



M A S

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

حوكمة إجراءات التراخيص في وزارة النقل والمواصلات الفلسطينية

الملخص التنفيذي

تتناول هذه الدراسة واقع حوكمة إجراءات الترخيص في وزارة النقل والمواصلات الفلسطينية، بوصفها إحدى الركائز التنظيمية الأساسية التي تمس حياة المواطنين اليومية، وترتبط مباشرة بالسلامة المرورية، وكفاءة الأسواق، وجودة الإدارة العامة، والثقة بالمؤسسات الرسمية. وتنطلق الدراسة من فرضية مركزية مفادها أن فعالية منظومة الترخيص لا تُقاس فقط بسلامة الإطار القانوني أو اكتمال الإجراءات الشكلية، بل بمدى اتساق هذه الأطر مع الممارسة التنفيذية، وقدرتها على تحقيق أهداف التنظيم، والرقابة، والعدالة، والكفاءة، ضمن مقارنة شاملة للحوكمة.

اعتمدت الدراسة منهجاً وصفيّاً تحليلياً تكاملياً، جمع بين الأدوات الكمية والنوعية، بما أتاح فهماً معمقاً ومتعدد الأبعاد لمنظومة الترخيص. وشملت الأدوات النوعية إجراء مقابلات معمقة مع أصحاب مصلحة رئيسيين داخل وزارة النقل والمواصلات وخارجها، إضافة إلى ملاحظات ميدانية مباشرة داخل مراكز الترخيص. أما الأدوات الكمية، فتضمنت استبانة ميدانية وُزعت على عينة استشرافية مكوّنة من 100 من متلقي خدمات الترخيص في محافظتي رام الله والبيرة ونابلس، باعتبارهما نموذجاً تمثيلاً لدوائر السير في الضفة الغربية. كما استندت الدراسة إلى مراجعة معمقة للإطار القانوني والتنظيمي والأدلة الإجرائية النازمة لقطاع الترخيص، وتحليلها من منظور الحوكمة الرشيدة.

أظهرت نتائج الدراسة أن الإطار القانوني والتنظيمي لقطاع الترخيص في فلسطين يتمتع بدرجة عالية من الشمول والتدرج، ويستند إلى قانون المرور ولوائح التنفيذية، والتعديلات القانونية والتنظيمية، والقرارات القطاعية ذات الصلة، بما يوفر أساساً قانونياً متقدماً لتنظيم دورة الترخيص وضبط متطلبات السلامة وجودة الخدمة. وقد أسهمت التعديلات التشريعية الحديثة، ولا سيما استحداث وحدات الرقابة الميدانية ومنح صفة الضبط القضائي، في تعزيز قدرات الإنفاذ وسد فجوة كانت قائمة سابقاً بين النص القانوني والتطبيق العملي. إلا أن الدراسة تُظهر بوضوح أن تطور الإطار القانوني لم يواكبه تطور مماثل في أدوات التنفيذ والمتابعة، الأمر الذي أفرز فجوة تنفيذية بنيوية بين "ما هو مكتوب" وما يُمارس فعلياً.

وتكشف الدراسة أن الترخيص لا يزال يُدار، في الغالب، بوصفه إجراءً إدارياً منفصلاً، يركّز على استيفاء المتطلبات الشكلية وإصدار الموافقة، من دون النظر إليه كعملية تنظيمية مستمرة تمتد على كامل دورة حياة النشاط أو المركبة أو السائق. ويظهر ذلك بوضوح في غياب الربط المنهجي بين منح الترخيص والمتابعة اللاحقة، وتقييم الأداء، وإدارة المخاطر، وربط استمرار الترخيص بالسلوك الفعلي ومدى الالتزام العملي بشروط السلامة وجودة الخدمة. كما تبين أن الأدلة الإجرائية المعتمدة تركز على الامتثال الشكلي، من خلال قوائم طويلة من الموافقات والمتطلبات، من دون اعتماد منهج قائم على المخاطر يميّز بين الأنشطة وفقاً لدرجة خطورتها وتأثيرها على السلامة العامة.

وتشير النتائج إلى وجود قصور ملحوظ في آليات الشفافية والمساءلة، يتمثل في عدم وضوح المعايير التقديرية، وغياب مسارات واضحة للطعن والتظلم، وعدم تحديد أطر زمنية ملزمة للبت في الطلبات أو الاعتراضات. ويؤدي هذا القصور إلى توسيع هامش الاجتهاد الفردي، وإضعاف اليقين القانوني، وخلق تصورات متفاوتة لدى المواطنين بشأن عدالة الإجراءات وحيادها، حتى في الحالات التي لا تُسجل فيها مخالفات فعلية.

وعلى مستوى الأداء المؤسسي، تُظهر الدراسة أن خدمات الترخيص شهدت تحسناً ملموساً في وضوح الإجراءات وسلاستها، لا سيما في خدمات تجديد رخص المركبات، إذ أصبحت المسارات الإجرائية أكثر اختصاراً وتنظيماً. غير أن تجربة المواطن ما زالت تتأثر بعوامل تنظيمية وتشغيلية مساندة، من أبرزها ضعف الإرشاد داخل المراكز، وغياب اللوحات التوضيحية، وعدم الانتظام في تطبيق نظام الدور، وتفاوت جودة البنية التحتية بين المراكز.

كما تكشف الدراسة عن إشكاليات جوهرية في تصميم بعض الاشتراطات والإجراءات، من بينها إلزام المواطنين بتسوية جميع المخالفات والرسوم دفعة واحدة قبل إنجاز الخدمة، من دون توفير بدائل دفع أكثر مرونة، إلى جانب ضعف التكامل بين الخدمات الإلكترونية، وغياب التواصل الاستباقي مع المواطنين بشأن متطلبات الخدمة أو مواعيد انتهاء صلاحية الرخص والوثائق. وتؤدي هذه العوامل إلى زيادة عدد المراجعات غير المكتملة، ورفع الضغط التشغيلي على الموظفين، وإطالة المدة اللازمة لإنجاز المعاملات.

وفيما يتعلق بالتحول الرقمي، تُظهر الدراسة تقدماً ملحوظاً في أتمتة عدد من العمليات الداخلية، واعتماد أدوات مثل الدفع الإلكتروني عبر نظام E-Sadad، والباركود، والأرشفة الإلكترونية، بما أسهم في تقليل الاحتكاك المباشر وتعزيز الشفافية. إلا أن التحول الرقمي لا يزال جزئياً وغير متكامل، إذ تفتقر الوزارة إلى منصة رقمية شاملة تغطي دورة الترخيص كاملة، بدءاً من تقديم الطلب وانتهاءً بإصدار الترخيص والمتابعة اللاحقة. كما يحدّ ضعف التكامل الإلكتروني مع الجهات الشريكة، مثل وزارة المالية، والشرطة، وشركات التأمين، والبلديات، من سرعة الإجراءات ودقة البيانات، ويُبقي الحاجة إلى الحضور الشخصي وتعدد نقاط الاحتكاك.

وتكشف نتائج الاستبانة أن مستخدمي خدمات الترخيص ينتمون، في غالبيتهم، إلى الفئات العمرية النشطة اقتصادياً، ويتمتعون بمستويات تعليمية متوسطة إلى مرتفعة، مع ارتفاع ملحوظ في تكرار تعاملهم مع مراكز الترخيص، الأمر الذي يجعل لجودة الخدمة أثراً تراكمياً مباشراً على مستوى الثقة بالمؤسسات وكلفة الامتثال. وقد حقق محور وضوح المعلومات وسهولة الوصول تقييماً جيداً نسبياً، ولا سيما فيما يتعلق بوضوح الرسوم وتنوع وسائل الدفع، في حين جاءت كفاءة الإجراءات عند مستوى متوسط، بما يشير إلى أن التحدي ذو طبيعة هيكلية يرتبط بتصميم المسارات والإجراءات أكثر من ارتباطه بمستوى التنفيذ المحلي.

وسجّل محور البنية التحتية وبيئة تقديم الخدمة أدنى مستويات الرضا، ولا سيما فيما يتعلق بمدى جاهزية المراكز لاستقبال الأشخاص ذوي الإعاقة، وجودة مرافق الانتظار، الأمر الذي يحدّ من الأثر الإيجابي لأي تحسينات إجرائية أخرى. كما أظهر محور النزاهة والعدالة مستويات رضا منخفضة نسبياً، مع وجود فروق جغرافية دالة، تعكس إدراكاً عاماً بوجود تفاوت في المعاملة وفي مدى حياد الإجراءات، ويرتبط بضعف الشفافية الإجرائية واتساع هامش التقدير الفردي.

تُظهر النتائج أن قطاع الترخيص في وزارة النقل والمواصلات يستند إلى إطار قانوني وتنظيمي متطور نسبياً من حيث اتساع نطاقه وتطوره عبر مراحل زمنية متعاقبة. وقد أسهمت التعديلات التشريعية الحديثة في تعزيز قدرات الإنفاذ وتقليص الفجوة بين النص والتطبيق، إلا أن الفاعلية العملية لهذا الإطار ما زالت محدودة بفعل فجوات الامتثال، وضعف الشفافية والرقابة، وغياب منهج قائم على المخاطر، إضافة إلى التعامل مع الترخيص كإجراء إداري منفصل لا كدورة تنظيمية متكاملة. وعلى المستوى المؤسسي، وعلى الرغم من التحسن الذي طرأ على وضوح الإجراءات وأتمتة بعض العمليات، ما تزال تجربة المواطن

تتأثر بتحديات تتعلق بتصميم الإجراءات، وضعف التكامل الرقمي، وغياب الرقابة الداخلية المستقلة، وضعف التنسيق المؤسسي، وضغط الموارد البشرية والمالية.

كما تكشف نتائج الاستبانة عن مستويات رضا تتراوح بين المتوسطة والمحدودة، خاصة في محاور كفاءة الإجراءات والبنية التحتية والنزاهة والعدالة، إلى جانب وجود تفاوت جغرافي وخدمي واضح، وضعف في فاعلية أنظمة الشكاوى والتحول الرقمي الشامل. وبشكل عام، تعكس النتائج وجود فجوة مستمرة بين الإطار القانوني والتنظيمي من جهة، والممارسة التنفيذية وتجربة متلقي الخدمة من جهة أخرى، بما يؤثر في الثقة المؤسسية وكلفة الامتثال ويحدّ من قدرة منظومة الترخيص على أداء دورها بوصفها أداة فعّالة للحوكمة والتنظيم.

واستناداً إلى التحليل القانوني والمؤسسي ونتائج التقييم الميداني، **توصي الدراسة** باعتماد حزمة متكاملة من الإصلاحات لمعالجة فجوات الحوكمة في منظومة الترخيص بصورة بنيوية ومستدامة. وفي مقدمة هذه التوصيات، تؤكد الدراسة ضرورة إعادة تعريف مفهوم الترخيص، بحيث ينتقل من كونه إجراءً إدارياً شكلياً إلى أداة تنظيمية قائمة على إدارة المخاطر وربط الامتثال بالأداء الفعلي، وذلك من خلال تطوير مقاربة شمولية لدورة حياة الترخيص تشمل مراحل المنح، والمتابعة، والتقييم، والتجديد، والعقوبات والإجراءات التصحيحية. كما توصي الدراسة بالفصل الوظيفي الواضح بين الأدوار التنظيمية والتنفيذية والرقابية داخل وزارة النقل والمواصلات، سواء من خلال إعادة هيكلة داخلية أو إنشاء أطر تنظيمية تتمتع بدرجة مناسبة من الاستقلالية، بما يحدّ من تضارب المصالح ويعزز الحياد والعدالة في تطبيق الأنظمة.

وتدعو الدراسة إلى مراجعة وتحديث الإطار القانوني والتنظيمي، وعلى رأسه قانون المرور والأنظمة واللوائح المرتبطة به، بما يواكب التحولات التكنولوجية والإدارية الحديثة، ويعالج الثغرات المتعلقة بالنقل الذكي، والمركبات الكهربائية، والخدمات الرقمية، ويُدرج مبادئ الحوكمة الرشيدة بصورة صريحة، خاصة ما يتعلق بالشفافية، وتحديد المعايير التقديرية، ومسارات الطعن والتظلم، والأطر الزمنية الملزمة. كما تؤكد الدراسة أهمية الانتقال من أدلة إجرائية قائمة على الامتثال الشكلي إلى أدلة أكثر بساطة ومرونة، قائمة على إدارة المخاطر، وتميّز بين الأنشطة وفقاً لدرجة تأثيرها على السلامة العامة وجودة الخدمة، وتسهم في تقليل الأعباء التنظيمية غير المتناسبة.

وعلى صعيد الأداء المؤسسي وتجربة المواطن، توصي الدراسة بتبسيط مسارات تقديم الخدمة وإعادة تصميم الإجراءات من منظور المستخدم، بما يشمل توسيع خيارات الدفع المرنة، وتعزيز التواصل الاستباقي مع المواطنين بشأن متطلبات الخدمة ومواعيد انتهاء الصلاحية، وتحسين الإرشاد داخل مراكز الترخيص. كما تؤكد على أولوية تطوير البنية التحتية وبيئة تقديم الخدمة وفق معايير وطنية موحدة تراعي الكرامة، وسهولة الوصول، والشمول، ولا سيما بالنسبة إلى الأشخاص ذوي الإعاقة وكبار السن، باعتبار هذه العناصر جزءاً لا يتجزأ من جودة الخدمة وحوكمتها.

وفي مجال التحول الرقمي، توصي الدراسة باعتماد استراتيجية وطنية متكاملة للتحويل الرقمي في خدمات الترخيص، تقوم على إنشاء منصة موحدة تغطي دورة الترخيص كاملة، وتضمن التكامل الفوري مع الجهات الحكومية والجهات ذات العلاقة، وتعزز استخدام البيانات في التخطيط والرقابة الذكية. كما تشدد على ضرورة أن ترافق عملية التحول الرقمي خطط للتواصل وبناء الثقة وتوعية المواطنين، إلى جانب تعزيز أمن المعلومات وحوكمة البيانات.

وتولي الدراسة أهمية خاصة لإصلاح نظام الشكاوى والمتابعة، من خلال إنشاء نظام مركزي شفاف وسهل الاستخدام، يرتبط بآليات واضحة للمساءلة والتغذية الراجعة والتعلم المؤسسي، بما يعيد إدماج الشكاوى بوصفها أداة لتحسين السياسات والإجراءات، بدلاً من التعامل معها باعتبارها قناة هامشية أو منفصلة عن عمليات التقييم والتطوير المؤسسي.