غرفة تجارة عمان
AMMAN CHAMBER OF COMMERCE
التاريخ: ٢٠٢٦/٠٥/٠٩
رقم الوارد: ١٨٧٠

قرار بالموافقة على اعتماد الإطار الوطني الناظم للرخص القطاعية (القواعد التنفيذية للترخيص القطاعي)

- استعرض مجلس الوزراء كتاب معالي وزير التخطيط والتعاون الدولي رقم (١١٠٧/٥١/٢/٥) تاريخ ٢٠٢٦/٢/٩ ولغايات تحويل المبادئ العامة لإصلاح منظومة التراخيص إلى إجراءات ومعايير تشغيلية واضحة ومحددة تنظم آليات الترخيص القطاعي وتوجيه الجهات المعنية نحو تطبيق متطلبات الترخيص القطاعي الجيد والفعال بصورة قابلة للقياس والمتابعة وبناء على توصية اللجنة العليا لمتابعة تنفيذ مشروع رحلة المستثمر قرر مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠٢٦/٥/٣ الموافقة على اعتماد الإطار الوطني الناظم للرخص القطاعية (القواعد التنفيذية للترخيص القطاعي) بشكلها التالي وتكليف الجهات المعنية بتنفيذ ما جاء فيها وضمان الالتزام بأحكامها وبالتنسيق مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي.

أولاً: الملخص التنفيذي

- الغاية العامة

تُعد هذه القواعد التنفيذية للترخيص القطاعي (القواعد التنفيذية) مرجعاً وطنياً، فنياً وتنظيمياً شاملاً لتوجيه عمل الجهات التنظيمية القطاعية عند مراجعة منظومة ترخيص قائمة أو تصميم منظومة جديدة. وتهدف القواعد التنفيذية إلى ضمان أن تكون القرارات التنظيمية مبنية على مبادئ الحوكمة الجيدة، وعلى تحليل المخاطر، وتحقيق التوازن بين حماية المصلحة العامة وتمكين الأنشطة الاقتصادية من النمو، والمساهمة في بناء بيئة تنظيمية كفؤة وفعالة وقابلة للتنبؤ. تستند القواعد التنفيذية لتقييم الرخص القطاعية وتبسيطها، على قانون البيئة الاستثمارية رقم ٢١ لسنة ٢٠٢٢ وعلى السياسات الحكومية للإصلاح التنظيمي والتنظيم الجيد والتحول الرقمي، وبما ينسجم مع مفهوم الحكومة الواحدة وتسهيل رحلة المستثمر. وتُترجم هذه القواعد توجهات الأردن نحو تعزيز بيئة الأعمال ورفع كفاءة الإجراءات الحكومية من خلال توحيد المرجعيات الناظمة للرخص القطاعية وتطبيق مبادئ التنظيم الجيد (Good Regulatory Practice) في تحليل الأثر وتبسيط الإجراءات وتقييم المخاطر. وترتكز القواعد التنفيذية في مبادئها على "وثيقة السياسات" للرخص القطاعية والتي نشرت عام ٢٠١٩ في الجريدة الرسمية.كما تُعدّ هذه القواعد أداة تنفيذية داعمة لرؤية التحديث الاقتصادي، من خلال إرساء بيئة تنظيمية مُمكِنة تقوم على الشفافية، والتيسير، والمساءلة، وتكامل الأدوار بين الجهات المعنية، بما يضمن تحسين جودة الخدمات الحكومية وتعزيز ثقة المستثمرين بالمنظومة الاقتصادية الأردنية.

وتُلزم هذه القواعد الجهات التنظيمية القطاعية بمراجعة وتقييم رخصها القطاعية القائمة خلال ٣-٥ سنوات من تاريخ اعتماد القواعد التنفيذية وبما يتفق مع ما ورد فيها، مع مراعاة عدد الرخص التي تقوم الجهة القطاعية بتنظيمها في الوقت الراهن وعدد الرخص المقترح تنظيمها جديداً.

- منهجية القواعد التنفيذية

تتبنى القواعد التنفيذية دورة تنظيمية متكاملة للعمل على الترخيص القطاعي مكونة من ثلاث مراحل مترابطة:

المرحلة الأولى: مراجعة وتقييم النموذج التنظيمي

تقوم الجهات التنظيمية القطاعية في هذه المرحلة بتقييم المنظومة القائمة للترخيص القطاعي عبر تطبيق مجموعة من الاختبارات التنظيمية. ويشمل ذلك مراجعة الإطار التشريعي للكشف عن مكامن القوة والقصور في الأساس القانوني وقياس مدى فعالية الرخصة لتحديد ما إذا كانت الرخصة ضرورية وفعالة ومتناسبة مع مستوى الخطورة، أو أنه يتوجب استبدالها بأداة تنظيمية ترتب عبئا أقل على الأنشطة الاقتصادية أو الجهات التنظيمية القطاعية (التنظيم الأخف).

المرحلة الثانية: تصميم النموذج التنظيمي

تقوم الجهات التنظيمية القطاعية في هذه المرحلة بترجمة نتائج مرحلة المراجعة والتقييم إلى نموذج تنظيمي متكامل يعكس مبادئ التنظيم الجيد، ويُحدد من خلاله الشكل الأنسب للأداة التنظيمية، سواء كانت الرخصة أو الإبلاغ أو التسجيل لدى الجهة القطاعية أو التفتيش والرقابة اللاحقة.

المرحلة الثالثة: الإنفاذ

تقوم الجهة التنظيمية القطاعية في هذه المرحلة بتحويل تصميم النموذج التنظيمي إلى واقع عملي من خلال الترتيبات القانونية والمؤسسية والإجرائية، وبناء القدرات، والمتابعة الدورية للأداء.

- المرتكزات العامة الناظمة

تقوم القواعد التنفيذية على مجموعة من المرتكزات والمبادىء الرئيسية الملزِمة لجميع الجهات التنظيمية القطاعية. وتنسجم هذه المرتكزات مع ممارسات التنظيم الجيد وتراعي أولويات التطوير التنظيمي في الأردن. وتنطلق هذه القواعد التنفيذية من دور الجهات التنظيمية كراعٍ للقطاع الذي تنظمه ومحفز لنموه وداعم للابتكار والأنشطة الصغيرة والمتوسطة إلى جانب تحقيق أهدافها التنظيمية ومبدأ الحماية التي تُفرض الرخصة لأجله. وأهم هذه المرتكزات:

- الضرورة والتناسب بحيث لا يتم فرض الرخصة إلا إذا ثبتت ضرورتها وتناسبت مع مستوى الخطورة.
- التنظيم وفقاً لمستوى الخطورة، لضمان تركيز الموارد التنظيمية على الأنشطة الأعلى خطورة.
- التكامل والتنسيق من خلال العمل المشترك والتشاور بين الجهات التنظيمية المعنية لتفادي الازدواجية وتحقيق الكفاءة.
- المساءلة والشفافية والعدالة في التعامل مع المستثمرين.
- تبسيط الإجراءات ومراجعتها بشكل مستمر لتمكين المستثمرين والأنشطة الاقتصادية من الحصول على الرخصة بأقل الأعباء الإدارية والتنظيمية الممكنة.

ثانياً: المقدمة

- نطاق التطبيق

تسري القواعد التنفيذية على الجهات التنظيمية القطاعية جمعيها والتي تنظم أنشطة اقتصادية ضمن قطاع معين من خلال فرض شكليات مثل الرخص أو التصاريح أو الأذونات أو الموافقات وما شابهه ، أو ترغب في تنظيم نشاط اقتصادي جديد وتُعد القواعد التنفيذية مرجعاً وطنياً ملزماً عند مراجعة أي تنظيم قائم أو تصميم أداة تنظيمية جديدة. وتلتزم كل جهة تنظيمية قطاعية باعتماده وتطبيقه وعكسه على مجالات عملها ذات الصلة. وسيكون مطلوبا من الجهات التنظيمية القطاعية إثبات الالتزام بمضمون هذه القواعد التنفيذية.

- فلسفة القواعد التنفيذية

تقوم فلسفة القواعد التنفيذية على أن الرخصة ليست هدفاً بحد ذاتها وليست نهجاً حتميا للتنظيم، بل وسيلة لتحقيق هدف تنظيمي محدد يتعلق بمبدأ حماية واضح ومحدد مثل حماية الصحة أو السلامة أو البيئة أو النظام العام. ويجب على الجهة التنظيمية القطاعية أن تثبت أن الرخصة هي الأداة التنظيمية الأنسب والأخف عبئاً لتحقيق هذا الهدف. كما أن على الجهات التنظيمية القطاعية مراجعة وتقييم كفاءة أدواتها التنظيمية الحالية بشكل دوري، وإعادة تصميمها بما يتناسب مع درجة الخطورة ومستوى التزام الأنشطة الاقتصادية التي يتم تنظيمها.

وتتكامل هذه القواعد التنفيذية مع متطلبات إنفاذ نظام "التنظيم الجيد" المعني بدراسة تقييم الأثر التنظيمي للتشريعات التي يتم العمل على إعدادها من قبل الجهات التنظيمية، وبما يدعم جهد الجهات التنظيمية القطاعية لتحقيق متطلبات نظام "التنظيم الجيد" عند التعامل مع "الترخيص" كأداة للتنظيم. كما أن القواعد التنفيذية تنسجم مع التوجه الوطني لتعزيز البيئة الاستثمارية من خلال تبني الممارسات التنظيمية الجيدة.

توجيهات تنظيمية

- ✓ إلغاء الرخصة **لا يعني إلغاء أو غياب التنظيم**
- ✓ للجهة التنظيمية القطاعية، التي يثبت الحاجة لقيامها بتنظيم قطاع أو نشاط، خيارات تنظيم عديدة من بينها الرخصة
- ✓ تعتبر الرخصة، في حال ثبوت الحاجة لها كأداة تنظيم، كاشفة عن الحق وليست منشأة له
- ✓ التشريعات والأحكام، وليست الرخصة، هي المنظمة للنشاط الاقتصادي وهي التي تحكم العلاقة بين الجهة التنظيمية القطاعية من جهة والنشاط الاقتصادي من جهة أخرى
- ✓ لا يجوز اللجوء للمبالغة في التنظيم (Over-regulation) من خلال تصميم النموذج التنظيمي للمخالفين أو الاستثناءات

من حيث المضمون، تبني القواعد التنفيذية على ما تضمنته وثيقة السياسات العامة حول "إصلاح منظومة تراخيص الأعمال القطاعية" التي بينت التحديات القائمة ووضعت عددا من المبادىء الأساسية للعمل على الرخص القطاعية.

- أهداف القواعد التنفيذية

- ✓ **إعداد وتبني هيكل موحد ومرجعي لمراجعة وتصميم التراخيص القطاعية في جميع القطاعات بما يخلق نهجا تنظيميا وطنيا موحداً يحاكي الممارسات التنظيمية الجيدة**
- ✓ **ضمان تناسب الأعباء التنظيمية مع مستوى الخطورة الفعلي**
- ✓ **رفع كفاءة الأداء المؤسسي والتنظيمي لدى الجهات التنظيمية القطاعية**
- ✓ **تبسيط الإجراءات والحد من التكرار والتعارض بين الجهات**
- ✓ **تعزيز الشفافية والاتساق في التعامل مع المستثمرين**

ثالثاً: المبادئ التنظيمية الأساسية

تُعتمد المبادئ التنظيمية الأساسية الآتية إطاراً حاكماً لعمل الجهات التنظيمية القطاعية عند تصميم منظومة الترخيص ومراجعتها وتطبيقها، بما يضمن تحقيق المصلحة العامة بكفاءة وشفافية وتناسب، وبنهج قائم على المخاطر.

- ✓ مبدأ عبء الإثبات والضرورة Necessity and Burden of Proof
تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بإثبات الحاجة إلى الترخيص كأداة تنظيمية لحماية مصلحة عامة واضحة ومحددة، استنادًا إلى الأدلة والبيانات. ولا يجوز فرض أو الإبقاء على أي ترخيص دون وجود مبرر تنظيمي مقنع مرتبط بحماية تلك المصلحة العامة ومعالجة مخاطر أو أضرار محتملة. ويقع عبء إثبات ضرورة الترخيص واختياره كأداة تنظيمية على عاتق الجهة التنظيمية القطاعية ذاتها.
- ✓ مبدأ التنظيم وفقاً لمستوى الخطورة Risk-based Regulation
تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بتطبيق نهج قائم على مستوى الخطورة في تصميم منظومة الترخيص (وما يرتبط بها من أدوات تنظيمية أخرى مثل التفتيش) أو اختيار البدائل التنظيمية الأخرى، بما يضمن تركيز الموارد التنظيمية على الأنشطة الأعلى خطورة، وتبسيط الإجراءات والمتطلبات للأنشطة الأقل خطورة، استنادًا إلى تقييم موضوعي للمخاطر ومرتكز على الأدلة.
- ✓ مبدأ التناسب والتنظيم الأخف Proportionality and Light Regulation
بناءً على مستوى الخطورة، تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية باختيار الأداة التنظيمية الأنسب والأخف لتحقيق الهدف التنظيمي، سواء أكانت ترخيصًا، أو ترخيصًا مبسطًا، أو تسجيلًا، أو إبلاغًا، مع مراعاة حجم وطبيعة النشاط، وضمان عدم فرض متطلبات أو أعباء تنظيمية غير ضرورية.
- ✓ مبدأ الكفاءة والتبسيط Efficiency and Administrative Simplicity
تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بتقليل الأعباء الإدارية وأعباء الالتزام من خلال تبسيط وإعادة هندسة الإجراءات، وإلغاء الخطوات غير الضرورية أو المكررة، واعتماد الوسائل الرقمية حيثما أمكن. ويجب تصميم إجراءات الترخيص بما يحقق تقليل الوقت والكلفة والجهد على كلٍ من الجهة التنظيمية ومقدمي الطلبات، دون الإخلال بالأهداف التنظيمية.
- ✓ مبدأ التنسيق والتكامل المؤسسي Coordination and Institutional Integration
تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بالتنسيق والتكامل مع الجهات الأخرى التي تنظم النشاط ذاته أو جزءًا منه، بما يضمن اتساق المتطلبات والإجراءات، وتفادي الازدواجية، وتحقيق تكامل مؤسسي فعّال في تقديم الخدمات للمستثمرين.
- ✓ مبدأ الاتساق وقابلية التنبؤ Consistency and Predictability
تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بتطبيق متطلبات الترخيص وقراراته بنزاهة وعلى نحو متسق في الحالات المتشابهة، ووفق معايير وإجراءات موحدة ومعلنة، بما يضمن المساواة، والتيقن التنظيمي، واستقرار توقعات المستثمرين والأنشطة الاقتصادية.
- ✓ مبدأ الشفافية والمشاركة Transparency and Participation
تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بنشر جميع الإجراءات والرسوم والقرارات التنظيمية، وإجراء مشاورات ممنهجة وعلنية مع أصحاب العلاقة قبل اعتماد أي رخصة أو تعديل منظومة قائمة. كما تلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بتمكين الأنشطة الاقتصادية من إبداء الرأي، والمشاركة في التشاور، والاعتراض على أي من قرارات وإجراءات الترخيص.
- ✓ مبدأ المساءلة وضمانات الإجراءات القانونية الواجبة Accountability and Due Process
تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بممارسة صلاحياتها التنظيمية وفق إجراءات قانونية واضحة وعادلة، تكفل حق الإخطار، وسماع الرأي، والتظلم، واتخاذ القرار المسبب ضمن مدد زمنية معلنة، وبما يضمن خضوع القرارات للمساءلة.
- ✓ مبدأ دعم النمو والتنظيم المرن Flexible and Growth-Enabling Regulation
تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بأداء دورها بما يدعم بيئة الأعمال ويشجع الابتكار ويساهم في نمو القطاع والمؤسسات الصغيرة، مع ضمان الالتزام القائم على تحليل المخاطر، وتفادي المبالغة في التنظيم (Over-regulation).
- ✓ مبدأ المراجعة والتطوير Review and Development
تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بعكس الممارسات الجيدة قطاعيا وتنظيميا ومواكبة التطور في نماذج العمل والتطور التكنولوجي من خلال التنظيم المرن. كما تلتزم الجهة التنظيمية بمراجعة العبء التنظيمي بشكل مستمر وقياسه والعمل على تقليله.

رابعا: مسار تطوير الترخيص القطاعي

لضمان فعالية وكفاءة التنظيم المتبع واستمرار ملاءمته للمتغيرات، تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية باتباع نهج تنظيمي يقوم على ثلاث مراحل متتالية[1] تبدأ بتحليل ومراجعة وتقييم منظومة الرخص القائمة ومن ثم تصميم النموذج التنظيمي الجديد أو المعدل بناءً على مخرجات المراجعة والتقييم، والانتهاءً بإنفاذ المنظومة المعدلة. وتتبع الجهات التنظيمية القطاعية نفس النهج عند العمل على تحديد الأداة التنظيمية الأمثل لتنظيم نشاط اقتصادي (Economic activity) أو نشاط محدد (Activity)[2] يتم تنظيمه للمرة الأولى. وتلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بالتشاور خلال كافة المراحل مع كافة الجهات المعنية من القطاعين العام والخاص وبشكل منهجي وموثق.

١-٤ المرحلة الأولى: المراجعة والتقييم (Review and Assessment Stage)

تلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بإجراء مراجعة دورية لمنظومات التراخيص القائمة للتأكد من اكتمالها واستمرار ملاءمتها كأداة تنظيمية. كما تقوم الجهات التنظيمية القطاعية بالمراجعة استجابة لإجراءات وسياسات إصلاح وطنية وسياسات الاستثمار، وتطور الأنشطة الاقتصادية والقطاع التي تُنظمه، وتطور التنظيم وأدواته. وتعتمد المراجعة على البيانات والأدلة الواقعية، وعلى تطبيق مجموعة من الاختبارات التنظيمية التي تشكل الأساس العلمي والعملي للقرار بشأن تبني النموذج التنظيمي الأمثل.

ضمن عملية المراجعة، تلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بمراجعة كافة الأطر القانونية والمؤسسية والإجرائية الناظمة للترخيص. وتشمل المراجعة كذلك الأدلة الإرشادية والنماذج وقوائم التفقد والنظام الالكتروني للترخيص إن وجد، وأية مواد أو إحصاءات ذات صلة بالترخيص، بالإضافة لآراء المستثمرين والأنشطة الاقتصادية والجهات المعنية.

١-١-٤ المراجعة والتقييم التشريعي

تشكل التشريعات من قوانين وأنظمة وكذلك التعليمات المصدر الرئيسي لاختبار وتقييم عناصر التنظيم أو الرخصة. وتقوم الجهة التنظيمية، ضمن مقتضيات المراجعة التشريعية، بالتحقق أولًا من سلامة الأساس القانوني الذي تستند إليه الرخصة أو المتطلبات التنظيمية، والتأكد من أن ممارستها لاختصاصها في التنظيم يستند إلى نص تشريعي نافذ ومباشر، و ينسجم مع مبدأ المشروعية وتدرّج القواعد القانونية. وتشمل مقتضيات هذه المراجعة التدقيق في التفويض القانوني، وتحليل نطاق الولاية التنظيمية، ومراجعة العلاقة مع التشريعات الأفقية، وتقييم المشروعية الإجرائية، والتحقق من عدم تجاوز نطاق الأثر أو التداخل غير المبرر مع صلاحيات جهات أخرى. وتهدف هذه العملية إلى ضمان أن تكون جميع التدخلات التنظيمية قائمة على أسس قانونية واضحة، ومبررة، ومنسجمة مع الأطر الوطنية للتنظيم الجيد، قبل الانتقال إلى تقييم الضرورة أو التناسب أو مستوى الخطورة أو أي من العناصر الأخرى لمنظومة الترخيص.

[1] سيتم العمل، لاحقاً وبشكل متدرج، على دعم جهود الجهات التنظيمية القطاعية لإصلاح التراخيص القطاعية من خلال توفير مواد فنية وتشريعية تتضمن إرشادات مفصلة ونماذج عمل وقوائم تحقق.

[2] يقصد بالنشاط (Activity) في هذا السياق، أية أجزاء أو مرافق أو مكونات أو مواد أو عمليات إنتاج تحدث أو تكون جزءاً من "النشاط الاقتصادي" وتكون هي مصدر الخطورة في النشاط الاقتصادي، وتستوجب بالتالي تحديدها والتعامل معها وفق مستوى الخطورة دون إصباغ مستوى الخطورة المرتفع على كامل النشاط الاقتصادي.

يتمثّل المخرج الرئيس لمقتضيات المراجعة التشريعية في إعداد مصفوفة مرجعية شاملة تُحصر فيها جميع النصوص القانونية والتنظيمية ذات العلاقة بالرخصة، مع بيان مدى صراحتها أو ضمنيتها في منح صلاحية الترخيص أو التنظيم. وتُعد هذه المصفوفة أداة تشخيص تكشف مواضع القوة والقصور في الأساس القانوني، بما في ذلك حالات الفراغ التشريعي، أو تجاوز الصلاحيات بفرض متطلبات دون تفويض، أو التداخل مع جهات أخرى، أو الغموض في الصياغة. وتوفّر هذه المصفوفة أساسًا موضوعيًا لاتخاذ الإجراءات التصويبية اللازمة -تشريعية أو تنظيمية أو تنسيقية- مثل تعديل النصوص، أو إضافة تفويض صريح، أو توحيد الإجراءات، أو معالجة تداخل الاختصاصات، وبما يضمن انسجام منظومة الترخيص مع مبادئ المشروعية والتنظيم الجيد، وضبط ممارسة السلطة التنظيمية ضمن حدودها القانونية.

٤-١-٢ الاختبارات

تلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بتطبيق الاختبارات التالية وبشكل موثق يمكن الاطلاع عليه وتقييمه:

أ. **اختبار الضرورة والتناسب والخطورة (Necessity and Proportionality):**

يرتكز هذا الاختبار على مبدأ أن عبء الإثبات يقع على الجهة التنظيمية القطاعية. وإذا لم تتمكن الجهة التنظيمية من ذلك، فلا يمكن فرض الرخصة أو الاستمرار بفرضها. يقوم هذا الاختبار على قيام الجهة التنظيمية القطاعية بتحديد الأهداف التنظيمية ومبدأ الحماية التي لا يمكن تحقيقها إلا بفرض الرخصة، بمعنى أنه يجب تقييد الدخول إلى السوق حتى يتم التحقق من مجموعة من المتطلبات المسبقة والمرتبطة ببدء العمل في نشاط اقتصادي معين. ولتحديد مصدر الخطورة الذي يستوجب الحماية -إن وجد- على الجهات التنظيمية النظر إلى أنشطة (activity) بعينها أو مرافق محددة (Facility) داخل النشاط الاقتصادي لتجنب فرض رخصة بما يتجاوز حدود المخاطر المحددة. ويجب على الجهات التنظيمية القطاعية الالتزام بمبدأ التنظيم وفقا لمستوى الخطورة بحيث يتم تمييز الأنشطة المتأثرة بالترخيص بالاعتماد على معايير ذات صلة بمستوى الخطورة الذي تمثله هذه الأنشطة وبما يضمن تقليل العبء التنظيمي على الأنشطة الأقل خطورة أو الناشئة أو تلك الأقل قدرة على تحمل الأعباء التنظيمية الكلية. ومن الأمثلة على هذا النهج تبني "المسار السريع (Fast track)" لمنح الرخص وتخفيف المتطلبات الفنية المفروضة والرسوم كذلك.

توجيهات تنظيمية:

تشكل مخرجات اختبار الضرورة الإطار العام للتنظيم، بحيث يتم تحديد الهدف التنظيمي بدقة وربطه بالمخاطر الفعلية ويتضح إما:
- الحاجة للرخصة مع المبررات وتصنيف الخطورة للأنشطة التي سيتم فرض أو استمرار فرض الرخصة عليها، أو
- عدم الحاجة للرخصة كأداة تنظيم وإمكانية استبدالها بأداة تنظيم أخف تحقق الأهداف التنظيمية

✓ الرخص المبررة

1. الأنشطة ذات الأثر/الخطر المحتمل على الإنسان وسلامته بما يشمل حماية البيئة
2. الانشطة التي تحتاج الى توفير متطلبات معقدة والتي يجب التأكد من وجودها قبل التشغيل
3. الأنشطة التي تتعامل مع موارد محدودة
4. الأنشطة التي تتضمن ممارسات غير مرغوبة وإن كانت قانونية

✗ الرخص غير المبررة

1. لغاية جمع المعلومات
2. تحصيل عوائد مالية
3. إعطاء الصبغة القانونية للنشاط
4. منظومة رقابة وتفتيش تحقق الهدف التنظيمي
5. حماية المنافسة والأسواق
6. مخاطر تشغيلية فقط

يبين الشكل المجاور الأهداف المبررة وغير المبررة لفرض الرخصة للاسترشاد بها من قبل الجهات التنظيمية.

** الغايات التي تُدرج أحيانًا ضمن مبررات فرض الرخصة، رغم كونها غايات مشروعة بحد ذاتها، لا تُعد مبررًا كافيًا لاستخدام الترخيص كأداة تنظيمية إذا لم يكن الترخيص هو الوسيلة المناسبة لتحقيقها. فعلى سبيل المثال، تلجأ بعض الجهات التنظيمية إلى فرض الترخيص لأغراض تتعلق بضبط السوق أو التدخل في تنظيمه أو توجيهه، أو حماية المنافسة من خلال تقييد عدد الممارسين للنشاط الاقتصادي، أو حماية المنشآت القائمة، أو الحد من دخول منشآت جديدة إلى السوق.

ومن المنظور التنظيمي، وفي حال ثبوت الحاجة إلى حماية المنافسة أو التدخل في السوق لمعالجة اختلالات محددة، فإن أدوات سياسات المنافسة ومنع الاحتكار تُعد الأدوات التنظيمية الأنسب، ولا يُعد الترخيص الأداة المناسبة لتحقيق هذه الغايات.

كيفية تطبيق التنظيم وفقاً لمستوى الخطورة في الترخيص

١. تحديد هدف الحماية
تحديد نوع الخطر الذي تختص الجهة التنظيمية بإدارته بوضوح والهدف التنظيمي المبرر.

٢. تحديد المخاطر وتقييمها
تقييم احتمالية حدوث الضرر، وشدة أثره، وقدرة النشاط على التحكم فيه، باستخدام أدوات تقييم مبسطة ومتناسبة. وهذا الإجراء فني ومتعلق بطبيعة النشاط الاقتصادي ومكوناته ومخاطره ويرتكز على الخبرات الفنية لدى الجهة التنظيمية القطاعية ومعرفتها بالأنشطة الاقتصادية والقطاع الذي يتم تنظيميه. فعلى سبيل المثال، عندما تنوي وزارة البيئة مراجعة رخصة مفروضة (أو فرض رخصة جديدة) على نشاط اقتصادي معين، تقوم بتقييم مصادر الخطورة البيئية في هذا النشاط مثل الانبعاثات، النفايات، استخدام الموارد، أو أي أثر مباشر على البيئة، وتقوم بتحديد احتمال وقوع الضرر وشدة الأثر البيئي المحتمل وقابليته للتحكم والسيطرة والمتابعة.

٣. تصنيف الأنشطة حسب مستوى الخطورة
تصنيف الأنشطة وفقاً لدرجة المخاطر إلى مستوى خطورة: مرتفعة، ومتوسطة، ومنخفضة (ليس بالضرورة وجود المستويات الثلاثة دائماً).

٤. مواءمة الأداة التنظيمية مع مستوى الخطورة
- خطورة مرتفعة: ترخيص بشروط واضحة ومدد أقصر ورقابة أوثق.
- خطورة متوسطة: ترخيص مبسط أو تسجيل.
- خطورة منخفضة: إبلاغ أو رقابة لاحقة.

٥. معايرة عناصر الترخيص
ضبط المتطلبات والإجراءات والرسوم ومدد الترخيص وشروط التجديد بما يتناسب مع مستوى الخطورة.

٦. مواءمة التفتيش والإنفاذ
تركيز التفتيش وإجراءات الإنفاذ على الأنشطة الأعلى خطورة أو غير الملتزمة، مع إعطاء الأولوية للإرشاد والتصويب في الحالات الأقل خطورة.

٧. المراجعة والتحديث
مراجعة تصنيف الخطورة والأدوات التنظيمية بشكل دوري لمواكبة التغيرات في الأنشطة والتكنولوجيا ومستويات الالتزام.

ب. <u>اختبار العبء الأفقي والتكامل</u>

يجب على الجهات التنظيمية القطاعية العمل بتكامل مع الجهات التنظيمية الأخرى بما يضمن عدم فرض أعباء مكررة على نفس النشاط الاقتصادي. من خلال هذا الاختبار، تلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بتحليل كافة المراحل التي يمر بها النشاط الاقتصادي للحصول على كافة الرخص والشكليات ليتمكن من ممارسة العمل. وبالتناسب مع مخرجات الاختبار الأول ومستويات الخطورة، تلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بتحديد فرص التكامل مع الجهات التنظيمية الأخرى. وتشكل البلديات، وجهات تسجيل الأعمال[٣] (وزارة الصناعة والتجارة والتموين، دائرة مراقبة الشركات) مصدرين رئيسيين للمعلومات وضمان تحقق بعض المتطلبات، ويتوجب النظر إلى هذه الأدوار عند بحث خيارات التنظيم بالإضافة لكافة الأدوار التنظيمية على النشاط الاقتصادي وكما تم رصدها من خلال المراجعة القانونية الشاملة.

وبالإضافة لاختبار العبء أفقياً مع الجهات الخارجية، يتوجب على الجهات التنظيمية القطاعية تحليل الشكليات المفروضة على النشاط الاقتصادي من قبل الجهة التنظيمية نفسها، مثل الاعتماد أو التصنيف أو غيرها من أدوات التنظيم

الجهة التنظيمية القطاعية - نقطة اتصال واحدة

(End-to-End Responsibility – Single Point of Contact)

تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بتوفير نقطة اتصال واحدة لإجراءات الترخيص، وتتولى دور الجهة القائدة (Owner) من خلال إدارة كامل دورة الترخيص والتنسيق الداخلي مع الجهات ذات العلاقة، دون تحميل مقدم الطلب عبء التعامل مع أكثر من جهة. ويُراعى عدم ازدواجية المتطلبات أو الإجراءات، وتطبيق مبدأ تقديم البيانات والمستندات مرة واحدة، والالتزام بمدد زمنية واضحة لاتخاذ القرار، دون الإخلال بالأنشطة ذات المخاطر العالية أو المتطلبات القانونية الخاصة .ويُعد هذا النهج من أفضل الممارسات الجيدة الذي إذ يعزز دور الجهة القطاعية كمنظم للقطاع.

٣ المقصود بجهات تسجيل الأعمال تلك المنظِمة لتأسيس الكيان القانوني مثل المؤسسات الفردية والشركات بأنواعها.

لضمان التكامل بينها وإمكانية دمجها. بالإضافة إلى أخذ الشكليات المفروضة على الأفراد [٤] المرتبطين بالنشاط الاقتصادي بعين الاعتبار.

ت. اختبار المتطلبات

تشكل المتطلبات مرجعية أساسية وجوهرية لتحديد أداة التنظيم وكيفيته، حيث أن طبيعة المتطلبات المرتبطة بعمل الجهة التنظيمية القطاعية (المتطلبات الفنية) تحدد مقدار الحاجة لتقييد الدخول إلى السوق من عدمه.

تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بتمييز المتطلبات الضرورية على نوعين:١) المتطلبات التشغيلية، و ٢) متطلبات الترخيص/المسبقة، بحيث يتم ضمان الالتزام بالمتطلبات التشغيلية من خلال عمليات الرقابة والتفتيش اللاحق والتي يجب أن تستند لمبدأ التنظيم وفقا لمستوى الخطورة أسوة بالترخيص. كما تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية عند مراجعة المتطلبات الضرورية بإلحاق المتطلبات ذات الصلة بعمل الجهات التنظيمية الأخرى للجهات ذات العلاقة والعمل مع هذه الجهات لضمان تقليل الأعباء (مثال: متطلبات التنظيم البلدي، أو متطلبات تأسيس الكيان القانوني).

يجب على الجهات التنظيمية القطاعية وضع المتطلبات الفنية الضرورية المرتبطة بتنظيم النشاط الاقتصادي بالاستناد للممارسات الجيدة، والسياق الوطني، وطبيعة وحجم الأنشطة الاقتصادية دون مبالغة في التنظيم بفرض متطلبات غير ضرورية. وتلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بأن لا تشكل المتطلبات تأثيراً على المنافسة الحرة، وأن تراعي مستويات خطورة الأنشطة الاقتصادية في القطاع الذي يتم تنظيميه.

مع إتمام اختبار المتطلبات، تكون الجهة التنظيمية القطاعية قادرة على تحديد شكل التنظيم (سواء رخصة أو غيرها) والمتطلبات الضرورية والشكليات/الأدوار الأفقية التي يمكن الاستفادة منها والتكامل معها لتحقيق التنظيم الكفوء والفعال. في حال ثبوت ضرورة الرخصة، يتم المضي قدما في اختبار الإجراءات والاختبارات اللاحقة.

يوضّح الشكل التالي كيف تُترجم نتائج الاختبارات الثلاثة إلى مسار اتخاذ القرار بشأن الإبقاء على الرخصة أو تبسيطها أو إلغائها.

ث. اختبار الإجراءات

تشكل الإجراءات الشكل الظاهر لمنظومة الترخيص حيث أنها تحدد مسار الحصول على الرخصة بدءاً من تقديم الطلب وانتهاء بالحصول على الرخصة سواء تمت بشكل إلكتروني أو يدوي. ويأتي هذا الاختبار بعد التأكد من مبرر فرض الرخصة أو الإبقاء عليها، للتأكد من أن الإجراءات المعتمدة ضرورية وواضحة ومحددة بإطار زمني معلن ومعايير خدمة منشورة. وتلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بمراجعة الإجراءات بشكل مستمر والعمل على حوسبتها وتقديم الخدمات بأيسر شكل ممكن. يهدف هذا الاختبار لبيان الإجراءات خطوة خطوة وبما يشمل عدد الخطوات ومددها الزمنية وآلية

---

٤ ومثال ذلك مزاولة المهن المفروضة على الأطباء وعدد من العاملين في القطاع الطبي عند مراجعة الرخص المفروضة على الأنشطة الاقتصادية الطبية.

اتخاذ القرار والجهات المسؤولة والكشوفات لأغراض الترخيص والمراجعات، والوثائق والبيانات المطلوبة لتحديد الخطوات الأعقد (Bottlenecks) ومواضع التكرار والتداخل في الإجراءات والعبء المترتب على النشاط الاقتصادي وفرص التبسيط وإعادة هندسة الإجراءات. وبحكم دورها كنقطة اتصال واحدة للقطاع الذي تنظمه، تلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بشمول الإجراءات من تسجيل النشاط الاقتصادي وصولا لتمكينه من بدء ممارسة العمل ليكون العمل شاملا مسار "رحلة المستثمر"[٥] بشكل متكامل بحيث تتولى مسؤولية تنسيق الإجراءات مع الجهات ذات العلاقة وبما يضمن انسجام وتسهيل الإجراءات وتمكين التواصل والتنسيق مع كافة الجهات المعنية، وضمان المتابعة من خلال أدوات رقمية قابلة للقياس والتحسين.

ج. اختبار الإطار المؤسسي

تؤدي الجهات التنظيمية القطاعية مهامها من خلال أطر مؤسسية تقوم على إدارات وأقسام معنية وفي كثير من الحالات لجان ترخيص داخلية أو مشتركة. يهدف هذا الاختبار إلى قياس فعالية الإطار المؤسسي القائم على منح الرخصة بحيث تلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بمراجعة أطرها المؤسسية والإدارية بشكل منهجي، بدءاً من تحديد المديريات أو الوحدات المعنية بالترخيص، والصلاحيات المخوّلة لها، وتوزيع الأدوار والمسؤوليات داخلها، وذلك لضمان بناء إطار مؤسسي ممكن وقادر على إدارة منظومة التراخيص بكفاءة وفعالية. وتشمل هذه المراجعة التأكد مما إذا كانت عملية الترخيص تتم بشكل مركزي أو من خلال المديريات في المحافظات، وتقييم وضوح العلاقة المؤسسية والتنسيق بين المركز والفروع، بما في ذلك الإشراف، جمع البيانات، ومتابعة جودة الخدمة وتطبيق المعايير بشكل موحد.

كما تلتزم الجهات التنظيمية بتقييم دور اللجان في عملية منح الرخص، إن وجدت، من حيث أسباب تشكيلها، تركيبتها وآليات عملها. علماً بأن اللجان تُعد من الممارسات التنظيمية غير الفعّالة، إذ تعكس غياب الأسس المؤسسية الواضحة لصنع القرار وغياب آليات التنسيق الفعالة بين الجهات ذات العلاقة. إضافة إلى أنها تعقد الإجراءات، وتؤدي إلى بطء في اتخاذ القرار وتُضعف المساءلة المؤسسية. ولذلك، ينبغي أن يتم اتخاذ القرار داخل الوحدة التنظيمية المختصة استناداً إلى صلاحيات مفوّضة ومعايير محددة وواضحة، على أن يتم اللجوء إلى اللجان في الحالات الاستثنائية ولأغراض مؤقتة، مثل تقديم المشورة الفنية أو دعم الانتقال نحو نموذج مؤسسي أكثر استدامة. ويجدر التفريق بين التنظيم من خلال اللجان المشتركة وممارسات جيدة في التنظيم مثل "النافذة الواحدة One Stop Shop" والتي بنماذجها المتطورة تعتمد على أدوات التنسيق الرقمية لتبادل البيانات وتمكين صناعة القرار بأقل الأعباء على الأنشطة الاقتصادية وبما يحقق مبدأ "الحكومة الواحدة".

تجديد الرخصة
- قاعدة عامة: الأصل أن تُمنح التراخيص لمدة غير محددة، ولا يجوز اشتراط تجديد الترخيص إلا إذا أثبتت الجهة التنظيمية أن طبيعة النشاط تنطوي على مخاطر جوهرية تستوجب التحقق الدوري من استمرار الالتزام، ولا يمكن إدارتها بفعالية من خلال الرقابة اللاحقة أو التفتيش أو أدوات تنظيمية أقل تقييداً.
وقد أثبتت الممارسات التنظيمية أن التجديد السنوي للتراخيص لا يحقق في حد ذاته أي هدف تنظيمي إضافي، ولا يضيف قيمة رقابية حقيقية في الحالات التي يمكن فيها ضمان الالتزام المستمر من خلال أدوات تنظيمية أخرى، الأمر الذي يجعله إجراءً شكلياً يفرض أعباء غير مبررة على كلٍ من الجهة التنظيمية وطالبي الترخيص (الأنشطة الاقتصادية). وبناءً عليه، فإن الأصل هو إصدار الترخيص لمرة واحدة دون تحديد مدة.
ولا يُنظر في اشتراط التجديد إلا في حالات استثنائية ومحددة جداً، يكون فيها التجديد أداة ضرورية ومتناسبة لتحقيق هدف تنظيمي واضح، وذلك وفقاً لقاعدة عبء الإثبات، بحيث تلتزم الجهة التنظيمية بإثبات عدم كفاية أدوات الرقابة اللاحقة أو التفتيش أو غيرها من الأدوات التنظيمية الأقل تقييداً لضمان الامتثال المستمر. ويُشترط لتبرير التجديد أن يحقق غرضاً تنظيمياً محدداً، كالحاجة إلى التحقق الدوري من استمرار الالتزام بمتطلبات زمنية أو قابلة للتغير، أو إعادة تقييم المخاطر الجوهرية المرتبطة بالنشاط، أو تحديث الشروط التنظيمية في حال تغير عوامل الخطر. وفي حال عدم تحقق ذلك، يُمنح الترخيص لمدة أطول أو دون مدة محددة، مع الاعتماد على آليات الرقابة اللاحقة كأداة أساسية للمتابعة.- عندما يكون تجديد الترخيص مبرراً تنظيمياً وضرورياً لتحقيق أهداف الحماية المناطة بالجهة التنظيمية القطاعية، تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بإيضاح مدة الترخيص ومعايير تجديده بشكل شفاف ومسبق في التشريعات ذات الصلة. وفيما يتعلق برسوم التجديد، فإنه ينطبق عليها ما ينطبق على رسوم منح الرخصة لأول مرة.
تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بمواءمة مدة الرخصة مع منظومة وتكرار التفتيش والرقابة القائمة على المخاطر، ولا يجوز استخدام التجديد كبديل عن التفتيش أو المتابعة والرقابة المستمرة.

[٥] "رحلة المستثمر" تعني التسلسل الكامل للخطوات التي يمر بها المستثمر منذ اهتمامه الأول بالمشروع وحتى بدء التشغيل، وتشمل كذلك المتابعة والتفتيش اللاحق وتجديد الترخيص وآليات الخروج من السوق أيضاً. وضمن مرحلة بدء العمل تشمل هذه الرحلة تسجيل الكيان القانوني، والحصول على كافة الرخص والموافقات سواء كانت بلدية أو قطاعية أو بيئية أو غيرها.

ح. اختبار الرسوم والبدلات

تقضي القاعدة التنظيمية بهذا الخصوص أن رسوم الترخيص لا يتم فرضها لتحقيق عوائد وإنما لتحقيق مبدأ "استرداد الكلفة Cost Recovery" والذي يعني أن قيمة رسوم الترخيص تفرض فقط لتغطية التكلفة الفعلية. ولضمان ذلك، تلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بمراجعة وتقييم منظومة فرض الرسوم القائمة وقيمة الرسوم المفروضة ومرجعيتها وأية رسوم أخرى يتم فرضها تحت مسميات أخرى مثل "البدلات". يهدف هذا الاختبار الذي يتم في حال ثبوت الحاجة للترخيص كأداة تنظيم، إلى تقييم عدالة الرسوم وقانونيتها، حيث تُفرض الرسوم وفقا لقانون.
عند تحديد قيمة رسوم الترخيص، تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية باحتساب التكلفة الفعلية لتقديم خدمة الترخيص وفقاً لآلية "تسعير الخدمة Service Pricing"، وذلك من خلال تحديد عناصر الكلفة المرتبطة بكل خدمة تنظيمية، مثل تدقيق الوثائق، التقييمات والمراجعة الفنية، إجراءات التفتيش، الأنظمة الإلكترونية، والتكاليف الإدارية، وبناءً على ذلك، تعتمد آلية تسعير بسيطة وشفافة تسترد هذه الكلفة فقط، مع مراعاة الفروقات في الجهد أو مستوى المخاطر عند الحاجة.
ويمكن أن تكون الرسوم ثابتة بمبلغ موحّد لجميع الأنشطة الاقتصادية التي يتم فرض الرخصة عليها، أو متغيرة بحسب مستوى المخاطر أو تعقيد النشاط أو الوقت والموارد المطلوبة لمعالجة طلب الحصول على الرخصة. والهدف هو تحقيق العدالة والشفافية، بحيث يدفع المستثمر فقط مقابل الجهد الفعلي الذي تبذله الجهة التنظيمية. ومع ذلك، يمكن للجهة التنظيمية القطاعية تخفيف الرسوم أو الإعفاء في حالات معينة ووفق معايير شفافة وواضحة بهدف دعم قطاعات أو أنشطة معينة وبصلاحية ممنوحة لها وفقا للتشريعات الناظمة للرخصة.

خ. اختبار الشفافية والتيقن والعدالة

يهدف هذا الاختبار للتحقق من قيام الجهة التنظيمية القطاعية بإتاحة كافة التشريعات والأدلة والمتطلبات والإجراءات بشكل واضح وميسر ودقيق لكافة المعنيين بكافة الوسائل المتاحة وبشكل مجاني. كما يتحقق هذا الاختبار من آلية التعامل مع الاستثناءات ضمن عملية الترخيص. بالإضافة لتقييم وسائل تقديم الشكاوى والاعتراض على قرارات الترخيص.

د. اختبار التنسيق والعمل المشترك

يشكل ضعف التنسيق والعمل المشترك بين الجهات التنظيمية ذات العلاقة سببا رئيسيا لتعقيد رحلة المستثمر وترتيب عبء كبير غير مبرر. يهدف هذا الاختبار إلى التحقق من وجود وفعالية آليات التنسيق وتبادل المعلومات والبيانات بين الجهات المعنية بتنظيم النشاط الاقتصادي/القطاع الذي يتم تقييم فرض الرخصة عليه وتطبيق مبدأ "طلب البيانات والمعلومات مرة واحدة Once Only Principle". كما يتحقق من وجود وفعالية التشاور مع الجهات المعنية من القطاعين العام والخاص ومؤسسات المجتمع المدني إن لزم. وتلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بوضع مصفوفة لكافة الجهات ذات العلاقة بتنظيم/ترخيص النشاط الاقتصادي وآليات التنسيق معها.

٤-١-٣ فعالية الرخصة في تحقيق الهدف التنظيمي وتعزيز نمو القطاع

الترخيص الفعال يساهم في تعزيز الالتزام، وفي حال تبين أن عددا كبيرا من الأنشطة الاقتصادية في القطاع المفروض عليه الرخصة يمارس بشكل غير قانوني، فإن هذا يدفع باتجاه إعادة النظر في الرخصة المفروضة. ولقياس الفعالية، تلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بإجراء مراجعة دورية للرخص القائمة وذلك بعد استكمال الاختبارات السابقة. ويعد هذا الإجراء مهماً جداً لقياس ما إذا كانت الرخصة وما زالت أداة تنظيم فعالة في تحقيق مبدأ الحماية والهدف التنظيمي الذي فُرضت لأجله من جهة، ودعم تطور القطاع ونمو الاستثمارات فيه من جهة أخرى. إذ لا يكفي إثبات أن الرخصة ضرورية وفقاً للاختبارات أعلاه إذا لم تكن فعّالة.

وتلتزم الجهات التنظيمية القطاعية، لهذه الغاية، بجمع وتحليل البيانات والأدلة لقياس مؤشرات تحقيق الحماية من المخاطر، الذي فرضت الرخصة لأجله ومعدلات التزام الأنشطة الاقتصادية، ومعدلات نمو القطاع والاستثمار فيه والاعتراضات على منظومة الترخيص. كما تلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بتحديد أي آثار سلبية نشأت مثل الاحتكار

أو العمل دون ترخيص[٦]، حيث أن فرض تراخيص أو متطلبات غير مبررة أو غير متناسبة يرفع كلفة الالتزام، ويدفع بالأنشطة الاقتصادية إلى التهرب التنظيمي، مما يؤدي إلى توسع الاقتصاد غير المنظم وانتشار الممارسات غير القانونية.

ووفقا لنتائج قياس ومتابعة مؤشرات الفعالية وبما ينسجم مع مخرجات اختبارات الضرورة والتناسب والخطورة والعبء الأفقي، تحدد الجهة التنظيمية القطاعية:

- **مدى استمرار الحاجة إلى الترخيص بالشكل المعمول به من عدمه**
- **الحاجة للتبسيط أو إعادة التصميم أو استبدال الرخصة بأدوات تنظيمية أخرى**
- **الحاجة إلى إجراءات داعمة مثل التوعية، أو التحول الرقمي، أو تعديل المتطلبات**

مخرجات المرحلة الأولى – المراجعة والتقييم
تُوثق الجهة التنظيمية القطاعية نتائج الاختبارات جميعها في تقرير مراجعة شامل يتضمن:
- التوصيات بشأن استمرار العمل بالرخصة أو تعديلها
- فُرص وأدوات التكامل مع الجهات التنظيمية الأخرى
- البدائل التنظيمية الممكنة
- المتطلبات والإجراءات المقترح تعديلها أو حذفها

عندما تُثبت الجهة التنظيمية القطاعية أن الرخصة:
- ضرورية ومبررة و
- فعّالة في تحقيق الهدف التنظيمي وتعزيز نمو القطاع

تقوم بالمضي في تصميم الرخصة (أو تعديلها) ويتم إعداد أو تعديل الإطار التشريعي الناظم لها حيث أن التشريع هو لغة التنظيم المبرر

٢-٤ المرحلة الثانية: تصميم/إعداد النموذج التنظيمي (Design Stage)

تهدف مرحلة تصميم/إعداد النموذج التنظيمي إلى تحويل نتائج مرحلة المراجعة والتقييم إلى نموذج تنظيمي متكامل وفعّال. وتتولى الجهة التنظيمية خلال هذه المرحلة إعداد النموذج التنظيمي الجديد (أو المعدل) للرخصة بما يضمن تحقيق التوازن بين أهداف الحماية ومبدأ التنظيم الأخف.

بناءً على مخرجات الاختبارات، وشكل الأداة التنظيمية المناسب لتحقيق الهدف التنظيمي/مبدأ الحماية، وبمراعاة كافة عناصر الرخصة في حال الإبقاء عليها، والأدوار التنظيمية الأخرى ذات العلاقة، تشرع الجهة التنظيمية القطاعية في العمل على الإطار التنظيمي المتكامل وعلى النحو التالي:

- **الأداة التنظيمية الأمثل: تُراجع الجهة التنظيمية القطاعية نتائج اختبار "الضرورة والتناسب والخطورة" بالإضافة لمخرجات اختبار العبء الأفقي واختبار المتطلبات، وبالانسجام مع مخرجات قياس الفعالية، لتحديد الأداة الأنسب من بين الأدوات التالية:**
  - **الرخصة: للأنشطة عالية الخطورة والتي تتطلب التحقق المسبق من متطلبات واشتراطات محددة**
  - **التسجيل[٧]: للأنشطة متوسطة الخطورة والتي يكفي فيها الإخطار المسبق وتقديم المعلومات الأساسية**

---

[٦] تتسبب بعض متطلبات الترخيص مثل فرض مسافات معينة تفصل بين الأنشطة الاقتصادية من نوع معين في نشوء ممارسات غير قانونية. بالإضافة إلى أن مثل هذه المتطلبات تدفع بالأنشطة الاقتصادية للعزوف عن الترخيص والتوجه لممارسة العمل بشكل غير قانوني.

[٧] التسجيل: قيام النشاط الاقتصادي بالتسجيل لدى الجهة التنظيمية القطاعية وهو مختلف عن تسجيل الكيان القانوني لدى جهات التسجيل.

- الإبلاغ :للأنشطة متدنية الخطورة، ولا يترتب عليه أي قرار أو رد من الجهة التنظيمية؛ إذ يقتصر على إعلام الجهة ببدء النشاط، سواء كان الإخطار من صاحب النشاط مباشرة أو من جهة حكومية أخرى مثل البلديات أو وزارة الصناعة والتجارة والتموين ضمن إجراءات تسجيل النشاط الاقتصادي
- الرقابة اللاحقة: بديل عن الترخيص عندما تكون المتطلبات تشغيلية وليست متطلبات مسبقة

توجيهات تنظيمية:

عند تصميم وإنفاذ النموذج التنظيمي الجديد، **تلتزم** الجهة التنظيمية بضمان انتقال عادل ومتوازن للأنشطة الاقتصادية القائمة، وبما يعزّز اليقين القانوني والاستقرار التشريعي دون الإضرار بالاستثمار أو استمرار الأعمال.

حيث يجب مراعاة اعتماد **فترات انتقالية واضحة وواقعية** ومراحل تدريجية للتطبيق، بما يمكّن الأنشطة القائمة من التكيّف دون تعطيل أعمالها أو إحداث تغييرات مفاجئة.

كما تعمل الجهة التنظيمية القطاعية على تحديد أية "حقوق مكتسبة" من إرث النموذج التنظيمي القديم لن يطالها التغيير، وما يجب الانتقال إليه تدريجياً وفقاً للنموذج التنظيمي الجديد أو المعدل.

وتلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بتوثيق مبررات اختيار الأداة التنظيمية في تقرير التصميم.

- الجوانب التشريعية المتعلقة بالرخصة الجديدة أو الرخصة المعدلة أو الأداة التنظيمية البديلة (عناصر الرخصة) للتأكد من وجود تفويض صريح باعتماد الأداة التنظيمية المقترحة، وتحديد عناصرها الأساسية من حيث نطاق التطبيق، والمتطلبات، والإجراءات، والرسوم. كما تلتزم الجهة بتعديل النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بما ينسجم مع الأداة المختارة ويضمن وضوح الصلاحيات وانضباطها ومشروعية التطبيق.
- المتطلبات: العمل على تطوير المتطلبات الفنية وتجويدها لخدمة مبدأ الحماية والهدف التنظيمي وتقليل الأعباء غير المبررة وإحالة كافة المتطلبات التشغيلية إلى منظومة التفتيش والرقابة اللاحقة.
- الإطار المؤسسي القائم على منح الرخصة أو إنفاذ الأداة التنظيمية الجديدة، وبيان أي ترتيبات مؤسسية أو إجراءات تحتاج إلى إعادة تصميم.
- قيمة الرسوم في حال الإبقاء على الرخصة سواء للترخيص أول مرة أو للتجديد -إن تبين الحاجة لتجديد الرخصة- بالاعتماد على مبدأ استراد الكلف.
- إجراءات منح الرخصة في حال الإبقاء عليها وبما يشمل كافة المراحل التي يمر بها النشاط الاقتصادي حتى يتمكن من ممارسة العمل. مع الالتزام بتبسيط الإجراءات وتقليل الوقت اللازم لإنجاز الرخصة وتبني مسارات للترخيص/التنظيم وفقا لمستوى الخطورة (Fast Track). وبيان الإجراء المبسط وفقا لمتطلبات أداة التنظيم البديلة في حال إلغاء الرخصة.
- التنسيق مع الجهات الحكومية الأخرى المتأثرة سواء بتعديل الرخصة أو إلغائها. ولا سيما تلك التي تعتمد إجراءات أو مسارات ترخيص مرتبطة بالرخصة الملغاة، لضمان اتساق الإجراءات عبر مختلف الجهات.
- مخرجات التشاور مع الجهات المعنية والقطاع الخاص.
- خطة تنفيذ ومتابعة زمنية.

تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية عند تصميم النموذج التنظيمي المعدل أو الجديد بما يلي:

- ✓ عدم فرض تجديد الرخصة إلا في حالات استثنائية ومبررة بالهدف التنظيمي
- ✓ الالتزام بمخرجات الاختبارات والفعالية وعكسها على النموذج التنظيمي
- ✓ دراسة أثر النموذج الجديد من خلال قياس الأعباء التنظيمية لضمان تناسبها وعدم زيادتها
- ✓ الإعلان عن المراجعة والتشاور مع كافة الجهات المعنية بشكل ممنهج وموثق
- ✓ تضمين حق الاعتراض بشكل منهجي وواضح
- ✓ بيان أثر التنظيم الجديد أو المعدل على الأنشطة الاقتصادية القائمة
- ✓ بيان أثر التنظيم على الجهة التنظيمية القطاعية من الناحية المؤسسية وتعزيز دورها التنظيمي الفعلي

٤-٣ المرحلة الثالثة: إنفاذ النموذج التنظيمي (Implementation Stage)

تهدف مرحلة الإنفاذ إلى تحويل النموذج التنظيمي الجديد أو المعدل إلى واقع عملي مستدام، من خلال الإعداد التشريعي والمؤسسي، وتعزيز الجاهزية الإدارية والتقنية، وضمان وضوح الأدوار والمسؤوليات. وتُعتبر هذه المرحلة الجسر الذي يربط التصميم بالتنفيذ الفعلي، وتشكل نقطة البداية في تطبيق الرخصة أو الأداة التنظيمية الجديدة بشكل متكامل وفعّال.

٤-٣-١ الإعداد والتطوير التشريعي

توجيهات تنظيمية:

تقوم مرحلة الإنفاذ على الترابط بين التنظيم والتشريع. فالأداة القانونية هي الصياغة الرسمية والتنفيذية للتنظيم. حيث يمثل التنظيم الفكرة والسياسة والمبادئ والمتطلبات الأساسية، بينما الأداة القانونية (قانون، نظام، تعليمات) هي الوثيقة الرسمية الملزمة التي تحول هذه القواعد إلى نص قابل للتطبيق والإنفاذ.

تلتزم الجهة التنظيمية بضمان أن النموذج التنظيمي الجديد أو المعدل يستند إلى أساس قانوني واضح، مدعوم بأنظمة وتشريعات فرعية وقرارات إدارية تحدد النطاق والإجراءات وآليات التنفيذ بوضوح.

وبعد اعتماد النموذج التنظيمي وتحديد شكله النهائي، يهدف الإعداد التشريعي في هذه المرحلة إلى التحقق من اتساق الإطار القانوني الجديد او المعدل مع المتطلبات القانونية والصياغية لكل عنصر من عناصر الرخصة، وفقًا لجدول عناصر الترخيص القطاعي. ويتركّز العمل هنا على مواءمة النصوص التشريعية والتنظيمية مع النموذج المعتمد، والتأكد من أنها تغطي عناصر الترخيص الأساسية بوضوح - كالأساس القانوني، والهدف التنظيمي، والنطاق، والمتطلبات، والإجراءات، والرسوم، وآليات التفتيش والعقوبات - وبالصياغة السليمة التي تضمن المشروعية وقابلية الإنفاذ. ولا يُعاد في هذه المرحلة تقييم اختيار النموذج أو تحليل الولاية أو الضرورة، بل يجري التأكد من أن الإطار التشريعي ينسجم مع النموذج التنظيمي المختار، وأن أي فجوات أو نصوص غير مكتملة تُعالج من خلال التعديلات التشريعية المناسبة سواء بتعديل القانون أو النظام، أو استحداث نصوص تكميلية وبما يضمن جاهزية الإطار القانوني للتنفيذ العملي، وتفادي أي إشكالات أو طعون أو تضارب أثناء تطبيق منظومة الترخيص الجديدة قبل بدء التنفيذ الفعلي للمنظومة.

٤-٣-٢ عناصر الترخيص القطاعي

تلتزم الجهات التنظيمية القطاعية عند إعداد وإنفاذ النموذج التنظيمي، والإعداد التشريعي باكتمال العناصر وتوصيات المتطلبات القانونية والصياغة الواردة في الجدول التالي:

	عناصر الترخيص	الوصف	المتطلبات القانونية ومتطلبات الصياغة
١	الأساس القانوني	النص القانوني الذي يمنح الجهة صلاحية الترخيص	يجب أن يتضمن القانون نصًا صريحًا يمنح الجهة صلاحية الترخيص، مع صياغة مباشرة تُشير بوضوح إلى المادة الممنحة للاختصاص وتجنب أي تفويض عام أو عبارات فضفاضة كما ينبغي أن يؤكد التشريع على مسؤولية الجهة التنظيمية القطاعية وولايتها (Ownership).
٢	الهدف التنظيمي	الهدف ومبدأ الحماية الذي تسعى الرخصة لتحقيقه	ينبغي أن يحدد التشريع الغاية التنظيمية ومبدأ الحماية الواجب تحقيقه، خاصة عند التنظيم لأول مرة ،ويتم التعبير عنه بصياغة دقيقة وقابلة للقياس، بعيدًا عن الأهداف الإنشائية أو العامة غير الملزمة.
٣	النطاق والتغطية	الأنشطة أو المنشآت أو الفئات التي يشملها الترخيص، مع إمكانية تحديد نطاق جغرافي أو قطاعي	يجب أن يمنح التشريع الجهة صلاحية تحديد الأنشطة أو المنشآت المشمولة، مع صياغة تُعرّف النطاق بدقة وتتجنب العبارات المفتوحة (مثل "أي نشاط مشابه") إلا إذا كانت مُعرّفة بوضوح
٤	متطلبات الترخيص	الشروط الفنية والوثائق المطلوبة للحصول على الرخصة	يجب أن يسمح التشريع بفرض المتطلبات المسبقة، وأن تُصاغ هذه المتطلبات في بنود إلزامية واضحة ومستقلة، مع تحديد المرجعية الفنية دون غموض. وتلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بهذا الصدد بالنص على على مبدأ (طلب الوثائق والبيانات مرة واحدة Once Only Principles).

	عناصر الترخيص	الوصف	المتطلبات القانونية ومتطلبات الصياغة
٥	الإجراءات والجهات المعنية	الخطوات الزمنية والإجراءات من تقديم الطلب حتى إصدار الرخصة متضمنة الجهات المشاركة	ينبغي أن يفوّض التشريع الجهة التنظيمية وضع إجراءات الترخيص وتحديد المسؤوليات، وأن تُصاغ الإجراءات بخطوات واضحة ومواعيد محددة وجهات مختصة دون أي التباس، وتلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بمقتضى التشريع بتبني مبدأ (الصمت يعني الموافقة Silence is Consent) واعتماد (نقطة اتصال واحدة Single Point of Contact) وتحديد بداية ونهاية للإجراءات و(أطر زمنية للقرارات Time-Bounded Decision)
٦	الرسوم المالية	المقابل المالي لخدمة الترخيص وفق مبدأ استرداد الكلفة	يجب أن يجيز القانون فرض الرسوم وأن يحدد منهجية احتسابها وفق مبدأ (استرداد الكلفة)، وأن تحدد الرسوم أو معايير تقديرها بدقة مع منع أي رسوم غير منصوص عليها.
٧	مدة الصلاحية والتجديد	فترة سريان الرخصة وآلية تجديدها والتي يجب أن تكون مبررة واستثنائية	يجب أن يستند تحديد مدة الرخصة وتجديدها إلى تفويض قانوني واضح، وأن تُصاغ المدة وشروط التجديد بصياغة محددة، مع التأكيد أن التجديد استثناء مبرر وليس قاعدة.
٨	الالتزامات التشغيلية	المتطلبات التي يجب على النشاط الاقتصادي الالتزام بها أثناء التشغيل	يجب أن يتيح التشريع للجهة فرض التزامات تشغيلية لاحقة للترخيص، وأن تُصاغ هذه الالتزامات بصياغة قابلة للقياس ومحددة بالمعايير الفنية الملزمة.
٩	التفتيش والرقابة	آليات التحقق من الالتزام بالشروط التشغيلية والاستمرار في الالتزام بشروط الترخيص	يجب أن يمنح القانون الجهة التنظيمية صلاحية الرقابة والتفتيش، وأن تُحدد آليات التحقق والرقابة بصياغة واضحة تمنع السلطة التقديرية المطلقة وتربط النتائج بإجراءات محددة
١٠	العقوبات والتنفيذ	تحديد المخالفات وإجراءات التصحيح والعقوبات المقررة	يجب أن يربط التشريع الالتزام بالتنظيم بفرض عقوبات أو تدابير تصحيحية، وأن تُصاغ المخالفات والعقوبات بصياغة دقيقة وجداول واضحة دون عبارات عامة أو فضفاضة
١١	الأحكام الانتقالية	الأحكام التي تبين مصير الأنشطة الاقتصادية القائمة والتي حصلت على رخصها بموجب تشريعات سابقة وأثر التنظيم الجيد/المعدل عليها	لمنع إحداث فراغ قانوني أو إرباك في المراكز القانونية للمشغلين، يعتمد المشرّع الأردني عادةً نصوصاً انتقالية أو نصوصاً حافظة للحقوق. هذه النصوص تهدف إلى: - حماية المراكز القانونية القائمة ومنع المساس بمبدأ الاستقرار القانوني. - تنظيم الانتقال السلس من التشريع القديم إلى الجديد. - تمكين الجهة التنظيمية من ضبط الامتثال للمتطلبات الجديدة من خلال مراحل زمنية واضحة. - تحديد ما إذا كانت الرخص السابقة تُعدّ سارية تلقائياً أم يجب تجديدها أو توفيق أوضاعها. وتأخذ هذه النصوص عادةً أحد شكلين: الأول: اعتبار الأنشطة المرخصة سابقاً مرخصة حكماً بما يحفظ استمرارية المرفق الاقتصادي، ويمنع نشوء وضع «غير قانوني» نتيجة تغيير التشريع. الثاني: إلزام الأنشطة القائمة بتوفيق أوضاعها خلال مدد انتقالية محددة، سواء لتعديل البنية التحتية، أو استكمال الاشتراطات، أو تحديث السجلات.
١٢	الشفافية والمساءلة	آليات النشر والتظلم وتمكين الحق في الاعتراض	يجب أن ينص التشريع على التظلم والاعتراض، وأن تُصاغ آليات التظلم بلغة مباشرة تُحدد الجهة المختصة والمدة والمتطلبات الإجرائية لتقديم التظلم او الاعتراض لضمان التيقن القانوني.

٤-٣-٣ الإطار المؤسسي والحوسبة وقواعد البيانات

تلتزم الجهات التنظيمية القطاعية بإنشاء وتشغيل منظومة الترخيص الجديدة او المعدلة ضمن إطار مؤسسي متكامل يضمن الكفاءة، ووضوح الصلاحيات، ووجود آليات تنسيق فعّالة، وبناء قواعد بيانات تُسهِم في اتخاذ القرار المبني على الأدلة. ويُعد التحول الرقمي أداة داعمة هامة لتعزيز هذه المنظومة ويجب العمل على تطويرها، دون أن يكون شرطاً لبدء أو نجاح الإصلاحات الأساسية.

- داخلياً:
  - ✓ تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بوضع هيكل مؤسسي واضح لإدارة عملية الترخيص يشمل إنشاء الوحدات التنظيمية اللازمة داخل الجهة وتحديد المسؤوليات والصلاحيات وخطوط الإشراف والاختصاصات بين الإدارات المعنية ("من يقوم بماذا") وآليات اتخاذ القرار لضمان الاتساق والفعالية والانسجام الداخلي ومنع التداخل في المهام
  - ✓ تعمل الجهة التنظيمية القطاعية على تطوير أدوات عمل مناسبة لإدارة إجراءات الترخيص، سواء كانت ورقية أو رقمية أو هجينة، وفق قدراتها وإمكاناتها، مع السعي التدريجي نحو تحسين مستوى الأتمتة.
  - ✓ تضمن الجهة التنظيمية توافر الكفاءات الفنية والقانونية والإدارية اللازمة لتطبيق النموذج التنظيمي الجديد، مع تعزيز المهارات الرقمية تدريجياً وفق الحاجة.
- خارجياً :
  - ✓ تحدد الجهة التنظيمية آليات التنسيق والتواصل مع الجهات ذات العلاقة، والاستفادة من السجلات المتاحة وقواعد البيانات الوطنية أو القطاعية، مع إيلاء الربط الالكتروني الأهمية التي يستحقها دون أن يكون شرطاً مسبقاً، بل هدفاً يتم العمل عليه وتطويره بشكل تدريجي وبما ينسجم مع التوجهات الوطنية في هذا السياق.
  - ✓ تلتزم الجهة التنظيمية ببناء قواعد بيانات أساسية حول الأنشطة الاقتصادية وعمليات وإجراءات الترخيص ومستويات المخاطر والالتزام، سواء كانت هذه القواعد رقمية بالكامل أو مُدارة بوسائل بسيطة في مرحلة انتقالية.
  - ✓ تنشر الجهة التنظيمية القطاعية بشكل دوري مؤشرات أداء مناسبة تعكس جودة الخدمات وتطورها ومدد الإنجاز ومستوى الالتزام والتحسينات المتحققة.
  - ✓ تلتزم الجهة بإعداد وتوحيد الأدلة التشغيلية والنماذج الإجرائية (SOPs) لكل مرحلة من مراحل الترخيص والتفتيش اللاحق، لضمان الاتساق ووضوح التطبيق عند بدء تنفيذ النموذج الجديد.

توجيهات تنظيمية:

لا تنظيم فعال بدون بيانات صحيحة وواضحة ومحدثة حول القطاع والأنشطة الاقتصادية التي يتم تنظيمها من حيث خصائص الأنشطة المرخصة/المنظمة ومواقعها والتزامها.

تمكّن البيانات والمعلومات حول الأنشطة الاقتصادية الجهة التنظيمية القطاعية من أداء أحد أهم أدوارها القائم على توفير بيانات دقيقة وواضحة ومحدثة للمستفيدين والمهتمين بما يضمن توجيههم بشكل سليم.

خامساً: المتابعة وإدارة التغيير

تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بإدارة مرحلة ما بعد الإصلاح لضمان الانتقال السلس إلى النموذج التنظيمي الجديد أو المعدل، وتعزيز الالتزام، وتحسين الممارسات استناداً إلى النتائج الفعلية خلال التنفيذ من خلال : .

١. بناء القدرات والتدريب
   - ✓ تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بتدريب كوادرها في مجالات التنظيم، التقييم القائم على المخاطر، التفتيش، أدوات الإنفاذ، المهارات الإدارية، والمهارات الرقمية، إضافة إلى رفع الوعي بدور الجهة التنظيمية في دعم نمو القطاع وتمكين المنشآت الصغيرة والمتوسطة وتعزيز البيئة الممكنة لها.
   - ✓ يشمل التدريب توضيح فلسفة الإصلاح وإجراءات الترخيص الجديدة وكيفية استخدام الأدلة التشغيلية والنماذج الموحدة.
٢. إدارة التغيير والتواصل
   - ✓ تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بإدارة عملية التغيير عبر خطط تواصل داخلية، توزيع مسؤوليات واضحة، وإشراك الموظفين في عمليات التحسين.
   - ✓ تعمل الجهة التنظيمية القطاعية على توفير قنوات اتصال فعّالة للأنشطة الاقتصادية لتقديم المشورة والمساعدة الفنية خلال مرحلة الانتقال إلى النموذج الجديد وبشكل مستمر.
   - ✓ تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بنشر معلومات وإرشادات محدثة توضح المتطلبات والإجراءات.

٣. المتابعة والرصد والتقييم
- ✓ تتبنى الجهة التنظيمية القطاعية نظام متابعة ورصد مستدام لقياس أثر النموذج التنظيمي الجديد يشمل: جودة الخدمة، مدد الإنجاز، مستويات الالتزام، عدد الشكاوى، ومستوى الوضوح والشفافية.
- ✓ تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بإجراء تقييم شامل للنموذج التنظيمي الجديد خلال سنة من نفاذه لتحديد فعاليته وأثره وفرص تطويره.

٤. تحديث الأدلة والنماذج
- ✓ تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بمراجعة وتحديث الأدلة التشغيلية والنماذج الإجرائية بشكل دوري بناءً على نتائج المتابعة والرصد والتغذية الراجعة من الأنشطة الاقتصادية.

٥. المراجعة المستمرة للإطار التنظيمي
- ✓ تلتزم الجهة التنظيمية القطاعية بوضع جدول زمني شامل لمراجعة جميع الرخص والشكليات والإجراءات والمتطلبات المفروضة بهدف إزالة غير الضروري منها أو تبسيطها أو تحديثها.
- ✓ تعتمد عملية المراجعة على الدروس المستفادة ونتائج المتابعة لضمان التطوير المستمر للنموذج التنظيمي.