

التوزيع: محدود
E/ESCWA/TCD/1992/9
٢٤ حزيران/يونيو ١٩٩٢
ARABIC
الأصل: بالعربية



الأمم المتحدة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا شعبة النقل والاتصالات

١٩٩٢
٤ 1992

تطوير الهيكل التنظيمي لقطاع النقل

تقرير عن المهمة الاستشارية
الى الادارة العامة لشؤون النقل
وزارة المواصلات، دولة الكويت
(خلال الفترة من ٢٤ أيار/مايو الى ٤ حزيران/يونيو ١٩٩٢)

اعداد

عبد القادر فتحي لاشين
المستشار الاقليمي للنقل

الآراء الواردة في هذا التقرير تعبر عن وجهة نظر المستشار الاقليمي ولا تمثل بالضرورة رأي اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا.



المحتويات

<u>رقم الصفحة</u>	<u>الموضوع</u>
(٥)	مقدمة
(١)	ملخص التقرير
(٣)	القسم الأول : موضوع المهمة
(٥)	القسم الثاني : الوضع القائم بالنسبة للإدارة العامة للنقل
(١٠)	القسم الثالث : التشابكات مع الإدارات الحكومية الأخرى المرتبطة بنشاط القطاع
(٢٠)	القسم الرابع : الجهاز الإداري الجديد المقترح للإشراف على قطاع النقل البري والبحري
(٢٨)	القسم الخامس : آليات التنفيذ
(٣٣)	الملاحق :

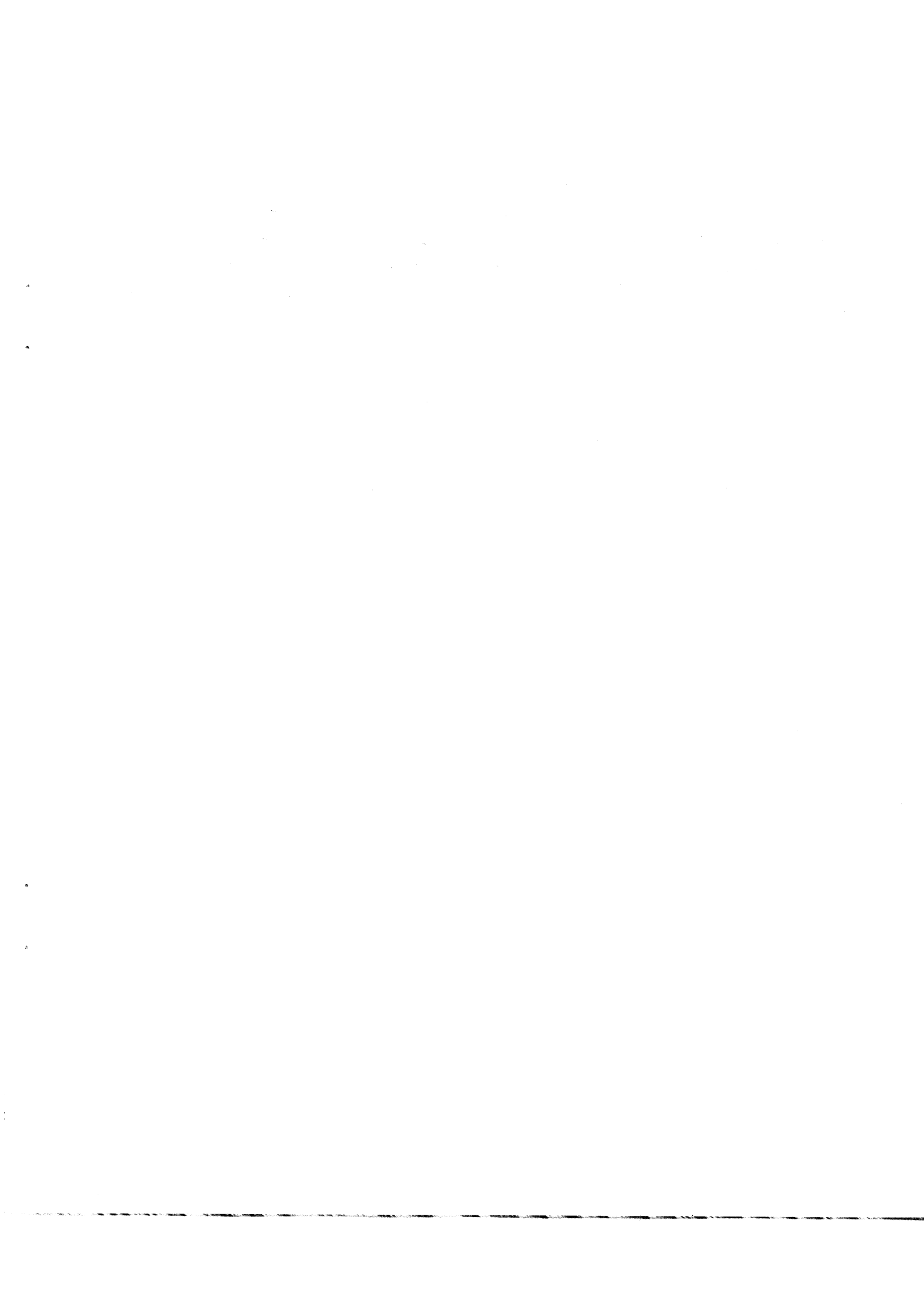


مقدمة

يحتوى هذا التقرير على أهم النتائج التي أسفرت عنها المهمة الاستشارية التي قام بها السيد عبدالقادر فتحي لاشين المستشار الاقليمي للنقل لدى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا الى الادارة العامة للنقل بوزارة المواصلات بدولة الكويت من الفترة من ٢٤ أيار/مايو الى ٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢.

وينتهز المستشار الاقليمي للنقل هذه الفرصة ليعبر عن شكره وتقديره لسعادة عبد الرحيم المشارى الياقوت وكيل الوزارة المساعد للادارة العامة لشؤون النقل وسعادة عبد الرحمن خليل ابراهيم المستشار الاقتصادي لمعالي وزير المواصلات.

كما يقدم شكره الى السادة المسؤولين ببرنامج الأمم المتحدة الانمائي بالكويت على المساعدة القيمة التي لقيها خلال هذه المهمة.



ملخص التقرير

أصبحت صناعة النقل من الصناعات الهامة التي ترتبط بحياة شريحة كبيرة من المجتمع بالإضافة الى ارتباطها الوثيق بكل ما يحدث على الساحة من متغيرات سياسية كانت أم اقتصادية. ومن هنا يبرز الدور الهام الذي تقوم به وزارة المواصلات في تنظيم هذا القطاع والاشراف على المؤسسات العاملة في هذا المجال ووضع الخطط والمشروعات ورسم السياسات اللازمة لضمان تشغيل هذا القطاع بكفاءة عالية.

الا أنه من ناحية أخرى فان قطاع النقل يختلف عن باقي القطاعات من ناحية تشعبه وامتداد خدماته وتنوع هذه الخدمات وتأثيره على مختلف جوانب الحياة الأمر الذي أدى الى تشابكه من ناحية المسؤوليات مع العديد من الادارات الحكومية وغير الحكومية وفي غياب سند قانوني صريح يحدد مسؤوليات كل من هذه الادارات والدور المحدد لها فان الجهاز الادارى الحالي المسؤول عن القطاع يعاني من مشاكل جمه في سبيل اداء مهامه على الوجه الاكمل. ومن منطلق برامج وزارة المواصلات في تطوير العمل في قطاع النقل واعطائه الدفعة القوية التي تمكنه من أخذ موقعه الملائم بين سائر القطاعات صدر القرار الوزارى رقم ٩١/١١٨ بتاريخ ١٩٩١/١٣/٤ بتشكيل لجنة بالوزارة لدراسة اعادة تنظيم الادارة العامة لشؤون النقل تمهيدا لانشاء الهيئة العامة للنقل. وقد استعانت اللجنة بالمستشار الاقليمي للنقل بالاسكوا في تحليل البيانات التي تم تجميعها ووضع المقترحات الخاصة بالتطوير وصياغة الدراسة في شكلها النهائي.

والتقرير الحالي يوضح الوضع الحالي في القطاع والاسس المقترحة لتطوير أداء الجهاز الادارى الحالي المشرف على القطاع.

ويتضمن التقرير خمسة أقسام - يتناول القسم الاول منها تفاصيل المهمة. أما القسم الثاني فيتناول الوضع القائم بالنسبة للادارة العامة للنقل والتطور التاريخي لها والقرارات الوزارية المختلفة التي تحدد تنظيم العمل بها واختصاصات الادارات المختلفة المنبثقة عن الادارة العامة. وهي ثلاث ادارات: الشؤون البحرية، الشؤون الفنية، والنقل البرى.

يتناول القسم الثالث تفاصيل التشابكات مع الادارات الحكومية الاخرى المرتبطة بنشاط القطاع سواء في المجالات التخطيطية أو التنظيمية أو الاشرافية ودور تلك الادارات وما تقوم به كل منها في أى من هذه المجالات وبالاخص مع الادارة العامة للجمارك والادارة العامة للمرور اضافة الى المشاكل مع البلدية ووزارة الاشغال ووزارة التجارة والصناعة وما الى ذلك.

يتناول القسم الرابع المقترحات الخاصة بإنشاء جهاز إداري جديد للإشراف على قطاع النقل البري والبحري (النقل الجوي خارج إطار عمل الهيئة حيث توجد أجهزة أخرى مسؤولة عن ذلك النشاط). في ضوء الأوضاع القائمة في الدولة وبالمقارنة مع القطاعات الأخرى فقد اقترح إنشاء هيئة عامة للنقل البري والبحري. كما تم توضيح الغرض من إنشاء الهيئة واختصاصاتها. وتحديد الهيكل التنظيمي الخاص بها والإدارات والوحدات المختلفة بكل منها - وكذلك مقترحات تشكيل مجلس الإدارة. أما القسم الخامس فيتناول آليات تنفيذ الاقتراح الخاص بإنشاء هذه الهيئة بما في ذلك تنسيق العمل مع الأجهزة والمؤسسات المرتبطة بالقطاع، أسلوب الهيئة في تنظيم القطاع والإشراف على المؤسسات والشركات والأفراد القائمين بالتشغيل وأخيرا أهمية توفير الكوادر البشرية المادية لقيام الهيئة بأداء مهامها.

والجزء الأخير من التقرير يتضمن الملاحق.

القسم الاول

موضوع المهمة

تلقت وحدة التعاون الفني بالاسكوا برقية من الممثل المقيم لبرنامج الامم المتحدة بدولة الكويت جاء فيها طلب وزارة المواصلات الاستعانة بالمستشار الإقليمي للنقل بالاسكوا في المواضيع التالية:

- اعداد قاعدة معلومات لقطاع النقل؛
- اعداد دراسة عن أسس حساب توقعات الزيادة في الطلب على النقل مستقبلا؛
- اعداد خطة للنقل البرى في دولة الكويت تغطي الفترة حتى عام ٢٠٠٠؛
- تقييم الاضرار التي اصاب قطاع النقل.

ونظرا لتعدد الموضوعات التي تطلب الوزارة المساعدة في معالجتها بالاضافة الى تشعبها وضخامة العمل المنوط بها فقد طلبت الاسكوا أن تقسم مهمة المستشار الى فترتين الاولى لتحديد مجال العمل بدقة والبدء بمعالجة الموضوعات العاجلة على أن تخصص الفترة التالية لاستكمال الدراسات المطلوبة. وقد تحددت المهمة الاولى في الفترة من ٥/٢٤ الى ٩٢/٦/٤ على أن تحدد مواعيد المهمة الثانية ومدتها بالتنسيق مع الاطراف المعنية.

وفي بداية المهمة تمت مقابلة سعادة وكيل الوزارة المساعد لشؤون النقل. وقد قام بتحديد أولويات العمل المطلوب في موضوع كلفت به الادارة بقرار من معالي وزير المواصلات لاعداد دراسة عن اعادة تنظيم الادارة العامة لشؤون النقل والذى صدر بخصوصه القرار الوزاري رقم ٩١/١١٨ بتاريخ ١٩٩١/١٢/٤ بتشكيل لجنة من السادة المسؤولين بالوزارة لاعداد هذه الدراسة. على أن يتضمن عمل المستشار الاقليمي للنقل ما يلي:

- مراجعة محاضر اجتماعات اللجنة؛
- مراجعة القوانين والقرارات واللوائح والنظم التي صدرت من مختلف الجهات والمرتبطة بنشاط القطاع؛
- مراجعة الدراسات السابقة فيما يخص النواحي التنظيمية لقطاع النقل؛
- مقارنة وضع القطاع مع القطاعات المماثلة لبعض الدول العربية أو الدول الأوروبية؛
- دراسة البيانات المتاحة وتوصيف المشكلة وعرض التشابكات بين أعمال الادارة العامة للنقل والمؤسسات الحكومية الأخرى المرتبطة بنشاط القطاع؛

- وضع المقترحات الخاصة بتطوير نظام العمل في الادارة العامة للنقل واختصاصات الجهاز الجديد وهيكله التنظيمي؛
- وضع تصور لاليات تنفيذ المقترحات لامكان التغلب على المشاكل الادارية والتنظيمية وكذلك اعداد تصور لمعالجة الامور الخاصة بتنمية الكوادر البشرية.

القسم الثاني

الوضع القائم بالنسبة للإدارة العامة للنقل

١- تطور تنظيم العمل بالإدارة

ان أحد الأسباب الرئيسية للمشكلات التي تجابهها الإدارة الحالية في السيطرة على أعمال تنظيم القطاع هو التغيير المستمر في تبعية بعض مؤسسات الدولة الى الوزارات المختلفة وبالتالي تمسك تلك المؤسسات ببعض الأدوار التي كانت تقوم بها سابقا بغض النظر عما اذا كان هذا الدور ما زال في اطار اختصاصها من عدمه.

ومن ثم فان متابعة التسلسل التاريخي لقيام الإدارة الحالية يعتبر نقطة هامة في التعرف على بعض أسباب التشابكات القائمة مع بعض مؤسسات الدولة الأخرى الحكومية.

بدأت وزارة المواصلات تأخذ دورها في الاشراف على قطاع النقل وتنظيمه ابتداءا من عام ١٩٧٩ وذلك بصدور المرسوم الأميري في ١٩/١/١٩٧٩ - وقامت الوزارة بممارسة دورها هذا من خلال الإدارات التي كانت تابعة لها والتي لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بقطاع النقل مثل:

- المؤسسة العامة للموانئ؛
- الإدارة العامة للجمارك.

ولم تدع حاجة العمل وقتئذ لانشاء ادارات متعددة جديدة لإدارة قطاع النقل تزييد في الاعباء الوظيفية والالتزامات المالية على كاهل الدولة.

الا أن هذا الوضع لم يدم كثيرا فقد انفصلت الإدارة العامة للجمارك وأصبحت تابعة لوزارة المالية. كما انفصلت المؤسسة العامة للموانئ وأصبحت هيئة مستقلة ومن ثم فقد صدر قرار وزير المواصلات رقم ٨٠/٣٣ بتاريخ ٩٨٠/٢/٥ بشأن انشاء ادارة متخصصة في شؤون النقل بالوزارة تسمى الإدارة العامة لشؤون النقل، وحدد هذا القرار المهام التي تقوم بها هذه الإدارة من اصدار التشريعات في مجال النقل واطرام الاتفاقيات وقيد السفن واطدار الشهادات اللازمة بهذا الخصوص ومتابعة الأعمال الخاصة بالتلوث البحري وتطبيق الاتفاقيات الخاصة بذلك وغيرها - ويلاحظ هنا أن السند القانوني الذي تستند اليه الإدارة في اداء مهامها هو قرار وزارى وليس مرسوم اميرى.

وعلى ضوء ذلك صدر القرار الوزاري رقم ٨١/١١٠ بتاريخ ١٩٨١/٥/٨ باعتماد الهيكل التنظيمي - بوضعه الحالي - للادارة العامة لشؤون النقل وتنظيم اختصاصات العمل بإداراتها الثلاث وهي:

- ادارة الشؤون البحرية؛
- الادارة الفنية للنقل؛
- ادارة الشؤون الاقتصادية والحركة.

وفي الاجزاء التالية سيتم توضيح الموقف في كل من هذه الادارات على حده وبالذات في مدى ممارستها للمهام الموكلة اليها.

٢- تفاصيل مهام ادارة الشؤون البحرية الحالية:

تعتبر ادارة الشؤون البحرية، الادارة المختصة بالاشراف على قطاع النقل البحري وما يتصل به من أمور ملاحية في المياه الاقليمية الكويتية، وتقوم هذه الادارة بمراقبة المياه الاقليمية الكويتية من التلوث، وهي المسؤولة عن قيد كل قطعة بحرية كويتية تدخل أو تجوب المياه الكويتية، وتصدر جميع الشهادات المتعلقة بربابنة السفن والطواقم البحريين الكويتيين وخلافه، كما تقوم بالتفتيش الدوري المفاجيء على جميع السفن والبواخر لتحديد مدى مطابقتها لاجراءات السلامة، وتقوم أيضا بممارسة الاختصاصات التالية.

(أ) تسجيل السفن الكبيرة والصغيرة الكويتية واصدار شهادات خاصة بها، والتفتيش الدوري عليها سنويا بغرض تجديد تلك الشهادات، والتأكد من استيفائها لشروط السلامة، وذلك طبقا لقانون التجارة البحرية رقم ١٩٨٠/٢٨ وقانون السفن الصغيرة رقم ١٩٦٠/٣٦، وهذا بعد استيفاء شروط ومتطلبات خاصة.

(ب) تسجيل الوكالات الملاحية بعد توفر الشروط القانونية اللازمة، واصدار التصاريح الخاصة بدخول السفن الأجنبية سواء المنتظمة منها أو المستأجرة للموانئ الكويتية، تنفيذا لقانون التجارة البحرية رقم ١٩٨٠/٢٨ والقرار الوزاري رقم ٨١/٢٨٢ الخاص بتنظيم قيد الوكالات الملاحية.

(ج) اصدار شهادات ربابنة السفن الكويتية بعد اجتيازهم الاختبارات اللازمة، وادوار سجلات الخدمة البحرية وشهادات الكفاءة للعاملين على السفن الكويتية العابرة للمحيطات، واعتماد عقود العمل البحرية للسفن الكويتية، والاشراف على صعود ونزول البحارة عند التحاقهم بالخدمة على السفن الكويتية، أيضا البت في النزاعات بين اصحاب السفن والبحارة أو بين البحارة بعضهم البعض.

(د) اصدار الجواز البحري عملا بالمرسوم رقم ٢٩ لسنة ١٩٨٠.

(هـ) التحقيق في حوادث التصادم البحري بين السفن، وذلك طبقا للأنظمة الدولية لمنع التصادم البحري بين السفن في المياه الإقليمية الكويتية، وطبقا للأنظمة الدولية لمنع التصادم في أعالي البحار وقانون التجارة البحرية الكويتي.

(و) التحقيق في حدوث التلوث البحري بالزيت من السفن طبقا لقانون منع تلوث المياه الصالحة للملاحة بالزيت رقم ١٢/١٩٦٤.

(ز) التفتيش الدوري والمفاجيء على السفن الكويتية والاجنبية التي تزور الموانئ الكويتية للتأكد من التزامها بشروط سلامة الارواح في اعالي البحار وسلامة أجهزة ومعدات السفينة وصلاحيه شهاداتها تنفيذا لقانون التجارة البحرية الكويتي.

(ح) دراسة الاتفاقيات البحرية الدولية التي تصدر عن المنظمة البحرية الدولية (أمو) وعن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الاونكتاد) تمهيدا للمصادقة عليها.

(ط) دراسة الاتفاقيات الخاصة بالملاحة البحرية بين الكويت والدول الأخرى لتسهيل مصالح الشركات والأفراد الكويتيين في الخارج.

(ك) تمثيل الكويت في كافة المنظمات والهيئات الدولية والإقليمية المتخصصة في شؤون النقل والملاحة البحرية والاتصالات البحرية وشؤون البحارة، وحضور الاجتماعات والندوات التي تنظمها كافة الهيئات الدولية المتعلقة بالشؤون البحرية.

وتقوم ادارة الشؤون البحرية بممارسة كافة هذه الاختصاصات دون أية مشاكل تذكر مع الادارات الحكومية الأخرى المعنية بالدولة.

٣- تفاصيل مهام الادارة الفنية للنقل:

تعتبر الادارة الفنية للنقل الجهاز المختص بالدراسات المتعلقة بالنواحي الفنية للنقل، وكذلك المشروعات المتعلقة بالنقل في البلاد، وتمارس حاليا أغلب اعمالها في مشاريع النقل البحري وتقوم بتشبيت الركائز والدلائل الملاحية في المياه الاقليمية الكويتية بالاضافة الى المسوحات المستمرة الهيدروجرافية واصدار الخرائط والتعاميم والتحذيرات الملاحية.

وتقوم بممارسة الاختصاصات التالية:

(أ) تشبيت وصيانة الدلائل الملاحية، والركائز البحرية، حيث تعتبر هذه الدلائل من الامور الاساسية اللازمة في ارشاد السفن والبواخر، حيث توضع الممرات والقنوات المائية واماكن الخطورة في البحر.

(ب) المسح الهيدروجرافي للمياه الاقليمية الكويتية واصدار الخرائط الملاحية اللازمة التي تخدم كافة رواد البحر (سواء المواطنين أو الجهات الحكومية).

(ج) اصدار التعاميم والتحذيرات الملاحية المتعلقة بسلامة الملاحة البحرية سواء داخل المياه الاقليمية الكويتية أو خارجها

(د) تعميق الممرات الملاحية والموانئ التابعة للوزارة (ميناء مدينة فيلكا)، وازالة كافة القطع الاجسام الفارقة لغرض تأمين الملاحة؛

(هـ) القيام بالمشاركة والمتابعة في بعض الدراسات المتعلقة بقطاع النقل البري مثل مشروع انشاء طريق بري مباشر يربط دول مجلس التعاون لدول الخليج، وكذلك وصلات الربط فيما بينها.

وتعتبر المهام السابقة جزءا من مهام أوسع من المفروض أن تقوم بها الادارة الفنية للنقل.

٤- تفاصيل مهام ادارة النقل البري

ادارة النقل البري هي الجهة التنظيمية والاشرفية المختصة بالنقل البري في البلاد، وتقوم هذه الادارة باقرار السياسات ووضع النظم والقواعد التي تحكم هذا القطاع بهدف تشجيع الناقل المحلي وحمائته، ويهدف ضمان فاعلية اداء هذا القطاع وممارسته لدوره الطبيعي، وتقوم الادارة حاليا بالمهام التالية:

(أ) إصدار شهادة مزاولة نشاط النقل البري، وهذه الشهادة يتم منحها من واقع سجلات القيد الخاصة بشركات ومؤسسات النقل الكويتية، وبهما يستطيع الناقل أن يمارس أعمال النقل الداخلي والخارجي للركاب والبضائع، وذلك بعد استيفاء شروط محددة.

(ب) دراسة طلبات منح أو تجديد التراخيص المتعلقة بنشاط النقل وكل ما يتعلق من معلومات خاصة بالترخيص التجاري الصادر من وزارة التجارة والصناعة، شريطة أن يكون الترخيص التجاري متعلقاً بنشاط النقل.

(ج) إجراء الدراسات المكتبية المحدودة المتعلقة باستراتيجيات وسياسات النقل، والمشاركة في بعض الدراسات والموضوعات الواردة من مختلف الجهات مثل مجلس التعاون لدول الخليج العربية وجامعة الدول العربية.

(د) دراسة الجدوى الاقتصادية من الاتفاقيات الخاصة بالنقل سواء الإقليمية أو الدولية الجماعية، أو الدولية الثنائية بالتعاون مع الشؤون القانونية بالوزارة، وتحديد مدى ملائمة هذه الاتفاقيات مع القواعد والسياسات المعمول بها في البلاد.

والمشاركة أيضاً في أعمال اللجان المنبثقة عن هذه الاتفاقيات والخاصة بمتابعة بنودها.

(هـ) مراجعة ودراسة وإجراء التصديقات اللازمة على العقود الثنائية التي تترد للإدارة بين شركات النقل البري الكويتية وشركات النقل في الدول العربية وغيرها العربية.

وهذه العقود تعتبرها الإدارة عقود تشغيلية لتنفيذ عمليات النقل المشتركة، ويأتي تصديق الإدارة على هذه العقود ضماناً لعدم مخالفتها للسياسات والقواعد المحلية بقطاع النقل البري وذلك بالتنسيق مع الشؤون القانونية بالوزارة.

يتضح مما سبق أن الإدارة تمارس دوراً محدوداً في إدارة وتنظيم هذا القطاع بالرغم من أهميته، وهناك أعباء أخرى ينبغي أن تتصدى لها الإدارة بغية الوصول إلى أهدافها في تطوير القطاع وحمايته، وزيادة فعاليته الاقتصادية.

القسم الثالث

التشابكات مع الادارات الحكومية الاخرى والمرتبطة بنشاط القطاع

١. مقدمة

بالرغم من أن القرار الوزاري رقم ٨٠/٢٣ والقرار الوزاري المنظم لشؤون عمل الادارة العامة لشؤون النقل رقم ٨١/١١٠ قد أوضحا المهام الوظيفية للادارة في تنظيم قطاع النقل والاشراف على مختلف أنشطته في مجالي النقل البري والنقل البحري. الا أن واقع الامر يشير الى أن الادارة لم تتمكن في خلال ما يزيد عن احدى عشر عاما منذ انشائها حتى الآن من ممارسة هذه المهام بصورة فعالة سواء على المستوى القومي للدولة من وضع خطط ومشروعات النقل ورسم السياسات ووضع الاستراتيجيات التي يسيّر عليها القطاع أو بالنسبة لمجال العمل وبالذات فيما يخص النقل البري والتنظيم الفعلي لاعماله والاشراف على مختلف المؤسسات التي تمارس العمل في هذا المجال.

ان تشتت مسؤولية قطاع النقل بين مختلف أجهزة الدولة أمر له سلبياته العديدة سواء داخليا أو خارجيا. ولا بد من تحديد واضح لمسؤوليات كل من هذه الاجهزة وفقما لما هو متبع في معظم دول العالم. وسيتم في هذا القسم استعراض تداخل الاختصاصات مع بعض أجهزة الدولة.

٢- تخطيط مشروعات النقل واعداد الدراسات المرتبطة بمشاكله

ان مشروعات النقل تعنى هنا بالدرجة الاولى بالنسبة للنقل البري اعداد الخطط والدراسات الخاصة بالبنية التحتية من طرق وجسور وسكك حديدية وساحات قنهام ووصول المركبات وساحات التفريغ والتحميل والتخزين وما الى ذلك . والجهات التي تقوم بهذا الامر هي:

(١) بلدية الكويت حيث أنها مسؤولة عن اعداد المخطط الهيكلي للدولة وتأخذ على عاتقها مسؤولية المتابعة والتنفيذ للمشروعات الواردة بهذا المخطط ومنها شبكات الطرق الرئيسية من خلال مخطط استخدامات الاراضي وتوزيع الكشافة السكانية وقد قامت البلدية باعداد دراسة عام ١٩٨٢ عن "المخطط الهيكلي لدولة الكويت" وحددت فيه احتياجات الدولة للبنية التحتية للنقل (طرق - مطارات - موانئ) حتى عام ٢٠٠٠ - كما قامت البلدية ايضا بعدة دراسات عن مشروعات الربط بالسكك الحديدية.

هذا ولم تتمكن الادارة منذ انشائها بالقيام باية دراسات موسعة في هذا المجال.

(ب) وزارة الاشغال: تتولى مهام التصميم التفصيلي واعداد وشارات المستندات والاشراف على تنفيذ مشروعات الطرق السريعة.

ولا يوجد هناك أي تنسيق أو ترابط مع الادارة العامة لشؤون النقل وليس المطلوب هنا دخول الادارة في أية نواحي تنفيذية ولكن لا بد أن يكون للنقل وبالتالي الجهاز الحكومي المسؤول عنه دورا أساسيا في اعداد الخطط والمشروعات الخاصة بالبنية التحتية للقطاع وهي التي توضع بهدف تلبية الاحتياجات المستقبلية للنقل بالإضافة الى الأهداف التنموية الأخرى.

٢- تحديد مواصفات ابعاد الشاحنات والاوزان المحورية

يعتبر هذا الموضوع ضمن اختصاصات الادارات الحكومية المشرفة على قطاع النقل - وذلك بالتنسيق مع الجهات الأخرى المعنية بالموضوع - ان تحديد الاوزان المحورية والحمولات الاجمالية القصوى للشاحنات من الأمور التي لها جوانب فنية وأخرى اقتصادية تحكمها. فمن ناحية فان زيادة الأحمال المحورية يؤدي الى تدهور سريع لطبقات الرصف الاسفلتية للطرق ومن ناحية أخرى فان تخفيض حمولة الشاحنات يؤدي الى زيادة كلفة النقل ومن الممكن أن يؤدي الى ارتفاع أسعار السلع وما يترتب على ذلك من ارتفاع تكاليف المعيشة بصفة عامة. وبالتالي لا بد من الوصول الى نقطة تعادل بما يحقق الحفاظ على شبكات الطرق مع عدم زيادة كلفة النقل ويتم ذلك في ضوء دراسات موسعة يقوم بها عادة الجهاز الحكومي المشرف على قطاع النقل.

كما يقوم هذا الجهاز أيضا بتحديد الغرامات للشاحنات المخالفة كما يقوم بالاشراف على تشغيل محطات الاوزان التي تنشأ خصيصا على مواقع مختلفة من شبكة الطرق من الدولة لمراجعة تنفيذ التعليمات الوزارية التي تصدر في هذا الشأن - وتطبيق الجزاءات على المخالفين.

وقد قامت وزارة الاشغال بانشاء عدد من محطات الاوزان المحورية على مواقع متفرقة من شبكة الطرق الكويتية الا أنه لم يتم بعد تجهيز معظم هذه المواقع بالاجهزة اللازمة وبالتالي فلم يتم تشغيل أي منها - وبالرغم من الاجتماعات المستمرة بين ممثلي وزارة الاشغال وادارة المرور والادارة العامة لشؤون النقل فلم يصدر بعد قرار يحدد تبعية تشغيل وادارة هذه المحطات وأسلوب توقيع الغرامات بالنسبة للمخالفين، الأمر الذي يعني أنه حتى الان لا توجد أية قيود فعلية على الحمولات المحورية في الدولة. وبالتالي فان الأمر يستلزم صدور القرارات اللازمة لتحديد مسؤولية الاشراف على هذه المحطات وادارتها وتشغيلها في الجهاز المشرف على شؤون النقل وذلك بالتنسيق والتعاون مع الاجهزة الادارية الأخرى المرتبطة بهذا الموضوع.

٤- تنظيم قطاع النقل البري:

تكمن المشاكل الرئيسية في التشابكات القائمة مع الاجهزة الحكومية في مجال أعمال تنظيم قطاع النقل مع الادارات الحكومية المختلفة على الوجه التالي.

(١) الادارة العامة للجمارك (وزارة المالية)

كما سبق وأن أوضحنا فان التشابك مع الادارة العامة للجمارك مرجعه أساسا لاسباب تاريخية ترجع لفترة زمنية طويلة عندما كانت هذه الادارة تابعة لوزارة المواصلات وبالتالي كانت تقوم عنها ببعض المهام في أعمال تنظيم النقل وبالرغم من انفصال الجمارك عن وزارة المواصلات منذ ما يزيد على اثني عشر عاما الا أنها أي الادارة العامة للجمارك استمرت في ممارسة بعض هذه الاختصاصات بغض النظر عما اذا كان هذا الامر ضمن مجال عملها من عدمه بالرغم من وجود اجهزة حكومية أخرى مسؤولة عن هذا القطاع.

ومن ضمن هذه التشابكات البنود التالية:

١- اصدرت وزارة المالية في عام ١٩٩٠ قرارا ينظم عمليات دخول السيارات العربية والاجنبية وان على هذه السيارات الحصول على ترخيص في حالة دخولها والحالات التي يسمح فيها بالتحميل في رحلة العودة. وقد جاء في هذا القرار - والذي أناط بالادارة العامة للجمارك تنفيذ ما جاء به - بعض البنود الهامة التي هي بالدرجة الاولى أعمال تنظيمية لقطاع النقل مثل:

- "يحظر على وسائل النقل مغادرة دولة الكويت محملة أو فارغة الا بعد الحصول على ترخيص من ادارة الجمارك وتقديم قوائم الشحن".

ان القاعدة في المرور عبر المراكز الحدودية البرية هو أن تحمل المركبة مجموعة محددة من المستندات. وطالما توافرت هذه المستندات القانونية فانه يسمح للمركبة بالعبور اما اصدار تراخيص مغادرة لكافة المركبات وطنية كانت أم أجنبية فهو امر يزيد من المشاكل الحدودية للعبور.

- "تصدر ادارة الجمارك دفاتر مرور لوسائل النقل الخاصة بالركاب والبضائع ويحظر على قائدى هذه الوسائل دخول البلاد أو الخروج منها الا بناءا على دفاتر مرور سالحة وبعد ختم هذه الدفاتر من المركز الجمركي المختص."

جرت العادة على أن تحمل المركبة دفتر للمرور يسمى "تريب تيك" - صادر عن طريق نوادى السيارات في دولة ترخيص المركبة - يتم تقديمه لاجهزة الجمارك المعنية بالمراكز الحدودية وهذا الدفتر يعني حفظ حق الدولة فيما قد يتسحق على المركبة من رسوم جمركية - ومن ناحية أخرى فان اتفاقيات تنظيم أعمال النقل (الاقليمية والدولية) التي اعتمدها الدولة تنص على قبول دفاتر المرور الدولية التي تحملها المركبات عند عبورها الحدود، وبالتالي فان فرص استخدام دفاتر مرور أخرى صادرة عن الجمارك الكويتية يعتبر مخالفا لتلك الاتفاقيات.

- "لا يجوز البدء في شحن أو تفريغ أية وسيلة نقل الا بعد الحصول على اذن من ادارة الجمارك".

والنص كما هو وارد في القرار من الممكن أن يترتب عليه توقف حركة النقل بالشاحنات في الدولة بالكامل حيث لم يحدد ما اذا كان هذا الأمر ينطبق داخل الدائرة الجمركية فقط أم في أى موقع داخل البلاد كما لم يحدد اذا كان الشحن والتفريغ يتم للنقل الداخلي أم للنقل الخارجي.

- لا يجوز قدوم وسائل اجنبية فارغة لنقل البضائع عامه ما لم تحصل تلك الوسائل على اذن مسبق من ادارة الجمارك.

- ويتبين من هذا جليا مدى أبعاد التشابكات الحالية - كما يتبين من هذا القرار ما يلي:

- ان القرار صدر بدون أى تنسيق مع جهة الاختصاص - وزارة المواصلات - بالرغم من أنه يمس أمورا جوهرية خاصة بتنظيم النقل البري.

- ان القرار قد لمس أمورا تنظمها اتفاقيات نافذة المفعول مع دول أخرى - والتعديلات التي تدخل عليها لا بد وأن تكون بموافقة الطرفين.

- ان عدم وضوح بعض مواد هذا القرار من الممكن أن يترتب عليه العديد من المشاكل سواء بالنسبة للمراكز الحدودية أو للنقل الداخلي.

- ان القرار بالشكل الذى صدر به يوضح للناقلين في الدول الاخرى أن هناك ازدواجا في الاختصاصات داخل الدولة - الامر الذى قد يؤدي الى بعض المشاكل على المستوى الحكومي وبالاخص في الاجتماعات الشنائية بين المسؤولين الحكوميين والتي تتم بصفة دورية للنظر في المشاكل الناجمة عن تطبيق اتفاقيات النقل البرى.

٢- أصدرت الادارة العامل للجمارك تعليمات جمركية رقم ٢٤ لسنة ١٩٨٩ "في شأن أسطول النقل البرى الكويتي والعربي والاجنبي" جاء فيها:

- "عدم السماح لوسائل النقل البرية العربية والاجنبية من تحميل البضائع في رحلة العودة الى بلدها أو الى بلد ثالث بعد تفريغ حمولتها في الكويت ما لم تحصل على موافقة من السيد مدير عام الادارة العامة للجمارك ويستثنى من ذلك وسائل النقل الكويتية وكذلك وسائل النقل العائدة للحكومة العراقية." ويتبين من هذا القرار حقيقة هامة وهي أن الادارة العامة للجمارك قد أعطت لنفسها السلطة في شأن تنظيم أعمال أسطول النقل البرى وبالتالي قررت عدم السماح للشاحنات من التحميل في رحلة العودة - بالنسبة للأسطول الاجنبي - الا بعد أخذ موافقة من الجمارك متجاهلة في هذا الوضع عدة أمور.

- ان السماح بالتحميل في رحلة العودة من عدمه تحكمه أساسا عوامل اقتصادية وفنية كبيرة ومن ضمنها طاقة الاسطول الوطني.

- ان لهذا القرار آثارا كبيرة على أجور نقل البضائع ومن الممكن أن يعامل الاسطول الوطني على نفس الاسس أي يمنع من التحميل في رحلة العودة وما يترتب على ذلك من ارتفاع تكلفة النقل.

- ان هناك اتفاقيات معتمدة يتم بموجبها معاملة الشاحنة في الدولة المضيفة.

- ان المرجع لمثل هذه المواضيع هي جهة الاختصاص أى الجهاز المشرف على قطاع النقل والذي يستطيع في ضوء كافة المرشيات اتخاذ القرار المناسب.

٣- بناءاً على السلطات المخولة لوزارة المواصلات بموجب المرسوم الاميرى السامى الصادر فى ١٩٧٩/١/٧ فى مجال التعاون مع الدول فى قطاع النقل ولامكان تنظيم أعمال النقل بين دولة الكويت والدول الأخرى بما يحفظ حق المؤسسات الوطنية وبما يحمى الاقتصاد القومى من المنافسة غير المشروعة فقد جرت العادة على عقد اتفاقيات ثنائية بين الدول لتنظيم أعمال النقل بينها وتقوم الأجهزة المشرفة على قطاع النقل بأعداد هذه الاتفاقيات تمهيداً للتصديق عليها من السلطات المعنية فى كل من الدولتين وفى معظم الأحوال فإن وزارة النقل هى الجهاز المسؤول فى العديد من الدول التى بينها وبين الكويت تعاون فى مجال النقل البرى - وفى هذا المجال فقد قامت وزارة المواصلات بأعداد اتفاقيات نقل مع بعض الدول المجاورة إلا أن الإدارة العامة للجمارك قد اعترضت على هذه الاتفاقيات وأوقفت التصديق عليها من مبدأ أن هذا الأمر أى اتفاقيات تنظيم أعمال النقل بين دولة الكويت والدول الأخرى هو من اختصاص الجمارك.

٤- أعدت الإدارة العامة للجمارك مشروعاً لإنشاء ميناء نقل جاف داخلي (Inland Dry Depot) مزوداً بساحات ومواقع تخزين ضخمة ولغرض تفريغ حمولات كافة الشاحنات التى ترد للدولة والتخليص عليها جمرانياً. ثم إعادة تحميلها على شاحنات كويتية ونقلها داخلياً الى موقع الاستلام النهائى. وقد تم إعداد هذا المشروع دون الرجوع الى وزارة المواصلات وبدون التنسيق معها فى أى مرحلة من مراحل الدراسة. ولم يؤخذ فى الاعتبار عنصر النقل فى إعداد هذا المشروع والاشارة المترتبة على تكاليف التشغيل الناجمة عن ازدواج عمليات الشحن والتفريغ وأوقات التخزين الإضافية وعودة الشاحنات فارغة وأوقات انتظارها وما الى ذلك الأمر الذى قد يترتب عنه زيادة كبيرة فى أسعار السلع المستوردة نتيجة ارتفاع تكاليف النقل.

(ب) وزارة الداخلية (الإدارة العامة للمرور)

لا ينكر أحداً أن لإدارات المرور المعنية ارتباطاً وثيقاً بقطاع النقل حيث أنها بحكم القانون هى مسؤولة عن إصدار رخصة سير المركبات وكذلك إصدار رخصة قيادة المركبات بالإضافة الى مسؤولياتها فى تنظيم أعمال سير المركبات على مختلف شبكات الطرق داخل المدن وخارجها، بالإضافة الى ما لها من صفة الضبطية بالنسبة للمخالفين.

إلا أن المشكلة تكمن فى التوسع فى الاختصاصات طالما أن هناك فراغاً قانونياً لا يحدد التزامات ومسؤوليات كافة الأطراف، وفيما يلي بعض الأمثلة على التشابكات القائمة مع وزارة الداخلية فى مجال تنظيم أعمال النقل.

١- تقوم ادارة المرور بالتفتيش على مكاتب شركات ومؤسسات نقل الركاب والبضائع - وتصدر الرأى، بالموافقة على مواقع هذه المكاتب من عدمه وفقا لاسس غير شابته وغير واضحة - والرأى الذى يذكر لتعلييل أسباب الرفض أن تلك الشركات أو المؤسسات تعيق حركة السير في الطرق.

هذا بالرغم من أن الترخيص الذى تصدره وزارة المواصلات لا يعطى الا بعدد معاينة الموقع والتأكد من مدى مطابقته للاشتراطات والمواصفات كما تقوم الاجهزة المعنية بالوزارة بالتفتيش الدورى على مواقع هذه الشركات والمؤسسات للتأكد من مدى التزامها بالتعليمات الصادرة بشأن الترخيص بالعمل.

- تقوم ادارة المرور باصدار تصاريح لقائدى مركبات نقل الركاب الذين يزاولون مهنة النقل الخارجى (أى الى الدول الاخرى خارج دولة الكويت) - وذلك اضافة الى الترخيص الذى تصدره ادارة النقل البرى بوزارة المواصلات - وحجتها في ذلك أن هذا الامر يدخل ضمن اختصاص تنظيم حركة السير على الطرق.

كما انها تقوم أيضا باصدار أوامر تتعلق بالعديد من مكاتب النقل الخارجى للركاب دون تنسيق وترتيب مع ادارات النقل المعنية التى تصدر تراخيص مزاولة المهنة لتلك المكاتب.

٢- تقوم ادارة المرور باصدار قرارات تتعلق بتنظيم النقل في البلاد ورسم السياسات الخاصة به - حيث أصدرت قرارا يحظر ممارسة أعمال النقل العام للركاب داخلها الا لشركات النقل العام الكويتيه - وبالتالي فقد أعطت الشركة احتكارا مطلقا في كل ما يخص النقل العام للركاب داخل دولة الكويت هذا بالرغم من عدم وجود سند قانوني لمثل هذا الاحتكار علاوة على تواجد عدد كبير من الشركات والمؤسسات المرخص لها قانونا بممارسة النشاط.

٣- بناءا على طلب ادارة المرور قامت وزارة التجارة والصناعة منذ عدة سنوات باصدار قرارا يمنع اعطاء تراخيص جديدة للشركات أو المؤسسات للعمل في مجال النقل البرى (ركاب وبضائع) وقد أدى هذا القرار في حينه الى مشاكل كبيرة - ولم يفتح المجال لاعادة هذه التراخيص الا بقرار صدر من قبل سمو ولي العهد ورئيس مجلس الوزراء.

٤- طبقا لقانون المرور فان من حق وزارة الداخلية اصدار لائحة بتعريفه النقل لوسائل النقل العام للركاب بدولة الكويت. ان اصدار هيكل بتعريفه أجور النقل للركاب والبضائع داخليا وخارجيا هو أحد الأمور التي تقع عادة ضمن مسؤوليات الادارة المسؤولة عن النقل في الدولة وذلك لما لهذا الامر من أبعاد ولما يتطلبه من دراسات عن تكاليف التشغيل لكل وسيلة على حده والتعرف على اداء الشركات العاملة في القطاع ومقارنة الطاقة الفعلية للاسطول بالانتاج الفعلي والتعديل المستمر لهيكل التعريفه طبقا لما يطرأ على الساحة الاقتصادية من متغيرات تؤثر في الطلب على النقل حتى تتسم التعريفه بالواقعية وتحقيق التوازن المطلوب بين تحقيق ربح معقول على رأس المال المستثمر وفي ذات الوقت عدم تحميل أسعار السلع بمبالغ كبيرة نتيجة ارتفاع أجور النقل.

ومن الناحية العملية فانه لم يصدر عن ادارة المرور منذ صدور هذا القرار أية نشرات بتحديد تعريفه أجور النقل.

والمطلوب هنا تصحيح هذا الوضع من الوجة القانونية واعادة هذا البند الخاص بتحديد تعريفه النقل الى الجهات المسؤولة بوزارة المواصلات.

٥- تقوم ادارة المرور بمفردها برسم السياسات فيما يتعلق بتشغيل النوعيات المختلفة من سيارات الاجرة للركاب (التاكسي) كما تقوم أيضا باصدار التراخيص اللازمة للتشغيل بمختلف الانواع التي تصرح بها سواء كانت أجرة من النوع العام - أجرة تحت الطلب - أجرة لخدمات المطار.

ويتبين من هذا الامر أيضا أن جهات أخرى خارج الوزارة هي التي تضع السياسات وتطبقها في مجال النقل وتعطي تصاريح مزاولة العمل والترخيص له دون أن يكون هناك تنسيق مسبق مع جهة الاختصاص في وزارة المواصلات.

(ج) وزارة التجارة والصناعة

يعتبر الترخيص الصادر من وزارة التجارة والصناعة - بحكم القانون - أحد البنود المطلوبة لمزاولة أى عمل تجارى بما في ذلك أنشطة النقل المختلفة.

أما مزاولة مهنة النقل ذاتها فيصدر بها ترخيص من وزارة المواصلات كما هو الحال في المهن الأخرى التي تربط بين العمل المهني والعمل التجارى في ذات الوقت أما تراخيص قيادة المركبة التي تصدر عن ادارة المرور المعنية فهي تراخيص صلاحية المركبة للسير على الطريق وترخيص لقائد المركبة بملاحيته لقيادتها من ناحية السلامة المرورية.

وكما سبق وأن توضح أن هناك غياباً في التنسيق بين مختلف الأجهزة المشرفة على القطاع عندما قامت وزارة التجارة والصناعة - بناءاً على طلب إدارة المرور - بإيقاف التراخيص الجديدة.

(د) شركة النقل العام

تتولى الشركة مسؤولية النقل العام للركاب بالحافلات سواء داخل حدود بلدية الكويت أو خارجها بين المناطق الهامة في الدولة. كما تقوم أيضاً ببعض الأنشطة في مجال النقل الدولي للركاب المنتظم والعارض (السياح - الحجاج) وهي تقوم بتشغيل أسطول ضخم من الحافلات من مختلف الأحجام. كما تتولى صيانة العديد من أساطيل النقل التابعة للإدارات الحكومية المختلفة.

والشركة تتبع وزارة المالية - كما لا يوجد أى ارتباط أو علاقة تنسيقية بين نشاط الشركة وأجهزة إدارات النقل في وزارة المواصلات.

والامر بهذا الوضع يمثل حلقة كبيرة مفقودة في التنسيق بين مختلف الأجهزة التنظيمية والإشرافية والأجهزة القائمة بالتشغيل.

٥- تشابكات قطاع النقل البحري

تنحصر التشابكات في قطاع النقل البحري مع الهيئة العامة للموانئ في المجالات التالية:

(أ) تقوم إدارة النقل البحري بإعطاء تصريح دخول السفن بينما تقوم الموانئ بإعطاء تصاريح المغادرة؛

(ب) تقوم إدارة النقل البحري بإصدار أوامر حجز السفن في حالة مخالفتها للقوانين الخاصة بالسلامة البحرية أو التلوث أو القضايا والمنازعات وما إلى ذلك وفي ذات الوقت تقوم الموانئ بحجز السفن في حالة حدوث أضرار من السفن داخل البناء.

(ج) تقوم إدارة النقل البحري بإصدار التعاميم البحرية كما تقوم الموانئ أيضاً في بعض الظروف بإصدار تعاميم بحرية من طرفها.

(د) بالرغم من أن الركائز الملاحية المشبته بالقنوات المائية المؤدسة للموانئ من مسؤولية ادارة الموانئ. فان تلك الادارات تقوم بمخاطبة الادارة البحرية في حال حدوث مشاكل بها والمطلوب في جميع الاحوال التنسيق مع ادارة الموانئ في كل من هذه الأمور.

وخلصة هذا العرض أن التشابكات وتنازع الاختصاصات وعدم التنسيق ترجع جميعها الى سبب رئيسي وهو أن الجهاز الحالي المشرف على قطاع النقل في الدولة لم يمنح الصلاحيات القانونية والادارية والامكانات البشرية من الكوادر الفنية اللازمة التي تؤهله لآخذ دوره الطبيعي في تنظيم هذا القطاع والاشراف على مختلف انشطته. ولا بد أن يكون الهدف هو تصحيح هذه الأوضاع لفض هذه التشابكات بما يحقق للقطاع القيام بدوره في المساهمة في النمو الاقتصادي والاجتماعي في الدولة.

القسم الرابع

الجهاز الاداري الجديد المقترح للاشراف على قطاع النقل البري والبحري

١- مقدمة:

تناول التقرير في أقسامه السابقة الوضع الحالي للجهاز الاداري المشرف من قبل وزارة المواصلات على قطاع النقل والتطور التاريخي في تبعية بعض الاجهزة الاخرى من ناحية الاشراف على القطاع والتداخل والتشابكات القائمة مع مختلف الاجهزة الادارية الاخرى. وكما سبق وان ورد في التقرير فان وجود جهاز قوي فعال يستمد سلطاته في تنظيم القطاع والاشراف على مختلف مؤسساته من نصوص قانونية هو المفتاح الفعلي لفض هذه التشابكات بين مختلف الاجهزة.

إن الجهاز التنفيذي الجديد لا بد وان يتمشى مع الطموحات التي تهدف اليها سياسة الوزارة من ناحية تطوير قطاع النقل لمواجهة التحديات القائمة والمتوقعة والمهام والمسؤوليات التي سيقوم بها من ناحية تنظيم كافة ما يتعلق بأمور هذا القطاع ورسم السياسات ووضع الاستراتيجيات التي سيتم عليها تطوير القطاع. وسيكون الجهاز مسئولاً بالفعل عن كافة ما يتعلق بأمور النقل البري بوسائله المختلفة سواء أكان لنقل البضائع ام لنقل الركاب وسواء أكان لتقديم الخدمات داخلياً أم خارجياً وكذلك النقل البحري ومجابهة التكتلات الدولية ومتابعة النظم الجديدة وما الى ذلك.

كما سيتعامل هذا الجهاز مع مختلف اجهزة الدولة التي لها صلة بالنشاط على ذات المستوى كما سيكون واجهة الدولة في تعامله دولياً أو إقليمياً أو شنائياً مع الاجهزة المقابلة المسؤولة عن قطاع النقل في هذه الدول.

ومن ثم فإن هذا الجهاز لا بد وان يكون على المستوى الاداري الذي يناسب هذه
الايضاح.

٢- وضع قطاع النقل في بعض الدول العربية والاوربية

لقد أيقنت معظم الدول بأهمية قطاع النقل في دفع عجلة النمو الاقتصادي والتطور الاجتماعي للبلاد الامر الذي حدى بمعظم الدول الغربية - منذ ما يزيد على ربع قرن - الى تبني سياسات إنشاء وزارات متخصصة للنقل لتنظيم هذا القطاع الهام والاشراف على مختلف مؤسساته. كما تبنت نفس السياسة غالبية الدول العربية الاعضاء في لجنة الامم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا) فيما عدا الدول الخليجية (مرفق رقم ٢) وفي المملكة العربية السعودية فإنه توجد وزارة مواصلات بالاضافة الى وزارة البرق والبريد - الهاتف المسئولة عن الاتصالات - وهي مسئولة بالكامل عن قطاع النقل بمختلف انماطه (طرق - سككي - بحري) بالاضافة الى توليها مسئوليات تخطيط وتصميم وتنفيذ وصيانة البنية التحتية لشبكات الطرق.

وعلى صعيد المنظمات الاقليمية والدولية، فان تشكيلات جامعة الدول العربية تتضمن "مجلس وزراء النقل العرب" الذي يحدد إستراتيجية النقل في الوطن العربي بكافة أنماطه جواً وبحراً وبراً كما يرسم السياسات التي يقوم عليها التعاون بين الدول العربية من هذا المجال واسلوب التعامل مع التكتلات والتجمعات الدولية وبالانحص في مجال الطيران والنقل البحري. وليس الامر وقفا على جامعة الدول العربية وحسب فهناك أيضاً مجالس وزراء النقل للدول الاوربية والافريقية والاسيوية وأمريكا اللاتينية والتي تنعقد تحت مظلة لجان الامم المتحدة الاقليمية المختلفة.

إن المشكلة هنا ليست بالضرورة تواجد وزارة نقل من عدمه فإن هناك محددات ومرئيات كثيرة - تختلف من دولة الى اخرى - فيما يكون عليه مستوى الجهاز الاداري المسئول عن القطاعات المختلفة بالدولة كل على حده. وإنما المشكلة هي تشتت المسئوليات الادارية والتنظيمية والاشرافية لهذا القطاع بين مختلف الاجهزة بالادارات الحكومية المختلفة بالدولة مما أدى الى الوضع القائم في دولة الكويت. وهذا يرجع أساساً كما سبق وان توضح الى ان المستوى الاداري للجهاز الحالي المشرف القطاع والملاحيات المخولة له - مقارنة بالمستويات الإدارية الاخرى لباقي القطاعات في دولة الكويت أو للقطاعات المماثلة في معظم الدول العربية - لا يتماشى مع ما يلقي على هذا الجهاز من مسئوليات أو ما يتطلع اليه من طموحات.

٣- الاقتراحات

إن الإقتراحات الممكنة للجهاز الاداري الجديد المسئول عن القطاع من الممكن ان يأخذ أحد الاشكال الثلاثة: وزارة - وكالة وزارة - هيئة عام.

وفي ضوء الاوضاع القائمة في الدولة وبالمقارنة مع القطاعات الاخرى وبحجم الانشطة المختلفة التي يتولاها الجهاز. فمن الممكن ان يكون الوضع المناسب هو إنشاء هيئة عامة جديدة تسمى "الهيئة العامة للنقل البحري والبري".

وتتولى هذه الهيئة مسؤوليات الوزارة في تنظيم القطاع والاشراف عليه سواء اكانت تخطيطية أم تنظيمية أم تنفيذية في كل ما يتعلق بشئون النقل البحري والبري. على ان يصدر بتشكيلها واختصاصاتها مرسوم بقانون حتى يضمن لها الوضع الدستوري السليم في ممارسة تلك الاختصاصات دون اية منازعات مع جهات تنفيذية اخرى.

٤- الغرض من الهيئة واختصاصها

(أ) الغرض من إنشاء الهيئة

"تخطيط وتنظيم قطاع النقل البري في دولة الكويت والاشراف على أنشطته بما يحقق سهولة وسرعة انتقال الافراد والبضائع وبما يعود على الاقتصاد القومي من نفع وكذلك تنفيذ المشروعات المرتبطة بالملاحة البحرية والمرافق البحرية "الغير تجارية".

(ب) اختصاصات الهيئة

- اعداد خطط ومشروعات النقل البحري والبري ورسم السياسات المتعلقة بنشاطه واجراء الدراسات والبحوث المرتبطة بحل المشكلات لتطوير القطاع؛

- تنظيم القطاع ووضع القواعد والاسس لمزاولة مهنتي النقل البحري والبري بما في ذلك أعمال الوكالات ومكاتب النقل وتشغيل الخدمات وإصدار التراخيص اللازمة لكل عمل على حده. ووضع الرسوم مقابل الخدمات التي تقدمها؛

- تسجيل السفن الكبيرة والصغيرة؛

- الإشراف على مختلف أنشطة القطاع ومتابعة تنفيذ اللوائح المنظمة لممارسة النشاط وتوقيع العقوبات على المخالفين طبقاً للوائح التنفيذية المنظمة للقيام بالانشطة المختلفة؛

- التفتيش الدوري على السفن للتحقق من إستيفائها متطلبات السلام والتحقيق في حوادث التصادم والتلوث البحري؛

- اصدار شهادة الربابنة الكويتية والتحقق من كفاءة العاملين على السفن والبت في النزاعات بين اصحاب السفن والبحاره وبعضهم البعض واعتماد عقود العمل البحرية؛
- إصدار التصاريح الخاصة بدخول السفن الاجنبية وخروجها ومن والى الموانئ الكويتية والاشراف على صعود ونزول البحارة عند التحاقهم بالعمل على السفن الكويتية؛
- تحديد المواصفات الخاصة بأبعاد وأوزان الشاحنات ومركبات النقل العام للركاب وادارة وتنظيم العمل بمحطات الاوزان المحورية وساحات انطلاق ووصول هذه المركبات؛
- تحديد تعرفه النقل العام مع المراجعة المستمرة لها طبقاً لتغيرات الاسعار؛
- اعتماد عقود النقل ومراقبة تنفيذها؛
- تنظيم دخول وخروج مركبات النقل العام الاجنبية للركاب والبضائع الى الاراضي الكويتية وممارستها لاية أنشطة نقل داخلي وإصدار التصاريح اللازمة لذلك؛
- إقامة قاعدة معلومات قطاع النقل البحري والبري وتجميع كافة البيانات المرتبطة بنشاط القطاع وإصدار النشرات الدورية التي تعطي صورة متكاملة عن مختلف أوجه هذا النشاط؛
- دراسة أو إعداد إتفاقيات النقل البحري والبري الثنائية والاقليمية وتلك التي تصدر عن المنظمات الدولية او عن الامم المتحدة تمهيداً للمصادقة عليها ومتابعة التنفيذ بما يكفل حق مؤسسات النقل الوطنية؛
- إصدار التعميم البحرية الخاصة بسلامة السفن الملاحية في المياه الاقليمية والدولية؛
- تمثيل الكويت في المنظمات الاقليمية والدولية المرتبطة بنشاط القطاع والمشاركة في اجتماعات اللجان المنبثقة عن تلك المنظمات؛

- الاشراف على المرافق البحرية الغير تجارية واعداد وتنفيذ المشروعات الهندسية المرتبطة بتأمين الملاحة في هذه الموانئ؛
- اعداد وتنفيذ وصيانة المشروعات الخاصة بإرشاد السفن والبواخر وتوضيح الممرات والقنوات المائية وأماكن الخطورة في البحر؛
- اعداد وتنفيذ المشروعات الخاصة بالمسح الهيدروجرافي واصدار الخرائط الملاحية اللازمة لخدمة رواد البحر؛
- تنمية القوى البشرية الوطنية اللازمة للقطاع وإقامة الدورات التدريبية والمشاركة في الندوات والمؤتمرات المحلية والدولية المرتبطة بالنشاط والاستعانة بالخبرات الفنية الاستشارية المحلية والاجنبية بهدف تطوير القطاع؛
- تقوم الهيئة بالتنسيق والتعاون مع الجهات المختصة بالدولة بمختلف القطاعات المرتبطة بنشاط قطاع النقل البحري والبري.

٥- الهيكل التنظيمي للهيئة

ينقسم مجال العمل بالهيئة المقترحة الى شقين أساسيين وهما النقل البحري والبري وبالطبع فإن هناك العديد من الامور المشتركة بينهما وبالذات في مجالات التخطيط والدراسات والبحوث والمعلومات وغيرها. بالاضافة بالطبع الى النواحي المالية والادارية والخدمية.

ومن ثم فتكون هناك ثلاث وحدات تنظيمية:

- وحدة النقل البري، ويشرف عليه مساعد مدير الهيئة،
- وحدة النقل البحري، ويشرف عليه مساعد مدير الهيئة،
- الوحدة الفنية والادارية، وتكون تحت الاشراف المباشر لمدير عام الهيئة.

ويوضح الشكل رقم (١) الهيكل التنظيمي المقترح للهيئة الذي يتضمن الادارات والمراقبات المختلفة بكل منها:

(أ) النقل البري:

ادارة التراخيص : تتضمن مراقبات التراخيص - التفتيش - أعمال النقل

ادارة حركة النقل : تتضمن مراقبات محطات الازان المحورية - المنافذ الحدودية - ساحات الانتظار.

(ب) النقل البحري:

ادارة الشؤون البحرية : تتضمن مراقبات التسجيل البحري - الشؤون البحرية المحلية - الشؤون البحرية الدولية والتلوث.

ادارة المشروعات البحرية : تتضمن مراقبات مشروعات الموانئ - المسح الهيدروجرافي - الارشاد البحري.

(ج) الفني والاداري:

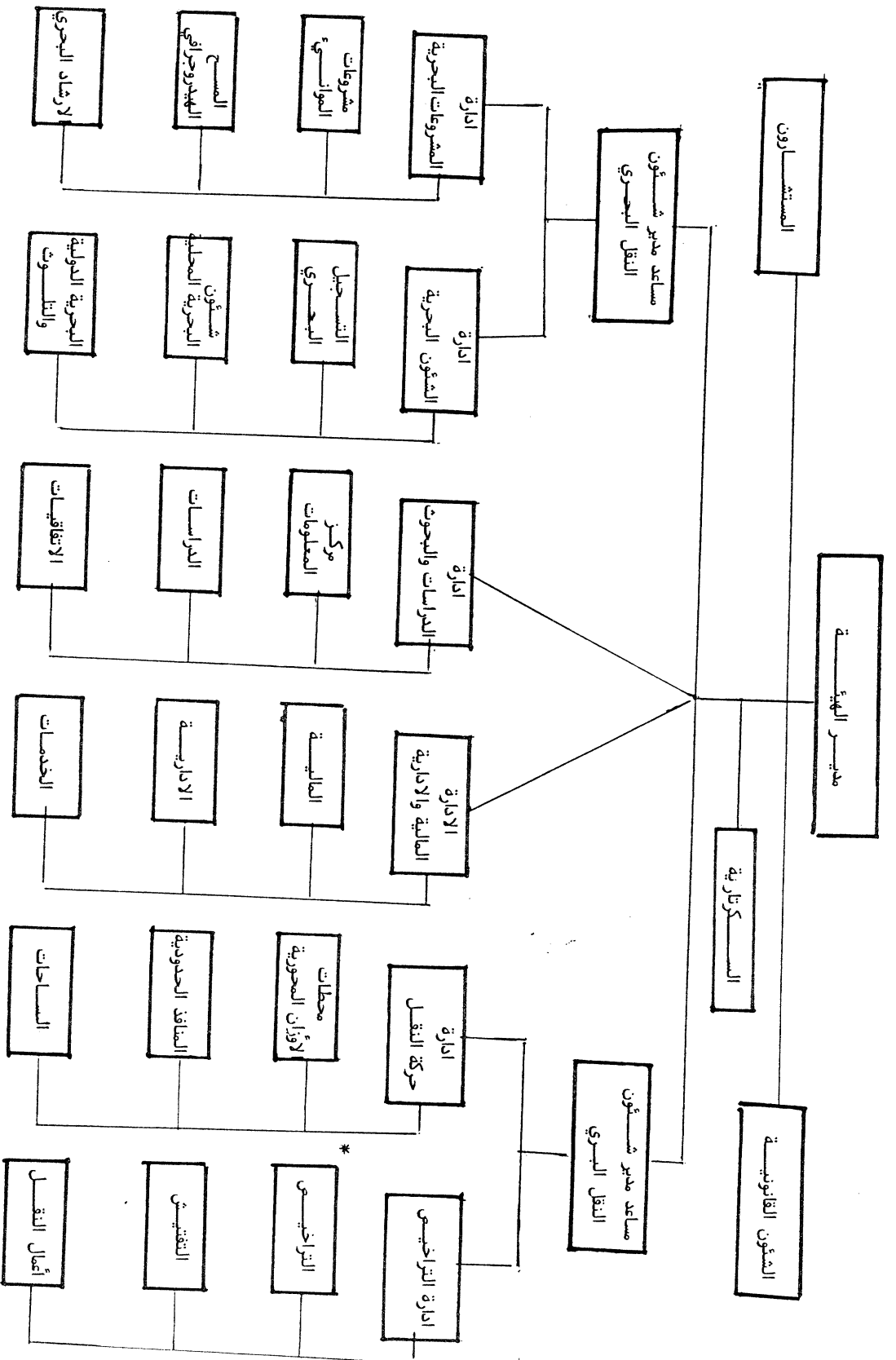
ادارة الدراسات والبحوث : تتضمن مراقبات مركز المعلومات - الدراسات والتدريب والبحوث - الاتفاقيات.

الادارة المالية والادارية : تتضمن المراقبات الادارية - المالية - الخدمات

بالاضافة الى هذه القطاعات فهناك ثلاث مكاتب ملحقه مباشرة بمكتب مدير الهيئة

وهي:

مكتب المستشارون - مكتب الشؤون القانونية - مكتب السكرتارية.



شكل (١) : الهيكل التنظيمي المقترح للهيئة العامة للنقل البحري والبحري

* مراقبة

٦- تشكيل مجلس الإدارة:

إن مجلس الإدارة هو العصب الرئيسي في رسم السياسات وحل المشاكل ووضع الاسس السليمة لتوجيه الهيئة الجديدة الاتجاه السليم وإزالة المعوقات التي قد تظهر وبالاخص في السنوات الاولى لبدء نشاط الهيئة.

وكمبدأ اساسي فمن المهم ان يتضمن تشكيل المجلس مسؤلي الاجهزة الحكومية التي لها علاقة مباشرة بأعمال الهيئة والتي أوضحت الدراسة الحالية مدى التشابك مع هذه الاجهزة ولا شك ان وجود هؤلاء المسؤولين في المجلس سيكون عنصراً هاماً في فض هذه الاشتباكات من خلال تبادل الاراء والتنسيق بين مختلف وجهات النظر للوصول الى الحل الامثل.

إضافة الى ذلك فمن المهم تواجد ممثلي الوزارات التي لها مهام التنسيق والتخطيط على مستوى الدولة وتربط بين مختلف القطاعات.

علاوة على ذلك فإن تواجد اعضاء من غير الجهاز التنفيذي اي من ذوي الخبرة والمرتبطة بالقطاع سواء اكانوا مسؤولين عن التشغيل اي من المؤسسات او الشركات التي لها اسطول نقل أو من الخبراء المتخصصين في المجال يعتبر عنصراً هاماً في التعرف على المشاكل الفعلية التي تواجهها تلك المؤسسات بالاضافة الى ما تضيفه آراء الخبراء من إشراف لما يتم تبادله من آراء او مناقشات.

ومن المقترح ان تتضمن تشكيل مجلس الإدارة ممثلين عن:

الإدارة العامة للجمارك - وزارة الداخلية - المؤسسة العامة للموانئ؛

إضافة الى ممثلين عن: وزارة الاشغال - التخطيط - التجارة والصناعة - بلدية الكويت - شركة النقل العام الكويتية؛

بالاضافة الى اعضاء من ذوي الخبرة.

القسم الخامس

آليات التنفيذ

١- مقدمة:

بالرغم مما يبدو من ان الجهود الحالية تتركز في العمل على إمكانية صدور مرسوم أميري بإنشاء الهيئة وتحديد اختصاصاتها. فان صدور المرسوم هو البداية لطريق طويل يتطلب العمل الشاق للوصول بالهيئة الى تحقيق أهدافها المرجوة.

إن العمل الذي تقوم به الادارة العامة لشئون النقل حالياً وبالذات في مجال النقل البري يعتبر جزءاً بسيطاً فيما هو مطلوب من الهيئة الجديدة القيام به. وما سوف تضطلع به من مسؤوليات وبالتالي لا بد من العمل - من الآن - على توفير الامكانيات اللازمة لقيام الهيئة بالتزامها.

إن الامر يتطلب التحرك على ثلاث محاور تتضمن:

(أ) أسلوب تنسيق العمل مع الاجهزة المرتبطة بالقطاع والمؤسسات غير الحكومية العاملة في المجال؛

(ب) أسلوب الهيئة في تنظيم القطاع والاشراف على المؤسسات والشركات والافراد القائمين بالتشغيل؛

(ج) توفير الامكانات البشرية والمادية لقيام الهيئة بأداء مهامها.

وتحتاج هذه الامور الى دراسة تفصيلية للتعرف على أبعاد كل منها إلا اننا هنا سنحاول ان نضع الاطار العام للتحرك في كل من هذه المحاور تاركين التفصيل لدراسة أكثر عمقاً.

٢- تنسيق العمل مع الاجهزة والمؤسسات المرتبطة بالقطاع:

إن احد المشاكل القائمة أمام الجهاز الحالي المشرف على القطاع فسي أداء أعماله هو غياب التنسيق مع مختلف الاجهزة الحكومية الاخرى المرتبطة بنشاط القطاع. ويجب ان تتبنى سياسة الهيئة الجديدة على تلافي هذا الوضع ووضع الاسس السليمة للتعاون مع تلك الاجهزة في رسم السياسات واتخاذ القرارات المناسبة في شئون تشغيل مختلف مؤسسات القطاع اضافة الى ضرورة ان تكون هناك قنوات اتصال واضحة للتعرف على مشاكل التشغيل مباشرة من الاطراف المسؤولة عن التشغيل.

ومن الممكن ان يتم هذا الامر على ثلاث مستويات:

(أ) مجلس ادارة الهيئة

روعي في الاقتراح المقدم بتشكيل مجلس ادارة الهيئة ان يتضمن ممثلي الاجهزة الحكومية المرتبطة مباشرة بالنشاط وأهمها ادارات المرور والجمارك اضافة الى وزارات التخطيط والتجارة والصناعة؛

ومن ثم فسيكون هناك مشاركة مباشرة من كافة تلك الجهات في كل ما يخص اعداد خطط ومشروعات الهيئة ورسم السياسات المتعلقة بتطوير القطاع وكافة الامور التنفيذية التي تقوم بها الهيئة. بما يقلل بدرجة كبيرة من احتمال قيام معارضة لأي من الامور التنظيمية أو التنفيذية التي تقوم بها الهيئة.

(ب) إنشاء مجلس أعلى للقطاع

يعتبر هذا المجلس بمثابة جهاز إضافي استشاري لوزير المواصلا - رئيس مجلس ادارة الهيئة - للمساعدة في رسم السياسات ووضع اسس تطوير القطاع واستعراض كافة الجوانب المرتبطة بأي من مشروعات الهيئة.

ويتكون هذا المجلس من مجموعتين من الخبراء المتخصصين الاولى بحكم مناصبهم من مختلف الاجهزة التنفيذية الحكومية المرتبطة بنشاط القطاع والثانية بحكم خبراتهم في مشاكل القطاع سواء من المؤسسات او الشركات او الافراد العاملين في مجال النقل والممارسين لمشاكله أو من المهتمين بمجال النقل من الخبراء المتخصصين من الجامعات والمراكز البحثية أو المكاتب الاستشارية.

ومن الممكن ان يكون هذا المجلس شاملاً لكافة أنشطة النقل البحري - بري - جوي إضافة الى الموانئ.

(ج) لجان تخصصية

يتعامل قطاع النقل مع شريحة كبيرة من المجتمع ويرتبط بمصالح فئات عديدة من مختلف القطاعات سواءاً بالنسبة لصاحب البضاعة المنقولة او بالنسبة للناقل كما ان هناك مكاتب التوكيلات ومكاتب الترحيل كما يتعامل على مستويات مختلفة من ناحية الجهة القائمة بالتشغيل سواء أكانت مؤسسة كبيرة او شركة صغيرة أو ناقل فرد. وبالتالي فإنه يجب الا ينظر في تعامل الهيئة مع الجهات القائمة بالتشغيل من منظور واحد فقط هو منظور الهيئة بل لا بد وان يكون هناك التنسيق والتعاون بين الطرفين لما فيه مصلحة القطاع.

ومن ثم فإن تشكيل لجان متخصصة يمثل فيها اساساً القائمين بالتشغيل بالاضافة الى الجهات المرتبطة بمجال العمل وممثلي الهيئة لدراسة المشاكل التي قد تجابه المسؤولين عن التشغيل يعتبر أمراً هاماً في انطلاق العمل في الهيئة دون تعثر في مشاكل جانبية بين الحين والآخر.

٣- القرارات التنظيمية

يحتاج هذا الأمر الى مراجعة شاملة لكل ما صدر في الماضي من قرارات ادارية وتعليمات تنظم مختلف أنشطة القطاع ومن ثم اصدار لائحة شاملة تنفيذية لنظام النقل العام على الطرق تتضمن الاسس والاشتراطات التي تضعها الوزارة لمزاولة مختلف الخدمات في مهنة النقل البري شاملة:

- مزاولة نشاط نقل البضائع على الطرق؛
- مزاولة نشاط نقل الركاب (داخل المدن - بين المدن - خارج الدولة) بالوسائل المختلفة (سيارات أجرة - حافلات)؛
- مزاولة نشاط تأجير السيارات ؛
- مكاتب خدمات النقل البري؛
- المواصفات والاشتراطات الواجب توافرها في مختلف أنواع المركبات التي تعمل في مهام النقل العام للركاب والبضائع؛
- رسوم بدل الخدمات؛
- تجديد الترخيص؛
- متابعة النشاط؛
- الجزاءات والعقوبات وما الى ذلك.

وكذلك الأمر في مجال النقل البحري.

٤. تنمية الكوادر البشرية

يعتبر العنصر البشري أهم العناصر التي يقوم عليها امكانية قيام الهيئة باداء واجباتها في تطوير وتنظيم العمل بالقطاع.

وتعاني الادارة الحالية من نقص في الكوادر الفنية اللازمة للقيام بالمهام الحالية واذا ما نظرنا الى الاقتراحات الخاصة بالهيكل التنظيمي الجديد للهيئة المقترحة فانه يتبين أن الهيئة الجديدة سوف تحتاج بحق الى جهد كبير لتوفير التخصصات اللازمة لمختلف أنشطة الهيئة.

والامر يستلزم العمل في ثلاث محاور:

(أ) اعتماد الهيكل الاداري للهيئة بمختلف كوادره ومحاولة البحث بين الكوادر الوطنية عن بعض الخبرات التي تستكمل الخبرات المتوافرة حالياً لدى الادارة العامة لشؤون النقل.

(ب) اعداد برامج تدريب مكثفة لمجاميع العاملين بمختلف مستوياتهم وتخصصاتهم ويشترك في اعداد هذه البرامج بيوت خبرة أو معاهد تدريبية اما من داخل الكويت أو من خارجها.

(ج) الاستعانة مرحلياً ببعض الخبرات من الخارج والتي يصعب تواجدها في اطار الكادر الوظيفي العادي وهذه الخبرات تتضمن:

١. خبير في اقتصاديات النقل؛
٢. خبير في تنظيم وادارة أعمال النقل؛
٣. خبير في أعمال الملاحة البحرية والنقل البحري؛
٤. خبير في أعمال نظم المعلومات.

على أن يكون عمل هؤلاء الخبراء ضمن الجهاز الاداري للهيئة أي يقوم كل منهم بتولي مسؤوليات محددة في الاعمال اليومية للادارات المختلفة.

ومن الممكن تعيين هؤلاء الخبراء اما كأفراد (كل على حده) أو كفريق عمل تحت اشراف مسؤول من مجموعهم.

وفي كل الاحوال فمن الممكن دراسة امكانية التعاون مع الاسكوا في اعداد مشروع للتعاون الفني في توفير الخبراء اللازمين للادارة على أساس:

- ١- اعداد قائمة بالاحتياجات التفصيلية من الخبراء؛
- ٢- اعداد توصيف وظيفي لمهام كل منهم على حده على أساس أن يقوم الخبير كالاتي:

- اعمال اشرافية؛
- دراسات وبحوث؛
- تدريب .

٣- الاشتراك في اختبار الخبراء

٤- متابعة عمل الخبراء واعداد تقارير دورية عن تقدم أعمالهم وذلك في اطار مشروعات التعاون الفني مع الامم المتحدة.

ملحق رقم (١)

بيان بأسماء السادة المسؤولين
الذين تمت مقابلتهم

- ١- سعادة/عبد الرحيم بشارى الياقوت
وكيل الوزارة المساعد للإدارة العامة
لشؤون النقل.
- ٢- الدكتور/عبد الرحيم خليل ابراهيم
المستشار الاقتصادى لمعالى وزير
المواصلات.
- ٣- السيد/ مبارك خليل ابراهيم
مدير ادارة النقل البرى.
- ٤- المهندس/نبيل محمد ملا حسين
مدير ادارة الشؤون الفنية للنقل.
- ٥- السيد/محمد مختار عبد الحميد
باحث قانوني - الادارة القانونية
بالوزارة.
٦. السيد/مهند جابر العتيبي
رئيس قسم الدراسات والبحوث
٧. السيد/جمال عبد الناصر الأحمدي
رئيس قسم تسجيل الوكالات البحرية
نائب مساعد مدير الادارة البحرية.

ملحق رقم (٢)

بيان مقارنة عن تبعية قطاعات النقل المختلفة بدول الاسكوا

<u>الدولة</u>	<u>الوزارة</u>	<u>القطاعات تحت اشراف الوزارة</u>
الاردن	وزارة النقل	النقل البرى والبحرى - السكك الحديدية - الموانئ - الطيران.
السعودية	وزارة المواصلات	الطرق - (النقل البرى والبحرى)
مصر	وزارة النقل	الطرق - (النقل البرى - النقل المائى - السكك الحديدية).
	وزارة النقل البحرى	النقل البحرى - (هيئات الموانئ - مصلحة الموانئ والمناثر)
العراق	وزارة النقل	الطرق - الطيران (النقل البرى والبحرى - السكك الحديدية - الموانئ)
سوريا	وزارة النقل	الطرق - السكك الحديدية (النقل البرى والبحرى) - الموانئ. - الطيران
اليمن	وزارة النقل	النقل البرى والبحرى
الامارات	وزارة المواصلات	الاتصالات السلكية واللاسلكية - البريد - النقل البرى والبحرى.
الكويت	وزارة المواصلات	الاتصالات السلكية واللاسلكية - البريد - النقل البرى والبحرى
قطر	وزارة المواصلات	الاتصالات السلكية واللاسلكية - البريد - النقل البرى والبحرى

البحرين

وزارة المواصلات

الاتصالات السلكية واللاسلكية - البريد
- النقل البرى والبحرى

عمان

وزارة المواصلات

الاتصالات السلكية واللاسلكية - البريد
- النقل البرى والبحرى.



E/ESWA/TCD/92/9
C1