

الإستفسار: ملاحظات على مشروع قرار بقانون المفوضية العامة للإيرادات المقترح من مجلس الوزراء.

الجهة المقدمة لمشروع القرار بقانون للمجلس التشريعي لإبداء الرأي والملاحظات : رئيس ديوان الرئاسة.

ملاحظات عامة على مشروع قرار بقانون المفوضية العامة للإيرادات المقترح من مجلس الوزراء.

مقدمة:

تعتبر عملية إدارة المال العام بشقيه الإيرادات والنفقات من أهم القضايا في أي دولة ضمن منظومة تشريعية موحدة، تحافظ على مبدأ النزاهة والشفافية، وتسهم في تحصيل وتوزيع الإيرادات بما يحقق العدالة الاجتماعية. ومن خلال الإطلاع على مشروع القرار بقانون الخاص بالمفوضية العامة للإيرادات، يتضح أنه لا يتجاوز كونه مهام وصلاحيات ومبادئ عامة لخطة عمل لدائرة داخل وزارة، ولا يتطلب ذلك قانون خاص بها (أنظر ملحق قانون الإتحادي رقم (1) لسنة 2011 في شأن الإيرادات العامة لدولة الإمارات العربية المتحدة)، كما أن هذا الدور هو دور كل إدارة عامة في أي مؤسسة تعمل على تحديد مهامها وخطط عملها ضمن الرؤية والسياسة التي وضعتها، وهذا النهج الأنفي في التعاطي مع تقديم مقترحات مشاريع قوانين يخصص لإدارات تحت مظلة الوزارات؛ يدلل أن هنالك إشكالية في الإدارة العامة لمؤسسات السلطة التنفيذية لعدم قدرتها على التفرقة ما بين مهام وصلاحيات العمل الإداري وضرورة إنشاء أو إلغاء تشريع معين، كما أن مشروع القرار بقانون الخاص بالمفوضية العامة للإيرادات يدلل أن هنالك إشكالية عميقة داخل إدارة وزارة المالية، تستدعي المجلس التشريعي الفلسطيني إنطلاقاً من دوره التشريعي والرقابي إعادة تقييم الهيكل الإداري لوزارة المالية، وبحث الأوضاع الداخلية التي أدت إلى تقديم مشروع القرار. كما أن المجلس التشريعي الفلسطيني يعي تماماً دوره التشريعي والرقابي، وفي حال انعقاده بشكل طبيعي، يمكنه إعادة النظر في قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، وإجراء أي تعديلات أو إضافات من شأنها أن تسهم في إعادة تنظيم إدارة المال العام بشقيه الإيرادات والنفقات.

الملاحظات العامة على مشروع القرار بقانون:

أولاً: يخلو مشروع القرار بقانون من مذكره إيضاحية توضح مبررات وضرورة إيجاد قانون بإنشاء مفوضية عامة للإيرادات، ومدى ملائمة أو عدم ملائمة ذلك مع المحاسب العام.

ثانياً: أساس إنشاء المفوضية:

إستناداً إلى القانون الأساسي المعدل 2005، تحديداً الباب الخامس الذي يتحدث عن السلطة التنفيذية، إذ تجيز المادة (69) التي تتحدث عن اختصاصات مجلس الوزراء في البند (9/أ) على (إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون). وبناء عليه:

المفوضية أو الهيئة لا ترتبط بفرد، وإنما وفقاً للتشريعات والعرف السابق، لإنشاء أي مفوضية أو هيئة هنالك مجلس إدارة، وهذا ما يخلو منه مشروع القرار بقانون، الذي يؤكد على ارتباط المفوضية بفرد من الفئة العليا من الوزارة؟! . كما أن المفوضية أو الهيئة إنشائها لا يتطلب تعديل هيكل تنظيمي لوزارة لأنها جسم منفصل يتمتع بشخصية اعتبارية، وهذا يؤدي لتساؤل هنا، لماذا؟ ولمصلحة من هذه المفوضية بهذه الآلية؟ كما تجدر الإشارة أن المفوضية تتبع للوزير مباشرة ضمن مشروع القرار، في حين المحاسب العام وفقاً للهيكل الإداري يتبع وكيل الوزارة! . هذا يؤدي إلى تساؤل: هل سياسة الإيرادات أهم من سياسة النفقات؟ وما هي الفجوة بينهما؟

- باعتبار أن مواد القانون ملزمة، ولحرص واهتمام المجلس التشريعي القيام بدوره رغم كافة العقبات والتحديات التي تواجهه، يحبذ إعادة النظر من قبله في نص المادة (71) في القانون الأساسي المعدل، والبحث في إمكانية تعديل وإضافة نص في البند (1) التي تتحدث عن اختصاص كل وزير في اقتراح السياسة العامة لوزارته، بالتشارك مع المجلس التشريعي "اللجنة

البرلمانية المختصة". وما يؤكد على أهمية هذا النص، أن البند (3) في المادة (74) التي تتحدث عن مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء، إذ أن رئيس الوزراء وأعضاء حكومته مسؤولون مسؤولية فردية وتضامنية أمام المجلس التشريعي. إن إعادة النظر والبحث في هذا التعديل يهدف للآتي:

- أ. المجلس التشريعي الفلسطيني له دور أساسي وشريك في رسم السياسات العامة لدولة فلسطين.
- ب. الحفاظ على الوقت والجهد والمال العام.
- ت. الحد من حجم الصراعات الداخلية داخل الإدارة العامة لمؤسسات السلطة التنفيذية.
- ث. تعزيز دور المجلس التشريعي ممثل في لجانة البرلمانية المختصة، التي تشرك كافة شرائح المجتمع في رسم السياسات العامة.
- ج. يسهم في تجاوز الكثير من الازمات والخلافات التي يمكن أن تنشأ لاحقاً بعد اعداد أي سياسات بعيدة عن مشاركة المجلس التشريعي.

ثالثاً: بند التعريفات:

عرف مشروع القرار بقانون الخاص بمفوضية الإيرادات العامة، بأن الإيرادات العامة هي التي يتم تحصيلها من قبل الوزارة، ومقارنة ذلك مع قانون رقم (7) بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، الذي عرفها بأنها التي تحصل عليها السلطة الوطنية، هذا يؤدي إلى طرح تساؤل هنا (ما هي الإيرادات الخاصة بوزارة المالية الفلسطينية، وأين هي باقي وزارات السلطة أو الدولة الفلسطينية وفقاً للتسمية المعتمدة أو التي ستعتمد. كما أن التعاطي مع هذا النص بهذا الشكل له محاذير عديدة، وهل يمكن أن يتم تجاهل كافة الوزارات وصلها في وزارة واحدة وهي وزارة المالية؟ وهذا التساؤل لا يتنافى مع دور وزارة المالية في أن تصب كافة الإيرادات في حساب موحد. أيضاً قانون رقم (7) بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية عرف الأموال العامة بأنها النقدية والعينية المنقولة وغير المنقولة العائدة للوزارات والمؤسسات العامة بالسلطة الوطنية، وهذا أيضاً يتطلب إعادة النظر في أبعاد هذه النصوص والهدف من مشروع القرار بقانون.

رابعاً: محتوى مشروع القرار بقانون الخاص بالمفوضية العامة للإيرادات:

- مشروع القرار بقانون لا يتجاوز كونه مهام وصلاحيات ومبادئ عامة لخطة عمل إدارية لدائرة في مؤسسة، وهذا مرتبط بالهيكل الإداري الخاص بوزارة المالية، ومشروع القرار بقانون يقود لإحتمالات من أبرزها أن ما عملت وتعمل عليه وزارة المالية يشوبه خلل كبير في إدارة المؤسسة.

خامساً: تعارض مشروع القرار بقانون مع قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية:

ما ورد من صلاحيات لمفوض الإيرادات تتعارض مع الصلاحيات المخولة للمحاسب العام وفقاً لنص القرار بقانون رقم (3) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998 الذي حدد صلاحيات المحاسب العام بما يلي:

- التخطيط المالي وتوقع النفقات النقدية.
- إدارة النقدية وتنظيم الترتيبات المصرفية للسلطة الوطنية.
- إدارة مصادر التمويل المختلفة وتنظيمها ورقابتها وضبطها.
- إدارة الحسابات المصرفية للسلطة الوطنية.
- إدارة الأصول المالية للسلطة الوطنية بشقيها المالية والثابتة.
- إدارة الديون العامة.
- إدارة الهبات والقروض.
- تنفيذ الموازنة العامة للسلطة الوطنية.
- المحاسبة وإصدار التقارير.

هذه الصلاحيات بالضرورة تؤدي إلى تعارض دور المحاسب العام في الوزارة مع مفوض الإيرادات خاصة فيما يتعلق بإدارة مصادر التمويل والهبات والقروض، وإن سعى المحاسب العام إلى تفسير دوره في جانب النفقات، فإنه لا يمكن التعامل مع الإيرادات والنفقات بسياسات منعزلة عن بعضها البعض.

سادساً: تعارض مشروع القرار بقانون رقم (12) لسنة 2011 الخاص بالمعهد الفلسطيني للمالية العامة والضرائب:

يتألف مجلس إدارة المعهد من 13 شخصاً، يرأسه وزير المالية، إضافة إلى خمسة أعضاء من وزارة المالية هم المحاسب العام وكل من المدراء العاملين للدوائر التالية (الشؤون الإدارية، ضريبة القيمة المضافة، ضريبة الدخل، الجمارك، العلاقات الدولية). كما نصت المادة (2) بهذا القرار بقانون على مجموعة من الأهداف منها ما له علاقة في تطوير الموظفين وغيره العديد من الأهداف، إضافة إلى المادة (14) التي جاء ضمن نصها أن المعهد ينظم نشاطات من أجل تعزيز التواصل مع القطاع الخاص والمجتمع المدني ومراجعة وإصدار المنشورات المتخصصة والمطبوعات ذات الصلة الإرشادية المتعلقة بالتوعية المالية والضريبية.. الخ.

في حين نجد أن مشروع القرار بقانون الخاصة بالمفوضية العامة للإيرادات يتحدث عن نشر الثقافة المعرفية بين المكلفين وإصدار نشرات دورية وعقد دورات وندوات، وتنمية الجهاز الإداري، وهذا الدور يقوم به ويؤديه المعهد الفلسطيني للمالية العامة والضرائب بطرق مختلفة.

سابعاً: تجارب عربية في إدارة الإيرادات العامة:

بعد الإطلاع على ما توفر من معلومات حول تجارب بعض الدول في إدارة الإيرادات العامة، وجد أن هنالك تجربة في جمهورية السودان، وهي مفوضية خاصة بتخصيص ومراقبة الإيرادات، وجاء إنشائها من قبل رئيس الجمهورية وفقاً لإتفاقية السلام الشامل لإقتسام السلطة في السودان¹، لكن هنالك نقاشات داخل البرلمان بإلغاء هذه المفوضية لإتهامها بعدم العدالة في التوزيع، أما مهام واختصاصات هذه المفوضية كالآتي:

1. ضمان الشفافية والعدالة فيما يتصل بتخصيص الأموال المتحصلة على المستوى القومي لحكومة جنوب السودان والولايات.
2. مراقبة الدعم المقدم من صندوق الإيرادات القومي والتأكد من تحقق المساواة فيه وضمان سرعة تحويله لمستويات الحكم المعنية.
3. التأكد من تحويل الموارد المخصصة للمناطق المتأثرة بالحرب وفق الصيغ المتفق عليها وضمان سرعة تحويلها.
4. ضمان الشفافية والعدالة في تخصيص الإيرادات لحكومة جنوب السودان والولايات وقفاص للمعدلات أو النسب المنوي المنصوص عليها في إتفاقية قسمة الثروة.
5. تقوم باقتراح الصيغ والمعايير الخاصة بقيمة الموارد. وتقوم بمراجعة وتحديث الأسس والنسب والمعايير مرة كل ثلاث سنوات على الأقل.

أما في الإمارات العربية المتحدة، صدر القانون الاتحادي رقم (1) لسنة 2011 في شأن الإيرادات العامة للدولة، ملحق في هذه الورقة.

¹القصر الجمهوري/ رئاسة الجمهورية

نسيم شاهين

باحثة اقتصادية