

الرقابة البرلمانية للإيرادات العامة (شفافية
الإيرادات)
في الجمهورية اليمنية
برلمانيين عرب ضد الفساد

د. فضل لطف عبيدان

أستاذ المحاسبة والمراجعة
كلية التجارة والاقتصاد
جامعة صنعاء

د. محمد علي جبران

أستاذ المحاسبة والمراجعة
كلية التجارة والاقتصاد
جامعة صنعاء

مقدمة

• تعتبر الإيرادات المنطلق الأساسي في عملية التخطيط ورسم سياسة الدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، بل إن حجم النفقات أو أنشطة الحكومة المستقبلية يتوقف على حجم الإيرادات، فإذا حصل تلاعب في هذه الإيرادات فان أثرها سوف ينعكس على الخدمات التي تقدمها الحكومة للمجتمع ، بل إن الأثر يمتد إلى الأجيال القادمة لأن تبيد الموارد يجعل الحكومة تبحث عن قروض لتغطية العجز أو النقص في الإيرادات تتحمل أعباءها الآن وفي المستقبل. وهناك ربط واضح بين إدارة المال العام من جهة وبين مبادئ الديمقراطية من الجهة الأخرى. لقد جاء انتخاب الحكومة من قبل الجمهور على أساس السياسات والأولويات المقترحة. وإن التشريع القاضي بتنفيذ هذه السياسات يجب أن يأتي من خلال السلطة التشريعية أي المجلس النيابي ، وعلى السلطة التنفيذية أن توفر الأموال اللازمة لتنفيذ السياسات من خلال تشريعات فرض الضرائب وتخصيص الأموال العامة .

تابع المقدمة

- ويجب أن يكون هناك آلية توفر الشفافية والمساءلة الفعالة لأنه سوف تعمل على دعم إطار العمل التشريعي الذي بموجبه تم فرض الضرائب أو السماح للشركات لاستخراج موارد الدولة من النفط والمعادن . بحيث تحمل هذه الآلية السلطة التنفيذية عبء ومسئولية تقديم تقارير وافية تتمتع بالشفافية حول دورها في فرض وتحصيل الإيرادات واستخدام الأموال العامة وتطبيقها للسياسات والأولويات المتفق عليها إلى جمهور المواطنين من خلال ممثليهم في المجلس النيابي. إن القيام بدور جيد يضمن المسائلة الفعالة ويمنح المواطنين الثقة بنزاهة حكومتهم ويساهم في إيجاد بيئة تساعد على الاستقرار والنمو الاقتصادي.
- وإن غياب مثل هذه الآلية أو عدم وجود شفافية أو عدم توفر معلومات مالية يعني حرمان الناخبين وممثليهم من سلطتهم ويؤدي إلى ضياع وسوء استخدام الأموال العامة، بالإضافة إلى عدم الثقة بالمؤسسات العامة والعدائية تجاه الحكومة وتقويض النمو الاقتصادي.

منهجية البحث

اتبع الباحثان منهجية تعتمد على أساس أسلوب البحث الاستقرائي وأسلوب البحث الاستنباطي (الاستدلالي) ، حيث يستخدم أسلوب البحث الاستقرائي في المناقشة المكتبية للأسس الدستورية والقانونية التي تحكم فرض الإيرادات والرقابة عليها ، والأسس والمعايير التي تحدد الشفافية في تقدير الإيرادات، والكتب والدراسات التي تناولت الموازنات. كما يُستخدم أسلوب البحث الاستنباطي من خلال استخدام البيانات المالية عن الإيرادات التي أصدرتها الجهات الحكومية للأعوام ٢٠٠٥ و ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ م ، ومن المقابلات مع بعض المسؤولين في وزارة المالية ، النفط ، الجهاز المركزي للرقابة، مجلس النواب و من ثم تحليل تلك البيانات وذلك بغرض تحقيق أهداف البحث ، مع مراعاة الاتساق المنطقي والقابلية للتطبيق العملي.

محتويات التقرير

يتكون التقرير من ثلاثة مباحث أساسية

المبحث الأول : تم استعراض ثلاثة مكونات هي :

١- تاريخ التجربة الديمقراطية في اليمن: تعتبر التجربة البرلمانية في اليمن قديمة حيث تم إنشاء أول مجلس وطني فيما كان يسمى بالجمهورية العربية اليمنية (شمال اليمن) في عام ١٩٦٩ بموجب قرار جمهوري وكان عدد الأعضاء (٤٥) عضوا بالتعيين وكان هؤلاء يمثلون النخبة في المجتمع اليمني من العلماء والمشايخ والمتقنين ، وبعد الوحدة في عام ١٩٩٠ حدد عدد أعضاء المجلس ٣٠١ عضواً منهم ١٥٩ أعضاء مجلس الشورى ثم أجريت انتخابات على أسس حزبية فكانت الانتخابات عام ١٩٩٣ التي شهدت تنافس شديد بين القوى السياسية وقد أجريت دورتان بعد الانتخابات الأولى ١٩٩٧-٢٠٠٣ وقد أعطى الدستور للمجلس صلاحيات كبيرة سواء في الجانب التشريعي أو الرقابي ففي مواده رقم (٢-٣-٤) تم إسناد سن القوانين والتشريعات بفرض الضرائب والرسوم أو مبيعات ممتلكات الدولة وكذلك عدم اعتماد الاتفاقية التي تعقد بين اليمن والشركات النفطية إلا بعد إقرارها من المجلس.

• ٢- برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي في اليمن : سعت الحكومة إلى انتهاج سياسة مالية ضمن برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري بهدف تعزيز دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار المالي وزيادة النمو الاقتصادي تم اتخاذ

• مجموعة واسعة من الإصلاحات في جانب السياسة المالية

٣- المؤشرات الاقتصادية الكلية وتطور الإيرادات في اليمن : يتراوح معدل نمو في الناتج المحلي الإجمالي بمعدل نمو سنوي ما بين (٣.٢%)، (٣.٦%) خلال السنوات الماضية، معدل الفقر يتراوح ٣٥% والبطالة ١٦% ، والتضخم ١٨% حسب الأرقام الحكومية وهناك تشكيك في صحة هذه النسب من قبل كثير من الجهات المحلية والدولية.

المبحث الثاني: فقد احتوى على الإطار القانوني والمؤسسي للرقابة على الإيرادات من حيث:

١- الأسس الدستورية والقانونية للرقابة على الإيرادات: افرد

الدستور المواد من ٨- وحتى ١٩ التي تتكلم عن أسس فرض الضرائب والرسوم والاتفاقات وإقرار القروض ، حماية المال العام، بالإضافة إلى الفصل الأول من الباب الثالث، حيث تنص المادة (٦٢) من الدستور بأن المجلس هو السلطة التشريعية للدولة التي تقر القوانين والسياسة العامة للدولة والموازنة العامة والحساب الختامي والمعاهدات كما تؤكد المواد (٨٦، ٨٧، ٨٨ ، ٨٩، ٩٠، ٩١، ٩٢، ٩٣، ٩٤) من الدستور التفاصيل الأساسية حول الصلاحيات التي نصت عليها المادة (٦٢) وهي تعتبر صلاحيات للمجلس على ممارسة الرقابة على سياسة الحكومة عموماً والسياسة المالية على وجه الخصوص والمساءلة البرلمانية ، بالإضافة إلى القوانين الخاصة بتحصيل الموارد.

٢- الجهات والمؤسسات المسؤولة عن الإيرادات: كالوزارات

والمصالح الحكومية والمؤسسات والهيئات والجهات الأخرى التي تؤثر في الإيرادات.

٣-الجهات المعنية بالرقابة على الإيرادات: كمجلس النواب ووزارة المالية

وفروعها والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة .

المبحث الثالث :فقد تناول السياسات والإجراءات العملية

المتبعة في تقدير الإيرادات والإفصاح عنها :

١- تقدير الإيرادات والرقابة عليها . يتم تقدير الإيرادات بصورة عشوائية وغير دقيقة والجداول التالي توضح ذلك.

٢- هيكل وتبويب وتحليل الإيرادات في الجمهورية اليمنية: لا

يختلف هيكل الإيرادات عن الموجود في معظم الدول ، ضرائب ورسوم ، عائدات مبيعات ممتلكات الدولة (النفط) وأخير عائدات الدولة من الشركات والمؤسسات .تم استعراض مدى تطبيق النصوص القانونية والمعايير العلمية وتوصيات ومقترحات المنظمات الدولية المختصة ، ومدى كفاية البيانات المقدمة.

٣-البيانات والمعلومات المقدمة للبرلمان عن الإيرادات .البيانات

والكشوفات المقدمة للمجلس لا تفي بالغرض كما إنها تحتاج إلى وقت وجهد كبير لفهمها واستيعاب محتوياتها.

إيرادات الضرائب والرسوم وتقديرها العشوائي (الأرقام بالمليار ريال)

البيان	٢٠٠٥		٢٠٠٦		٢٠٠٧		٢٠٠٨
	تقديري	فعلي	تقديري	فعلي	تقديري	فعلي	تقديري
ضرائب الدخل	٨٠.٠	١٥٧.٢	١٤٩.٧	١٢٣.٢	١١٨.٩	١٤٤.٥	١٥٥.١
ضرائب دخل الأفراد	٤٨.٢	٥٦.٥	٦٥.٥	٨١.٤	٧٤.٩	٩٨.٣	٩٨.٩
ضرائب دخل الشركات	٣١.٥	١٠٠.٥	٨٤.٠	٤١.٦	٤٥.٥	٤٥.٦	٥٤.٠
ضرائب شركات القطاع العام	١٢.٢	١٢.١	١٣.٥	١٦.٧	١٩.٠	١٩.٣	٢٠.١
ضرائب شركات الأموال	٩.٣	٨.٦	٩.٣	١٠.٥	١١.٠	١١.٥	١٤.٤
ضرائب دخل المؤسسات الفردية	٧.٦	٩.٨	٩.٦	١٢.٨	١٣.٧	١٤.٩	١٦.٦
ضرائب دخل شركات النفط الأجنبية	٤٥.٦	٦٨.٦	٤٩.٩	صفر	صفر	صفر	صفر
ضريبة المبيعات على السلع والخدمات	٤٠.٨	٣٣.٠	٤٣.٧	٥٢.٠	٤٤.٠	١١٨.٢	٥٦.٥
الرسوم الجمركية	٥٠.٢	٥١.٠	٥٥.٥	٣٤.٨	٤١.٦	٤٤.٤	٤٤.٦

جدول مقارنة عائدات الدولة من إيرادات النفط بين الفعلي والتقديري (مليار ريال)

البيان	٢٠٠٥		٢٠٠٦		٢٠٠٧		٢٠٠٨
	فعلي	تقديري	فعلي	تقديري	فعلي	تقديري	تقديري
إيرادات النفط المصدر	٤٨١.٩	٢٠٧.٠	٦١١.٨	٢٠٩.٣	٤٨٦.٤	٤٤٣.١	٢٥٢.٢
إيرادات الاستهلاك المحلي	٢٦٣.٢	٢٠٧.٠	٤٣٥.١	٣٢٦.٢	٤٦٦.٩	٤٧٨.٤	٥٣٧.١
مبيعات الغاز محلي	٧.٦	١٧.٢	١٢.٩	٥٢.٠	١٤.٥	٥٦.٣	٧٥.٤
منح توقيع الاتفاقيات مع الشركات	١.٦	صفر	٠.١٩٦	صفر	٠.١٩٨	صفر	٠.٩١٢
عمولة الامتياز على الإنتاج	١٩.١	صفر	٢٣.٢	صفر	٢٣.٩	٢٠.٣	٢٢.٩
ضرائب دخل على الشركات في مرحلة الاستكشاف	٠.٦٦٨	٠.٩٥٠	١.٤	٠.٨٥٠	٣.٣	١.٥	٣.٤

جدول تصنيف وحدات القطاع العام والمختلط وفق أدائها المالي

وحدات تنشر بياناتها المالية في الصحف		وحدات قدم تقاريرها الجهاز لعام ٢٠٠٧		وحدات تراجع الحسابات من الجهاز	العدد الكلي	البيان
النسبة	العدد	النسبة	العدد	العدد		
٥.١٣%	٢	٣٥.٩	١٤	٣٧	٣٩	وحدات إنتاجية
٠%	صفر	٣٥.٧	١٠	٢٨	٢٨	وحدات خدمية
١٢.٥%	١	٢٥.٠	٢	٦	٨	وحدات مختلطة
٤.٠%	٣	٣٤.٦٧	٢٦	٧١	٧٥	الإجمالي

جدول يوضح إيرادات مبيعات النفط المحلي والدعم المقدم من الحكومة (الأرقام بالمليار ريال)

٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	البيان
تقديري	فعلي	فعلي	فعلي	فعلي	
٥٣٧.١	٤٦٦.٩	٤٣٥.١	٢٦٣.٢	١٣٩.٤	إيرادات استهلاك النفط المحلي
٣٠٩.٤	٤٠١.٧	٣٠٣.٣	٢٨٠.٣	١٤٦.٤	دعم المشتقات البترولية (نفقة)
٢٢٧.٧	٦٥.٢	١٣١.٨	١٧.١ -	٧-	الفارق

النتائج التي تم التوصل إليها

- تتمثل أهم النتائج (التحديات) التي تم التوصل إليها فيما يلي :
- تغليب الصفة السياسية على توزيع اللجان البرلمانية داخل مجلس النواب ، مما أحدث خلا منهجيا بمهمة الرقابة البرلمانية ، كما أن التعصب الحزبي في بعض الأحيان يتغلب على الجانب الوطني.
- تفقد التوصيات التي تصدر من المجلس أهميتها وأهدافها لأنه اتضح عدم متابعة تلك التوصيات والتأكد من التزام الحكومة بتنفيذها في المجال الرقابي والتشريعي.
- هناك غموضاً فيما يخص البيانات التي تحتويها الموازنة العامة وسرية وعدم وجود شفافية في الإيرادات ، البعض منها بقصد ، والبعض الآخر بدون دراية أو نتيجة لعدم وجود سياسات مالية واضحة سواء أثناء إعداد الموازنة أو عند عرضها أو تنفيذها ، أو عند تقديم الحساب الختامي من الحكومة للمجلس.
- عدم وجود سياسة ضريبية واضحة تستند إليها الحكومة في تنفيذ برامجها أو سياساتها المالية.

تابع التحديات (النتائج)

- أن التقرير السنوي للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة تحتوي على ملاحظات ونتائج وتوصيات هامة للمجلس عن مراجعته للحساب الختامي والتي يستطيع مجلس النواب من خلالها ممارسة الرقابة والمساءلة والمحاسبة التي خولها له الدستور والقانون ومع ذلك فالمجلس لا يستخدم صلاحياته الكاملة.
- عدم تنفيذ النصوص القانونية التي تتعلق بالرقابة والإشراف على مؤسسات وشركات القطاع العام التي تملكها الدولة كلياً أو جزئياً .
- عدم تطبيق إجراءات محاسبية سليمة لتوضيح أو إثبات أو تقييم ممتلكات الدولة النقدية والعينية لدى الغير .
- هناك غياب واضح للرؤية الإستراتيجية من قبل الحكومة في تحديد مصادر الإيرادات وتنميتها الأمر الذي يؤدي إلى تخطط في أرقام الموازنة العامة للدولة ، ففي الوقت الذي تكون إيرادات بند معين مرتفعة تجدها في السنة التي تليها منخفضة دون أن تكون هناك أسباب موضوعية لهذا التذبذب .

تابع التحديات (النتائج)

- ضعف آلية الرقابة لدى البرلمان على الإيرادات العامة للدولة وذلك لعدم وجود كادر مؤهل يفحص الأرقام ويتأكد من صحتها ، كما أن افتقار البرلمان إلى لجنة خاصة بالموازنة أدى إلى ضعف الجانب الرقابي على الإيرادات العامة .
- إن المصدر الوحيد لمعلومات الإيرادات هي الحكومة، وبالتالي تكيف الأرقام كيفما تشاء خاصة في ظل وجود وسائل رقابية لا ترتقي إلى القيام بالدور اللازم للتحقق من صحة الإيرادات .
- هناك إشكالية كبيرة موجودة في القطاع النفطي فالي الآن لم تستطع أجهزة الرقابة المعنية " البرلمان ، الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة " من التأكد من صحة الإنتاج النفطي فقد أكد الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في أكثر من تقرير على عدم قدرته على تأكيد صحة كميات الإنتاج ولا تحديد واضح لنفط الكلفة ولا الكميات المصدرة لصالح الشركات ولصالح الحكومة ، الأمر الذي يجعل قطاع النفط وإيراداته عرضة للتشكيك خاصة وأن التقارير الحكومية التي تتعامل مع هذا القطاع تأتي متضاربة.

التوصيات والمقترحات

ومن خلال النتائج التي تم التوصل إليها تم استنتاجها
التوصيات التالية :

- أولاً: ضرورة إجراء تعديلات دستورية وقانونية تساعد على تعزيز الدور الرقابي للبرلمان وفقاً لما يلي :
- تعديل يمنع تقديم اعتماد إضافي للموازنة حتى تحقق الموازنة أهدافها ومضامينها ويتم حماية المال العام من التبذير والهدر.
 - تعديل في لائحة المجلس بإضافة لجنة تسمى لجنة الموازنة والحساب الختامي يكون من اختصاصاتها مراقبة الموازنة العامة والحساب الختامي للدولة ومؤسساتها العامة والمختلطة .

- تعديل يتيح للمجلس ممارسة دوراً أكبر فيما يتعلق بمناقشة وإقرار مشروع الموازنة العامة للدولة بحيث يصبح من حق المجلس إجراء أية تعديلات على مشروع الموازنة العامة دون الحاجة إلى موافقة الحكومة علي ذلك علي أن يتم ذلك بما لا يخل بالتوازن المالي للموازنة العامة .

- إجراء تعديل يلزم الحكومة بتقديم الموازنة العامة قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بداية السنة المالية ، وتقديم الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة والموازنات الملحقة في موعد لا يزيد عن ستة أشهر من انتهاء السنة المالية حتى يمكن مناقشتها بشكل مستفيض في المجلس وتتحقق رقابة المجلس علي مالية الدولة ومساءلة الحكومة عن أسباب الاختلافات بين تقديرات الموازنة العامة والحساب الختامي الفعلي إن وجدت .

تابع: تعديلات دستورية وقانونية

- إجراء تعديل دستوري وقانوني يسند تبعية الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة للبرلمان وبما يكفل استقلاليته ليكون أداة فعالة بيد البرلمان .
- تعديل القانون المالي الذي يشوبه الكثير من القصور .
- تعديل قانون أملاك الدولة بما يكفل الحفاظ على الممتلكات العامة .
- تعديل قانون الخصخصة بما يضمن شفافية التعاملات في القطاعات المخصصة .
- إعادة النظر في الاتفاقيات النفطية بما يضمن إلزام الشركات بالشفافية في إنتاجها والحد من التلاعب بنفط الكلفة .

ثانيا: إجراء تعديلات ضريبية شاملة وعلى النحو الآتي :

- يجب القيام بإصلاح ضريبي شامل لتحقيق تطوير متكامل ومتناسق للمنظومة الضريبية (تشريعيا وتنظيميا وإداريا) والعمل على الحد من التعقيدات القانونية والإدارية الحالية والتي تعيق تحصيل الضريبة بكفاءة وتؤدي إلى المزيد من التهرب الضريبي .
- إنشاء مجلس مختص برسم السياسة الضريبية للبلاد من الخبراء والمتخصصين ورجال الأعمال بحيث يوكل إليه تحديد السياسة الضريبية والتشريعية والإدارية وتحديد الإعفاءات الضريبية والجمركية... الخ .
- إلغاء المادة (٧٠) من قانون ضريبة الدخل والتي تسمح للبعض من كبار التجار بالتهرب من دفع الضريبة عن طريق التحاسب بما يسمى الربط المقطوع .

ثالثاً: في مجال سياسة الإفصاح والالتزام بالمعايير والأدلة الدولية في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة بما فيها مبادئ الشفافية المالية :

- توفير المزيد من الشفافية والوضوح في البيانات المالية العامة ، وتطبيق مبادئ الشفافية المالية ، مع ضرورة نشر المعلومات حول ما تم تنفيذه من أهداف الموازنة .
- إعداد إطار مالي متوسط المدى للدولة ، وتحديث النظام المالي والمحاسبي الحكومي ، وتطبيق أساس الاستحقاق في النفقات .
- التزام الحكومة والشركات النفطية العاملة بمبادئ شفافية الصناعات الإستخراجية .

رابعاً: في مجال الرقابة والرقابة البرلمانية :

- العمل على نشر الموازنة والحساب الختامي وتقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة لاطلاع الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني عليها ، وبما يكفل إرساء مبدأ المحاسبة والمساءلة .
- تطبيق واستخدام بعض المؤشرات التي تساعد على متابعة تنفيذ الموازنة .
- استعانة أعضاء مجلس النواب ولجانه المتخصصة بالمكاتب الاستشارية وأصحاب الخبرات في مجال التحليل المالي من الأكاديميين والخبراء بما يضمن توفير البيانات والمعلومات الدقيقة لأعضاء المجلس .
- إسناد رئاسة لجنة الموازنة والحساب الختامي المقترح إنشاؤها إلى المعارضة كما هو معمول بذلك في بعض البرلمانات حتى يكون لها فاعلية .