

مساهمة السياسة التشريعية في تحسين الوضع الاقتصادي

إن الحديث عن السياسات التشريعية يقودنا ابتداءً لتوضيح مفهوم سياسات الحكومة، وعلاقتها بالمفاهيم الأخرى التي تنظم وتضبط عمل الحكومة، وإذا كانت السياسات العامة تعني الإطار الشامل للأعمال التي تقرر الحكومة القيام بها ضمن تسلسل أولويات معين على نحو يترجم رؤية الحكومة وغاياتها وأهدافها إلى مجموعة من المخرجات والنتائج الملموسة، وتنعكس عن السياسات إستراتيجيات الحكومة والخطط التنفيذية في إطار عملية تدمج بين الخطة والموازنة، فإن هذا المفهوم ليس منعزلاً عن المصطلحات الأخرى التي تنظم عمل الحكومة وإدارتها المختلفة، وإنما هو مرتبط برؤية الحكومة ورسالتها وأهدافها واستراتيجياتها وبرامجها.

وينبثق عن الرؤية رسالة الحكومة حيث أن الرسالة مشتقة من الرؤية ولا تتعدى كونها تفاصيل للرؤية وهي المهمة أو الدور الأساس الذي وجدت الإدارة لتحقيقه وهي تحدد الغرض وتبرر المهام التي تقوم بها الحكومة ومؤسساتها، وعند تحديد رؤية الحكومة ورسالتها يتم تحديد الأهداف العامة وهي المقاصد الكلية لوجود الحكومة بمؤسساتها المختلفة.

وبتحديد الأهداف العامة للحكومة والأهداف التي تتفرع عنها، تظهر الحاجة لوضع جوهر الإستراتيجية التي تعني طريقة الوصول لتحقيق الأهداف، وتبعا لتحديد جوهر الإستراتيجية أو ما يطلق عليها الإستراتيجية المنشودة التي تمثل الخطوط العريضة التي تربط المسافة بين الواقع والهدف، يأتي دور التنفيذ الذي يبدأ بوضع السياسات العامة للحكومة لتحقيق أهدافها.

ولا بد أن تتضمن سياسات الحكومة مجموعة القضايا والمطالب العامة التي تمثل حاجات المواطن والتي ترتبها الحكومة حسب أولوياتها، حيث لا تقتصر صناعة السياسات على الحكومة والجهات الرسمية، وإنما تعتبر السياسات حصيلة جهود السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والأحزاب والجماعات ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وكذلك الأفراد، ولا بد من تقسيم سياسات الحكومة وتبويبها لتشمل القطاعات المختلفة التي تمثل أولويات الحكومة ومن ضمنها التشريع الذي يجب أن لا يكون عشوائيا وإنما يرتبط بالسياسات العامة للحكومة ويعكس توجهات الحكومة الإصلاحية والتطويرية على نحو يعبر عنه بالسياسة التشريعية التي تتفرع عنها سياسات الحكومة في التشريع في مختلف المجالات ومن ضمنها المجال الاقتصادي.

إن السياسات التشريعية في المجال الاقتصادي بقطاعاته المختلفة يجب أن تنطوي على تحديد الأولويات التشريعية التي من شأنها تطوير القطاعات الاقتصادية المختلفة ومواجهة التحديات التي تعيق التنمية الاقتصادية، حيث أن السياسة التشريعية الاقتصادية ليست بمعزل عن المفاهيم الأخرى لسياسات ولأدوات لحكم في الدولة، ولا يمكن فصل السياسة التشريعية عن سياسات الحكم الرشيد، سيادة القانون، ونزاهة وكفاءة القضاء، ومحاربة الفقر، والتخطيط التنموي الذي يؤسس لقواعد التنمية المستدامة بأبعادها الوطنية والعالمية والزمينية، وعلى أساس تجانس وانسجام النظام السياسي الذي يضمن المشاركة الفعالة للمواطنين في اتخاذ القرار، ونظام اقتصادي حر يقوم على تحقيق الاكتفاء الذاتي، ونظام اجتماعي يتوافق مع خطط التنمية وأساليب تنفيذها، وعلى أساس وجود أنظمة إنتاجية وإدارية وتكنولوجية وتعليمية وتدريبية تقوم في مجملها على تعزيز الإنتاج والمرونة الإدارية وتوفير الحلول التكنولوجية، واعتماد نهج التنمية البشرية والتعليم والتدريب المستمر.

إن السياسة التشريعية في المجال الاقتصادي يجب أن تتضمن خطة تشريعية تطويرية لتطوير رزمة التشريعات الاقتصادية على أسس تستجيب للتطورات التجارية الحديثة وأفضل الممارسات التجارية الدولية الحديثة، التي تتضمن التشريع التجاري وتشريعات الشركات والمحاكم التجارية، والتشريعات التي تنظم دور ومسئوليات المؤسسات (العامة والخاصة والأهلية) التي تتولى الرقابة والإشراف على القطاعات الاقتصادية المختلفة، وكذلك يجب أن تتضمن التشريعات المالية التي تتضمن إدارة المال العام وتنظم الرقابة على المؤسسات المالية ومؤسسات الأعمال والمهن غير المالية، وكذلك تشريعات العمل والأجور والرواتب، والرقابة الإدارية والمالية.

وكذلك فإن السياسة التشريعية في المجال الاقتصادي يجب أن تتضمن تطوير تشريعات حماية الملكية الفكرية والصناعية، وتشجيع الاستثمار، وتوسيع التبادل الحر مع السوق الخارجية، وتنظيم المنافسة والحد من الاحتكار، وحماية المستهلك، والتشريعات الصناعية والزراعية والعقارية والبيئية والمياه والطاقة، وحماية وتشجيع الإنتاج الوطني، وتشريعات مكافحة الفساد وغسل الأموال، وضمان المساءلة والشفافية، وتشريعات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والمواصلات.

إن السياسة التشريعية في المجال الاقتصادي يجب أن تتضمن آليات وأدوات المشاركة والتنسيق بين المؤسسات الرقابية والإشرافية العامة والخاصة والأهلية ووضوح وتكامل الأدوار، وقواعد تنظيمية لإشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص في عملية التنمية والتخطيط الاستراتيجي ورسم السياسات وفق آليات وأسس واضحة ومحددة.

وفي فلسطين لا يزال إطار أوسلو يفرض قيوداً شديدة على الولاية الفلسطينية على الصعيدين الداخلي والخارجي، كما أن سيادة السلطة على الأرض هي سيادة منقوصة تماماً، ومسئولية السلطة الوطنية الفلسطينية هي مسؤولية منقوصة بشكل مجحف في كافة المجالات الاقتصادية والمدنية والأمنية، والقانونية والقضائية، والعلاقات الخارجية.

إن بروتوكول العلاقات الاقتصادية الموقع في 29 نيسان سنة 1994 الملحق بالاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية قد وضع أساساً جديداً للعلاقات بين الاقتصاد الإسرائيلي والفلسطيني خلال الفترة الانتقالية، ووفقاً لهذا الملحق فإن الاقتصاد الفلسطيني يبقى تبعياً وقاصراً ومعتمداً على إسرائيل في التجارة الخارجية وكذلك فإن تقطيع أوصال الوطن والحواجز على الطرق التي تربط المدن الفلسطينية يعيق الحركة التجارية الداخلية، وعليه ما يزال الاقتصاد الفلسطيني يتأثر بالاقتصاد الإسرائيلي، بما في ذلك السياسات الاقتصادية والبطالة والتضخم وقيمة العملة الإسرائيلية التي هي العملة الرئيسية المتداولة في الأراضي الفلسطينية.

كما أن الحواجز الإسرائيلية بين المدن والقيود المفروضة على الحركة السياحية وحرية الوصول إلى المقدسات الدينية في شرقي القدس وبيت لحم يؤدي إلى شل حركة السياحة والتجارة الفلسطينية في هذه المناطق الحيوية الهامة.

إن السلطة الوطنية ما زالت تعاني من عدم استقلالها في التخطيط والتطوير الاقتصادي بسبب الاحتلال الإسرائيلي وسيطرته على المجال المائي والجوي والحدود والطرق الداخلية، وكذلك فإن التشريعات الاقتصادية الفلسطينية لا يمكن تطبيقها بشكل شمولي بسبب حالة السيادة والمسئولية المنقوصة للسلطة الوطنية، والولاية القضائية والأمنية المنقوصة أيضاً، وكذلك فإن تطوير المؤسسات الفلسطينية الإشرافية والرقابية (العامة والخاصة والأهلية) تصطدم بوجود الاحتلال على الأرض واعتداءاته المتكررة على هذه المؤسسات الفلسطينية.

إن الإجراءات الإسرائيلية على الأرض تعيق تنفيذ أي سياسة تشريعية فلسطينية صرفة في المجال الاقتصادي، وكذلك فإن هذه الإجراءات المشددة وخاصة الحواجز على الطرق والسيطرة على الحدود وحركة التجارة الداخلية والخارجية لا تشجع المستثمرين على الاستثمار في الأراضي الفلسطينية، ونقل من الطاقة الصناعية والإنتاجية والتجارية الفلسطينية، حتى أن الاستيراد والتبادل التجاري مع الأسواق الخارجية يصطدم بذات العقبات التي يفرضها وجود الاحتلال.

وعلى الرغم من هذه العقبات الكبيرة فإن السلطة الوطنية الفلسطينية لم تستسلم لإرادة الاحتلال فقد أصدر المشرع الفلسطيني جزءاً من رزمة التشريعات الاقتصادية مثل قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000م، وقانون رقم (6) لسنة 1995 بشأن تشجيع الاستثمار الذي ألغي وحل محله قانون رقم (1) لسنة 1998م بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين، وعدل بقانون رقم (2) لسنة 2004م بتعديل بعض أحكام القانون رقم (1) لسنة 1998م بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين، وقانون رقم (5) لسنة 1998م بشأن دمج ومراقبة المعادن الثمينة، وقانون رقم [10] لسنة 1998م بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة، وقانون رقم (2) لسنة 2000م بشأن تنظيم أعمال الوكلاء التجاريين، وقانون حماية المستهلك رقم (21) لسنة 2005، وقانون التأمين رقم (20) لسنة 2005.

علماً أنه لم يصدر قانون تجاري فلسطيني حتى الآن وما زال قانون التجارة الأردني رقم 12 لسنة 1966م وقانون تسجيل الأسماء التجارية الأردني رقم 30 لسنة 1953م وقانون العلامات التجارية الأردني رقم (33) لسنة 1952م وقانون علامات البضائع الأردني رقم (19) لسنة 1953م قانون امتيازات الاختراعات والرسوم رقم (22) لسنة 1953م هي القوانين النافذة في الضفة الغربية وما زال قانون حقوق الطبع والتأليف الانتدابي البريطاني لسنة 1911م هو القانون النافذ في فلسطين.

وما زال قانون الشركات الأردني رقم (12) لسنة 1964م نافذاً فيما عدى بعض التعديلات التي أجريت عليه في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث صدر قرار بقانون رقم (3) لسنة 2006م بشأن تعديل قانون الشركات رقم (12) لسنة 1964 الصادر عن الرئيس بتاريخ 2006/02/05 والذي يضيف مادة واحدة للقانون الأصلي، وقد تم إلغاؤه بقرار رئاسي رقم (364) لسنة 2006م بشأن إلغاء قرارات بقوانين بتاريخ 2006/5/4، ثم صدر قرار بقانون رقم (6) لسنة 2008م بشأن تعديل

وفي غزة ما زال قانون الشركات لسنة 1929م الانتدابي البريطاني وتعديلاته سار المفعول، وما زال قرار بقانون الشركات رقم 6 لسنة 1966 في حقبة الإدارة المصرية المعدل لقانون الشركات لسنة 1929م بإضافة مادة واحدة عليه نافذا في غزة، وهناك قرار بقانون بشأن قمع التدليس والغش التجاري رقم (11) لسنة 1966 الصادر في حقبة الإدارة المصرية ما زال نافذا في قطاع غزة، وما زال أيضا نظام لجان التحكيم للغرفة التجارية الفلسطينية لقطاع غزة لسنة 1954 الصادر في الحقبة المصرية نافذا في قطاع غزة، وقانون الإفلاس الانتدابي رقم 3 لسنة 1936، وكذلك إعلان بخصوص السجل التجاري لسنة 1961 الصادر في حقبة الإدارة المصرية ما زال نافذا في قطاع غزة.

وظل قانون التجارة العثماني الصادر سنة 1850م وذيله الصادر سنة 1860م نافذا في قطاع غزة، وقانون التجارة البحرية العثماني لسنة 1863م نافذا في الضفة الغربية وقطاع غزة، وقانون توسيع وترقية التجارة البحرية لسنة 1885م نافذا في الضفة الغربية وقطاع غزة حتى الآن.

أما الشأن المالي قد تم تنظيمه بنسبة عالية أيضا من التشريعات في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، فقد صدر قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998م وتعديلاته، وقانون رقم (9) لسنة 1998م بشأن اللوازم العامة بتاريخ 1998/11/2م، وقانون رقم (6) لسنة 1999م بشأن العطاءات للأشغال الحكومية، وقرار مجلس الوزراء رقم (43) لسنة 2005م بالنظام المالي للوزارات والمؤسسات العامة، وقانون المصارف رقم (2) لسنة 2002م، وقانون الأوراق المالية رقم (12) لسنة 2004م، وقرار رقم (184) لسنة 1994م بتشكيل سلطة النقد الفلسطينية، ثم صدر القانون رقم 2 لسنة 1997م بشأن سلطة النقد الفلسطينية، والقانون رقم (18) لسنة 2004م المعدل لقانون رقم (2) لسنة 1997م بشأن سلطة النقد الفلسطينية، وقرار رقم (24) لسنة 2005م، وقانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م، كما صدر قانون هيئة سوق رأس المال رقم (13) لسنة 2004م.

وقد صدر قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004م، وقرار مرسوم رئاسي رقم (17) لسنة 2005م يقضي بأن ينشأ ديوان الرقابة المالية والإدارية المتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة ليحل محل هيئة الرقابة العامة المنشأة بالقرار رقم (22) لسنة 1994م وفقا للقانون رقم (17) لسنة 1995م.

كما صدر قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005م إلا أنه لم يتم إنشاء هيئة الكسب غير المشروع فعليا حتى الآن وبقيت الهيئة ومهامها واختصاصاتها في إطار النصوص القانونية التي وردت في قانون الكسب غير المشروع.

وفي عهد حكومة تسبير الأعمال الحالية صدر قرار بقانون مكافحة غسل الأموال لسنة 2007م، وتم بموجبه تشكيل اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال بمرسوم رقم (174) لسنة 2008م بشأن تشكيل اللجنة الوطنية لمكافحة غسل الأموال صادر عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية.

وما زال هناك حاجة لإصدار الكثير من القوانين في الشأن التجاري والمالي خاصة فيما يتعلق بتنظيم حماية الملكية الفكرية والتجارية والصناعية، وقانون العقود، والعديد من التشريعات المالية والتي يجب أن تتلاءم مع المعايير الدولية الحديثة والانفتاح التجاري والاقتصادي والاتفاقيات الدولية مما يتطلب من المشرع الفلسطيني أن يعد خطة لإصدار رزمة جديدة ومتجانسة من القوانين التجارية وقوانين حماية الملكية الفكرية والصناعية.

المستشار / علي أبو دياك

الوكيل المساعد للشؤون القانونية والمهنية

وزارة العدل