بسم الله الرحمن الرحيم

وزرة المالية والتخطيط الاقتصادي – إدارة التخطيط والسياسات والمركز الافريقي لدراسات الحوكمة والسلام والتحول

ورشة

تطوير الايرادات – التحديات وآفاق الحلول

ورقة: ولاية وزارة المالية علي المال العام وقضية التجنيب

إعداد: د . محمد خير حسن محمد خير

المكان : فندق الفرانك هولي دي فيلا

الزمان ٢٥-٢٦ سبتمبر ٢٠٢٢

مكونات الورقة

- أولاً :تمهيد
- ثانياً: مبررات اعداد الورقة
- ثالثاً: أهداف الورقة
- رابعاً: مهام وزارة المالية ذات الصلة بادارة المال العام
- خامساً:السند القانوني لولاية وزارة المالية
- سادساً: : اهداف السياسات الإقتصادية الكلية
- سابعاً: أثر التجنيب علي أداء بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية
- ثامناً: مداخل اضعاف ولاية وزارة المالية علي المال العام

تاسعاً : جهود إزالة التعارض بين القوانين واللوائح

. عاشراً: الخاتمة: النتائج والتوصيات

اولاً: تمهيد

لعله من اهم العوامل المحققة لكفاءة وفعالية السياسات الإقتصادية الكلية ومن ثم محققة لاهدافها وغاياتها التناغم وحسن التنسيق بين الوحدات الاقتصادية من وزارات وهيئات ومؤسسات والتي ينبغي ان تسعي الي انفاذ موجهات هذه السياسات علي نحو يفضي الي تحقيق الاستقرار الاقتصادي المنشود ومن ثم يسهم في حفز التنمية الاقتصادية بالبلاد.

ولعل المشكلة البحثية لهذه الورقة العلمية متعلقة بعدم التزام بعض المؤسسات الحكومية بولاية وزارة المالية علي المال العام (بالقانون) والذي يقدح في وحدة وتكامل الموازنة ومن ثم يفضي الي كثير من التشوهات الاقتصادية..

ولعل الأصل في إدارة المال العام، حتى يحقق المنفعة العامة لكل الناس وليس لفئات معينة، هو سيطرة الحكومة ممثلة في وزارة المالية وولايتها الحصرية على المال العام، والتقيد الصارم بمبدأ وحدة الميزانية العامة لأنه الضمان الوحيد لشمولية وشفافية المعاملات المالية لكل مؤسسات الدولة.

ثانياً: مبررات اعداد الورقة:

- تزايد حجم الايرادات المتسربة من ولاية وزارة المالية
- تزايد حجم الاعباء والإلتزامات المالية علي الوزارة نتيجة ازدياد حجم الاجور وبالتالي تزايد حجم الإنفاق الجاري والإنفاق التنموي مما يحتم علي الوزارة ضرورة احسان ادارتها للمال العام

- التشوهات الاقتصادية التي تخلقها عدم تحكم الوزارة في كل المال العام
- الأثر السالب علي بعض المؤشرات الإقتصادية الكلية مثل المستوي العام للأسعار والتضخم والميزان التجاري وسعر الصرف ... الخ
- ضرورة معالجة التعارض بين القوانيين واللوائح المالية بالبلاد
- تعزيز الافصاح والشفافية والمسؤولية والمحاسبية في مجال ادارة المال العام في البلاد
- تعزيز ولاية وزارة المالية علي المال العام لتحديد مسؤوليات ترتيب اولويات الصرف والإنفاق وفق أهداف وغايات السياسات الاقتصادية الكلية

ثالثاً: أهداف الورقة:

تسعي هذه الورقة الي تحقيق عدد من الأهداف والتي يمكن اجمالها علي النحو التالي:

- بيان أهمية تعزيز ولاية وزارة المالية علي المال العام
- ايضاح الآثار الاقتصادية الكلية المترتبة علي إنتقاص ولاية وزارة المالية علي المال العام
- الاشارة الي تعارض بعض القوانين والتي ادت الي كثير من التشوهات الاقتصادية
- بيان أثر تعارض القوانين المالية بين مؤسسات الدولة علي وحدة وتكامل الموازنة العامة
- بيان أثر تجنيب الايرادات من قبل بعض مؤسسات الدولة وهيئاتها علي الشفافية والمسؤولية والمحاسبية.

رابعاً: مهام وزارة المالية والتخطيط الإقتصادي:

سيبين الباحث هنا مهام الوزارة ذات الصلة بإدراة المال العام ومن ثم تحقيق الأهداف الكلية للسياسات الاقتصادية:

- صياغة السياسات المالية الداعمة للإستقرار والنمو الإقتصادي
- الحرص علي إستدامة موارد الحكومة وكفاءة استغلالها
- التنسيق والتكامل مع السياسات النقدية علي نحو يحقق أهداف وغايات السياسات الكلية
- التطوير المستمر للنظم المالية والإشراف على تنفيذها ومراقبتها علي نحو يعزز سلامة النظام المالي الحكومي وقوته ويحقق كفاءة الأداء
- متابعة وتحصيل الإيرادات العامة والعمل على تنميتها وتنويعها وتحسين وسائل التحصيل ، ومتابعة تنفيذ السياسات والتشريعات المالية الحاكمة
- الرقابة المالية السابقة للصرف وتطوير نظمها وأدواتها بما يساهم في ترشيد الإنفاق الحكومي ويعزز المساءلة والمحافظة على المال العام
- وضع الموازنة السنوية المحققة لمستهدفات المتغيرات والمؤشرات الإقتصادية.

تعريف المال العام:

مصطلح المال العام، يُطلق على كل ما تملكه وتديره وتشرف على إنشائه الدولة بهدف المنفعة العامة، ويشمل الأموال والأراضي والشوارع والمرافق العامة والشركات الحكومية والمباني والمنقولات المملوكة لإدارات الحكومة ومؤسساتها وهيئاتها المختلفة.

الأصل في إدارة المال العام، حتى يحقق المنفعة العامة لكل الناس وليس لفئات معينة، هو سيطرة الدولة ممثلة في وزارة المالية وولايتها الحصرية على المال العام، والتقيد الصارم بمبدأ وحدة الميزانية العامة لأنه الضمان الوحيد لشمولية وشفافية المعاملات المالية

في ذات الوقت ينبغي تفادى وضع ميزانيات تكميلية ، أو القيام بمعاملات مالية خارج الموازنة، أو أي نوع من أنواع المعاملة التفضيلية التي بالضرورة ستخرق القواعد والمبادئ التي تقررها الميزانية العامة

خامساً:السند القانوني لولاية وزارة المالية

لعل قانون الاجراءات المالية والمحاسبية لسنة 2007 ولائحة الاجراءات المالية والمحاسبية لسنة 2011 ينصا صراحةً علي ولاية وزارة المالية علي المال العام والتي من خلال أدوات سياستها المالية تحقق عبره الإهداف الكلية للسياسات الإقتصادية.

وقد جاء في الفصل الثاني الفقرة (12 -1) من لائحة الإجراءات المالية والمحاسبية لسنة 2011 تحت عنوان (الإشراف والرقابة المالية) أن وزارة المالية مسؤولة عن الاشراف والرقابة علي الايرادات والمصروفات والأموال العامة لجميع اجهزة الدولة والتأكد من حسن استخدامها في الأوجه المخصصة لها وفقاً لموازناتها المجازة.

كما ورد صراحةً في ذات الفصل الثاني الفقرة (6-13) أنه لا يجوز لأيٍ من أجهزة الدولة تجنيب الإيرادات أو تأخير توريدها.

ولعل الإصلاح السياسي والمؤسسي هو الشرط اللازم لتنفيذ برامج إنقاذ الاقتصاد السوداني من ازماته المركبة ، وفي قمة أولويات هذا الشرط، تقبع إدارة المال العام، والتي تتضمن تحصيل الإيرادات، وتخطيط وتنظيم النفقات، والمحاسبة وإثبات سلامة عمليات الإنفاق، وذلك وفق قوانين وإجراءات محددة في إطار الحوكمة الرشيدة، ووفق موجهات الموازنة السنوية.

سادساً:أهداف السياسات الإقتصادية الكلية:

تسعي وزراة المالية والتخطيط الاقتصادي الي التنسيق بين السياسات الاقتصادية لتحقيق عدد من الأهداف الكلية المتمثلة في الآتي:

- التوظيف الكامل للعمالة .
- النمو الاقتصادي المستدام
- استقرار المستوي العلام للأسعار
- استقرار سعر الصرف
- توازن ميزان المدفوعات
- العدالة في توزيع الدخل

ولتحقيق كل ذلك ينبغي احكام ولايتها علي المال العام لدرء اية تشوهات إقتصادية يمكن ان تعيق الجهود المبذولة لحل الازمة الاقتصادية بالبلاد.

• سابعاً: أثر التجنيب علي أداء بعض المؤشرات الاقتصادية الكلية

التجنيب يعني به احتفاظ الجهات الحكومية أو المؤسسات أو الهيئات بكل أو بعض ايراداتها، والتصرف فيها بمعرفتها بعيداً عن إشراف وزارة المالية المباشر، وبعيداً عن القواعد الإجرائية المعروفة، مما يؤدي إلى خلل في أداء الحكومة حيال التصرف في المال العام وتوزيعه بصورة صحيحة وعادلة وهي بذلك تنتقص وتتعارض مع ولاية وزارة المالية علي المال العام.

حسب المعلومات التي تحصلنا عليها، أن عدد الشركات الحكومية تبلغ ٦٠٠ شركة، منها ١٢ شركة فقط تساهم في رفد إيرادات وزارة المالية، أما البقية فتقع خارج ولاية وزارة المالية.

التجنيب وبهذا الحجم سيكون بالقطع مدخل للفساد المؤسسي لانه خارج عن تحكم ورقابة إدارات وزارة المالية

فان كان حجم مقدر من هذه الشركات تجنب ايراداتها وتعيد استثمارها في البلاد وفي قطاع الصادر علي وجه الخصوص، فهي قطعاً لن تورد حصائل صادراتها فينصب الأثر الكلي علي الآتي:

- فقدان ايرادات كبيرة سيكون له أثره علي حجم عجز الموازنة وبالتالي أثر سالب علي عدد من المؤشرات الكلية مثل التضخم وسعر الصرف وقيمة العملة الوطنية وغيرها
- اضعاف قدرة وزارة المالية في جانب الانفاق التنموي وأثر ذلك علي أداء كثير من القطاعات الإنتاجية وبالتالي أثر سالب علي حجم الناتج المحلي الاجمالي
- اضعاف قدرة وزارة المالية في مجال توفير الإنفاق التنموي لبعض القطاعات الإنتاجية خاصة قطاع الصادر يؤثر سلباً علي الميزان التجاري وبالتالي متحصلات البلاد من العملات الحرة ومن ثم

احتياطي البلاد من النقد الاجنبي وبطبيعة الحال استقرار سعر الصرف وقيمة العملة الوطنية

- إضعاف قدرات وزارة المالية علي الانفاق علي الشرائح الفقيرة عبر المدفوعات التحويلية وغيرها والتي تسهم علي نحو ما في اعادة توزيع الدخل بين شرائح المجتمع
- يؤدي التجنيب الي القدح في سلامة قياس الدخل القومي
- يؤدي التجنيب الي حدوث فاقد مقدر في النقد الاجنبي لدي البنك المركزي
- يؤدي التجنيب الي إضعاف قدرة البنك المركزي فيما يتعلق بالتحكم في سعر صرف العملة الوطنية
- يؤدي التجنيب الي تفاقم عجز الموازنة مستصحبين احتمالات تمويله عبر الاستدانة من النظام المصرفي فضلاً عن أثر كل ذلك علي أداء القطاعات الانتاجية والذي سيفضي الي زيادة المستوي العام للاسعار وبالتالي معدل التضخم ويؤدي الي مزيد من التدهور في معاش الناس

ثامناً: مداخل اضعاف ولاية وزارة المالية علي المال العام

- لعل أهم مدخل أدي الي إنتقاص ولاية وزارة المالية علي المال العام القوانين الخاصة التي أجازتها المجالس التشريعية السابقة لبعض الوزارات والمؤسسات والهيئات وسنذكر بعض هذه المؤسسات علي سبيل المثال لا الحصر:
- قانون الثروة النفطية والذي أعاق تحكم وزارة المالية في ايرادات قطاع النفط وتوجيهه لتحقيق الغايات الاقتصادية الكبري للبلاد

- العلاقة بين وزارة المالية ووزارة النفط افتقدت الافصاح والشفافية وبالتالي المسؤولية والمحاسبية ...
- قانون الثروة المعدنية كذلك أتاح لوزارة المعادن ومؤسساتها التابعة لها كامل الصلاحيات لتجنيب ايراداتها وتوجيهها لبنود صرف خارج رقابة ومتابعة وزارة المالية
- لعل هذا التجنيب المعزز بالقانون في قطاع النفط علي وجه الخصوص لم يمكِن يوماً وزارة المالية من ادخال ايرادات البترول في الموازنة السنوية وذلك لعدم توفر المعلومات وتضاربها في كثير من الاحيان وذلك نتاج عدم الافصاح والشفافية في هذا القطاع.
- لعل ما يؤسف له أن الانتقاص من ولاية وزارة المالية علي (بعض) المال العام يتم في بعض الاحيان بقرارات وزارية من وزراء المالية أنفسهم والذين ينتظر منهم التعامل بصرامة مع كل ما يفضي الي اضعاف ولاية الوزارة علي المال العام ..
- رسوم عبور الطيران والتي كانت رسوم سيادية قومية تورد لدي وزارة المالية اصبحت تابعة للطيران المدني ..
- عليه يري الباحث ضرورة تفعيل المادة 23 الفقرة ١ الواردة في الفصل الخامس من لائحة الاجراءات المالية والمحاسبية لعام 2011 والتي تشير بأنه " لا يجوز أن تتعارض اللوائح المالية المعمول بها في الهيئات العامة والشركات الحكومية والصناديق وبنك السودان المركزي والمصارف التجارية والمتخصصة الحكومية مع احكام هذه اللائحة.

المؤسسة السودانية للنفط:

تم تشكيل مجلس شؤون النفط برئاسة رئيس الجمهورية ووزير الطاقة عضواً ونائباً للريس وعضوية وزير المالية وآخرين...

لعل أخطر ما ورد في قانون هذه المؤسسة ورد في الفصل الثالث بند (اختصاصات المجلس وسلطاته) المادة 1-15 (ب) والتي تقول أن من اختصاصات المركز " الموافقة علي موازنة المؤسسة وحسابها الموحد للارباح والخسائر والحساب الختامي عن كل سنة مالية واجازة الارباح المحولة للحكومة وتحديد الاموال الاحتياطية "

بينما ينبغي ان تجاز كافة موازنات مؤسسات الدولة من قبل وزارة المالية وتدخل ضمن مكونات الموازنة العامة ...

فهل تستطيع وزارة المالية مراجعة موازنة اجازها رئيس الجمهورية. عبر مجلس شؤون النفط.

كما ورد في الفصل الثاني المادة 4 الفقرة ٢ " تورد المؤسسة للحكومة الاتحادية نصيبها الصافي من النفط المنتج وفق ما تحدده اتفاقيات قسمة الانتاج للدولة (بعد خصم كل المنصرفات)"

ولعل (بعد خصم كل المنصرفات) مدخل خطير لتعظيم الايرادات المجنبة

قرارات وزارية لمعالجة التجنيب:

يبدو ان مشكلة التجنيب مشكلة متجزرة يسلاسل وزارة المالية ومؤسسات الدولة منذ عقود ولم تفلح كافة القرارات الوزارية في استئصالها وفيما يلي سنعرض علي سبيل المثال لا الحصر بعض القرارات التي استهدفت معالجة هذا الداء الإقتصادي:

أصدروزير المالية الفريق أول دكتور محمد عثمان سليمان الركابي قرار وزاري رقم (٤٤) لسنة ٢٠١٨ الخاص بوقف التصرف في العملات الحرة من أي جهة الا بعد الحصول علي موافقة مسبقة من وزارة المالية والتخطيط الإقتصادي وقد وجه القرار بتوريد كل العملات الحرة بحساب وزارة المالية رقم (٢٣) ببنك السودان المركزي.

كما أصدر وزير المالية معتز موسي قرار رقم (٢) لسنة ٢٠١٩ بوقف جميع الاستثناءات الممنوحة بعدم توريد جزء او كل الايرادات والصرف عليها وقد خص بهذ القرار

الجهات التالية:

١. وزارة الداخلية
٢. المجلس القومي للصيدلة والسموم
٣. المجلس القومي للتخصصات الطبية

أصدر دكتور جبريل إبراهيم قرار وزاري رقم (٩٠) لسنة ٢٠٢١ الخاص بتوزيع إيرادات قطاع التعدين وقد وزعت بين وزارة المالية والتخطيط الإقتصادي والشركة السودانية للموارد المعدنية ورئاسة الولاية (موقع الانتاج) ونصيب المحلية موقع الانتاج (المجتمع المحلي) ...

لعل أخطر ما في هذا القرار في ظني أن القرار نفسه يكرس لعملية التجنيب وكان يمكن بقليل من الضبط مكافحة عملية تجنيب ايرادات قطاع التعدين.. فقد ورد في رابعاً الفقرة (٣) تتولي الشركة السودانية للموارد المعدنية تحصيل وتوزيع وتوريد أنصبة كل من الشركاء في الحسابات المحددة في (ثانياً) من هذا القرار.

وكان الأحري لمنع التجنيب تماماً أن تورد كافة إيرارات قطاع التعدين في الحساب الموحد لوزارة المالية وهي تشرف بنفسها علي توزيع كافة الأنصبة بما فيها نصيب الشركة السودانية للموارد المعدنية ...

الأسئلة التي تفرض نفسها في هذا المقام ... هل ستلتزم الشركة السودانية للموارد المعدنية بهذا القرار؟

هل ستكون الشركة شفافة ومفصحة عن حجم الموارد الحقيقية ؟

هل ستملك الشركة تقارير راتبة حول حجم الموارد المعدنية وحجم الإيرارات المخصصة ؟

تاسعاً: جهود إزالة التعارض بين القوانين واللوائح

بُذلت جهود حثيثة لازالة التعارض بين القوانين واللوائح والإجراءات المالية بغية احسان ادارة المال العام وقد شكلت عدد من اللجان لهذا الغرض غير أن معظم الجهات المستفيدة من هذا الوضع الشائه قد تمنعت عن التفاعل مع هذه اللجان فضلاً عن بروز نفوذ بعض جماعات الضغط التي ستتأثر مكاسبها المتولدة عن تجنيب الايرادات والذي افضي الي فشل اعمال كافة تلك اللجان ولم تري تقاريرها النور بعد، عليه يري الباحث بضرورة إجراء الآتي:

- اصدار مجلس السيادة قرارات تتعلق بالغاء كافة القوانين التي تمكِن بعض الهيئات والوزارات والمؤسسات والشركات الحكومية من تجنيب ايراداتها
- الزام وزارتي النفط والتعدين بضرورة الافصاح عن كافة المعلومات اللازمة لوزارة المالية وعلي نحو شهري .
- النص صراحةً في القوانين المالية بالبلاد ان التجنيب جريمة ضد الدولة يعاقب عليها القانون حيث تقع المسؤولية علي المسؤول الأول وعقوبتها السجن لعدد من السنوات
- الغاء كافة القرارات الوزارية التي تعفي بعض الجهات من توريد ايراداتها الي وزارة المالية

عاشراً: الخاتمة

(أ) النتائج :

- تضارب بعض القوانين الخاصة ببعض المؤسسات والهيئات مع قانون الإجراءات المالية والمحاسبية لسنة 2007 يفضي الي إضعاف ولاية وزارة المالية علي المال العام
- ولاية وزارة المالية علي المال العام منتقصة بالقوانين المجازة من المجالس التشريعية القومية
- بعض وزراء المالية أنفسهم يسهمون في عملية إنتقاص ولاية الوزارة علي المال العام عبر بعض القرارات الوزارية
- تضارب المصالح ونفوذ بعض جماعات الضغط يفضي الي إستدامة ظاهرة تجنيب الايرادات لدي بعض الوزرات والهيئات والمؤسسات
- تجنيب الايرادات وعدم الافصاح عن المعلومات لدي بعض الوزرات والهيئات والمؤسسات يفضي الي تغييب الشفافية والمسؤولية والمحاسبية
- تجنيب الايرادات والانفاق خارج الموازنة دون موافقة وزارة المالية يقدح في وحدة الموازنة
- تجنيب الايرادات يؤثر سلباً علي كثير من المؤشرات الاقتصادية الكلية
- تجنيب الايرادات يضعف قدرة وزارة المالية علي تحقيق الاهداف الاقتصادية الكلية

(ب) التوصيات:

- ازالة التعارض بين القوانين واللوائح المالية لبعض مؤسسات وهيئات الدولة وقانون الاجراءات المالية والمحاسبية لوزارة المالية
- وضع قواعد قانونية تجرم تجنيب الايرادات مع فرض عقوبات صارمة
- التأكيد علي الولاية الحصرية لوزراة المالية عي المال العام لضمان وحدة الموازنة
- التأكيد علي أهمية افصاح كافة المؤسسات والشركات والهيئات والوزرات عن موازناتها الفرعية حرصاً علي مبدأ الشفافية والمسؤولية والمحاسبية
- الالتزام القاطع بعدم الصرف خارج الموازنة الا بعد موافقة وزارة المالية والتخطيط الاقتصادي
- الغاء كافة الاستثناءات الممنوحة لتجنيب إيرادات بعض الوزارات والمؤسسات والهيئات بقرارات وزارية من وزارة المالية

16

المراجع :

١. قانون الاجراءات المالية والمحاسبية لسنة ٢٠٠٧
٢. لائحة الاجراءات المالية والمحاسبية لعام ٢٠١١
٣. شفافية الموازنة العامة للدولة ،وحدة العدالة الاقتصادية والإجتماعية ،الطبعة الاولي،مصر، ٢٠١٤
٤. مقابلات مع قيادات بوزارة المالية
٥. تقارير وزارة المالية السنوية
٦. موازنة ٢٠٢٠ /٢٠٢١