

مستقبل شركات اتصالات الهاتف النقال في اليمن في ظل المعوقات التشريعية

ورقة عمل مقدمة للمؤتمر الأول لمستقبل الاتصالات في اليمن

موفيمبيك . صنعاء . 22 يناير 2012 م



إعداد : فضيلة الأستاذ المحامي والمستشار القانوني

هاشم محمد عضلات رئيس منظمة روابط للدعم القانوني

باحث في مجال الصياغة التشريعية وتطوير التشريعات

محاورة الورقة :

- 1- مقدمة
- 2- مدخل في أصول وضوابط الصياغة التشريعية الجيدة والاحترافية
- 3- المعوقات في مشروع قانون الاتصالات وتقنية المعلومات
- 4- المعوقات في قانون ضريبة الدخل .
- 5- المعوقات في قانون الضريبة العامة على المبيعات ، وقانون السلطة المحلية
- 6- المعوقات في مشروع تعديل قانون صندوق رعاية وتأهيل المعاقين
- 7- الاحتياجات التشريعية في مجال الاتصالات و التكنولوجيا .

نحِب أن ننوه بداية إلى أن هذه الورقة ستشير إلى أهم المعوقات التشريعية لاتصالات الهاتف النقال ، كونها هي الهدف من عقد هذا المؤتمر وباعتبارها أهم معوق أمام تقدم ونجاح اتصالات الهاتف النقال إذا قارناها بمعوقات أخرى ، وقصر الحديث على شركات الهاتف النقال دون غيرها مما يشمل قطاع الاتصالات ، كونها هي المستهدفة دون غيرها في كثير من النصوص التشريعية التي ظهرت مؤخرا وواكبت ازدهار سوق الهاتف النقال في اليمن وتنافس أربع شركات عليه ، ولكن رغم وجود هذا العدد من الشركات إلا أن تحديات كثيرة من أهمها التشريعات تعترض نجاح ومستقبل هذه الشركات .

ولو ألقينا نظرة إلى تاريخ الاتصالات في اليمن والتشريعات المنظمة لها ، لوجدنا أن أول قانون يتعلق بالاتصالات هو القرار الجمهوري بالقانون رقم (20) لسنة 1981م الخاص بإنشاء المؤسسة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية ، وأتى ذلك عقب تدشين أول سنترال في اليمن وهو سنترال شعوب في صنعاء، وكذلك تدشين خدمة سنترال دولي ومحطة أرضية في سبتمبر 1982 للاتصالات الدولية ، و بعد قيام الوحدة اليمنية في 22 مايو 1990م تم دمج المؤسسة العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية في صنعاء وهيئة الاتصالات السلكية واللاسلكية بعدن بمكوناتها المادية والبشرية في مؤسسة واحدة سميت بالمؤسسة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية ، ولغرض تنظيم عمل هذه المؤسسة صدر القانون رقم (38) لسنة 1991م بشأن القانون الأساسي للاتصالات السلكية واللاسلكية ، حيث ظل هو التشريع الوحيد المنظم للاتصالات ، ولحقه بعض التعديلات التي صدرت بقانون رقم (33) لسنة 1996م ، ورغم أن هذا القانون وتعديلاته لم ينظم اتصالات الهاتف النقال إلى أن ذلك لم يكن عائقا أمام ظهور وبدأ تشغيل شبكات الهاتف النقال حيث ظهرت شركات الهاتف النقال مثل سبأفون و سبيستل عام 2001م و يمن موبايل عام 2004م ، وشركة واي عام 2006م ، وظلت هذه الشركات تعمل في ظل غياب التشريعات اللازمة لتنظيم عملها ، واكتفت الدولة بتنظيم عملها عبر إبرام اتفاقيات ترخيص مع مشغلي الهاتف النقال ، كما أنها لم تكن وما زالت غير مرتبطة بهيئة مستقلة لتنظيم الاتصالات ، وحتى وقتنا الحاضر تعتبر الجهة المنظمة لقطاع الاتصالات هي وزارة الاتصالات وتقنية المعلومات التي كان اسمها من قبل وزارة المواصلات ، ومع وجود أربع شركات اتصالات للهاتف النقال إضافة لمؤسسة اتصالات الهاتف الثابت وشركة الاتصالات الدولية ، نعتقد أن الوزارة أصبحت أمام عبء كبير في الرقابة والإشراف والتنظيم ، ومع ملاحظة الدولة إلى ما يشهده سوق الاتصالات في بلدان أخرى من تنظيم ووجود هيئات مستقلة للاتصالات تقوم بتنظيم قطاع الاتصالات ، بدأت الحكومة ممثلة بوزارة الاتصالات بتبني مشروع قانون الاتصالات وتقنية المعلومات في عام 2009م ، وبسبب الانتقادات التي لحقت مشروع هذا القانون والاعتراض على كثير من نصوصه من قبل الشركات والمجتمع المدني وعدد من البرلمانيين تأجل اقرار هذا القانون ، ورغم عدم صدور هذا القانون المعني بتنظيم شركات الهاتف النقال ، إلا أن تشريعات أخرى قد سبقته في الصدور وفرضت على شركات الاتصالات التزامات وأعباء مالية ، فتحت الباب على مصراعيه أمام كثير من الجهات لتفكر بتشريعات تتيح لها الحصول على نصيب من أموال وعائدات شركات الاتصالات كونهم يعتبرونها مائدة دسمة وعليهم أن يظفروا بما يستطيعون منها ، الأمر الذي أصبحت تنظر إليه شركات الاتصالات بأنها لا تعتبر واجبات مالية تفرض عليها وتؤديها مثل بقية الشركات التجارية والاستثمارية إنما اعتبرتها بأنها عقوبات وعقبات مالية أمام استمرار نجاحها وبقائها ، وهذه النظرة لم تقتصر على القائمين على

هذه الشركات إنما هي رؤية خبراء الاتصالات والاقتصاد والقانون والبرلمانيين وكل المعنيين ، وهدف هذا المؤتمر هو إبراز هذه الرؤى وطرح ومناقشة سبل التحرر من هذه المعوقات التي تلحق أضراراً بالغة بالاقتصاد الوطني وبكل الأطراف المرتبطة بهذا القطاع من مستثمرين ومساهمين وعمال وعملاء ، ونأمل أن يخرج المشاركون والقائمون على هذا المؤتمر برؤى صحيحة وفاعلة للتخلص والوقاية من التشريعات المعيقة لقطاع الاتصالات ليستطيع أن يمضى بأدائه بنجاح وبدون تعثر .

التشريعات المعيقة لشركات الاتصالات :

وبالتالي فإن هذه الورقة ستقتصر على الإشارة إلى القوانين التي احتوت نصوصها على تحديد شركات الاتصالات في التكاليف والواجبات القانونية المالية وأفردت عن من سواها من الشركات التجارية بأحكام تمييزية وتعسفية خاصة ، ولن نتطرق إلى المعوقات التشريعية التي تقف شركات الاتصالات مع غيرها من الشركات التجارية بمقام واحد إذ أن ذلك لا يعنينا في هذا المؤتمر .

ولهذا فإن التشريعات المعيقة لمستقبل اتصالات الهاتف النقال التي سنتناولها في ورقتنا هذه هي ما يلي :

- 1- مشروع قانون الاتصالات وتقنية المعلومات الذي طرح في عام 2009م ، وهو الآن معروض على لجنة النقل والاتصالات في مجلس النواب وقد صدر عن اللجنة تقرير بشأنه في 13 فبراير عام 2011م .
- 2- قانون رقم (17) لسنة 2010م بشأن ضرائب الدخل .
- 3- قانون رقم (19) لسنة 2001م ، بشأن الضريبة العامة على المبيعات ، والمعدل بموجب القانون رقم (42) لسنة 2005م .
- 4- القانون رقم (4) لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية وتعديلاته.
- 5- مشروع تعديل القانون رقم (2) لسنة 2002م الخاص بإنشاء صندوق رعاية وتأهيل المعاقين .

مدخل في أصول وضوابط الصياغة التشريعية الجيدة والاحترافية :

هذا المدخل مهم للتوضيح والتأكيد على أن تشريع قوانين عادلة وقابلة للتطبيق في المجتمعات البشرية يعد دليلاً على وجود ما يصطلح عليه في الوقت الراهن بالحكم الرشيد، وهو عنصر مهم لاستقرار تلك المجتمعات وتطورها في الأصدى السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة .

ولهذا تلاحظ أن سوء الصياغة التشريعية للقوانين والتشريعات ينعكس سلباً على الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي وجميع الجوانب الأخرى ويفرض صعوبات ومعوقات أمام تحقيق العدالة والرفاهية والثمرة المرجوة لهذه التشريعات بالنسبة لجمهور المخاطبين بها .

وذلك لأن هذه التشريعات بصياغتها المعوجة والعقيمة لم تستطع أن تلبى حاجات الناس وتعبّر عنها وتطرح الحلول المطلوبة ، كما أنها لم تحقق أهداف التشريع في المجال الذي ترتبط به سواء كان اقتصادياً أو سياسياً أو اجتماعياً أو ما عداه .

ومن ثم فإننا عندما نتحدث على أن الصياغة علم وفن بل هي صناعة ومهارة ليست متاحة لمن هب ودب ، حتى المتخصصون في القانون ليسوا بالضرورة على علم مسبق بمجرد دراستهم القانون بهذا الفن ، باعتبار أنه علم مستقل يحتاج إلى تهيل وخبرات وممارسات وهذا موجود في كثير من البلدان المتقدمة حيث خصصت معاهد ومساقات في الجامعات لهذا الفن وانشأت لأجله هيئات مستقلة متخصصة ومحترفة في صياغة وصناعة التشريعات بطرق علمية وعملية واحترافية .

والحديث عن الصياغة التشريعية الجيدة والاحترافية لا يعني امتلاك أساليب وتراكيب اللغة أو فن الكتابة والإنشاء إنما هو أكثر من ذلك فهو فن يقوم على أصول ومعايير وضوابط كثيرة ليس هذا المقام مقام ذكرها ، ولكن نحن هنا نشير إلى أهمية هذا الفن كون الصياغة التشريعية هي الخطوة الفعلية والمدخل الحقيقي من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي وهناك مؤلف لخبراء الصياغة التشريعية أن روبرت سيدمان ونالين آبيسكر اسمه الصياغة التشريعية من أجل التغيير الاجتماعي الديمقراطي ، وهو يؤكد هذه الرؤية ، وذلك أن الصياغة التشريعية هي الأداة التي تترجم توجهات وسياسات الحكومات ، فإن أي سياسة أو إرادة أو توجه أو عملية تغيير تريد أن تقوم به الدول أو الشعوب فإن الطريقة والأداة الفاعلة لتنفيذ ذلك والتعبير عنها هي بإيجاد تشريعات مصاغة صياغة جيدة تعبّر عن الدولة الجديدة والتغيير المنشود .

ولهذا يقول الخبير القانوني في الصياغة التشريعية (كيث باتشت) وهو أستاذ قانون بجامعة ويلز :

((يعتبر التشريع في معظم بلدان العالم الوسيط الذي تتم من خلاله التغييرات الاجتماعية والاقتصادية ، فهو الآلية التي تستطيع بواسطتها الحكومات والبرلمانات الاستجابة للاحتياجات المتغيرة والمتجددة لمجتمعاتها))

ولهذا فإن التشريع "الجيد" هو المبنى على تحليل المشكلات وتحقيق الأهداف :

إن من يريد أن يتعرف على أمة ما فليُنظر إلى تشريعاتها القانونية فهي مرآة حضارتها أو تخلفها، فالتشريع الجيد هو ذلك التشريع الذي يمكن من خلاله حل مشكلات المجتمع في القضايا التي يتناولها بالتنظيم وتحقيق الأهداف المحددة المحققة للتنمية في ذلك المجال المنظم بمشروع القانون ، ولتحقيق ذلك لا بد أن يتسم القانون

مجموعة من الخصائص ذكرها الخبير القانوني (كيث باتشت) في بحث تحضير وصياغة وإدارة مشاريع التشريعات ، و أشار إليها الدكتور / سامي الطوخى استشاري وأستاذ الإدارة العامة والعلوم القانونية والقضائية المساعد جامعة زايد - أكاديمية الدراسات القضائية والتدريب المتخصص ، دائرة القضاء ابو ظبي

وهي ما يلي :

1. أن يكون قائما على احد المنهجيات العلمية لتشخيص وحل المشكلات التي يتناولها مشروع القانون بالتنظيم ومنها استخدام منهجية " Problem tree " .

2. أن يحقق مشروع القانون أهدافه . ولا بد أن تكون تلك الأهداف " SMART " اى

- محددة Specific

- و قابلة للقياس Measurable

- ومتفق عليها Agree upon

- قابل للتحقيق Realistic

- محدد الزمن Time oriented

3. أن يكون مشروع القانون قابلا للتطبيق من الناحية المالية ، ومجديا من حيث التكلفة ، وأن فوائده تبرر تكلفته .

4. أن يكون عمليا من الناحية التطبيقية ، ويتسم بالفاعلية اللازمة لإدارته وتنفيذه بنجاح .

5. أن يكون من المتوقع له أن يحظى بقبول العامة له وبدرجة معقولة من الامتثال .

6. أن يتسم بإمكان التنبؤ به والاستقرار عند تطبيقه " " تطبيقا لمفهوم مبدأ الأمن القانوني " ، وعدم وجود الاحتمال أن ينتج عنه عواقب غير متوقعة أو غير مرغوبة .

7. أن تكون القيود المفروضة على المجتمع متناسبة مع الفوائد المراد تحقيقها ، وأن يكون عادلا في تطبيقه وفيما بين الجماعات المختلفة .

8. أن يكون سليما من الناحية القانونية ، ومتسقا مع الدستور والمعاهدات والقوانين السارية .

9. أن تتم صياغته بدقة ووضوح وان يكون مفهوما إلى حد معقول ، ولا سما بالنسبة للأطراف المخاطبين بأحكامه والمتأثرين به والمعنيين به وذوى المصلحة .

10. أن يتم نشره فور صدوره ويكون سهل المنال .

ولهذا فالتتبع للسياسات والإجراءات التشريعية في بلادنا وكيف تتم عملية سن التشريعات ، يرى أنها بعيدة بشكل كبير عن مراعاة مثل هذه الخصائص ، ولا أدل على ذلك من قانون ضريبة الدخل الذي هو أحد مواضيع هذا المؤتمر وهذه الورقة ، فهذا القانون وكثير من التشريعات تفتقر إلى خصائص التشريع الجيد ، فهو لم يكن عمليا من الناحية التطبيقية ، ولم يحظى بدرجة معقولة من الامتثال ، ولم يتسم بإمكان التنبؤ به والاستقرار عند تطبيقه ، حيث أنه لم يحقق مفهوم مبدأ الأمن القانوني ولن يكن عادلا عند تطبيقه ، ولم يكن قابلا للتطبيق من الناحية المالية ، ما يعني أنه افتقر لكل خصائص التشريع الجيد ، وقس عليه بقية التشريعات المعيقة .

ويعود السبب إلى أنه لا توجد سياسة تشريعية واضحة لدى اليمن تحدد إجراءات التشريع وضوابطه وأصوله ، حيث أن الجهة القانونية المعنية بمراجعة وتدقيق التشريعات هي وزارة الشؤون القانونية ممثلة بقطاع التشريعات وهذا القطاع تعترضه في عمله عقبات شديدة ، تم مناقشتها في اللقاء التشاوري الأول للإدارات القانونية الذي عقد خلال الفترة من 29/9/2012 إلى 1/10/2012م ، حيث ذكر القائمون على هذا القطاع أن من ضمن الصعوبات التي تعترض العاملين في هذا القطاع هو عدم وجود تشريع ينظم اجراءات التشريع وإعداد التشريعات ، أي أن عملية التشريع تحتاج إلى تشريع ، بما يعني أن فاقد الشيء لا يعطيه ، وباب النجار مخلوع .

وكذلك عدم تضمن لائحة مجلس الوزراء على مثل السياسات والضوابط والإجراءات التشريعية ، باعتباره بحسب نص قانون مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2004م الفقرة (ج) : بأن من اختصاص مجلس الوزراء إعداد مشروعات القوانين والقرارات وتقديمها لمجلس النواب أو رئيس الجمهورية وفق اختصاص كل منهما) .

وكذلك لم تنص لائحة مجلس النواب على مثل ذلك ، وظهر ذلك مثلا من خلال تحديد نسبة ضريبة الأرباح التجارية والصناعية على شركات اتصالات الهاتف النقالبنسبة (50%) من دخلها ، حيث أن المقترح المقدم من الحكومة ممثلة بمصلحة الضرائب ووزارة المالية ، كان بنسبة (35%) وعند طرحه للنقاش والمداولة في مجلس النواب ، تم تعديل هذه النسبة ورفعها إلى خمسين بالمائة ، كسابقة فريدة من نوعها في البرلمان اليمني وبرلمانات العالم بسلوك مثل هذا الإجراء الغريب الذي فاجأ مصلحة الضرائب بأنه أعطاها أكثر مما تطلب ، فكانت معجزة بالنسبة لمصلحة الضرائب ومصيبة على شركات الاتصالات وكارثة على الاستثمار في هذا القطاع ، وذلك يعود إلى عدم توفر ضوابط تنظم وتحكم مسار اقتراح ومناقشة وإقرار وتطبيق التشريعات ، حيث أن الأمر لا يستقيم أن يكون ارتجالي ومزاجي بتحديد مثل هذه النسب فالأمر ينبغي أن يقوم على أمور منها :

عمل دراسة جدوى عن موضوع فرض مثل هذه الضريبة والنسبة الملائمة وفق خصائص التشريع الجيد التي ذكرناها آنفا ، وتحديد وتوضيح إذا ما كان مكمنا المشكلة يعود في العجز الضريبي إلى التهرب الضريبي دون الحاجة إلى فرض نسب جديدة مرتفعة ترهق المكلفين ، وكذلك الاستعانة بخبرات المستشارين الضريبيين والماليين والاقتصاديين ، وكذلك لا بد من أخذ رأي الشركات وترك فرصة لها لإبداء رأيها والدفاع عن نفسها تجاه هذا التشريع الجائر ، فنحن دولة ديمقراطية ، والبرلمان مؤسسة وقلعة ديمقراطية عتيقة ، بل هي حارسه النظام الديمقراطي ، ولكنها بهذه الطريقة ابتعدت عن الديمقراطية بعدا كبيرا ، حيث أن خبراء التشريع يقولون :

"أن التشريع الجيد يجب أن تسبقه عملية تشريعية ديمقراطية ، فإذا ما كان المبدأ الديمقراطي يحيط بالعملية التشريعية فإننا سنصل إلى كفاءة التشريع وفاعليته . "

لأن المخاطب بالتشريع بعد اقراره لا يملك إلا التسليم له كونه في النهاية معطى سلطوي لا نملك حياله إلا التسليم والانصياع ، فلا بد إذن أن نأخذ رأي المعني بالخطاب التشريعي وخاصة عندما يتعلق الأمر بتكاليف وأعباء مالية .

وذلك لأن موضوع فرض تكاليف وأعباء مالية لا يمكن أن يستهان به ولهذا شدد الدستور اليمني على ذلك ونص في

" المادة (13) أ- إنشاء الضرائب العامة وتعديلها وإلغاؤها لا يكون إلا بقانون ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها إلا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز تكليف أحد بأداء غير ذلك من الضرائب والرسوم والتكاليف العامة إلا بقانون . .

ب- إنشاء الرسوم وجبايتها وأوجه صرفها وتعديلها وإلغاءها منها لا يكون إلا بقانون".

والمقصود بديمقراطية العملية التشريعية لا يقتصر على اجراءات اقتراح التشريع ومناقشته والتصويت عليه وابداء الرأي حوله ، بل إن الديمقراطية التشريعية تشمل أن يكون الهدف ديمقراطيا ، أي لا يلغي حقا ولا يعطل مصلحة ولا يتجاوز العدالة ويتسبب بالظلم ، حتى لا يتحول التشريع من أداة تنظيم وحماية للحقوق والواجبات إلى وسيلة لشرعنة الظلم والتعسف .

وكان يجب على الحكومة والبرلمان عقد مثل هذا المؤتمر لمناقشة قانون ضريبة الدخل وغيرها من التشريعات المؤثرة والهامة ، وتعرفون الفرق في ذلك عندما عرض مشروع قانون الاتصالات على شركات الاتصالات فقد كان لها أثر حيث تمكنت الشركات من تقديم ملاحظاتها ودفاعها ، وما زال هذا المشروع معروضا على لجنة الاتصالات والنقل بالبرلمان لمناقشة ملاحظات شركات الاتصالات ، ومثله تعرفون الأثر والفائدة عندما عرض مشروع قانون العدالة الانتقالية على منظمات المجتمع المدني وكافة المعنيين ، ومثله قانون الحق في الحصول على المعلومات ، وهكذا يجب أن تتم العملية التشريعية ، حتى نرسي على تشريعات تحقق معايير وخصائص التشريع الجيد ، وتقوم وفق مبادئ الديمقراطية في العملية التشريعية .

وحتى أختتم هذه الجزئية من هذه الورقة المتعلقة بقواعد الصياغة التشريعية ، فإنه جدير بالتنويه هنا فيما يتعلق بالقوانين المنظمة للنشاط الاقتصادي بشكل أساسي ، مثل القوانين التي نحن بصددنا ، أن صياغة القانون يجب أن يقوم على تحليل اقتصادي ، وموضوع التحليل الاقتصادي للقانون ، قائم في الكثير من البلدان المتقدمة بتشريعاتها واقتصادها وفي مقدمتها الولايات المتحدة الأمريكية .

والمقصود بالتحليل الاقتصادي للقانون هو : تطبيق النظريات والمعادلات الاقتصادية لتحليل القانون وتكوينه ، وهيكلته ، واجراءاته وتأثيره على المجتمع .

ومن ثم فإن علم الاقتصاد مرتبط بعلم القانون ، ولا بد من وجود أساس اقتصادي للقانون ، أي لا بد أن تتواءم القواعد القانونية مع المعايير الاقتصادية ، ووفقا لهذا الأساس الاقتصادي تتحدد درجة كفاءة القوانين ، وتستمد منها معايير و ضوابط قياس مدى صلاحية مشروعات القوانين والنظم .

ولذلك ولغرض تطبيق النظريات الاقتصادية لتحليل القانون ، فإنه على المستوى الفيدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية وعلى مستوى الولايات ، تم إنشاء نظام مراجعة للقوانين القائمة ولمشاريع القوانين ، مبني على التحليل الاقتصادي بشكل عام وعلى تحليل المنافع والتكاليف لهذه القوانين .

فجدول التقييم والتحليل للقوانين من ناحية اقتصادية حسب المعمول به في عشرين ولاية أمريكية ، يتضمن التقييم للقانون من نواحي عدة ، منها : تقييم التأثير الاقتصادي للقانون على القطاع الخاص ، وتأثير القانون على مستوى التوظيف .

ولو اعتمدت حكومتنا وبرلماننا على مثل هذا التحليل والتقييم لما وصل الحال إلى مثل هذه المعوقات التشريعية.

المعوقات في مشروع قانون الاتصالات وتقنية المعلومات :

سنقدم ملاحظتنا على مشروع القانون بناء على آخر تعديل بحسب ما ورد في تقرير لجنة النقل والاتصالات على مشروع القانون المقدم لمجلس النواب برقم (5) وتاريخ: 13 فبراير 2012م ، ونحب أن نشير بداية إلى أن مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي قد نظم ندوة لمناقشة مشروع قانون الاتصالات وانعكاساته على الاستثمار في تاريخ : 24/ فبراير /2011م ، ووقد شاركنا فيها وقدمنا ملاحظتنا على المشروع وخرجت الندوة بمجموعة من الملاحظات والتوصيات نذكر جانباً منها في هذه الورقة .

وسنتناول المعوقات في مشروع قانون الاتصالات الجديد في الجوانب التالية :

المشاركة في الإيراد

الأعباء المالية

التنظيم

أولاً : المشاركة في الإيراد :

فرض مشروع قانون الاتصالات الجديد في عدد من مواده العديد من الأعباء المالية على المستثمرين في مجال الاتصالات تحت مسميات عدة وبنسب تصل في مجموعها إلى 7%، وبالأخص منها التوجه لمقاسمة شركات الاتصالات في إيراداتها عبر فرض نسبة مئوية من إجمالي الإيرادات التشغيلية السنوية للمرخص له كالتالي:

نسبة (5%) من إجمالي الإيرادات التشغيلية السنوية للمرخص له (دون احتساب الضرائب مخصوصاً منها تكاليف الربط البيني) الفقرة (ب) من للمادة (32).

— إن فرض نسبة مئوية من إجمالي إيرادات المشغلين السنوية إنما تأتي كضريبة دخل أخرى بالإضافة إلى ضرائب الدخل التي ينظمها قانون الضرائب وبمثلة ازدواج ضريبي أياً كان مسماها في هذا القانون وهو الأمر الغير جائز والمخطور قانوناً وفقاً للمادة (70) من القانون رقم (31) لسنة 1991م والمعدل بأحكام القرار الجمهوري بالقانون رقم (12) لسنة 1999م، بشأن ضرائب الدخل، هذا ناهيك عن أنها تعد بمثابة مصادرة غير مشروعة للملكية المستثمرين لرخصهم وعوائد استثمارها بالكامل وبما تؤدي إليه أيضاً من استنزاف وتآكل رؤوس أموال المستثمرين في هذا المجال والحيلولة بين المستثمرين وأرباحهم المشروعة بل والحيلولة بينهم وبين مجرد الاقدام على الاستثمار في ظل هكذا وضع.

كما إن الرسوم الأولية ورسوم التراخيص لا تعتبر رسوماً سيادية لأن الرسوم السيادية لا يتم فرضها في قانون مرفق تنظيمي كهذا القانون وإنما في القوانين المالية والضريبية، وهذا ما ذهب إليه كل من قانون الاتصالات الأردني (المادة 18 منه) وقانون الاتصالات المصري (المادة 8 منه).

ثانياً: الأعباء المالية:

1- مادة (32) فقرة مضافة: فرض نسبة (1%) من إجمالي الإيرادات التشغيلية السنوية للمرخص له (دون احتساب الضرائب ومخصوم منها تكاليف الربط البيئي) وذلك لصالح صندوق خريجي الجامعات والمعاهد عند انشائه.

والمثير للعجب أن محوري المشروع نسوا أنهم أمام قانون اتصالات، وحولوه إلى قانون للجامعات والمعاهد وفرضوا نسبة لصالح صندوق الخريجين، الذي لم ينشأ بعد بل لا نعرف هل سينشأ أم لا، وما علاقة قانون الاتصالات وهيئة الاتصالات التي ستنشأ بخريجي الجامعات والمعاهد، وهل هذا المخاطب بهذا القانون المرخص لهم وشركات الاتصالات، أم الجامعات والمعاهد، حيث أنه لا يستقيم ولا يصح أن يكون قانون اتصالات محلاً ومصدراً للنص على إنشاء صندوق خريجي الجامعات والمعاهد، لأن المعنية بتنظيم هذا الأمر هي وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتشريعاتها، لا وزارة الاتصالات وتشريعاتها، وهذا حقيقة يمثل خطراً كبيراً في الصياغة التشريعية، ولأجل هذا تحدثنا بداية على أهمية مهارات وأصول الصياغة التشريعية وضرورة الاعتماد على متخصصين وخبراء في فن الصياغة.

2- الخدمات الشاملة:

والمقصود بالخدمات الشاملة هي توفير خدمات الاتصالات وتقنية المعلومات لجميع فئات وشرائح المجتمع وبأسعار مناسبة بعض النظر عن الحدودات الجغرافية أو الربحية لتقديم هذه الخدمات.

وهي تلزم الشركات بتقديم ونشر خدماتها للمناطق التي لا يوجد فيها جدوى اقتصادية أو استثمارية أو تشكل عائداً مفيداً للشركات.

حيث أُلزم مشروع القانون شركات الاتصالات في المادة (41) الفقرة (ج): بالمساهمة في الموارد المالية لصندوق دعم الخدمات الشاملة لإنشاء شبكات اتصالات عامة، بنسبة سنوية مقدارها (2%) من الإيرادات التشغيلية السنوية للمرخص لهم (شركات الاتصالات) دون احتساب الضرائب ومخصوم منها تكاليف الربط البيئي.

وشركات الاتصالات تحتج على هذه المادة بأن دعم الخدمات الشاملة وإنشاء شبكات الاتصالات العامة هي من صميم واجبات ومهام الدولة تجاه مواطنيها ولا يعقل تحميل عبئها عليها كشرركات مستثمرة، بينما لم نجد ذلك لدى تشريعات البلدان الأخرى مثل القانون الاردني (المادة 86) والقانون المصري المادة (9)، الأمر الذي يعني أن ذلك يمثل سابقة تشريعية خطيرة غير محسوبة العواقب ولما يعنيه ذلك من فرض التوجه إلى مشاركة المستثمرين اموالهم وفي إيراداتهم ، وهذا التوجه لمشروع قانون الاتصالات يعتبر مغايراً للأهداف المعلنة له ولقواعد اقتصاديات السوق وللمتغيرات العالمية في سياسات واقتصاديات الاتصالات وتقنية المعلومات والاهداف والتوجهات المقررة والمعلنة دولياً في الاتصالات وتقنية المعلومات .

يضاف هذا العبء إلى الأعباء الأخرى التي يجب على الشركات دفعها وقد نصت عليها المادة (32) كرسوم التراخيص السنوية ، والرسوم الإدارية السنوية لتراخيص الطيف الترددي ، وكذلك رسوم استئجار شبكات التراسل بحسب ما ستحدده اللائحة التي ستصدرها الهيئة لهذا الغرض بناء على ما نصت عليه المادة (11) من مشروع القانون .

ثالثاً : التنظيم :

شاب الأمور التنظيمية في مشروع القانون مجموعة من الاختلالات والنصوص التي عليها انتقادات ، ومن ذلك ما يلي :

1- موضوع تشكيل رئاسة وعضوية الهيئة العامة للاتصالات ، هناك انتقادات واعتراضات من شركات الاتصالات على طريقة تشكيل رئاسة وعضوية الهيئة ، كونها قد نصت على أن يكون رئيسها وزير الاتصالات وكذلك استبعدت عضوية ممثلين عن القطاع الخاص أو شركات الهاتف النقال كما هو معمول به في كثير من الدول وعلى وجه الخصوص الدول المجاورة ، فمثلاً لم يشترط قانون هيئة الاتصالات العماني وقانون الاتصالات الأردني المستقى منه مشروع القانون اليمني ،على عضوية الوزير لرئاسة الهيئة ونص قانون هيئة الاتصالات السعودية على عضوية ثلاثة أعضاء من القطاع الخاص في الهيئة ونص على مثل ذلك قرار تأسيس الجهاز القومي لتنظيم الاتصالات المصري .

2- هناك قلق عن ماهية الشروط التي ستنظمها الهيئة لموضوع شروط استعمال الترخيم ومجموعة الترخيم ، والأرقام المميزة ، وتعديل هيكله الأرقام ، حيث على الأقل يخشى المرخص لهم من الإجراءات المرهقة أو التعسفية والتعقيدات التي يمكن أن تفرض في هذا الجانب وتلحق أضراراً بالمرخص لهم .

3- مادة (7) فقرة (ك) التي تنص على اعطاء الهيئة اختصاص نظر المنازعات التي تنشأ بين المرخص لهم والمستفيدين ، وعيب هذا النص أنه لم ينص أن ذلك على سبيل اختيار الطرفين ، وإنما نص عليها على أساس أن اختصاص الهيئة ملزم ويلغي حق الأطراف من اللجوء للقضاء قبل اللجوء لنظر النزاع لدى الهيئة ، وهذا تعدي على حق الناس في حرية اللجوء للقضاء ، وكان يفترض أن ينص المشرع على اختصاص الهيئة بنظر وتلقي شكاوى المستفيدين التي يتقدمون بها ضد المرخص لهم فيما يتعلق بمشاكل الخدمة .

4- القيد الذي فرضه مشروع القانون في نص المادة (50) فقرة (أ) : بعدم حجب خدمة الاتصالات وإلغائها عن المستفيدين إلا بعد توجيه إنذار خطي من قبل الهيئة .

وعيب هذا النص أنه لم يتضمن الأوامر القضائية ، وقيد شركات الاتصالات بإنذار خطي يصدر من الهيئة للمستفيد اجراء مرهق وغير واقعي وغير ممكن تحقيقه في بعض الأحيان ، حيث يصعب على الهيئة أن توجه انذارخطي لمستفيد لا تعرف مكانه ولا عنوانه ولا تستطيع الوصول إليه خاصة في حال تهربه ، وبهذا يجد من حرية وحق المشغلين في حماية نفسها وعملائها من عميل سيئ ، ويلحق هذا القيد بالمشغلين أضرار بالغة لصعوبة التعامل معه وتنفيذه أحيانا ، والصحيح هو أن يوضح شرط بمخاطبة المستفيد وتوجيه انذار له بأي وسيلة ممكنة مسجلة بالعمل بالوصول ومن ذلك رسالة الـ SMS، كذلك عدم ربط توجيه الإنذار عن طريق الهيئة ، كون ذلك من صميم اختصاص المشغلين ، وبإمكان قصر اختصاص الهيئة على تلقي الشكاوى حول مثل هذا الموضوع ومطالبة المشغل بأسباب ومؤيدات لقيامها بحجب أو إلغاء خدمة الاتصال على المستفيد المتقدم بشكاوى إليها .

5- القارئ لمشروع القانون يراه مفتوحا على مجموعة من اللوائح (تقريبا أحد عشر لائحة) وهي : 1- لائحة قانون الاتصالات . 2- لائحة الدخول إلى شبكات الاتصال . 3- قرار إنشاء الهيئة . 4- لائحة الخدمات الشاملة . 5- لائحة العوائد . 6- لائحة إجراءات الترخيص ومعايير اختيار المرخص له . 7- لائحة الربط البيئي . 8- اللوائح الراديوية . 9- لائحة اللجنة الاستشارية للترددات . 10- لائحة استيراد أجهزة الاتصالات . 11- لائحة الفصل في المنازعات .

والقانون بهذا الشكل يعتبر قانون غير محكم وغير متماسك ويفتح على نفسه وعلى جميع الأطراف ثغرات كثيرة عند تركه معلقا على مجموعة من اللوائح نرى أنه في الواقع من الصعب إنجازها خلال وقت يسير ، كما نص مشروع القانون في المادة (76) يصدر الوزير جميع اللوائح والأنظمة المنفذة لأحكام هذا القانون بناء على عرض المجلس ، وذلك خلال فترة ستة أشهر من صدور القانون .

وهذا الفترة طبعاً مستحيلة ونحن نعرف الروتين الحكومي ، وهذه المدة لا تكفي لإصدار لائحة واحدة ، فما بالكم بأحد عشر لائحة ، خاصة ونحن على علم واطلاع باللوائح التنفيذية للقوانين ، التي تصدر بعد سنوات من صدور القانون ، خذ مثالا لذلك قانون المناقصات والمزايدات الذي صدر 2007/8/14م ، ونص على اصدار اللائحة له في مدة لا تزيد عن ستة أشهر ، لكنه صدر بعد قرابة سنتين أي في عام 2009م ، وقانون التدوير الوظيفي الذي صدر في سبتمبر عام 2009م ونص على صدور لائحة بعد ثلاثة أشهر ولكنه صدر بعد سنتين ، إضافة إلى وجود بعض القوانين التي لم تصدر لها لوائح إلى يومنا هذا رغم النص عليها في القانون ، ومن ثم فستة أشهر لا تكفي ونحن لا نريد مدة مفتوحة ولا طويلة ، ولكن المطلوب هو إنجاز هذه اللوائح التي ستوضح شكل القانون النهائي كونها مرتبطة به ، و بالتالي تزول الرؤية الضبابية في مشروع هذا القانون بهذه اللوائح التي نرجو أن تصب في بوتقة تيسير وتوضيح وشمولية القانون ، لا أن يكون بسببها مهلهلا وإقحامه في خضم المتاهات والتعقيدات .

المعوقات في قانون ضريبة الدخل :

النص الكارثة الذي يعتبر هو أكبر معوق لشركات الهاتف النقال والندير المشؤم الذي يهدد مستقبلها ، وسيتسبب في القضاء على آمال شركات الاتصالات في قدرتها على البقاء والاستمرار بنجاح وهذا النص هو :

المادة (63):معدل الضريبة للشخص الاعتباري والشخص الطبيعي غير المقيم :

تستوفى الضريبة على الدخل الخاضع لضريبة الأرباح التجارية والصناعية بمعدل 50% (خمسين بالمائة) دون تنزيل حد الإعفاء من دخول مقدمي خدمات الهاتف السيار ويقصد بذلك مشغلي اتصالات الهاتف السيار أو النقل بغض النظر عن نوعية التكنولوجيا أو النظام الذي يستخدمه المشغل لتقديم الخدمة سواءً كان ذلك بمسمى نظام (جي .أس .إم) أو مسمى (سي . دي .إم .إيه) أو غيرها من البدائل التكنولوجية والأنظمة التي تستخدم أو سوف تستخدم لتقديم خدمات الهاتف السيار أو النقل في الجمهورية.

ويشمل ذلك فرض ضريبة دخل بنسبة 50 % على أرباح الإيرادات المستقلة لشركات الهاتف النقل .

الانتقادات على هذا النص :

وهذا النص قد تجاوز المقترح المقدم من الحكومة وهو فرض نسبة (35%) ضريبة أرباح تجارية وصناعية على شركات الهاتف النقل ، ولم يأت بناء على دراسة علمية وواقعية واقتصادية وبعيدا عن التحليل الاقتصادي للقانون الذي سبق الحديث عنه ، الذي يفترض دراسة الآثار الاقتصادية لمثل هذا النص بهذه النسبة المحففة ، على قطاع الاستثمار والعمالة وأيضا انعكاساته على جمهور العملاء ، وإحالاته إلى خبراء في الاقتصاد والمالية والقانون لدراسته وتقديم رأيهم عليه ،

ومقارنة هذه الضريبة بالضرائب المماثلة في الدول الأخرى ، حيث تعد هذه النسبة أعلى نسبة ضريبة في العالم على شركات الاتصالات ، إضافة إلى أن هذا القانون أقر دون أن تعطى الشركات المستهدفة من هذا النص حقها في إبداء رأيها ودفاعها ، والاستماع إلى مبررات البرلمان لا قرار مثل هذه النسبة .

والجميع يعرف أن هذه النسبة وراءها ربما دوافع لا علاقة لها بالاقتصاد ، والكثير ينظر إلى شركات الاتصالات بحساسية بالغة نتيجة الدخل الكبير الذي تحظى به ، فكان هذا النص بمثابة العقوبة على شركات الاتصالات .

إن فرض ضريبة بهذه النسبة تحت أي ذريعة يعد مخالفا لأحد أهم الأسس الدستورية والقانونية التي يجب مراعاتها عند فرض مثل هذه التكاليف ، حيث أن هناك مبادئ موضوعية وضعتها الكثير من الدساتير ومنها الدستور اليمني في المادة رقم (12) ويجب مراعاتها عند فرض التكاليف العامة ومن هذه المبادئ أن التكاليف أساسها العدل وتنمية الاقتصاد الوطني ، وأن فرضها لا يكون إلا عند الحاجة وعلى أساس الإنصاف وأنه عند فرضها لا بد من مراعاة مصلحة المجتمع وتحقيق العدالة الاجتماعية بين المواطنين .

فليس من العدل أن نفرض على شركات الاتصالات مثل هذه الضرائب وبتلك النسبة المرتفعة ، وكونها لم تبنى على أساس الإنصاف ، بإفراطها على شركات اتصالات الهاتف النقل ، و فرض مثل هذه الضرائب لا يشجع الاستثمار و لايساهم في التنمية الاقتصادية ، وليس هناك حاجة ماسة لفرض مثل هذه النسبة ، ولهذا يتبين أن هذه النسبة غير مشروعة ، كون هذه النسبة من الضرائب متعارضه مع ما نص عليه الدستور ، وفقدت مشروعيتها بفقدانها كالأسس التي تبنى عليها مثل هذه التكاليف وأهمها :

1- العدالة . 2- تنمية الاقتصاد الوطني . 3- الحاجة . 4- الإنصاف . 5- مراعاة مصلحة المجتمع . 6- تحقيق العدالة الاجتماعية بين المواطنين .

هذا النص في قانون ضريبة الدخل يتصادم مع سياسة الدولة في تشجيع الاستثمار خاصة وأنها تفكر في زيادة مساحة الفرص أمام المستثمرين في قطاع اتصالات الهاتف النقال وطرح مناقصة لمشغل جديد ، كون الدولة وجدت أن قطاع الاتصالات من القطاعات الواعدة التي تدر على خزينة الدولة موارد هائلة ، غير أن الدولة لم تدرك - على ما يبدو - أن مثل هذه التكاليف المالية ستعيق سياسة الدولة الاستثمارية وستؤدي إلى عزوف كثير من المستثمرين عن الاستثمار في هذا القطاع كونه غير آمن ومستهدف بشكل مستمر بالعديد من التكاليف المالية العامة ، والتشريعات المعيقة لنجاحه، لأن أي مستثمر سيأتي بناء على دراسة فرص الربح في مشروعه ، ولن يرضى أن يكون مجرد فاعل خير، وهذا غير ميسور ولا متاح في ظل مثل هذه القوانين التي ستحد إن لم تقضي على فرص الاستثمار في هذا القطاع الحيوي الهام ، وهذا يعني أن الدولة قد أوصدت هذا الباب إلى الأبد وكتبت على نفسها الخسران المبين ، وخلقت بيئة طارده لكل المستثمرين ، وأفقدت الخزينة العامة واحد من أهم مصادر التمويل والموارد الغزيرة والهامة .

سيؤدي مثل هذا القانون حتما إلى إقدام شركات الاتصالات على فرض العديد من المعالجات التي تعطي حلا لمشاكلها المالية التي ستتسبب بها مثل هذه القوانين والتكاليف المالية ، وهذا بلا شك يستدعي إدخال العملاء في دوامه الصراع حيث ستقوم الشركات بفرض تعرفه مرتفعة لخدماتها ومنتجاتها ورفع قائمة الأسعار ، الأمر الذي سيخلق أزمة اقتصادية في البلد بسبب التغيرات الطارئة في هذا القطاع الذي أصبحت خدماته مرتبطة بشكل أساسي بحياة الناس واحتياجاتهم الضرورية ، ولا يستطيع أحد أن يستغني عنه ، وهذا سيؤدي إلى موجه عارمة من الاحتجاجات والانتقادات وسيعكس هذا أيضا على الوضع السياسي المشتعل والمأزوم في البلد حاليا ، واحتقانات شعبية ضد الحكومة وشركات الاتصالات ، لأن دخل المواطن المحدود لن يتحمل مثل هذه الأسعار الجديدة التي لجأت لها شركات الاتصالات اضطرارا بعد فرض مزيد من التكاليف العامة عليها وكانت نتاجا طبيعيا لها .

هذا فضلا إلى ما سيلحق أيضا شركات الاتصالات من خسارتها للكثير من عملائها وفقد ثقتهم نتيجة التغيرات السعرية المحتملة في خدماتها ومنتجاتها ، وسيقود هذا إلى تقليص الحصص السوقية للشركات ويدفعها إلى كارثة أخرى تجعلها في وضع حرج بين سندان رغبات عملائها ومطرفة تشريعات الدولة ، والنتائج أيا كانت وفي أي اتجاه لا شك أنها ستكون غير مطمئنة والعواقب غير محمودة .

هذا النص لم يراع التكاليف المالية الأخرى التي تواجه شركات اتصالات الهاتف النقال والمنصوص عليها في قوانين متفرقة ، حيث سيؤدي تطبيق الضريبة بهذه النسبة إلى انتكاسه حتميه كبيرة في قطاع الاتصالات وتدمير مقدراته والإطاحة بمركزه المالي من خلال امتصاص موارده وذلك من خلال التكاليف العامة والأعباء المالية العديدة والمستمرة على موارده وأرباحه ومبيعاته .

المعوقات في قانون الضريبة العامة على المبيعات و قانون السلطة المحلية :

قانون رقم (19) لسنة 2001م ، بشأن الضريبة العامة على المبيعات ، والمعدل بموجب القانون رقم (42) لسنة 2005م ، نص الجدول رقم (3) الخاصة بالسلع والخدمات الخاضعة للضريبة ، في البيان رقم (6) على نسبة (10%) ضريبة مبيعات على خدمات الهاتف النقال .

وأيضاً ما نص عليه القانون رقم (4) لسنة 2000م بشأن السلطة المحلية وتعديلاته ، مادة (123) تتكون الموارد المالية للوحدات الإدارية من المصادر الآتية:-

19- الرسوم التي تجرى جبايتها وتحصيلها باسم التعاون والمجالس المحلية وصناديق التطوير المحلية وذلك على النحو المبين فيما يلي :-

أ- الرسم المضاف على فواتير الكهرباء والمياه والتليفون.

وبموجبه صدر قرار مجلس الوزراء رقم (252) لعام 2010م بشأن الموافقة على تعديل قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (283) لسنة 2001م الخاص بتحديد قيم أوعية الرسوم المحلية المنصوص عليها في المادة (123) من قانون السلطة المحلية رقم (4) لسنة 2000م ، حيث نص القرار في البند رقم (1) على اضافة فقرة رقم (6) لقرار مجلس الوزراء رقم (283) لسنة 2001م ، المادة (19) الفقرة (أ) ، والنص هو :

(5%) من قيمة استهلاك الهاتف المحمول على جميع المشتركين (بنظام الفوترة أو الدفع المسبق) المستفيدين من خدمة الهاتف المحمول على مستوى الجمهورية .

وما قيل على النص الوارد في ضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، يمكن أن يقال على هذين النصين ، حيث أن هذه النسب ارتجالية ولم تخضع لدراسة ولا لتحليل اقتصادي وتم فرضها بمنأى عن النظر إلى التكاليف الأخرى على شركات الاتصالات ، ورغم أن نسبة ضريبة المبيعات ورسوم المجالس المحلية لا تتحملها في الأصل شركات الاتصالات كونه تضيفها على سعر منتجاتها وخدماتها ويدفعها العملاء ، إلا أن ذلك لا شكله أثر على علاقة الشركات بعملائها وأدت تلك النسبة إلى تدمير العملاء والمشاركين نتيجة ارتفاع سعر خدمات ومبيعات الهاتف النقال ، وهذا بدوره يتسبب بسخط العميل وفقد ثقته ورضاه بشركات الهاتف النقال ، وهذا بشكل أكيد يؤثر على مستقبل شركات الاتصالات والاقتصاد في البلد .

المعوقات في مشروع تعديل قانون صندوق رعاية وتأهيل المعاقين :

صدر أمر مجلس الوزراء رقم (34) لسنة 2012م بشأن مراجعة مشروع تعديل القانون رقم (2) لسنة 2002م الخاص بإنشاء صندوق رعاية وتأهيل المعاقين ، والصادر في جلسة مجلس الوزراء رقم (18) بتاريخ : 17/ 4/ 2012م ، وهذا التعديل يشمل تحديد موارد الصندوق عن طريق فرض رسوم معينة على بعض الأنشطة ومنها مبيعات شركات الاتصالات بفرض رسوم بنسبة خمسة بالمائة .

حيث نصت المادة (4) على أنه : تتكون الموارد المالية للصندوق من المصادر التالية :

وذكر منها في الفقرة رقم (ي) : خصم ما نسبته 5% من إجمالي المبالغ المحصلة من قيمة مبيعات اتصالات الهواتف النقالة العاملة في الجمهورية .

وكذلك يمكن أن يقال فيما ورد في هذا المشروع ما أوردهنا سابقا في قضية ضرائب الدخل والمبيعات ورسوم المجالس المحلية .

ويمكن أن نضيف إليه الانتقادات التالية :

بالنظر إلى المفهوم القانوني للرسوم باعتبارها أحد الإيرادات والتكاليف العامة فإن الكثير من فقهاء القانون والمالية يعرفون الرسم بأنه مبلغ من النقود يدفعه الشخص إلى الدولة أو أحد مرافقها العامة جبرا أو اختيارا، مقابل انتفاعه بنفع عام أو خدمه تقدم له من هذا المرفق .

والرسوم المسماة بمشروع قانون صندوق المعاقين لم تراعى أي من هذه الخصائص التي تبرز الصفات والملامح الخاصة للرسم بالمعنى المالي والقانوني ، وذلك كما يلي :

— أن الرسوم المراد فرضها على شركات الاتصالات هي مبلغ مالي غير محدد بل هي نسبة من إجمالي المبالغ المحصلة من قيمة مبيعات الاتصالات ، وهذا يتنافى مع طبيعة وخصوصية الرسم الذي يعتبر مبلغ نقدي محدد قيمته سلفا ، كما صنع المشروع مع بعض الأنشطة حينما حدد مثلا مائة ريال على كل بيان جهمركي ، ومائتين على كل تذكرة سفر طيران ، وعشرة ريال عن كل علبة سجارة ، لكنه عندما وصل إلى شركات الاتصالات شطح من وضع هذا المشروع وتجاوز المبدأ الذي سار عليه بداية وقرر نسبة مئوية بدلا من مبلغ نقدي محدد .

— الرسوم بتلك الصيغة تتحول من مسمى الرسوم إلى ضرائب غير مباشرة حتى لو سميت رسوما فهي لن تغير من الحقيقة شيئا حيث أنها تعتبر ضرائب أخرى تفرض على شركات الاتصالات التي تعاني من ضرائب وتكاليف باهضة أثقلت عاتقها وتكاد تقضي على مقدراتها ، ومعروف لدى فقهاء القانون أن الرسوم هي مبالغ بسيطة وعندما تزيد فإنها تتحول وتعتبر ضريبه وليست رسما ، فهي ليست رسما وفقا للمعنى المالي والقانوني وإنما هي ضرائب غير مباشرة .

— الرسوم تفرض في الأصل كواجب مقابل حقوق للجهات المكلفة ونفع عام وخدمات ، — حيث أن الفقهاء عرفوا الرسم بأنه مبلغ مالي يدفع للدولة مقابل خدمة يتحصلها منها ، فقد يكون مقابل عمل يؤديه موظفي الدولة مثل رسوم تصديق شهادة أو تسجيل دعوى قضائية أو توثيق عقد ، وقد يكون مقابل رخصة تمنح للشخص كرسوم رخصة قيادة مركبه ، وقد يكون مقابل تسهيل ممارسة مهنة معينه كرسوم رخص أصحاب المهن والحرف ، ولما كانت الرسوم بهذه الخاصية يجب أن يكون هناك تناسب بين مقدار الرسوم وتكاليف الخدمة (النفع) ، وبالتالي لا يجوز أن يزيد معدل الرسم عن تكاليف الخدمة .

وهذا لا يتحقق في مثل هذه الرسوم على شركات الاتصالات فالرسم هنا لا يقابله خدمه ولا نفع عام إذ هو يعد من قبل الأداء الخيري وأعمال البر الذي لا يتناسب معه أن يفرض في إطار تكاليف عامه تحت مسمى رسوم ، وانتفاء هذه الخاصية يدخله في إطار الضرائب العامة التي هي عبارة عن تكاليف لا يقابلها خدمات ، حيث أن الضريبه تعرف بأنها ((مبلغ من المال تفرضه الدولة ، وتجيئه من المكلفين بصورة جبريه ونهائية ، ودون مقابل في سبيل تغطية النفقات العامة .)) ، وعلى هذا كما أوضحنا سابقا بأن هذه الرسوم تعتبر ضرائب ولو سميت باسم آخر ، وفرض ضريبتين على وعاء واحد (المبيعات) يعد أمر غير مشروع وباطل قانونا ويعد خرقا لمبدأ العدالة الضريبية ويتعارض مع الأسس الدستورية اللازمة لفرضها كما أوضحنا سلفا .

— إلى جانب ذلك ، فإن النسبة المحددة والباهظة لا يوجد له مبرر كونه لا مقابل لها ، والطريقة المثلى ليس فرض رسوم لتمويل مثل هذه الصناديق لأن مثل هذه المبالغ تظهر بصورة عقاب لشركات الاتصالات وكأنها وراء مأساة المعاقين وتقف سببا في إعاقتهم .

—الناظر إلى القوانين المشابهة في بعض الدول ، أعتقد أنه لن يجد مثل هذه الطريقة في تمويل صناديق المعاقين ، حيث يعتمد تمويلها على الهبات والمنح والوصايا والتبرعات وما تقدمه الدولة والجهات المانحة من تمويل .

وهذا يؤكد ما طرحناه بأنه يعد خطأ فادح فرض رسوم لتمويل صندوق في الأصل لا يرتبط بخدمه عامة أو نفع عام ، لأن هذا يتعارض مع التكييف القانوني للرسم ، ولهذا فالدولة إذا أرادت أن تغطي احتياجات الصندوق فعليها أن تسعى لتشجيع البيوت التجارية والتجار على الإنفاق في إطار المسؤولية الاجتماعية والحث على التبرعات وتقديم الصدقات ، بل وأنجح الطرق هي تشجيع طرح الأوقاف لصالح هذه الشريحة والتي تحقق لها الاكتفاء الذاتي والموارد الدائمة بدلا من ربطها بموارد جهات أخرى ، وهذا ما تنتهجه كثير من البلدان وهو تشجيع وتبني المسؤولية الاجتماعية للشركات والتي تدعم مثل هذه المرافق ، وتعد هذه هي السياسة الحكيمة والنافعة للتعامل مع مثل هذه الشريحة للبدل لها عن طيب خاطر وتحقيق الربط العاطفي بينها وبين أصحاب رؤوس الأموال .

وهكذا تجد شركات الاتصالات نفسها أمام تحديات ومعوقات لا تنتهي وتنبئ بمستقبل قاتم ومخاوف كبيرة ستصيبها في مقتل ويقضي عليها قضاء مبرما ، فهي الآن تمارس نشاطها في بيئة غير آمنة وغير مستقرة تقضي وقتها في الصراع من أجل البقاء ولن تجد مؤنة من المال أو الوقت لتطوير نفسها وبناء قدراتها لأنها قد صارت في مهب ربح التكاليف العامة التي لا تنتهي ، وتتوقع أن يأتي يوم لترى نفسها وقد صارت أثرا بعد عين .

يحق لنا أن نضع علامة استفهام ونبدي استغرابنا حول الضرورة التي دفعت الحكومة للتفكير في دعم صندوق المعاقين ، وهل كان هذا بناء على دراسة واستقراء وتحري لمكامن الخلل في هذا الصندوق ، لأن الامر ربما مرتبط بإخفاق إدارة الصندوق وتكاسلها عن تنمية مواردها إلى النزوع إلى منحها رسوم جاهزة ، والمفترض هو تحركها وسعيها لتوفير سبل الدعم والتمويل من الملحين وإيجاد وقف دائم وتوفير موارد دعم واستثمارات تمول الصندوق بدلا من الركون على مثل هذا الأسلوب والحل الجاهز الذي ينم عن عجز في الإدارة والتفكير ، ونحن هنا بدورنا نسهم بطرح مقترحات مجدية لدعم وتمويل الصندوق، ومنها :

1— تشجيع المسؤولية الاجتماعية للشركات وحث الشركات على تخصيص نسبة معينة من ميزانيتها في هذا الجانب لدعم المشاريع والبرامج والاحتياجات المخططة لهذه الشريحة .

2— السعي نحو طرح الأوقاف لصالح هذه الشريحة ، فبدلا من فرض رسوم بقانون على شركات الاتصالات أو حتى أي شركة تجارية أخرى ، يتم الاتفاق معها وحثها على شراء أو بناء مرافق أو عقارات لصالح هذه الشريحة ، كالمباني السكنية والأراضي والسيارات والتجهيزات الأخرى

3— الدعوة للمساهمة في بناء مرافق خدمية لصالح المعاقين ، مثل المستشفيات والمدارس ومعامل التدريب والورش ، والمخابز والأغذية ، وما شابه ذلك ، كما يجري العمل به مع شريحة المصابين بمرض السرطان مثلا ، فيمكن الاستفادة من التجربة التي تتم مع هذه الشريحة وغيرها .

4_ تحويل أموال الصندوق وما يتبرع به إلى الاستثمار وتنمية تلك الموارد عبر الدخول و المساهمة مثلا في الشركات والاستثمارات المتاحة والاستفادة مما تجنيه من أرباح في دعم موازنة الصندوق وتغطية احتياجاته

الاحتياجات التشريعية في مجال الاتصالات والتكنولوجيا :

سنتناول في هذا الجزء بعض الاحتياجات التشريعية لقطاع الاتصالات والتكنولوجيا ، كون تلك التشريعات المطلوبة تمثل حاجة ملحة وماسة ، باعتبار أن أي تطور تقني يجب أن يواكبه تطور تشريعي ، ومن تلك الجوانب المطلوب تنظيمها تشريعا ، ما يلي :

تنظيم استخدام الإنترنت وفتح مجال المنافسة فيها :

سوق الإنترنت محتكر في اليمن على تيليمن ويمن نت ، وهناك انتقادات وجهت للقائمين على هذه الخدمة بسبب رداءة الخدمة وبطؤها وكثرة مشاكلها الفنية فضلا عن تكلفتها الباهظة وكل ذلك مقارنة بالدول المجاورة وكثير من الدول العربية والأجنبية ، الأمر الذي جعل الكثير يصورون الإنترنت باليمن بأنه بمثابة سلحفاة ، ولهذا فهناك مطالبات كثيرة لتحرير الإنترنت من الاحتكار ، ورغم أن مشروع قانون الاتصالات قد أكد على أن من مهام هيئة الاتصالات المزمع انشاؤها اعطاء ترخيص لتشغيل وإدارة شركة مزودة لخدمة الإنترنت كما ورد في المادة رقم (7) فقرة (ج/2) ، إلا أن النص يقرأ ويفهم بأن الهيئة ترخص لإنشاء شركة وليس شركات مزودة ، ولا يوحي هذا النص بهذه الصياغة بتعدد الشركات وفتح مجال المنافسة .

وعموما فإن الإنترنت كونه أصبح لغة العصر الرقمي واستخدامه أصبح مرتبط بكافة نواحي الحياة ، ولأن أي تطور تكنولوجي وتقني يجب أن يصحبه تطور تشريعي يجب أن ينظم بتشريع خاص للتشغيل والترخيص والعمل والحقوق والواجبات والحمايات القانونية اللازمة وكل الأحكام المرتبطة به ، مع وجوب أن تراعي تلك التشريعات أن لا تشكل عائقا أمامه يحدد من قدراته وجودة أدائه .

تنظيم الاتصالات الدولية وفتح مجال المنافسة فيها :

الاتصالات الدولية في اليمن ما زالت محتكرة على شركة الاتصالات الدولية تيليمن ، وهناك مطالبات من شركات الاتصالات ومن الجمهور لتحرير الاتصالات الدولية من الاحتكار ، وفتح المجال فيها للمنافسة المشروعة ، حتى يتمكن الناس من الحصول على خدمة أفضل وبسعر أفضل .

وهذا الاحتكار أصبح غير ذي جدوى تقنيا واقتصاديا ، فالعلم قد توصل إلى حلول تقنية وتكنولوجية تمكن الناس من التواصل عبر عدة برامج الكترونية للمحادثات والدرشة عبر الهاتف بالصوت والصورة مثل برنامج النميز وبرنامج التانجو وهو برنامج مشهور جدا يقدم خدمة المكالمات الصوتية والفيديو على شبكات الجيل الثالث والجيل الرابع .

بل إن تيليمن قد تضررت من مشكلة تهريب المكالمات الهاتفية للاتصالات الدولية والتي جاءت نتيجة هذا الاحتكار ، فمعروف اقتصاديا أن احتكار السلع والتدخل في فرض سعرها يؤدي إلى ظهور الأسواق السوداء والتهرب ، إضافة أن موضوع احتكار الاتصالات الدولية لم يستطع الحصول على حماية قضائية ، حيث أن هناك قضايا عرضت على محكمة الأموال العامة في أمانة العاصمة بتهمة سرقة المكالمات الهاتفية الدولية ، رفضت من

قبل القضاء ، وبرئ فيها المتهمون ، كونه لا يوجد نص يجرم تهريب المكالمات الدولية ، كما أن الاحتكار تعد قضية مدنية بحتة وليست جنائية ولا علاقة لقضاء الأموال العامة بها ، وقد رد المتهمون في هذه الواقعة بأنهم لم يسرقوا مالا محددًا ، إنما استخدموا الإنترنت عبر أجهزة متصلة به تحول خدمة الإنترنت من تبادل معلوماتي إلى استخدام صوتي لإجراء اتصالات خارجية ، وتمت الاتصالات الدولية هذه عبر استخدام هذه الأجهزة لا عبر اختراق شفرة شركة تيليمن أو عبر الرسيفرات و الذبذبات التابعة لها ، وبالتالي فقد قضى قاضي محكمة الأموال العامة ببراءة المتهمين وذكر بأن براءة المتهمين أمر يقتضي على المحكمة القضاء به مهما كانت الأفعال الغير مشروعة في نظر المحكمة ومهما كانت الخسارة الاقتصادية أو الخطورة الأمنية وذلك نظرا لعدم وجود النص المجرم لهذه الأفعال والمعاقب عليها .

ومن ثم فلا محيص ولا مفر من فتح الاتصالات الدولية للقطاع الخاص ووضع للمنافسة ووضع التشريعات اللازمة لضبط وتنظيم هذه الاتصالات والاستفادة من تجارب الدول الأخرى في هذا المجال .

تنظيم الجرائم والعقوبات المرتبطة بتقنية المعلومات والتكنولوجيا :

في قضية تهريب المكالمات الدولية ، ذكر القاضي / عبد الحفيظ المحبشي في نصوص الحكم الذي أصدره كلاما جميلا نكتفي بإيراده هنا كونه كافيا و وافيا ، في هذه الفقرة حيث جاء فيه :

"نوصى المشرع اليمني بضرورة التدخل بإعادة النظر في قانون العقوبات القائم وتعديله وتجريم مثل هذه الأفعال أو اصدار قانون جديد يتضمن الجرائم الحديثة ويعاقب عليها خصوصا وأن قانون العقوبات قد صدر في التسعينات ومضى عليه أكثر من خمسة عشر سنة بدون تعديل وخلال هذه الفترة قد حدثت طفرة هائلة في التطور العلمي والتقدم التكنولوجي وأصبحت أكثر الأعمال غير المشروعة ترتكب بواسطة الأجهزة الإلكترونية وأصبحت الجريمة الإلكترونية والمعلوماتية أكثر الجرائم انتشارا في العالم ومن أكثر الجرائم خطورة من الناحية الأمنية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية وقد تم النص على هذه الجرائم في قوانين أغلب الدول الجاورة لذلك يجب على المشرع اليمني وبصورة عاجلة التدخل لتجريم هذه الأفعال خصوصا وأن مشروع تعديل قانون الجرائم والعقوبات مدرج في جدول أعمال مجلس النواب ."

وختاماً :

نتمنى أن نكون قد وفقنا في إعطاء موضوع هذه الورقة حقها ، على أمل أن يتحرك كل الجميع لتعديل هذه التشريعات المعيقة ، وإعادة الأمور إلى نصابها ، والمتضررون من هذه التشريعات لا شك ليست شركات الاتصالات لوحدها ولكن الاستثمار والاقتصاد الوطني على نحو ما ذكرنا ، وعمال وعمالء الشركات والمستثمرين والمساهمين فيها ، وعلى ذلك يعتبر هذا واجب كل النخب والقوى الفاعلة من برلمانيين واقتصاديين ومهندسين وقانونيين وأكاديميين ومنظمات مجتمع مدني ومراكز الدراسات وباحثين ومن عداهم .

ولحن هنا نختتم بتوصية هي عبارة عن مقولتين تعتبر من أهم مبادئ التشريع والتغيير التشريعي وإزاحة كافة المعوقات القانونية ، حيث يقول البرفسور الأمريكي Aaron Director (أرونديركتور) :

((الأسواق وليس الحكومات أفضل من يقوم بالتنسيق والتشريع)) .

ويقول خبراء الصياغة التشريعية : أن ((التشريع متى توقفت حكمته توقف حكمه)) .