مفهوم تحليل الأثر القانوني

إعداد: وليد الشعار
رئيس دائرة التشريع الضريبي في وزارة المالية اللبنانية – بيروت

تحليل الأثر القانوني أو تقييم الأثر التنظيمي (regulatory impact analysis) للقوانين والقرارات الجديدة هو مستند يتم إعداده قبل عرض القوانين والقرارات الجديدة على المراجع المختصّة.

ويتمثّل دور تحليل الأثر القانوني في توفير تقييم مفصّل ومنهجي للآثار المحتملة للقوانين والقرارات الجديدة على المستويات الاقتصادية والمالية والاجتماعية كافة ناهيك بتظهير رؤية واضحة تبيّن الحاجة الكامنة وراء التنظيم الجديد.

فالحاجة لوجود تحليل الأثر تنشأ جرّاء كون القانون أو التنظيم الجديد يمتلك بالإجمال العديد من الآثار التي غالباً ما يصعَبُ التنبؤ بها من دون دراسة مفصّلة ومن دون استشارة الجهات المعنية. ومن أهم هذه الآثار أن لا تترتب على القانون الجديد تكاليف اقتصادية عاليه قد تتجاوز الفوائد المرجوّة منه. ومن هذا المنظور، فإن الغرض الأساسي من تحليل الأثر القانوني هو التأكّد من أن القانون سيساهم في تعزيز الوضعين المالي والاقتصادي وسيؤمّن تحقيق المصلحة العامة، أي أن الفوائد الناجمة عن تطبيقه ستتجاوز التكاليف.

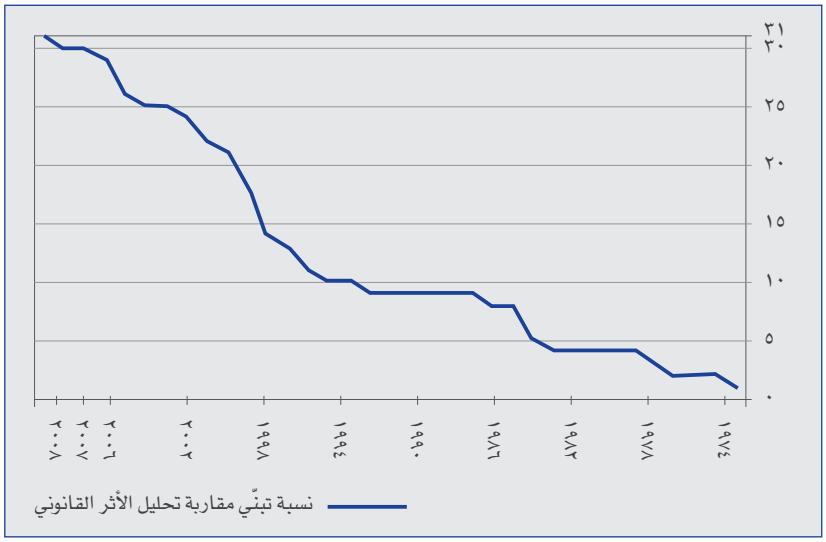
عُرِفَ تطبيق مفهوم الأثر القانوني في الولايات المتحدة الأميركية عام ١٩٧٨. ثم ما لبث أن توسّع تطبيقه أثناء إدارة الرئيس ريغان مع استخدام أدوات تحليل التكلفة/المنفعة . وفي منتصف عام ١٩٩٠ بات ما يقارب إثني عشر بلداً ينفذ متطلبات الاتحاد الأوروبي باستخدام تحليل الأثر القانوني على نطاق واسع. وقد شكّل هذا التطوّر نقلة نوعية كبيرة في هذا المجال، لاسيما بعد أن قدَّمت المفوضية الأوروبية نظام تقييم الأثر القانوني في عام ٢٠٠٢، وأعلنت أن عملية تحليل الأثر هي عملية تهدف إلى تنظيم ودعم وتطوير السياسات الحكومية، من خلال تحديد وتقييم المشاكل المطروحة والسعي إلى حل هذه المشاكل من خلال قوانين أو قرارات تنظيمية جديدة بعد تحليل الآثار المحتملة للخيارات المتاحة في المجالات الاقتصادية والبيئية والاجتماعية، وتحديد مزايا وعيوب كل خيار.

إن لبنان في الوقت الراهن بأمسّ الحاجة لتطبيق مفهوم تحليل الأثر القانوني أو التنظيمي للقوانين الصادرة عن مجلس النواب وللمراسيم والقرارات التي تتخذها الحكومة لقياس انعكاس هذه القوانين والمراسيم والقرارات على المواطن والبيئة والاقتصاد، ولمعرفة ما إذا كانت القيمة المضافة لها تفوق تكلفتها. كما أن القيام بتحليل الأثر بما يشمله من استخدام أجهزة مختصة واستشارة أصحاب الخبرة ومشاركة الأشخاص الذين سيحدث القانون أو القرار الجديد آثاراً واضحةً في حياتهم له أهمية كبيرة في تحديد الحاجة منه وما إذا كان يستدعي التعديل قبل الإقرار والتصحيح، قبل الوقوع في الخطأ، أو الاستدراك وعدم الإقرار في حال كانت له آثار سلبية تفوق الآثار الايجابية المرجوّة منه.

لذلك آمل أن يشكل هذا البحث المقتضب دعوة للمعنيين للمباشرة بتطبيق مفهوم تحليل الأثر القانوني وتظهير التكلفة/المنفعة على القوانين والمراسيم والقرارات الجديدة الصادرة في لبنان.

الرسم البياني رقم (١)

رسم يظهر الاتجاه لتبنّي مقاربة تحليل الأثر القانوني في
بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية



المصدر: OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, p. 64, Paris

يظهر الرسم البياني أعلاه، تزايد عدد البلدان التي اعتمدت مقاربة تحليل الأثر القانوني كأداة أساسية في يد الحكومات من اجل تطوير آلية اتخاذ القرارات ونص القوانين بما يجعلها أكثر استجابة لمتطلبات المصلحة العامة. تهدف هذه المقاربة إلى تحسين الفاعلية وتعزيز الشفافية من خلال وضع مؤشرات قياس أثر القوانين بحسب القطاعات ومصالح الفئات الاجتماعية في إطار السياسات العامة المتوافق عليها.

"إن الحاجة لوجود تحليل الأثر تنشأ جرّاء كون القانون أو التنظيم الجديد يمتلك بالإجمال العديد من الآثار التي غالباً ما يصعُب التنبؤ بها من دون دراسة مفصّلة ومن دون استشارة الجهات المعنية"

قوانين جديدة

قانون الحد من التدخين وتنظيم صنع وتغليف ودعاية منتجات التبغ

تضمن القانون حظر صناعة أو استيراد أو توزيع أو تزويد أي منتج من التبغ لا تنطبق عليه قواعد وشروط معينة. كما حظر، صناعة أو استيراد أو توزيع أو تزويد أي منتج من التبغ إلا بعد إجراء الفحوصات المخبرية اللازمة وفقاً لأحكام نظام إدخال المصنوعات التبغية والإستحصال على ترخيص من الجهة المختصّة، وقد حدد بالنسبة للسيجارة الواحدة كمية النيكوتين القصوى المسموح بها بمليغرام، وكمية القطران القصوى بعشرة مليغرامات.

كما حظر القانون تقديم العينات المجانية من المنتجات التبغية والمواد الدعائية لها في أي مكان، وتزويد القاصرين بأي منتج من المنتجات التبغية وتقديمها لهم بأي وسيلة كانت كالبيع أو التوزيع المجاني، وبيع السجائر في غلاف يحتوي على أقل من عشرين سيجارة، وعرض منتجات التبغ بطريقة تمكّن المستهلك من تناولها بشكل مباشر. كما حظر تقديم المنتجات التبغية واللوازم والمكملات في المطاعم والملاهي والأماكن المغلقة.

وأهم ما تضمنه هذا القانون حظر التدخين أو إشعال منتج تبغي أو استعمال مثل هكذا منتج في كل الأماكن العامة المغلقة وأماكن العمل ووسائل النقل العام.

ومن ناحية أخرى سمح للفنادق بتخصيص عشرين بالماية من عدد غرف الفندق للمدخّنين، شرط أن تكون هذه الغرف متجاورة.

وألزم كل إدارة مكان من الأماكن المذكورة في المادة الخامسة منه وضع إشارات واضحة لمنع التدخين على مداخل هذه الأماكن وبداخلها ووسائل النقل.

كما تضمن القانون أنه لا يحق للمصنِّع وللمستورد وللبائع بالجملة والمفرق بيع أو طرح منتج من التبغ إلا إذا ورد على الغلاف، بيان حول المخاطر والآثار على الصحة العائدة لاستعمال هذا المنتج. ويدّون على كل علبة أو عبوة من منتجات التبغ، باللغة العربية تحذيرات صحيّة مقروءة وواضحة تصف آثار التبغ الضارة على الصحة، تغطي أربعين بالماية من مساحة العلبة والعبوة الإجمالية، بحيث تكون كتابة التحذيرات على الوجهتين الرئيسيتين للعلبة وللعبوة، ويقصد بهما الوجهتين الأكبر مساحة.

كذلك حظر القانون القيام بدعاية أو بوضع إعلانات لمنتج من التبغ أو لماركة منتج من التبغ أو أية علامة فارقة متعلقة به أو أي علامة تجارية متعلقة به، إلا ضمن شروط ومهل محددة، كما حظر صناعة واستيراد وترويج وبيع وعرض أية بضائع من أي نوع كانت تمثل أو توحي بشكل من الأشكال إلى منتج من التبغ بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر المأكولات والحلويات والسكاكر والألعاب وبصورة خاصة للقاصرين. ومنع القانون الإعلانات على الطرقات بواسطة اللوحات الإعلانية أو على أسطح الأبنية وواجهات المحلات، وبشكل عام بأية وسيلة تمكّن المارة بأماكن عمومية مشاهدتها.

وفرض القانون عقوبات على المخالفين تصل إلى الحبس من شهر إلى ثلاثة أشهر.

قانون تعديل المادة (٩) من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١٤٦ (رسم انتقال على جميع الحقوق والأموال المنقولة وغير المنقولة) يرمي إلى المساواة بين الوارث المتزوج والوارثة المتزوجة لجهة الاستفادة من التنزيل الإضافي عند احتساب رسوم الانتقال المتوجبة على الوريث

عدل المقطع الأخير من البند (ج) من الفقرة(٥) من المادة (٩) من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١٤٦ لتصبح كالآتي: يعفى من الرسم الجزء من الحصة الراثية الصافية الذي لا يتجاوز:

أ. لكل من الفروع والأزواج والوالدين: أربعين مليون ليرة.
ب. لكل من الأصول غير الوالدين والأخ والأخت: ستة عشر مليون ليرة.
ج. لكل من باقي الورثة: ثمانية ملايين ليرة.

ويضاف إلى قيمة الجزء المعفى من حصة الأولاد الراثية:

- أربعة وعشرون مليون ليرة عندما يكون الولد مصاباً بعاهة دائمة تمنعه عن العمل.
- مليون وستماية ألف ليرة عن كل عام أو كسر العام يفصل الولد القاصر عن الثامنة عشرة من عمره.
- ستة عشر مليون ليرة عندما يكون على عاتق الوريث زوج أو زوجة وثماني ملايين ليرة عن كل ولد لم يتجاوز الثامنة عشرة على أن لا يتعدى مجموع هذه الإضافات حدود أربعين مليون ليرة.

قانون تعديل المادة (٣١) من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١٤٤ (قانون ضريبة الدخل) يرمي لتأمين المساواة بين الرجل والمرأة من خلال استفادة المرأة المتزوجة العاملة من التنزيل الضرائبي عن زوجها وعن أولادها أسوة بالرجل

عدل المقطعين ما قبل الأخيرين من المادة (٣١) من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١٤٤ لتصبح كالآتي:

تفرض الضريبة على الربح الحقيقي أو المحدد بصورة مقطوعة بعد أن ينزل منه لكل شخص طبيعي من المكلفين مبلغ /٧,٥٠٠,٠٠٠/ل.ل. سبعة ملايين وخمسماية ألف ليرة، ويضاف إلى هذا التنزيل مبلغ /٢,٥٠٠,٠٠٠/ مليونين وخمسماية ألف ليرة للمكلف المتزوج و/٥٠٠,٠٠٠/ ل.ل. خمسماية ألف ليرة لكل ولد شرعي ما يزال على عاتقه ضمن الشروط الآتية:

- للذكور إذا لم يتجاوز سن الثامنة عشرة أو لغاية الخامسة والعشرين كحد أقصى للذين يتابعون دراسة جامعية.
- للذكور المصابين بعلّة مقعدة ولا يقومون بعمل مأجور شرط إثبات العلّة المقعدة بموجب شهادة طبية صادرة عن اللجنة الطبية الدائمة في وزارة الصحة.
- للإناث قبل زواجهن أو إذا كنّ أرامل أو مطلقات، على أن لا يتجاوز عدد الأولاد المستفيدين الخمسة.

في حال كان كل من الزوجين يتعاطى مهنة أو يشغل وظيفة يستفيد كل منهما من التنزيل المعطى للعازب، وإذا كان للزوجين أولاد على عاتقهما يستفيد الزوجان مناصفة في ما بينهما وعلى قدم المساواة وفقا لأحكام الفقرة الأولى من هذه المادة. وفي حالة الانفصال القانوني (هجر أو بطلان زواج أو طلاق) بين الزوجين يستفيد الزوج المُلزم دفع النفقة.

إذا كان الوالد لا يتعاطى عملا مأجورا أو كانت زوجته تتعاطى مهنة أو تشغل وظيفة خاضعة للضريبة ساعتئذ تستفيد الزوجة علاوة على التنزيل المعطى للعازب من كامل التنزيل عن الزوج كما من كامل التنزيل عن الأولاد وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من هذه المادة.