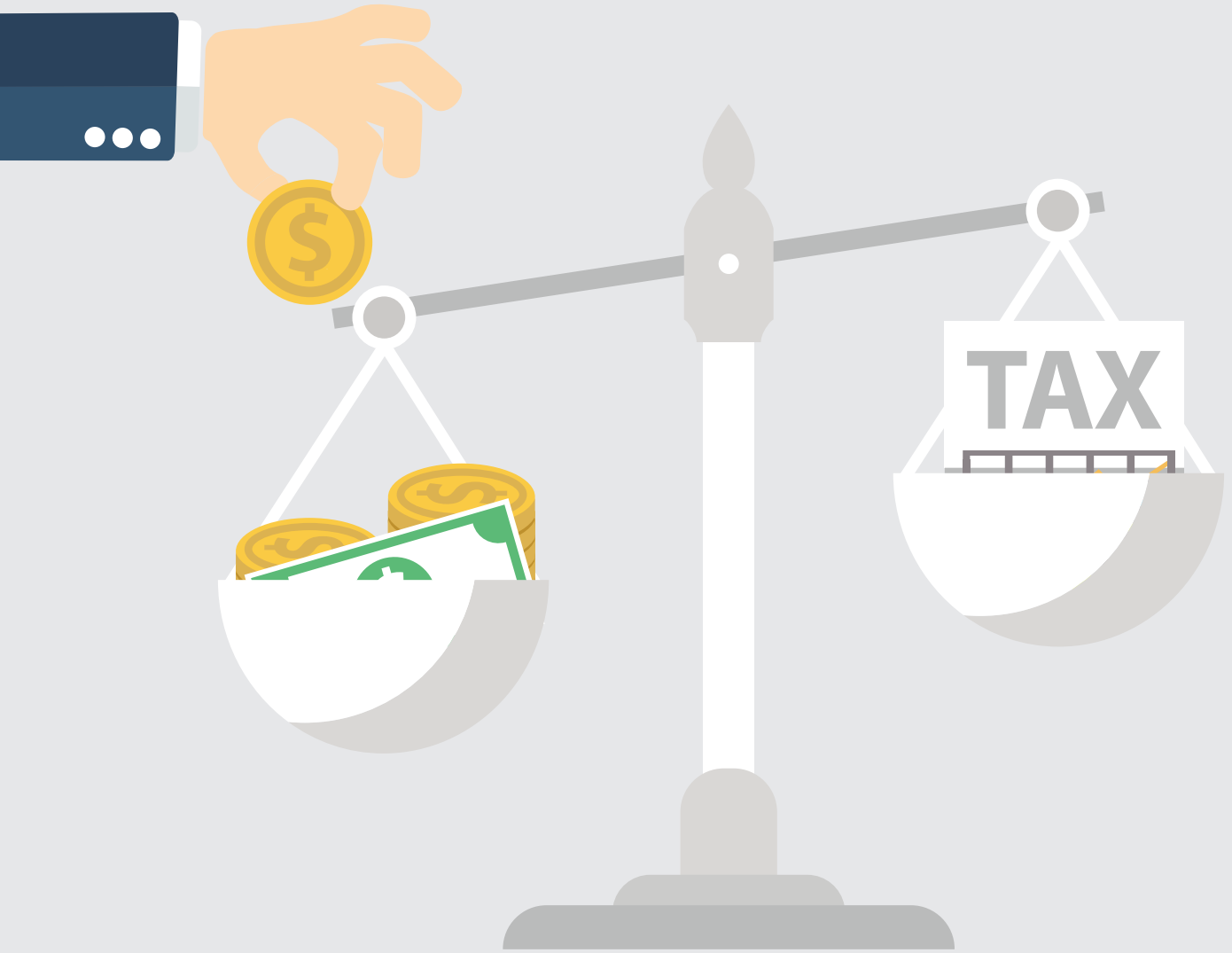




ورقة بحثية بعنوان:

بيئة التشريعات الخاصة بالرسوم والجباية في قطاع غزة

سلسلة تقارير رقم 170



2020

AMAN
Transparency Palestine



**ورقة بحثية بعنوان:
بيئة التشريعات الخاصة بالرسوم والجباية في قطاع غزة**

AMAN
Transparency Palestine



يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحث الدكتور سامي محمد غنيم لإعداده هذه الورقة، وللدكتور عزمي الشعبي وفريق أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره لها.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، 2020. بيئة التشريعات الخاصة بالرسوم والجباية في قطاع غزة رام الله- فلسطين.

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذه الورقة البحثية، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الورقة البحثية بعد نشرها.

| | |
|---------|--|
| 4..... | مقدمة |
| 5..... | أولاً: الإطار القانوني للضريبة والرسوم |
| 5..... | 1. القانون الأساسي |
| 5..... | 2. قانون ضريبة الدخل رقم 17 لسنة 2004 |
| 5..... | 3. الأمر العسكري رقم 535 لسنة 1976 بشأن المكوس على الأموال والخدمات (ضريبة القيمة المضافة) |
| 6..... | القانون رقم 3 لسنة 2017 المعدل القانون رقم 4 لسنة 2016 بشأن اللجنة الادارية الحكومية في قطاع غزة |
| 7..... | ثانياً: الإطار المؤسسي لجباية الرسوم والضرائب |
| 7..... | 1. لجنة متابعة العمل الحكومي |
| 7..... | 2. الإدارة العامة لضريبة الدخل |
| 8..... | 3. الإدارة العامة لضريبة القيمة المضافة |
| 8..... | 4. الإدارة العامة للجمارك والمكوس |
| 9..... | ثالثاً: واقع الرسوم العامة في قطاع غزة 2016-2020 |
| 10..... | رابعاً: بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل جهات الجباية للضرائب والرسوم |
| 10..... | 1. مبادئ الشفافية في عمل جهات الجباية للضرائب والرسوم |
| 11..... | 2. قيم النزاهة في عمل جهات الجباية للضرائب والرسوم |
| 14..... | 3. نظم المساءلة في عمل جهات الجباية للضرائب والرسوم |
| 16..... | خامساً: الاستنتاجات والتوصيات |

يعدّ القانون أداة أساسية تساعد الأطراف المسؤولة والمكلفة في تنفيذ السياسة المعتمدة، وفق الأصول بطريقة تتسم بالشرعية؛ فتحقيق الأهداف العامة وتنفيذ الخطط والسياسات العامة، بما فيها سياسة جباية الضرائب والرسوم، يجب ألا يخرج عن إطار مبدأ الشرعية والاحتكام للقانون، ذلك أن القوانين المالية خصوصاً ما يتعلق بالضرائب والرسوم منها، إنما ترتب على عاتق المواطنين مجموعة من الالتزامات لتأمين موارد مالية للخزينة العامة، باعتباره من واجبات المواطنين في المساهمة في تمويل إدارة الشأن العام وتنفيذ الخدمات العامة.

تستعرض الورقة الواقع القانوني والهيكل المؤسسي لعملية جباية الضرائب والرسوم، ومدى الالتزام من طرف الجهات الجبائية وجهات انفاذ القانون، بالأحكام التشريعية الواجبة التطبيق في مجال الرسوم والضرائب، ومدى وضوح هذه التشريعات، ومدى كفايتها، ومدى التزامها بالأصول المراعاة في إعداد وإقرار وصياغة القوانين، أي في وضوح الأحكام الواردة فيها، ومدى تحقيق الغاية من سنّها، من ناحية موضوعية.

كما تتناول هذه الورقة البحثية مدى وجود وتطبيق قواعد ومعايير محددة، ذات علاقة بحوكمة هذا في المجال الجبائي، لتحقيق الغاية العامة من توافر قيم النزاهة للمسؤولين، والعاملين، والمكلفين، ومدققي الحسابات، والمحامين العاملين في المجال، ومبادئ الشفافية في تنفيذ الإجراءات وفعالية نظم المساءلة، وما إذا كان هناك قواعد حكمة، في حال وجود تضارب المصالح، أو تلقي الهدايا، وبشكل عام توافر مدونات سلوك تعالج خصوصية الوظيفة الجبائية وتحكم تصرفات القائمين بها.

تعتمد الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، من خلال تحليل النصوص القانونية الحاكمة لعملية فرض الرسوم وجباية الضرائب، مع اسقاطها على الممارسات الواقعية وتبيان مدى الالتزام بالمبادئ العامة المعتمدة في سن التشريعات الضريبية¹، وكذلك مدى الالتزام بأحكام القانون بذاته من جهة القائمين على تطبيقه، وذلك برصد الواقع العملي في تنفيذ القانون والسياسة العامة المعتمدة بشكل عام، مع التركيز بشكل خاص على بيئة العمل وأثرها على الوقاية من الفساد، وذلك بتقليل الفرص على الفاسدين من داخل المؤسسة الرسمية المكلفة بالجباية، أو من قبل المكلفين ومساعدتهم.

¹ (صاغ فقهاء علم المالية العامة الكثير من القواعد العامة المعتمدة في التشريعات الضريبية منها: -خزانة الدولة جيوب رعاياها. - الأصل ألا يحمل جيل الأعباء جيل آخر. - الأصل أن الدولة راعية وليست تاجرة. - الاحتياج حد الخراج والجباية بقدر الكفاية. - الأمة لا تكلف جبراً ولا يكلف الأمة الا ممثلوها في المجالس النيابية. - ليس للضرائب أن تعرقل الإنتاج). د. وائل يوسف نصار، مبادئ المالية العامة وأحكامها في التشريعات المالية والضريبية في فلسطين، مكتبة القدس غزة - فلسطين، 2020، ص 7 و 8.

تحتكم الضرائب والرسوم في قطاع غزة، لمجموعة من القواعد القانونية التي تتوزع بين قواعد دستورية وقوانين عادية، وقرارات صادرة عن جهات أو لجان مشكلة بحكم القانون، كما هو حال اللجنة العليا للرسوم العامة.

1. القانون الأساسي

يتضمن القانون الأساسي القواعد الدستورية الحاكمة للقوانين العادية، والتي لا يجوز لها مخالفتها، وإلا وُصمت بعدم الدستورية. ولعل من أهم القواعد الاقتصادية الواردة في القانون الأساسي الفلسطيني، ما جاء في المادة 88 منه، والمتعلقة بفرض الضرائب والرسوم، حيث جاءت بالنص على (فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون). كذلك، لم يفضّل المشرع الدستوري مآل الضرائب والرسوم حين قرر في المادة (91) توريدها إلى الخزينة العامة حصراً (-) أيؤدي إلى الخزينة العامة جميع ما يقبض من الإيرادات، بما فيها الضرائب والرسوم والقروض والمنح، وكل الأرباح والعوائد التي تعود على السلطة الوطنية الفلسطينية، من إدارة أملاكها أو نشاطها، ولا يجوز تخصيص أي جزء من أموال الخزينة العامة أو الإنفاق منها لأي غرض، مهما كان نوعه، إلا وفق ما يقرره القانون).

2. قانون ضريبة الدخل رقم 17 لسنة 2004.

يعدّ قانون ضريبة الدخل رقم 17 لسنة 2004 هو الإطار القانوني الناظم لضريبة الدخل²، ورغم إدخال العديد من التعديلات، بواسطة القرارات بقوانين الصادرة عن رئيس الدولة، كان أهمها القرار بقانون رقم 8 لسنة 2011³، وبرغم النص صراحةً في المادة 47 منه على إلغاء القانون رقم 17 لسنة 2004، إلا أن حقيقة الأمر أن القانون سالف الذكر، هو الساري فعلياً في قطاع غزة نظراً لحالة الانقسام⁴.

3. الأمر العسكري رقم 535 لسنة 1976 بشأن المكوس على الأموال والخدمات (ضريبة القيمة المضافة)

تعدّ ضريبة القيمة المضافة من الضرائب غير المباشرة، والتي تفرض على المنتجات والخدمات، وهي ضريبة يجري ترحيلها من المكلف بها إلى المستهلك النهائي الذي يتحمل عبئها، وهي ليست ضريبة سنوية أو مرتبطة بوقت محدد، إنما تدفع فعلياً عند الشراء⁵.

ويقابل الأمر 535 الساري في قطاع غزة، الأمر 658 الساري في الضفة الغربية⁶، ولعل هذين الأمرين من الأوامر القليلة التي ما زالت سارية من الأوامر العسكرية الصادرة في عهد الاحتلال، وذلك التزاماً باتفاق باريس الاقتصادي بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية «فلسطين» باعتبار المناطق المحتلة وإسرائيل وحدة جغرافية واحدة، وأن إسرائيل ستجبي الرسوم الجمركية على الحدود والمعابر بشكل واحد، وهذا هو سبب عدم سن قانون فلسطيني خاص على غرار قانون ضريبة الدخل رقم 17 لسنة 2004 في حينه، أو عبر القرار بقانون الصادر عن الرئيس لاحقاً بعد الانقسام، أو من كتلة التغيير والإصلاح في قطاع غزة، التي دأبت على إصدار القوانين العديدة خلال الفترة السابقة.

2 بيئة النزاهة في تحصيل الضرائب والرسوم الجمركية التهرب الضريبي دراسة حالة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، 2011، ص4.

3 تم نشره في العدد الممتاز رقم 5 من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2011/10/24.

4 عدم اعتراف جهات الحكم في قطاع غزة بما يصدر عن الرئيس من قرارات بقانون، بناء على اعتماد أعضاء كتلة حماس في قطاع غزة صيغة توكيل أعضاء الكتلة في الضفة الغربية لهم جائز دستورياً. وعليه اعتبرت السلطة القائمة في غزة أن المجلس التشريعي قائم، ويمارس وظيفته في التشريع، حيث يسري ذلك في قطاع غزة عملياً.

5 مؤيد البسطامي، ضريبة القيمة المضافة وضريبة المشتريات المطبقة في الأردن «دراسة مقارنة»، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، 2006، ص30.

6 د. وائل نصار، الشبهات الدستورية المتعلقة بصلاحيات المسؤول في الضريبة على القيمة المضافة، فبراير 2020، بحث غير منشور، ص5.

تمنح المادة الرابعة من القانون رقم 3 لسنة 2017 المعدل للقانون رقم 4 لسنة 2016 الخاص باللجنة الإدارية الحكومية في قطاع غزة، صلاحيات فرض الرسوم العامة للجنة الإدارية الحكومية، وهي الصلاحيات التي كانت مقررة للجنة العليا للرسوم العامة بموجب قانون رقم 1 لسنة 2016 بشأن الرسوم العامة الملغى بنص القانون الجديد.

تنص المادة 88 من القانون الأساسي (فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعضى أحد من أداؤها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون).

وتشير الفقرة الحادية عشر من المادة الرابعة إلى أنه يحق للجنة الإدارية الحكومية «تحديد قيمة الرسوم التي تفرض مقابل أية منفعة تقدمها الجهات الحكومية، ويجوز لها تعديلها أو الإعفاء منها أو إلغاؤها بناء على اقتراح الوزارات والمؤسسات، وذلك باستثناء ما ورد بنص خاص مع مراعاة ما يلي: أ. أن تعرض على المجلس التشريعي قرارات اللجنة الإدارية المتعلقة بتحديد قيمة الرسوم أو تعديلها، إذا كانت بنسبة مئوية أو إذا زادت قيمتها عن مائة دينار أردني للمصادقة عليها. ب. لا تسري قرارات اللجنة الإدارية المتعلقة بالإعفاء من الرسوم العامة أو إلغاؤها إلا بعد مصادقة المجلس التشريعي. ج. للجنة الإدارية تعديل قيمة الرسوم المفروضة في التشريعات السارية بالجنية الفلسطيني أو الجنيه المصري، بالعملة المتداولة قانوناً».

وذلك حسب ديباجة القانون المذكور، بالاعتماد على نص المادة 41 من القانون الأساسي الفلسطيني، والتي تعتمد عليها كتلة التغيير والإصلاح في إصدار القوانين بقوة القانون بعد مرور شهر من عدم رد الرئيس على القانون الذي يجري إرساله إليه، للمصادقة بناء على نص المادة سالفة الذكر⁸.

خصص نص المادة 88 من القانون الأساسي نطاق الاختصاص بفرض الضرائب والرسوم وتعديلها وإلغاؤها للقانون، والقانون هو العمل الصادر عن البرلمان الذي يحوز سلطة التشريع؛ بحيث لا يجوز المجادلة هنا أن مفهوم القانون هو مفهوم واسع ليحتوي اللوائح أو الأنظمة. إن لفظ (بقانون) الوارد في المادة 88 قد تكرر 15 مرة في نصوص القانون الأساسي⁹، والمتتبع لها جميعاً يلاحظ بشكل جلي أن المشرع قد أراد بها التشريع الصادر عن الهيئة المنتخبة شعبياً، وأنه لا يجوز سلب البرلمان ولايته في التشريع باسم الشعب، حتى لو بإرادة البرلمان ذاته؛ فالنص القانوني الذي يمنح لإحدى الهيئات غير المنتخبة أياً كان تشكيلتها اختصاصاً، قد خصص حصرياً للمشرع كونه تحت مظنة عدم الدستورية¹⁰.

⁷ صدر في قطاع غزة بين 2016 و2020 العديد من القوانين التي تحتوي على مجموعة كبيرة من الرسوم في طياتها، مثل: قانون التعليم العالي رقم 1 لسنة 2020، وقانون رقم 3 لسنة 2016 بشأن السجل العدلي الخ، غير أن التركيز في هذه الورقة ينصب على القوانين الجبائية العامة، وبخاصة قانون الرسوم العامة، كونه صادر في الفترة المحددة كإطار زمني للدراسة.

⁸ تنص المادة 41 من القانون الأساسي (-يصدر رئيس السلطة الوطنية القوانين بعد إقرارها من المجلس التشريعي الفلسطيني خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه، وله أن يعيدها إلى المجلس خلال ذات الأجل مشفوعة بملاحظات وأسباب اعتراضه، وإلا اعتبرت مصدرة وتشر فوراً في الجريدة الرسمية.)

⁹ وردت كلمة بقانون في المواد 21، 31، 42، 44، 69، 81، 84، 85، 87، 88، 90، 92، 96، 102، 103 من القانون الأساسي الفلسطيني، إلى جانب عدد كبير من مشتقات أخرى لكلمة قانون مثل بالقانون م7، بنص قانوني م15، ينظم القانون م21 و22 وغيرها من صيغ أخرى غير أن القاعدة العامة هو أن كلمة القانون عندما ترد فالمقصود منها التشريع إلا ما دلت القرينة على خلاف ذلك.

¹⁰ لقاء مع د محمد أبو مطر استاذ القانون الدستوري بجامعة الأزهر، 18/6/2020 الساعة 14.30.

تتشارك عملية التحصيل والجباية - وبشكل خاص للرسوم - عدد كبير من الدوائر الموجودة في كافة الوزارات والهيئات العامة، كل فيما يختص به من رسوم، فمثلاً هناك رسوم يتم تحصيلها من الدائرة المالية في وزارة العدل، سواء لتصديق وكالات أو منح شهادات تحكيم أو ترجمة، وكذلك وزارة التربية والتعليم لمعادلة شهادات أجنبية أو المصادقة على شهادات وطنية أو رسوم دراسية¹¹ وكذلك باقي الوزارات. غير أن ما يعنينا في هذه الدراسة، هي الجهات التي تختص بالعمل على جباية الضرائب بعمومها، والتي تتبع بحسب الأصل لوزارة المالية. كونها جهة الاختصاص، وكذلك الجهة المختصة بتقدير الرسوم وتحديداتها، وهي اللجنة العليا للرسوم العامة.

1. لجنة متابعة العمل الحكومي

اللجنة الإدارية الحكومية هي جسم بديل للحكومة في قطاع غزة، تقوم بالإشراف على عمل الوزارات والمؤسسات العامة، وينظم أعمالها القانون رقم 3 لسنة 2017 المعدل للقانون رقم 4 لسنة 2016 بشأن اللجنة الإدارية الحكومية. ووفقاً للقانون، فإن للجنة وضع السياسات العامة، وتحديد اختصاصات القطاعات والإدارات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها، كذلك إعداد مشاريع القوانين والإشراف على تنفيذها، والإشراف على أداء القطاعات والسلطات والهيئات والمؤسسات الحكومية، وإعداد الموازنة العامة ورفعها للمجلس التشريعي لإقرارها، وحفظ النظام العام والأمن الداخلي.

كما منح القانون لهذه اللجنة صلاحيات فرض الرسوم. ومن الجدير بالذكر أنه قد جرى لاحقاً في شهر أيلول سبتمبر من العام 2017 حل اللجنة الإدارية الحكومية، مع دعوة حكومة الوفاق لتسلم مهامها، إلا أن تعثر المصالحة أدى إلى عودة جهات الحكم في قطاع غزة، إلى تشكيل ما يسمى لجنة متابعة العمل الحكومي.

2. الإدارة العامة لضريبة الدخل¹²

الإدارة العامة لضريبة الدخل إحدى الإدارات العامة في وزارة المالية حيث تقوم بجباية الضريبة السنوية من المكلفين، من خلال تطبيق قانون ضريبة الدخل الفلسطيني رقم 17 للعام 2004 على الفترة من 2005، أما ما قبل ذلك، فمن خلال قانون ضريبة الدخل رقم 13 للعام 1947، والتي بدورها تعمل على رقد الخزينة العامة بالمتحصلات الضريبية، ولإدارة العامة لضريبة الدخل 5 مكاتب فرعية في المحافظات الجنوبية، إضافة إلى الفرع الرئيس الذي يضم مكتب غزة والدوائر العامة.

ومن أهم الدوائر في ضريبة الدخل دائرة كبار الممولين، ودائرة الاستقطاعات، ودائرة المعلومات الضريبية، ودائرة الجباية، ودائرة التنظيم الداخلي والسلوك المهني، ودائرة المتابعة والتفتيش، ودائرة التشجيع والاستثمار، ودائرة التحقيقات الضريبية، ودائرة النماذج والمطبوعات.

¹¹ يجب ملاحظة أن الرسوم الدراسية التي يجري جبايتها في المدارس الحكومية، يتم تسميتها بالتبرعات، رغم أنها تبقى تحمل صفة الإلزام، وتعدّ هذه الرسوم مخالفة صارخة للقانون الأساسي، وتحديدًا المادة 24 التي تنص على « 1- التعليم حق لكل مواطن، والزامي حتى نهاية المرحلة الأساسية على الأقل، ومجاني في المدارس والمعاهد والمؤسسات العامة.».

¹² https://www.mof.gov.ps/index.php?option=com_content&view=article&id

4. الإدارة العامة لضريبة القيمة المضافة¹³

هي إحدى الإدارات الإيرادية، وتتبع مجلس الإيرادات، وتتكون من ثماني دوائر رئيسة ومكتبين فرعيين: مكتب غزة ومكتب خان يونس، وتعتبر القيمة المضافة من أهم مصادر الإيرادات المحلية بالنسبة لخزينة السلطة.

مهام الإدارة العامة للقيمة المضافة:

- فتح ملفات للمشتغلين حسب تصنيفها.
- تجميد وإغلاق الملفات.
- تسجيل السيارات التجارية.
- متابعة التقارير الدورية للمكلفين.
- متابعة ملفات كبار المكلفين من خلال الفحص والتدقيق.
- متابعة القضايا الضريبية، ومتابعة المنح المقدمة والإعفاءات الضريبية الخاصة بها.
- المتابعة الميدانية، من خلال الحملات المنتظمة على الشركات وأصحاب المهن.

5. الإدارة العامة للجمارك والمكوس¹⁴

الإدارة العامة للجمارك والمكوس، من الدوائر الهامة في وزارة المالية لما لها من نشاط كبير ودور فعّال، فهي تمثل رافداً أساسياً من روافد الخزينة العامة، وأداة من أدوات السياسة المالية، وأداة تنفيذ السياسات التجارية والاقتصادية في السلطة.

أهداف الإدارة العامة للجمارك والمكوس:

أولاً: تشجيع الاستثمار وتعزيز قدرة الصناعة على المنافسة لرفع كفاءات الاقتصاد الوطني.

ثانياً: تسهيل حركة التبادل التجاري بين السلطة الفلسطينية والدول الأخرى.

ثالثاً: رفد خزينة الدولة بالإيرادات.

رابعاً: مراقبة المسافرين والبضائع ووسائل النقل العابرة لحدود السلطة الفلسطينية، وفقاً لصلاحيات الإدارة العامة للجمارك والمكوس والتبغ بمقتضى التشريعات النافذة.

خامساً: مكافحة التهريب، حيث يقع على كاهل الإدارة العامة للجمارك والمكوس دور كبير في حماية الاقتصاد الوطني، بحراسة الحدود ومكافحة التهريب بمختلف أشكاله الصريحة والضمنية.

سادساً: المساهمة في حماية المجتمع المحلي والبيئة من المواد الخطرة، حيث يقع على عاتق الإدارة العامة للجمارك والمكوس مهمة حماية المجتمع، وبشكل فاعل من المواد الخطرة والمواد السامة والمخدرة بكافة أشكالها، وذلك بالتعاون من مختلف الجهات المعنية بهذا الخصوص، مثل شرطة مكافحة المخدرات.

سابعاً: المساهمة في مراقبة الأنشطة التجارية لمنع غير المشروع منها وفقاً للتشريعات النافذة.

صدر في قطاع غزة خلال العام 2016 عدد كبير الرسوم، جرى نشر معظمها في العدد 94 من الوقائع الفلسطينية الصادرة في قطاع غزة. وقد صدرت هذه القرارات عن اللجنة العليا للرسوم العامة التي تم إنشاؤها بموجب المادة الثانية من القانون 1 لسنة 2016 بشأن تنظيم الرسوم العامة¹⁵، والتي تتكون من أربعة أعضاء هم: وكيل وزارة المالية رئيساً، وممثل عن كل من وزارة الاقتصاد، ووزارة الداخلية والأمانة العامة لمجلس الوزراء.

وقد منح ذات القانون اللجنة صلاحية وضع الأنظمة اللازمة لتسيير عملها. لكن لم يثبت أنه تم وضع نظام داخلي لتنظيم عمل اللجنة¹⁶، كما منح القانون اللجنة صلاحيات مطلقة في فرض الرسوم، ملتزمة بمعياريين فقط هما: (1) التزامات الدولة تجاه المجتمع بما يتناسب مع طبيعة الخدمة التي تقدمها الدولة. (2) نتائج الدراسات التي يجري إعدادها من قبل الجهات المختصة لهذا الغرض. فيما ألزمت المادة الخامسة من القانون خضوع قرارات اللجنة لرقابة المجلس التشريعي، والحصول على مصادقته فيما يتعلق بالإعفاء من الرسوم أو الغائها، وعند فرض رسم يتجاوز قيمته 100 دينار أو يتم تقديره بنسبة مئوية¹⁸.

وقد أصدرت اللجنة العليا للرسوم العامة 18 قراراً في العدد 94 من الوقائع الفلسطينية الصادر بقطاع غزة في يناير 2017 تضمنت 1193 رسماً، وهذه القرارات تحتوي على رسوم موزعة على النحو التالي:

| رقم القرار | موضوع القرار | عدد الرسوم الواردة في القرار |
|------------|---|------------------------------|
| 2 / 2016 | تحديد رسوم الرمال | 12 |
| 3 / 2016 | رسوم المعادن الثمينة | 17 |
| 4 / 2016 | التوثيق والرقابة على الشركات | 90 |
| 5 / 2016 | رسوم تسجيل الشركات | 108 |
| 6 / 2016 | رسوم المختبرات وفحص المواد الكيميائية | 250 |
| 7 / 2016 | رسوم التراخيص الصناعية | 18 |
| 8 / 2016 | رسوم أذونات الاستيراد | 418 |
| 9 / 2016 | رسوم العلامات التجارية | 71 |
| 10 / 2016 | رسوم الخدمات التي تقدمها وزارة الخدل | 6 |
| 11 / 2016 | رسوم معاملات الأحوال المدنية | 53 |
| 12 / 2016 | رسوم معاملات جوازات السفر | 9 |
| 13 / 2016 | رسوم معاملات الشؤون العامة | 53 |
| 14 / 2016 | رسوم معاملات الإقامات وشؤون الأجانب | 29 |
| 15 / 2016 | إضافة رسوم تتعلق بالتراخيص الصناعية | 3 |
| 16 / 2016 | رخصة مزاولة بيع التبغ | 1 |
| 17 / 2016 | تراخيص موزعي الغاز المنزلي | 4 |
| 18 / 2016 | رسوم ترخيص ابار ومحطات التحلية ومقاولى حفر الآبار | 10 |
| 19 / 2016 | رسوم تصحيح اخطاء في سجلات ضريبة الاملاك | 1 |

¹⁵ تم إلغاء اللجنة العليا للرسوم بموجب القانون رقم 3 لسنة 2017 المعدل للقانون رقم 4 لسنة 2016 بشأن اللجنة الإدارية الحكومية، ومن صلاحياتها للجنة متابعة العمل الحكومي التي باتت صلاحية فرض الرسوم وتعديلها من اختصاصها.

¹⁶ بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في القانون رقم 1 لعام 2016 بشأن الرسوم العامة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، 2017، ص.5.

¹⁷ انظر المادة 7 من القانون رقم 1 لسنة 2016 بشأن الرسوم العامة.

¹⁸ م5 من القانون رقم 1 لسنة 2016 بشأن الرسوم العامة.

يظهر فحص القرارات من الأول وحتى التاسع - وهي في مجملها باستثناء القرار رقم (1) تقرر رسوما محددة- قد تم اتخاذها في الجلسة الثانية للجنة المنعقدة في 2016/1/4، أي قبل إنشائها بموجب القانون رقم 1 لسنة 2016 المنشور في العدد رقم 93 من الوقائع الفلسطينية في شهر إبريل 2016. كما خالفت اللجنة الشرط الخاص بمصادقة المجلس التشريعي في بعض الحالات، وفقا لأحكام المادتين 5 و 7، حيث لم تظهر مصادقة من قبل المجلس التشريعي على بعض هذه القرارات، التي تتطلب مصادقة المجلس التشريعي؛ ومنها ما ورد في القرار رقم 5 الصادر عن اللجنة بتاريخ 2016/1/4 والمنشور في العدد 94 من الوقائع، والمتضمن تحديد رسوم تسجيل الشركات (تسجيل شركات الأشخاص برأسمال محدد 450 دينار، أو برأسمال غير محدد 500 دينار + 0.003 من رأس المال (نسبة%)، ورسوم تحويل الشركات (شركة أشخاص الى شركة ذات طبيعة مختلطة 500 ديناراً، أو شركة ذات طبيعة مختلطة الى شركة مساهمة 1000 دينار).

رابعا: بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في عمل جهات الجباية للضرائب والرسوم

لا بد لأي مؤسسة أثناء عملها من الالتزام من قبل المسؤولين والعاملين بمجموعة من القيم، واحترامهم لمبادئ ومعايير الشفافية في تنفيذ أعمالهم المكلفين بها، تلك التي تؤدي الى خلق بيئة تحد من فرص الفساد، بينما يؤدي غياب هذه القيم الى بيئة جاذبة للفساد والمفسدين.

1. مبادئ الشفافية في عمل جهات الجباية للضرائب والرسوم

تعني الشفافية ضرورة التوضيح للمواطنين بطبيعة الإجراءات التي تتخذها الإدارة أثناء قيامها بممارسة سلطاتها وأعمالها، وبالتالي وضوح الإجراءات والمعايير التي تعمل بموجبها الإدارة أثناء تقديمها خدماتها، ومعرفة المتعاملين معها لهذه الاجراءات والمعايير، للحصول على الخدمات المطلوبة أو للإيفاء بالالتزامات؛ فالشفافية هي نقيض الغموض وعكس السرية، والسرية تعني إخفاء الأمور عمدا بينما تعني الشفافية الإفصاح عن هذه الأفعال.¹⁹

• نشر آليات احتساب الرسوم

لا بد أن يكون أي متعامل مع هذه الجهات عالما بمقدار ما سيؤديه من ضريبة أو رسم، وآلية الاحتساب التي جرى عليها تقديره، وقبل ذلك يجب أن يعلم مسبقا مقدار ما يجب أن يتحمله من رسوم قبل الإقدام على العمل، أو طلب الخدمة محل التكليف، وهذا ما يعرف بقاعدة اليقين في المجال الضريبي.²⁰

ولعل الواقع العملي في بعض الحالات يتناقض مع هذا المبدأ، فكثيرا ما يشتكي التجار من فرض رسوم أو زيادة القائمة منها دون معلومات مسبقة، ومن ذلك شكوى بعض تجار العنب المستورد، بدفع رسم على الكيلو الواحد من شيكل إلى ثلاث شواكل، دون الاعلان مسبقا عن ذلك، ولا تعتبر هذه الشكوى من تجار الخضار و الفواكه جديدة، و ذلك رغم أن الفواكه و الخضار معفية من ضريبة القيمة المضافة ، إلا أن التجار ، منذ مدة طويلة يقومون بدفع هذه الضريبة دون وجه حق، بل جرى رفعها أكثر من مرة، كذلك جرى التعديل في آلية دفع ضريبة الدخل التي تتم على أساس سنوي، بحسب الأصل²¹، إلى أن يتم دفعها على أساس يومي بقيمة 5 دولارات لكل طن، رغم أنها كانت قبل ذلك تدفع 2.5 دولار بشكل سنوي، وتعتمد سلطة الجباية في فرض هذه الضريبة على المادة 35 الفقرة الثانية من قانون ضريبة الدخل، التي تجيز للوزير أو من يفوضه فرض ضريبة مقطوعة على فئة أو فئات محددة من المكلفين، غير أن الضريبة في هذه الحالة تقدر على أساس سنوي بخلاف الحاصل حاليا، حيث تفرض على الخضار والفواكه والماشية بشكل يومي عند الإدخال، وبصورة محددة مقطوعة على الوطن .

¹⁹ النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل المساءلة أمان - الطبعة الخامسة 2020، صفحة 56

²⁰ د. وائل نصار، لقاء بتاريخ 2020/4/20.

²¹ مركز الميزان لحقوق الانسان، آثار السياسات الضريبية في قطاع غزة على الدافع الاقتصادي، يوليو 2016صفحة 26

• وجود وثائق واضحة حول آليات العمل:

إن معرفة الحقوق هي أساس المطالبة بها، لذلك، وفي سبيل تفعيل نظام المساءلة، سواء أمام الجهات الإدارية الأعلى أو الجهات الرقابية، فإنه يجب على المتعاملين مع الإدارة والإدارة الجبائية بالذات، معرفة الأسس التي تقوم عليها عمل هذه الإدارات، وآليات التقييم ونسبة الاعفاء أو التخفيض ... الخ، وهذا يتطلب أن تكون هناك وثائق واضحة ومحددة، تبين آليات العمل ومعاييرها، وبالعودة إلى جهات الجبائية في قطاع غزة، فإنه لا تتوفر مثل هذه الوثائق معلنة أو متاحة لاطلاع الجمهور.

لقد أدى ضعف الشفافية ومكاشفة الجمهور بشكل عام بالإجراءات المتخذة، ومقدار الإيرادات المتحققة، وكيفية صرفها إلى انعدام ثقة الجمهور الواضحة بالسلطة العامة؛ فالنظرة العامة من الجمهور إلى الجهة الحاكمة في قطاع غزة بأنها مجرد سلطة جبائية هي نظرة مستقرة، ولعل من الأمثلة الواضحة على ذلك، هو الاعتقاد العام أن حركة حماس، وهي الحاكمة لقطاع غزة، إنما تستورد الغاز من الجانب المصري بالسعر الموجود في مصر، وهو السعر المدعم من قبل الحكومة، وأن الحركة تقوم بجبائية أموال طائلة عبر بيع الغاز المصري بنفس سعر الغاز الإسرائيلي، وإلزام المحطات بخلط كل من الغاز الإسرائيلي والمصري، وبيعه بنفس السعر، ويسود هذا الاعتقاد حتى لدى بعض موزعي الغاز المنزلي الصغار، غير أن الباحث وعند السؤال عن هذا الأمر لدى بعض كبار موزعي الغاز في قطاع غزة، تم التأكيد على أن القطاع يشتري الغاز من مصر بالسعر الدولي، وأن ما تحصله الحكومة من الغاز المصري، هو ذاته ما تحصله من الإسرائيلي، وهو تقريبا 4 شواقل على الجرة سعة 12 كيلو، وبالعودة إلى موقع وزارة المالية، نجد أن هناك توضيحا للرأي العام حول هذه المسألة صدر بتاريخ 2018/ 8 /7 ورغم ذلك لا زال الاعتقاد السائد لدى الكثير بعدم صدقية هذا الأمر، نظرا لانعدام الثقة بين الحكومة و المواطن .

• نشر حجم الإيرادات

من مظاهر عدم الشفافية في مجال الجبائية، انعدام نشر أية أرقام أو إحصائيات أو مبالغ تم تحصيلها، وآلية صرفها؛ فبالعودة إلى موقع وزارة المالية، فإننا لا نجد أي ذكر للموازنة العامة أو مقدار الرسوم أو الضرائب المحصلة، ولكن في بعض الأحيان يتم نشر أرقام عامة وغير تفصيلية، عبر بعض اللقاءات التلفزيونية التي تجري مع وكيل وزارة المالية أو كبار الموظفين.²³

2. قيم النزاهة في عمل جهات الجبائية للضرائب والرسوم:

تعرف بأنها مجموعة من القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل والالتزام بالسلوك القويم.²⁴ فالنزاهة في حقيقتها هي جانب أخلاقي يجب أن يتسم به القائم بالعمل العام ذاتيا، إلا أن لها مجموعة من المؤشرات والدلائل التي تبين مدى الالتزام بها، أو تعزز ذلك الالتزام، ومن هذه المؤشرات مدى وجود مدونات سلوك تتضمن مجموعة من القيم والقواعد الخاصة بتلقي الهدايا أو تعارض المصالح.

²² لقاء مع أحد أصحاب محطات الغاز - بتاريخ - 2020/4/19 ، توضيح للرأي العام وارد على صفحة وزارة المالية https://www.mof.gov.ps/index.php?option=com_content&view

²³ انظر لقاء وكيل وزارة المالية عوني الباشا على تلفزيون الأقصى بتاريخ 2019/03/19 .

²⁴ النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، امان - مرجع سابق - صفحة 49 .

• مدونات السلوك:

مدونات السلوك هي مجموعة من القواعد الفضلى التي يجب ان يلتزم بها الموظف أثناء ادائه لمهام وظيفته، و من ميزاتھا أنها تلامس الجانب الطوعي للموظف، فهي ليست قواعد قانونية محددة انما هي تعزيز للممارسات الفضلى للموظفين، ولعل العاملين في مجال الجباية بشكل عام الاكثر احتياجا لهذه المدونات في سبيل الحفاظ على المال العام²⁵، و نظرا للأهمية الكبرى لمدونات السلوك في محاربة الفساد نجد أن اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 قد افردت نصا خاصاً في سبيل تحفيز الدول الاعضاء على تبني مدونات السلوك، حيث جاءت المادة 8 منها تحت عنوان مدونات سلوك الموظفين العموميين.

بالعودة إلى القائمين بعملية الجباية في قطاع غزة، فإننا لا نجد مدونة خاصة بالسلوك الوظيفي لموظفي وزارة المالية بشكل عام أو للقائمين على الجباية وبشكل خاص رغم عظم الحاجة لمثل هذه المدونة نظرا لطبيعة عملهم، وبسؤال موظفي وزارة المالية حول مدونات السلوك، أفاد بعضهم بعدم وجودها مطلقاً²⁶، في حين افاد آخرون بسماعهم بوجود مدونة سلوك قام بعملها ديوان الموظفين سابقا، الا أنها لم تعرض عليهم، ولم يوقعوا عليها، وهي غير مفعلة. رغم ذلك، فإننا نجد في إطار الهيكل التنظيمي لوزارة المالية، وبخاصة الإدارات الجبائية، وجود دائرة تحت مسمى دائرة التنظيم الداخلي، والسلوك المهني سواء في الإدارة العامة لضريبة الدخل، او الإدارة العامة للجمارك والمكوس، وهو ما يظهر التوجه نحو إيجاد ممارسات مهنية فضلى في مجال الجباية، إلا أن هذا لا يعتبر كافيا، وتبقى الحاجة دائماً قائمة لوجود مدونات سلوك وظيفي، تعزز قيم النزاهة والشفافية والحفاظ على المال العام.

• تضارب المصالح:

يعرف تضارب المصالح بأنه (الوضع الذي يكون فيه الموقع الوظيفي أو المنصب العام مكانا لتغليب، أو احتمالية تغليب مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة) ولا يعتبر مجرد قيام تضارب المصالح من أشكال الفساد، انما عدم الإبلاغ عنه هو الذي يعتبر ممارسة غير مقبولة؛ فقيام التعارض بين المصلحة العامة والخاصة أمر موضوعي قد يحدث دون أن يكون للموظف يد فيه، غير أن واجب الموظف بتغليب مصلحة العمل على أي مصلحة أخرى قد يتأثر في هذه الحالة²⁷، ذلك أن المصلحة الأخرى قد تكون خاصة به ذاته، أو بأحد الذين يههم أمرهم كوالد أو أخ أو صديق، وقد يكون الأمر في حالة الجباية عبر تقييم أو تقدير ضريبة مستحقة على عدد المواد التي يجب ان تخضع للفحص، من شحنة مملوكة لأحد أبناء عائلة الموظف، أو تشكيل لجنة لشراء أثاث معين، و يكون أحد أعضاء اللجنة يمتلك حصة في شركة عائلية لإنتاج الأثاث ... الخ. إن وجود حالة التعارض في المصالح قد تؤدي بالموظف إلى محاباة من يهتم لأمرهم، أو على الأقل التشكيك في حيادية اللجنة ونزاهتها، حتى لو لم يثبت وجود هذه المحاباة.

25 النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، امان - مرجع سابق - صفحة 7.

26 لقاء مع د محمود مهاني، مدير عام الضريبة، وزارة المالية، بتاريخ 2020/6/28.

27 سمر الدمهوري، جرائم الفساد و اثرها على الايرادات الضريبية، رسالة ماجستير جامعة النجاح، 2007 - صفحة 94 .

نصّت الكثير من القوانين على تجنب تضارب المصالح، كما سعت إلى منع وقوعه أصلاً، وبشكل خاص لموظفي الفئات العليا، مثل: الوزراء، ومن في حكمهم، أو أعضاء المجلس التشريعي أو القضاة، بالإضافة إلى بعض الأحكام المتفرقة في قوانين الخدمة المدنية والأنظمة أو اللوائح التابعة، وإن كان القانون الفلسطيني لم ينصّ على تضارب المصالح،²⁸ إلا أننا قد نجد بعض الإشارات له، ومنها المادة 28 من قانون السلطة القضائية. أما فيما يتعلق بجهات الجباية في السلطة الوطنية، فلا يوجد نصاً يتناول تعارض المصالح، وإن كان هناك من ذكر، أنه عندما تقع هذه الحالة عملياً، فإنه يقوم بإحالة الملف الذي يقوم بالعمل عليه، والذي قد يهّم أحد المهتمين لأمرهم إلى المدير العام، ليقوم بتكليف موظف آخر نظراً لاستشعاره الحرج.

وعادة ما يتم إيجاد نظام خاص أو مبادئ مدمجة ضمن أحكام مدونات السلوك، تعنى بتجنب تضارب المصالح أو التبليغ عنه وآليات التصرف حال وجوده، ولا نجد مثل هذا النظام لدى جهات الجباية في قطاع غزة.

• نظام تلقي الهدايا:

قد يقوم أحد الأشخاص بتقديم الهدايا للموظف، والتي بحسب الأصل لا تتطلب منه القيام بعمل معين، وقد تكون هذه الهدية من شخص آخر يتعامل مع الموظف، وكما قد تكون من جهة أو مؤسسة أو أثناء زيارة رسمية. ان التصرف بهذه الهدايا والتصريح بها، يعتبر التزاماً أخلاقياً وقانونياً في أنظمة أخرى يجب على الموظف الإفصاح عنها. وجود نظام محدد لآلية التعامل مع الهدايا وتسجيلها في سجل خاص، وتحديد ما هو المسموح قبوله من عدمه، وتحديد مكان الاحتفاظ به، لدى الموظف أم في الإدارة، يعتبر من الأنظمة التي تعزز النزاهة، وتغلق الطريق على من سعى لممارسة الرشوة من باب الهدية.

لا يوجد لدى جهات الجباية في فلسطين أي نظام محدد حول آلية التعامل مع الهدايا المقدمة للموظف.²⁹

• إقرارات الذمة المالية:

يعدّ إقرار الذمة المالية وثيقة يسجل فيها الموظف العام ومن في حكمه بما لديه وما لدى زوجته وأولاده القصر من أموال منقولة وغير منقولة،³⁰ وتؤدي هذه الإقرارات دوراً هاماً في الحد من مخاطر الفساد، سواء من حيث ردع الموظف عن استغلال موقعه الوظيفي لتحقيق الكسب غير المشروع، أو إثبات قيامه في حالة وجود زيادة غير مبررة في ذمة الموظف ما يسهل إثبات الكسب غير المشروع. فعلى سبيل المثال توجب المادة 46 من قانون ضريبة الدخل تقديم موظفي الضريبة إقراراً بالذمة المالية، إذ جاء نصها (على كل موظف من موظفي ضريبة الدخل أن يقدم عند تعيينه إقراراً إلى الدائرة بما لديه من أموال منقولة وغير منقولة عنه، و عن زوجه و أولاده الذين تحت ولايته، وتقديم هذا الإقرار بصورة دورية في مطلع كل سنة، مع بيان أي زيادة طرأت على تلك الأموال)، إلا أن إقرارات الذمة المالية لموظفي ضريبة الدخل غير موجودة رغم النص القانوني على ذلك .

ولا يوجد نص مماثل لنص المادة 46 من قانون ضريبة الدخل في القانون بشأن الرسوم العامة رقم 1 لسنة 2016. يلزم أعضاء اللجنة أو العاملين في مجال الرسوم العامة بتقديم إقرارات الذمة المالية.

إن التجارب الفضلى في الدول الديمقراطية تفرض على كبار المسؤولين، مثل: الوزراء وأعضاء البرلمان، ومن في حكمهم، أن يتم الإفصاح عن الذمة المالية الخاصة بهم، بشكل علني لإطلاع المواطنين، مما يتيح للرقابة المجتمعية أن تصبح قادرة على رصد أي زيادة غير مبررة، أو تغيير غير واضح الأسباب في حجم ثرواتهم والإبلاغ عنها، وبالتالي منع الإفلات من العقاب.

28 جرى النص على الإبلاغ عن تضارب المصالح بالقرار بقانون رقم 37 لسنة 2018 المعدل لقانون مكافحة الفساد، إلا أن هذا التعديل غير مطبق عملياً في قطاع غزة نظراً لحالة الانقسام.

29 د محمود مهاني، مرجع سابق

30 النزاهة - المساق - امان - مرجع سابق - صفحة 54.

3. نظم المساءلة في عمل جهات الجباية للضرائب والرسوم:

تعني نظم المساءلة، واجب المسؤولين عن الوظائف العامة سواء كانوا منتخبين او معينين، في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة.³¹ ويجب أن تخضع هذه التقارير للفحص والتمحيص، لبيان مدى التزام الموظف بالقانون وسياسة المؤسسة، ولبيان مدى النجاح أو الإخفاق في القيام بالواجبات والمهام الملقاة على عاتقه. تستوجب المساءلة وجود هيكل تنظيمي واضح المعالم داخل المؤسسة، إلى جانب وجود نظام محدد للشكاوى. غير أن تطور العمل على مكافحة الفساد أوجد شكلا آخر للمساءلة غير المساءلة الداخلية ألا وهو المساءلة المجتمعية.

• وجود هيكل تنظيمي:

إن وجود هيكل تنظيمي داخل المؤسسة، يقوم على تراتبية المستويات الوظيفية وخضوع الموظفين لمن يعلوهم في الدرجات والمسميات الوظيفية، هي أولى درجات المساءلة، ذلك أن مراجعة أعمال الموظف تتطلب أن تتم من درجة وظيفية تعلوه؛ فدون فكرة التراتبية الوظيفية تغدو مسألة المراجعة خالية من المضمون والمحتوى، إذ أنها تتطلب وجود سلطة عليا قادرة على المراجعة والتصحيح.

لقد حرصت السلطة الوطنية ومنذ بداية تأسيسها على اعتماد هيكلية وظيفية للوزارات والمؤسسات، وهو ما ينطبق على جهات الجباية، إذ ان الهيكلية المعتمدة لوزارة المالية توضح وجود ادارات عامة مختصة بالجبائية، مثل: الادارة العامة لضريبة الدخل، والادارة العامة لضريبة القيمة المضافة، والادارة العامة للجمارك والمكوس، تتبع كل منها مجموعة من الدوائر، والتي تنقسم إلى مجموعة من الاقسام وبشكل واضح لا لبس فيه.³²

• أنظمة الشكاوى:

إن وجود نظام محدد للشكاوى يحدد حالات تقديم الشكاوى والجهات الناظرة فيها؛ فآليات تسليمها ومتابعتها والرد عليها يعتبر من أبجديات وجود نظام حقيقي للمساءلة، ذلك أن المواطن يجب أن يكون عالما بالجهات التي يتقدم لها الشكوى، بنفس القدر الذي يكون عالما بالجهة التي يشتكيها.

إن انعدام وجود نظام محدد ومعلن للشكاوى، يجعل المواطن يعزف عن القيام بهذه الممارسة الضرورية في سبيل تصحيح المسار، وتعزيز مكافحة الفساد، ذلك انه يعزز لدى المواطن الثقة في حصوله على حقه دون ان يكون هناك تعسف من الإدارة او الموظف في حالات مستقبلية. إن تسليم المواطن بالغبن الواقع عليه دون التقدم بالشكوى، يعتبر محفزا لجهة الادارة او الموظف نحو مخالفة القانون. في حين أن ممارسة الحق في الشكوى، سيضع رقابة ذاتية مستقبلية على الموظف قبل الرقابة الخارجية، وهو ما يشجع مكافحة الفساد والتقليل منه.

فيما يتعلق بالجهات الجبائية، فبعد التواصل مع الإدارات العامة للجبائية، وجدنا إمكانية التقدم بشكوى واردة، غير أن الأمر لا يقوم عبر نظام محدد مكتوب للشكوى، او آليه التقدم بها والجهة المعنية بها، وآليات سيرها، وكيفية الرد، إنما يتم ذلك عبر صندوق الشكاوى الموجود في الوزارة، والتي عادة ما يتم الرد عليها، ولكن دون تحديد مسبق لآليات أو أوقات محددة لذلك.³³

• تقديم التقارير

لم يتمكن الباحث من الحصول على التقارير الدورية، أو التأكد من إعدادها بشكل دوري لدى جهات الجباية في قطاع غزة؛ باعتبارها أعمالاً داخلية لا يمكن الاطلاع عليها، إلا إذا رغبت جهة الإدارة بذلك سواء عبر نشرها بالوسائل المتاحة، وخصوصاً الصفحة الإلكترونية، أو التعاون مع الباحثين والمختصين عبر إمدادهم بمثل هذه التقارير، على الرغم من التواصل معها أثناء إعداد هذا التقرير.

• المساءلة الاجتماعية:

وهي الممارسة التي تعمل على بناء نهج يعتمد على المراقبة والمحاسبة والمشاركة المدنية³⁴، أو بمعنى آخر هي قدرة المواطن أو المؤسسات المعنية بالشأن العام على مطالبة المسؤولين، وفي حالتنا المسؤولين عن الجباية، بتقديم التبرير حول طبيعة عملهم ومعايير تقديراتهم للأعباء الضريبية، وآليات الاعفاء أو التخفيض منها، مع التزام جهات الإدارة بتقديم الأجوبة المطلوبة بكل شفافية ووضوح، سواء عبر جلسات مساءلة أو عبر لقاءات إذاعية أو تلفزيونية أو غيره من وسائل الإعلام. لكن المساءلة الاجتماعية في الممارسة محدودة في مجال الجباية؛ فقد عقد ائتلاف أمان والفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة بتاريخ 2019/07/17 لقاءً مع وكيل وزارة المالية³⁵.

1. الاستنتاجات:

تعتبر الضرائب بأنواعها والرسوم المختلفة، القدر الأكبر والأهم من موازنة الجهات الحاكمة في قطاع غزة، ما يستوجب يستوجب أن يكون هناك قدراً عالٍ من الشفافية والنزاهة والالتزام بالقانون، سواء في فرضها أو في آليات تحصيلها، كما يجب أن يكون هناك ثقة عالية من المواطن، الذي يعتبر الممول الأساسي لجهة الحكم بمجمل ما تقوم به الإدارة العامة، سواء في الجباية أو التصرف في هذه الأموال.

• في مجال البيئة القانونية

□ فوض القانون رقم 3 لسنة 2017 المعدل للقانون رقم 4 لسنة 2016 اللجنة الإدارية الحكومية في قطاع غزة صلاحيات فرض الرسوم العامة للجنة الإدارية الحكومية.

□ تقوم عملية الجباية في قطاع غزة على تعميمات صادرة عن اللجنة الإدارية الحكومية المنشأة بموجب القانون رقم 3 لسنة 2017 المعدل للقانون رقم 4 لسنة 2016 الصادر عن كتلة التغيير والإصلاح في المجلس التشريعي بقطاع غزة.

• في مجال الشفافية

□ تتسم عملية جباية الرسوم في قطاع غزة بانعدام الشفافية، فلا يوجد تقارير أو نشر للمعلومات فيما يتعلق بالضرائب والرسوم، سواء من حيث المقدار المحصل إجمالاً أو تفصيلاً، ولا من حيث مقدار ما يجب على المكلف أدائه، لا عبر الموقع الإلكتروني للوزارة ولا عبر إصدار تقارير أو تعاميم واضحة.

□ عدم تعاون الجهات الحكومية مع الباحثين في شأن إدارة المال العام إلى جانب انعدام الشفافية، وعدم وجود آليات واضحة للمساءلة، يؤدي إلى الخشية من استفحال الفساد في مؤسسات الجباية المؤتمنة على المال العام، ولكن دون حسيب أو رقيب أو مساءلة معلنة.

• في مجال النزاهة

□ رغم سريان قانون الكسب غير المشروع الذي يحدد الجهات والأشخاص المطالبين بتقديم إقرارات الذمة المالية، إلا أنه من حيث الواقع لا يعمل بها ولا يقدم الموظفون بشكل عام وموظفو الجباية بشكل خاص أي إقرارات أو وثائق حول ذمتهم المالية.

• لا توجد مدونة سلوك معتمدة للعاملين في جهات الجباية.

□ لا يوجد لدى العاملين في مجال الجباية أي أنظمة تحكم عملية تلقي الهدايا أو تضارب المصالح.

• في مجال المساءلة

□ رغم وجود صناديق شكاوى داخل مبنى الوزارة والإدارات المختصة بالجباية إلا أنه لا يوجد نظام محدد معلن لآلية التعامل مع الشكوى، أو الوقت المحدد لذلك.

□ لا يتم نشر التقارير السنوية أو الشهرية لجهات الجباية، وهو ما يغيب أداة مهمة من أدوات المساءلة على المال العام.

□ ضعف آليات المساءلة المجتمعية التي تطالب بها منظمات المجتمع المدني، وعدم القبول بتفعيلها من قبل السلطة الحاكمة في موضوعات الإيرادات العامة والجباية.

- توصيات عامة
- ضرورة العمل على رفع وعي العاملين في مجال الجباية حول الفساد وأضراره، وكيفية مكافحته.
- ضرورة إلغاء منح لجنة إدارية لتحديد الرسوم العامة، بما لا يتعارض مع أحكام القانون الأساسي.
- في مجال الشفافية
- ضرورة تبني سياسة واضحة للإفصاح من قبل وزارة المالية، حول الموازنة وحجم الإيرادات المُجباة من المواطنين وآليات صرفها.
- على وزارة المالية وجهات الجباية خصوصاً الانفتاح على الباحثين ومؤسسات المجتمع المدني، بما يحقق التعاون والتكامل في إبراز مكامن الضعف والخلل ومعالجتها ومكامن القوة وتعزيزها.
- في مجال النزاهة
- ضرورة قيام وزارة المالية بتبني مدونات سلوك خاصة بالعاملين في مجال الجباية نظراً لخصوصية عملهم.
- ضرورة تبني نظام خاص بتلقي الهدايا يحدد آليات التعامل مع الهدايا، وقيمة ما هو مسموح وما هو ممنوع.
- ضرورة تبني نظام خاص بالتبليغ عن تعارض المصالح.
- العمل على إلزام العاملين في تحصيل أو إدارة المال العام بتقديم إقرارات دورية للذمة المالية.
- في مجال المساءلة
- ضرورة تبني الجهات الرقابية بشكل عام ووزارة المالية بشكل خاص سياسة واضحة لبناء نظام للشكاوى للمواطنين؛ يحدد كيفية تقديم الشكاوى والجهة المختصة بالنظر بها والوقت المحدد لذلك مع وجود آلية معينة لمراجعة المواطن حول شكواه، وأن يجري إعلانها بكل الوسائل وعلى رأسها ملصقات توضح هذا النظام تعلق فوق صندوق الشكاوى، أو لدى جهة تلقيها.
- ضرورة إيجاد آلية لتقديم تقارير دورية لجهات الرقابة الداخلية والخارجية، مع ضرورة الإعلان عنها.
- ضرورة الاستجابة الى جهود منظمات المجتمع المدني في إطار المساءلة المجتمعية، للمشاركة في جلسات الاستماع أو القبول بإعداد الموازنات التشاركية، سواء من خلال الجباية أو الإنفاق وغيرها من أدوات المساءلة المجتمعية.
- مطلوب من مؤسسات المجتمع المدني تطوير برامج وتدخلات للمساءلة المجتمعية، تعنى بموضوع الضرائب والرسوم.

قائمة المراجع

• القوانين

1. القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003.
2. قانون ضريبة الدخل رقم 7 لسنة 2004
3. قانون الرسوم العامة رقم 1 لسنة 2016
4. الأمر العسكري رقم 535 لسنة 1976 بشأن المكوس على الأموال والخدمات (ضريبة القيمة المضافة)

• الكتب

1. د. وائل نصار، مبادئ المالية العامة وأحكامها في التشريعات المالية والضريبية في فلسطين، مكتبة القدس غزة - فلسطين، 2020.
2. النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة امان - الطبعة الخامسة 2020 (مقرر دراسي).
- رسائل الماجستير
1. مؤيد البسطامي، ضريبة القيمة المضافة وضريبة المشتريات المطبقة في الاردن « دراسة مقارنة »، رسالة ماجستير، جامعة النجاح، 2006.
2. جابر ابو بليمة، الآثار القانونية لتفويض الاختصاص في النظام القانوني الفلسطيني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر بغزة، 2015.
3. سمر الدمهوري، جرائم الفساد وأثرها على الإيرادات الضريبية، رسالة ماجستير جامعة النجاح، 2007.

• الدراسات

1. بيئة النزاهة في تحصيل الضرائب والرسوم الجمركية التهرب الضريبي دراسة حالة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، 2011.
2. بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في القانون رقم 1 لعام 2016 بشأن الرسوم العامة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، 2017.
3. اثار السياسات الضريبية في قطاع غزة على الواقع الاقتصادي، مركز الميزان لحقوق الانسان، يوليو 2016.
4. د. وائل نصار، الشبهات الدستورية المتعلقة بصلاحيات المسؤول في الضريبة على القيمة المضافة، فبراير 2020، بحث غير منشور.

• المقابلات الشخصية

1. مقابلة مع د وائل نصار، استاذ المالية العامة والتشريعات الضريبية جامعة الاسراء، بتاريخ 20/4/2020.
2. مقابلة مع د محمد ابو مطر استاذ القانون الدستوري بجامعة الأزهر، بتاريخ: 18/6/2020.
3. مقابلة مع د محمود مهاني، مدير عام الضريبة، وزارة المالية، بتاريخ 28/6/2020.
4. لقاء مع أحد اصحاب محطات الغاز - بتاريخ - 19/4/2020.

• المواقع الإلكترونية

1. موقع وزارة المالية <https://www.mof.gov.ps>

AMAN
Transparency Palestine



الاتتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد». يسعى الائتلاف حالياً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله عمارة الريماوي ي -الطابق الأول -شارع الإرسال ص.ب رام الله 339 القدس 69647

هاتف 022989506 / 022974949 - فاكس 022974948

غزة شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث

تلفاكس 082884767 تلفاكس 082884766



/AmanCoalition

برنامج امان بتمويل مشكور من حكومات النرويج ولكسمبورغ وهولندا \ UNDP