أسبوع العمل العالمي للتعليم
حماية التعليم في حالات الطوارئ الآن!
25 - 30 نيسان 2022

Arab Campaign for Education for All
الحملة العربية للتعليم للجميع - اكيا

ورقة موقف

ضريبة المعارف في فلسطين: إصلاح الجباية وتصويب الصرف

إعداد

د. وحيد جبران د. رائدة قرابصة

28 آذار 2022

مقدمة

تستوفى ضريبة المعارف، على نحو سنوي من مشغل أي عقار، سواء كان مالكاً أو مستأجراً له، وتدفع في البلديات، وتبلغ 7% من القيمة الإيجارية الصافية المقررة بموجب قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس القروية والتجمعات السكانية والمناطق البدوية. وتكمن أهميتها في كونها من المصادر المحلية الهامة التي يمكنها أن تسهم في توفير موارد مالية من أجل تحسين جودة التعليم. ويجدر بالذكر أنه يصبح يطلق على هذه الضريبة في فلسطين أيضا تسمية "ضريبة التربية والتعليم" منذ عام 2017.

ويمكن تلمس هذه الأهمية حين نرى بنود صرفها التي تتمثل في شراء أو استئجار الأراضي لإنشاء المباني التعليمية، وصيانة الأبنية التعليمية القائمة التي تعنى بالتعليم العام، وتأثيث المدارس، ودفع رواتب للمعلمين والمعلمات والأذنة، وتطوير البنية التحتية في الأبنية التعليمية مثل إنشاء مختبرات، ومقاصف، إضافة إلى الإسهام في مشاريع تطوير العملية التعليمية في مؤسسات التعليم العام. من جانب آخر، يمكن أن تلعب هذه الضريبة دورا في حماية توجهات وسياسات الحكومة وقراراتها من الابتزازات السياسية والمالية الخارجية؛ حيث تأثرت معظم القطاعات الأساسية وخاصة التعليم والصحة والتنمية الاجتماعية بشكل سلبي كبير نتيجة انسحاب الممولين ونقص السلة التمويلية في الحكومة الفلسطينية في السنوات الاخيرة. ويمكنها أن تسهم في توفير موردا مالية يساعد في حماية القرار السياسي على نحو عام، وحماية العملية التعليمية والمنهاج التعليمي الفلسطيني على نحو خاص، في وجه التهديدات من حين لآخر بوقف أو تجميد المساعدات إذا لم يتم مراجعة وتعديل محتوى المنهاج الفلسطيني، كما يحدث مع الاتحاد الأوروبي الذي يمارس ضغوطا من حين لآخر من أجل تغيير مناهج التعليم في المدارس الفلسطينية.

يرى الباحثون أن تسمية هذه الضريبة ب "ضريبة المعارف" أكثر ملاءمة من "ضريبة التربية والتعليم"، إذ يجب أن توحي تسمية الضريبة بمضمونها كما يحدث في ضريبة المشتريات، أو ضريبة النفايات؛ لذلك سيتم استخدام التسمية الأولى في هذه الورقة، وسيتركز الهدف من الورقة في بحث سبل إصلاح جباية ضريبة المعارف، وتصويب أوجه الصرف لكي يتعزز دور المجتمع المحلي في تمويل التعليم العام في فلسطين.

المشكلة والمعوقات

بداية، علينا مخاطبة المشكلة التي تعترض حاليا طريق اعتماد هذه الضريبة كمصدر ذا أهمية لتمويل التعليم العام، والتعرف على المعوقات التي تجسد هذه المشكلة، خاصة فيما يتعلق بالممارسات غير السليمة في جباية هذه الضريبة وصرفها، ومن ثم التقدم باقتراحات تسهم في تذليل هذه المعوقات، وتعظيم الاستفادة من إيرادات ضريبة المعارف لصالح التعليم العام.

تتمثل المشكلة التي تحد من قدرة ضريبة المعارف على الإسهام في التمويل المحلي للتعليم العام حاليا في ثلاث مجموعات من المعوقات، هي:

- **المجموعة الأولى**: وجود خلافات بين وزارة التربية والتعليم واتحاد الهيئات المحلية بشأن إدارة هذه الضريبة، وخاصة أن الوزارة أعدت نظاما لها حمل توجهات جديدة بشأن صندوق ضريبة التربية والتعليم، إذ ترى الوزارة أنها الأحق في إدارة هذا الصندوق من الهيئات المحلية، مع الإبقاء على آلية الجباية لدى الهيئات المحلية، بينما ترى الهيئات المحلية أنها هي من يتكلف أعباء إدارة ضريبة التربية والتعليم وهي الأقدر على إدارة هذا الصندوق، وأن مناطق الهيئات المحلية هي الأولى في الانتفاع من صندوق ضريبة

التربية والتعليم التي تجبى من سكان مناطقها. ويجدر بالذكر أن معظم الهيئات المحلية ما زالت تطلق عليها ضريبة المعارف، ولم تلتزم بالتسمية الجديدة لها.

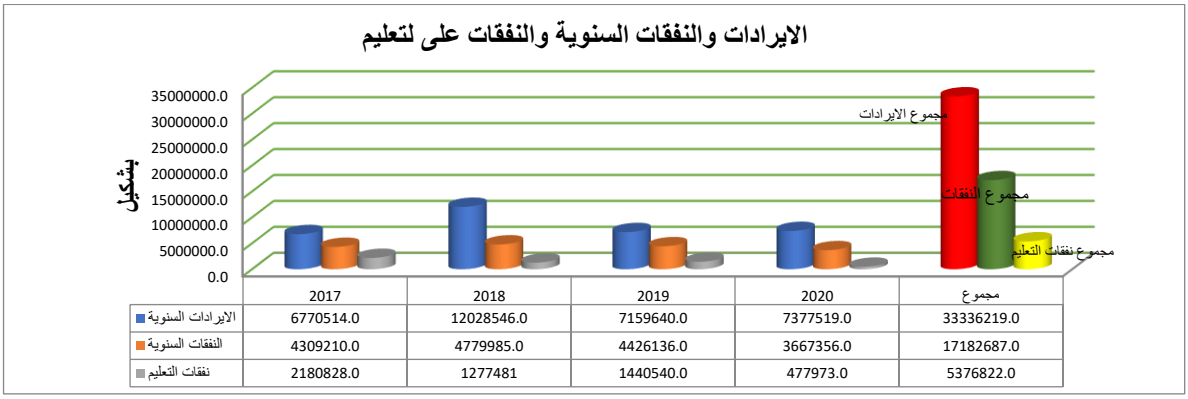
- **المجموعة الثانية**: عدم معرفة الكثير من المواطنين بهذه الضريبة والغرض منها، وعدم التزام جميع المواطنين بدفعها، خاصة في مناطق الريف، وقد يعود ذلك إلى عدم وجود قانون خاص بهذه الضريبة. وهذا الأمر يحد من تحمل المواطنين لمسؤوليتهم المجتمعية في مساندة العملية التعليمية في المدارس، ولعب دور فاعل في تحسين جودة التعليم فيها.
- **المجموعة الثالثة**: وجود ممارسات غير سليمة في قيام بعض البلديات بجباية ضريبة المعارف، ففي حين يقوم البعض بإدخالها على الايرادات العامة للبلدية، لا يقوم البعض الآخر بجبايتها كاملة. إضافة إلى قيام البعض من البلديات والهيئات المحلية بجبي 2% وبعضها 7%، كما أن بعض هذه البلديات تصرفت بأموال ضريبة المعارف في غير وجهها الصحيح، لعدة أسباب، منها: ضعف المساءلة والمراقبة، وعدم وضوح القانون وأوجه الصرف، وتحويل أموال المعارف في بعض الأحيان لبلديات أخرى، أو الإنفاق من خلال صندوق ضريبة المعارف على بنود غير مرتبطة بالتعليم بشكل مباشر، ومخالفة للنظام (المرصد، 2019).

للتأكيد على حدوث هذه الممارسات غير السليمة، أشار تقرير ديوان الرقابة الإدارية والمالية للسنة 2018 إلى عدم انتظام اجتماعات لجان ضريبة المعارف، وعدم وجود سياسات خاصة بعملها والتقارير الصادرة عنها ومحاضر اجتماعاتها والرقابة على أعمالها. أما بخصوص استقلالية لجان المعارف وصندوق ضريبة المعارف عن هياكل البلديات والهيئات المحلية؛ فيشير نفس التقرير إلى عدم وجود استقلالية لهذه اللجان في بعض البلديات، وتبعيتها للهيئة المحلية سواء من حيث الموظفين أو السجلات أو الجباية، وكذلك عدم وجود هيكل تنظيمي لها. ويشير التقرير أيضا إلى قيام بعض الهيئات المحلية بتحويل مبالغ مالية من صندوق المعارف إلى صندوق الهيئة المحلية، ولم يتم استرداد هذه المبالغ حتى تاريخ إعداد تقرير الديوان لصندوق المعارف، إضافة إلى عدم تنظيم ملفات خاصة تحفظ فيها سندات القبض وسندات الصرف الخاصة بضريبة المعارف. ويشير التقرير أيضاً إلى وجود عجز في صناديق المعارف في بعض الهيئات المحلية نتيجة قيام تلك الهيئات بالإنفاق خلاف لما هو مقرر الانفاق عليه من صندوق المعارف. إذ تبين من خلال مراجعة تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية ان هناك انحرافا عن أبواب الصرف المحددة تبعا للأحكام القانونية، مثل عدم جباية الضريبة، والصرف على رواتب للحراس، والصرف على مؤسسات التعليم العالي، ومديريات التربية والتعليم، وغيرها، إضافة الى مخالفات في جبايتها واحتسابها وأوجه صرفها (المرصد، 2019؛ تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية، 2018).

مثال من و اقع ضريبة المعارف في البلديات

لم يتسن لمعدي الورقة الحصول على بيانات خاصة بضريبة المعارف من جميع الهيئات المحلية لكونها معلومات غير متاحة للمواطنين نظرا لعدم التزام هذه الهيئات بمبدأ الشفافية. لذلك تم الاكتفاء بالبيانات التي تم الحصول عليها من بلدية رام الله (تقرير مدقق الحسابات، 2017- 2020)، وسيتم تحليلها والتعليق عليها كمثال عما يجري في البلديات الأخرى. يبين شكل (1) التالي الإيرادات والنفقات السنوية لضريبة المعارف في بلدية رام الله في السنوات 2017- 2020، وكذلك النفقات على التعليم:

شكل (1): الإيرادات والنفقات السنوية لضريبة المعارف في بلدية رام الله في السنوات 2017- 2020



	2017	2018	2019	2020	مجموع
الايرادات السنوية	6770514.0	12028546.0	7159640.0	7377519.0	33336219.0
النفقات السنوية	4309210.0	4779985.0	4426136.0	3667356.0	17182687.0
نفقات التعليم	2180828.0	1277481	1440540.0	477973.0	5376822.0

يلاحظ في شكل (1) وجود فائض في ميزانية هذه الضريبة في بلدية رام الله في جميع السنوات المذكورة، حيث تزيد الإيرادات عن النفقات. فمثلا، في عام 2017، نجد أن مجموع الايرادات كان 6770514 شيكل، بينما كان مجموع النفقات 4309210 شيكل فقط، أي أن النفقات تشكل ما نسبته 63.6% من الإيرادات. وعند التدقيق في الميزانية، لوحظ أن ما أنفق على صيانة المدارس وتطويرها بلغ 2180828 شيكلا من مجموع النفقات في ذلك العام، أي ما نسبته 32.2% من مجموع الإيرادات. أما في عام 2020، فقد وصل مجموع الإيرادات إلى 7377519 شيكل، بينما كان مجموع النفقات 3667356 شيكل، أي ما نسبته 49.7% من الإيرادات، وعند مراجعة الميزانية، لوحظ أن مقدار النفقات الموجهة لصيانة وتطوير 10 مدارس 477973 شيكل، وهذا المبلغ يشكل 6.5% من مجموع الإيرادات. أي حدث تراجع في مجموع النفقات المخصصة لصيانة وتطوير المدارس في العام 2020 مقارنة بالعام 2017. وهذه الفروقات بين الايرادات العالية والنفقات المنخفضة تثير الشكوك بأن البلدية تستخدم الجزء الأكبر من إيرادات ضريبة المعارف (بما يزيد عن 50%) في نفقات اخرى وليس في تطوير البنية التحتية للنظام التعليمي بما يتناقض مع ما نص عليه قانون ضريبة المعارف.

في ضوء البيانات الواردة في جدول (1) والمستمدة من تقرير مدقق الحسابات، يطرح معدو الورقة التساؤلات الآتية: أين ذهب الفائض في دخل ضريبة المعارف كل سنة؟ وهل تراكم هذا الفائض عبر السنوات؟ وهل اقتصر الصرف من موازنة ضريبة المعارف، وفيما يتعلق بالتعليم، على صيانة وتطوير بعض المدارس كما يظهر تقرير مدقق الحسابات؟ ولماذا لم يتم الصرف من موازنة ضريبة المعارف على أوجه الصرف الأخرى الخاصة بالتعليم والتي أشار إليها قانون ضريبة المعارف، مثل: شراء أو استئجار الأراضي لإنشاء المباني التعليمية التي تعنى بالتعليم العام، وتأثيث المدارس، وتطوير البنية التحتية في الأبنية التعليمية العامة مثل إنشاء مختبرات، ومقاصف إضافة إلى الإسهام في مشاريع تطوير العملية التعليمية في مؤسسات التعليم العام، والإسهام في رواتب للمعلمين والمعلمات والأذنة.

مقترحات وحلول

- مراجعة مشروع نظام ضريبة المعارف من الزوايا القانونية والتربوية والمدنية من قبل الأطراف المعنية، وإعادة النظر في مقدار ضريبة التربية والتعليم والمحددة بنسبة 7% من القيمة الإيجارية وخفضها في ضوء الوضع الاقتصادي والاجتماعي في فلسطين، وبحيث تصبح متقاربة مع الدول المجاورة والمشابهة للوضع المالي في فلسطين.
- التعجيل بإقرار مجلس الوزراء لنظام ضريبة المعارف، بشكل يواكب مستجدات العصر، ويحقق العدالة الاجتماعية في ضريبة المعارف، ويحقق مبادى الشفافية والنزاهة والمساءلة، وينسجم مع الطموحات الوطنية في مجال تعزيز التمويل المحلي للتربية والتعليم، وبما ينسجم مع عملية التطوير التربوي الشامل.
- تشكيل لجنة مشتركة بين وزارة التربية والتعليم واتحاد هيئات الحكم المحلي تختص بهذه الضريبة، وحث المواطنين على الالتزام بدفعها لكي يتم استثمارها في تحسين جودة التعليم في المدارس الفلسطينية، ومتابعة البلديات والمجالس المحلية والقروية للمواطنين بشأن هذه الضريبة، خاصة في مناطق الريف.

- تحقيق استقلالية لجنة ضريبة المعارف في الهيئات المحلية سواء من حيث الموظفين أو السجلات، أو الجباية، وتنظيم ملفات خاصة تحفظ فيها سندات القبض والصرف الخاصة بها في الهيئات المحلية. وتجنب الخلط بين أموال ضريبة المعارف والإيرادات الأخرى للهيئات المحلية، والتأكيد على استقلالية هذه الأموال عن موازنة الهيئة المحلية وعدم دمجها معها، وحفظ أموال هذه الضريبة في صندوق خاص يبين موازنة المعارف لكل سنة مالية.
- التأكيد على التزام الهيئات المحلية بالشفافية فيما يتعلق بضريبة المعارف من خلال نشر ميزانيتها بشكل سنوي في وسائل الإعلام المختلفة، وتفعيل الرقابة والمساءلة الرسمية، والمساءلة المجتمعية على هذه الضريبة.
- إطلاق حملات إعلامية توعوية سنوية حول ضريبة المعارف لتعريف المواطنين بها، وبأهميتها في دعم العملية التعليمية في المدارس، وأن ما يدفعونه يقع في إطار مسؤوليتهم الاجتماعية نحو التعليم.
- ضرورة العمل على فضح إجراءات الاحتلال وانتهاكاته للعملية التعليمية، وحث المؤسسات الدولية على لجم الاحتلال الإسرائيلي، لتمكين السلطة الوطنية الفلسطينية من تحقيق أجندتها الوطنية تجاه التعليم، خاصة في مناطق (ج) التي تشكل 60 % من الأراضي الفلسطينية، والتي ما زالت تخضع للسيطرة الإسرائيلية؛ مما يعيق مجمل الحياة والتنمية فيها، ويعيق جباية ضريبة المعارف من سكان هذه المناطق، ويحد من إمكانية توظيف إيرادات هذه الضريبة في تحسين جودة التعليم في مدارسها.
- توجيه النفقات من صندوق ضريبة المعارف بحيث تقتصر على الأوجه المتعلقة بتحسين جودة التعليم العام في المدارس، بما في ذلك المشاريع التطويرية، ضمن أطر الأنظمة والقوانين التي تحدد أوجه الصرف والعمل بها، وعدم الصرف منه على أوجه أخرى، مثل الرواتب، والمصروفات الإدارية.

المراجع

- تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية (2018). التدقيق على ضريبة المعارف، لسنة 2018 صفحة 140.
- تقرير مدقق الحسابات للأعوام 2017- 2020. لجنة ضريبة المعارف- بلدية رام الله.
- المرصد. (2019). 150 عاما على ضريبة المعارف...من الدولة العثمانية إلى الدولة الفلسطينية. مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية (المرصد). متاح في: https://cutt.us/Gg60d
-