

جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

سبل مواجهة اتفاقية باريس وقرصنة أموال المقاصة

إعداد

هديل خليل محاجنة

إشراف

د. حسن فلاح

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في تخصص المنازعات الضريبية من كلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.

2021

سبل مواجهة اتفاقية باريس وقرصنة أموال المقاصة

إعداد

هديل خليل محاجنة

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ: 2021/8/12، وأجيزت:

التوقيع

.....
.....
.....

.....

أعضاء لجنة المناقشة

1. د. حسن فلاح السفاريني / مشرفاً ورئيساً

2. د. أحمد أبو جعفر / ممتحناً خارجياً

3. د. محمد شراقة / ممتحناً داخلياً

ب

الإهداء

إلى من كلله الله بالهيبة والوقار الى من علمني العطاء دون إنتظار الى
من أحمل اسمه بكل افتخار أبي الحبيب
إلى ملاكي في الحياة إلى بسمة الحياة وسر الوجود ومن كان دعائها سر
نجاحي أمي الحبيبية
إلى من بهم أكبر وعليهم أعتد إلى من أشدد بهم أزري وأقوى بهم اخوتي
الأحباء
أهديكم نجاحي وجهدي في هذه الرساله

الشكر والتقدير

كل الشكر والإحترام لكل من أفادني بمرجع أو معلومة أو قدم لي النصيحة ولكل من

كان لهم فضل بوصولي إلى هذا اليوم...

كما أقدم جزيل الشكر والإمتنان الى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة: الدكتور حسن

فلاح، الدكتور أحمد أبو جعفر، والدكتور محمد شراقة، لقبولهم قراءة ومناقشة هذا

الجهد المتواضع.

لهم مني كل الشكر والتقدير

الإقرار

أنا الموقعة أدناه مقدمة الرسالة التي تحمل عنوان:

سبل مواجهة اتفاقية باريس وقرصنة أموال المقاصة

أقر بأن ما اشتملت عليه الرسالة إنما هي نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وإن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أية درجة علمية أو بحث علمي أو بحث لدى مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

The work Provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for other degree or qualification.

Student's Name:

اسم الطالبة:

Signuter:

التوقيع:

Date:

التاريخ:

فهرس المحتويات

الإهداء.....	ج
الشكر والتقدير.....	د
الإقرار.....	هـ
الملخص.....	ط
المقدمة:.....	1
أهمية الدراسة:.....	3
مشكلة الدراسة:.....	4
أهداف الدراسة:.....	4
أسئلة الدراسة:.....	5
منهجية الدراسة:.....	6
معوقات الدراسة:.....	6
الدراسات السابقة:.....	7
التعليق على الدراسات السابقة:.....	12
الفصل الأول.....	14
قواعد اتفاق باريس وأثرها على الاقتصاد الفلسطيني.....	14
المبحث الأول- القواعد والأحكام التي قام عليها اتفاق باريس الاقتصادي:.....	15
المطلب الأول- تطور السياسة المالية الفلسطينية ومحدداتها:.....	15
المطلب الثاني- التطورات في النظام الضريبي الفلسطيني منذ عام 1994:.....	19
المطلب الثالث- مخالفات الاحتلال لبنود اتفاق باريس الاقتصادي:.....	27
المبحث الثاني- تبعية الاقتصاد الفلسطيني لإقتصاد الاحتلال:.....	33

المطلب الأول - هيكل الاقتصاد الفلسطيني:	35
المطلب الثاني - تأثير بروتوكول باريس على السياسة التجارية للسلطة الوطنية:	42
الفصل الثاني	47
حجم الإيرادات المحلية والعجز التجاري في الموازنة العامة في فلسطين	47
المبحث الأول - مفهوم الموازنة العامة للدولة وأهدافها وأهميتها وخصائصها ومكوناتها:	48
المبحث الثاني - تبويب الموازنة العامة:	53
المبحث الثالث: تحليل الإيرادات الضريبية للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنوات (2010-2019)	60
الفصل الثالث	81
طبيعة المقاصة وكيفية اقتطاع الاحتلال لأموال المقاصة	81
المبحث الأول - ماهية الإيرادات الضريبية	82
المبحث الثاني - ماهية المقاصة والآلية التي تقوم بها سلطة الاحتلال في اقتطاع المقاصة:	92
الخاتمة	103
أولاً - النتائج:	103
ثانياً - التوصيات:	105
قائمة المصادر والمراجع	108
Abstract	b

فهرس الجداول

الصفحة	الجدول	الرقم
45	إجمالي قيمة الواردات والصادرات السلعية وصافي الميزان التجاري في فلسطين منذ 2016-2020	جدول رقم (1)
57	الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية 2010-2020 (بأسعار العام 2010، مليون دولار)	جدول رقم (2)
61	مكونات الإيرادات المحلية للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة (2010-2019) بالمليون دولار	جدول رقم (3)
67	مقدار ما ساهمت به ضريبة الدخل خلال السنوات الماضية في الفترة (2010-2019)	جدول رقم (4)
68	قيم إيرادات ضريبة القيمة المضافة التي يتم جبايتها في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية	جدول رقم (5)
70	نسبة مساهمة القيمة المضافة في الإيرادات الكلية	جدول رقم (6)
71	حصيلة الجمارك التي تقوم السلطة الفلسطينية بتحصيلها بعد وصول السلع إلى أراضيها	جدول رقم (7)
72	إيرادات الرسوم الجمركية المحولة عن طريق المقاصة	جدول رقم (8)
73	نسبة مساهمة ضريبة الاملاك في الموازنة الكلية	جدول رقم (9)
78	موازنة الطوارئ 2020 لدولة فلسطين	جدول رقم (10)
101	مراحل احتجاز إيرادات المقاصة:	جدول رقم (11)

سبل مواجهة اتفاقية باريس وقرصنة أموال المقاصة

إعداد

هديل خليل محاجنة

إشراف

د.حسن فلاح

الملخص

تناولت هذه الدراسة السبل القانونية لمواجهة مشاكل اتفاقية باريس الاقتصادية وقرصنة أموال المقاصة، وقد تمثلت مشكلة الدراسة في تحكم حكومة الإحتلال بعائدات السلطة الفلسطينية من الجمارك والضرائب المفروضة على التجارة الخارجية والبضائع الفلسطينية المستوردة، والتي تكاد تتجاوز المائة مليون دولار شهرياً، وهي أموال فلسطينية خالصة، لا فضل لأحد غير الفلسطينيين فيها، إلا أن سلطات الإحتلال وبموجب اتفاقية باريس الاقتصادية المجحفة، تتحكم في هذه الحقوق الفلسطينية، فتصادرها أحياناً وتجمدها أحياناً أخرى، وتحتجز جزءاً منها وتفرض شروطها المذلة لتحريرها وإعادتها، والذي بدوره يؤثر بشكل كبير على موازنة السلطة الفلسطينية⁽¹⁾، وقد هدفت الدراسة إلى التعرف على اتفاقية باريس الاقتصادية والوقوف على أهم جوانبها المرتبطة في موضوع الدراسة، والجوانب الايجابية والسلبية في اتفاقية باريس بالنسبة للسلطة الفلسطينية، وحال التجارة الفلسطينية والقطاعات الاقتصادية في ظل الارتهان باقتصاد حكومة الإحتلال وسيطرته على المعابر والحدود، والتعرف على ماهية المقاصة والآلية التي تقوم بها سلطة الإحتلال في اقتطاع المقاصة، والكشف عن تداعيات إلغاء بروتوكول باريس الاقتصادي وفك ارتهان الاقتصاد الفلسطيني عن اقتصاد الإحتلال، والتعرف على طبيعة الخسائر التي تحلق بالجانب الفلسطيني عند احتجاز أموال المقاصة، وتحديد حجم الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية وإمكانية تعزيز هذه الإيرادات للحد من العجز الجاري في موازنة السلطة، ولأجل ذلك فقد اتبعت الدراسة المنهج الوصفي والمنهج التحليلي الإستنتاجي (الاستنباطي)، اللذان يعتمدان على تحليل البيانات ومواءمتها بما يخدم الدراسة، وخلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج كان أبرزها:

(1) الخفيف محمود، ومسيف، مسيف، والأفرح، معتم، (2014)، تسرب الإيرادات المالية الفلسطينية إلى سلطات الإحتلال في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الأونكتاد، نيويورك، جنيف. ص43.

1. إن سيطرة حكومة الإحتلال على المعابر والحدود وتدخله في عمل الضابطة الجمركية الفلسطينية داخل الأراضي الفلسطينية سبب إخلالات كثيرة في انتظام دخول البضائع والواردات الفلسطينية إلى المواطنين من حيث الضرائب المفروضة والتوقيات والأسعار، مما يلحق الضرر بالاقتصاد الفلسطيني.

2. هناك تراجع كبير جدا في حجم المنح الدولية المقدمة لدولة فلسطين بأكثر من (70%) من الدعم المقدم على مدى السنوات الماضية حسب إحصاءات وزارة المالية والذي أدى بدوره إلى إضعاف التنمية والأداء الإقتصادي، وذلك يعود إلى إنعدام ثقة الدول المانحة بإدارة الحكومة الفلسطينية المالية، وعودة هذه المنح والمساعدات مرهون أوروبا بإجراء الإنتخابات الفلسطينية وتجديد الشرعيات.

3. أدت الاتفاقية إلى تبعية الإقتصاد الفلسطيني لإقتصاد حكومة الإحتلال وليس مستقلا عنه، وإن أخطر ما جاء بهذه الاتفاقية والتي سببت بدمار للاقتصاد الفلسطيني هو موضوع العملة، حيث تضمنت الاتفاقية ألا تكون هناك عملة وطنية أو بنك مركزي فلسطيني، وبناء على هذه التبعية تفشت البطالة وقلت فرص العمل وانخفض دخل الفرد وأصبحت الواردات بيد نسبة قليلة جدا من الشعب الفلسطيني، ومع سيطرة الإحتلال على المعابر أعطت الاتفاقية للاحتلال الحق بتحصيل الضرائب والجمارك على الواردات الفلسطينية.

وكان من أبرز التوصيات التي أوصت بها الباحثة:

1. تصويب وتطوير الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية مع نظيراتها في العالم لاسيما المبرمة بين وزارات ومؤسسات السلطة ونظرائها في الإقليم والعالم.

2. المخاطبة والعمل المشترك مع جامعة الدول العربية في سبيل إيجاد آلية مشتركة فلسطينية عربية لأخذ المتطلبات الفلسطينية في الاعتبار لاسيما الاقتصادية منها عند أي اتفاق ثنائي بين أي دولة عربية وسلطات الإحتلال لما لذلك من انعكاسات إيجابية على الجانب الفلسطيني .

3. توسيع وتطوير اتفاق الشراكة الاقتصادية مع الاتحاد الأوروبي .

المقدمة:

وقع بروتوكول باريس الاقتصادي بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة الاحتلال عام 1994، وهو ما يحكم العلاقات الاقتصادية بين سلطات الاحتلال ومنظمة التحرير الفلسطينية، وهو جزء من اتفاقية أوسلو الموقعة في 13/9/1993، وعليه فقد أصبحت السياسات التجارية والاقتصادية الفلسطينية محكومة بإطار البروتوكول بما يشمل من سياسات ضريبية وجمركية وتجارية وإجراءات استيراد وتصدير ومواصفات ومقاييس وشهادات منشأ، وقد صيغ بروتوكول باريس على أساس اتحاد جمركي واحد بهدف تعميق علاقات اقتصادية فلسطينية مع العالم الخارجي إلا أن ما حدث في واقع الحال غير ذلك، إذ إن شكل هذه العلاقة أصبح اتحاد جمركي غير كامل وأحادي الجانب، بالإضافة إلى سيطرة سلطة الاحتلال على السياسات التجارية والتحكم بها أدى إلى تضيق الخناق وحصر حيز السياسات المالية والتجارية المتاحة للفلسطينيين⁽¹⁾.

وبالرغم من نص المادة الثانية من هذه الاتفاقية على: "أنها الاتفاقية التعاقدية التي ستحكم العلاقات الاقتصادية بين الجانبين، والتي ستغطي الضفة الغربية وقطاع غزة خلال الفترة الانتقالية"، إلا أنها وضعت لتحقيق أهداف تنمية واقتصادية لإنشاء سلطة فلسطينية تفتقر للمؤسسات والخبرات العملية، وبقاء السيادة الفلسطينية منقوصة، خاصة على المعابر والحدود والموانئ البرية والبحرية والجوية، واعتماد العملة الفلسطينية على أسواق حكومة الاحتلال، وعدم استيعاب السوق الفلسطيني لهذه العملة في ذلك الوقت، وانتهاك سلطة الاحتلال لما جاء من بنود في الاتفاقية فيما يخص الجانب الفلسطيني حيث هدفت هذه الاتفاقية لعدم إنجاح الاقتصاد الفلسطيني بقطاعيه العام والخاص، هذا بالإضافة إلى سيطرة سلطات الاحتلال على السياسات التجارية والتحكم بها أدى إلى تضيق الخناق وحصر حيز السياسات المالية والتجارية المتاحة للفلسطينيين، وبالتالي بقيت سلطات الاحتلال، منذ عام 1967، هي القناة الأكبر للصادرات والواردات الفلسطينية⁽²⁾.

(1) الخفيف محمود، ومسييف، مسيف، والأفرع، معتمصم، (2014): تسرب الإيرادات المالية الفلسطينية إلى سلطات الاحتلال في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الأونكتاد. مرجع سابق، ص، ب-ت.
(2) الننتشة، آمنه، (2013): سبل زيادة حجم وتنوع مصادر الواردات الفلسطينية المباشرة وتقليص الاعتماد على الواردات المعاد تصديرها من سلطات الاحتلال، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة بيرزيت.

وقد نص البروتوكول على تشكيل اللجنة الاقتصادية المشتركة والتي تتكون من عدد مماثل من الخبراء من الجانبين لحل النزاعات التي قد تنشأ بين الطرفين وتعديل الاتفاق بالتوافق والتفاوض، إلا أنها لم تؤد المهمة التي أوجدت من أجلها، حيث منح اتفاق باريس مزايا خاصة للاقتصاد الفلسطيني لكن لم يتم تنفيذه على أرض الواقع إضافة إلى العديد من القيود التي فرضتها سلطات الاحتلال على الحركة والتنقل التي شكلت عائقاً كبيراً لتحقيق نمو اقتصادي، وفي تشرين أول 2005، وقعت السلطة الوطنية وسلطات الاحتلال اتفاقية الحركة والتنقل بهدف معالجة الآثار السلبية الناتجة عن سياسة الإغلاق الاحتلالية والقيود التي تفرضها على الفلسطينيين والتخفيف من حدتها، وبعد فترة قصيرة من تنفيذ حكومة الاحتلال للاتفاق، قامت سلطات الاحتلال بتجاهلها تماماً، وبقيت الإجراءات العقابية المفروضة على استيراد البضائع وتصديرها هي القاعدة التي تجعل من المستحيل تحقيق أي نمو اقتصادي فلسطيني⁽¹⁾.

وقد جاء قبول الفلسطينيين لبروتوكول باريس مقابل شرطين أساسيين:

(1) ضمان وصول العمالة الفلسطينية إلى داخل الخط الأخضر.

(2) ضمان دخول المنتجات الفلسطينية خاصة الزراعية منها إلى داخل الخط الأخضر.

لكن سلطات الاحتلال بدأت بوضع القيود والمعوقات على دخول العمالة والبضائع الفلسطينية إليها قبل اندلاع الانتفاضة الثانية عام 2000، وعليه بقي الاقتصاد الفلسطيني رهيناً لاقتصاد الاحتلال، وخرقت سلطات الاحتلال بذلك معظم بنود البروتوكول بما فيه تحويل العائدات الضريبية والجمركية الذي نص عليه بروتوكول باريس لجمع عائدات الضرائب والجمارك المفروضة على الواردات نيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية إضافة إلى ضريبة الدخل والضمان الاجتماعي والتأمين الصحي المدفوع من قبل العمال الفلسطينيين بالداخل المحتل وضريبة القيمة المضافة على المعاملات داخل الخط الأخضر، وبموجب البروتوكول ينبغي على سلطات الاحتلال تحويل جميع هذه الأموال على أساس شهري للسلطة الوطنية الفلسطينية، التي تشكل القسم الأكبر من عائدات السلطة، وبالرغم من هذا الاتفاق إلا أن سلطات الاحتلال تتغاضى عن تحويل هذه الأموال حيث تواجه

(1) الديراوي، سلمان محمد، (2013): تقييم الاقتصاد الفلسطيني بعد 19 عاما من توقيع اتفاقية باريس، مجلة منشورة، جمعية البحوث والدراسات الإنسانية الفلسطينية، رام الله. ص 85-114.

السلطة الفلسطينية أزمة مالية حادة من خرق سلطات الاحتلال لهذا الاتفاق مع الجانب الفلسطيني، لذلك أصبح هذا البروتوكول له أثر مدمر على اقتصادنا الفلسطيني وعلى قسم كبير من السكان الفلسطينيين، هذا عدا عن كونه انتهاكاً فاضحاً لاتفاق المرحلة الانتقالية والقانون الدولي⁽¹⁾.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة في أن اتفاقية باريس الاقتصادية رغم ما يبدو من بنودها المعلنة، التي تفترض التعاون الإيجابي والتنسيق المشترك، وتعزيز فرص الاستثمار وتنشيط التجارة الداخلية والخارجية وحل المشاكل الاقتصادية المستعصية، إلا أنها لا تقوم على أسس ونظم السوق المتعارف عليها، إذ لا يستطيع الفلسطينيون استيراد ما يشاؤون أو ما يحتاجون، كما لا يمكنهم فتح علاقات اقتصادية وتبادلات تجارية مع دول وشركات تعترض عليها سلطات الاحتلال، التي تملك وحدها وحصراً بقوة الأمر الواقع حق منح المستوردين رخصة الاستيراد، حيث أنها تمنع الكثير من التجار الفلسطينيين من ممارسة حقهم الطبيعي في التجارة الحرة، كما تملك مفاتيح البوابات التجارية ونقاط العبور البرية والبحرية، فتغلقها وتفتحها أمام التجار الفلسطينيين متى تشاء، كما وتكمن أهمية الدراسة من خلال بيان الأهمية النظرية والأهمية العملية للدراسة من خلال التعرف على ماهية المقاصة والتعرف على اتفاقية باريس كما وان هذه الدراسة توضح للقارئ نقاط القوه والضعف في اتفاقية باريس، كما أن هذه الدراسة تسلط الضوء بصورة مباشرة على أسباب النزاع الفلسطيني مع سلطة الاحتلال فيما يختص بالمقاصة.

أما أهمية هذه الدراسة من الناحية العملية (التطبيقية) في أنها ستخرج بنتائج تؤدي إلى إيجاد طرق فعالة تسهم في مواجهة قرصنة الاحتلال لأموال المقاصة وأنها تعمل على التوصل إلى نقاط إيجابية تعمل على دعم الاقتصاد الفلسطيني، والتوصل إلى إيجاد خطوات مدروسة مستنده على القوانين الدولية من أجل بناء اقتصاد فلسطيني مستقل.

(1) دائرة شؤون المفاوضات الفلسطينية، منظمة التحرير الفلسطينية، - اقتصاد (2018):،:

[/http://www.plo.ps/article/48879](http://www.plo.ps/article/48879)

مشكلة الدراسة:

تمثلت مشكلة الدراسة في أن العلاقات التجارية والاقتصادية الفلسطينية المحتلة منذ توقيع بروتوكول باريس، ما يسمى ببروتوكول العلاقات الاقتصادية بين سلطات الاحتلال ومنظمة التحرير الفلسطينية، في نيسان/أبريل، مقيدة بإطار بروتوكول باريس الاقتصادي، وتتمثل أيضاً مشكلة الدراسة في إحتجاز الإحتلال بموجب إتفاق باريس عائدات السلطة الفلسطينية من الجمارك والضرائب المفروضة على التجارة الخارجية والبضائع الفلسطينية المستوردة، والتي تكاد تتجاوز المائة مليون دولار شهرياً، لتفرض شروطها المذلة لتحريرها وإعادتها، والذي بدوره يؤثر بشكل كبير على موازنة السلطة الفلسطينية، أيضاً لا يستطيع الفلسطينيون استيراد ما يشاؤون أو ما يحتاجون، كما لا يمكنهم فتح علاقات اقتصادية وتبادلات تجارية مع دول وشركات تعترض عليها سلطات الاحتلال، التي تملك وحدها وحصراً بقوة الأمر الواقع حق منح المستوردين رخصة الاستيراد، كما تملك مفاتيح البوابات التجارية ونقاط العبور البرية والبحرية، فتغلقها، وفي ظل أجواء الحصار والعقوبات الاقتصادية، وتجميد حقوق السلطة الفلسطينية من أموال الضرائب والجمارك أو تأخير تحويلها، ومؤخراً استقطاع حصص الأسرى وأسر الشهداء من الأصول المالية الفلسطينية، الأمر الذي تطلب إيجاد السبل القانونية لمواجهة مشاكل هذا الإتفاق المجحف بحق الشعب الفلسطيني .

أهداف الدراسة:

هدفت هذه الدراسة التعرف إلى:

1. تسليط الضوء على الجوانب الاقتصادية في إتفاقية باريس الاقتصادية وعلى إيجابياتها وسلبياتها على الإقتصاد الوطني الفلسطيني.
2. حال التجارة الفلسطينية والقطاعات الاقتصادية في ظل الارتهان باقتصاد الكيان الصهيوني وسيطرته على المعابر والحدود.
3. ماهية المقاصة والآلية التي تقوم بها سلطة الاحتلال في اقتطاع المقاصة.

4. تداعيات إلغاء بروتكول باريس الاقتصادي وفك ارتهان الاقتصاد الفلسطيني عن اقتصاد الكيان الصهيوني.
5. طبيعة وتأثير الخسائر التي تلحق بالجانب الفلسطيني عند احتجاز أموال المقاصة.
6. تحديد حجم الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية وإمكانية ترشيد هذه الإيرادات للحد من العجز الجاري في موازنة السلطة .

أسئلة الدراسة:

سعت هذه الدراسة إلى الإجابة عن التساؤلات التالية:

- هل هناك علاقة بين مظاهر الضعف في الاقتصاد الفلسطيني واتفاقية باريس الاقتصادية؟
- هل هناك مؤشرات تكمن في حالة سيطرة الكيان الصهيوني على الاقتصاد الفلسطيني؟
- هل يوجد لاتفاقية باريس الاقتصادية دور في ضعف التحصيل الضريبي؟
- إلى أي مدى يعمل فك الارتباط مع الاقتصاد الكيان الصهيوني على تحرير جزء كبير من الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية والمتمثلة في إيرادات المقاصة؟
- هل هناك علاقة بين استخدام السياسات المالية والنقدية والاقتصادية وإعادة الاقتصاد الفلسطيني؟

منهجية الدراسة:

وللإجابة عن التساؤلات المطروحة فقد اعتمدت الدراسة المنهج الوصفي والمنهج التحليلي الإستنتاجي (الاستنباطي): أي المنهج القائم على الإستنباط والإستدلال وإستخراج المعرفة من المعارف الأخرى السابقة المرتبطة ببعضها البعض) ، اللذين يعتمدان على تحليل البيانات ومواءمتها بما يخدم الدراسة، وذلك من خلال الرجوع إلى الكتب والمراجع العلمية الحديثة، وكذلك التقارير المنشورة وغير المنشورة، بالإضافة إلى الرسائل الجامعية والأبحاث العلمية المنشورة، وكذلك الرجوع إلى ما يصدر من أوراق رسمية من الدوائر الحكومية ذات العلاقة، كما سيتم النظر إلى النصوص القانونية في اتفاقية باريس الاقتصادية وخاصة الاتفاقيات والقوانين التي تتعلق بالجانب الاقتصادي والتجاري وخاصة ما يتعلق بالمقاصة وسيتم العمل على تحليلها والنظر إلى مدى التزام الطرفين فيها وذلك من أجل إعطاء البحث الطابع الواقعي.

معوقات الدراسة:

من المعوقات والصعوبات التي واجهت الباحثة في إعداد هذه الدراسة ما يلي:

- قلة الدراسات القانونية المتخصصة في هذا الموضوع.
- عدم وجود دراسات سابقة تناولت هذا الموضوع بإطاره القانوني.
- اعتماد نتائج الدراسة على تحليل مواد اتفاقية باريس الاقتصادية ومدى تطبيقها وهذا يحتاج إلى جهد كبير.
- صعوبة الحصول على معلومات من سلطة الاحتلال فيما يختص بالمقاصة.
- التحفظ بصورة مباشرة على العديد من المعلومات من قبل من موظفي وزارة المالية.
- صعوبة التنسيق وإجراء المقابلات مع ذوي الشأن وقلة المعلومات التي يتم ذكرها.

الدراسات السابقة:

قامت الباحثة بالاطلاع على العديد من الدراسات التي تتعلق بموضوع الدراسة والتي كانت على النحو الآتي:

دراسة مسيف، معهد السياسات العامة، (2019)، "كيفية الحد من الارتهاق الاقتصادي في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي"⁽¹⁾: تناولت هذه الورقة كيفية بناء الاقتصاد الفلسطيني وتعزيز مقومات قوته، والحفاظ على عدم تراجعها، بهدف التوجه نحو الانفكاك الاقتصادي، وذلك على الرغم من وجود إطار مكبل ومقيد لهذا الاقتصاد يتمثل في بروتوكول باريس الاقتصادي الذي أنشأ علاقات اقتصادية غير متكافئة، وأدى إلى إحداث تشوهات عميقة في الاقتصاد الفلسطيني. وقامت بالبحث في معضلة كيفية تقليل التبعية وفك الارتهاق عن الاقتصاد لسلطات الاحتلال وأنه من غير المعقول أن يبقى الاقتصاد الفلسطيني رهينة اتفاقية أبرمت قبل 24 سنة في إطار شبه اتحاد جمركي منقوص ومشوه، وبذلك يبقى الإطار السياسي هو الهدف المنشود الذي يؤدي إلى تغيير وانفكاك حقيقي، انطلاقاً من هذا الواقع، ومن خلال هذا العرض يمكن الحكم على نتائج باريس الاقتصادي، مع عرض أهم المقترحات المتعلقة بالسياسات والتدخلات التي تساهم في فك الارتهاق وتقليل التبعية ومنها: تطبيق كامل للقانون الصادر عام 2010 حول حظر بضائع المستوطنات، وإجراء مراجعة شاملة لقوائم السلع والكويتا التي نص عليها اتفاق باريس الاقتصادي، وتعزيز المنتج الوطني وتشجيع صناعات محلية، وإنشاء صندوق وطني للتنمية الاقتصادية والتكنولوجية وتوفير الدعم والإعانات له، وتوسيع القاعدة الضريبية وتحسين سبل الجباية. وإعادة النظر في السياسات الضريبية الموائمة لمستوى الاقتصاد الفلسطيني.

مؤتمر الأمم المتحدة (2019) دراسة بعنوان " التكاليف الاقتصادية للاحتلال الإسرائيلي على الشعب الفلسطيني"⁽²⁾: تناول الأونكتاد ظاهرة التسرب المالي الفلسطيني إلى سلطات الاحتلال من

(1) مسيف، جميل، مسيف، (2019): كيفية الحد من الارتهاق الاقتصادي في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي. مجلة سياسات، عدد (47)، معهد السياسات العامة، رام الله، فلسطين، ص9.

(2) مؤتمر الأمم المتحدة (2019): التكاليف الاقتصادية للاحتلال الإسرائيلي على الشعب الفلسطيني. منظمة الأمم المتحدة، بتاريخ 2019/10/13، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية "الأونكتاد"، الأمم المتحدة، نيويورك.

خلال إحكام قبضة الاحتلال ، وتراجع المنح والمساعدات الخارجية بنسبة 6 بالمائة بين 2017 و2018، وأن أموال المقاصة كانت سبباً وراء انهيار وشيك للاقتصاد المحلي الفلسطيني، وتراجع إجمالي المنح المالية الخارجية منذ ال2014 من متوسط 1.1 مليار دولار، إلى 600 مليون دولار في 2018، فيما توقف الدعم الأميركي (200 مليون دولار بالمتوسط) للموازنة الفلسطينية منذ آذار/ مارس، 2017، وأشارت "أونكتاد" إلى قيام الاحتلال بعزل الفلسطينيين عن الأسواق العالمية؛ ويتمثل ذلك في سيطرتها على 80 بالمائة من إجمالي الصادرات الفلسطينية للخارج.

وبناء عليه خرج هذا المؤتمر بعدة توصيات منها التفاوض من أجل التوصل إلى إطار يصبو الأمور العالقة والأموال المتراكمة المستحقة للجانب الفلسطيني وبأثر رجعي، وبتغيير نظام المقاصة المتعلق بحركة السلع بين السوقين، الفلسطيني وسوق سلطات الاحتلال، من نظام يدوي إلى نظام إلكتروني، بما يسمح بتبادل المعلومات بشكل سريع وكامل ودقيق؛ وكذلك السماح لسلطة الجمارك الفلسطينية بالتواجد على المعابر الحدودية للتخليص على البضائع المستوردة إلى الأرض الفلسطينية المحتلة، أو التفاوض للوصول إلى نموذج يمكن إتباعه لنقل وتخزين البضائع المستوردة إلى المناطق الفلسطينية في مخازن بهدف التخليص عليها من الجمارك الفلسطينية.

دراسة عبد الرزاق (2002)، بعنوان "تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية"⁽¹⁾: هدفت هذه الدراسة إلى البحث في كيفية تقديم العون الفني لصانعي القرار لتصويب وتطوير تلك الاتفاقيات، بما يساعد على تنويع وتوسيع العلاقات الاقتصادية الفلسطينية مع العالم الخارجي، وتقليص الارتباط التبعية باقتصاد سلطات الاحتلال، وأظهرت نتائج الدراسة إلى افتقار الاتفاق الاقتصادي بين السلطة الوطنية الفلسطينية وسلطة الاحتلال المعروف ببروتوكول باريس الاقتصادي إلى المعايير العامة المتعارف عليها في الاتفاقيات الدولية كافة، كما أنه يخلو من معظم المعايير الخاصة بالحالة الفلسطينية، وقدمت الدراسة مجموعة من التوصيات والمقترحات التفصيلية لتطوير الاتفاقيات الفلسطينية مع الدول العربية، وبضرورة المشاركة الفلسطينية في أي اتفاق ثنائي لتلك الدول مع سلطات الاحتلال، وذلك بغية تنمية التبادل التجاري وتطوير التعاون

(1) عبد الرزاق، عمر. (2002): تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية، مشروع تعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). ص ix-xiii.

الاقتصادي الفلسطيني - العربي، لفك ارتهان الاقتصاد الفلسطيني للاقتصاد السلطات الاحتلالي، وإصلاح التشوهات الهيكلية الموروثة عن الاحتلال، وتعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني. كما قدمت الدراسة بمقترحات لتطوير اتفاق الشراكة مع الاتحاد الأوروبي وبقية دول العالم.

دراسة الخفيف وآخرون (2014)، بعنوان "تسرب الإيرادات المالية الفلسطينية إلى سلطات الاحتلال في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي"⁽¹⁾: حيث تناولت هذه الدراسة بروتوكول باريس الاقتصادي في الجزء المتعلق بسياسات الاستيراد والجمارك وضريبة القيمة المضافة مع تبيان أوجه القصور التي تمثلت بشكل أساسي في أنه اتفاق أصبح من الماضي مرتبط بفترة انتقالية كان المفترض أن تنتهي عام 1999، وخلصت الدراسة إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات، تتلخص في وجود حاجة ملحة للعمل على تغيير جوهر في العلاقات الاقتصادية والنظام التجاري وآليات الاستيراد بما يضمن حق ممارسة السلطة الفلسطينية قرارها السيادي في كافة النواحي الاقتصادية والتجارية والمالية والضريبة، وفيما يخص الاستيراد غير المباشر يجب أن يتم تبادل المعلومات بشكل منظم بين الجانبين الفلسطيني وجانب سلطات الاحتلال وتطوير الأنظمة الجمركية والرقابية وان تعترف سلطات الاحتلال بالحقوق المالية الفلسطينية لضريبة الشراء على السلع المنتجة من قبل سلطات الاحتلال وتباع في السوق الفلسطيني وكذلك إيرادات الجمارك وضريبة الشراء السلع المستوردة بشكل غير مباشر للسوق الفلسطيني من خلال سلطات الاحتلال.

دراسة الجعفري (2000)، بعنوان: "التجارة الخارجية الفلسطينية الإسرائيلية واقعها وآفاقها المستقبلية"⁽²⁾: ولتحقيق أهداف الدراسة، تم استخدام أسلوب التحليل الكمي لتحديد السياسات والعوامل التي تقف وراء هذا الواقع ويتضمن حساب معدلات التوافق والترابط للصادرات السلعية الفلسطينية وواردات الاحتلال، والصادرات السلعية للاحتلال، وصياغة وتقدير معدلات الجاذبية لعرض الصادرات والطلب على الواردات وهدفت دراسته تسليط الضوء على واقع التبادل التجاري

(1) الخفيف محمود، ومسيّف، مسيّف، والأفرع، معتمّم، (2014): تسرب الإيرادات المالية الفلسطينية إلى سلطات الاحتلال في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الأونكتاد، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف.

(2) الجعفري، محمود، (2000): التجارة الخارجية الفلسطينية الإسرائيلية واقعها وآفاقها المستقبلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية، ماس، رام الله، فلسطين، ص8.

الفلسطيني وسلطات الاحتلال (السلي والخدمي) منذ الاحتلال للضفة الغربية وقطاع غزة عام 1967 حتى عام 1998، بهدف تحليل مرتكزات هذه العلاقة، وتحديد أسس وخصائص العلاقات التجارية الفلسطينية وسلطات الاحتلال التي تراعي وتنعكس على المصالح الاقتصادية والتنمية الفلسطينية وأكدت الدراسة أن تشابك العلاقات الاقتصادية والتجارية بين الأراضي الفلسطينية والداخل المحتل، يعود إلى كبر حجم التجارة البينية و التدفقات المالية بينهما، واعتماد حاجة السوق المطلقة في تنظيم التدفق التجاري بين الاقتصاد الفلسطيني والاقتصاد التابع لسلطات الاحتلال؛ مما سيؤدي إلى استمرار الواقع الاقتصادي والتجاري الفلسطيني الموروث عن الاحتلال في تدفق السلع والخدمات بين الأسواق الفلسطينية والداخل المحتل؛ وبالتالي يجب أن تقود الترتيبات المستقبلية للعلاقات الاقتصادية والتجارية بين فلسطين وسلطات الاحتلال إلى تصحيح حالات عدم التوازن فيه، عبر توجيه مكونات التبادل التجاري ومساراته لصالح الطرفين.

دراسة (مقداد والكحلوت، 2009)، بعنوان "واقع الإيرادات والنفقات الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية"⁽¹⁾: هدفت هذه الدراسة إلى تحليل بنود الإيرادات الذاتية والنفقات الجارية للسلطة في الفترة (2005_2006)، ودراسة أثر العراقل من الاحتلال لا سيما حصار غزة ودراسة أثر بعض القرارات والتشريعات المنظمة للأداء المالي الإداري للسلطة وتوضيح دور الرقابة المالية في المحافظة على المال العام.

وخلصت هذه الدراسة إلى انخفاض إيرادات السلطة بعد 2006، والتحويلات المالية للوزارات والدوائر الحكومية لتغطية التكاليف، وأدى الإغلاق والحصار إلى حرمان السلطة من إيرادات ضريبية من قطاع غزة، تقارب (15) مليون دولار شهريا، بالإضافة إلى هروب رؤوس الأموال المحلية للدول المجاورة وأضررت اتفاقية باريس بالتنمية المستدامة الفلسطينية، وأوصت هذه الدراسة بضرورة العمل على إيجاد حلول جذرية ونهائية لقضية المعابر وإعادة تقييم اتفاقية باريس وانتهاج سياسة ضريبية عادلة وتطبيق موازنة البرامج والأداء.

(1) مقداد محمد، الكحلوت خالد، (2009): واقع الإيرادات والنفقات الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية في ظل المعوقات الإسرائيلية، مجلة الجامعة الإسلامية، العدد الأول، مجلد 17، غزة.

دراسة شابب(2018) بعنوان، "أهمية تطوير وتشغيل أنظمة الدفع الإلكترونية الحديثة والمقاصة الآلية كآلية لإنشاء بنية تحتية لنظام مصرفي ومالي إلكتروني بالجزائر كنتيجة لتطوير وتشغيل أنظمة الدفع الإلكترونية الحديثة والمقاصة الآلية في الاقتصاد الجزائري"⁽¹⁾، تناولت هذه الدراسة قيام السلطات النقدية والمالية وعلى رأسها البنك المركزي والهيئات المالية والاقتصادية الفاعلة قد شرعت في تبني أنظمة دفع إلكترونية كنظام المقاصة الإلكترونية ATCI نظام التسويات الآنية الإجمالية، ARTS، نظام البطاقة البنكية CIB وركزت الدراسة على إشكالية التطوير والتشغيل بالتحليل والمناقشة في بابين، وخرجت بالتوصيات التالية: تكييف أنظمة الدفع، والمقاصة وعمليات التسوية ما بين المصارف مع حاجيات الإدارات والمؤسسات والأفراد؛ تخفيض فترات المقاصة خاصة المتعلقة بعملية التبادل خارج مكان الدفع والتي تستخدم 3 وسائل الدفع التقليدية الشيك، السفتجة، السند لأمر، ترشيد وتحسين إجراءات وآليات تحصيل وسائل الدفع التقليدية القائمة على أساس ورقي مثل الشيكات والأوراق التجارية وكذلك نظام التحويلات، تشجيع تطوير وسائل الدفع الإلكترونية خاصة البطاقة، التحويل، والاقطاع الآلي. وتخفيض التكلفة الإجمالية لتسيير المدفوعات، وكذلك تكلفة السيولة في حسابات التسوية لدى البنوك دعم فعالية السياسة النقدية.

دراسة حميض (2006)، بعنوان "تأثير المقاصة على الإيرادات الضريبية في فلسطين"⁽²⁾؛ إذ هدفت الدراسة إلى التعرف على الإيرادات العامة للدولة ومعاييرها وتقسيمها وأنواعها ومصادرها، وتوضيح أهمية الإيرادات الضريبية كمورد أساسي للخزينة العامة، وتبيان مدى أهمية وتأثير المقاصة على الإيرادات الضريبية، وكذلك أثر انتفاضة الأقصى على الإيرادات الضريبية في فلسطين، وخلصت الدراسة إلى أن ضريبة القيمة المضافة تشكل 52% من مجموع الإيرادات الضريبية، واحتلت بذلك الأهمية الأولى، وأن تحكم سلطة الاحتلال في ضريبة القيمة المضافة أدى إلى تراجع إيرادات المقاصة بشكل كبير جدا خلال فترة الانتفاضة مما أثر سلبا على الإيرادات الضريبية الفلسطينية، وأوصت الدراسة بضرورة وجود نظام يحقق التعاون بين السلطة الفلسطينية

(1) شابب، محمد (2018) أهمية تطوير وتشغيل أنظمة الدفع الإلكترونية الحديثة والمقاصة الآلية كآلية لإنشاء بنية تحتية لنظام مصرفي ومالي إلكتروني بالجزائر، (رسالة ماجستير غير منشورة) جامعة محمد خضير - بوسكرة، الجزائر.

(2) حميض، حنين محمد، (2006): تأثير المقاصة على الإيرادات الضريبية في فلسطين من (1995-2005)، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية.

والمواطنين في العمل على ضمان وصول كامل استحقاق الشعب الفلسطيني من فواتير المقاصة، ونشر الوعي بين فئات الممولين خاصة الذين يحصلون على فواتير المقاصة من الجانب السلطات الاحتلالي.

التعقيب على الدراسات السابقة:

بعد استعراض الدراسات السابقة فمن الملاحظ على تلك الدراسات أن كل منها ركز على جانب معين، فمنها ما تناول الجانب الاقتصادي ومنها ما عالج الجانب التجاري والمالي، فقد ركزت دراسة (مسيف، 2019) على كيفية الحد من الارتهاق الاقتصادي في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي، وقد خلصت الدراسة إلى ضرورة إجراء مراجعة شاملة لقوائم السلع والكوتا التي نص عليها اتفاق باريس الاقتصادي، وتعزيز المنتج الوطني وتشجيع صناعات محلية، إنشاء صندوق وطني للتنمية الاقتصادية والتكنولوجية وتوفير الدعم والإعانات له، توسيع القاعدة الضريبية وتحسين سبل الجباية. أما دراسة (مؤتمر الأمم المتحدة، 2019)، فقد عالجت التكاليف الاقتصادية للاحتلال على الشعب الفلسطيني، وتطرقت الدراسة إلى ظاهرة التسرب المالي الفلسطيني إلى سلطات الاحتلال ، وتراجع المنح والمساعدات الخارجية بنسبة 6 بالمائة بين 2017 و 2018، وتدهور الحالة الأمنية، وأن احتجاز أموال المقاصة كانت سبباً وراء انهيار وشيك للاقتصاد المحلي الفلسطيني. وكانت دراسة (عبد الرزاق، 2002) قد قامت بتقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية، وأظهرت نتائج الدراسة إلى افتقار الاتفاق الاقتصادي بين السلطة الوطنية الفلسطينية وسلطة الاحتلال المعروف ببروتوكول باريس الاقتصادي إلى المعايير العامة المتعارف عليها في الاتفاقيات الدولية كافة، كما أنه يخلو من معظم المعايير الخاصة بالحالة الفلسطينية.

وكانت دراسة (الخفيف وآخرون، 2014)، قد تناولت مسألة تسرب الإيرادات المالية الفلسطينية إلى سلطات الاحتلال في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي، وخلصت إلى الحاجة الملحة للعمل على تغيير جوهر في العلاقات الاقتصادية والنظام التجاري وآليات الاستيراد بما يضمن حق ممارسة السلطة الفلسطينية قرارها السيادي في كافة النواحي الاقتصادية والتجارية والمالية والضريبية. واستعرضت دراسة (الجعفري، 2000) واقع التجارة الخارجية الفلسطينية وآفاقها المستقبلية، وذلك

من خلال تسليط الضوء على واقع التبادل التجاري الفلسطيني وسلطات الاحتلال (السلعي والخدمي) منذ الاحتلال للضفة الغربية وقطاع غزة عام 1967 حتى عام 1998. وهدفت دراسة (مقداد والكحوت، 2009) "واقع الإيرادات والنفقات الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية" إلى تحليل بنود الإيرادات الذاتية والنفقات الجارية للسلطة في الفترة (2005_2006)، وخلصت هذه الدراسة إلى تقلص إيرادات السلطة بعد 2006، كما تقلصت التحويلات المالية للوزارات والدوائر الحكومية لتغطية التكاليف، وأدى الإغلاق والحصار إلى حرمان السلطة من إيرادات ضريبية من قطاع غزة.

ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة:

تميزت هذه الدراسة أنها سلطت الضوء من الجانب القانوني والسياسي في مواجهة المشاكل التي أفرزتها اتفاقية باريس الاقتصادية وأثر إحتجاز أموال المقاصة على الحياة الاقتصادية والمالية والتجارية في فلسطين، من خلال تحكم الاحتلال بعائدات السلطة الفلسطينية من الجمارك والضرائب المفروضة على التجارة الخارجية والبضائع الفلسطينية المستوردة، والذي بدوره يؤثر بشكل كبير على موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية.

الفصل الأول

قواعد اتفاق باريس وأثرها على الاقتصاد الفلسطيني

الفصل الأول

قواعد اتفاق باريس وأثرها على الاقتصاد الفلسطيني

المبحث الأول- القواعد والأحكام التي قام عليها اتفاق باريس الاقتصادي:

يحكم العلاقات الاقتصادية بين حكومة الاحتلال ومنظمة التحرير الفلسطينية البروتوكول الموقع بينهما عام 1994 وهو ما يعرف بـ "بروتوكول باريس الاقتصادي" الملحق باتفاق القاهرة (اتفاق أوسلو الثاني)، لإضافته الطابع الرسمي للعلاقات الاقتصادية المحددة من قبل حكومة الاحتلال في الضفة الغربية وقطاع غزة لفترة انتقالية مدتها خمس سنوات⁽¹⁾.

وبالرغم من مرور ستة وعشرين عاماً على انقضاء هذه المدة إلا أنه لا يزال يشكل أساساً للعلاقات الاقتصادية بين الجانبين، والإطار الرئيس للتدابير الاقتصادية والنقدية والمالية للسلطة الفلسطينية. ومع قيام السلطة الفلسطينية وممارسة صلاحياتها المستمدة من اتفاقية أوسلو واتفاقية باريس الاقتصادي فقد تشكل جهازها الوظيفيين الأمني والمدني من عناصر منظمة التحرير الفلسطينية القادمة من الشتات، ومن الشعب الفلسطيني المقيم في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ حيث وبشرت تلك المؤسسات والأجهزة عملها ضمن اتفاقية أوسلو التي تهيمن عليها سلطات الاحتلال⁽²⁾.

المطلب الأول- تطور السياسة المالية الفلسطينية ومحدداتها:

شهدت السلطة الوطنية الفلسطينية إصدار أول موازنة لها سنة 1995، وذلك بعد إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 والسماح لها بالتواجد على الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة، وللحديث عن السياسة المالية الفلسطينية لا بد بداية من مراجعة الأدوات المتاحة حسب اتفاق باريس الاقتصادي⁽³⁾.

(1) الننتشة، آمنه، (2013): سبل زيادة حجم وتنوع مصادر الواردات الفلسطينية المباشرة وتقليص الاعتماد على الواردات

المعاد تصديرها من سلطات الاحتلال، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة بيرزيت، ص9. حاشية 51.

(2) سرداح، خليل عطا محمد،(2012): الاقتصاد الفلسطيني بين فك الارتباط مع الاقتصاد الإسرائيلي وآفاق التكامل الإقليمي، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الأزهر.

(3) عبد الرزاق، عمر (2004)، ..

ولعل من أهم الأحكام التي تناولتها اتفاقية باريس الاقتصادية بخصوص السياسة المالية الإيرادات والنفقات العامة وفي مقدمتها الضرائب المباشرة وغير المباشرة وآلية المقاصة بين السلطة الفلسطينية وسلطات الاحتلال، والسلطة الواسعة في الإنفاق العام وضرائب الداخل والضرائب المباشرة والإيرادات غير الضريبية.

بينما كانت تلك السلطة مقيدة في التشريعات الضريبية الخاصة بضريبة القيمة المضافة والجمارك والمكوس، وأية تشريعات تعطي ميزة تنافسية على المنتج الفلسطيني لحساب منتج الاحتلال.

كما وتضمنت الاتفاقية بعض الاستثناءات الخاصة باستيراد السلع المنصوص عليها في القوائم السلعية الثالث من الدول العربية والإسلامية مرتبطة بحالة المجتمع الفلسطيني في الأراضي الفلسطينية المحتلة وعدم تصدير أي فائض منها داخل الخط الأخضر مع تمييز تلك السلع، واستثناء السيارات من القيود الخاصة بصلاحية فرض الضرائب عليها⁽¹⁾.

وتناولت بنود اتفاقية باريس الأدوات الخاصة بالإيرادات العامة وسياسة الاستيراد ومنها:

البند الثالث الفقرة 1/أ) نصت على: "ستكون سياسات الجمارك والاستيراد لكلا الجانبين وفقاً للمبادئ والترتيبات المفصلة في المادة.

الفقرة 2/أ) سيكون للسلطة الفلسطينية كل الصلاحيات والمسؤوليات في مجال سياسة وإجراءات الاستيراد والجمارك المتعلقة بما يلي: السلع في القائمة (أ1) المرفقة بالملحق "1" المصنعة في الأردن ومصر خاصة وفي الدول العربية الأخرى، سيكون الفلسطينيون قادرين على استيرادها بكميات يتفق عليها الجانبان وفقاً لاحتياجات السوق الفلسطيني السلع في القائمة (أ2) المرفقة بالملحق "2" من الدول العربية والإسلامية ومن دول أخرى، والتي باستطاعة الفلسطينيين استيرادها بكميات يتفق عليها الجانبان وفقاً لاحتياج السوق الفلسطيني".

وأما البند الخامس نص على أن السلطة الفلسطينية ستتمتع بكافة الصلاحيات والمسؤوليات في تحديد وتغيير وبشكل مستقل من وقت لآخر نسب الجمارك وضريبة الشراء والضرائب والرسوم

(1) سرداح، خليل عطا محمد، الاقتصاد الفلسطيني بين فك الارتباط مع الاقتصاد الإسرائيلي وآفاق التكامل الإقليمي، مرجع سابق.

والجبايات الأخرى على السلع في القائمة "ب" للبنود الغذائية الأساسية وبضائع أخرى لبرنامج تنمية الاقتصاد الفلسطيني.

في حين نص البند السادس على أنه سيعلم كل جانب الآخر فوراً بتغييرات المعايير المذكورة وفي أمور سياسة الاستيراد الأخرى والنظم والإجراءات التي حددها ضمن صلاحياته ومسؤولياته كما هي مفصلة في هذه المادة أما فيما يتعلق بالتغييرات التي لا تطلب تطبيقاً فورياً عند إقرارها فستكون هناك عملية إبلاغ مسبق واستشارة متبادلة تأخذ بالاعتبار كل الأبعاد والأشكال الاقتصادية⁽¹⁾.

ويتضح للباحثة وبمقارنة هذه البنود بالواقع، أن مسؤولية الجمارك الفلسطينية على تسيير البضائع ومراقبتها غير متاحة، بسبب سيطرة الكيان الصهيوني على المعابر والحدود، والذي يقوم بفرض ضريبة نسب الجمارك وضريبة الشراء على الواردات الفلسطينية، مما سبب فجوة كبيرة بين الاقتصاديين، وبذلك خفض الاحتلال التعرفة الجمركية مما أدى إلى تسرب الواردات المالية الفلسطينية عن طريق التهرب الضريبي والاستيراد غير المباشر عبر تجار الاحتلال لتصل من خلال الأراضي التي يمنع تواجد أفراد الضابطة الجمركية عليها، أي أن هذه الاتفاقية قيدت السياسات الاقتصادية الفلسطينية بشكل عام والسياسات المالية بشكل خاص.

- المحددات الداخلية:

تتمثل المحددات الداخلية للسياسة المالية الفلسطينية بالدرجة الأساسية بعدم كفاية الموارد الطبيعية، وفي مقدمتها البترول والغاز؛ بسبب عدم استكشاف إمكانات الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة ومعظمها غير ممسوح جيولوجياً، وأيضاً بسبب سيطرة الاحتلال عليها ونهبها من خلال العدوان المستمر عليها ويشمل ذلك المياه والمعادن وثروات البحر الميت وأراضي "المنطقة ج" والقدس الشرقية.

إن فقدان السيادة الفلسطينية على موارد مهمة يمنع الفلسطينيين من استغلالها وخاصة موارد السياحة الدينية في القدس وبيت لحم والغاز في المياه الفلسطينية قبالة قطاع غزة. من جهة أخرى

(1) بروتوكول العلاقات الاقتصادية بين سلطة الإحتلال ومنظمة التحرير الفلسطينية الموقع في نيسان \ ابريل 1994

عانت السياسة المالية الفلسطينية من قلة الخبرة لدى الكوادر القائمة عليها وخاصة في بداية نشأتها عام 1995⁽¹⁾.

- المحددات الخارجية:

تتمثل المحددات الخارجية بالقيود التي فرضتها حكومة الاحتلال والمساعدات الدولية. فعلى الرغم من توقيع الاتفاقيات وعقد الجولات الطويلة من المحادثات، إلا أن الكيان الصهيوني استمر في التصرف كدولة احتلال مع الفلسطينيين، ليتضاعف الاستيطان أضعاف ما كان عليه إبان توقيع الاتفاقيات السياسية والاقتصادية كما تضاعفت إجراءات الحصار والعقوبات الجماعية ومنع حركة الأفراد والسلع ومنع التصدير وإعاقة الاستيراد وعدم الالتزام الكامل بالتفاهات على المعابر مع الأردن ومصر، خاصة فيما يتعلق بالحركة التجارية، حيث دمرت حكومة الاحتلال البنية التحتية الفلسطينية بما في ذلك المطار في قطاع غزة وذلك في انتفاضة الأقصى عام 2000، والمباني الحكومية والمسكن والمصانع، وجرفت آلاف الدونمات من الأراضي الزراعية، وبعد انسحابها من قطاع غزة عام 2005، فرضت عليه حصاراً برياً وبحرياً وجوياً رافضة إعادة اعمار المطار أو بناء الميناء أو تطوير ممر تجاري بين القطاع ومصر، ومنذ انتخابات لعام 2006 شنت حكومة الاحتلال خمس حروب مدمرة على قطاع غزة (2006, 2008, 2009, 2012, 2014)، وبعد كل حرب تتصلت من التفاهات التي أدت إلى وقف الحرب وأعاقت عمليات إعادة البناء⁽²⁾.

ومن جهة أخرى، كانت هذه الاتفاقية أداة ضغط جديدة للاحتلال استخدمتها وبصورة مكثفة لتحقيق مآرب سياسية. تمثل ذلك، بقيام حكومة الاحتلال بجباية الضرائب على السلع المستوردة من الاحتلال ومن خلالها إلى الأراضي الفلسطينية بما في ذلك ضرائب القيمة المضافة والجمارك وضرائب الشراء والإنتاج وغيرها، وينص اتفاق باريس في المادة السادسة على تحويل حكومة الاحتلال هذه الإيرادات إلى السلطة الفلسطينية على أساس شهري وفق آلية تعرف بالمقاصة،

(1) عبد الرزاق، عمر. (2016): الانتهاكات الإسرائيلية للاتفاقيات ذات العلاقة بالقطاع النقدي وأثرها على القطاع

المصرفي والاقتصاد الفلسطيني بشكل عام، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله.

(2) عبد الرزاق، عمر، الانتهاكات الإسرائيلية للاتفاقيات ذات العلاقة بالقطاع النقدي وأثرها على القطاع المصرفي

والاقتصاد الفلسطيني بشكل عام، مرجع سابق.

وتقوم بذلك مقابل رسوم جباية تبلغ 3% من الإجمالي. حيث قام الكيان الصهيوني في مرات عديدة بتعليق أو وقف تحويل إيرادات المقاصة إلى السلطة الفلسطينية⁽¹⁾.

أما المساعدات الدولية للسلطة الوطنية الفلسطينية سواء كانت للموازنة الجارية أو التطويرية (الاستثمارية)، بالإضافة إلى أهميتها لبناء اقتصاد فلسطيني، إلا أنها تمثل قيوداً خارجياً من حيث أنها تؤدي إلى اعتماد الاقتصاد الفلسطيني عليها وتصبح أداة ضغط على القيادة الفلسطينية في خياراتها السياسية والاقتصادية وحتى الاجتماعية. كتهديد الولايات المتحدة (مثال) للسلطة الفلسطينية في حال عدم التزامها بتوجيهات أو مقترحات أمريكية، ونفذت ذلك عدة مرات⁽²⁾.

ومنذ تولي دونالد ترامب رئاسة الولايات المتحدة عام 2016 بدأ بالضغط المالي على السلطة الوطنية الفلسطينية في عام 2017، 2018 حتى أوقف الدعم المالي عام 2019 عقب رفض السلطة الفلسطينية ما يسمى بصفقة القرن.

ومع ذلك، لا يمكن إغفال دور المساعدات الدولية التي باتت مصدراً مهماً لتمويل الموازنة العامة الجارية. بالإضافة إلى ذلك، فإن المساعدات الدولية لعبت دوراً مهماً في تخفيف معاناة الشعب الفلسطيني في فترات تصعيد حكومة الاحتلال لعدوانها على الشعب الفلسطيني سواء في قطاع غزة أو الضفة الغربية⁽³⁾.

المطلب الثاني- التطورات في النظام الضريبي الفلسطيني منذ عام 1994:

ينظم بروتوكول باريس الصلاحيات الفلسطينية بموجب اتفاقية أوسلو في العام (1993) التي نصت على نقل صلاحيات الضرائب المباشرة والغير مباشرة، وبعد استلام السلطة الفلسطينية صلاحياتها تم عمل تعديل وتخفيض معدلات ضريبة الدخل في فلسطين، كما ألغت السلطة

(1) صالح، محمد عبد الفتاح (2007): العوامل المساهمة في زيادة حجم عائدات السلطة الفلسطينية من ضريبة القيمة المضافة. الجامعة الإسلامية غزة.

(2) عبد الرزاق، عمر، الانتهاكات الإسرائيلية للاتفاقيات ذات العلاقة بالقطاع النقدي وأثرها على القطاع المصرفي والاقتصاد الفلسطيني بشكل عام، مرجع سابق.

(3) عبد الرزاق، عمر، الانتهاكات الإسرائيلية للاتفاقيات ذات العلاقة بالقطاع النقدي وأثرها على القطاع المصرفي والاقتصاد الفلسطيني بشكل عام، المرجع سابق.

الوطنية الفلسطينية العمل بموجب قانون ضريبة الدخل رقم (25) لسنة (1964)¹ الأردني وتعديلاته والمعمول به في محافظات الضفة الصادر في عمان بتاريخ 1965/4/1، وذلك ابتداءً من 2005\1\1 بعد أن صدر قانون رقم (17) لسنة 2004، المنشور في العدد (53) من جريدة الوقائع صفحة (5)، وأصبح ساري النفاذ بتاريخ 2005/1/1.

وبالرغم من ممارسة السلطة صلاحيتها فيما يخص الضرائب المباشرة، إلا أن الاحتلال قيد صلاحيتها في الضرائب غير المباشرة بشكل كبير وتشمل الضرائب المباشرة ضريبة الدخل على الأشخاص الطبيعية والمعنوية وضريبة الأملاك، أما الضرائب غير المباشرة تشمل القيمة المضافة والجمارك والشراء وغيرها.

وقبل نشوء السلطة الفلسطينية، واستقلاليتها في إدارة المال العام الفلسطيني، استطاع الاحتلال الإسرائيلي استنزاف الموارد المالية للفلسطينيين بعدة أدوات، من خلال الضرائب، حيث كانت الضرائب التي تم جبايتها من قبل سلطات الاحتلال عبئاً كبيراً غير مبرر على سكان المناطق المحتلة، لذا ساهمت في لعب دور في التخلف الاقتصادي، وكانت بمثابة نزيف للفائض إلى جانب إعاقة مقصودة لإصدار رخص الاستثمار⁽²⁾.

وتبرز ممارسات حكومة الاحتلال في جباية الضرائب من الفلسطينيين بعدة طرق منها التالي:

1- الاقتطاع الجمركي، وهي رسوم مفروضة على واردات هذه المناطق، عبر الموانئ والمطارات التابعة لحكومة الاحتلال، وتذهب هذه الضرائب إلى خزينة الاحتلال بشكل غير مشروع بدل إنفاقها على دافعيها، والحقيقة أن أرباح الاحتلال من هذه الضرائب، هي سبب اقتناع الكثير من الباحثين أن الاحتلال هو المستفيد إقتصادياً بصورة أساسية.

2- ضريبة الدخل والضمان الاجتماعي التي تُجبي من عمال هذه المناطق العاملين في الداخل المحتل، وتبقي عليها حكومة الاحتلال جزئياً لدرجة تدخل منظمة العمل الدولية، ولكن دون

(1) قانون ضريبة الدخل الانتدابي رقم (13) لسنة 1947 وتعديلاته والمعمول به في محافظات غزة المنشور في الوقائع الفلسطينية (الانتداب البريطاني) العدد 1568 تاريخ النشر 29 آذار، 1947 صفحة 117، بموجب نص المادة (50) من قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004،

(2) صبيح، ماجد وآخرون (2010): الاقتصاد الفلسطيني، منشورات جامعة القدس المفتوحة، عمان، الأردن، ص 51.

جدوى، إضافة إلى الأرباح التي تحققتها حكومة الاحتلال من تشغيل هؤلاء العمال في مواقع العمل في أراضي ال48، حيث تربح كذلك من عملية تشغيلهم من جهة، ولأن السلع التي ينتجونها تبقى داخل اقتصادها⁽¹⁾.

وتشير الإحصاءات بأن مجمل الفوائد الاقتصادية التي تجنيها حكومة الاحتلال بفعل احتلالها للضفة الغربية وقطاع غزة خلال الفترة من عام 1967-1985م قد بلغت 22.09 مليار دولار، وهذه المبالغ بمثابة دخل صاف لاقتصاد حكومة الاحتلال ولا يدخل ضمنها الفائدة التي تعود على اقتصاد الاحتلال سواء من فائض التبادل التجاري الضخم مع المناطق المحتلة الذي بلغ 420 مليون دولار 1985 و 4.4 مليار دولار خلال الفترة 1968-1985، ومن التحويلات النقدية إلى المناطق المحتلة من الخارج التي تبلغ سنوياً (300) مليون دولار أي أن مجمل الفوائد الاقتصادية التي جناها الاحتلال الإسرائيلي من احتلاله للضفة الغربية وقطاع غزة قد بلغ 5.4 مليار دولار خلال الفترة من 1968-1985، وهذه الفوائد والمنافع الاقتصادية التي حققتها الاحتلال جاءت من قيمة الأراضي والعقارات التي تمت مصادرتها، ومن العمالة وفروق الأجور (الاقطاع من الأجور)، ومن مصادرة المياه والسياحة والتحويلات النقدية من الخارج⁽²⁾.

ويعاني النظام الضريبي الفلسطيني منذ اتفاق باريس مشاكل متعددة أهمها عدم ملائمة الإطار القانوني الذي يعود إلى حقبة تاريخية سابقة (باستثناء قانون ضريبة الدخل)، ويعود بعض القوانين (كقانون ضريبة الأملاك) إلى القانون الأردني عام (1964) في الضفة الغربية وقانون عام (1947) لقطاع غزة، وبعضها الآخر تم تغييره بعد إتفاق باريس (الضرائب غير المباشرة) تحت حكم الاحتلال الصهيوني. وقد ساهم ذلك في تفاقم مشكلة التهرب الضريبي في المجتمع الفلسطيني وخاصة ذلك الجزء المتمثل بعدم الإفصاح الدقيق عن النشاط الاقتصادي وهو إرث من فترة الاحتلال حيث كان التهرب الضريبي يعتبر من أعمال المقاومة الوطنية⁽³⁾.

(1) الوادية، فادي إسماعيل، (2018): دور السياسات الضريبية الفلسطينية في جذب الاستثمارات، (رسالة غير منشورة)، جامعة الأزهر، غزة، ص 41.

(2) العاروري، تيسير (1987): الفوائد الاقتصادية التي تجنيها إسرائيل من احتلالها للضفة الغربية وقطاع غزة، جريدة الكاتب للثقافة الإنسانية والتقدم، عدد (86)، القدس، فلسطين، ص 97-111.

(3) صبيح، ماجد وآخرون (2010): الاقتصاد الفلسطيني، مرجع سابق، ص 52.

وعلى الرغم من اعتراف الجهات المسؤولة بأوجه القصور المختلفة فيما يتعلق بهذه الخصائص، إلا أن التقارير الرقابية المختلفة تشير إلى أن الحكومة لم تبذل الجهد الكافي لتحقيقها كالقيام بالدراسات اللازمة للوقوف على التشخيص الصحيح لها بشكل مسبق لإصدار القوانين⁽¹⁾.

وعلى صعيد الإيرادات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية فقد وضح الأمر بشأن الضرائب المباشرة والغير مباشرة على النحو التالي:

* الضرائب المباشرة :

فقد سمحت اتفاقية باريس الاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية بانتهاج سياسة ضريبية مباشرة مستقلة، ويشمل ذلك ضريبة الدخل على الأفراد والشركات وضرائب الملكية وضرائب ورسوم الحكم المحلي، كما نصت الاتفاقية على قيام الاحتلال بتحويل (75%) من ضرائب الدخل التي تخصمها من الفلسطينيين العاملين في الداخل المحتل و(100%) من الضرائب المخصومة من العاملين في المستوطنات، إضافة إلى ذلك يتوجب على الجانبين العمل معا لمنع الازدواج الضريبي في السلطة الوطنية الفلسطينية⁽²⁾.

* الضرائب غير المباشرة:

أما فيما يخص الضرائب غير المباشرة فقد نصت الاتفاقية على التزام السلطة الوطنية بسياسة الاحتلال بشأن ضريبة القيمة المضافة، وأن تكون ذاتها مطبقة على السلع المستوردة والسلع المنتجة محليا مع تمكين السلطة من تخفيض ذلك المستوى بمقدار نقطتين مئويتين، وتم وضع آلية لمقاصة الضرائب التي يحصلها كل طرف والمستحقة للطرف الآخر⁽³⁾.

(1) صالح، محمد عبد الفتاح (2007)، العوامل المساهمة في زيادة حجم عائدات السلطة الفلسطينية من ضريبة القيمة المضافة. الجامعة الإسلامية غزة.

(2) زعيتر، أحمد خميس، (2012): دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الأزهر، غزة.

(3) زعيتر، أحمد خميس، دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، المرجع السابق.

وفيما يلي نستعرض هنا أهم التطورات إلي شهدتها الضرائب الفلسطينية وهذه الضرائب هي (الدخل والقيمة المضافة):

أولاً- شرائح ضريبة الدخل والأرباح

أجرت السلطة الوطنية الفلسطينية أول تعديل على الشرائح الضريبية للأشخاص الطبيعيين 1998\1\1 بموجب مرسوم رئاسي (من 1-5000 دينار 5%، من 5001-12000 دينار 10%، 12001-20000 دينار 15%، والأشخاص المعنويين 20%)، وقامت السلطة بسن أول تشريع ضريبي فلسطيني هو قانون رقم (17) لسنة 2004، الصادر عن المجلس التشريعي والذي تم تطبيقه على الأراضي الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة ابتداء من 2005\1\1، حيث جاء في الفصل الرابع- معدلات وشرائح ضريبة الدخل، وذلك في نص المادة (14) منه والمتعلقة بالشرائح والنسب الضريبية والتي نصت: "تستوفي الضريبة على الدخل الخاضعة للضريبة وفقاً للنسب والشرائح التالية: أولاً: تستوفي الضريبة على الدخل الخاضع للضريبة للشخص الطبيعي المقيم وبعد الأخذ بعين الاعتبار الإعفاءات المنصوص عليها في هذا القانون حسب النسب والشرائح التالية: من 1-10000 دولار أمريكي 8%، من 10001 - 16000 دولار أمريكي 12%، وما زاد على ذلك 16%، ثانياً: الأشخاص المعنوية. تستوفي الضريبة على الدخل الخاضع للضريبة لأي شخص معنوي مقيم بنسبة 15.15%، ثالثاً: الشخص غير المقيم، تستوفي الضريبة بنسبة (16%) من الدخل المتحقق، رابعاً: شركات التأمين التي تقوم بالتأمين على الحياة. تستوفي الضريبة بنسبة (5%) على الدخل المتحقق لشركات التأمين التي تقوم بالتأمين على الحياة وذلك من المجموع الكلي لأقساط التأمين على الحياة المستحقة للشركة، ولا يجوز تنزيل أي مبلغ أو جزء من ذلك المبلغ لأي سبب من الأسباب وذلك بالرغم مما ورد في هذا القانون أو أي قانون آخر"⁽¹⁾.

(1) ينظر: المرسوم الرئاسي: رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بعد الاطلاع على القانون الأساسي المعدل، وعلى قانون ضريبة الدخل رقم (25) لسنة 1964م المعمول به في محافظات الضفة، وعلى قانون ضريبة الدخل رقم 13 لسنة 1947م المعمول به في محافظات غزة، وبناء على مشروع القانون المقدم من مجلس الوزراء، وبعد إقرار المجلس التشريعي بجلسته

وقد أجري تعديل تحديث آخر قرار بقانون رقم(8) عام 2011 والذي نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 2011/10/24 تناول الشرائح الضريبية للأفراد والشركات، حيث نصت المادة (16) منه:"1. تُستوفى الضريبة عن الدخل الخاضع لأي شخص طبيعي حسب النسب والشرائح الآتية: أ. من (1 حتى 40000 شيكل) بنسبة (5%) . ب. من (400001 حتى 80000 شيكل) بنسبة (10%) . ج. ما زاد عن ذلك بنسبة (15%) . 2. تستوفى الضريبة على الدخل الخاضع للضريبة لأي شخص معنوي بنسبة (15%) . 3. تُستوفى الضريبة بنسبة (5%) على شركات التأمين التي تقوم بالتأمين على الحياة وذلك من المجموع الكلي لأقساط التأمين على الحياة المستحقة للشركة، أما الدخول الأخرى المتأتية للشركة من غير هذا النشاط يطبق عليه أحكام هذا القرار بقانون وكما ورد في الفقرة (2) من هذه المادة. 4. تعتبر الضريبة المُستوفاة من الشخص المعنوي ضريبة نهائية لا يجوز ردها أو تقاصها لأي شريك أو مساهم. 5. لمجلس الوزراء بتسيب من الوزير تعديل الشرائح والنسب الضريبية المشار إليها في هذه المادة كلياً أو جزئياً وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة"⁽¹⁾.

والتعديل الأخير بموجب مرسوم رئاسي قرار بقانون رقم (5) لسنة 2015، وذلك كما في نص المادة (4) منه على النحو التالي: "1- تستوفى الضريبة على الدخل الخاضع لأي شخص طبيعي حسب النسب والشرائح الآتية: أ. من (1 -75.000) شيكل بنسبة (5%) . ب. من (75000-150000) شيكل بنسبة (10%) . ج. ما زاد عن ذلك بنسبة، 15% وبموجب نص المادة (5) منه: 2. تستوفى الضريبة على الدخل الخاضع لأي شخص معنوي بنسبة 15%، باستثناء شركات الاتصالات والشركات التي تتمتع بامتياز أو احتكار في السوق الفلسطيني بحيث تخضع لنسبة 20%"⁽²⁾.

المنعقدة بتاريخ 2004/11/24م، و نص المادة (14) من قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004، والمنشور في مجلة الوقائع رقم (83) لسنة 2004 صفحة (5) وأصبح ساري النفاذ في 2005/1/1.

(1) خلف، جهاد صبحي (2014)، *ضريبة الدخل بموجب قرار بقانون رقم 8 لسنة 2011*، دراسة تحليلية نقدية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ص35.

(2) معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) (2015)، *تعديلات قانون ضريبة الدخل، الأهداف والنتائج المتوقعة*، ورقة خلفية، جلسة طاولة مستديرة رقم (4)، حزيران، 2015، ص3.

ويتم حساب معادلة التقدير الدخل الخاضع للضريبة = الدخل الإجمالي من كافة المصادر مطروحا منه التنزيلات والإعفاءات القانونية.

ومما سبق ترى الباحثة أن تعديل قانون ضريبة الدخل بشكل متقارب غير عادلة حيث أبقّت على شريحة موحدة على الأشخاص المعنويين وهي متدنية جدا دون التمييز بين العمل التجاري والعمل البنكي والعمل الصناعي وغيرها .

ثانياً- ضريبة القيمة المضافة:

يضيق هامش الصلاحيات التي تمنحها اتفاقية باريس للسلطة الوطنية الفلسطينية بخصوص ضريبة القيمة المضافة والضرائب غير المباشرة الأخرى. فقد فرضت الاتفاقية على السلطة الوطنية الالتزام بنظام سلطات الاحتلال للاستيراد، (معدلات الضرائب المختلفة-الجمارك والشراء وغيرها، والمعايير والترخيص وبلد المنشأ والتقييم لأغراض الجمارك) والقيمة المضافة على المنتجات المحلية والمستوردة كحد أدنى للنظام الفلسطيني مع الاستثناءات المنصوص عليها بخصوص القوائم السلعية المختلفة والتي سمحت الاتفاقية باستقلال السلطة في تحديد النظام الضريبي الخاص بها ومعدلات الضريبة عليها وبخصوص معدل ضريبة القيمة المضافة والذي سمحت الاتفاقية بأن يكون أقل من ذلك في اقتصاد حكومة الاحتلال بنقطتين مؤيتين⁽¹⁾.

ومن جهة أخرى تعتبر صلاحيات هذه النصوص محدودة إلى درجة عدم القدرة الفلسطينية على التصرف بها، إلا أننا نعتقد أن هناك إمكانية للتغيير في بعض الجوانب التي لم تنص عليها الاتفاقية أو لم تكن صريحة في منع تعديلها وتستطيع السلطة الوطنية الاستفادة منها:

وينص البند السابع على ما يلي: "ستقوم السلطة الفلسطينية بجباية ضريبة القيمة المضافة بنسبة واحدة على كل البضائع والخدمات المنتجة محلياً والواردات التي يقوم بها الفلسطينيون سواء وردت في القوائم الثلاث المذكورة أعلاه أم لا، كما بالإمكان تثبيتها عند مستوى 15% إلى 16%".

(1) عبد الرازق، عمر، (2004).

ينص اتفاق باريس على الأعمال المعفية من الضريبة المضافة التي لا يتجاوز إجمالي مبيعاتها 12000 دولار سنويا ، ويبدو أن هذا الحد هو الذي كان مطبقا في الداخل المحتل في حينه. وأما اليوم، فالحد المعفي من ضريبة القيمة المضافة في أراضي ال48 يبلغ 100000 شيقل وهو ما يعادل حوالي 26000 دولار وهنا لا يسجل المعفي في النظام ولا يقدم فواتير ولا يسترد ما يدفعه من ضريبة قيمة مضافة على مدخلات إنتاجه⁽¹⁾.

وتمييزاً عن الملف المعفي، هناك ما يعرف بالملف الصفري لدى حكومة الاحتلال، حيث يسجل "العمل" في ضريبة القيمة المضافة ويكون معدل الضريبة التي يدفعها يساوي صفراً (أي لا يدفع ضريبة قيمة مضافة) ولكنه يكون مؤهلاً لاسترداد ما قام بدفعه من ضريبة قيمة مضافة على مدخلات الإنتاج التي استخدمها. وتستخدم هذه السياسة في دعم بعض القطاعات المختارة كالسياحة أو غيرها وتستطيع السلطة الفلسطينية على أثرها الاستفادة من بعض التغيرات في نظام ضريبة القيمة المضافة من قبيل التوسع في الملف الصفري واعتماد الصيغة ذاتها للملف "المعفي" من أجل التخفيف من عبء ضريبة القيمة المضافة⁽²⁾.

وترى الباحثة أن نظام ضريبة الدخل الفلسطيني المتبع من قبل الحكومات الفلسطينية متدني، والذي أصبح بعد تعديلات عام 2012,2015 أقل تصاعدياً من قبل وهذا يؤدي إلى تقليص العدالة الضريبية التي تعد أحد أهداف قوانين ضريبة الدخل ومن المتوقع أن تزداد الفجوات الداخلية بين الفئات الاجتماعية المختلفة، ولازالت مساهمة ضريبة الدخل لا تتجاوز 5% من إيرادات الخزينة العامة والتي لا تتوافق مع إيرادات القيمة المضافة التي تشكل المورد الرئيسي لتمويل الموازنة، وبالتالي يحتاج إلى إعادة النظر من حيث الأعباء الضريبية والإعفاءات لتكون أكثر عدالة وبرفع النسب الضريبية على المكلفين المعنويين وخاصة الشركات المالية والتجارية والاتصالات وغيرها من الشركات الإحتكارية ،وتعزيز العمل مع أصحاب المهن الحرة لرفع نسبة مساهمتهم وتوسيع نطاق الجباية لتصل إلى أصحاب المهن التي تحقق دخل عالي في القرى الفلسطينية.

(1) عبد الرازق، عمر، الانتهاكات الإسرائيلية للاتفاقيات ذات العلاقة بالقطاع النقدي وأثرها على القطاع المصرفي والاقتصاد الفلسطيني بشكل عام، مرجع سابق.

(2) عبد الرازق، عمر، الانتهاكات الإسرائيلية للاتفاقيات ذات العلاقة بالقطاع النقدي وأثرها على القطاع المصرفي والاقتصاد الفلسطيني بشكل عام، المرجع السابق.

وبالرغم من فعالية السياسة الضريبية في تحفيز الاستثمار، إلا أن الاستثمار دون المستوى المطلوب، ويعود ذلك إلى أن المواطن الفلسطيني لا يشعر في بيئة آمنة للإستثمار تحفظ أمواله واستثماراته وحرية في الإستثمار.

المطلب الثالث- مخالفات الاحتلال لبنود اتفاق باريس الاقتصادي:

ولفهم طبيعة هذا البروتوكول لا بد من تسليط الضوء على البنود المرتبطة في موضوع الدراسة والتي تم مخالفتها من سلطات الاحتلال:-

اللجنة الاقتصادية المشتركة: المادة الثانية من البروتوكول التي تنص على أن: "أ-يشكل الجانبان لجنة اقتصادية فلسطينية-إسرائيلية مشتركة ويشار إليها من الآن فصاعداً، ويمكن لكل جانب أن يطالب بمراجعة أي مسألة تتعلق بالاتفاق عن طريق اللجنة وذلك لمتابعة تنفيذ هذا البروتوكول ومعالجة المشاكل المتعلقة به والتي قد تبرز من وقت لآخر (JEC)، ب-اللجنة المشتركة ستخدم لجنة مستمرة للتعاون الاقتصادي كما حددت في الملحق الثالث من إعلان المبادئ. ج- ستكون اللجنة المشتركة من عدد متساوٍ من الأعضاء من كل جانب ويمكن تشكيل لجان فرعية إذا دعت الضرورة لذلك إضافة إلى اللجان الفرعية المحددة في البروتوكول، ويمكن للجنة الفرعية أن تضم خبراء حسب الضرورة. د- اللجنة المشتركة ولجانها الفرعية ستتوصل إلى قراراتها بالاتفاق لتحديد قواعدها الإجرائية وعملها، بما في ذلك مواعيد وأماكن اجتماعاتها⁽¹⁾".

وكان من المفترض لتشكيل هذه اللجنة ضمان لتنفيذ بنود بروتوكول باريس ومع اندلاع انتفاضة الأقصى عام 2000، توقف عمل اللجنة وجميع اللجان الفنية والفرعية، ويعود توقف اللجنة لأسباب سياسية بين الجانبين، وفي عام 2009 تم عقد لقاء للجنة المشتركة ترأسها وزير الاقتصاد الفلسطيني د. باسم ياخوري ونائب رئيس التطوير في حكومة الاحتلال سيلفان شالوم، وفيها قام الجانب الفلسطيني بتقديم ورقة عرض فيها مطالبه، وكان من المفترض تلبية الاحتلال لهذه المطالب التي بالأساس هي لمعالجة المشاكل التي تسبب بها الاحتلال بشكل مباشر بالأوضاع

(1) بروتوكول العلاقات الاقتصادية بين سلطة الإحتلال ومنظمة التحرير الفلسطينية الموقع في نيسان \ ابريل 1994

المعيشية والاقتصادية للمواطن الفلسطيني ولم يتم تلبيتها، وعليه لم يلتق الجانبان مجدداً ليتوقف عمل هذه اللجنة مما أحدث إخلال كبير في تطبيق بنود بروتوكول باريس⁽¹⁾.

نصت المادة الثالثة من الاتفاقية على ضرائب الاستيراد والتي تنص على: "أ- ستكون سياسات الجمارك والاستيراد لكلا الجانبين وفقاً للمبادئ والترتيبات المفصلة في هذه المادة- سيكون للسلطة الفلسطينية كل الصلاحيات والمسؤوليات في مجال سياسة وإجراءات الاستيراد والجمارك فيما يتعلق بالسلع في (القائمة 1أ، والقائمة 2أ). ج- إن سياسة الاستيراد التي ستتبعها السلطة الفلسطينية فيما يتعلق بالقائمتين "1أ و 2أ" ستشمل، بشكل مستقل ومن وقت لآخر تحديداً وتغييراً في نسبة الجمارك وضريبة المشتريات والضرائب والرسوم والجبائات الأخرى، وتنظيم متطلبات وإجراءات الترخيص والمقاييس وستعتمد وسيلة تقدير الجمارك على اتفاقية الجات."

وتشير إلى وجود اتحاد جمركي بين الاقتصاديين، ومن أهم بنود الاتحاد الجمركي حرية انتقال السلع بين المناطق وعبرها، وهو ما ينص عليه أيضاً في الفقرة الثالثة عشر من هذا البند والتي تنص على: "بالإضافة لنقاط الخروج والعبور وفقاً للمادة المتعلقة بالممرات في الملحق "1" من الاتفاق بغرض تصدير واستيراد البضائع، للجانب الفلسطيني الحق في استخدام كل نقاط العبور والخروج من الداخل المحتل المخصصة لذلك الغرض، وستعطى الصادرات والواردات للفلسطينيين من خلال نقاط العبور والخروج معاملة اقتصادية وتجارية متساوية"⁽²⁾.

ونلاحظ خلاف ذلك على أرض الواقع من بناء مستوطنات وإغلاق المعابر ووضع قيود على السلع مثل منع الاستيراد والرقابة المشددة وفرض الغرامات الباهظة، والمعاملة التمييزية في الإجراءات الجمركية لبضائع المستوردين الفلسطينيين، وهو ما يؤدي بدوره إلى زيادة الشراء من بضاعة الاحتلال عوضاً عن الاستيراد من الخارج، ومن جهة أخرى فرض القيود على حركة الأشخاص ومنع السلع الفلسطينية من الدخول إلى أراضي الـ48.

أما فيما يتعلق بنقاط العبور والخروج والتي تنظمها الفقرتين الثالثة عشر، والرابعة عشر من المادة الثالثة التي تنص على: أ. الشحن: سيكون للسلطة الفلسطينية كامل الصلاحية والمسؤولية في

(1) الشعبي، هالة. (2013): بروتوكول باريس الاقتصادي، ورقة عمل، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس).

(2) الشعبي، هالة. بروتوكول باريس الاقتصادي، ورقة عمل، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس). المرجع السابق.

نقاط الجمارك الفلسطينية "منطقة الشحن"، وتطبيق سياسة الجمارك والاستيراد على البضائع المتفق عليها كما حددت في هذا البروتوكول، ويشمل ذلك التفتيش وجباية الضرائب والرسوم الأخرى، عند استحقاقها سيكون موظفو الجمارك التابعين لحكومة الاحتلال حاضرين، وسوف يتسلمون من مسؤولي الجمارك الفلسطينية نسخة من الوثائق الضرورية المتعلقة بكل شحنة، ويكونون مخولين بطلب القيام بالتفتيش وهم موجودون على البضائع وجباية الضرائب، وسيكون موظفو الجمارك الفلسطينيون مسؤولين عن القيام بالإجراءات الجمركية بما فيها التفتيش وجباية الضرائب المستحقة. في حالة عدم الاتفاق على تخليص أي شحنة وفقاً لهذه المادة، فسيتم تأجيل تفتيش الشحنة لفترة أقصاها 48 ساعة، ستحمل اللجنة الفرعية المشتركة خلالها المسألة على أساس الأحكام ذات العلاقة بهذه المادة، وسيتم تحرير الشحنة بناءً على قرار اللجنة الفرعية فقط ب. مسار المسافرين الخاص بالجمارك: وسيدير كل جانب الإجراءات الجمركية لمسافريه، بما في ذلك التفتيش وجباية الضرائب، التفتيش وجباية الضرائب المستحقة على الفلسطينيين المارين عبر المسار الجمركي الخاص بهم، وستكون من مسؤولية موظفي الجمارك التابعين للسلطة الفلسطينية. وسيكون لموظفي الجمارك التابعين للاحتلال وجود غير مرئي في مسار الجمارك الفلسطيني، وهم مخولون بطلب إجراء تفتيش للبضائع وجباية الضرائب المستحقة، وفي حالة الاشتباه، سيتم التفتيش من قبل موظفين فلسطينيين في غرفة منفصلة بحضور موظف جمارك الاحتلال، عند نقاط العبور على نهر الأردن وفي قطاع غزة⁽¹⁾.

لكن في الواقع تم إغلاق جسر الأمير محمد عام 2000 بحجة الصيانة ولم يتم فتحه حتى الآن وأصبح المعبر الوحيد للضفة الغربية جسر الملك حسين، وبعد عام 1998 منع الاحتلال أي تواجد لموظفي الجمارك الفلسطينيين على جسر الملك حسين.

أما في غزة وفقاً لاتفاقية أوسلو في الملحق الأول المادة التاسعة، يستطيع الفلسطينيون استخدام خمسة معابر وهي:

- معبر كارني التجاري.
- معبر بيت حانون (إيرز).

(1) بروتوكول باريس الاقتصادي حول العلاقات الاقتصادية بين حكومة الاحتلال الإسرائيلي ومنظمة التحرير الفلسطينية.

• معبر صوفا التجاري لمرور الوقود ومشتقاته.

• معبر رفح على الحدود المصرية.

• معبر كارم أبو سالم للسياح.

إلا أنه وبتاريخ 12 حزيران 2007 قام الاحتلال بحظر نقل البضائع من خلال معبر كارني باستثناء حزام ناقل واحد لنقل الحصى، وفي مارس 2009 قامت بإغلاق معبر صوفا، واستخدام معبر كارم أبو سالم تدريجاً عام 2007 كمعبر تجاري وحيد لقطاع غزة، تم وفي حزيران عام 2007 تم إغلاق معبر رفح حتى ثلاثة أعوام ليعود فتحه بسبب ضغوط دولية ليكون تحت إشراف جمهورية مصر وحكومة غزة⁽¹⁾.

وبالنسبة للضرائب الغير مباشرة تنظم المادة السادسة من بروتوكول باريس الضرائب غير المباشرة على الإنتاج المحلي، التي تنص على "أ- ستفرض وستجبي دوائر الضرائب لحكومة الاحتلال والفلسطينية ضريبة القيمة المضافة، وضرائب المشتريات على الإنتاج المحلي، إضافة إلى أي ضرائب أخرى غير مباشرة في مناطق نفوذها. ب- معدلات ضريبة الشراء ضمن ولاية كل دائرة ضريبية ستكون متطابقة فيما يتعلق بالسلع المنتجة محلياً والبضائع المستوردة. ت- معدل ضريبة القيمة المضافة لحكومة الاحتلال حالياً هو 17%، معدل القيمة المضافة الفلسطينية ستكون 15% إلى 16%، ث- سيزود الطرف الآخر عند الطلب بفواتير لغاية التحقق كل دائرة ضريبية ستكون مسؤولة عن تقديم فواتير لغايات التحقق لمدة ستة أشهر بعد استلامها. د- مطالبات المقاصة يتم تسويتها في غضون ستة أيام من الاجتماع، من خلال دفعة من الطرف الذي يكون الرصيد الصافي لغير صالحه للطرف الآخر. ذ. تقوم دوائر ضرائب الاحتلال بجباية ضريبة القيمة المضافة وتحولها إلى السلطة الفلسطينية مقابل نسبة 3% منها بدل خدمات².

(1) الشعبي، هالة: بروتوكول باريس الاقتصادي، ورقة عمل، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس). مرجع سابق.

(2) بروتوكول باريس الاقتصادي الموقع سنة 1994. مرجع سابق .

وتسجل الأعمال التجارية لغايات ضريبة القيمة المضافة لدى دائرة الضريبة في مكان إقامتها وفي الجانب الذي تعمل فيه، ويتم التعامل بين الطرفين من خلال فاتورة مقاصة فلسطينية وفاتورة مقاصة من جانب الاحتلال.

الفاتورة الأولى للجانب الفلسطيني تبين حجم التبادل التجاري الصادر من الأراضي الفلسطينية إلى أراضي الـ48، والفاتورة الثانية مقاصة الاحتلال وهي تبين حجم التبادل التجاري الوارد من الاحتلال إلى المناطق الفلسطينية، ثم يقوم الطرفان بإجراء تقاص وفقاً لفواتير المقاصة المقدمة من الجهتين، ويتم رصد وتسديد الفرق ما بين مقاصة الطرفين، وبحسب هذه الآلية لا يعترف الاحتلال بالبضائع المنقولة بين الطرفين إلا بوجود فاتورة مقاصة مصاحبة لهذه البضائع على أن تكون مكتوبة بالعربية أو العبرية أو الإنجليزية، حيث أن هذه الفواتير صالحة لمدة 6 شهور من تاريخ إصدارها، مستغل الطرف الصهيوني هذا البند من الاتفاق حيث تلغى أي فاتورة بعد انتهاء الـ6 أشهر⁽¹⁾.

لكن عملياً لم يلتزم الاحتلال بتحويل مطالبات المقاصة للفلسطينيين بالوقت المحدد أي بعد ستة أيام من عقد الاجتماع، أما عن الاجتماعات التي كانت مقرره أن تكون شهرية كان هناك عدة انقطاعات من جهة الاحتلال، مما يؤثر على فواتير المقاصة، ومنذ انتفاضة الأقصى حتى عامنا هذا تبعا للتطورات السياسية وللضغط على قرارات السلطة الفلسطينية قامت باحتجاز أموال المقاصة وهذا مخالف لبروتوكول باريس الاقتصادي.

وعند النظر إلى هذه الانتهاكات تجد الباحثة أن الشعب الفلسطيني يعاني من انتهاك حقوقه السياسية والتجارية والمالية ومن المهم معرفة أن بروتوكول باريس الاقتصادي يشكل عبئاً ثقيلاً على الإقتصاد الفلسطيني وذلك لعدم التوازن والتكافؤ بين جانبي الاتفاق، ولم تستطع السلطة الوطنية الفلسطينية الانفكاك عن اقتصاد الاحتلال فقد نجم عن هذه الاتفاقيات اضطرابات عديدة في سوق العمل والتجارة الخارجية والمالية العامة، وكذلك حرمان الإقتصاد الفلسطيني من أدوات

(1) الشعبي، هالة: بروتوكول باريس الاقتصادي، ورقة عمل، مرجع سابق.

السياسة النقدية، نظراً لعدم وجود عملة وطنية. وقد انعكست هذه التشوهات والاختلالات على جميع المؤشرات الاقتصادية.

وبتاريخ 2020\5\19 أعلن الرئيس الفلسطيني محمود عباس، بعد اجتماع للقيادة الفلسطينية في رام الله رداً على تصريح بنيامين نتنياهو على ضم الكتل الاستيطانية في الضفة الغربية وغور الأردن، بوقف جميع الاتفاقات والتفاهات مع الحكومتين الأمريكية وحكومة الاحتلال ومن جميع الالتزامات المترتبة عليها بما فيها الأمنية.

وأضاف: على سلطة الاحتلال ابتداء من الآن، أن تتحمل جمع المسؤوليات والالتزامات أمام المجتمع الدولي كقوة احتلال في أرض دولة فلسطين المحتلة، وبكل ما يترتب على ذلك من آثار وتبعات وتداعيات، استناداً إلى القانون الدولي والقانون الدولي الإنساني، وبخاصة اتفاقية جنيف الرابعة لعام 1949⁽¹⁾

جاء هذا القرار مفاجئاً من حيث توقيته، حيث أن السلطة مقيّدة بالتزامات أوصلو فهي لا تملك إلا العودة إلى حاضنتها الأصلية، وبالرغم من الإجماع الفلسطيني على تأييد هذه الخطوة إلا أن هناك تساؤلات حول فعالية هذا القرار، خاصة أن حكومة الاحتلال لم تعلن عن إلغاء الاتفاقيات الموقعة مع منظمة التحرير الفلسطينية رغم أنها أفرغتها من كل مضمونها ولم يتبق منها إلا ما يخدم مصالحها بل شرعت بالتحرك بعيداً عن السلطة الفلسطينية، من أجل التعامل المباشر مع القطاع الخاص الفلسطيني، كإجراء تريد من خلاله إضعاف الموقف الرسمي بعد قرار التحلل من الاتفاقيات الموقعة⁽²⁾.

وتمثل ذلك من خلال عرض سلطات الاحتلال التعامل المباشر مع رجال الأعمال والقطاع الخاص، في إصدار التصاريح، وإعطاء التسهيلات، بعيداً عن القنوات الرسمية في السلطة الفلسطينية، وتضمن قرار وقف التنسيق الأمني والمدني مع الاحتلال، عدم استلام أموال عائدات

(1) موقع قناة الميادين الإخباري: <https://www.almayadeen.net/news/politics/1399536>

(2) جريدة القدس العربي، التحلل من الاتفاقيات مع الاحتلال فرصة تاريخية للتخلص من القيود التي تكبل الفلسطينيين، عدد 2021/5/3.

الضرائب الفلسطينية التي تشكل نحو ثلثي موازنة السلطة الفلسطينية، مما سبب عجزاً كبيراً لها، وسنعرض آثاره في الفصل اللاحق⁽¹⁾.

وترى الباحثة أنه كان من المفروض من القيادة الفلسطينية بعد احتجاجات المجتمع المحلي وتأثره اقتصادياً بعدم استيفاء المقاصة المالية، أن تتخذ موقف تجاه انتهاكات الاحتلال، والمطالبة بإعادة النظر بالاتفاقيات المبرمة مع حكومة الاحتلال بهذا الخصوص.

غير أن إعلانها إعادة علاقاتها المتوقفة مع الاحتلال مساء الثلاثاء بتاريخ 2020\11\24 على القنوات المحلية شكل مفاجأة غير متوقعة للفلسطينيين في سرعته وملاساته، رغم توقعه بإعادة هيكله الاقتصاد الفلسطيني والبدء بمرحلة الانفكاك عن اقتصاد حكومة الاحتلال، أو إقامة اتفاقيات جديدة لصالح الاقتصاد الفلسطيني، إلا أن عودة العمل بالاتفاقيات جاءت بدون أي تغيير أو تعهد بالالتزام .

وجاء الإعلان من خلال رئيس الهيئة العامة للشؤون المدنية في السلطة الفلسطينية الوزير حسين الشيخ، قال فيها: إن"السلطة قررت إعادة العلاقات مع الاحتلال إلى ما قبل 19 مايو/أيار الماضي، وذلك بعد تأكيدات بالتزام حكومة الاحتلال بالاتفاقيات الموقعة".

المبحث الثاني- تبعية الاقتصاد الفلسطيني لإقتصاد الاحتلال:

عملت حكومة الاحتلال منذ احتلالها للضفة الغربية وقطاع غزة ؛ على تفكيك ارتباط المواطن الفلسطيني بأرضه من خلال الاستيلاء على الموارد الطبيعية (الأرض - المياه)، وتضييق فرص العيش أمامه عبر تقييد نمو القطاعات الإنتاجية القادرة على خلق فرص العمل⁽²⁾. وبعد استلام السلطة الفلسطينية عام 1994 إدارة الضفة الغربية وقطاع غزة، ورثت اقتصاداً يعاني حالة من فقدان التوازن، جراء حالة التبعية لإقتصاد حكومة الاحتلال، بالاعتماد الكبير على العمل خارج الاقتصاد المحلي، والمستوى المنخفض للتصنيع والاعتماد الكبير في التجارة الخارجية على شريك

(1) المرجع السابق (جريدة القدس العربي).

(2) سرداح، خليل عطا محمد، الاقتصاد الفلسطيني بين فك الارتباط مع الاقتصاد الإسرائيلي وآفاق التكامل الإقليمي، مرجع سابق.

تجاري واحد هو الاحتلال الإسرائيلي، والافتقار إلى البنية التحتية والخدمات الاجتماعية وشح تمويل السلع العامة، ويظهر ملامح هذه التبعية بشكل واضح في مؤشرات سوق العمل، والتجارة الخارجية، والمالية العامة، إضافة إلى الاعتماد بشكل رئيسي على الخدمات الأساسية المستوردة من سوق الاحتلال كالوقود والكهرباء⁽¹⁾.

وتسببت هذه التبعية بحالة من التذبذب والضعف في مستويات النشاط الاقتصادي؛ وارتفاع معدلات البطالة؛ وتسارع وتيرة العجز التجاري والدين العام؛ أدى ذلك إلى بيئة غير مواتية للقطاع الخاص ولجذب الاستثمارات الخارجية، الأمر الذي أفضى إلى المزيد من الاعتماد على المنح والمساعدات لمعالجة الاختلالات بشكل أساسي في الموازنة العامة، كما عانى الاقتصاد الفلسطيني من غياب العملة الوطنية وعدم تمكنه من تطبيق سياسات اقتصادية مستقلة تتلاءم والحالة الاقتصادية الراهنة، وتتسجم مع التطورات والمستجدات الاقتصادية المحلية والعالمية⁽²⁾.

ومما لاشك فيه أن الظروف السياسية وهيمنة الاحتلال على الاقتصاد الفلسطيني تؤثر على طبيعة التبادل التجاري بين فلسطين وباقي دول العالم، مما أدى إلى عجز مزمن في الميزان التجاري الناتج عن محدودية قدرة الصادرات على تغطية الواردات وأسهم في تعميق درجة التبعية، التي جعلته من القطاعات الإنتاجية المولدة للسلع والبضائع الهشة وغير القادرة على تلبية احتياجات السوق المحلية وبالتالي تحولها صوب الاعتماد على بضائع الاحتلال بالدرجة الأولى في تلبية الطلب المحلي من جهة، ومن جهة أخرى إهمال القطاع الخاص في تحسين وتطوير الإنتاجية لتلبية حاجة السوق المحلية مع رغبتهم في تحقيق الربح الفاحش على حساب رداءة الإنتاج بدون استغلال الفرصة المتاحة أمامهم في تطوير إنتاجهم⁽³⁾.

ولا تقل أهمية التجارة عن باقي القطاعات الاقتصادية؛ إذ تعد إحدى المقومات الاقتصادية التي تساعد في زيادة الناتج المحلي الإجمالي، و تزويد السوق المحلي بمختلف السلع اللازمة؛ إضافة إلى أنها تعمل في علاقة اقتصادية تكاملية مع باقي الأنشطة الاقتصادية لأي دولة في سبيل

(1) سلطة النقد الفلسطينية، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، (2019)، فلسطين ومنظمة التجارة الفلسطينية، رام الله .

(2) سلطة النقد الفلسطينية، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، المرجع السابق.

(3) نصر الله، عبد الفتاح (2003): التجارة الخارجية الفلسطينية، تحليل ورؤية نقدية (كتاب رقم 20087)، إصدار

رقم(7)، إدارة الدراسات والتخطيط، رام الله، ص 36.

تحقيق النهوض الاقتصادي والتنمية الاقتصادية الذي يهدف إلى تحقيق استقلال أي قرار سواء كان سياسياً أو اقتصادياً أو عسكرياً⁽¹⁾.

المطلب الأول- هيكل الاقتصاد الفلسطيني:

إن الإشارة لوجود هيكل اقتصادي فلسطيني لا يعبر بالضرورة عن تكامل هذا الهيكل وصحة أدائه، ولا يظهر صورة الاقتصاد كما في الدول التي تملك السيادة الكاملة على قرارها، ويشير الاقتصاد في الأراضي الفلسطينية إلى مجموعة من الأنشطة الاقتصادية التي تتم ممارستها في عدد من المناطق التابعة لإدارة السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية وقطاع غزة⁽²⁾، وهي مناطق منقوصة السيادة بفعل السياسات والإجراءات الاقتصادية والأمنية من سلطات الاحتلال، كذلك القيود التي يفرضها اتفاق باريس الاقتصادي⁽³⁾.

وتتمثل في القطاعات الآتية:

أولاً- القطاع الزراعي:

للقطاع الزراعي الفلسطيني دوراً رئيسياً في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، كما كان القطاع الحيوي الذي ساهم في توفير الغذاء للشعب الفلسطيني، واستيعاب جزء كبير من الأيدي العاملة، وما يزال أهم دعائم الاقتصاد الوطني، ومع قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية، تم التعامل مع حلقة القطاع الزراعي على أنها الأضعف من بين حلقات الاقتصاد الفلسطيني، وإن مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي تراجع، فمن 36% في السبعينات من القرن الماضي، إلى 25% من الثمانينيات، وفي بداية التسعينات كانت النسبة حوالي 13%، استمرت هذه النسبة لتصل إلى

(1) سرداح، خليل عطا محمد: الاقتصاد الفلسطيني بين فك الارتباط مع الاقتصاد الإسرائيلي وآفاق التكامل الإقليمي، مرجع سابق.

(2) مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، (2019)، الانفكاك الفلسطيني عن الاقتصاد الإسرائيلي النباتية الطازجة في فلسطين، ورقة رقم (4) "الزراعة النباتية الطازجة في فلسطين"، ضمن سلسلة أوراق اقتصادية سياسية، رام الله.

(3) بكدار، (2008)، البنية التي تحتاجها التجارة الفلسطينية، المجلس الاقتصادي للتنمية والإعمار، تقرير منشور. رام الله.

8.2% من العام 2000، وإلى حوالي 5.5% في العام 2009، وبلغت حوالي 3% في العام 2018 حسب بيانات الحسابات القومية الصادرة عن الإحصاء الفلسطيني⁽¹⁾.

وقد استغل الاحتلال تصنيف الأراضي في اتفاق أوسلو (أ، ب، ج) لإحكام السيطرة على الأراضي الفلسطينية خاصة في مناطق (ج) والتي تبلغ مساحتها 3,375 ألف دونم، حيث تبلغ الأراضي التي يستغلها الاحتلال في المناطق المصنفة (ج) حوالي 2,642 ألف دونم وتشكل ما نسبته 76,3% من مجمل المساحة المصنفة (ج) بالإضافة إلى الاستيلاء على مئات الدونمات الخاصة بالفلسطينيين من خلال توسيع حواجز الاحتلال وإقامة نقاط مراقبة عسكرية لحماية المستعمرات، بالتالي يعتبر هذا التصنيف العامل الأساسي في ضعف القطاع الزراعي⁽²⁾.

مكانة القطاع الزراعي من اتفاق باريس الاقتصادي:

وتعرض القطاع الزراعي بشكل عام للإجحاف في أسس اتفاق باريس الاقتصادي، كونه حدد الصلاحيات في أضيق الحدود للسلطة الوطنية الفلسطينية، بالإضافة إلى عدم التزام الاحتلال بهذه الأسس التي تنظم العلاقة الجانبية بين الجانبين، حيث نصت المادة الثامنة "أ-سيكون هناك نقل حر للمنتجات الزراعية، وبدون جمارك وضرائب استيراد بين الجانبين وفقاً للاستثناءات ومنها: ستكون خدمات البيطرة والحماية النباتية لكل جانب مسؤولة، ضمن حدود ولايتها، عن مراقبة صحة الحيوانات والمنتجات الحيوانية والنباتات وأجزائها، وأيضاً عن استيرادها وتصديرها".

في الواقع هناك العديد من القيود على الصادرات الزراعية الفلسطينية ويتم إعاقة دخول المنتجات الفلسطينية إلى الأراضي المحتلة إما بذرائع أمنية أو فنية، ويتم تعريض المنتجات الفلسطينية للتفتيش والانتظار على الحواجز قبل إدخالها مما يسبب في تلفها قبل دخولها السوق، بينما تدخل منتجات حكومة الاحتلال بشكل حر وبدون قيود⁽³⁾.

(1) معهد السياسات الاجتماعية والاقتصادية (المركز)، (2019)، الانفكاك الفلسطيني عن الاقتصاد الإسرائيلي النباتية الطازجة في فلسطين، ورقة رقم (4)، رام الله.

(2) إتحاد لجان العمل الزراعي، (2019)، السياسات الوطنية في القطاع الزراعي، بحث منشور، مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، رام الله.

(3) حنيني، عتاب، حاجنة، هديل وآخرون (2020)، عوامل تعثر القروض الزراعية في فلسطين، (بحث غير منشور)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس.

أما البند العاشر من نفس المادة ينص على "المنتج الزراعي لكل جانب سيمر بحرية ودون قيود إلى أسواق الجانب الآخر، مع استثناء مؤقت لمبيعات أحد الجانبين إلى الجانب الآخر للسلع التالية فقط: الدواجن، البيض، البطاطا، الخيار، البندورة، والبطيخ. ستزال هذه القيود المؤقتة تدريجياً وبمعدل متزايد إلى أن تزال نهائياً عام 1998". وقد طبق هذا البند بشكل جزئي حيث يتم توريد الخيار والبندورة والبطيخ إلى الداخل المحتل دون قيود ، أما ما يخص الدواجن والبيض فترفض حكومة الاحتلال إدخاله إلى الداخل المحتل.

أما فيما يتعلق بتصدير المنتجات الزراعية تنص الفقرة الحادية عشر من المادة الثامنة من بروتوكول باريس الاقتصادي على أنه: "سيكون للفلسطينيين الحق في تصدير منتجاتهم الزراعية إلى الأسواق الخارجية دون قيود على أساس شهادات المنشأ التي تصدرها السلطة الفلسطينية⁽¹⁾.

لكن على أرض الواقع فإن سلطات الاحتلال تعيق مرور المنتجات الزراعية الفلسطينية من خلالها للخارج ، وتعرضها للتلف حين حجزها لوقت طويل ونقلها أثناء التفتيش⁽²⁾.

وبالإضافة إلى العديد من السياسات الداخلية المتبعة من قبل السلطة الفلسطينية التي أدت إلى تقليل حجم الاستثمار في القطاع الزراعي وتسويقها لمنتجات المستوطنات على أنها منتجات فلسطيني، بدلاً من دعم القطاع الزراعي الفلسطيني لما له دور كبير في تعزيز صمود المزارع أمام انتهاكات الاحتلال وهي:

1) إخضاع القطاع الزراعي لضريبة الدخل مع صدور قرار بقانون (8) لعام 2011 كباقي القطاعات الاقتصادية.

2) قلة الدعم الداخلي حيث تعتبر موازنة القطاع الزراعي أقل موازنة بين القطاعات الاقتصادية المختلفة، إذ لم تتجاوز 05,0% من مجموع الموازنة في حين تدعم الموازنة العامة قطاع الأمن بنسبة 20%⁽³⁾.

(1) بروتوكول باريس الاقتصادي الموقع سنة 1994. مرجع سابق.

(2) حنيني، عتاب، حاجنة، هديل وآخرون(2020)، عوامل تعثر القروض الزراعية في فلسطين،(بحث غير منشور)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس.

(3) قرار بقانون لدعم شفافية الموازنة العامة لسنة 2021، أمان ، رام الله.

- (3) ضعف البنية الأساسية للبحوث الزراعية، والنقص الحاد في وجود المختبرات والمعدات والأجهزة اللازمة، بالإضافة إلى نقص الباحثين والمدرّبين لتغطية المجالات الزراعية المطلوبة.
- (4) قلة العائد من الزراعة، وعدم القدرة على ضبط السوق المتمثل في غياب إجراءات الحماية للمنتجات المحلية؛ مما أدى إلى عزوف الكثيرين عن العمل في هذا القطاع.
- (5) عدم وجود نظام للتمويل الزراعي والريفي، بالإضافة إلى عدم وجود نظام للتأمين الزراعي وتعويض المزارعين ضد الكوارث الطبيعية.
- (6) عدم وجود مؤسسة حكومية متخصصة بالإقراض الزراعي ومتابعتها، لحماية صغار المنتجين الزراعيين من الوقوع في براثن المرابين أو صغار المقرضين من خلال قيام هذه الجهات المقرضة بالحصول على فوائد عالية من دخول صغار المنتجين⁽¹⁾.

وترى الباحثة أن العائق الذي يعيق التطور في النشاط الزراعي يرجع إلى إنشاء جدار الفصل العنصري وعزل الأراضي الزراعية وتدمير البنية التحتية وعدم تمكين الشعب الفلسطيني من إدارة موارده الطبيعية وفقاً لاتفاق باريس، وإن تراجع مساهمة الزراعة في الإنتاج المحلي يعود عزوف الفلسطينيين عن العمل في الزراعة لقلة المردود المادي الذي سببه الأساسي السياسات الداخلية المتبعة من قبل السلطة الفلسطينية التي فشلت في دعم صمود المواطن الفلسطيني على أرضه بتخصيص دعم مالي لا يقل عن 20% من الموازنة العامة وذلك من خلال تقليل مخصصات قطاعات أخرى.

ثانياً- القطاع الصناعي:

شهد القطاع الصناعي مع قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية ازدهارا ملحوظا، نتيجة للأهمية الكبرى والأولوية الخاصة التي حاز عليها في خطط وسياسات التنمية الاقتصادية الفلسطينية، مما ساهم في زيادة حجم ال

(1) حنيني، عتاب، محاجنة، هديل وآخرون، عوامل تعثر القروض الزراعية في فلسطين، المرجع السابق.

استثمار المحلي والخارجي، وبرز ذلك بصورة إيجابية من خلال مساهمة الصناعة في الناتج المحلي، وقد ظهرت نتائج هذا التطور خلال الفترة 1994-2000 حيث أشارت تقديرات الإحصاء الفلسطيني إلى ارتفاع مساهمة الصناعة في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 5.2% في العام 1994 مقارنة بالعام 1993⁽¹⁾.

ثالثاً- القطاع المصرفي:

بالنظر إلى البند الرابع من اتفاقية باريس الاقتصادية نجد أنه ينص على: "1/ - ستتشئ السلطة الفلسطينية سلطة نقدية في المناطق وهذه السلطة ستمتع بصلاحيات ومسؤوليات لتنظيم ولتنفيذ السياسات المالية ضمن الوظائف المذكورة في هذه المادة. 2- ستعمل السلطة النقدية بمثابة المستشار المالي والاقتصادي الرسمي للسلطة الفلسطينية، 3- ستعمل السلطة النقدية بمثابة المعتمد المالي الوحيد للسلطة الفلسطينية وهيئات القطاع العام محلياً ودولياً. 4- احتياطات العملة الأجنبية (ويضمنها الذهب) للسلطة الفلسطينية وهيئات القطاع العام الفلسطيني سيتم إيداعها لدى السلطة النقدية وتدار من قبلها. 5- ستعمل السلطة النقدية بمثابة مقرض وملاذ أخير للنظام المصرفي في المناطق. 6- السلطة الأم ستكون مسؤولة عن الرقابة المحكمة والشاملة على البنوك، بما في ذلك فروعها وشركاتها التابعة في المناطق الواقعة تحت ولاية السلطة المضيفة، توزع مسؤولية الإشراف بين السلطة المضيفة والسلطة الأم، بشأن الشركات التابعة وفقاً لـ "ميثاق بازل". 10- سيكون ال شيقل الجديد واحداً من العملات المتداولة في المناطق وسيستخدم هناك وبشكل قانوني كوسيلة للدفع لكل الأغراض بما فيها الصفقات المالية الرسمية، أي عملة متداولة وبضمنها الشيقل سيتم قبولها من السلطة الفلسطينية وكل مؤسساتها والسلطات المحلية والبنوك لدى عرضها كوسيلة دفع مقابل أي صفقة. 12- ستتشئ السلطة النقدية أو ترخص بيت مقاصة لتصفية التحويلات المالية بين البنوك العاملة في المناطق ومقاصات أخرى. 13- سيكون للسلطة النقدية الفلسطينية حق تحويل الشواقل الفائضة من البنوك العاملة في المناطق إلى بنك حكومة الاحتلال

(1) الأشقر، معين محمد، (2015): دور اتفاق باريس في تعميق عجز الميزان التجاري، رسالة غير منشورة، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، غزة.

إلى عملة أجنبية، من التي يتبادلها بنك حكومة الاحتلال في السوق البنكية المحلية ولغاية مبلغ يتم تحديده دورياً، وفقاً للترتيبات الواردة في الاتفاق.⁽¹⁾

وفي الواقع هناك العديد من الانتهاكات المؤثرة بالجانب النقدي وهي:

1. إن أي تعطيل أو تأخير تقوم به حكومة الاحتلال لنقل الشيكل بين الاقتصاد الفلسطيني واقتصاد حكومة الاحتلال هو انتهاك لكون الشيكل معتمد كعملة رئيسية في التداول في الاقتصاد الفلسطيني ويشكل ذلك عنصر إرباك للبنوك ويزيد تكاليفها.
2. رفض بنك الاحتلال التعامل مع الفروع العاملة (الجميع البنوك) في قطاع غزة ومنع أو تقييد حركة الأموال (بما فيها الشيكل) بين الضفة الغربية وقطاع غزة.
3. رفض بنك حكومة الاحتلال التعامل مع غرفة المقاصة الفلسطينية التي أسستها سلطة النقد الفلسطينية، حيث أن هذا الانتهاك يفاقم من معاناة البنوك والتجار الفلسطينيين في إتمام عمليات التبادل التجاري بين الاقتصاديين.
4. أما الانتهاك الأكثر تأثيراً على العمل المصرفي الفلسطيني ومن ثم على الاقتصاد الفلسطيني ككل، فيتمثل في عدم قبول بنوك الاحتلال بتحويل الكميات الفائضة من ال شيكل لدى البنوك الفلسطينية وسلطة النقد الفلسطينية، وخاصة بعد عام 2007 ترفض التعامل مع أي من البنوك العاملة في قطاع غزة. وفرض بنك الاحتلال سقوفاً شهرية على كميات الشيكل التي تحولها البنوك الفلسطينية إلى بنوك الاحتلال أو بنك الاحتلال لاستخدامها في تسديد التزامات عملائها تجاه بنوك الاحتلال أو لصرفها إلى عملات أخرى⁽²⁾.

رابعاً - قطاع السياحة:

(1) الأشقر، معين محمد، (2015): دور اتفاق باريس في تعميق عجز الميزان التجاري، رسالة غير منشورة، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، غزة.

(2) عبد الرزاق، عمر، (2016)، الانتهاكات الإسرائيلية للاتفاقيات ذات العلاقة بالقطاع النقدي، معهد الأبحاث السياسية والاقتصادية (ماس)، رام الله.

نصت الفقرة الأولى من المادة العاشرة على تأسيس سلطة سياحية فلسطينية لتنظيم وترخيص الخدمات والمواقع السياحية الفلسطينية، وعليه قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بتأسيس وزارة السياحة والآثار عام 1994، في حين ينظم عمل الوزارة قانون السياحة رقم (45) لعام 1965 الأردني الساري النفاذ في الضفة الغربية منذ تاريخ 1965/10/6، المنشورة في الجريدة الرسمية الأردنية (الحكم الأردني) العدد 1882 بتاريخ 25 تشرين الأول، 1965 صفحة 1757، إلى أن تم إصدار قانون رقم (1) عام 1998 ينص على سريان قانون رقم (45) على جميع الأراضي الفلسطينية⁽¹⁾.

ونصت الفقرة الثانية من المادة العاشرة "سيقوم كل جانب وفقاً لولايته بحماية وحراسة وعناية الأماكن التاريخية والأثرية والثقافية والدينية وغيرها من الأماكن السياحية ووضعها وغاياتها كمقصد للزوار". إلا أن سلطات الاحتلال تتصرف في هذه المواقع السياحية لوقوعها على أراضي تصنيف "ج" وتطورها وتعمل على تسويقاً على أنها أماكن سياحية تابعة لحكومة الاحتلال.

ووفقاً للفقرة الرابعة والسابعة من المادة العاشرة فإنه: يقوم كل طرف حسب قواعده وأنظمتها الخاصة بترخيص وكلاء السفر وشركات السياحة والأدلاء السياحيين وغير ذلك من الأنشطة السياحية (تعترف من الآن فصاعداً بالفعاليات السياحية) في مناطق ولايتها". و"يسمح للمجاملات السياحية أو لأي شكل من أشكال النقل السياحي المخول من أي من أراضي كلا الجانبين، والتي تديرها شركات مسجلة ومرخصة لديها من الدخول ومواصلة رحلاتها داخل الأراضي الواقعة في ولاية الجانب الآخر"

وفي الواقع تمنع حكومة الاحتلال الحافلات التابعة لشركات النقل السياحي الفلسطينية دخول أراضي الـ 48، كما وتمنع الأدلاء السياحيين من الوصول إلى المعابر لتسهيل استقبال المجموعات السياحية، بالإضافة إلى أن حكومة الاحتلال لا تعترف بتراخيص الإدلاء السياحيين الفلسطينيين، ولا تقوم بإصدار التصاريح لجميع الإدلاء الفلسطينيين⁽²⁾.

أما فيما يتعلق ببروتوكول باريس وما أحقه من أضرار وخسائر على الاقتصاد الفلسطيني ترى الباحثة أن الاتفاقية اعتمدت على أن يكون الاقتصاد الفلسطيني تابعا لاقتصاد حكومة الاحتلال

(1) بروتوكول باريس الاقتصادي الموقع سنة 1994. مرجع سابق.

(2) بروتوكول باريس الاقتصادي الموقع سنة 1994. مرجع سابق.

وليس مستقلا عنه، وإن أخطر ما جاء بهذه الاتفاقية والتي سببت بدمار للاقتصاد الفلسطيني هو موضوع العملة، حيث تضمنت الاتفاقية ألا تكون هناك عملة وطنية أو بنك مركزي فلسطيني، وبناء على هذه التبعية تفشت البطالة وقلت فرص العمل وانخفض دخل الفرد وأصبحت الواردات بيد نسبة قليلة جدا من الشعب الفلسطيني، ومع سيطرة الاحتلال على المعابر أعطت الاتفاقية للاحتلال الحق بتحصيل الضرائب والجمارك على الواردات الفلسطينية.

المطلب الثاني- تأثير بروتوكول باريس على السياسة التجارية للسلطة الوطنية:

تعتمد السياسة التجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية بشكل كامل وتتحكم بها بنود بروتوكول باريس الاقتصادية، حيث تشير المادة الثالثة منها إلى وجود اتحاد جمركي بين الاقتصاد الفلسطيني واقتصاد حكومة الاحتلال، وقد أدت هذه الترتيبات إلى ارتفاع أسعار المواد الأولية في فلسطين، وخاصة السلع المستوردة، الأمر الذي ساهم في ارتفاع تكاليف إنتاج السلع والخدمات، وما ترتب على ذلك من إضعاف القدرة التنافسية للمنتجات الفلسطينية، سواء في الأسواق المحلية او الخارجية⁽¹⁾.

وفي نفس الوقت الذي تعتبر فيه حرية انتقال السلع والأفراد هي أهم بنود الاتحاد الجمركي، نجد أن ممارسات الاحتلال على ارض الواقع قد أدت إلى تعزيز الفصل بين المناطق، وذلك من خلال: بناء المستوطنات وشق الطرق الالتفافية الأمر الذي ساعد في عزل الضفة، ومنع الفلسطينيين من دخول مناطق الأغوار مما حرّمهم من مساحات واسعة من المناطق الزراعية، وحصار غزة المستمر وتحديد علاقاتها مع العالم الخارجي⁽²⁾.

ولهذه الاتفاقية تأثيرات سلبية على القطاع التجاري منها:

أولاً- التجارة الداخلية:

لم تكن التجارة الداخلية في معزل عن هذه التأثيرات، حيث انخفض مستوى الاستثمار المحلي في مختلف المجالات التجارية والصناعية إلى أدنى مستوياته منذ انتفاضة الأقصى حتى عامنا هذا،

(1) الجعفري، محمود والعارضة، (2002): السياسات التجارية والمالية الفلسطينية وتأثيرها على العجز في الميزان التجاري والعجز في الموازنة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية، ماس، رام الله.

(2) وزارة الاقتصاد الوطني، (2011)، بدائل بروتوكول باريس الاقتصادي، (ورقة بحثية منشورة)، رام الله.

وذلك لأسباب عدة كان من أهمها سياسات استهداف حكومة الاحتلال لمختلف مقومات البناء الفلسطيني فاستهدفت المحلات التجارية والمؤسسات العامة والخاصة، وصعوبة التنقل بين مختلف المدن والمحافظات الفلسطينية نتيجة لحواجز الكيان الصهيوني وإغلاق الطرق، الأمر الذي شكل عائقاً أمام تطور القطاع التجاري⁽¹⁾.

وفي الوقت ذاته انتهجت سلطات الاحتلال سياسة الحماية لإنتاجها المحلي لتعزيز قدرته على المنافسة في الأسواق الخارجية من خلال تقديم الدعم المالي والفني للقطاعات الإنتاجية، وباستخدام المعايير الفنية والصحية الصارمة والمعقدة على الواردات، وبفرض رسوم جمركية على واردات الدول التي لا ترتبط معها باتفاقيات تجارية، ومن أجل تحقيق سياساتها في الميزة النسبية بتقليل التكاليف للمنتجات التصديرية استعانت بالعمالة الفلسطينية الرخيصة الأجر، وفي النصف الثاني من التسعينات بدأ الاحتلال بتحرير تجارته الخارجية للوفاء بالتزاماتها في إطار منظمة التجارة العالمية، فقامت بخفض معدلات التعرفة الجمركية على الواردات حيث وصلت صناعتها إلى مرحلة متقدمة من الجودة والتطور⁽²⁾.

ثانياً- على البنية التحتية :

كان للتطور الذي حصل في البنية التحتية للأراضي الفلسطينية بعد دخول السلطة الوطنية الفلسطينية اثر ايجابي في تنمية وجذب الاستثمارات الخارجية وتطوير الاستثمارات المحلية. إلا أن البنية التحتية للتجارة الفلسطينية تأثرت نتيجة بروتوكول باريس لسيطرة الاحتلال على الحدود ورهن الاعتماد الفلسطيني على الموانئ والحدود التي يسيطر عليها الاحتلال بالإضافة إلى إتباعهم لسياسات كانت تستهدف بالأساس تدمير كل مقومات الحياة في فلسطين، حيث تم استهداف البنية التحتية في انتفاضة الأقصى واعتماد سياسات وإجراءات عقابية فكان الاستهداف المباشر لتدمير المقرات والمؤسسات والمصانع وقطع الطرق وتدمير مطار غزة، وإلغاء مهبط مطار قلنديا وضمه إلى داخل حدود الجدار هذا إلى جانب اعتماد سياسة التأخير في شحن البضائع بقصد إتلاف

(1) بكدار، (2008)، البنية التي تحتاجها التجارة الفلسطينية، المجلس الاقتصادي للتنمية والإعمار، تقرير منشور. رام الله.

(2) الجعفري، محمود والعارضة، (2002): السياسات التجارية والمالية الفلسطينية وتأثيرها على العجز في الميزان

التجاري والعجز في الموازنة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية، ماس، رام الله.

المنتجات الفلسطينية على الموائى والمعايير الخاصة بالكيان الصهيوني الأمر الذي زاد من صعوبة صمود التجارة والاقتصاد الفلسطيني الذي أدى بدوره إلى إغلاق العديد من الاستثمارات الفلسطينية المحلية والأجنبية⁽¹⁾.

ثالثاً- تآكل القاعدة الإنتاجية:

نجم عن القيود التي يفرضها الاحتلال على النقل والشحن صعوبة في استيراد مدخلات الإنتاج والمعدات الرأسمالية التي تؤثر على تطوير العملية الإنتاجية، ومن الأمور الهامة التي تشكل تحدياً آخر عدم توفر الكفاءات المهنية المدربة والمؤهلة والذي يتزامن مع بطء في قدرة الاقتصاد على خلق فرص العمل، مما أدى ذلك إلى تآكل القاعدة الإنتاجية الفلسطينية، وخاصة منذ بدء الانتفاضة الثانية وإحكام الإغلاق والقيود الموسعة المفروضة على وصول الفلسطينيين لأراضيهم ومواردهم الطبيعية، ومن أهم هذه المحددات التي تؤثر في الإنتاج والعرض المحلي ما يلي:

1. زيادة تكاليف الإنتاج والتي أسفرت عن خفض المستويات الإنتاجية.
2. مصادرة الأراضي والقيود المفروضة على التنقل وصعوبة الوصول إلى مواقع الإنتاج.
3. القيود المفروضة على استيراد مدخلات الإنتاج والتي تؤثر سلباً على إنتاجية القطاع الصناعي.
4. ندرة الموارد المائية أثرت على الإنتاج في القطاع الزراعي .
5. إدارة الجودة السيئة تؤثر على المؤسسات سلباً في القدرة التنافسية للصادرات⁽²⁾.

رابعاً- التجارة الخارجية:

ارتبط الأداء التجاري الفلسطيني بشكل قوي بالتطورات السياسية، حيث شهد هذا الأداء تحسناً ملحوظاً في العام 1994، وهي الفترة التي شهدت استقراراً نسبياً نتيجة توقيع الاتفاقات السياسية

(1) بكدار، (2008)، البنية التي تحتاجها التجارة الفلسطينية، المجلس الاقتصادي للتنمية والإعمار، تقرير منشور. رام الله.

(2) بال تريد، التقرير السنوي. رام الله، 2014.

بين الاحتلال ومنظمة التحرير الفلسطينية، ثم عاد ليتراجع هذا الأداء في العام 1996 بسبب المواجهات التي وقعت بين الطرفين آنذاك، ووصل إلى أدنى مستوياته بعد انتفاضة الأقصى، والذي أدى إلى وجود عجز كبير في الميزان التجاري، تمثل في سيطرة الاحتلال على المعابر والحدود الفلسطينية، وتحكمها بشكل شبه تام في حركة الاستيراد والتصدير عبر فرضها شروطاً مباشرة ومجفة بحق كل من الصادرات والواردات الفلسطينية، مثل تطبيق نظام تعرفه جمركية يحول دون سهولة انتقال الكثير من السلع التي قد تنافس منتجاتها، وكذلك استخدام الذرائع الأمنية كوسيلة لمنع دخول الكثير من المواد الخام اللازمة لعملية التصنيع بشكل خاص، إضافة إلى منع الاستيراد المباشر من دول لا تقيم علاقات دبلوماسية مع حكومة الاحتلال⁽¹⁾.

ولا يزال تطور التجارة الخارجية الفلسطينية مرهوناً بالشروط الواردة في اتفاقيات المرحلة الانتقالية من جهة، والاعتبارات السياسية والأمنية المرافقة لتطبيق الاتفاقيات والتي تعكس معوقات الاحتلال على أرض الواقع⁽²⁾.

ويبين الجدول رقم (1) التالي إجمالي قيمة الواردات والصادرات السلعية وصافي الميزان التجاري في فلسطين منذ 2016-2020

جدول رقم (1): إجمالي قيمة الواردات والصادرات السلعية وصافي الميزان التجاري في فلسطين منذ 2016-2020

السنة	الصادرات	الواردات	صافي الميزان التجاري
2016	929.4	5,057.5	-4,128.1
2017	1,038.1	5,303.2	-4,264.1
2018	1,097.9	5,716	-4,618.1
2019	1,068.2	5,776.1	-4,707.9
2020	230.6	1296.7	-1066.1

* المصدر: إحصاءات التجارة الخارجية - الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

(1) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية "الأونكتاد". (2012): الاقتصاد الفلسطيني: وضع سياسات الاقتصاد الكلي والتجارة في ظل الاحتلال، جنيف، نيويورك .

(2) ديراوي، سلمان محمد، (2014)، العلاقات الاقتصادية الفلسطينية والعوامل المؤثرة في تطورها في ظل التغيرات الإقليمية والدولية، مجلة جامعة فلسطين للأبحاث والدراسات، العدد السادس، ص(386_416)، غزة.

يتضح لنا من الجدول أعلاه أن هناك ارتفاعاً كبيراً بالواردات مقارنة بالصادرات حيث أدى ضعف الإنتاج المحلي وتضييق الخناق من قبل الاحتلال إلى الاعتماد على الاستيراد خاصة من سوق الاحتلال، مع تزايد مستمر في العجز للميزان التجاري الفلسطيني بسبب التدني الكبير بالصادرات مقارنة بالواردات وبالتالي بقي الميزان التجاري سالبا طيلة هذه الفترة، أما الانخفاض الواضح سنة 2020 بالصادرات والواردات كان بسبب الإغلاق العالمي بسبب وباء كورونا، حيث أدى ذلك إلى فقدان العديد من السلع التي كان يعتمد عليها السوق الفلسطيني من الخارج بعد إغلاق المعابر والحدود، لكنه استمر بالاستيراد من سوق الاحتلال، مع الاستمرار بالعجز في الميزان التجاري ويعود ذلك إلى تباطؤ نمو الاقتصاد الفلسطيني القائم على الاستهلاك.

وترى الباحثة أن اتفاق باريس الاقتصادي أعطى الاحتلال الشرعية بالاستيلاء على حقوق الشعب الفلسطيني، حيث قيد اتفاق باريس المجحف من زيادة وتحويل حجم الصادرات إلى الأسواق العالمية، الذي أدى إلى تجاوز الاستهلاك الكلي الناتج المحلي الإجمالي، وإن انخفاض الاستثمار المحلي، الذي يعود إلى ضعف البنية العامة الفلسطينية وإلى تزايد تشوهات الهيكلية والإنتاجية الموروثة من الاحتلال، وضعف القدرة التنافسية للمنتج المحلي حيث استغل الاحتلال هذا الاتفاق بإضعاف السوق الفلسطيني واتباع سياسة الإغراق لمنتج حكومة الاحتلال في السوق الفلسطيني، وبالتالي تطور منتجات الاحتلال وزيادة التصدير للخارج، ومن جهة أخرى استمرار العجز والاعتماد على الاستهلاك فقط بالسوق الفلسطيني.

الفصل الثاني
حجم الإيرادات المحلية والعجز التجاري في الموازنة
العامة في فلسطين

الفصل الثاني

حجم الإيرادات المحلية والعجز التجاري في الموازنة العامة في فلسطين

سيتم من خلال هذا الفصل التعرف إلى حجم الإيرادات المحلية والعجز التجاري في الموازنة العامة في فلسطين، وذلك من خلال تناول الإيرادات المحلية وتعريفها وأهدافها وأهميتها، وخصائصها، ومكوناتها، ومن ثم تناول العجز في الموازنة، وتعريفه و بيان أهدافه وأهميته وأنواعه ومكوناته، ثم التعرف إلى حجم الإيرادات المحلية والعجز التجاري في الموازنة العامة.

المبحث الأول- مفهوم الموازنة العامة للدولة وأهدافها وأهميتها وخصائصها

ومكوناتها:

تعريف الموازنة العامة:

تعد الموازنة العامة بأنها عملية سنوية تتركز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الأموال لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة، فهي أساس عملية اتخاذ القرار بطريقة يمكن أن يقوم بها الموظفون الرسميون على مختلف المستويات الإدارية بالتخطيط والتنفيذ لعمليات البرامج بطريقة مخططة للحصول على أفضل النتائج من خلال التوزيع والاستخدام الأكثر فعالية للموارد المتاحة⁽¹⁾.

واستناداً للمادة (1/61) من قانون الموازنة العامة المعدل لسنة 2006 والتي نصت جاء في نصها: "على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية" ثم "يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقترضات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره"⁽²⁾.

(1) العبود، عمرو محمد (2016)، أثر عجز الموازنة العامة على الرفاه الاقتصادي: دراسة حالة (الأردن) من عام 2000-2015م، الأردن، ص42.

(2) معدل عن القانون الأساسي لعام 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، استناداً إلى المادة (111) من القانون الأساسي التي تعطي المجلس التشريعي صلاحية تعديل القانون الأساسي بموافقة أغلبية ثلثي أعضائه، فقد رأى المجلس ضرورة تعديل القانون الأساسي عام 2006.

وما جاء في نص المادة (3/69) على أن مجلس الوزراء هو من يعد الموازنة لعرضها على المجلس التشريعي استناداً للمادة سالفه الذكر حيث نصت على أنه: "يختص مجلس الوزراء بوضع الموازنة العامة لعرضها على المجلس التشريعي".

إلا أن الحكومة الفلسطينية منذ حل المجلس التشريعي هي من تتكفل في إقرار الموازنة العامة وترفعها لرئيس السلطة الفلسطينية ليصادق عليها وهذا الأمر غير قانوني بل هو جريمة أخرى بحق الإقتصاد الفلسطيني.

وتعرف الموازنة العامة أيضاً بأنها: "خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال مدة قادمة غالباً ما تكون سنة واحدة، ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية"⁽¹⁾.

فهي أداة الحكومة في تنفيذ خطط التنمية الشاملة، وحجم الموازنة وهيكلها يؤثران على الأداء الاقتصادي ويتأثران به لذلك فقد شكلت متغيرات الموازنة أدوات السياسة المالية للحكومة كالضرائب، والنفقات بنوعها الجارية والاستثمارية، والدين العام التي تسعى إلى تحقيق مرحلي للأهداف العامة لخطط التنمية على اختلاف أنواعها وأجالها⁽²⁾.

(1) عتلم، باهي محمد (1982)، المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالي، مطبعة المعرفة، القاهرة، ص198.

(2) أبو وهدان، هارون (2014)، دور الإيرادات غير السيادية في تمويل موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية وطرق تفعيلها، نابلس، فلسطين، ص19.

أهمية الموازنة العامة:

الأهمية القانونية للموازنة العامة:

هناك اختلاف في وجهات النظر من الناحية القانونية حول أهمية الموازنة العامة بين ثلاث اتجاهات، فهناك من يعتبرها عملاً قانونياً، وهناك من يرى بأنها عمل قانوني وعمل إداري، وهناك من يرى بأنها قانون من الناحية الشكلية وعمل إداري من الناحية الموضوعية، وسيتم بيان ذلك كما يلي⁽¹⁾:

أولاً- الموازنة العامة هي عمل قانوني:

فقد ذهب أصحاب هذا الاتجاه إلى اعتبار أن الموازنة العامة هي عمل قانوني خالص، من الناحية الشكلية والموضوعية، وذلك لتضمن الموازنة أحكاماً منظمة لنشاط الدولة في السنة المالية التي تعود إليها، فالموازنة تملّي على الإدارة أن تستعمل الإنفاق المأذون لها به في الوجه المخصصة له، فضلاً عن أنّ الموازنة في مجموعها برنامج كامل لإدارة شؤون الدولة في السنة المالية المقبلة⁽²⁾.

ثانياً- الموازنة العامة عمل قانوني وعمل إداري:

يذهب أنصار هذا الرأي إلى أنّ الموازنة عمل إداري يعرض على البرلمان لما له من أهمية خاصة، وحجتهم في ذلك هو أنّ الجانب الإيرادي من الموازنة هو مجرد تقدير لإيرادات يتوقع الحصول عليها، أما كيفية حصول الدولة عليها، وأسانيدها في ذلك فتكون موضع تنظيم قوانين أخرى لا علاقة لها بوثيقة الموازنة. وحتى لو كان في تشريع الدولة ما يلزم موظفيها بضرورة الحصول على الإذن السنوي من البرلمان قبل مباشرة اختصاصاتهم التي يتلقوا من القوانين التي تنظم الإيرادات العامة مباشرة، فإنّ إذن البرلمان لا يعد أنّ يكون وفاءً بالشرط، أي أنه عمل شرطي يدخل في فصيلة الأعمال الإدارية وليس في نطاق القانون الذي يشترط فيه أنّ يحتوي على قواعد عامة مجردة⁽³⁾.

(1) أحمد، راند ناجي (2018)، علم المالية العامة والتشريع المالي، مكتبة السنهوري، بغداد، ص 129.

(2) أحمد، راند ناجي، علم المالية العامة والتشريع المالي، المرجع السابق، ص 130.

(3) عبود، حيدر وهاب (2013)، دراسة في تأخر مشكلة الموازنة العامة، مجلة دراسات قانونية، بيت الحكمة، بغداد، عدد

(35)، ص 8.

ويمكن القول بأن تنظيم الموازنة العامة هو عمل قانوني لا يتم إقراره إلا بموافقة المجلس التشريعي الفلسطيني وهو ما ورد في نص المادة (3) من قانون تنظيم الموازنة العامة في فلسطين حيث نصت على أنه: "يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية. يحيل المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً وترفع توصياته بشأنه إلى المجلس. ج- يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إليه مصحوباً بملاحظات المجلس التشريعي لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها. د- يتم التصويت على الموازنة باباً باباً. هـ- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي".

ثالثاً- الموازنة العامة عمل قانوني في الشكل وإداري في الموضوع:

فقد ذهب البعض إلى القول أنّ الموازنة العامة هي عمل قانوني من الناحية الشكلية، لكنها عمل إداري من الناحية الموضوعية. ويرى البعض الآخر بأنّ الموازنة العامة قبل التصويت والمصادقة عليها يعد عملاً إدارياً مادياً مثله في ذلك مثل بقية الأعمال التحضيرية التي تسبق صدور القوانين، أما بعد التصويت على الموازنة وصدورها، فتعد قانوناً من الناحيتين الشكلية والموضوعية.⁽¹⁾

الأهمية السياسية للموازنة العامة:

مما لا شك فيه بأنّ للموازنة العامة أهمية كبرى بالنسبة للدولة، لأنها أداة للتعبير عما ستقوم به الدولة من تطبيق برامج العمل المقبل سواء أكانت سياسية، أم اقتصادية، أم اجتماعية.

وإنّ الأهمية السياسية للموازنة العامة تعد مظهراً من مظاهر السيادة في الدولة من خلال اعتبارها كأداة بيد الشعب من خلال البرلمان لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية، فحق البرلمان يمكنه من

(1) عبود، حيدر وهاب، المرجع السابق، ص 10.

مناقشة برنامج الحكومة، وانتقاد أعمالها لمنع اية مبالغة من الاعتمادات والتخصصات من خلال المطالبة بتعديل الموازنة وإلغائها كلياً، ففي الدول التي يكون فيها النظام السياسي برلمانياً تمثل المصادقة على الموازنة العامة دليل الثقة بالحكومة ورفضها يوحي بالعكس، حيث أن مشروع الموازنة يمثل خطة أو برنامج يعكس للحكومة سياساتها في إدارة الحكم، لكن إذا كان النظام السياسي رئاسياً فليس الهدف من رفض الموازنة إقالة الحكومة، وإنما يعد وسيلة برلمانية لعرقلة نشاط الدولة ومرافقتها، وقد يتعدّد الوضع أكثر مما يؤدي إلى إيقاف أعمال الحكومة، ومع ذلك فإن حجم الأثر ونوعه يختلف باختلاف طبيعة النظام السياسي، وعليه من هنا فإن الأهمية السياسية للموازنة العامة تظهر من خلال تقييد السلطة التنفيذية بأخذ موافقة السلطة التشريعية على مسائل الجباية والإنفاق، وذلك بطلب إنذارها بصرف النفقات وتوزيعها على الوجه الذي يشبع الحاجات العامة⁽¹⁾.

الأهمية الاقتصادية والاجتماعية:

فمن خلالها تستطيع الدولة من الكشف عما تخطط له في السنة القادمة، ويتمثل ذلك من خلال معرفة مقدار النفقات والإيرادات وتدوينها في وثيقة واحدة توضح مقدار العجز أو الفائض في النفقات أو المصاريف، والموازنة العامة للدولة ليست فقط مجرد وثيقة يدون فيها الإيرادات والنفقات إنما هي أداة لقياس مدى قوة الاقتصاد القومي، وتحقيق أهداف الدولة الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية⁽²⁾.

والموازنة أداة تنبؤ بالمستقبل "أداة تخطيط"، من أجل وضع الخطط المناسبة للأنشطة المختلفة "فالتخطيط يجعل الإدارة تنظر إلى المستقبل باستمرار مما يؤدي إلى تقليل المفاجآت، ويرى هورنجون بأن التفكير المسبق يساعد الإدارة على تغيير الأحوال والظروف نحو الأفضل"⁽³⁾.

وبموجب نص مادة (21) من قانون تنظيم الموازنة العامة الفلسطيني فإنه يتضمن مشروع قانون الموازنة العامة ما يلي:- أ- جداول تتضمن إجمالي الإيرادات والنفقات المقررة للسنة المالية المقبلة

(1) حمود، أعاد علي (1989)، موجز في المالية والتشريع المالي، معهد بيت الحكمة، بغداد، ص103-104.

(2) تلاحمه، يحيى (2018)، دور الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة في ترشيد القرارات المالية، الخليل، فلسطين، ص24.

(3) شبانه، عبد الهادي (2015)، دور الموازنة كأداة تخطيط ورقابة في ترشيد القرارات بالسلطة الوطنية الفلسطينية، غزة، فلسطين، ص64.

وفق التبويب المتبع في تنظيم الموازنة العامة. ب- جدول يبين خلاصة الموازنة العامة للسنة المالية المقبلة حسب تصنيف الإيرادات والنفقات. ج- جداول توضح بإيجاز إعادة تقدير الإيرادات والنفقات لآخر سنتين تسبق سنة الموازنة حسب الأبواب والفصول وفق التبويب المعتمد. د- جداول تتضمن النفقات المقدرة للسنة المالية المقبلة حسب الأبواب والفصول وفق التبويب المعتمد. هـ- جدول يوضح بإيجاز الوضع المالي والنقدي لحساب الخزينة العام. و- جدول يوضح ما للسلطة الوطنية وما عليها من ديون أو قروض قصيرة أو طويلة الأجل داخلية أو خارجية والخطط المقترحة لتحصيلها أو تسديدها. ز- جدولاً يوضح مساهمات السلطة الوطنية واستثماراتها في الهيئات والشركات المحلية وغير المحلية. ح- وصفاً موجزاً لبرامج السلطة الوطنية وخططها وأهدافها للسنة المالية المقبلة ضمن بيان الموازنة الذي يقدمه الوزير. ط- أي إيضاحات أخرى يرى مجلس الوزراء إضافتها⁽¹⁾.

المبحث الثاني- تبويب الموازنة العامة:

وقد قسم قانون تنظيم الموازنة العامة في فلسطين رقم (7) لسنة 1998 الموازنة العامة إلى قسمين: موازنة المؤسسة: موازنة أية مؤسسة والتي تشمل التقديرات السنوية للمقبوضات "بما فيها تحويلات السلطة الوطنية والنفقات والمدفوعات الأخرى، وموازنة الهيئات المحلية: وتشمل التقديرات السنوية للمقبوضات (بما فيها تحويلات السلطة الوطنية) والنفقات والمدفوعات الأخرى.، تبدأ الإدارة العامة للموازنة بتحضير بلاغ الموازنة العامة على أساس المؤشرات والتوقعات الاقتصادية والسياسات المالية والاقتصادية المعتمدة من مجلس الوزراء. يجب أن يصدر البلاغ في موعد لا يتجاوز الأول من شهر تموز (يوليو) من السنة المالية الجارية مبيناً فيه: التوقعات المالية والاقتصادية للسنة المالية القادمة والمؤشرات والسياسات الاقتصادية والمالية للعام القادم. حدود الإيرادات التي يجب أن تقدر الموازنات على أساسها. تقدير نفقاتها على أساس عدم تغيير السياسات. التعليمات والنماذج والمعلومات المطلوبة. دليل النفقات الجارية والرأسمالية والتطويرية مقسماً إلى مجموعات

(1) شبانه، عبد الهادي (2015)، دور الموازنة كأداة تخطيط ورقابة في ترشيد القرارات بالسلطة الوطنية الفلسطينية،

موضحاً بنود كل مجموعة والمفهوم المقابل لكل بند والنفقات التي ستدرج ضمنه في موازنة السنة القادمة . الجدول الزمني لإعداد تقديرات الموازنة العامة القادمة.

ويتم تبويب الموازنة العامة إلى أبواب لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة كل على حدة. حيث تشمل النفقات العامة على أربعة أبواب هي⁽¹⁾:

1- الأجور.

2- النفقات الجارية والتحويلات الجارية.

3- الاستخدامات الاستثمارية ويشير إلى قيمة الاستثمار العام في الميزانية لتنفيذ مشاريع البنية التحتية والاستبدال والتجديد وغيرها من المشاريع العامة.

4- التحويلات الرأسمالية يشير إلى تخصيص الديون المستخدمة لسداد الديون العامة الداخلية والديون العامة الخارجية، والأموال المخصصة لتحويل عجز رأس المال والالتزامات الرأسمالية المختلفة إلى المؤسسات الاقتصادية.

وتقسم الإيرادات إلى⁽²⁾:

1- الإيرادات السيادية: وهي إيرادات الدولة التي تحصل من سيادة على الأفراد وعلى الشركات العامة والخاصة وعلى الهيئات الاقتصادية وغيرها.

2- الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية: وتشمل فائض النفط والمؤسسات الاقتصادية الأخرى وفائض الأرباح والشركات المملوكة للحكومة وفائض البنك المركزي وفائض الدخل الآخر الناتج عن الدخل الحالي.

(1) عمر، عثمان (2016)، واقع إعداد الموازنة العامة لحكومة السودان وفقاً لإحصاءات مالية الحكومة، الخرطوم، السودان، ص40.

(2) كريم، هه وار، وفرج، مازدين (2019)، أثر تقلبات أسعار النفط على الموازنة العامة في العراق للمدة: (1990-2018) دراسة تحليلية - قياسية، العراق، ص196.

3- الإيرادات الرأسمالية: وتشير إلى الدخل الذي يمكن استخدامه للاستثمار والتحويل، بما في ذلك الودائع الادخارية والقروض والتسهيلات الائتمانية المحلية والأجنبية ومصادر أخرى.⁽¹⁾

وتسري الموازنة العامة للدولة في فلسطين بعد موافقة المجلس التشريعي، حيث يجب تقديم الموازنة قبل شهرين من بداية السنة المالية، وتتضمن الموازنة العامة العديد من البنود مثل: الروابط المالية مع الموازنة، والديون العامة المحلية والأجنبية، وتمويل الديون المؤسسات الاقتصادية والاقتصادية⁽²⁾.

(1) عمر، عثمان (2016)، واقع إعداد الموازنة العامة لحكومة السودان وفقاً لإحصاءات مالية الحكومة، الخرطوم، السودان، ص40

(2) ووفقاً لنص مادة (1) من قانون الموازنة العامة الفلسطيني رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، فإن الموازنة العامة تتضمن:.....الإيرادات: وتشمل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية والمنح وأية إيرادات أخرى تحصل عليها السلطة الوطنية. الإيرادات الضريبية: وتشمل الضرائب على الدخل والأرباح والضرائب المحلية على السلع والخدمات وأية ضرائب أخرى قد تفرض من وقت إلى آخر. الإيرادات غير الضريبية: وتشمل الأرباح من الشركات المملوكة للسلطة الوطنية أو المساهمة فيها سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة وكذلك الرسوم الإدارية والغرامات والمصادر والإيرادات غير الضريبية الأخرى. إيرادات الهيئات المحلية: وتشمل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية والمنح والتحويلات من السلطة الوطنية وأية إيرادات أخرى تحصل عليها الهيئات المحلية. المنح: وتشمل المنح المحلية والخارجية سواء كانت نقدية أو عينية. حساب الإيرادات العام: حساب خاص تديره وزارة المالية لدى أي بنك ويتم إيداع الإيرادات فيه بصورة مؤقتة لتحويلها إلى حساب الخزينة العام. الحساب الختامي: الحساب الذي يتم إعداده وفقاً للمعايير والمبادئ المحاسبية المتعارف عليها ووفقاً للنظام المحاسبي الموحد، ويمثل بيان لحساب الموازنة ونتيجة تنفيذها كأرقام فعلية وحقيقية في نهاية السنة المالية. المركز المالي النقدي: بيان للوضع المالي للسلطة الوطنية في لحظة زمنية معينة أو نهاية السنة المالية ويتضمن جانب الموجودات بما فيها السيولة النقدية لدى السلطة الوطنية وجانب المطلوبات والالتزامات تجاه الغير وفق الأسس والمعايير المحاسبية المعتمدة في التشريعات المرعية. فائض الموازنة والعجز: مجموع الإيرادات مطروحاً منها النفقات، والقروض مطروحاً منها التسديدات، يسمى فائض الموازنة العامة إذا كانت الأولى أكبر من الأخيرة، ويسمى عجزاً إذا كانت الأخيرة أكبر من الأولى. الموظف المالي: كل موظف معين من قبل السلطة الوطنية ويناظر به تحمل مسؤولية استلام أموال عامة أو حفظها أو إنفاقها أو مراقبتها أو القيام بتنظيم الدفاتر والمستندات المالية وإجراء القيود المحاسبية أو ترحيلها للسجلات والبطاقات والنماذج المقررة لذلك. وكذلك كل موظف يناظر به مهام إدارة الأموال العامة وإعداد حسابات التكاليف والتحليل والتخطيط المالي. جهاز التدقيق الداخلي: مجموعة الأفراد الذين تعينهم وزارة المالية لتدقيق المعاملات المالية المتعلقة بالمقبوضات والمدفوعات في الوزارات والمؤسسات العامة وفق نظام محدد الغرض ويكون تابع لوزارة المالية مباشرة. ديوان الرقابة المالية والإدارية: جهاز الرقابة الخارجي الذي يقوم بالتدقيق والرقابة على جميع الوزارات والمؤسسات العامة والهيئات المحلية والصناديق الخاصة والمؤسسات. وحدات الرقابة المالية: مجموعة الأفراد التابعة لديوان الرقابة المالية والإدارية.

ووفقاً لنص المادة (3) من ذات القانون يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية. يحيل المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً وترفع توصياته بشأنه إلى المجلس. ج- يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة

ويمكن تفسير العجز الحالي للهيئة الرئيسية والعجز الكلي وكذلك صافي المبلغ الإجمالي للموازنة على النحو التالي:

1. **الربط المالي للموازنة:** وهذا يعني أن الميزانية الإجمالية للدولة تشمل إجمالي اعتمادات الإنفاق والدخل.
2. **التزامات الدين العام المحلي:** أي أنه خلال السنة المالية تتحمل الخزنة الوطنية عبء سداد أقساط الدين المحلي.
3. **التزامات الدين العام الخارجي:** وهذا يعني أن الخزنة للدولة تتحمل عبء سداد الديون الخارجية على أقساط خلال السنة المالية.
4. **تمويل عجز الهيئات الاقتصادية:** يشير إلى الأموال التي ستستخدمها الخزنة العامة في الموازنة لتغطية العجز الناجم عن ديون المؤسسات الاقتصادية المحلية والأجنبية.
5. **العجز الكلي والصافي للموازنة:** يشير العجز الكلي إلى الفرق بين إجمالي الإيرادات العامة والنفقات العامة في السنة المالية، أما العجز الصافي فهو العجز المتبقي بعد استخدام تمويل الاستثمارات ومصادر التحويل، بما في ذلك مجمعات الادخار والقروض وخطوط الائتمان المحلية⁽¹⁾.

العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إليه مصحوباً بملاحظات المجلس التشريعي لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها. د- يتم التصويت على الموازنة باباً باباً. هـ- بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي.

(1) عمر، عثمان ، واقع إعداد الموازنة العامة لحكومة السودان وفقاً لإحصاءات مالية الحكومة، مرجع سابق.

جدول رقم (2): الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية 2010-2020 (بأسعار العام 2010، مليون دولار)⁽¹⁾

2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	البيان
3,290.6	3,433.2	3,567.8	2,869.0	2,733.0	2,749.9	2,319.9	2,240.1	2,177.0	1,845.4	صافي الإيرادات العامة
3,428.8	3,604.3	3,640.2	2,982.0	2,835.0	2,925.8	2,542.0	2,289.7	2,190.5	1,927.7	إجمالي الإيرادات
1,209.6	1,349.3	1,224.1	870.0	844.0	872.3	851.5	715.3	701.6	693.5	-الإيرادات المحلية
763.3	839.6	761.9	562.3077	569.0	602.0	597.2	483.2	482.3	439.0	إيرادات ضريبية
355.7	432.8	388.9	307.4359	254.0	270.6	254.4	232.1	219.2	254.5	إيرادات غير ضريبية
2,219.2	2,255.0	2,416.1	2,112.0	1,992.0	2,053.5	1,690.5	1,574.4	1,488.9	1,234.2	-إيرادات المقاصة
138.2	171.1	72.4	113.0	103.0	175.9	222.1	49.6	13.5	82.3	(ناقص) ارجاعات ضريبية
3,660.1	4,153.8	4,430.6	3,901.0	3,868.0	4,077.3	3,419.1	3,258.2	3,254.6	3,200.1	اجمالي النفقات الجارية وصافي الإقراض
1,677.6	1,799.3	2,114.0	1,965.0	1,953.0	2,054.9	1,813.8	1,557.7	1,677.9	1,563.1	-رواتب واجور
1,589.6	2,006.6	1,977.5	1,718.0	1,710.0	1,735.9	1,225.7	1,212.2	1,142.3	1,120.9	-النفقات الجارية الأخرى
319.8	271.0	265.8	218.0	205.0	286.3	211.2	277.2	139.9	243.3	-صافي الإقراض
830.7	720.6	862.8	1,032.0	1,135.0	1,327.2	930.8	807.0	783.1	1,081.9	العجز الجاري قبل التمويل
200.0	363.6	366.0	350.0	1,150.0	262.7	168.4	211.0	294.5	272.8	+ النفقات التطويرية
1,030.7	1,084.2	1,228.8	1,382.0	2,285.0	1,589.9	1,099.2	1,018.0	1,077.6	1,354.7	العجز الإجمالي قبل التمويل

(1) سلطة النقد الفلسطينية التقارير السنوية من عام 2010 - 2019.

2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	البيان
705.5	675.5	719.5	995.0	1,900.0	1,233.1	1,358.0	932.1	983.3	1,210.3	التمويل الخارجي
495.9	515.6	544.5	750.0	800.0	1,029.7	1,251.2	777.1	814.3	1,131.5	-دعم الموازنة
425.5	159.9	175	245.0	1,100.0	203.4	106.8	155.0	169.0	78.8	-تمويل النفقات التطويرية

لقد تبين من الجدول السابق أعلاه بأنه قد تراجعت الموازنة العامة في فلسطين متأثرةً بمصادر التمويل الخارجية (المنح والمساعدات) الدعم والمنح بنسبة 12% خلال عام 2011 لتبلغ حوالي 814.3 مليون دولار، وتراجع المنح والمساعدات الخارجية (22%). أما عام 2015 فقد زادت بنسبه 44% عن العام 2014 لتبلغ 1,900 مليار وفيما يخص العام 2019 فقد زادت بنسبه 24% عن العام 2018 لتبلغ حوالي 705 مليون دولار، وعند استعراض مكونات إجمالي الإيرادات المحلية تشير البيانات إلى استحواذ إيرادات المقاصة على حصة الأسد بنسبة 65% تليها الإيرادات الضريبية بنسبة 22%، تليها الإيرادات غير الضريبية بنسبة 13% من 2010 – 2019.⁽¹⁾

أما فيما يخص إيرادات المقاصة فقد كانت أعلى خلال العام 2011 بنسبة 30% مقارنة بالعام السابق، لتبلغ 1,488 مليار دولار. ولكن إيرادات المقاصة خلال العام 2015 كانت اقل بنسبة 14% مقارنة بالعام 2014، وأيضاً خلال العام 2019 قلت بنسبة 12% عن العام 2018 لتبلغ 2,219 مليار دولار.

أما فيما يتعلق بالإيرادات الضريبية لعام 2011 فقد زاد بنسبة 10% مقارنة بالعام 2010 السابق لتبلغ 482.3 مليون دولار، ولكن الإيرادات الضريبية خلال العام 2015 بنسبة 20% مقارنة بالعام 2014 لتبلغ 569 مليون دولار، وأيضاً في عام 2019 تراجعت بنسبة 12% عن العام 2018.

أما فيما يتعلق بالإيرادات غير الضريبية لعام 2011 فقد تراجع بنسبة 10% مقارنة بالعام 2010 السابق لتبلغ 219 مليون دولار، ولكن الإيرادات غير الضريبية تراجعت خلال العام 2015 بنسبة 8% مقارنة بالعام 2014 لتبلغ 254 مليون دولار، وأيضاً في عام 2019 تراجعت بنسبة 25% عن العام 2018 لتبلغ 355 مليون دولار.⁽²⁾

ويتبين لنا مما سبق بأنه لن يتم تصحيح الميزانية إلا إذا كان إجمالي الدخل مساوياً للقيمة الإجمالية للنفقات المرصودة في بنودها، تسعى البلدان جاهدة للتغلب على عجز الميزانية بعدة

(1) سلطة النقد الفلسطينية التقارير السنوية من عام 2010 – 2019.

(2) سلطة النقد الفلسطينية التقارير السنوية من عام 2010 – 2019.

طرق: لتعويض العجز من الاحتياطات العامة للدولة، أو لتحصيل الرسوم أو الضرائب، أو الاقتراض.

المبحث الثالث - تحليل الإيرادات الضريبية للسلطة الوطنية الفلسطينية للسنوات (2019-2010)

تتكون الإيرادات المحلية للسلطة الوطنية الفلسطينية من إيرادات ضريبية وإيرادات غير ضريبية وإيرادات المقاصة حيث ارتفع مجموع هذه الإيرادات في العام 2011 بشكل ملحوظ حيث وصلت نسبة الارتفاع 43% مقارنة مع العام 2010 بينما شهد العام 2019 ارتفاعاً بنسبة 10% مقارنة مع العام 2010 وكانت مكونات هذه الإيرادات على النحو الآتي⁽¹⁾:

(1) وزارة المالية الفلسطينية، دولة فلسطين، التقارير السنوية، بيانات الحكومية 2010 - 2019.

جدول رقم (3): مكونات الإيرادات المحلية للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة (2010-2019) بالمليون دولار

مكونات الإيرادات المحلية للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة (2010-2019) بالمليون دولار											
2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	السنة	
747.1	848	673	675.8	698.25	742	760	484.7	132.6	66.0	ضريبة الدخل	إيرادات ضريبية
1082.3	1086	963	952.5	989	912	734	406.3	189.2	170.8	ضريبة القيمة المضافة	
664.1	792	648	347.7	277	225	250	113.7	70	52.5	الرسوم الجمارك	
225.9	214	834	208.6	246	435	383.9	186.1	87.8	89.8	ضريبة المكوس	
14.2	14	22	8.7	9	15	11	9.0	2.8	3.1	ضريبة الاملاك	
4752.6	4972	5157	4209.3	4234.25	4343	4151.9	3211.8	482.4	382.2		المجموع
129.3	133.7	136.8	149.4	138.7	113.7	102.5	59.3	19	18.8	رسوم المباني	إيرادات غير ضريبية
212.4	189.7	291	228.0	182.0	177.3	173.6	116.8	45.3	42.6	رسوم التأمين الصحي	
146.7	139.0	120	137.9	106.9	110.2	95.2	64.0	25.5	35.6	رسوم نقل	
115.3	317.3	463	255.8	228.4	175.5	109.4	117.6	52.3	53.3	رسوم التراخيص	
333.2	439.4	938	534.0	55.7	0	0	59.4	63.1	79.9	رسوم مختلفة	
7.4	15.7	80	89.4	80	100	160	95	44.7	40.2	ارباح استثمارات	
10,449.5	11,178.8	12,342.8	9813.1	9260.2	9362.7	8944.5	6935.7	249.9	270.4		المجموع
3686.4	3521	3299	2922.0	2671	2247	2270	939.5	503.9	434.3	جمارك	المفاصة
2147.2	2402	2277	2453.5	2414	2120	2140	935	452.7	379.7	قيمة مضافة	

مكونات الإيرادات المحلية للسلطة الوطنية الفلسطينية خلال الفترة (2010-2019) بالمليون دولار										
2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	السنة
2628.3	3049	3094	2820.1	2622	2145	1934	1178.9	457	437.4	محروقات
-15.7	-5	-10	0	7	23	17	0	0	3.7	الشراء
225.5	189	37	40.8	54	10	10	5.6	8.2	0.4	الدخل
0	0	83	0	0	0	0	3.6	1.9	3.3	اخرى
29,570.7	31,513.6	33,465.6	27,862.6	26,288.4	25,270.4	24,260	16,934	1423.7	1258.8	المجموع
44,773	16151	50,965	41,885	39,783	38,976	37,356	27,081	2156	1911.4	المجموع الكلي للإيرادات المحلية

لقد تبين من الجدول السابق بأنه قد شهد إجمالي صافي الإيرادات المحلية ارتفاعاً بنسبة 24.5% خلال العام 2010 مقارنة بالعام السابق، ليبلغ 1.9 مليار دولار، وهو نفس المبلغ المستهدف في الموازنة العامة للعام 2010، فقد شهدت الإيرادات المحلية (الضريبية وغير الضريبية) تحسناً ملحوظاً خلال العام 2010، بارتفاعها بنسبة أداء وزارة 27.1% مقارنة بالعام السابق، لتبلغ 652 مليون دولار، على خلفية تزايد الإيرادات الضريبية بحوالي 57% عما كانت عليه عام 2009، لتصل إلى 382 مليون دولار في العام 2010. وهذا مؤشر واضح على تحسن أداء وزارة المالية في مجال تحصيل الضرائب ونظم الجباية للرسوم والضرائب المختلفة، خاصة ضريبة القيمة المضافة دون الحاجة لرفع نسبة الضريبة، كما أسهم النشاط الاقتصادي الذي شهدته العام 2010 بشكل إيجابي في زيادة العائدات الضريبية، وفي المقابل، تراجعت الإيرادات غير الضريبية بنسبة 4.6% خلال العام 2010 مقارنة بالعام السابق، لتتخفف إلى 270 مليون دولار، على خلفية تراجع الإيرادات من رسوم تراخيص بحوالي 53.3 مليون دولار⁽¹⁾.

أما إيرادات المقاصة التي تشكل الجزء الأكبر من إيرادات السلطة الفلسطينية، فقد ارتفعت في العام 2010 بنسبة 15.5% لتبلغ 1.26 مليار دولار، نتيجة لزيادة النشاط الاقتصادي في الضفة الغربية، والتخفيف الجزئي للقيود المفروضة على قطاع غزة والسماح لبعض السلع والخدمات بالتدفق إلى القطاع، خاصة السلع الاستهلاكية والمواد الغذائية، مما ساهم في زيادة العائدات الضريبية التي تقوم إسرائيل بجبايتها نيابة عن السلطة الفلسطينية (إيرادات المقاصة)، وشكلت الإيرادات الضريبية وغير الضريبية حوالي 24.6% و 14.1% من إجمالي صافي الإيرادات المحلية خلال عام 2010 على الترتيب، في حين استحوذت إيرادات المقاصة على 65.3%، والإرجاعات الضريبية على -964 من إجمالي صافي الإيرادات خلال عام 2010، كما شكل إجمالي صافي الإيرادات المحلية ما نسبته 25.8% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2010، مقارنة بحوالي 22.9% عام 2009، وارتفعت نسبة تغطية الإيرادات المحلية للنفقات الجارية وصافي الإقراض خلال العام 2010 إلى 65.8% مقارنة مع 48.6% عام 2009، وهو ما

(1) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سلطة النقد الفلسطينية، 2010 - 2019.

يتوافق مع توجهات السلطة الفلسطينية القاضية بمزيد من الاعتماد على الموارد المالية المحلية لتغطية النفقات⁽¹⁾.

وتتكون الإيرادات العامة من إيرادات المقاصة، وإيرادات الجباية المحلية (إيرادات ضريبية وإيرادات غير ضريبية، وتحصيلات مخصصة)، حيث شكلت إيرادات المقاصة نحو 69.2% منها خلال العام 2015، مقابل نحو 30.8% حصة إيرادات الجباية المحلية (20.5% حصة الإيرادات الضريبية، و8.4% حصة الإيرادات غير الضريبية، والتحصيلات المخصصة 1.9%). وقد شهد العام 2015 ارتفاعاً ملحوظاً في حجم الإيرادات العامة بنحو 10.2% مقارنة بالعام السابق، لتبلغ نحو 11,495.2 مليون شيكل. وبهذا الارتفاع فإن الإيرادات العامة المتحققة تكون قد فاقت المستهدف بحسب مشروع الموازنة، لتبلغ نسبة المتحقق إلى المستهدف نحو 104%، مقارنة بنحو 105.7% خلال العام السابق، ويشير تحليل مكونات الإيرادات العامة أن السبب الرئيس في هذا الارتفاع يعود إلى زيادة كل من الإيرادات الضريبية بنحو 9.6%، وإيرادات المقاصة بنحو 8.7%، والإيرادات غير الضريبية بنحو 0.3%، مقابل تراجع الإرجاعات الضريبية بنحو 45% مقارنة بالعام 2014. وقد بلغت نسبة العبء الضريبي (بما يشمل إيرادات المقاصة) إلى الناتج المحلي الإجمالي الاسمي نحو 23.3%، مقارنة بنحو 23% في العام 2014⁽²⁾.

ولقد شهد العام 2015، ارتفاعاً في حجم إيرادات المقاصة بنحو 8.7% مقارنة بالعام السابق لتبلغ نحو 7,953.0 مليون شيكل، ليصل حجم المتحقق منها نحو 102.4% من المبلغ المستهدف بحسب مشروع الموازنة، مقارنة بنحو 111.8% خلال العام 2014، وتعزى الزيادة في إيرادات المقاصة إلى جهود وزارة المالية المستمرة في تحسين الجباية من هذا البند، بما يشمل التوعية بأهمية تقديم الفواتير لوزارة المالية الفلسطينية وأهميتها في تحصيل إيرادات المقاصة من الاحتلال الإسرائيلي، خاصة في ظل التوقعات التي تشير إلى أن المبالغ الحقيقية لإيرادات المقاصة أكبر بكثير من تلك التي يتم تحويلها للخزينة العامة.

(1) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سلطة النقد الفلسطينية، 2010 - 2019.

(2) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سلطة النقد الفلسطينية، 2010 - 2019.

وتتكون إيرادات المقاصة بشكل أساسي من إيرادات ضريبة القيمة المضافة، والجمارك والمحروقات، حيث شكلت الإيرادات الجمركية نحو 36.6% من إيرادات المقاصة، وشكلت إيرادات المحروقات نحو 34.7%، أما إيرادات ضريبة القيمة المضافة فشكلت نحو 28.5%، وإيرادات ضريبة الدخل والشرء بنحو 0.2% من إجمالي إيرادات المقاصة خلال العام 2015.⁽¹⁾

وبلغت الإيرادات العامة خلال العام 2019 حوالي 12.2 مليار شيكل، منخفضة بنحو 10.0% مقارنة بالعام السابق. وتتوزع بين إيرادات المقاصة بنحو 64.5%، وإيرادات الجباية المحلية بنحو 35.5% (منها 22.4% إيرادات الضريبية، و10.5% إيرادات غير ضريبية، و2.7% تحصيلات مخصصة). ومع تراجع الإيرادات العامة، انخفضت نسبة العبء الضريبي إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى حوالي 18.2% مقارنة بنسبة 18.4% في العام السابق.

ويشير تحليل مكونات الإيرادات العامة إلى تراجع كافة مكونات هذا البند، حيث تراجعت إيرادات المقاصة بنحو 2.8% مقارنة بالعام السابق، وتشكل نحو 13% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2019. وتتكون إيرادات المقاصة بشكل أساسي من الإيرادات الجمركية التي تشكل نحو 42.5%، والإيرادات من المحروقات التي تشكل نحو 30.3%، وإيرادات ضريبة القيمة المضافة التي تشكل نحو 24.8%، فيما شكلت إيرادات ضريبة الدخل والشرء وإيرادات أخرى نحو 2.4% من إجمالي إيرادات المقاصة خلال العام 2019. وبالرغم من تراجع إيرادات المقاصة، إلا أنها لا تزال قادرة على تغطية كامل فاتورة الأجور والرواتب، إلى جانب المساهمة في تغطية بعض النفقات الأخرى. فقد بلغت نسبة إيرادات المقاصة إلى فاتورة الأجور والرواتب نحو 131.6% خلال العام 2019، مقارنة مع 136.1% خلال العام الماضي، وبذلك تكون إيرادات المقاصة قد غطت ما يعادل 60.4% من النفقات الجارية وصافي الإقراض، الأمر الذي يجعل منها صمام أمان لوفاء الحكومة بالتزاماتها والمستحقات المترتبة عليها.⁽²⁾

ومن ناحية أخرى فقد شهدت إيرادات الجباية المحلية انخفاضاً ملحوظاً خلال العام 2019، بنحو 10.0% مقارنة بالعام السابق، لتبلغ حوالي 4.3 مليار شيكل، نتيجة انخفاض كامن الإيرادات

(1) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سلطة النقد الفلسطينية، 2010 - 2019.

(2) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سلطة النقد الفلسطينية، 2010 - 2019.

الضريبية وغير الضريبية على حد سواء. علما بأن إيرادات الجباية المحلية توزعت بين إيرادات ضريبية بنحو 63.0%، مقابل 29.5% للإيرادات غير الضريبية، ونحو 7.5% لإيرادات المتحصلات المخصصة. كما ساهمت إيرادات الجباية المحلية في تغطية نحو 33.3% من النفقات الجارية وصافي الإقراض.

ويشار في هذا السياق إلى أن الإيرادات الضريبية قد انخفضت بشكل ملحوظ وبنسبة 8.8% مقارنة بالعام السابق، وساهمت في تغطية نحو 21.0% من النفقات الجارية وصافي الإقراض، مقارنة بنحو 22.8% في العام 2018. وتوزعت الإيرادات الضريبية بين إيرادات ضريبة القيمة المضافة بنحو 39.6%، وإيرادات ضريبة الدخل بنحو 27.3%، فيما بلغت حصة الإيرادات الجمركية نحو 24.3%، وساهمت مكوس السجائر بنحو 8.1%، أما الإيرادات المتحصلة من ضريبة الأملاك ومكوس المشروبات فقد ساهمت بنحو 0.7% من الإيرادات الضريبية، حيث شهد العام 2019 انخفاض إيرادات القيمة المضافة بنحو 9.7% لتصل إلى حوالي 1.1 مليار شيكل، كما انخفضت إيرادات ضريبة الدخل بنسبة 12.0%، لتبلغ 0.7 مليار شيكل، وكذلك تراجعَت أيضا الإيرادات الجمركية بنسبة 4.8%، لتبلغ حوالي 0.7 مليار شيكل، وإيرادات مكوس السجائر بنحو 5.8% لتبلغ 0.2 مليار شيكل، فيما ارتفعت إيرادات مكوس المشروبات وإيرادات ضريبة الأملاك إلى 14.2 مليون شيكل مقارنة بنحو 14 مليون شيكل عام 2018.

كما شهد العام 2019 انخفاض الإيرادات غير الضريبية بشكل ملحوظ وبنسبة 17.4% مقارنة بالعام السابق لتبلغ حوالي 1.3 مليار شيكل، ولتراجع مساهمتها في تغطية النفقات الجارية وصافي الإقراض إلى نحو 9.8%، مقارنة بنحو 11.8% خلال نفس الفترة، ويعزى هذا الانخفاض بشكل رئيسي إلى انخفاض رسوم رخص مزاوله المهنة خلال العام 2019 بنسبة 63.7%، لتبلغ حوالي 0.1 مليار شيكل، وكذلك انخفاض الرسوم الأخرى، بنسبة 12.4%، لتبلغ نحو 0.3 مليار شيكل، ورسوم المواصلات بنسبة 1.8%، لتبلغ 0.1 مليار شيكل، ورسوم سلطة الأراضي بنسبة 3.2%، لتبلغ 0.1 مليار شيكل، والعوائد الاستثمارية إلى ما يقارب 7.4 مليون شيكل خلال العام 2019، مقارنة بحوالي 15.7 مليون شيكل خلال العام 2018، فيما ارتفعت

الإيرادات المتحصلة من رسوم التأمين الصحي والخدمات الصحية بنسبة 100% لتبلغ حوالي 0.2 مليار شيكل⁽¹⁾.

إيرادات ضريبة الدخل ومساهمتها في الإيرادات المحلية للسلطة الوطنية الفلسطينية⁽²⁾:

كانت ضريبة الدخل وما زالت مدار جدل ونقاش طويل ففي الفترة الأخيرة عرضت الحكومة الفلسطينية قرار بقانون لتعديل قانون ضريبة الدخل وذلك لتنفيذ خطة قالت عنها الحكومة أنها ستعمل على زيادة مساهمة ضريبة الدخل في الإيرادات المحلية الكلية للسلطة وفيما يلي مقدار ما ساهمت به ضريبة الدخل خلال السنوات الماضية في الفترة (2010-2019):

جدول رقم (4)⁽³⁾: مقدار ما ساهمت به ضريبة الدخل خلال السنوات الماضية في الفترة (2010-2019):

السنة	الإيرادات الكلية	الإيرادات الضريبية بالمليون دولار	مبلغ ضريبة الدخل بالمليون دولار	نسبة مساهمة الدخل في الإيرادات الضريبية
2010	1,911.4	382.2	66.0	3%
2011	2,156.0	482.4	132.6	6%
2012	27,081	3211.8	484.7	2%
2013	37,356	4151.9	760	2%
2014	38,976	4343	742	2%
2015	39,783	4234.25	698.25	2%
2016	41,885	4209.3	675.8	2%
2017	50,965	5157	673	1%
2018	16,151	4972	848	5%
2019	44,773	4752.6	747.1	2%

ونلاحظ من الجدول أعلاه أن مقدار ما تساهم به ضريبة الدخل في الإيرادات الضريبية الكلية وصل في العام 2010 أقصى نسبة لفترة المقارنة وهي 17% والسبب في ذلك ليس زيادة حصيله ضريبة

(1) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سلطة النقد الفلسطينية، 2010 - 2019.

(2) وزارة المالية الفلسطينية، مرجع سابق.

(3) سلطة النقد الفلسطينية، 2010 - 2019، مرجع سابق.

الدخل وإنما الانخفاض العام في الإيرادات الضريبية في ذلك العام بينما شهد العام 2018 المساهمة نفسها لضريبة الدخل في إيرادات الضرائب حيث وصلت النسبة الى 17%.

أما مساهمة ضريبة الدخل في الإيرادات الكلية للسلطة الوطنية الفلسطينية فلا تتجاوز 3% لغاية العام 2019 ويعود السبب لضعف مساهمة ضريبة الدخل في الإيرادات الكلية وكذلك نسبتها من الإيرادات الضريبية لانخفاض معدل الدخل الفلسطيني والذي لم يصل لدى شريحة كبيرة من المواطنين الحد الأدنى للأجور.

دور إيرادات ضريبة القيمة المضافة والمكوس في تمويل الموازنة العامة⁽¹⁾

تقسم إيرادات ضريبة القيمة المضافة لدى السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك حسب مكان جبايتها إلى نوعين:

أولاً: ضريبة القيمة المضافة التي يتم جبايتها في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية وكانت قيم إيراداتها حسب فترة الدراسة على النحو التالي:

جدول رقم (5): قيم إيرادات ضريبة القيمة المضافة التي يتم جبايتها في مناطق السلطة الفلسطينية

السنة	الإيراد الكلي	إيرادات الضريبة	ضريبة القيمة المضافة	نسبة مساهمة القيمة المضافة في الإيرادات المحلية الكلية	نسبة مساهمة القيمة المضافة في الإيرادات الضريبية
2010	1,911.4	382.2	170.8	9%	45%
2011	2,156.0	482.4	189.2	9%	39%
2012	27,081	3211.8	406.3	1%	13%
2013	37,356	4151.9	734	2%	18%
2014	38,976	4343	912	2%	20%
2015	39,783	4234.25	989	2%	23%
2016	41,885	4209.3	952.5	2%	23%
2017	50,965	5157	963	2%	19%
2018	16,151	4972	1086	7%	22%
2019	44,773	4752.6	1082.3	2%	23%

(1) وزارة المالية الفلسطينية، مرجع سابق.

ونلاحظ من الجدول أعلاه أن ضريبة القيمة المضافة المحصلة من أراضي السلطة الفلسطينية مباشرة قد ارتفعت نسبة مساهمتها في الإيرادات الكلية المحلية للسلطة بنسق مناسب حيث بلغت أعلى نسبة خلال فترة الدراسة هي في العامين 2010 و 2011 وكانت هذه النسبة هي 9%، أما نسبة مساهمتها في الإيرادات الضريبية فهي جلية وواضحة وذات حصيلة مرتفعة مقارنة مع ضريبة الدخل حيث وصلت أعلى نسبة لها في العام 2010 وبلغت 45% من إجمالي الضرائب المحصلة لدى مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، بينما شهد العام 2019 انخفاض نسبة المساهمة بمقدار 1% عن العام 2018 حيث بلغت نسبتها 23% في العام 2019.

ثانياً: ضريبة القيمة المضافة التي يتم الحصول عليها من خلال المقاصة مع الاحتلال الإسرائيلي، وهذه تتخذ شقين، الشق الأول من خلال فاتورة المقاصة، التي يتم الحصول عليها عند قيام المشتغل الفلسطيني بشراء سلعه أوت لقي خدمه من مشتغل مسجل لدى الاحتلال الإسرائيلي، بغض النظر عن جنسيته، ويقوم الاحتلال الإسرائيلي بجبايتها نيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية مقابل رسوم تحصيل بنسبة 3%. والشق الثاني ضريبة القيمة المضافة التي يدفعها المستورد الفلسطيني عند استيراده سلع من الخارج من خلال المعابر الواقعة تحت سيطرة ونفوذ الاحتلال الإسرائيلي، بحيث يتم فرض ضريبة إضافية بواقع 16% على قيمة السلع المستوردة سواء سلع استهلاكية أو أصول ثابتة أو على السلع التي تخضع لضريبة صفر بالمائة كالمنتجات الزراعية، وعندما يتم نقل هذه السلع إلى المخازن في أراضي السلطة الوطنية يحصل المستورد الفلسطيني على بيان جمركي مبين فيه ضريبة القيمة المضافة المدفوعة والرسوم الجمركية وضريبة الشراء إذا كانت سلع تخضع لهذه الضريبة⁽¹⁾.

(1) تلاحمة، يحيى، مرجع سابق ص 40.

جدول رقم (6)⁽¹⁾: نسبة مساهمة القيمة المضافة في الإيرادات الكلية

السنة	الإيراد الكلي	المقاصة وتشمل (القيمة المضافة، المحروقات، الشراء، الدخل)	نسبة مساهمة القيمة المضافة في الإيرادات الكلية
2010	1,911.4	824.5	43%
2011	2,156.0	919.8	43%
2012	27,081	2119.5	9%
2013	37,356	4101	11%
2014	38,976	4298	11%
2015	39,783	5097	13%
2016	41,885	5314.4	13%
2017	50,965	5398	10%
2018	16,151	5635	35%
2019	44,773	4985.3	11%

وتشكل المقاصة وحسب المكونات (ضريبة القيمة المضافة، ضريبة المحروقات، وضريبة الشراء، وضريبة الدخل) أحد أهم العناصر التي تشكل موازنة السلطة وتغطي أعبائها المالية فنلاحظ أن الاعتماد على الضرائب التي يقوم الاحتلال الإسرائيلي بجبايتها وتحويلها إلى خزينة السلطة الوطنية الفلسطينية عن طريق ما يسمى بالمقاصة بين ضرائب الجانبين وتصل في المتوسط العام 45% من إجمالي إيرادات السلطة الفلسطينية.

إيرادات الرسوم الجمركية:⁽²⁾

عندما نتحدث عن إيرادات الجمارك إنما نقصد الرسوم الجمركية على المستوردات وضريبة الشراء التي أضيفت لتكامل الرسوم الجمركية للالتفاف على المستورد وخصوصاً بعد توقيع الاتفاقيات الإقليمية، وتلعب الإيرادات الجمركية دوراً هاماً وحيوياً في تمويل الموازنة العامة الفلسطينية، ولا بد من الإشارة إلى أن النظام الجمركي الفلسطيني فيما يتعلق بالتجارة الخارجية ليس مستقلاً وإنما مرتبط باتحاد جمركي إسرائيلي وفق اتفاقية باريس الاقتصادية والتي من بين نصوصها هو تطبيق

(1) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سلطة النقد الفلسطينية، 2010 - 2019.

(2) وزارة المالية الفلسطينية، مرجع سابق.

التعريف الجمركية الإسرائيلية على الجانب الفلسطيني على جميع السلع الواردة باستثناء منحها الجانب الفلسطيني استثناءً بإعفاء بعض السلع من دفع رسوم جمركية أو تخفيضها والتي حددت ضمن القوائم المعروفة B,A2,A1 والتي من خلالها أيضاً تم تحديد كميات لهذه السلع مثل السكر بحدود 25 ألف طن سنوياً والأرز 20 ألف طن والغنم 5 آلاف رأس. هذا وقد ترتب على هذه الاتفاقية وجود آلية معينة لتنفيذها متفق عليها بين الجانب الفلسطيني والاحتلال الإسرائيلي يقضي باستخدام الجانب الفلسطيني الموانئ الإسرائيلية في عملية الاستيراد والتصدير ضمن آلية معينة⁽¹⁾. فالجمارك التي تقوم السلطة الفلسطينية بتحصيلها بعد وصول السلع إلى أراضيها كانت حصيلتها على النحو التالي:

جدول رقم (7)⁽²⁾ : حصيلة الجمارك التي تقوم السلطة الفلسطينية بتحصيلها بعد وصول السلع إلى أراضيها

السنة	الإيراد الكلي	إيرادات الضريبة	الرسوم الجمركية	نسبة مساهمة الرسوم في الإيرادات الكلية	نسبة مساهمة الرسوم الجمركية في الإيرادات الضريبية
2010	1,911.4	382.2	52.5	3%	14%
2011	2,156.0	482.4	70.0	3%	15%
2012	27,081	3211.8	113.7	1%	4%
2013	37,356	4151.9	250	1%	6%
2014	38,976	4343	225	1%	5%
2015	39,783	4234.25	277	1%	7%
2016	41,885	4209.3	347.7	1%	8%
2017	50,965	5157	648	1%	13%
2018	16,151	4972	792	5%	16%
2019	44,773	4752.6	664.1	2%	14%

ونلاحظ من الجدول السابق أن الرسوم الجمركية تشكل نسبة بسيطة من الإيرادات الكلية للسلطة الفلسطينية حيث وصلت أعلاها 5% وهذا كان في العام 2018 أما مساهمتها من الإيرادات الضريبية فهي تشكل 16% كما هو الحال في العام 2018 وأقلها كانت 4% كما في العام

(1) الدمنهوري، سمر، مرجع سابق، ص51.

(2) وزارة المالية الفلسطينية، مرجع سابق.

2012، ويعزى ذلك إلى الأوضاع الاقتصادية التي مر بها الشعب الفلسطيني في ذلك العام من انقطاع للرواتب وتراكم للديون على السلطة الفلسطينية سواء للموظفين أو المتعاملين معها من المقاولين أو البنوك وغيرهم وذلك بسبب انقطاع الدعم إبان استلام حكومة حركة حماس في العام 2006. وفي جانب الرسوم الجمركية المحولة عن طريق المقاصة فكانت الإيرادات على النحو التالي:

جدول رقم (8)⁽¹⁾: إيرادات الرسوم الجمركية المحولة عن طريق المقاصة

السنة	الإيراد الكلي	مقاصة (الرسوم الجمركية)	نسبة مساهمة الرسوم في الإيرادات الكلية
2010	1,911.4	434.3	23%
2011	2,156.0	503.9	23%
2012	27,081	939.5	4%
2013	37,356	2270	6%
2014	38,976	2247	6%
2015	39,783	2671	7%
2016	41,885	2922.0	7%
2017	50,965	3299	6%
2018	16,151	3521	22%
2019	44,773	3686.4	8%

وقد شكلت إيرادات المقاصة من الرسوم الجمركية ربع الموازنة من الإيرادات المحلية للسلطة الوطنية الفلسطينية ففي الأعوام من 2010-2019 بلغت نسبة هذه المساهمة من إجمالي الإيرادات المحلية ما يصل 23% والسبب في ذلك أن المعابر كلها تحت سيطرة الجانب الإسرائيلي.

(1) وزارة المالية الفلسطينية، مرجع سابق

دور ضريبة الأملاك في الموازنة العامة⁽¹⁾:

يعد دور ضريبة الأملاك في الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية بسيطاً للغاية ولا يكاد يذكر فقد كانت نسبة مساهمتها في الإيرادات الكلية في العام 2018 بنسبة 0.8% وهي نسبة بسيطة جداً أما مساهمتها في الإيرادات الضريبية كانت أقصاها في العام 2010 أيضاً حيث بلغت 0.8% من إجمالي الإيرادات الضريبية.

جدول رقم (9): نسبة مساهمة ضريبة الاملاك في الموازنة الكلية

السنة	الإيراد الكلي	إيرادات الضريبة	ضريبة الأملاك	نسبة مساهمة ضريبة الأملاك في الإيرادات الكلية	نسبة مساهمة ضريبة الأملاك في الإيرادات الضريبية
2010	1,911.4	382.2	3.1	0.2%	0.8%
2011	2,156.0	482.4	2.8	0.1%	0.6%
2012	27,081	3211.8	9.0	0.3%	0.2%
2013	37,356	4151.9	11	0.2%	0.3%
2014	38,976	4343	15	0.3%	0.1%
2015	39,783	4234.25	9	0.2%	0.2%
2016	41,885	4209.3	8.7	0.2%	0.2%
2017	50,965	5157	22	0.4%	0.4%
2018	16,151	4972	14	0.8%	0.3%
2019	44,773	4752.6	14.2	0.3%	0.3%

ونلاحظ من الجدول أعلاه أن ضريبة الأملاك المحصلة مباشرة قد ارتفعت وبلغت أعلى نسبة مساهمة في الإيرادات الكلية خلال فترة الدراسة هي في العام 2018 وكانت هذه النسبة هي 8%، أما نسبة مساهمتها في الإيرادات الضريبية فهي جلية وواضحة وذات حصيلة مرتفعة مقارنة مع ضريبة الدخل حيث وصلت أعلى نسبة لها في العام 2011 وبلغت 0.6% من إجمالي الضرائب المحصلة لدى مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، بينما لم يشهد العام 2019 أي تغيير ملحوظ في نسبة المساهمة عن العام 2018 حيث بلغت نسبتها 0.3% في العام 2019.

(1) وزارة المالية الفلسطينية، مرجع سابق.

موازنة الطوارئ 2020 وأولويات الصرف:

يعتبر مصطلح ميزانية الطوارئ جديدًا على الوضع المالي والحالة الفعلية للموازنة العامة للدولة الفلسطينية، وتم إعداد ميزانية الطوارئ للدولة الفلسطينية لعام 2020 في ظل ظروف بالغة التعقيد تمثلت في حالة الطوارئ التي تعيشها الأراضي الفلسطينية وما يصاحبها من إجراءات وقائية للحد من انتشار وباء فيروس كورونا ولكن في نفس الوقت إنها ميزانية عادية تعكس توجهات الحكومة التنموية ودعم الشباب وقدرة المواطنين في المناطق المهمشة والقدس على الصمود⁽¹⁾.

فيما يتعلق بمصطلح موازنة الطوارئ، فإن المصطلح غير موجود في قانون الموازنة، لكن الاسم هنا يشير إلى أن طبيعة الموازنة طارئة، ويرجع ذلك إلى وجود فراغ قانوني من جهة وعدم قدرة الحكومة على تحصيل الإيرادات أو إنفاق النفقات بجميع أنواعها بما في ذلك الراتب في ظل الظروف الحالية من ناحية أخرى.⁽²⁾

والمبدأ الأساس هو أن: "قانون الموازنة العامة والمالية" رقم 7 لعام 1998 ينص في المادة 3 على ما يلي: "على"يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية"، مع العلم بأحكام مادة (1) من نفس القانون حيث تبدأ السنة المالية من 1 يناير إلى 31 ديسمبر من كل عام ميلادي، ووفقاً لأجندة الموازنة يفترض أن تقدم وزارة المالية مشروع قانون الموازنة إلى مجلس الوزراء في 11/14 من كل عام والموافقة عليه في 28 تشرين الثاني (نوفمبر)، على أن يُرفع قانون الموازنة المصادق عليه إلى المجلس التشريعي في 1/12 مناقشته واعتماده ومن ثم يصادق الرئيس على مشروع الموازنة بتاريخ 12/30 ونشره في الجريدة الرسمية، ومع ذلك إذا تعذر الموافقة على الميزانية في بداية السنة المالية (أي حتى 3/31)، تنص المادة (4) من نفس القانون على فترة 3 أشهر من التاريخ المحدد.⁽³⁾

واستخدمت الحكومة الفلسطينية ميزانية الطوارئ عدة مرات، وهذه هي المرة الأولى في عام 2015، عندما صادقت الدولة على ميزانية الطوارئ للأشهر الستة الأولى بسبب حجب إسرائيل لعائدات

(1) معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس، ورقة خلفية جلسة مستديرة (5): أداء الموازنة العامة 2018 بالمقارنة مع 2017 وأزمة إيرادات المقاصة 2019، (رام الله: ماس، 2019).

(2) الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة في فلسطين، (2017)، تقرير أداء الموازنة العامة 2019.

(3) معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس، ورقة خلفية جلسة مستديرة (5)، مرجع سابق.

التخليص الجمركي، في ذلك الوقت كانت تمثل حوالي 70% من الدخل المحلي، وقررت الحكومة دفع 60% من رواتب الوكالة و 50% من نفقات التشغيل⁽¹⁾.

وفي العام الماضي وبينما كانت الحكومة تعمل بموازنة الطوارئ تكرر الأمر في عام 2019، وبسبب أزمة التخليص الجمركي مع إسرائيل، تمت الموافقة على ميزانية الطوارئ في نهاية شهر شباط 2019 لأنها تحتجز حوالي 42 مليون شيكل شهرياً ليحل محل إعانات أسر الأسرى والشهداء لذلك رفضت الحكومة قبول المقاصة حتى أغسطس 2019 الذي تحصل فيه على حوالي 2 مليار شيكل هذا هو الدخل من ضريبة البلو⁽²⁾.

وعلى الرغم من تأكيد رئيس الوزراء الفلسطيني الدكتور محمد اشتية مطلع كانون الثاني 2020 أن الحكومة لن تستخدم موازنة الطوارئ هذا العام، وأن وزارة المالية تعد موازنة شاملة كاملة لعرضها على مجلس الوزراء لمناقشتها وإقرارها، وبعد ذلك يوصي الرئيس بالموافقة عليه وإصداره بموجب المرسوم، ويعمل بهفي ظل عدم القدرة على عرضها على المجلس التشريعي الذي أصدر قراراً من المحكمة الدستورية بحله نهاية 2018، إلا أن الحكومة لم تتمكن من تنفيذ ذلك بسبب حالة الطوارئ التي أعلنها الرئيس بتاريخ 5 آذار 2020 لمواجهة خطر فيروس كورونا، لذلك تواجه الحكومة الفلسطينية واقع إجبارها على استخدام موازنة الطوارئ للمرة الثالثة، ما يعني أن الحكومة ستستخدم موازنة تقشفية، وخلال هذه الفترة ستركز اولوية الإنفاق على مخاطر فيروس كورونا وهي:⁽³⁾

1. مساعدة الفقراء .
2. دعم النظام الصحي.
3. توفير رواتب الموظفين واحتياجات الأمن.

(1) الجريدة الرسمية الوقائع الفلسطينية، العدد 162، 2019.

(2) ضريبة البلو: هي ضريبة مفروضة على الوقود في إسرائيل والأراضي الفلسطينية. متوسط قيمته حوالي 3 شيكل لكل لتر من الوقود، بينما معدل ضريبة الوقود المطلوب لتوليد الطاقة منخفض (2.7 شيكل).

(3) الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة في فلسطين، (2017)، تقرير أداء الموازنة العامة 2019.

أسباب إقرار موازنة الطوارئ 2020 لدولة فلسطين:

ولعل أبرز تلك الأسباب هو انتشار وباء كورونا والإجراءات والتدابير الوقائية التي تلت ذلك، ودفع إعلان حالة الطوارئ في جميع المحافظات الفلسطينية، ووقف الحركة الطبيعية التي تلتها، والتوقف المفاجئ للعجلات الاقتصادية وانقطاع الأنشطة الاقتصادية، أبرز الأسباب التي دفعت الحكومة الفلسطينية إلى التحول من الميزانية العادية المعتمدة إلى ميزانية الطوارئ⁽¹⁾.

الأدوات المالية الأساسية في موازنة الطوارئ 2020:

تستخدم الحكومة الفلسطينية الأدوات المالية الأساسية الموجودة في هيكل الميزانية كمتغيرات أساسية تؤثر على أهداف السياسة المالية وفقاً لهيكل الميزانية، حيث تم تقسيم هذه الأدوات إلى ثلاث فئات:⁽²⁾

1. الإيرادات العامة ومكوناتها (من مصادر محلية وخارجية متعددة، وكذلك أنواع متعددة من الضرائب وغير الضريبية والنفقات والأرباح).

2. الإنفاق العام ومكوناته (النفقات العامة على السلع والخدمات، والأجور والرواتب والنفقات غير المتعلقة بالمرتبات، ونفقات الخدمة الاجتماعية، ونفقات الضمان، والنفقات الجارية والإنمائية والاستثمارية).

3. العجز وكيفية التمويل وصافي القروض (يتعلق ذلك بالدخل المحصل والمساعدات الخارجية والاقتراض المحلي والخارجي لسد فجوة التمويل).

ويشير صافي القرض: إلى المبلغ الذي تخصصه إسرائيل من دخل المقاصة مقابل خدمات تقدمها بعض الشركات الإسرائيلية وشركة الكهرباء القطرية والمياه والخدمات الطبية.⁽³⁾

(1) الجريدة الرسمية الوقائع الفلسطينية، العدد 166، 2020.

(2) معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس، ورقة خلفية جلسة مستديرة (5)، مرجع سابق، 2019.

(3) سلطة النقد الفلسطينية، تطورات مالية الحكومة والدين العام الربع الأول 2017.

تفاصيل موازنة الطوارئ 2020:

نظرًا لخطر القضية الفلسطينية وتقليص المساعدات الخارجية بسبب القضية الفلسطينية، فإن موازنة الطوارئ لدولة فلسطين لعام 2020 في ظروف سياسية مختلفة تمامًا عن الموازنة العامة السابقة، من جهة بسبب المخاطر التي تتعرض لها القضية الفلسطينية وتراجع المساعدات الخارجية بسبب "صفقة القرن". وبسبب حالة الطوارئ في الأراضي الفلسطينية، تم اتخاذ الإجراءات الوقائية واتخاذ إجراءات مختلفة للحد من انتشار فيروس كورونا في الأراضي الفلسطينية، وما يترتب على ذلك من تأثير اقتصادي ضخم وبعيد المدى على الاقتصاد الفلسطيني برمته، لا سيما الميزانية الإجمالية.

ومن المتوقع أن تتأثر الميزانية الفلسطينية الإجمالية بانتشار فيروس كورونا في الأراضي الفلسطينية، ويعود ذلك إلى توقف الأنشطة التجارية وانخفاض الإيرادات العامة وانخفاض الواردات، ويعني ذلك انخفاض في إيرادات التخليص الجمركي وتوقف الأنشطة الاقتصادية، وانخفاض الدخل المحلي بسبب انقطاع الأنشطة العادية والتجارية، وزيادة الإنفاق العام للحد من أزمة كورونا، يحتاج رئيس وزراء فلسطين الدكتور محمد اشتبه إلى حوالي 138 مليون دولار أمريكي لكبح جماح الأزمة، بالإضافة إلى العبء المالي على الموازنة العامة، فإنه يشكل أيضًا عبئًا إضافيًا على الميزانية العامة في الظروف العادية.⁽¹⁾ ومن بين هذه التوقعات. قدرت الحكومة الفلسطينية مداخل ومصروفات الدولة الفلسطينية للأشهر الـ 12 المنتهية في 31 كانون الأول 2020، كما هو مبين في الجدول.

(1) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، نتائج مسح القوى العاملة الربع الرابع 2019.

جدول رقم (10): موازنة الطوارئ 2020 لدولة فلسطين⁽¹⁾

1. صافي الإيرادات العامة ومصادر التمويل	17787	مليون شيكل
أ. صافي الإيرادات	8338	مليون شيكل
* إجمالي الإيرادات	8698	مليون شيكل
ب. المنح والمساعدات لدعم الموازنة العامة	1509	مليون شيكل
ت. المنح المقدره لتمويل النفقات التطويرية	720	مليون شيكل
ث. التمويل البنكي	2160	مليون شيكل
ج. تراكم المتأخرات	1440	مليون شيكل
ح. سداد المتأخرات	1440	مليون شيكل
خ. مصادر تمويل أخرى	5040	مليون شيكل
2. النفقات العامة وصافي الإقراض	17787	مليون شيكل
أ. النفقات الجارية وصافي الإقراض	16387	مليون شيكل
ب. النفقات التطويرية	1400	مليون شيكل

ومن أجل معرفة ما هو مذكور في ميزانية الطوارئ لعام 2020، من الضروري مقارنة المحتوى المقدر في موازنة الطوارئ لعام 2020 بالمحتوى الذي تم تحقيقه بالفعل في موازنة 2019 حتى يمكن رصد التغييرات الفعلية وخطه الدخل والنفقات في الميزانية يمكن مراقبتها وتقدير ميزانية الطوارئ لعام 2020.

وتقدر الحكومة الفلسطينية إجمالي الإيرادات بنحو 8.698 مليار شيكل، أي ما يعادل 2.480 مليار شيكل، أي أقل بنسبة 28% من إجمالي الإيرادات الفعلية البالغة 3.428 مليار شيكل في موازنة 2019، بما أن جميع المحافظات الفلسطينية في حالة طوارئ، فقد تم اتخاذ إجراءات وقائية لاحقة للحد من انتشار فيروس كورونا، وأهمها إغلاق المعابر الحدودية الدولية والصادرات، ووقف الأنشطة التجارية وتعطيل التجارة الدولية الذي سيؤدي إلى تراجع دخل التخليص الجمركي والدخل المحلي.⁽²⁾

وتقدر الحكومة الفلسطينية المساعدات الخارجية في موازنة الطوارئ لعام 2020 بنحو 2.229 مليار شيكل (المنح والمساعدات لدعم الميزانية الإجمالية 1.509 مليار شيكل، والمنح والمساعدات

(1) موازنة الطوارئ 2020 لدولة فلسطين، ديوان الرئاسة، نشرت بتاريخ 9 نيسان 2020.

(2) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، نتائج مسح القوى العاملة الربع الرابع 2019.

لتمويل نفقات التنمية (7.2 مليار شيكل)، حوالي 637 مليون دولار أو 431 مليون دولار أمريكي في شكل منح ومساعدات لدعم الميزانية الإجمالية، هناك أيضًا منح ومساعدات بقيمة 206 مليون دولار أمريكي لتمويل نفقات التنمية)، بينما تبلغ المنح الفعلية والمساعدات الخارجية في عام 2019 حوالي 459 مليون دولار أمريكي، مما يعني أن المنح والمساعدات ستخصص في ميزانية الطوارئ لعام 2020 أي حوالي 60% نسبة أعلى من المنح الفعلية والمساعدات الخارجية التي تم تلقيها في عام 2019⁽¹⁾.

وفي هذا الصدد يمكن القول إن الحكومة الفلسطينية متفائلة للغاية بشأن الزيادة المقدرة أو المحتملة في المنح والمساعدات في عام 2020، ويعتبر هذا التفاؤل متعارضًا مع الانخفاض المتوقع في المنح والمساعدات الخارجية، خاصةً عندما يتعلق الأمر بالاقتصاد العالمي راكد. معظم الدول من جهة مشغولة باحتواء أزمة كورونا، من جهة أخرى منذ عام 2008، انخفض حجم المساعدات الخارجية المقدمة للسلطة الفلسطينية بشكل عام، وانخفض هذا المبلغ بشكل حاد مع وصول ترامب إلى السلطة في الولايات المتحدة الأمريكية وتعليق جميع المساعدات الأمريكية للشعب الفلسطيني لمدة عام منذ عام 2018 للضغط على القادة الفلسطينيين لقبول "صفقة القرن"⁽²⁾.

وفيما يتعلق بالتمويل البنكي فإنه وفي موازنة الطوارئ تقدر الحكومة الفلسطينية أن هناك نحو 2.16 مليار شيكل تمويل بنكي أي ما يعادل 617 مليون شيكل، أي أكثر من مبلغ التمويل المصرفي (501 مليون دولار أمريكي) الذي تحقق في عام 2019 من جهة، مستحقة إلى انخفاض الإيرادات العامة، بما في ذلك المساعدات الخارجية من ناحية أخرى، وزيادة الإنفاق العام وخاصة للحد من أزمة كورونا والدين المحلي في عام 2020.

وفيما يتعلق بمصادر التمويل الأخرى ففي موازنة الطوارئ لعام 2020 خصصت الحكومة الفلسطينية حوالي 5.04 مليار شيكل (ما يعادل 1.04 مليار دولار أمريكي)، لكن لم يتم الكشف عن مصادر أخرى لذلك يحتاج هذا البند إلى توضيح خاصة وأن المصدر المعروف لإجمالي تمويل الميزانية هو (الدخل المحلي، دخل التخليص الجمركي، المساعدات الخارجية، الدين المحلي

(1) حلس، رائد (2019)، قطع المساعدات الأمريكية عن الشعب الفلسطيني التداعيات وخيارات المواجهة، أوراق فلسطينية، عدد (5)، مدى الكرمل، المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية، حيفا، ص5.

(2) حلس، المرجع السابق.

والاستثمار وتتميز بصغر حجمها نتيجة عدم وجود بيئة استثمارية جاذبة وعدم الاستقرار في الأراضي الفلسطينية).

أما فيما يتعلق بالنفقات العامة وصافي الإقراض فتقدر الحكومة الفلسطينية في موازنة الطوارئ لعام 2020 الإنفاق العام وصافي القروض بنحو 17.787 مليار شيكل، أي ما يعادل حوالي 5.082 مليار دولار أمريكي، وبالتالي فإن عدد النفقات العامة وصافي القروض يفوق عدد النفقات وصافي القروض الذي تحقق عام 2019 بنحو 60% أي حوالي 3.66 مليار دولار أمريكي سنويا، وفي عام 2019 جاء حجم الإنفاق العام وصافي القرض التقديري لعام 2020 متوافقا مع التوقعات، مما يشير إلى ذلك بسبب الإجراءات الاحترازية التي اتخذتها الحكومة الفلسطينية، فتزايد الإنفاق العام من أجل مكافحة فيروس كورونا، خاصة أنه لاحتواء أزمة كورونا ومن الضروري زيادة الإنفاق الحكومي في مجال الرعاية الصحية، وخاصة إقامة عزل واسع النطاق للحالات (أماكن العزل)، وكذلك معدات الوقاية الشخصية الإضافية ونفقات التفتيش والاختبارات التشخيصية، بالإضافة إلى زيادة عدد الأسرة في المستشفيات والمراكز الصحية، ومجهزة بمستشفيات ميدانية جديدة.⁽¹⁾

وبالإضافة إلى إعلان حالة الطوارئ ونشر القوات الأمنية في المحافظات لزيادة الإنفاق على القطاع الأمني، ومتابعة وتيرة الإجراءات والتدابير الوقائية التي تنفذها المحافظات، ومتابعة السوق لضمان توفير السلع والمستلزمات الضرورية، وعدم احتكار بعض التجار.

ووفقاً لتقديرات رئيس الوزراء الفلسطيني د. محمد اشتية بأن المبلغ المطلوب لاحتواء أزمة كورونا هو 138 مليون دولار سيمثل عبئاً إضافياً على الحكومة الفلسطينية يضاف إلى الأعباء الملقة على الحكومة في الوضع الطبيعي، وبحسب تقديراته فإن الأموال اللازمة لاحتواء أزمة كورونا تبلغ 138 مليون دولار سيؤدي ذلك أيضاً إلى تحميل الحكومة الفلسطينية عبئاً إضافياً بالإضافة إلى العبء الملقى على عاتق الحكومة في ظل الظروف العادية.⁽²⁾

(1) حلس، أوراق فلسطينية: قطع المساعدات الأمريكية عن الشعب الفلسطيني، مرجع سابق، ص 10.

(2) الجريدة الرسمية الوقائع الفلسطينية، العدد 166، 2020.

الفصل الثالث

طبيعة المقاصة وكيفية اقتطاع الاحتمال لأموال المقاصة

الفصل الثالث

طبيعة المقاصة وكيفية اقتطاع الاحتلال لأموال المقاصة

المبحث الأول- ماهية الإيرادات الضريبية

وتشمل الإيرادات الضريبية في ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة والجمارك وضريبة الممتلكات وإيرادات ضريبة الاستهلاك الأخرى⁽¹⁾.

وقبل وصف الإيرادات الضريبية للسلطة الوطنية الفلسطينية بالتفصيل، فمن الضروري توضيح الإيرادات الأخرى على شكل إجمالي الإيرادات، وخاصة الإيرادات العامة كطرف مواز للنفقات العامة، ويمكن تقسيم الدخل حسب الممول على النحو التالي:⁽²⁾

أولاً : مصادر داخلية (الجباية المحلية) وتتمثل في:

- الضرائب: هي أهم مصدر لأنها لا تزيد من الالتزام على الحكومة وهي من أكثر المصادر ديمومة.
- الرسوم والرخص.
- إيرادات السلطة من أملاكها الخاصة.
- القروض والهبات الداخلية.

ثانياً: مصادر خارجية وتتمثل في⁽³⁾:

- القروض الخارجية: وهي مرتبطة بفوائد باهظة، لها انعكاسات سلبية على الأفراد على المدى البعيد، ويفضل استخدامها في مشاريع إنتاجية لتعويض نسبة الفائدة فيها من خلال الأرباح.

(1) الدمنهوري، سمر (2017)، جرائم الفساد وسبل مكافحتها وأثرها على الإيرادات الضريبية كمصدر جبائي للدولة، نابلس، فلسطين، ص88.

(2) عبود، عبده (2019)، مدى انعكاس الحوافز الضريبية على إيرادات ضريبة الدخل في فلسطين من وجهة نظر كبار المكلفين، نابلس، فلسطين، ص44.

(3) عزريل، بلال (2017)، تأثير بروتوكول باريس الاقتصادي على الإيرادات الضريبية في فلسطين، القدس، فلسطين، ص39.

- **الإعانات والهبات:** وترتبط هذه المصادر بشكل كبير بالمواقف السياسية.

وتشمل الإيرادات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية الإيرادات الجارية والمنح الخارجية لدعم مشاريع التنمية، وفيما يتعلق بالإيرادات الجارية، فهي تشمل الإيرادات المحلية والمنح لدعم الميزانية العامة، وتشمل الإيرادات المحلية الإيرادات الضريبية وغير الضريبية.

وقد انخفض مستوى نمو هذه الإيرادات العامة بشكل كبير، ويعزى هذا الانخفاض الواضح إلى الحصار الخانق على أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية بسبب الاحتلال الإسرائيلي، وتسيطر حكومة الاحتلال الإسرائيلية على معظم عائدات الضرائب والجمارك والرسوم الإضافية، والأنشطة الاقتصادية وآلاف العمال غير قادرين على العمل في سوق العمل لدى الاحتلال الإسرائيلي ويحتجزون الأموال المستحقة على الحكومة الإسرائيلية للسلطة⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة هنا أن الإيرادات الضريبية تنمو ببطء، وأن هذا النمو القياسي لا يتحقق من خلال زيادة العبء الضريبي على المواطنين، ولكن من خلال تحسين الإدارة وتوسيع القاعدة الضريبية، ومكافحة الفساد والتهرب الضريبي، واتخاذ إجراءات لتحسين فعالية الضرائب بسبب استمرار سياسات وممارسات الاحتلال الإسرائيلي، بما في ذلك الاجتياحات المتكررة والإغلاقات والاستمرار في بناء الجدار العازل، كان لذلك تأثير سلبي على الأنشطة التجارية الإسرائيلية وأضعف أنشطة استثمار القطاع الخاص لدى الاحتلال الإسرائيلي وهو المرفق الأكثر اقتصاداً.

الإيرادات الضريبية المحلية⁽²⁾:

تعد الضرائب المحلية من أهم الضرائب الوطنية في العصر الحديث، ولا تقتصر أهميتها على الإيرادات التي تدرها من المالية العامة، بل لها تأثير على الاقتصاد والحياة الاجتماعية، ويعتقد

(1) عبود، مدى انعكاس الحوافز الضريبية على إيرادات ضريبة الدخل في فلسطين من وجهة نظر كبار المكلفين، مرجع سابق. ص 44.

(2) قطيط، زيد (2017)، أثر تطبيق معيار المحاسبة الدولي رقم 12 الخاص بضريبة الدخل على إيرادات ضريبة الدخل للشركات المدرجة في بورصة فلسطين، القدس، فلسطين، ص 19.

العديد من الاقتصاديين أن هذا الوضع آخذ في التحسن، إلى جانب نمو الإيرادات الضريبية المحلية، يمكن أن يعزى هذا التحسن إلى العوامل التالية، ومن أهمها:

- أ. بفضل سداد ديون السلطة للقطاع الخاص ودفع المبالغ المستردة الضريبية دون تأخير، تحسنت مصداقية النظام المالي الفلسطيني، مما يجعل من الممكن إلزام الممولين بشكل صارم بدفع قاعدتهم الضريبية بشكل منتظم.
- ب. إنهاء بعض المشكلات التي عصفت بالعلاقة المالية بين السلطة الفلسطينية والعديد من كبار الممولين في مجالات البنوك والتأمين والاتصالات.
- ج. اتخاذ إجراءات للحد من مكافحة التهرب الضريبي، وأهمها تنفيذ إعادة هيكلة قطاع المحروقات في فلسطين في ظل استمرار تهريب بعض المشتقات النفطية من محطات المستوطنات.

الضرائب على الدخل والأجور⁽¹⁾:

تعد ضريبة الدخل ضريبة مهمة للغاية في مختلف الدول، لأن هذه الضريبة تتميز بالاستقرار والتكرار، وهي أفضل معيار لأداء قدرة دافعي الضرائب، لأنها تتميز بالدخل الغني. وتعتمد البلدان النامية والبلدان المتقدمة بشكل خاص على ضريبة الدخل، لأنها لا تميز عادة بين مصادر البلدان المختلفة، وتعتبر ضريبة الدخل ضرائب مباشرة، وقد أظهرت دراسات مختلفة في مجال الضرائب أن فوائد الضرائب يعتبر الدخل أعلى نسبياً في الدول النامية من مثيله في الدول المتقدمة، ويعود انخفاض المستوى وزيادة الاعتماد على الضرائب غير المباشرة في فلسطين إلى عدة أسباب، أهمها انخفاض متوسط الدخل لغالبية السكان الفلسطينيين.

(1) الشيش، إسحاق (2018)، أثر الإعفاء الاستثماري على إيرادات ضريبة الدخل في فلسطين، القدس، فلسطين، ص10.

وهذا الانخفاض يمنع حدوث أي زيادة في الضرائب المباشرة، وأسباب العبء المحتمل تحت الحد وهي العوامل الهامة التالية:

أولاً- مستوى دخل غالبية السكان أقل من مخصص ضريبة الدخل المقررة، مما يؤدي إلى تطبيق هذه الضرائب على فئة قليلة من السكان، بينما تتميز الضرائب غير المباشرة التي تسمح بالتوسع في فرضها.

ثانياً- عدم توافر نظام متكامل للمعلومات الضريبية عن المكلفين.

ثالثاً- أن الأساليب الضريبية والرقابية الكفؤة غير كافية من أجل تنفيذ أحكام قانون الضرائب المباشرة، سواء خلال حصر الممولين وتقدير الضرائب المستحقة عليهم وتحصيلها.

رابعاً- لدى الممولين الفلسطينيين مستوى منخفض من فهم الضرائب، لأنهم يفتقرون إلى قبول إجراءات إدارية وتنظيمية شديدة التعقيد، أو يفتقرون إلى الفهم الكامل لأهمية النفقات العامة.

الضرائب غير المباشرة (1):

وتشمل الضرائب غير المباشرة في النظام الضريبي الذي تتبناه فلسطين ضريبة الإنتاج، وضريبة الشراء، والجمارك، وضريبة القيمة المضافة، وضريبة التسوية لأحد فروعها، وفيما توضيحاً لهذه الضرائب:

أ. ضريبة الإنتاج: لقد استحدثها الاحتلال الإسرائيلي بموجب الأوامر العسكرية رقم (103،634،740،31) وهي تعريفات تفرض على أنواع معينة من السلع المنتجة محلياً والمعدة للاستهلاك أو الاستخدام في أي صناعة، ويستفيد عبء هذا النوع من السلع من استخدامها (أي المستهلك النهائي)، وتتراوح بين (267%) من السلع الإلكترونية ومستحضرات التجميل، و(15%) للصابون ولعب الأطفال والأثاث المعدني والمكتبي.

(1) سمير، شقوق، وفاتح، صيد (2020)، علاقة عجز الموازنة بالحساب الجاري والنمو الاقتصادي في الجزائر للفترة 2000 - 2018، سكيكدة، الجزائر، ص15.

ومن هذا النوع من الضرائب:

ضريبة المكوس: وهي تعرفه مفروضة على التبغ والكحول والسلع الكمالية كنسبة مئوية (55%) - 75%) وتحسب القيمة على أساس سعر تكلفة المنتج أو سعر الجملة للمنتج، وفي فلسطين يتم احتسابها على أساس سعر الجملة ويتحملها المستهلكون.

وبحسب اتفاقية باريس الاقتصادية التي وقعت بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل عام 1994، يحق للسلطة شراء المحروقات من الدول الأخرى، بشرط أن تكون ضمن المواصفات الإسرائيلية المطلوبة، وتمثل ضريبة المحروقات التي ستجيبها الحكومة الفلسطينية نيابة عن الجانب الإسرائيلي اعتباراً بنحو (68 مليون دولار أمريكي) شهرياً. وضريبة الوقود أو "البلو" هي ضريبة مقطوعة على كل لتر من الوقود مبيع في السوقين الفلسطيني والإسرائيلي، وتصل نسبة ضريبة "البلو" 100% من السعر الأساسي للتر الوقود. ويذكر أن الحكومة الفلسطينية قد تسلمت جباية ضريبة المحروقات أو ما تعرف محلياً بـضريبة "البلو" التي كانت إسرائيل تجبها وتحولها إلى الفلسطينيين ضمن أموال المقاصة بتاريخ 2019/5/22.⁽¹⁾ (ينظر: موقع العين الإخباري:

<https://al-ain.com/article/palestinian-gov-receive-most-importa-tax-israel>

ب. ضريبة الشراء:⁽²⁾ هي ضريبة غير مباشرة يدفعها المنتجون الذين ينتجون هذه السلع، ويقع عبء هذه الضريبة على استخدام المستهلك للسلع، وبناءً عليه يمكن إجمال خصائص ضريبة الشراء بما يلي:

1. أنها تستوفى من سعر الجملة لبائع التجزئة.

2. تحسب أحياناً على سعر المستهلك كما هو الحال بالنسبة للسجائر.

3. نسبها تتفاوت من سلعة إلى أخرى.

4. تستوفى مرة واحدة من المستورد أو من المنتج.

(1) سمير، شقرق، وفتح، صيد، مرجع سابق. ص 17.

(2) الشيش، مرجع سابق. ص 11.

5. يتحمل عبئها المستفيد منها (المستهلك).

6. قاعدة الدفع ضيقة ومحصورة.

7. تفرض على نفس البضاعة سواء كانت منتجة محلياً أو مستوردة مع نسبة رفع على السلع المستوردة بهدف حماية المنتج محلياً.

8. تفرض على أساس نوع السلعة بغض النظر عن منشئها، بعكس الرسوم الجمركية التي تفرض بناء على منشأ السلعة.

ووفقاً لاتفاقية أوسلو بين السلطة الوطنية الفلسطينية والاحتلال الإسرائيلي، تم الاتفاق على أن تقوم إسرائيل بتحويل ضريبة الشراء على المنتجات الإسرائيلية، ولكن يجب بيع ضريبة الشراء للفلسطينيين أو أي مشغلين آخرين يمارسون أنشطة في الأراضي الفلسطينية. تدخل السلطة الوطنية الفلسطينية والمنتجات الإسرائيلية التي تجبى على ضرائب السوق الفلسطيني في (1087) سلعة، وقد تم تحديد هذه الضريبة في أوائل عام 2000⁽¹⁾.

ولقد تم تطوير آلية لعملية التصفية يتم بموجبها الاتفاق على تصميم نموذج خاص يرفق بفاتورة التسوية للمشتريات من إسرائيل، وفي حال عدم إرفاق هذا النموذج يعتبر الشراء مهزباً ويكون الشراء أو الإنتاج بطبيعته، تقتصر الضرائب المحلية المفروضة على المنتجات الفلسطينية على السلع وفق طبيعة عمل الشركات في مجال المنظفات الكيماوية ومستحضرات التجميل والعطور والشركات العاملة في مجال الكحول والمشروبات الروحية والشركات العاملة في إنتاج السجائر والشركات العاملة في صناعة التبغ في المجال الكهربائي وأخيراً الشركات العاملة في صناعة الصلب⁽²⁾

(1) زملط، طارق (2020)، كفاءة الموازنة العامة وأثرها على الحد من الفساد المالي في ضوء التشريعات الفلسطينية، غزة، فلسطين، ص 25.

(2) حسن، إيمان (2014)، دور توحيد الإيرادات الضريبية في الحد من التهريب الضريبي من وجهة نظر الجهات المختصة وكبار المكلفين في فلسطين، القدس، فلسطين، ص 20.

ج. الرسوم الجمركية:⁽¹⁾ حيث أدخلت من قبل المنطقة التي تحتلها إسرائيل عام 1967. وفرضت بموجب قانون ضريبة المنتجات المحلية رقم 16 لعام 1963 وقانون التعرفة والضرائب لعام 1962. كما أنها تفرض على قيمة الواردات واتفاقية باريس الاقتصادية. إلزامي، يمكن للسلطة الوطنية تعديل النسبة المئوية للبضائع الواردة في القائمتين المحدتين في الاتفاقية الاقتصادية الموقعة مع إسرائيل، ومنذ الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية في عام 1967، أصبحت إلزامية وتم تضمينها جزئيًا في الاتحاد الجمركي.، التعريفات التي تفرضها إسرائيل على الجمارك هي نفسها المطبقة في فلسطين المحتلة، باستثناء أنه لا يُسمح ببيع المنتجات الفلسطينية بسهولة إلى إسرائيل أو العالم الخارجي، وعندما تضع إسرائيل عقبات أمام المنتجات الفلسطينية، كانت تروج المنتجات الإسرائيلية بدون قيود في الأراضي الفلسطينية، وفي عام 1994، بعد توقيع "بروتوكول باريس الاقتصادي" بين منظمة التحرير الفلسطينية والاحتلال الإسرائيلي، تم تعديل هذا الوضع بشكل طفيف، لأن نظام التبادل التجاري بين فلسطين وإسرائيل أصبح هجينًا بين اتحاد جمركي ومنطقة حرة. الحق في حرية تحديد تعريفات بعض الأصناف المستوردة من الأردن ومصر، وكذلك الدول العربية الأخرى، وقد تم تحديد هذه الرسوم مسبقًا، وهي ضرورية لخطط التنمية وإعادة الإعمار، ويتم استيرادها من دول لها علاقات خاصة مع الدول التالية: الفلسطينيون الذين يتجاوزون العدد المحدد في هذه القوائم سيدفعون نسبة مئوية على أساس معدلات الضرائب الإسرائيلية والتغييرات المحتملة. يتم إرجاع الضريبة الإضافية المفروضة على السلع التي تدخل البلاد والمخصصة للسلطة المختصة في البلد (مكان الاستهلاك) إليها طالما أن نقطة الاستهلاك هي التي تحدد من له الحق في الحصول على التعريفات المدفوعة، حتى لو كان المستورد إسرائيليًا وكانت وجهة البضائع هي أرض السلطة الوطنية المختصة، فإن الجمارك هي أيضًا حق للسلطة الفلسطينية. قضية التصفية، بسبب فقدان السلطات الحق في الحصول على التعرفة، وهذا

(1) عزريل، بلال، مرجع سابق، ص 60.

السلوك قد خسر مبلغًا ضخماً من المال المستحق، طالما أن البضائع مستهلكة على أراضي السلطة الوطنية⁽¹⁾.

ويتم فرض الرسوم الجمركية، بما في ذلك رسوم التأمين والنقل، على البضائع المستوردة، حيث تمر هذه البضائع عبر المعابر الحدودية الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية ويتم تحصيلها من قبلهم بسعر الصرف الإسرائيلي الحالي، ومن ثم يتم تحويل التحصيل الجمركي إلى الجمارك. السلطة الوطنية الفلسطينية: فلسطين، بسبب الكم الهائل من المواد المستوردة، والتي تشكل جزءاً كبيراً من عائداتها الضريبية، يسيطر الاحتلال الإسرائيلي بشكل مطلق على نقل البضائع وتأجيرها لتحقيق أهدافها واقتصادها، بينما لا يحتاج الجانب الفلسطيني للنظر في أي شيء. يواجه المستوردون الفلسطينيون عدة مشاكل عند استيراد بضائع لا يواجهها المستوردون الإسرائيليون، ويمكن تلخيص هذه المشاكل على النحو التالي⁽²⁾:

1. الإجراءات الأمنية المطولة التي تزيد من التكلفة.
2. تكاليف النقل مرتفعة للغاية لدرجة أن الشاحنات الفلسطينية لا تستطيع دخول الموانئ الإسرائيلية، مما يجبر المستوردين على استخدام شاحنات إسرائيلية ذات لوحات صفراء لنقل البضائع المستوردة بأسعار مرتفعة.
3. لم يتمكن المستورد الفلسطيني من اللجوء إلى الناقل الفلسطيني لتخليص البضائع المستوردة من الميناء، مما دفعه إلى اللجوء إلى وكلاء إسرائيليين، مما زاد من تكلفة المستورد الفلسطيني، وربما يكون على علم بخطورة هذه الحصار وإسرائيل. المساهمة في الاقتصاد الفلسطيني. إن الصعوبات الناتجة، إذا علمنا أن حوالي 94% من الصادرات الفلسطينية من إسرائيل مستوردة، وحوالي 90% من واردات المواد الخام الفلسطينية تتم عبر الدولة العبرية، فإن الدولة العبرية هي العمود الفقري لـ الصناعة الفلسطينية: سيؤدي تحصيل الرسوم الجمركية على السلع والخدمات المستوردة إلى مراجعة شاملة لتطور واتجاهات المؤشرات الرئيسية

(1) عزريل، بلال، مرجع سابق، ص 60.

(2) الدمنهوري، سمر، مرجع سابق، ص 50.

للتجارة الخارجية والتجارة الفلسطينية، لا سيما السلع التي يعتمد عليها تحصيل الرسوم الجمركية والضرائب على الواردات.⁽¹⁾

وتفرض الجمارك رسوماً على السلع والمواد المستوردة أو المصدرة، أي عند عبورها للحدود الوطنية، تتبنى الدولة هذا الأسلوب الضريبي لتحقيق عدة أهداف منها المالية والاقتصاد والمجتمع، لأن البلد يستخدمه للاستجابة للوضع الاجتماعي ويفرض تعريفات عالية على المشروبات الكحولية أو واردات السجائر. والهدف الاقتصادي للتعريفات هو حماية المنتجات الوطنية، وتمكن التعريفات الجمركية على السلع المستوردة المنتجات المحلية من التنافس مع السلع المستوردة، فقد يحتاج السوق إلى مواد غير متوفرة في السوق، مما يؤدي إلى دفع البلاد؛ وخفض التعريفات لتشجيع الشركات المصنعة على استيراد المواد الخام لدعم قطاعات إنتاجية محددة⁽²⁾.

وتتكون الإدارة العامة للجمارك في دولة فلسطين من نظام جمركي يشمل وزارة المالية، والإدارة العامة للجمارك، وإدارة الجمارك، وتؤدي الإدارة العامة للجمارك مهام وزارة المالية في مجال الجمارك والسياسات الجمركية ومعدلات التعريفات والإحصاءات الجمركية. الإدارة العامة للجمارك هي الإدارة المالية، وجزء الوزارة بقيادة الإدارة العامة للجمارك والمدير العام لوزارة المالية. يقرر وزير المالية أنه في حالة غياب المدير العام، يقوم المدير العام بتمثيل نواب الرئيس المعينين والمعفيين من قبل وزير المالية⁽³⁾.

أ. **ضريبة القيمة المضافة:**⁽⁴⁾ وتسمى هذه الضريبة بـ (Value Added Tax) (V.A.T) وتفرض على مبيعات السلع والخدمات في مراحل مختلفة من التصنيع أو الإنتاج، لأنها تفرض ضرائب على مدخلات الإنتاج ومخرجات الإنتاج والقيمة المضافة، أي الفرق بين إيرادات المبيعات. تُفرض هذه السلع أو الخدمات ومشترياتها من مدخلات الإنتاج في فلسطين بموجب الأمر العسكري رقم 758 لسنة 1976، وتشمل كل معاملة بيع أو تقديم خدمات لكل

(1) الدمنهوري، سمر، المرجع السابق، ص 51.

(2) شبانه، عبد الهادي، مرجع سابق، ص 40.

(3) تلاحمه، يحيى، مرجع سابق، ص 40.

(4) حسن، إيمان، مرجع سابق، ص.

قطاع من قطاعات السلع. الموظفون والمؤسسات المالية والممولين، وميزة ضمان تحصيل الدخل في جميع مراحل عملية الإنتاج دون التسبب في تشويه قرارات الإنتاج، فهي ضريبة القيمة المضافة التي تضيفها الشركة للسلع والخدمات المشتراة من مؤسسات أخرى من خلال أنشطتها، وبما أن التخليص الجمركي جزء منها، فستتم دراستها بشكل خاص لأهميتها، وتعد ضريبة القيمة المضافة جزءًا منها. منه. الدخل الرئيسي لإسرائيل والسلطة الفلسطينية، والقيمة المضافة له هي الفرق بين دخل المبيعات وشراء السلع والخدمات الوسيطة. خلال فترة زمنية معينة، يتم فرض ضريبة القيمة المضافة على مبيعات البضائع، باستثناء الفواكه والفواكه والخضراوات والخدمات والبضائع المستوردة: يشترط القانون الأصلي أنه عند نقل المنتج إلى مكان غير مكان الإنتاج ونقل ملكيته إلى مكان آخر يتم دفع نسبة معينة فقط للمنتج. تعديل الاحتلال، يتم تحويل المنتج أو إضافة معدلات ضريبية لكل مرحلة من مراحل الخدمة، وقد تم تطبيق هذه التعديلات والأوامر على الضفة الغربية وقطاع غزة. نفذت الأراضي التي تحتلها إسرائيل القوانين المعمول بها حاليًا في فلسطين بموجب الأمر العسكري رقم 658 في 1 تموز 1976. ويشار إلى أن ضريبة المقاصة هي جزء من ضريبة القيمة المضافة وتحتل جانبًا كبيرًا منها⁽¹⁾.

فاتورة المقاصة⁽²⁾:

وهي عبارة عن تخليص الفواتير الصادرة عن المصدرين الإسرائيليين (المنتجين/ التجار) للمستوردين الفلسطينيين وتسليمها من قبل التجار إلى وزارة المالية الفلسطينية لاسترداد ضريبة القيمة المضافة من الاحتلال الإسرائيلي، وهذا هو المصدر الوحيد الذي يشمل المنتجات الفلسطينية المستوردة من الاحتلال الإسرائيلي (الصناعة والغذاء)، تحتوي هذه الفاتورة على عناصر تتعلق بحجم وكمية الواردات وسعر الوحدة ونوع السلعة وقيمتها، ولكن عادةً لا يتم تقديم معلومات مفصلة، على الرغم من أن هذه التفاصيل يمكن أن تكون بالإضافة إلى ضريبة القيمة المضافة،

(1) حسن، إيمان، مرجع سابق.

(2) عبود، عبيده، مرجع سابق، ص35.

ولكن يلزم أيضًا دفع ثمنها ضريبة الشراء، ويجب على المستورد الفلسطيني تسليم نسخة من فاتورة المقاصة إلى وزارة المالية الفلسطينية في غضون 45 يومًا من إصدار الفاتورة، ويتطلب التمويل من حكومة الاحتلال الإسرائيلية دفع ضريبة القيمة المضافة في غضون ستة أشهر من تاريخ إصدار الفاتورة. وهذا استحقاق للسلطة الفلسطينية. وإلا، ستعتبر الفاتورة غير صالحة بعد هذه الفترة ولن تقوم السلطة الوطنية الفلسطينية بحق إسرائيل فرض ضريبة القيمة المضافة، وبالتالي تحسب قيمة وكمية البضائع المستوردة (المواد الغذائية والمنتجات الصناعية) المشتراة من الاحتلال الإسرائيلي إلى فلسطين على أنها سلعة إسرائيلية تتم بواسطة الفاتورة نفسها.

ضريبة الأملاك⁽¹⁾:

فهي تختلف من دولة إلى أخرى حسب ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتشريعية والثقافية لكل منها.

المبحث الثاني- ماهية المقاصة والآلية التي تقوم بها سلطة الاحتلال في اقتطاع المقاصة:

لقد حددت اتفاقية باريس الاقتصادية كافة الجوانب التي يجب على السلطة الالتزام بها من حيث الضرائب، والجمارك، والمواصفات والمقاييس المتبعة، وأماكن الاستيراد والشحن، ونسب الضرائب والجمارك، وأنواع المواد والمنتجات المسموح باستيرادها وتصديرها وتلك الممنوعة. كما تناولت الاتفاقية المواصفات الأمريكية والأوروبية السائدة في سوق الاحتلال كأساس للتعامل مع المنتجات المستوردة للسوق الفلسطينية، وكذلك تحويلات الضريبة التي تجيها دولة الاحتلال من تجار الفلسطينيين، والجمارك التي تحصلها على الموانئ والمطارات والحدود على

(1) قطيط، زيد، مرجع سابق، ص40.

البضائع المستوردة للسوق الفلسطينية، وتشكل المورد الأكبر حجماً للموازنة الفلسطينية، وتعرف باسم إيرادات المقاصة⁽¹⁾.

ويظهر مسمى (إيرادات المقاصة) فقط الحالة الفلسطينية، وفقاً لبروتوكول باريس، والتي يقوم الاحتلال بجبايتها نتيجة المعاملات التجارية بين السلطة الفلسطينية وحكومة الاحتلال، ويتم تحويلها إلى وزارة المالية الفلسطينية وفقاً لجلسات المقاصة الشهرية، وتشمل الجمارك (وهي الجمارك على المستوردات للسلطة الفلسطينية أو نتيجة للاستيراد المباشر عبر الموانئ)، ضريبة القيمة المضافة، ضريبة المحروقات وضريبة الشراء، ويتم خصم 3% من هذه الإيرادات كعمولة لجبايتها حسب اتفاقية باريس الاقتصادية⁽²⁾.

مفهوم إيرادات المقاصة:

تأسس نظام المقاصة وفقاً لما جاء في المواد 6,5,3 من اتفاق باريس الاقتصادي وهو نظام تقاص بين السلطة الوطنية الفلسطينية وحكومة الاحتلال على أساس تحويل كافة الإيرادات الجمركية والضريبية المباشرة وغير المباشرة التي تجبها حكومة الاحتلال نيابة عن السلطة الوطنية الفلسطينية، ضريبة القيمة المضافة للبضائع المستوردة من الداخل المحتل بموجب فاتورة مقاصة بالإضافة إلى ضريبة شراء على السلع المنتجة في أراضي الـ48، وأخيراً ضرائب الاستيراد للبضائع المستوردة من خارج فلسطين حيث يشترط أن تصاحب البضاعة المستوردة فاتورة المقاصة والبيان الجمركي كوثائق رسمية وسند إثبات تحقق الإيرادات⁽³⁾.

(1) جابر، فراس، (2017)، الضرائب الاستعمارية في فلسطين، بحث منشور، مرصد السياسات الاقتصادية والاجتماعية، عدد (4)، رام الله. ص 62.

(2) صافي، وسيم. (2017). إيرادات المقاصة في النظام المالي الفلسطيني الأهمية والمعوقات. سلطة النقد الفلسطينية، المرساة المصرفية، نشرة متخصصة صادرة عن سلطة النقد الفلسطينية، عدد (15)، رام الله، ص 19.

(3) العجلة، مازن صلاح. (2019). القرصنة الإسرائيلية على إيرادات المقاصة الفلسطينية السياقات والخيارات والتداعيات. ورقة عمل لحلقة نقاش "السلطة والتداعيات السياسية والاقتصادية لاقتطاع مستحقات الشهداء والأسرى"، المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية (مسارات). ص 6.

فاتورة المقاصة والبيان الجمركي:-

قبل الحديث عن فاتورة المقاصة لابد من التمييز بين الترتيبات الإدارية لحسابات المقاصة بين الطرفين الفلسطيني وحكومة الاحتلال، إذ أن تسوية الضرائب غير المباشرة بين الطرفين بالعلاقة مع الاستيراد من الخارج تتم وفقاً لما يعرف باسم "البيان الجمركي"، وهو البيان الذي يسجل تفاصيل البضاعة المستوردة (رمز البضاعة وفق التصنيف السلعي الدولي، كميتها، قيمتها، بلد المنشأ، بلد المقصد، وتكاليف وشروط الشحن والتأمين) ⁽¹⁾.

أما التسوية بالعلاقة مع المستوردات من أراضي الدخل فتتم بواسطة "فاتورة المقاصة"، وهي فاتورة تحتوي على معلومات أقل دقة مما في البيان الجمركي، إذ كثيراً ما يتم وصف البضاعة بكلمات - أسماء عامة دون تحديد دقيق للكمية والنوعية. ويعود هذا التباين بين البيان الجمركي، وفاتورة المقاصة إلى أن الأخيرة هي وثيقة للتجارة الداخلية (في الاتحاد الجمركي) وتتعلق فقط بحسابات ضريبة القيمة المضافة، في حين أن البيان الجمركي هو وثيقة في التجارة الدولية ويشمل كافة المعلومات التفصيلية وفقاً للمعايير الدولية. ويشتمل البيان الجمركي على 52 حقلاً من المعلومات مقسمة إلى أربعة أقسام رئيسية:

- معلومات تتعلق بالمستورد والمورد وملفاتهم وعناوينهم.
- معلومات لها علاقة بالشركة الشاحنة والتخليص الجمركي ومنشأ ومقصد البضاعة والعملات المستخدمة وأسعار التحويل، وميناء الشحن وميناء الوصول .
- معلومات تتعلق بطبيعة البضاعة، وتصنيفها السلعي الدولي (رمز السلعة في النظام المنسق) والمواصفات الخاصة، والكمية والنوع والأسعار والاتفاقيات التجارية والوحدات الإحصائية.
- معلومات تتعلق بضرائب الاستيراد وقواعد احتساب الرسوم الجمركية والضرائب حسب كتاب التعريفات الجمركي ⁽²⁾.

(1) مسيف، جيل، كنفاني، نعمان (2015): نحو سياسات لتقليص واردات الأراضي الفلسطينية من إسرائيل، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية، (ماس).

(2) المرجع السابق.

وعن خصائص فاتورة المقاصة فهي كما يلي:

- إنها تستعمل فقط عند تبادل صفقات تجارية أو خدمات بين مشتغلين مرخصين في الجانب الإسرائيلي ومشتغلين مرخصين في مناطق السلطة الفلسطينية.
 - وهي الوسيلة أو الطريقة لتسوية الإيرادات من ضريبة القيمة المضافة بين إدارتي ضريبة المضافة الإسرائيلية و الفلسطينية.
 - إنها ذات شكل خاص، فالفاتورة الصادرة من الجانب الفلسطيني يكون مكتوباً عليها حرف P وهو الحرف الأول من كلمة Palestine، والفاتورة الصادرة من جانب الاحتلال يكون مكتوباً عليها حرف I وهو الحرف الأول من كلمة Israel .
 - تستعمل فقط عند تبادل الصفقات التجارية أو الخدمات ما بين الاحتلال والمناطق الفلسطينية.
 - أنه بدون هذه الفواتير الموحدة المتبادلة مع الجانب الاحتلال لا يمكن لدوائر الضريبة الفلسطينية خصم الضريبة الإضافية المتحققة على هذه الفواتير.
 - إن مدة صلاحيتها القانونية هي ستة أشهر من تاريخ إصداره.
 - على المشتري أو متلقي الخدمة أن يقدم الفاتورة لدوائر ضريبة القيمة المضافة خلال 45 يوماً.
 - تكون الفواتير مكتوبة إما بالعبرية أو العربية أو الإنجليزية، وستعبأ بأي من اللغات الثلاثة، على أن تكتب الأرقام بالأعداد العربية⁽¹⁾.
- وعندما تتم معاملة تجارية خاضعة لضريبة القيمة المضافة بين طرف فلسطيني وآخر في الأراضي المحتلة يقوم البائع بإصدار فاتورة مقاصة ويسلمها للمشتري ويتم لاحقاً تقاص مبالغ الضريبة المدفوعة بين السلطة الفلسطينية وسلطة الاحتلال.

(1) بروتوكول باريس الاقتصادي، مرجع سابق.

وإن البضاعة التي يتم نقلها من السلطة الفلسطينية إلى الأراضي المحتلة يجب أن يكون معها فاتورة مقاصة، وعلى التاجر أن يتوجه إلى المكاتب الإقليمية لضريبة القيمة المضافة للحصول على فاتورة المقاصة والتي تكون مطبوعة على ورق خاص ولها أرقام متسلسلة لمنع تزويرها، ويجب أن يكون التاجر ملتزم ضريبياً وفي حال كان تاجر جديد، عليه أن يقوم بالدفع المسبق لقيمة ضريبة القيمة المضافة .

ويرفق التاجر الأوراق التالية:

- رقم المشتغل المرخص
- شهادة خصم من المصدر .
- صورة عن الاتفاقية بين المصدر والتاجر المحتل باللغة العربية أو الانجليزية.
- تحتوي فاتورة المقاصة على نسخة أصلية وثلاث نسخ من ورق مكربن .
- بعد تعبئة الفاتورة يتم تسليم الأصل والنسخة الأولى إلى المشتري (التاجر في الأراضي المحتلة)
- يتم تسليم النسخة الثانية الى دائرة الضريبة.
- يحتفظ المصدر (التاجر الفلسطيني) بالنسخة الثالثة.
- يجب استعمال فاتورة المقاصة وتسليم النسخة الخاصة بدائرة الضريبة خلال مدة أقصاها 45 يوماً من تاريخ استلام الفاتورة⁽¹⁾.

(1) بروتوكول باريس الاقتصادية، مرجع سابق.

حيث يجتمع ممثلون عن الجانبين مرة كل شهر، في اليوم العشرين من كل شهر، ليقدم كل جانب للآخر قائمة بالفواتير المقدمة إليه لحسم الضريبة ومقاصة ضريبة القيمة المضافة ستشمل القائمة على التفاصيل التالية المتعلقة بكل فاتورة:-

(1) رقم العمل التجاري المسجل الذي أصدرها.

(2) اسم العمل التجاري المسجل الذي أصدرها.

(3) رقم الفاتورة.

(4) تاريخ الإصدار.

(5) مبلغ الفاتورة.

(6) اسم مستلم الفاتورة.

ثم سيتخذ كل جانب الإجراء الضروري للتحقق من صحة الفواتير المقدمة له من الجانب الآخر بغرض التقاص، وستكون طلبات مقاصة ضريبة القيمة المضافة التي يتبين أنها غير صالحة مخصومة من دفعة المقاصة القادمة، حيث يتم تبادل بين دائرتا الضريبة قوائم الأعمال التجارية المسجلة لديهما، وتقدم كل واحدة للأخرى الوثائق الضرورية⁽¹⁾.

إيرادات المقاصة: تتكوّن إيرادات المقاصة بشكل أساس مما يلي:

- **الجمارك وضرائب الاستيراد على المستوردات الفلسطينية من الخارج:** والتي تترتب على التبادل التجاري بين فلسطين والعالم الخارجي عن طريق المعابر التي تشرف عليها حكومة الاحتلال، إذ تحضّل حكومة الاحتلال على عوائد الجمارك التي تُدفع على المستوردات الفلسطينية عبر الموانئ على أن يتم تحويل المبالغ إلى حساب السلطة الفلسطينية خلال 6 أيام من التخليص على البضائع المستوردة حتى وإن كانت عبر وكيل إسرائيلي مقابل رسوم 3 %، طالما كانت مناطق السلطة الفلسطينية هي المقصد النهائي لهذه الواردات، ولكن إذ قام

(1) حميض، حنين محمد، (2006): تأثير المقاصة على الإيرادات الضريبية في فلسطين من (1995-2005)، (رسالة ماجستير)، جامعة النجاح الوطنية.

تاجر فلسطيني بشراء بضاعة مستوردة من تاجر داخل أراضي ال 48 بموجب فاتورة المقاصة العادية، دون أن يحدد مقصدها النهائي، فإنّ السلطة تفقد حقها في الحصول على الرسوم الجمركية.

– ضريبة الدخل على أجور العمال الفلسطينيين في الداخل المحتل والمستوطنات:

حيث نصّت الاتفاقية على أنّ سلطة الاحتلال ستحوّل إلى السلطة الفلسطينية مبلغاً يساوي 75% من ضرائب الدخل من العاملين الفلسطينيين، الذين يعملون في الداخل المحتل، وكامل المبلغ من ضريبة الدخل التي تُجبي من الفلسطينيين في المستوطنات .

الضرائب الغير مباشرة على المشتريات من الاحتلال الإسرائيلي (ضريبة القيمة المضافة وضرائب الشراء وأية ضرائب أخرى تترتب على التبادل التجاري حصراً بين الاحتلال الإسرائيلي وفلسطين): فبحسب البروتوكول " تقوم دوائر الضرائب لدى حكومة الاحتلال بجباية ضريبة القيمة المضافة، وضريبة المحروقات (البلو) وغيرها، وتحويلها للسلطة الفلسطينية بعد اقتطاع 3% منها بدل خدمات الإيرادات المحصلة "، وتستند في ذلك على فاتورة المقاصة كسند إثبات ولغرض حسم الضريبة، وتكون الفواتير صالحة لمدة 6 أشهر من تاريخ إصدارها، ثم يجتمع ممثلون عن الجانبين مرة كل شهر (في اليوم العشرين من كل شهر)، ليقدم كل جانب للأخر قائمة بالفواتير المقدمة إليه لإجراء المقاصة، على ان تسوّى مطالبات المقاصة في غضون 6 أيام من الاجتماع⁽¹⁾.

إلا أنّ هذه الإيرادات تتأثر عملية جبايتها سلباً في حال حصول صراعات بين الجانب الفلسطيني وحكومة الاحتلال، حيث أنها تستخدمها كسلاح مهدد للجانب الفلسطيني من خلال وقف تحويل المستحقات التي تجمعت لديها لصالح الحكومة الفلسطينية، مما يؤدي إلى أزمة مالية يترتب عليها تأخر في استحقاق رواتب الموظفين الحكوميين.

(1) ذياب، نيماء زاهر، (2019)، إيرادات المقاصة، قدّم استكمالاً لمتطلبات مساق المالية العامة والضرائب للفصل الأول 2018 / 2019 في كلية القانون، كلية القانون جامعة النجاح الوطنية، نابلس.

- اقتطاع أموال المقاصة:

تعمل سلطات الاحتلال الإسرائيلي منذ العام 2003 على استقطاع الأموال الفلسطينية من إيرادات المقاصة تحت ما يسمى "بصافي الإقراض" والتي لا تملك السلطة الفلسطينية تفصيلاتها، ويبلغ متوسط "صافي الإقراض" مليار شيقل سنوياً، وارتفع هذا المبلغ في العام 2019، ليصل إلى أكثر من 100 مليون شيقل شهرياً، أي ما يزيد عن (1.2) مليار شيقل سنوياً، وفي عام 2019 أقرّ مجلس وزراء حكومة الاحتلال المصغر مع نهاية العام اقتطاعاً جديداً من إيرادات المقاصة. ويبلغ هذا الاقتطاع نحو 150 مليون شيقل (قرابة 43 مليون دولار) من أموال الضرائب الخاصة بالسلطة الفلسطينية، وذلك بموجب قانون عنصريّ أقرّه (الكنيست) بتاريخ 2018/7/8م، بالقراءات الثلاث، وبأغلبية 87 عضو (كنيست) من أصل 120؛ لحجز إيرادات المقاصة⁽¹⁾.

وتأتي هذه الخصومات للضغط على السلطة الفلسطينية التي تقوم بدفعها للأسرى الفلسطينيين في سجون الاحتلال وأسر الشهداء نتيجة أعمال العنف التي يمارسها الاحتلال عليهم. وكان موقف السلطة الفلسطينية هو رفض قبول هذه التحويلات المخصومة، رغم أن هذا الاعتداء من المحتل على أموال المقاصة الفلسطينية ليس الأول، إلا أنه يعتبر الأخطر كونه ولأول مرة يتم بناء على قانون أقره الكنيست، وبخلاف المرات السابقة التي كانت تحتجز فيها الأموال لأسباب سياسية ثم يفرج عنها⁽²⁾.

مما اضطر الحكومة الفلسطينية إلى عدم دفع رواتب موظفيها كاملة، لمدة 7 أشهر، وإتباع موازنة الطوارئ والتي اعتمد تمويلها، حسب ما خطط، على الإيرادات الذاتية المحلية وتوفير ما أمكن من شبكة الأمان العربية، والاستدانة من البنوك المحلية.

(1) عفانة، مؤيد (2020)، اقتطاع إسرائيل أموال المقاصة، هل يعيد الأزمة المالية للسلطة الفلسطينية إلى المربع الأول؟

2020/2/3، وكالة قدس نت للأنباء، رام الله، فلسطين. <https://qudsnet.com/post/>

(2) عفانة، المرجع السابق، <https://qudsnet.com/post/>

حيث تعتمد موازنة الطوارئ على خطة نقدية تشغيلية وبسقف مالية محددة وفقاً للأسس التالية:

- حماية ذوي الدخل الممتدني.
- وضع حد أدنى وحد أعلى للراتب وتخفيض فاتورة الرواتب بنسبة 30%.
- أولوية الدفع للفئات المهمشة والفقيرة.
- وقف التعيينات والترقيات.
- خفض النفقات التشغيلية بنسبة 20%، وإن تكون النفقات الجارية الأخرى حسب الضرورة.
- نقل التزامات المشاريع التطويرية من عام 2018 إلى عام 2019.
- تأخير دفع مستحقات القطاع الخاص.
- تصفير خدمة الدين العام بمعنى عدم الاقتراض من البنوك المحلية وبذلك تكون الفوائد صفر (1).

وقد توصلت الحكومة الفلسطينية إلى اتفاق مع حكومة الاحتلال تناول تعديلاً جزئياً على اتفاق باريس الاقتصادي يقضي بإيجاد معالجة خاصة لضريبة البلو والتي توفر 220 مليون شقيل لخزينة السلطة الوطنية الفلسطينية شهرياً، بما يعني أن تجبي الحكومة الفلسطينية ضريبة (البلو) عن كل لتر وقود يباع للجانب الفلسطيني، حيث إن متوسط الضريبة أكثر بقليل من 100% من السعر الأساسي للتر الوقود، وتعتبر ضريبة البلو ثاني أكبر مورد جبائي للخزينة الفلسطينية بعد الجمارك، حيث إن قيمتها بلغت عام (2018) 2.4 مليار شقيل وتشكل 30% من إجمالي أموال المقاصة (2).

لم يتوقف ابتزاز الاحتلال للسلطة الفلسطينية في اقتطاع مبالغ مالية من أموال المقاصة التي تحولها السلطة، تنفيذاً لقرارات القيادة الفلسطينية إننا في حل من الاتفاقيات والتفاهات كانه مع

(1) معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، جلسة طاولة مستديرة (5)، أداء الموازنة العامة 2018 بالمقارنة مع 2017 وأزمة المقاصة، رام الله (2019).

(2) الوطن، دنيا (2019) <https://www.alwatanvoice.com/arabic/index.html>

حكومة الاحتلال " بسبب إعلانها عن ضم جزء كبير من الأراضي الفلسطينية، رفضت وزارة المالية الفلسطينية استلام أموال المقاصة.

فلم تكن هذه الاقتطاعات الأولى بل تكررت منذ سنوات والجدول التالي يبين للباحثة بعد مراجعتها لتقارير وزارة المالية عن مراحل احتجاز إيرادات المقاصة:

جدول رقم (11)⁽¹⁾ : مراحل احتجاز إيرادات المقاصة

المبلغ	السياق/ المبررات	فترة احتجاز إيرادات المقاصة
660 مليون دولار	الانتخابات التشريعية الفلسطينية وصعود حماس إلى الحكم	2006
127 مليون دولار	سعي الفلسطينيين لدليل اعتراف دبلوماسي من اليونيسكو	تشرين الثاني\ 2011
130 مليون دولار	نجاح المسعى الفلسطيني في الحصول على صفة دولة مراقبة غير عضو	كانون الأول\ 2012_ كانون الثاني\ 2013
اقتطع الاحتلال الإسرائيلي ما مقداره 62% من إيرادات السلطة الفلسطينية الشهرية من أموال المقاصة، والبالغ متوسط قيمتها الشهرية 175 مليون دولار	سعي الفلسطينيين للانضمام إلى المحكمة الجنائية الدولية	كانون الأول\ 2014_ نيسان\ 2015
180 مليون دولار	تمسك الحكومة الفلسطينية بدفع رواتب لعائلات الأسرى والشهداء والجرحى	شباط\ 2019_ 2019
بلغ حجم الأموال 800 مليون دولار	إلغاء التنسيق الأمني مع الاحتلال	11\24_ أيار\ 2020

وترى الباحثة أن حكومة الاحتلال تستغل هذه السيطرة لاحتجاز إيرادات المقاصة الفلسطينية واستخدامها كأداة عقاب وابتزاز سياسي وورقة ضغط على قرارات الحكومة، حيث تقوم بقرصنة أموال من حق الشعب الفلسطيني متى شاءت تحت أي ذريعة، وإن هذه الأزمة المالية أثرت بشكل رئيس على القطاع الخاص، والموظفين العموميين، باقتطاع الحكومة الفلسطينية 50 بالمائة من

(1) مقابلة شخصية مع وكيل وزارة المالية الفلسطينية.

رواتبهم، وأحياناً لا تستطيع تقديم هذه النسبة كلما قرر الاحتلال الضغط على الحكومة بقرصنة هذه الإيرادات، وبالتالي هذا يؤدي إلى زيادة في العجز المالي وزيادة في الدين العام الذي بدوره ينعكس سلباً على مجمل النشاط الاقتصادي الفلسطيني وخاصة الحركة التجارية.

وعليه إن إتفاقية باريس الاقتصادية هي أحد أسباب فشل أداء الحكومات المتعاقبة بسبب سياسات حكومة الاحتلال المتعلقة في تنفيذ هذا الإتفاق وبسبب إجحاف الإتفاق ذاته، وهذا يعود إلى ضعف المفاوضات الفلسطيني، وعليه ستبقى تبعاته الاقتصادية مدمره.

الخاتمة

خلصت الباحثة من خلال هذه الدراسة إلى جملة من النتائج والتوصيات يمكن إجمالها كما يلي:

أولاً- النتائج:

1. إن عدم السيطرة والسيادة الفلسطينية على كامل أراضيها هو سبب رئيس في إخفاق مشروعها الإقتصادي ويحول ذلك دون إستغلالها لمواردها الطبيعية والحصريّة.
2. إن سيطرة حكومة الإحتلال على المعابر والحدود وتدخله في عمل الضابطة الجمركية الفلسطينية داخل الأراضي الفلسطينية سبب إخلالات كثيرة في إنتظام دخول البضائع والواردات الفلسطينية إلى المواطنين من حيث الضرائب المفروضة والتوقيات والأسعار، مما يلحق الضرر بالإقتصاد الفلسطيني.
3. إن تهريب البضائع من جهة والتهرب الضريبي من جهة يؤثران بشكل سلبي كبير على مدخولات السلطة الفلسطينية المالية.
4. لا زال الاقتصاد الفلسطيني ينقصه قانون أملاك فلسطيني، فالضفة الغربية ما زالت تعتمد قانون ضريبة الأملاك الأردني لعام 1964، وما زال قطاع غزة يخضع للقانون المصري لعام 1947. ويحتاج موضوع ضريبة الأملاك إلى دراسة مستفيضة للعمل على تعديل أنظمة وعائها الضريبي ومعدلاتها، ويمكن أن يؤدي ذلك إلى زيادة ملحوظة في إيرادات سلطات الحكم المحلي والحكومة المركزية.
5. نظام ضريبة الدخل الفلسطيني المتبع من قبل الحكومات الفلسطينية متدني، حيث أصبح أقل تصاعدياً من قبل وهذا يؤدي إلى تقليص العدالة الضريبية التي تعد أحد أهداف قوانين ضريبة الدخل ومن المتوقع أن تزداد الفجوات الدخلية بين الفئات الاجتماعية المختلف.

6. لازالت مساهمة ضريبة الدخل في الإيرادات الكلية محدودة والتي لا تتجاوز ثلث الإيرادات الضريبية المحلية والتي لا تتوافق مع إيرادات القيمة المضافة التي تشكل المورد الرئيسي لتمويل الموازنة.

7. اعتمدت الحكومة الفلسطينية على ميزانية طوارئ بدلاً من الميزانية العادية في ظروف استثنائية مثل حجز أموال المقاصة من جانب الاحتلال ، حيث اقتصرت النفقات على أكثر القطاعات عطاءً، وهي التعليم والصحة والشؤون الاجتماعية ودعم الأسر الفقيرة وهذا مؤشر إيجابي خاصة بالنظر إلى الألام التي تعاني منها السلطات والعجز المستمر منذ إنشاء السلطة حتى الوقت الحاضر.

8. ميزانية الطوارئ التي اعتمدها الحكومة الفلسطينية بسبب حالة الطوارئ للحد من انتشار فيروس كورونا، ذلك لا يعني التغلب على المخاطر التي تمثلها مخاطر الاستدامة المالية في ظل الظروف الصعبة، واستقرار النظام النقدي وقدرته التمويلية، وكذلك تراجع المؤشرات الاقتصادية وتراجع الطلب المحلي، وتقلص المؤشرات المالية لميزانيات القوة الشرائية للمواطنين مع زيادة العجز الحالي مما يؤثر على زيادة الديون، لذلك تزداد تكلفة سداد الدين العام، كما أن زيادة الدين تضر بمصالح جميع المواطنين.

9. هناك تراجع كبير جدا في حجم المنح الدولية المقدمة لدولة فلسطين بأكثر من (70%) من الدعم المقدم على مدى السنوات الماضية حسب إحصاءات وزارة المالية والذي أدى بدوره إلى إضعاف التنمية والأداء الإقتصادي، وعودة هذه المنح والمساعدات مرهون أوروبا بإجراء الانتخابات الفلسطينية وتجديد الشرعية.

10. إن بروتوكول باريس الاقتصادي سبب حالات ارتباك عديدة في سوق العمل والتجارة الخارجية والمالية العامة، وكذلك حرمان الاقتصاد الفلسطيني من أدوات السياسة النقدية، نظراً لعدم وجود عملة وطنية. وقد انعكست هذه التشوهات والاختلالات على جميع المؤشرات الاقتصادية.

11. أدت هذه الاتفاقية إلى تبعية الاقتصاد الفلسطيني لاقتصاد حكومة الاحتلال وليس مستقلا عنه، وإن أخطر ما جاء بهذه الاتفاقية والتي سببت بدمار للاقتصاد الفلسطيني هو موضوع العملة، حيث تضمنت الاتفاقية ألا تكون هناك عملة وطنية أو بنك مركزي فلسطيني، وبناء على هذه التبعية تفشت البطالة وقلت فرص العمل وانخفض دخل الفرد وأصبحت الواردات بيد نسبة قليلة جدا من الشعب الفلسطيني، ومع سيطرة الاحتلال على المعابر أعطت الاتفاقية للاحتلال الحق بتحصيل الضرائب والجمارك على الواردات الفلسطينية.

12. أن حكومة الاحتلال تستغل هذه السيطرة لاحتجاز إيرادات المقاصة الفلسطينية واستخدامها كأداة عقاب وابتزاز سياسي وورقة ضغط على قرارات الحكومة، حيث تقوم بقرصنة أموال من حق الشعب الفلسطيني متى شاءت تحت أي ذريعة، وإن هذه الأزمة المالية أثرت بشكل رئيس على القطاع الخاص، والموظفين العموميين، أدى ذلك إلى قيام الحكومة الفلسطينية بدفع (50%) فقط من رواتبهم، وأحيانا لا تستطيع تقديم هذه النسبة كلما قرر الاحتلال الضغط على الحكومة بقرصنة هذه الإيرادات.

ثانياً- التوصيات:

1. تصويب وتطوير الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية مع نظيراتها في العالم لاسيما المبرمة بين وزارات ومؤسسات السلطة ونظرائها في الإقليم والعالم.
2. في ظل عدم التزام حكومة الاحتلال باتفاقية باريس الموقعة مع منظمة التحرير الفلسطينية لاسيما بعد رفضه طلب السلطة بإعادة التفاوض حول بعض بنود هذه الاتفاقية، وملاحقة الإحتلال قضائيا بشأن انتهاكه للاتفاقية عبر منظمة الجمارك العالمية ومؤسسات التحكيم الدولية والمحاكم الدولية بما فيها محكمة العدل الدولية التي كان لها سابقة قدمت فيها (رأيا استشاريا) أفاد ببطان الإحتلال وبطالان كافة إجراءاته في الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية منذ عام 1967.

3. تقليص الارتباط باقتصاد حكومة الإحتلال عن طريق تطوير المنتج المحلي ليكون هو البديل الأوحد للجمهور الفلسطيني .
4. المخاطبة والعمل المشترك مع جامعة الدول العربية في سبيل إيجاد آلية مشتركة فلسطينية _عربية لأخذ المتطلبات الفلسطينية في الاعتبار لاسيما الاقتصادية منها عند أي اتفاق ثنائي بين أي دولة عربية وسلطات الإحتلال لما لذلك من انعكاسات إيجابية على الجانب الفلسطيني .
5. توسيع وتطوير اتفاق الشراكة الاقتصادية مع الاتحاد الأوروبي .
6. معالجة التشوّهات الموروثة عن السياسة الاقتصادية التعسفية من قبل سلطة الإحتلال الذي يقوم بتقويض دور السلطة الفلسطينية الهام (أي مواجهة مخطط حكومة الإحتلال لتدمير وإنهاك الاقتصاد الفلسطيني).
7. إن لم يكن بالإمكان النظر في الاتفاقية فلا بد من البحث غت صيغة لاتفاق اقتصادي جديد مع الإحتلال بما ينظم العلاقة الاقتصادية ويراعى فيه التغييرات البنوية التي شهدتها الاقتصاد الفلسطيني على مدار السنوات الماضية .
8. التوجه لمجلس الأمن الدولي وللجهات الحقوقية الدولية والدول الصديقة للضغط على الإحتلال لرفع الحصار عن قطاع غزة ووضع آلية جديدة لإعادة بناء المطار في والميناء في غزة وفتح المعابر ولاسيما معبر إيرز ومعبر رفح ، وكذلك الحال التوصل لاتفاقيات جديدة مع حكومة الإحتلال حول معابر الضفة الغربية مع المملكة الأردنية الهاشمية .
9. تعزيز العلاقات الاقتصادية والتجارية بين الأراضي الفلسطينية مع الداخل المحتل الذي سيعود بالتدفقات المالية على الطرفين.
10. ضرورة وجود نظام يحقق التعاون بين السلطة الفلسطينية والمواطنين في العمل على نظام وصول كامل استحقاقات الشعب الفلسطيني من فواتير المقاصة ، ونشر الوعي بين فئات الممولين خاصة الذين يحصلون على فواتير المقاصة من جانب حكومة الإحتلال .

11. حجم الضريبة المضافة هو 52% من مجموع الإيرادات الضريبية تتحكم بها حكومة الإحتلال، وإنه لأمر حيوي للغاية أن تصر السلطة الفلسطينية على تغيير هذا البند الذي يهدد الاقتصاد الفلسطيني برمته.

12. قانونيا إن اتفاق باريس هو اتفاق من الماضي مرتبط بفترة انتقالية كان المفروض إنهاءها عام 1999، واستمراره يعني استمرار الكارثة الاقتصادية الفلسطينية، حيث لا يمكن تغيير الوضع الاقتصادي والفلسطيني برمته إلا بالتوصل لاتفاق سلام نهائي يحفظ ويكرس إنشاء دولة فلسطينية وذات سيادة كاملة على أراضي عام 1967 ، وبالتالي يصبح بإمكانها وضع آلية اقتصادية جديدة مع دولة الإحتلال بدلا من اتفاقية باريس الاقتصادية .

قائمة المصادر والمراجع

أولاً- التشريعات والقوانين:

- القانون الأساسي للسلطة الفلسطينية عام 1997 وصدر ونشر في مجلة الوقائع الفلسطينية عام 2002، وتعديلاته لعام 2005. عدد (75) ص 46.
- قانون السياحة رقم (45) لعام 1965 الأردني الساري النفاذ في الضفة الغربية منذ تاريخ 1965/10/6، المنشورة في الجريدة الرسمية الأردنية (الحكم الأردني) العدد 1882 بتاريخ 25 تشرين الأول، 1965 صفحة 1757.
- قانون تنظيم الموازنة العامة في فلسطين رقم (7) لسنة 1998، مجلة الوقائع الفلسطينية عدد (25)، ص17.
- قانون رقم(1) عام 1998 بشأن سريان قانون السياحة رقم 45 لسنة 1965 على جميع الأراضي الفلسطينية، مجلة الوقائع عدد (26) بتاريخ 1998/9/1. ص2.
- قانون ضريبة الدخل الانتدابي رقم (13) لسنة 1947 وتعديلاته والمعمول به في محافظات غزة المنشور في الوقائع الفلسطينية (الانتداب البريطاني) العدد 1568 تاريخ النشر 29 آذار، 1947 صفحة 117.
- قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004 المنشور في مجلة الوقائع الفلسطينية عدد (53) .
- قانون ضريبة الدخل رقم (25) لسنة (1964) الأردني وتعديلاته والمعمول به في محافظات الضفة الصادر في عمان بتاريخ 1965/4/1 وتعديلاته المنشور في الجريدة الرسمية عدد (4672).
- قرار بقانون رقم (5) لسنة 2015 بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011 المنشور في مجلة الوقائع الفلسطينية عدد (112) بتاريخ 2015/4/29، ص7.
- قرار بقانون رقم (8) عام 2011 والذي نشر في مجلة الوقائع الفلسطينية، عدد (92)، بتاريخ 2011/10/24.

ثانياً - الاتفاقيات:

- اتفاقية أوسلو الموقعة بين منظمة التحرير الفلسطينية والاحتلال الإسرائيلي في 13/9/1993.
- اتفاقية باريس، بروتوكول العلاقات الاقتصادية بين سلطات الاحتلال ومنظمة التحرير الفلسطينية، الموقع في نيسان/ابريل 1994.

ثالثاً - الكتب:

- صبيح، ماجد، سمارة عادل، عطيان، نصر، (2010)، الاقتصاد الفلسطيني، منشورات جامعة القدس المفتوحة، عمان، الأردن. ص 25-462.
- نصر الله، عبد الفتاح (2003)، التجارة الخارجية الفلسطينية، تحليل ورؤية نقدية (كتاب رقم 20087)، إصدار رقم (7)، إدارة الدراسات والتخطيط، رام الله. ص 1-60.

رابعاً - الرسائل الجامعية:

- أبو وهدان، هارون، (2014)، دور الإيرادات غير السيادية في تمويل موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية وطرق تفعيلها، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.
- الأشقر، معين محمد، (2015)، دور اتفاق باريس في تعميق عجز الميزان التجاري، رسالة غير منشورة، أكاديمية الإدارة والسياسة للدراسات العليا، غزة.
- تلاحمه، يحيى، (2018)، دور الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية كأداة للتخطيط والرقابة في ترشيد القرارات المالية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الخليل، الخليل، فلسطين.
- حسن، ايمان، (2014)، دور توحيد الإيرادات الضريبية في الحد من التهرب الضريبي من وجهة نظر الجهات المختصة وكبار المكلفين في فلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القدس، القدس، فلسطين.

- حميض، حنين محمد، (2006)، تأثير المقاصة على الإيرادات الضريبية في فلسطين من (1995-2005)، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة النجاح الوطنية، نابلس.
- خلف، جهاد صبحي (2014)، ضريبة الدخل بموجب قرار بقانون رقم 8 لسنة 2011، دراسة تحليلية نقدية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.
- الدمنهوري، سمر، (2017)، جرائم الفساد وسبل مكافحتها وأثرها على الإيرادات الضريبية كمصدر جبائي للدولة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.
- زعيتر، أحمد خميس، (2012)، " دور الإيرادات المحلية في تمويل الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية"، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الأزهر، غزة.
- زملط، طارق، (2020)، كفاءة الموازنة العامة وأثرها على الحد من الفساد المالي في ضوء التشريعات الفلسطينية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الأقصى، غزة، فلسطين.
- سرداح، خليل عطا محمد، (2012)، الاقتصاد الفلسطيني بين فك الارتباط مع الاقتصاد الإسرائيلي وفاق التكامل الإقليمي، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة الأزهر، غزة .
- شابب، محمد (2018) أهمية تطوير وتشغيل أنظمة الدفع الإلكترونية الحديثة والمقاصة الآلية كآلية لإنشاء بنية تحتية لنظام مصرفي ومالي إلكتروني بالجزائر، (رسالة ماجستير غير منشورة) جامعة محمد خضير، بوسكرة: الجزائر .
- شبانه، عبد الهادي، (2015)، دور الموازنة كأداة تخطيط ورقابة في ترشيد القرارات بالسلطة الوطنية الفلسطينية، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الأقصى، غزة، فلسطين.
- الشيش، إسحاق، (2018)، أثر الإعفاء الاستثماري على إيرادات ضريبة الدخل في فلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القدس، القدس، فلسطين.
- صالح، محمد عبد الفتاح (2007)، العوامل المساهمة في زيادة حجم عائدات السلطة الفلسطينية من ضريبة القيمة المضافة. الجامعة الإسلامية، غزة.

- صهيون، ممدوح، (2020)، الرقابة البرلمانية على الموازنة العامة في التشريع الفلسطيني (دراسة تحليلية مقارنة)، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الأقصى، غزة، فلسطين.
- عبدو، عبيده، (2019)، مدى انعكاس الحوافز الضريبية على إيرادات ضريبة الدخل في فلسطين من وجهة نظر كبار المكلفين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.
- العبود، عمرو محمد، (2016)، أثر عجز الموازنة العامة على الرفاه الاقتصادي: دراسة حالة (الأردن) من عام 2000-2015م، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية إدارة المال والأعمال، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن.
- عزريل، بلال، (2017)، تأثير بروتوكول باريس الاقتصادي على الإيرادات الضريبية في فلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القدس، القدس، فلسطين.
- عمر، عثمان، (2016)، واقع إعداد الموازنة العامة لحكومة السودان وفقا لإحصاءات مالية الحكومة، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، الخرطوم، السودان.
- قطيط، زيد، (2017)، اثر تطبيق معيار المحاسبة الدولي رقم 12 الخاص بضريبة الدخل على إيرادات ضريبة الدخل للشركات المدرجة في بورصة فلسطين، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة القدس، القدس، فلسطين.
- كريم، هه وار، وفرج، ماردين، (2019)، اثر تقلبات أسعار النفط على الموازنة العامة في العراق للمدة: (2018 - 1990) دراسة تحليلية - قياسية، مجلة جامعة كرميان، جامعة السليمانية، المجلد (6)، العدد (4)، العراق. ص193-206.
- الننتشة، آمنه، (2013)، سبل زيادة حجم وتنوع مصادر الواردات الفلسطينية المباشرة وتقليص الاعتماد على الواردات المعاد تصديرها من سلطات الاحتلال، (رسالة ماجستير غير منشورة)، جامعة بيرزيت، رام الله.

- الوادية، فادي إسماعيل، (2018)، "دور السياسات الضريبية الفلسطينية في جذب الاستثمارات"، (رسالة غير منشورة)، جامعة الأزهر، غزة.

خامساً- الأبحاث العلمية وأوراق العمل:

- إتحاد لجان العمل الزراعي، (2019)، السياسات الوطنية في القطاع الزراعي، اتحاد لجان العمل الزراعي، رام الله ص 17-50.

- جابر ، فراس ، (2017)، "الضرائب الاستعمارية في فلسطين"، بحث منشور، مرصد السياسات الاقتصادية والاجتماعية، عدد (4)، رام الله. ص 59-78.

- الجعفري، محمود والعارضة، (2002) السياسات التجارية والمالية الفلسطينية وتأثيرها على العجز في الميزان التجاري والعجز في الموازنة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية، ماس، دون عدد، رام الله. ص 1-91.

- الجعفري، محمود، (2000)، التجارة الخارجية الفلسطينية الإسرائيلية واقعها وآفاقها المستقبلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية، دون عدد، ماس. ص 8-177.

- حنيني، عتاب، محاجنة، هديل وآخرون (2020)، عوامل تعثر القروض الزراعية في فلسطين، قدم كبحث لمتطلبات البحث العلمي، جامعة النجاح الوطنية، نابلس.

- الديراوي، سلمان محمد، (2013)، تقييم الاقتصاد الفلسطيني بعد 19 عاما من توقيع اتفاقية باريس، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية الفلسطينية، مجلد (21)، عدد (21)، رام الله. ص 85-114.

- ديراوي، سلمان محمد، (2014)، العلاقات الاقتصادية الفلسطينية والعوامل المؤثرة في تطويرها في ظل التغيرات الإقليمية والدولية، مجلة جامعة فلسطين للأبحاث والدراسات، العدد السادس، غزة. ص 386_416.

- ذياب، تيماء زاهر، (2019)، إيرادات المقاصة، قدّم استكمالاً لمتطلبات مساق المالية العامة والضرائب للفصل الأول 2018 / 2019 في كلية القانون، كلية القانون جامعة النجاح الوطنية، نابلس.
- سمير، شروق، وفاتح، صيد، (2020)، علاقة عجز الموازنة بالحساب الجاري والنمو الاقتصادي في الجزائر للفترة 2000 - 2018، مجلة العلوم الاقتصادية والتسيير والعلوم التجارية، جامعة 20 أوت 1955، المجلد (13)، العدد (1)، سكيكدة، الجزائر. ص 497-509.
- الشعبي، هالة. (2013). بروتوكول باريس الاقتصادي، ورقة عمل، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس). ص 1-63.
- صافي، وسيم. (2017). إيرادات المقاصة في النظام المالي الفلسطيني الأهمية والمعوقات. سلطة النقد الفلسطينية، المرساة المصرفية، نشرة متخصصة صادرة عن سلطة النقد الفلسطينية، عدد (15)، رام الله، ص 19-22.
- العاروري، تيسير (1987): الفوائد الاقتصادية التي تجنيها إسرائيل من احتلالها للضفة الغربية وقطاع غزة، جريدة الكاتب للثقافة الإنسانية والتقدم، العدد (86)، مدينة القدس، فلسطين، ص 96-115.
- عبد الرازق، عمر، (2016)، "الانتهاكات الإسرائيلية للاتفاقيات ذات العلاقة بالقطاع النقدي"، معهد الأبحاث السياسية والاقتصادية (ماس)، رام الله. ص 1-19.
- عبد الرازق، عمر. (2002). تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية. مشروع تعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس). ص 1-197.
- العجلة، مازن صلاح. (2019). القرصنة الإسرائيلية على إيرادات المقاصة الفلسطينية السياقات والخيارات والتداعيات. ورقة عمل لحلقة نقاش السلطة والتداعيات السياسية و

الاقتصادية لاقتطاع مستحقات الشهداء والأسرى. المركز الفلسطيني لأبحاث السياسات والدراسات الإستراتيجية (مسارات). ص 1-20.

- مسيف، جميل، مسيف، (2019)، كيفية الحد من الارتهاق الاقتصادي في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي. مجلة سياسات، عدد (47)، معهد السياسات العامة. ص 10-19.
- مسيف، جيل، كنفاني، نعمان (2015)، نحو سياسات لتقليص واردات الأراضي الفلسطينية من إسرائيل، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية، (ماس). ص 1-39.
- مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، (2019)، الانفكاك الفلسطيني عن الاقتصاد الإسرائيلي النباتية الطازجة في فلسطين، ورقة رقم (4) "الزراعة النباتية الطازجة في فلسطين"، ضمن سلسلة أوراق اقتصادية سياسية، رام الله.
- مقداد محمد، الكلوت، خالد، (2009)، "واقع الإيرادات والنفقات الجارية للسلطة الوطنية الفلسطينية في ظل المعوقات الإسرائيلية"، مجلة الجامعة الإسلامية، العدد الأول، مجلد 17، غزة. ص 753-807.

سادساً - المؤتمرات والتقارير:

- بال توريد، التقرير السنوي. رام الله، 2014.
- بكدار، (2008)، البنية التي تحتاجها التجارة الفلسطينية، المجلس الاقتصادي للتنمية والإعمار، تقرير منشور. رام الله.
- الجريدة الرسمية الوقائع الفلسطينية، ديوان الفتوى والتشريع، (2019)، العدد 162، الماصيون، رام الله.
- الجريدة الرسمية الوقائع الفلسطينية، ديوان الفتوى والتشريع، (2020)، العدد 166، الماصيون، رام الله.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقرير صحفي لنتائج مسح القوى العاملة الربع الرابع 2019، رام الله.

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، سلطة النقد الفلسطينية، التقارير السنوية (2010-2019)، رام الله.
- الخفيف محمود، ومسيف، مسيف، والأقرع، معتصم، (2014)، تسرب الإيرادات المالية الفلسطينية إلى سلطات الاحتلال في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الأونكتاد، نيويورك، جنيف.
- سلطة النقد الفلسطينية، دائرة الأبحاث والسياسات النقدية، (2019)، فلسطين ومنظمة التجارة الفلسطينية، رام الله .
- سلطة النقد الفلسطينية، تطورات مالية الحكومة والدين العام الربع الأول 2017، رام الله.
- الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة في فلسطين، (2017)، تقرير أداء الموازنة العامة 2019، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله، فلسطين.
- الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة في فلسطين، (2017)، تقرير أداء الموازنة العامة 2019.
- الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة في فلسطين، (2017)، موازنة المواطن للسنة المالية 2017، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، رام الله، فلسطين.
- حلس، رائد (2019)، قطع المساعدات الأمريكية عن الشعب الفلسطيني التداعيات وخبرات المواجهة، أوراق فلسطينية، عدد (5)، مدى الكرمل، المركز العربي للدراسات الاجتماعية التطبيقية، حيفا، ص3-13.
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، جلسة طاولة مستديرة (5)، أداء الموازنة العامة 2018 بالمقارنة مع 2017 وأزمة المقاصة، رام الله (2019).
- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني-ماس، ورقة خلفية جلسة مستديرة (5): أداء الموازنة العامة 2018 بالمقارنة مع 2017 وأزمة إيرادات المقاصة 2019، رام الله: ماس، (2019).

- معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) (2015)، **تعديلات قانون ضريبة الدخل، الأهداف والنتائج المتوقعة**، ورقة خلفية، جلسة طاول مستديرة رقم (4)، حزيران، ، 2015، رام الله .
- مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية "الأونكتاد". (2012)، **الاقتصاد الفلسطيني: وضع سياسات الاقتصاد الكلي والتجارة في ظل الاحتلال، جنيف، نيويورك .**
- مؤتمر الأمم المتحدة، (2019)، **التكاليف الاقتصادية للاحتلال الإسرائيلي على الشعب الفلسطيني. منظمة الأمم المتحدة، نيويورك.**
- وزارة الاقتصاد الوطني، (2011)، **بدائل بروتوكول باريس الاقتصادي، (ورقة بحثية منشورة)**، رام الله. موقع إلكتروني: <https://www.mne.ps/mne/download/economystudies/27.html>.
- **وزارة المالية الفلسطينية، التقارير السنوية (2010-2019)، دولة فلسطين.**

سابعاً- المواقع الإلكترونية:

- دائرة شؤون المفاوضات الفلسطينية، منظمة التحرير الفلسطينية، - اقتصاد (2018)،: [/http://www.plo.ps/article/48879](http://www.plo.ps/article/48879)
- صحيفة دنيا الوطن: الموقع الإلكتروني (2019) <https://www.alwatanvoice.com/arabic/index.html>
- عفانة، مؤيد (2020)، **اقتطاع إسرائيل أموال المقاصة، هل يعيد الأزمة المالية للسلطة الفلسطينية إلى المربع الأول؟ 2020/2/3**، وكالة قدس نت للأنباء، رام الله، فلسطين. <https://qudsnet.com/post/>

An-Najah National University
Faculty of Graduate Studies

**Ways of Confronting Paris Agreement and
Piracy of Clearing Money**

By
Hadeel Khalil Mahajnah

Supervised
Dr. Hassan Falah

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of The Requirements
for the Degree of Master Tax Disputes, Faculty Graduate Studies, An-
Najah National University, Nablus, Palestine.**

2021

Ways of Confronting Paris Agreement and Piracy of Clearing Money

By

Hadeel Khalil Mahajnah

Supervised

Dr. Hassan Falah

Abstract

This study dealt with legal ways to confront the problems of the Paris Economic Agreement and the piracy of clearing funds. The problem of the study was the occupation government's control of the Palestinian Authority's revenues from customs and taxes imposed on foreign trade and imported Palestinian goods, which almost exceed \$100 million per month, which is purely Palestinian money, not Thanks to no one other than the Palestinians in it, but the occupation authorities, under the unfair Paris Economic Agreement, control these Palestinian rights, sometimes confiscating and freezing them at other times, detaining part of them and imposing humiliating conditions for their liberation and return, which in turn greatly affects the budget of the Palestinian Authority. To get acquainted with the Paris Economic Agreement and to identify its most important aspects related to the subject of the study, the positive and negative aspects of the Paris Agreement for the Palestinian Authority, the state of Palestinian trade and economic sectors in light of the dependence on the economy of the occupation government and its control over the crossings and borders, and to identify the nature of clearing and the mechanism carried out by the authority Occupation in deducting the clearing, and revealing the repercussions Cancellation of the Paris

Economic Protocol, disengaging the Palestinian economy from the occupation economy, identifying the nature of the losses incurred by the Palestinian side when withholding clearing funds, determining the size of the Palestinian Authority's domestic revenues and the possibility of enhancing these revenues to reduce the current deficit in the Authority's budget, and for that, the study followed the descriptive approach. And the deductive analytical approach, which depends on analyzing and adapting data to serve the study, and the study concluded a set of results, the most prominent of which were:

1. The occupation government's control of the crossings and borders and its interference in the work of the Palestinian customs police inside the Palestinian territories caused many breaches in the regularity of the entry of Palestinian goods and imports to citizens in terms of taxes, timings and prices, which harms the Palestinian economy.
2. There is a very large decline in the volume of international grants provided to the State of Palestine by more than (70%) of the support provided over the past years, according to the statistics of the Ministry of Finance, which in turn has led to the weakening of development and economic performance, and this is due to the lack of confidence of donor countries in the financial management of the Palestinian government And the return of these grants and aid is contingent upon Europe by holding the Palestinian elections and renewing the legitimacy.

3. The agreement led to the dependence of the Palestinian economy on the economy of the occupation government and not independent of it, and the most dangerous thing that came in this agreement, which caused destruction to the Palestinian economy, is the issue of currency, as the agreement included that there would be no national currency or a Palestinian central bank, and based on this dependency, unemployment spread and decreased Job opportunities and per capita income decreased, and imports became in the hands of a very small percentage of the Palestinian people. With the occupation controlling the crossings, the agreement gave the occupation the right to collect taxes and customs on Palestinian imports.

Among the most important recommendations recommended by the researcher:

1. Correcting and developing Palestinian economic and trade agreements with their counterparts in the world, especially those concluded between the ministries and institutions of the Authority and their counterparts in the region and the world.
2. Address and joint action with the League of Arab States in order to find a joint Palestinian-Arab mechanism to take into account the Palestinian requirements, especially the economic ones, when any bilateral agreement between any Arab country and the occupation authorities because of this has positive repercussions on the Palestinian side.
3. Expansion and development of the economic partnership agreement with the European Union.