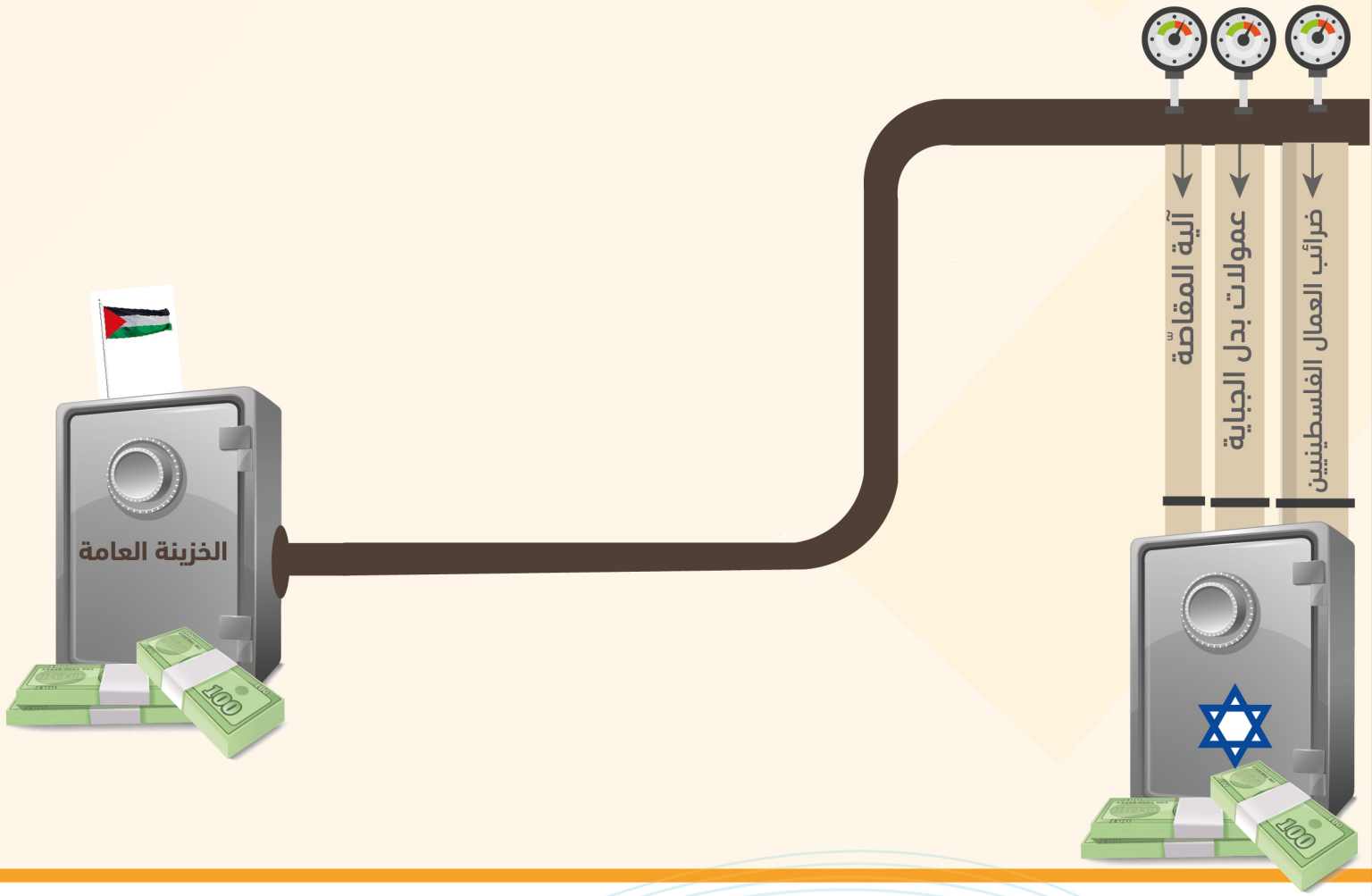
الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة
Civil Society Team for Enhancing Public Budget Transparency

أشكال التسرب المالي والخسائر التي تتكبدها السلطة الفلسطينية ضمن العلاقة مع الجانب الإسرائيلي

سلسلة تقارير رقم 166



2020

AMAN
Transparency Palestine

تقرير حول:

أشكال التسرب المالي والخسائر التي تتكبدها السلطة الفلسطينية ضمن العلاقة مع الجانب الإسرائيلي

2020

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل

للباحث الأستاذ إبراهيم أبو هنطش لإعداده هذه الدراسة، وللدكتور عزمي الشعيبي وفريق أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره لها.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2020. أشكال التسرب المالي والخسائر التي تتكبدها السلطة الفلسطينية ضمن العلاقة مع الجانب الإسرائيلي. رام الله- فلسطين.

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

مقدمة:

استقرت علوم الإدارة والاقتصاد على تعريف التسرب المالي بأنه: ذلك الجزء غير المستغل من الموارد المالية والإمكانيات الاقتصادية داخل الاقتصاد المحلي، لأسباب طبيعية فنية (كالمستوردات والمدخرات والضرائب) أو لأسباب غير فنية (كالتهريب والتهرب الضريبي والفساد)[1]؛ وبكلتا الحالتين، فإن هذا التسرب يتسبب في ضياع موارد مالية على مواطني الدولة، كان يمكن استغلالها في رفد الخزينة العامة بموارد مالية إضافية، وتحقيق مستوى أفضل من الرفاه الاقتصادي والاجتماعي لهؤلاء المواطنين.

انتهجت سلطات الاحتلال الإسرائيلي، منذ احتلالها للأراضي الفلسطينية في العام 1967، العديد من السياسات والإجراءات الرامية لإحباط أي جهود أو مبادرات تنموية في المناطق الفلسطينية. أما أبرز التدابير المتخذة ذات الصلة بموضوع التقرير الذي نحن بصدده، فهي تقييد استفادة الفلسطينيين من العوائد الضريبية والمالية التي تجبيها السلطات الإسرائيلية من الفلسطينيين؛ إذ كان من المفترض أن يتم توجيه أموال الضرائب والرسوم التي يتم جبايتها من الفلسطينيين للمشاريع والأهداف التطويرية في المناطق الفلسطينية، والتي كان يُفترض أن تسهم في تحسين مؤشرات الحياة للفلسطينيين المقيمين في تلك المناطق، إلا أن التقديرات تشير إلى أن نصف الضرائب التي كان يدفعها الفلسطينيون للسلطات الإسرائيلية أثناء فترة الاحتلال، كانت تورد إلى خزينة الاحتلال[2]. وكان تسرّب الأموال الفلسطينية يؤول للخزينة الإسرائيلية عبر ثلاث قنوات: الرسوم الجمركية على الواردات الفلسطينية، واقتطاعات العاملين الفلسطينيين في إسرائيل، وريع استعمال الشيكل الإسرائيلي في المناطق الفلسطينية، والذي يشكل ما نسبته 15% إلى 20% من حجم الناتج القومي[3].

ربما كان حريا بالمفاوض الفلسطيني أن يستند في مواقفه التفاوضية لهذه الخلفية المرتبطة بعقلية الاحتلال الاستغلالية، وطريقة تفكير قادته تجاه المناطق المحتلة، والمطالبة بتعويضات عن فترة الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية، وإساءة استخدامه وإدارته للموارد الاقتصادية للفلسطينيين الواقعين تحت الاحتلال منذ العام 1967. على أي حال، فقد تم توقيع الاتفاق الاقتصادي دون سقف زمني واضح، أو بند يشير بوضوح إلى صلاحية الاتفاق للمرحلة الانتقالية حصراً، وضرورة وقف سريانه بالتالي في اليوم التالي لانتهاء المرحلة الانتقالية في الاتفاق السياسي، بغض النظر عن نتائج هذه الاتفاق، والعوامل والأطراف المحددة لمستوى الإنجاز والنتائج المرجوة.

بعد نشوء السلطة، وبدء ممارسة صلاحياتها بموجب الاتفاقات الثنائية، بدأت هذه السلطة تواجه جملة من التحديات في العديد من الجوانب ومنها الجانب المالي. ويبرز ذلك من خلال مسؤوليتها تجاه تمويل التوسع الكبير في الإنفاق من خلال مواردها المالية الذاتية المحدودة والمحددة بالاتفاق الاقتصادي (الجباية المحلية وإيرادات المقاصة)، إضافة إلى ما تحصل عليه من مساعدات مالية وعينية من الدول والمؤسسات الدولية المختلفة. وفي ذات السياق، تبنّت السلطة الفلسطينية جملة من السياسات والتوجهات التقليدية الداعمة أساساً للارتباط بالاقتصاد الإسرائيلي، والتي برزت مع تأسيس السلطة الفلسطينية وحاجتها في حينه لموارد مالية بطرق مضمونة وسريعة. وهذا ما دفعها لاتباع سياسات منح الامتيازات في مجالات الاتصالات وكهرباء غزة، وعقد الاتفاقيات مع الموردين الإسرائيليين في مجالات توريد المشتقات النفطية والإسمنت. وسادت هذه السياسات على حساب التوجهات الرامية لتعزيز قدرة الاقتصاد الفلسطيني، والاستثمار في المشاريع الاستراتيجية وتحقيق الاستقرار والتنمية المستدامة.

---

١ https://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Leakage

٢ Fischer (١٩٩٤): Economic Transition in the Occupied Territories. An Interview with Stanly Fischer.

3 الجعفري، محمود وآخرون (2002): السياسات التجارية والمالية الفلسطينية وتأثيرها على العجز في الميزان التجاري والعجز في الموازنة. ماس.

ودفعت هذه التحديات مراكز الأبحاث المحلية والدولية والخبراء إلى دراسة وتقييم الوضع المالي للسلطة، وتقييم النظام الضريبي السائد. وهكذا فقد بدأ مصطلح التسرب المالي للظهور للمرة الأولى بالتوازي مع تطبيق بنود الاتفاق الاقتصادي، وظهور البوادر والنتائج الأولية لتطبيقه خلال تلك الفترة (النصف الثاني من التسعينات). ووفقاً لإحدى الدراسات[4] فقد تم تقدير التسرب المالي في حينه بنحو 123 مليون دولار سنوياً. ومنذ ذلك الوقت، أُشبع موضوع التسرب المالي نقاشاً وتناولاً من قبل الخبراء والمختصين. وتوصل هؤلاء لنتائج وتقديرات متباينة تبعا للتباين في منهجيات البحث وأهدافه. ولم يحدث الإجماع المطلوب حول القيمة الفعلية، أو الأقرب للفعلية، للتسرب المالي. كما لم تتفق الآراء حول الآليات والتدخلات المنشودة والممكنة، لوقف هذا التسرب أو الحدّ منه على أقل تقدير.

لذلك، يهدف هذا التقرير إلى تسليط الضوء على الأبعاد المختلفة لظاهرة التسرب المالي، بالتركيز على مصادر هذا التسرب، وحجم الخسائر المالية والفرص الضائعة على الفلسطينيين نتيجة استمرار هذه الظاهرة، والأبعاد القانونية للتسرب المالي بالتركيز على بروتوكول باريس الاقتصادي، كمظلة قانونية لبروز هذه الظاهرة واستمرارها، والخروقات المصاحبة له.

ويكتسب هذا التقرير أهمية مضاعفة في ضوء الأزمة المالية المزمنة، والعميقة هذه المرة، التي تعانيها السلطة الفلسطينية في الجانب المالي. إذ تأثرت، تقريبا، جميع مصادر التمويل لموازنة السلطة العامة، حيث تراجعت الجباية المحلية نتيجة لتراجع أداء الاقتصاد المحلي، واحتجاز إسرائيل أموال المقاصة في ظل وقف كل أشكال التنسيق بين الجانبين. كما تراجع الدعم المالي الخارجي الموجه لدعم الموازنة. وباتت الحاجة ملحة للبحث في سبل تحسين الجباية المحلية، وإيجاد حلول لملف المقاصة (خارج الصندوق)، وإيجاد مصادر غير تقليدية لتغطية العجز المزمن في موازنة السلطة، باتت أمراً أكثر إلحاحاً من أي وقت مضى. وهنا تبرز الحاجة لبحث ظاهرة التسرب المالي (كأحد مصادر التمويل البديلة) من مختلف جوانبها وأبعادها، ومن ثم اقتراح التدخلات المطلوبة، سواء كانت ممكنة أو متعذرة، لإحداث تطور على صعيد تشخيص الظاهرة، وعوامل استمرارها أو وقفها والحد منها على الأقل، بحيث يمكن أن تشكل الموارد المالية المتوفرة عن خفض مستوى التسرب المالي عونا للسلطة الفلسطينية، للوفاء بالتزاماتها الوظيفية والإنسانية والتنموية.

تعتمد منهجية إعداد التقرير بداية على مراجعة التقارير والأوراق البحثية السابقة التي تطرقت للموضوع، للاستفادة منها والبناء عليها. وتم استخدام أسلوب البحث الوصفي وتحليل البيانات التي تم استنباطها من مصادرها الرئيسية؛ كالجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، وسلطة النقد، ووزارة المالية، ووزارة العمل، ووزارة الاقتصاد الوطني، ومراكز الأبحاث المتخصصة. كما تم إجراء مقابلات مع عدد من المسؤولين والمختصين في مجال السياسة المالية والتجارية للسلطة الفلسطينية، لاستمزاج آرائهم ومقترحاتهم حول الموضوع. وصولا لعقد ورشة عمل تضم جهات الاختصاص والخبراء، لمناقشة النتائج بعد المسودة الأولى للتقرير، والاستفادة من مخرجات اللقاء في تطوير المسودة وإعداد النسخة النهائية.

4 النقيب، فضل. تقييم النظام الضريبي الفلسطيني- ماس. 1997

لمحة عامة عن قنوات التسرب المالي

سيتم اعتماد الخسائر الناجمة عن التسرب المالي ضمن مستويين. ينظر الأول في الخسائر المنبثقة عن البنود المجحفة في الاتفاقية الاقتصادية من وجهة نظر اقتصادية تقنية بحتة. في حين يبحث الثاني في الخروقات الإسرائيلية لبنود الاتفاقيات، وبالتالي ضياع الإيرادات الممكنة، أو لنقل بشكل أدق، ضياع الحق الفلسطيني في هذه الإيرادات تحت سياسة الأمر الواقع. وبشكل عام، يمكن إجمال قنوات التسرب المالي على النحو التالي:

الاستيراد الفلسطيني

نص اتفاق باريس على غلاف جمركي واحد للطرفين بشكل عام، مع حق الفلسطينيين في الاستيراد الخارجي وفق آليات وحصص منصوص عليها في الاتفاق. ووفقا للاتفاق، تتكفل إسرائيل بجباية الضرائب على الواردات الفلسطينية، ومن ثم تحويلها إلى السلطة الفلسطينية. وتنقسم الواردات الفلسطينية من حيث المنشأ إلى ثلاثة أنواع:

- واردات من إسرائيل، وهي سلع إسرائيلية الصنع والمنشأ، ويتم تصديرها مباشرة إلى الأراضي الفلسطينية.
- واردات عبر إسرائيل، وهي سلع وبضائع غير إسرائيلية المنشأ، تم استيرادها إلى إسرائيل كوجهة نهائية، ثم تم لاحقاً إعادة تصديرها للفلسطينيين كما هي، أو بإدخال تعديلات بسيطة عليها لا تغيّر من قيمتها المُضافة.
- واردات من طرف ثالث (الاستيراد المباشر)، وهي الواردات من بقية الدول التي يتم استيرادها بشكل مباشر من قبل المستوردين الفلسطينيين، من خلال المعابر التي تتحكم بها السلطات الإسرائيلية.

تختلف الضرائب التي يحق للفلسطينيين فرضها على الواردات باختلاف بلد المنشأ، حيث تخضع الواردات من إسرائيل إلى ضريبة القيمة المضافة حصراً، بحكم الغلاف الجمركي الذي يجمع الفلسطينيين مع الجانب الإسرائيلي، إلى جانب ضريبة الشراء على بعض السلع كالمحروقات، في حين يُطبّق على الواردات المباشرة عدد أكبر من الضرائب (القيمة المضافة، والمشتريات، والجمارك، والرسوم، والمكوس) كما هو موضح في الشكل رقم 1.

الشكل 1: أنواع الضرائب على السلع

ولدت الإشكالية الأولى مع السلع الواردة عبر إسرائيل، إذ من المفترض أن يتم التعامل مع السلع المعاد تصديرها من إسرائيل، كواردات من طرف ثالث تطبيقاً لمبدأ بلد المنشأ[5]، وبالتالي فإنها تخضع لجميع أنواع الضرائب المفروضة على الاستيراد المباشر. أما يحصل على أرض الواقع، فهو أن إسرائيل تنتهك مبدأ ما يسمى بـ «الوجهة النهائية»، أو «المقصد النهائي للاستهلاك»؛ فتتعامل مع هذه الواردات كأن الوجهة النهائية لها هي إسرائيل، فتجبي لخزانتها جميع الضرائب المستحقة عليها، وعندما يتم إعادة تصديرها للأراضي الفلسطينية لاحقاً، تتعامل معها باعتبارها سلعاً إسرائيلية الصنع، وتحوّل للخزينة الفلسطينية، لقاء ما تبرزه السلطة من إيصالات، ضريبة القيمة المضافة فقط، فتخسر الخزينة الفلسطينية جباية أنواع الضرائب الأخرى[6].

وينتج هذا الخلل بالأساس من تسجيل الوجهة النهائية للسلع بالاعتماد على إفصاح المستورد الإسرائيلي فقط، دون التدقيق في إمكانية إعادة تصديرها إلى الأراضي الفلسطينية، أو أن الهدف من الاستيراد بالأساس هو لصالح توريدها للفلسطينيين.

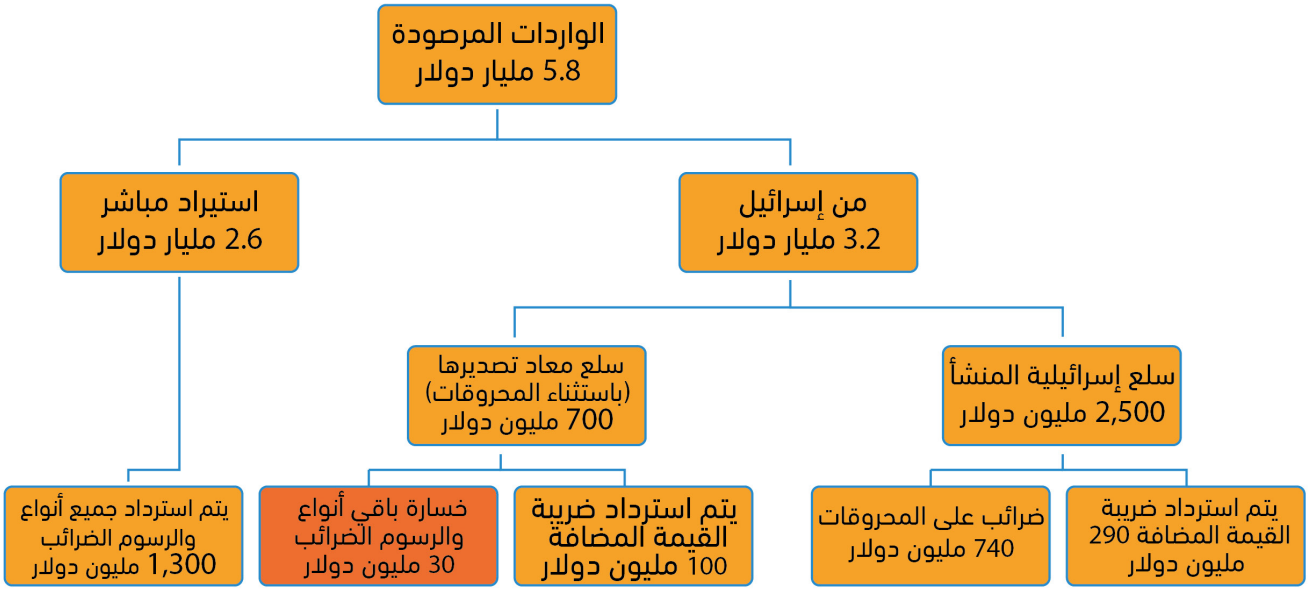
5 تعتبر المنتجات غير إسرائيلية المنشأ إذا كانت تكاليف الإنتاج الإسرائيلية المضافة إلى المنتج الأصلي تقل عن 40 % من إجمالي التكلفة.

6 ورقة خلفية لجلسة طاولة مستديرة رقم (5): أهمية زيادة الاستيراد المباشر في تطور الإيرادات الجمركية والضريبية وتقليص التسرب المالي والتهرب الضريبي. ماس، 2015

إن هذا التواطؤ الذي تقوم به حكومة إسرائيل عمداً مع الموردين الإسرائيليين، يحرم الخزينة الفلسطينية أحد مصادر إيراداتها، ويُكبّد الفلسطينيين سنوياً خسائر كبيرة. ويمكن تخيل حجم الخسارة الحالية إذا ما علمنا أن حجم الواردات الفلسطينية المرصودة قد تضاعف عبر السنوات الماضية ليُقارب الـ 6 مليار دولار مع نهاية العام 2019، حيث تشكّل الواردات من إسرائيل (المباشرة وغير المباشرة) النسبة الأكبر منه (حوالي 3.2 مليار). ولا يتوافر تقدير دقيق لحجم السلع المعاد تصديرها من إسرائيل، لكن البنك المركزي الإسرائيلي نشر في عدة مناسبات، تقديرات لنسبتها من إجمالي الواردات من إسرائيل. وبتتبع هذه النسب، نرى أنها بشكل عام في تراجع، وقد بلغت حسب آخر التقديرات المتوفرة حوالي 27% (باستثناء المحروقات)[7]، أي ما يعادل 700 مليون دولار كمتوسط في السنوات الأخيرة، تخسر خزينة السلطة مقابلها نحو 30 مليون دولار سنوياً كضرائب مشتريات وجمارك ورسوم ومكوس[8].

جدير بالذكر أن إسرائيل تسهم في تعزيز التسرب المالي، ليس من خلال التغاضي عن كشف الاستيراد غير المباشر وحسب، بل من خلال العراقيل والصعوبات والتبعات المالية المرتفعة التي يتحمّلها المستورد الفلسطيني عندما يقوم بالاستيراد المباشر، ما يدعوه للتخلّي عن الاستيراد المباشر الذي يحفظ الحقوق المالية العامة، والاستعانة بالاستيراد عن طريق مورد إسرائيلي لتجنب الخسائر والعراقيل. وتأتي هذه الإجراءات من الجانب الإسرائيلي في خرق واضح للاتفاق الاقتصادي الذي يكفل صراحة معاملة متساوية للمستوردين من الطرفين.

الشكل 2: الواردات الفلسطينية، العام 2019



العمولة الإدارية على أموال المقاصة

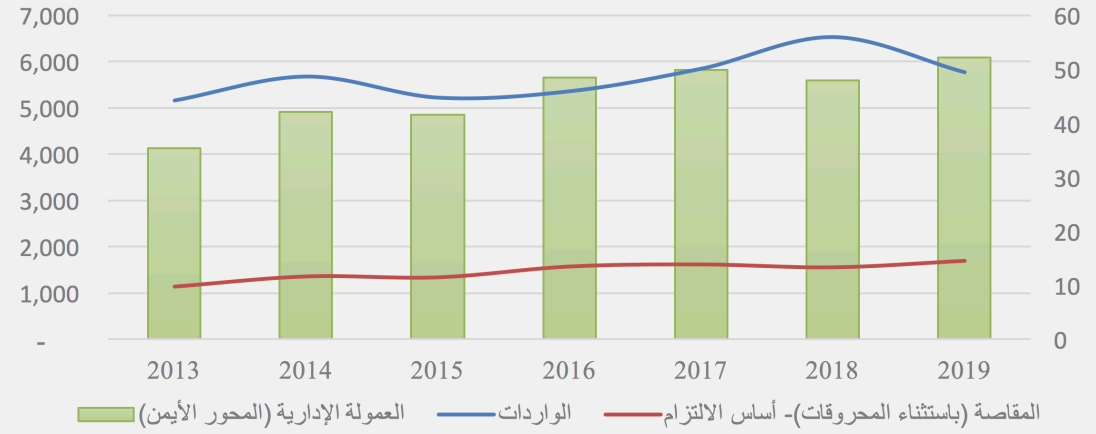
لقد نصّ اتفاق باريس على مسؤولية إسرائيل عن جباية الضرائب على الواردات الفلسطينية، ومن ثم تحويلها إلى السلطة الفلسطينية فيما بات يعرف بـ «إيرادات المقاصة»، مقابل اقتطاعها عمولة إدارية بنسبة 3% من مجموع الضرائب المُجباة، وذلك لتغطية التكاليف الإدارية المفترضة في عملية الجباية والتحويل. وفي الأعوام الأولى لنشأة السلطة الوطنية الفلسطينية، بلغت قيمة الواردات الفلسطينية نحو 2 مليار دولار في المتوسط سنوياً، أنتجت ما يقرب من 624 مليون دولار عائدات مقاصة سنوياً، اقتطعت إسرائيل مقابل تحصيلها وتحويلها نحو 20 مليون دولار سنوياً (3% تقريباً). ومع انتهاء الفترة المفترضة للمرحلة الانتقالية، لم يتوقف العمل ببنود البرتوكول

7 fdp.edart02%nainitselaP–learsI/stnemucoD/sesaeleRsserP/snoitacilbuPdnAsweN/eh/li.gro.iob.www//:sptth :learsI fo knaB

8 .Stopping Fiscal Leakages. The government of Palestine's report to the AD Hoc Liaison Committee meeting. Sep. 2018

الاقتصادي، فيما أخذت احتياجات الفلسطينيين من الواردات في الازدياد، نتيجة النمو السكاني من جهة، ونتيجة لضغط العوائق الإسرائيلية على الصناعات الفلسطينية، وعدم توافر بدائل محلية من جهة أخرى. وفي النتيجة، ومع نهاية العام 2019، باتت إسرائيل تقتطع نحو 52 مليون دولار كمصاريف إدارية مفترضة ومفروضة على أكثر من 1.7 مليار دولار من عائدات المقاصة (باستثناء المحروقات).

الشكل 3: تطور قيمة العمولة الإدارية (مليون دولار أمريكي)



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ووزارة المالية الفلسطينية.

ترى وزارة المالية الفلسطينية أن نسبة 3% باتت نسبة مبالغ فيها جداً لتغطية التكاليف المفترضة، آخذين بعين الاعتبار تضاعف قيمة المبلغ المقتطع سنوياً نحو أربعة أضعاف منذ العام 1994 حتى اليوم. واستناداً إلى دراسة للبنك الدولي في هذا الصدد، تشير وزارة المالية أن النسبة العادلة التي توازي جهد تحصيل وتحويل أموال المقاصة لخزينة السلطة الفلسطينية توافق نسبة 0.6% فقط من إجمالي عائدات المقاصة. إن هذه النسبة المقترحة إذا ما تم تطبيقها ستوفّر على الخزينة الفلسطينية ما يزيد على 40 مليون دولار سنوياً، وهو ما يعادل على سبيل التوضيح، المبلغ الذي تكبّدته السلطة الفلسطينية في العام 2019 مقابل سداد فائدة ديونها الخارجية، وفقا لتقارير وزارة المالية الشهرية.

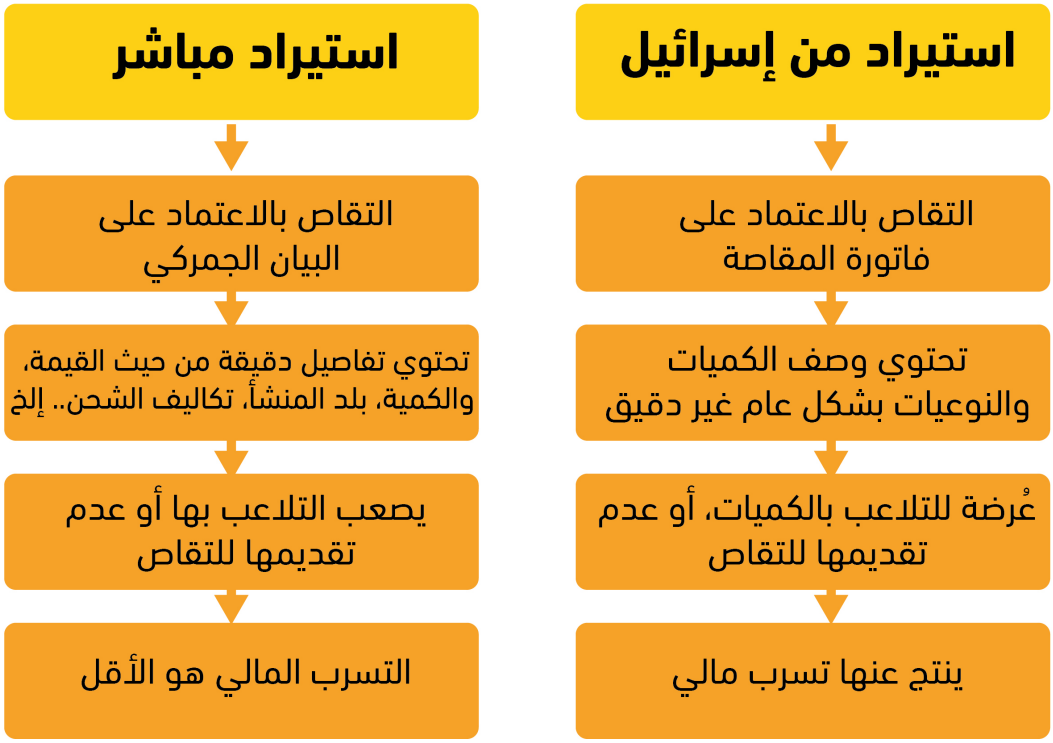
آلية التقاص

تتضمن الترتيبات الإدارية لحسابات المقاصة تمييزاً بين الاستيراد من إسرائيل، والاستيراد المباشر، بحيث يتم تسوية الضرائب غير المباشرة بين الطرفين بالاعتماد على «فاتورة المقاصة» في الحالة الأولى، وعلى «البيان الجمركي» في الحالة الثانية.

تعتبر **فاتورة المقاصة** وثيقة تجارة داخلية بين طرفين داخل اتحاد جمركي واحد، وهي تفتقر للتفصيل الدقيق للكمية والنوعية. وتقسم فواتير المقاصة إلى نوعين فواتير معلّمة بالرمز (P) ترمز إلى فلسطين، وتحتوي على معلومات حول حجم الواردات الفلسطينية إلى إسرائيل، في حين تصدر مثيلتها الإسرائيلية فواتير معلّمة بالرمز (I) تبين حجم الواردات من إسرائيل إلى فلسطين، ويتم التقاص بالاستناد حصراً إلى الفواتير المقدّمة من كل طرف.

في المقابل، يمتاز **البيان الجمركي** بدقة وتفصيل المعلومات الواردة فيه، استناداً للمعايير الدولية بحكم أنه وثيقة للتجارة الدولية، وعليه، فإنه يصعب التلاعب ببنوده وتقليل كمياته لأغراض تفادي دفع الضرائب. ويوصف حجم التسرب المالي الذي قد ينبثق عنه بأنه الأدنى. وعند تقديم البيان الجمركي للتقاص، تسترجع السلطة الفلسطينية مقابله ضرائب القيمة المضافة، والجمارك، وضريبة الشراء، والمكوس.

الشكل 4: الاستيراد المباشر والضرائب الناتجة عنه



إن تحويل إيرادات ضريبة القيمة المضافة إلى السلطة الوطنية الفلسطينية مشروط بإبراز فاتورة المقاصة كدليل على المعاملة. وتعاني هذه الآلية من العديد من أوجه القصور، ينبثق عنه عدة أشكال من التسرب المالي، وذلك نتيجة عمليات التهريب الجمركي والتهرب الضريبي على النحو التالي:

- التزوير والتلاعب في فواتير المقاصة، ويشمل طباعة فواتير زائفة يتبادلها التجار، ولا يمكن تقديمها في جلسات المقاصة، إضافة إلى التلاعب بقيمة السلع لتقليل المستحقات الضريبية. ويقدّر البنك الدولي في تقريره للعام 2016 بأن الإفصاح الخاطئ، والتلاعب بالكميات في فواتير المقاصة يطال نحو ربع السلع والبضائع المستوردة من إسرائيل. والأهم من ذلك، هو لجوء بعض التجار الفلسطينيين لبيع فواتير المقاصة الزائفة لنظرائهم الإسرائيليين مقابل نسبة مئوية محددة، يحصل من خلالها الفلسطيني على مبلغ من المال، في حين يستفيد الإسرائيلي من خصم البضائع الواردة في الفاتورة المزيفة من مستحقات ضريبة القيمة المضافة. أما الخزينة الفلسطينية، فتخسر قيمة الضريبة المضافة لقاء هذه الفواتير. وقدرت إحدى الدراسات[9] هذه القيمة بمبلغ وصل إلى 18 مليون شيكل في العام 1996.

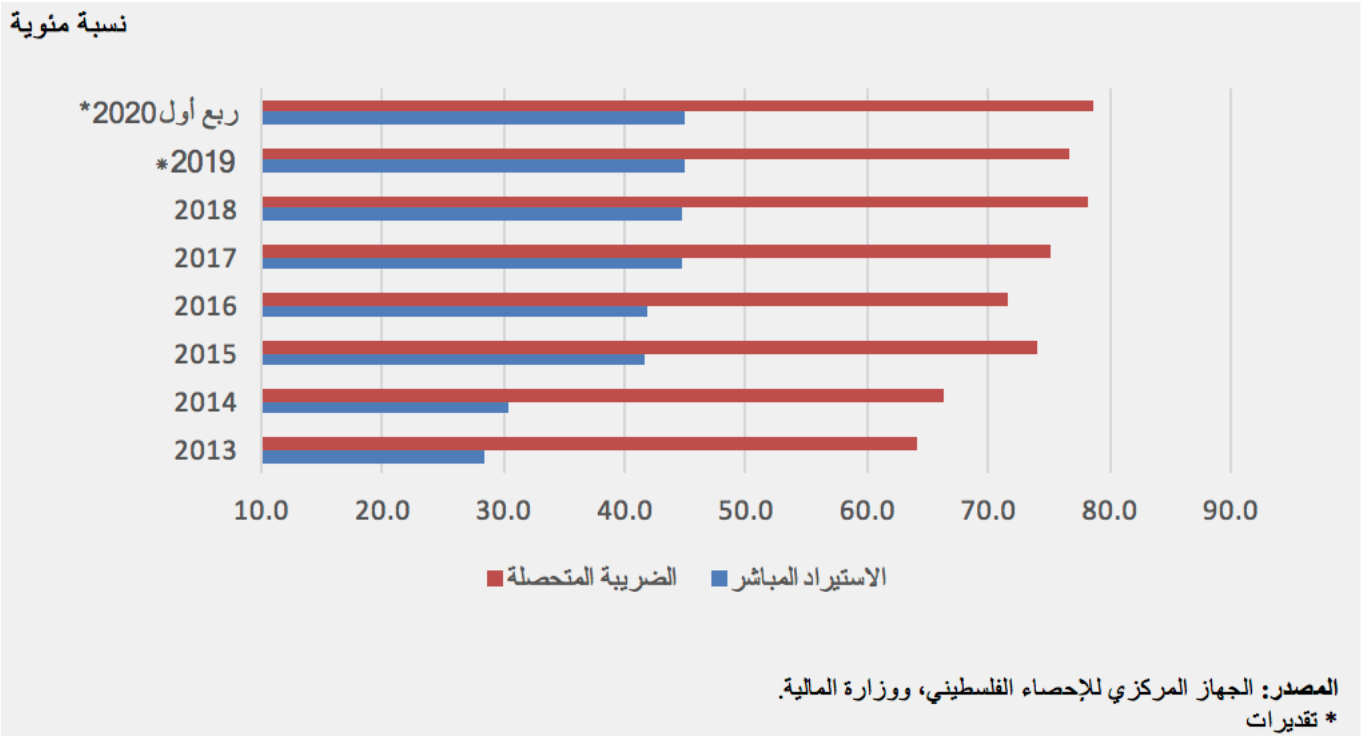
- عدم تقديم فواتير المقاصة إلى مكاتب الضرائب الفلسطينية من قبل المورد الفلسطيني، حيث يتم دفع ضريبة القيمة المضافة على فواتير المشتريات من إسرائيل إلى التاجر الإسرائيلي، الذي يقوم بدوره بدفعها للخزينة الإسرائيلية، ولكن لا يتم تحويل الإيرادات إلى الخزينة الفلسطينية، من خلال المقاصة لعدم وجود فاتورة (التي أخفاها التاجر الفلسطيني). أشارت تقارير لوزارة المالية في العام 2013 بأن إخفاء فواتير المشتريات كلف خزينة السلطة خسارة إيرادات بقيمة 240 مليون شيكل (65 مليون دولار في حينه).

9 الهدهد، سوسن. التسرب المالي لدى خزينة السلطة الفلسطينية وعلاقته بالمستوردات غير المباشرة. أطروحة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية. نابلس. 2010.

- التهرب من جميع أنواع الضرائب، بما فيها ضريبة القيمة المضافة وأحياناً الرسوم الجمركية. وينتج عن حركة البضائع من إسرائيل أو المستوطنات إلى السوق الفلسطينية دون فواتير أو وثائق، في ظل سهولة اختراق الحدود بين الضفة الغربية وإسرائيل، أو على الأقل باتجاه السوق الفلسطينية، خسارة ضريبة القيمة المضافة للمنتجات الإسرائيلية، والرسوم الجمركية وضريبة الشراء للمنتجات غير إسرائيلية المنشأ. وتدل بيانات الضابطة الجمركية أن قيمة البضائع المهربة من المستوطنات وحدها والتي تم ضبطها (عادة يتم ضبط 50% من البضائع المهربة) قد بلغت في عامي 2010 و2011 حوالي 240 مليون دولار أمريكي[10].

ويجب الإشارة هنا إلى قصور بيانات التجارة الخارجية عن تغطية تجارة التهريب الجمركي، والتي تم تقديرها بنحو 30% من إجمالي الواردات مع إسرائيل[11]، وهو ما يعادل نحو مليار دولار في العام 2019. وتشير بيانات التجارة الخارجية للربع الأول 2020 إلى أن إجمالي الواردات من إسرائيل بلغ حوالي 712 مليون دولار. وفي حال استمرارها على هذا المعدل، فمن المتوقع أن تبلغ 2.9 مليار دولار حتى نهاية العام. بالتالي، فإن تقديرات التهريب للواردات من إسرائيل يمكن أن تبلغ 950 مليون دولار. وباحتساب بسيط بناءً على معدل ضريبة القيمة المضافة الحالي، فيمكننا تقدير أن الخسائر من التهرب الضريبي بلغت نحو 160 مليون في العام 2019، ونحو 152 مليون حتى نهاية العام الحالي (16% من قيمة المنتجات المهربة).

الشكل 5: الاستيراد المباشر والضرائب الناتجة عنه



المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ووزارة المالية.
* تقديرات

لقد تناولت العديد من الدراسات[12] المقارنة بين حجم التسرب المالي (المحدود) الناتج عن الاستيراد المباشر، وبين مثيله (المرتفع) في الاستيراد من إسرائيل وعبرها، في سبيل حثّ صانعي القرار على تبني سياسات تشجّع الخيار الأول. وبالنظر إلى البيانات التاريخية، يتّضح أن نسبة الواردات من إسرائيل آخذة بالتناقص عبر السنوات الأخيرة، لصالح مزيد من الاستيراد المباشر.

وبالرغم من أن الاتجاه نحو الاستيراد المباشر يقلل من التسرّب المالي، إلا أنه لا ينفي أن آلية التقاص الورقي المعمول بها حالياً قاصرة عن حصر جميع صفقات الاستيراد، علاوة عن عدم أهليتها للكشف عن حالات

10 ملخص لأوراق العمل حول: التهرب الضريبي، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان. نيسان، 2017.

11 UNCTAD (2014): Palestinian Fiscal Revenue Leakage to Israel under the Paris Protocol on Economic Relations.

12 ورقة خلفية لجلسة طاولة مستديرة رقم (5): أهمية زيادة الاستيراد المباشر في تطور الإيرادات الجمركية والضريبية وتقليص التسرب المالي والتهرب الضريبي. ماس، 2015.

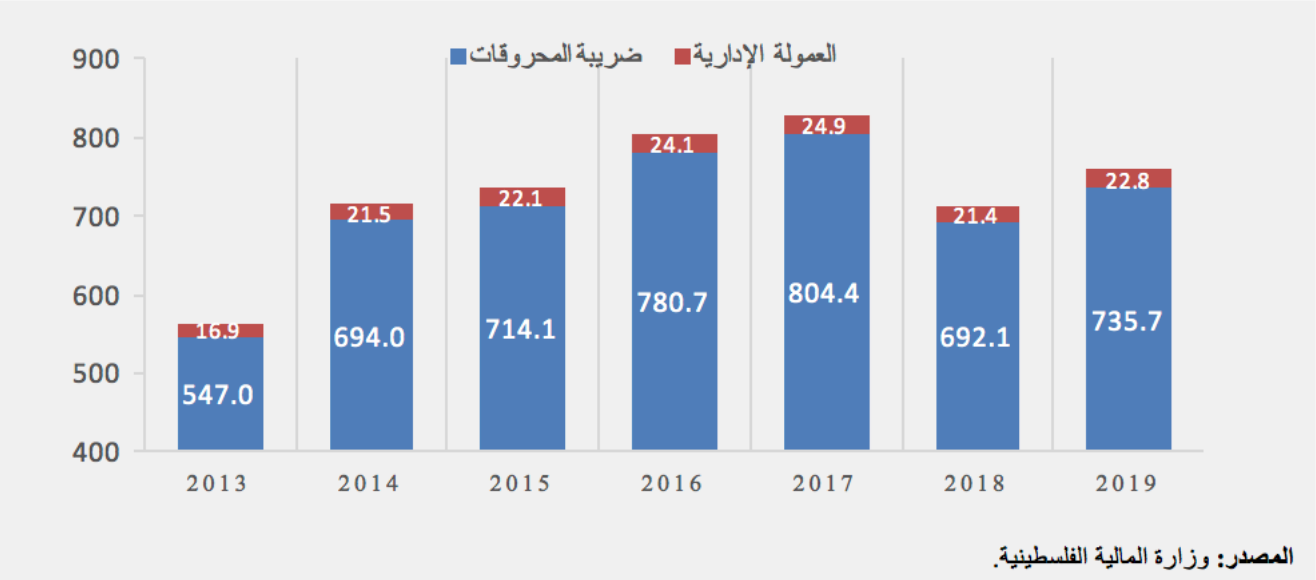
التلاعب والتزوير. وفي الوقت الذي يشير فيه اتفاق باريس إلى الانتقال لاحقاً إلى نظام المقاصة الالكتروني، ما من شأنه أن يسهّل إجراءات التقاص ويقلل من حجم التسّرب أو الفقد أو الخطأ. ولكن مجدداً، وبسبب عدم ربط تنفيذ ذلك بإطار زمني، فإن إسرائيل ترفض حتى اليوم الانتقال إلى النظام الإلكتروني، خاصة أن المقاصة ما بين الجانبين عادة ما تكون لصالح تحويل الأموال للخزينة الفلسطينية، نظراً لارتفاع وارداتها من إسرائيل.

الضرائب والرسوم على المحروقات

تعتبر مشتقات الطاقة من أهم السلع المستوردة لكل من الأسر المعيشية وقطاع الأعمال. ويتم استيرادها فلسطينياً من الخارج عبر الشركات الإسرائيلية، ثم تقوم إسرائيل شهرياً بتحويل عائدات ضرائب المحروقات إلى خزينة السلطة الفلسطينية، بمعزل عن الإيرادات الضريبية الأخرى. لكن في العام 1996، عمدت إسرائيل، **في خطوة أحادية الجانب، إلى تحويل أموال ضريبة المحروقات مع أموال المقاصة الأخرى، وبالتالي إخضاعها إلى اقتطاع نسبة العمولة الإدارية الـ 3 %، بالرغم من أن جباية الضريبة وتحويلها لا تتضمن أي مجهود أو عمل إداري**[13].

تبلغ قيمة الواردات الفلسطينية من الوقود ومشتقاته سنوياً نحو 1.2 مليار دولار. وتصل العائدات الضريبية من المحروقات لنحو 700 مليون دولار سنوياً (25% ضريبة قيمة مضافة، و75% مكوس)، تقتطع إسرائيل أكثر من 22 مليون دولار سنوياً من هذه العائدات (العمولة الإدارية 3%) استناداً إلى الاستهلاك الحالي من الوقود، والمرشَح للتزايد باستمرار.

الشكل 6: ضريبة المحروقات والعمولة الإدارية عليها (مليون دولار أمريكي)



المصدر: وزارة المالية الفلسطينية.

من الجدير بالذكر أن السلطة الفلسطينية بدأت منذ العام الماضي بخوض نقاشات مع الجانب الإسرائيلي، لاستيراد الوقود من البلدان المجاورة عبر معبر الكرامة في محاولة لتنويع موردي الوقود، ومن شأن المضي قدما بهذا التوجه التقليل من التسرب المالي. لكن لم ترد إسرائيل على هذا الطلب حتى اللحظة.

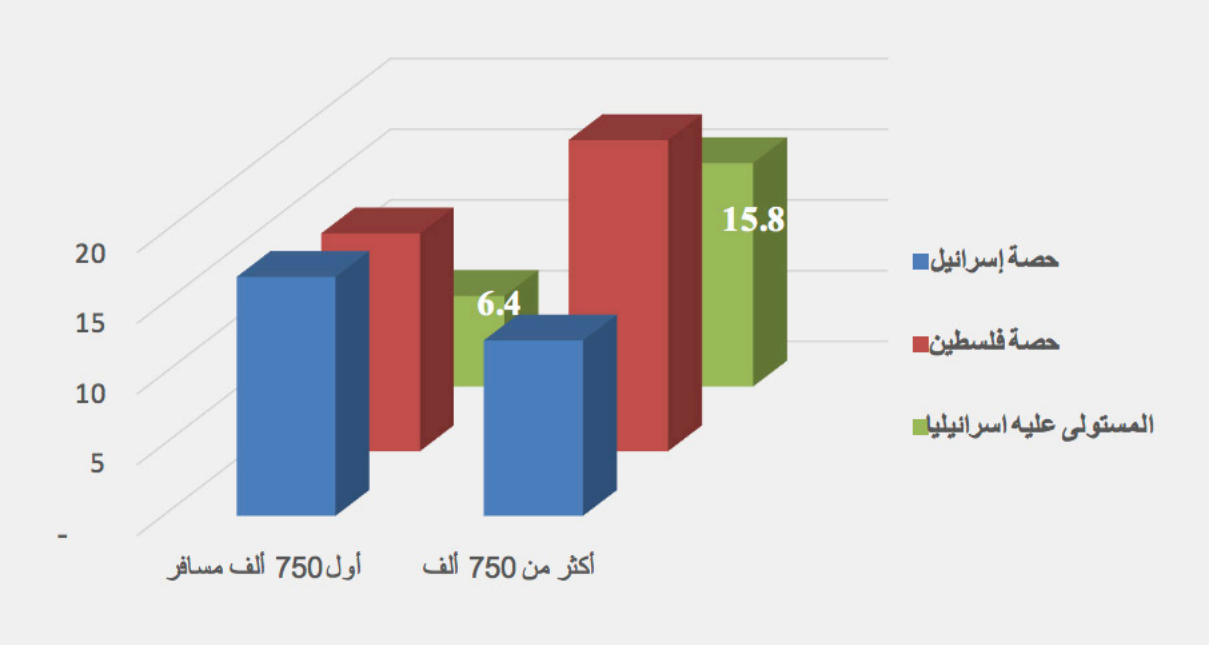
ضريبة المغادرة

بحسب الاتفاقيات الموقعة مع الجانب الإسرائيلي، فإن المواطن الفلسطيني يدفع ضريبة مغادرة عند مغادرته أرض الوطن عبر جسر الكرامة (ألنبي)، قُدّرت في حينها بنحو 26 دولاراً أمريكياً لكل مسافر. يتقاسم الجانبان هذه الضريبة، بحيث يحصل الجانب الإسرائيلي على 14 دولار (النصف + 1 دولار بدل خدمات)، والفلسطيني على المتبقي (12 دولار)، وذلك لأول 750 ألف مسافر سنوي. بعد تجاوز المسافرين لهذا العدد، يتم تقاسم

13 Stopping Fiscal Leakages. The government of Palestine's report to the AD Hoc Liaison Committee meeting. Sep.2018.

الضريبة بواقع 10 دولار للجانب الإسرائيلي، و16 للخزينة الفلسطينية. وبالرغم من وضوح هذه التقسيمات، إلا أن الإسرائيليين لم يلتزموا بشكل كامل في البنود أعلاه. فمن جانب، كان تحويل هذه الأموال متقطع وغير منتظم في كثير من الأحيان. ومن جانب آخر، عمدت إسرائيل بشكل أحادي إلى رفع هذه الضريبة أكثر من مرة خلال الفترة الماضية، ليستقر الآن عند 43 دولار، ودون تقاسم فارق الزيادة مع الفلسطينيين.[14]

الشكل 7: تقديرات العائدات المفترضة عن ضريبة المغادرة، العام ٢٠١٩
(مليون دولار)



وتتزايد الخسائر السنوية الناجمة عن هذا الإجراء، بالتزايد المطّرد والسريع لأعداد المسافرين السنوي عبر جسر الكرامة، فقد نما عدد المسافرين من نحو 2.6 مليون خلال العام 2017، إلى أكثر من 3 مليون في العام 2019، مع تقديرات[15] بأن يتجاوز عددهم 4 ملايين مسافر مع مطلع العام 2022، نصفهم تقريباً مغادرون. وعند تقدير الخسارة السنوية المترتبة على عدم حصول فلسطين على حصتها من زيادة ضريبة المغادرة، فسيتبين أنها تصل لنحو 22 مليون دولار خلال العام 2019 فقط. وقد تكون الخسارة أقل بكثير في العام 2020، لكن ذلك نابع فقط من توقف معبر الكرامة عن العمل لعدة أشهر، ومحدودية عدد المغادرين عبره خلال العام.

ضرائب العمال في إسرائيل

بالرغم أن بروتوكول باريس ينصّ على أن تحويلات اقتطاع صندوق التقاعد من رواتب العمال الفلسطينيين تتوقف على قيام السلطة الفلسطينية بإنشاء «مؤسسة ضمان اجتماعي» لإدارة هذه الأموال، فإن الاقتطاعات الأخرى من رواتب العمال ليست كذلك. وفي تناولنا لموضوع التسرب المالي، يهمنا في هذا الإطار تناول نوعين من الضرائب المفروضة على رواتب هؤلاء العمال:

14 Stopping Fiscal Leakages. The government of Palestine's report to the AD Hoc Liaison Committee meeting. Sep.2018.

15 مكتب الرباعية (2018). تقرير عن أنشطة المكتب تموز 2017- كانون أول 2018.

- **الأول: ضريبة الدخل**

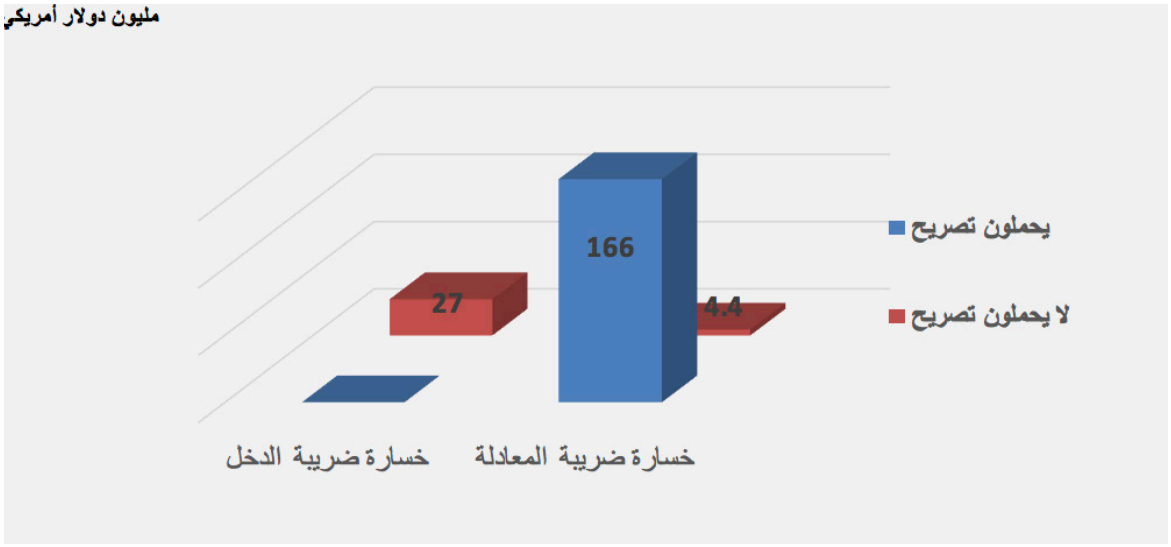
ينص برتوكول باريس على أن تقوم إسرائيل بتحويل 75% من ضرائب الدخل المستقطعة على رواتب العمال في إسرائيل، و100% على ضرائب الدخل المستقطعة على رواتب العمال في المستوطنات، وذلك وفقاً لقانون ضريبة الدخل الإسرائيلي، وتحويلها إلى السلطة الفلسطينية. وبالرغم من أن مجموع المبالغ المحوّلة من إسرائيل كضريبة دخل متذبذب جداً عبر السنوات، إلا أن تركيزنا هنا هو على ضرائب الدخل المتسرّبة التي لا تستردها السلطة عن العمال غير النظاميين، أو الذين يدخلون سوق العمل الإسرائيلي بدون تصريح، والبالغ عددهم نحو 23 ألف في الأشهر الثلاث الأولى من 2020. ويقدّر التسرب الناتج عن ذلك بنحو 23 مليون دولار سنوياً، بافتراض أن جميعهم يعملون في إسرائيل وليس في المستوطنات (لصعوبة الدخول إلى المستوطنات دون تصريح)، واعتماداً على أن متوسط الأجرة اليومية للعامل منهم يبلغ حالياً نحو 265 شيكلا، ويعمل لعدد ساعات أقل من الذي يحمل تصريحاً (17.1 يوم عمل في الشهر مقابل 19) بحسب إحدى الأوراق المنشورة من قبل بنك إسرائيل[16]، ويُقتطع منه 10% ضريبة حسب الشريحة الأولى في قانون الدخل الإسرائيلي.[17]

- **الثاني: ضريبة المعادلة**

فرضت إسرائيل على العاملين الفلسطينيين فيها منذ مطلع السبعينات ضريبة تسمى ضريبة المعادلة Equalization Tax، وهي تهدف إلى المساواة في الاقتطاعات التي تخضع لها رواتب وأجور كل من العمال الفلسطينيين والعمال الإسرائيليين. دون هذه الضريبة، يرتفع الاقتطاع من راتب العامل اليهودي لقاء بعض أنواع خدمات الضمان الاجتماعي التي لا يحصل عليها مثيله الفلسطيني كونه عاملا «غير مقيم»، مثل تعويضات البطالة، ومدفوعات التقاعد الإضافية، وغيرها، لذا كانت هذه الضريبة لمقاربة الخصومات بين رواتب الطرفين.

والملفت في هذه الضريبة، التي تم فرضها منذ عقود، أن المعلومات عنها شحيحة، في ظل عدم قيام إسرائيل بتحويلها مسبقاً إلى خزينة السلطة الفلسطينية، بالرغم من أن اتفاقية باريس تنصّ على ذلك صراحة. وتبلغ نسبة هذه الضريبة نحو 11% من إجمالي الأجر والرواتب. وتقدر الخسارة السنوية الناجمة عن ذلك، بما يتجاوز 166 مليون دولار سنوياً للعمال الذين يحملون تصريحاً، وحوالي 34 مليون دولار سنوياً للذين لا يحملون.

الشكل 8: تقديرات التسرب المالي السنوي الناجم عن الضرائب المفروضة على العمال في إسرائيل



16 البنك المركزي الإسرائيلي (2015). التقرير السنوي 2014.

17 القيمة الإجمالية للضريبة (165 شيكل * 17.1 يوم * 12 شهر * 10%) = 3,385.8 شيكل لكل عامل * 23 ألف عامل = 77.87 مليون شيكل (22.8 مليون دولار).

الأعمال التجارية الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية

يمارس عدد من حملة الهوية الإسرائيلية أنشطة تجارية في الأراضي الفلسطينية، وبشكل خاص في حدود المنطقة المسماة «ج» التي تعتبر أراضٍ فلسطينية تحت سيطرة أمنية وإدارية إسرائيلية مؤقتة. وتُلزم الاتفاقات المبرمة بين الجانبين السلطات الإسرائيلية بجباية ضرائب الدخل والقيمة المضافة والأملاك وغيرها عن مواطنيها في هذه المنطقة، وفقاً للقانون الفلسطيني، وبتحويل كامل المبلغ دون اقتطاع إلى وزارة المالية الفلسطينية.[18]

وقد انتظمت إسرائيل بتحويل هذه الضرائب حتى حلول العام 2000 أي اندلاع انتفاضة الأقصى الثانية، بعدها توقفت تماماً عن تحويل أي مبالغ بهذا الشأن، كما توقفت عن إعلام الجانب الفلسطيني بأي أنشطة تجارية في هذه المنطقة. وخلال الأعوام التسعة عشر الماضية، تتكبد الخزينة الفلسطينية نحو 20 مليون دولار سنوياً في المتوسط نتيجة الإجراء الإسرائيلي، ما يعني خسارتها حتى الآن ما يزيد على 400 مليون دولار في المجمل.

وكمثال على النشاطات الاقتصادية لإسرائيليين في المناطق الفلسطينية، تعمل شركات الاتصالات الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية بشكل غير قانوني، وتبني أبراج بث وتقوية في الأراضي المصنفة «ج» دون دفعها أي رسوم أو ضرائب جراء استخدامها الموارد الوطنية. وعلى العكس من ذلك، وبالرغم من أن اتفاق أوسلو يعطي الفلسطينيين الحق في بناء وتشغيل شبكة اتصالات وطنية خاصة بها، إلا أن العوائق الإسرائيلية في هذا المجال كثيرة، ما يكبّل تطور قطاع الاتصالات في سياق تطور الاقتصاد الفلسطيني ككل، ويحرم ميزانية السلطة من الإيرادات الممكنة المتحصلة. وعلى سبيل المثال، يستحوذ مشغلو الاتصالات الإسرائيليون على نحو 30 % من السوق الفلسطيني من ناحية عدد المشتركين[19]. ما يقلل من أرباح الشركات الفلسطينية التي ترفد الخزينة العامة. وتقدّر خسائر عائدات ضريبة القيمة المضافة المحتملة الناجمة فقط عن المماطلة الإسرائيلية سابقاً في ترخيص عمل شبكات 3G بما يتجاوز 70 مليون دولار.[20]

ثامناً: أشكال أخرى للتسرب المالي

رغم اهتمام التقرير بالتسرب المالي الناتج عن العلاقة التجارية بالجانب الإسرائيلي، إلا أن تفاقم الأزمة المالية للسلطة الفلسطينية، ومحدودية الخيارات والهامش المتاح لها لزيادة إيراداتها وتغطية عجز موازنتها المزمن والمتفاقم، يدفع باتجاه البحث في مجالات إضافية تشهد تسرباً مالياً وضياع موارد مالية على خزينة السلطة الفلسطينية. ويتناول هذا الجزء من التقرير بعض جوانب التسرب المالي في الاقتصاد الفلسطيني الناجمة عن أسباب فنية وداخلية. ويتمثل ذلك بالتهرب الضريبي الداخلي (داخل الاقتصاد) والتجنب الضريبي. ويختلف التجنب الضريبي عن التهرب الضريبي الداخلي أو التهريب الجمركي، بأن التجنب الضريبي لا يوجد به مخالفة صريحة للقانون، وإنما يتم من خلاله التحايل على القانون ونصوصه، باستغلال الثغرات القانونية بأساليب مختلفة. ومنها على سبيل المثال لا الحصر، استغلال الثغرات في قانون تشجيع الاستثمار لتمديد الإعفاءات والامتيازات الممنوحة للمشاريع المستفيدة من القانون، عبر نقل ملكية المشاريع لأقاربهم. وهو مثال آخر يتمثل بتأجيل الدفعات المستحقة من ضريبة الدخل على المشاريع الاستثمارية والمماطلة في ذلك قدر الإمكان، ودون سقوف زمنية بغرض استخدام (استغلال) السيولة في توليد دخل وأرباح إضافية.

فيما يتعلق بالتهرب الضريبي الداخلي، فلا يوجد تعريف واضح محدد له في القوانين الفلسطينية، لكن تم الإشارة إلى الأفعال التي تصنف تهرباً في القرار بالقانون الخاص بضريبة الدخل لسنة 2011، والتي شملت تقديم إقرارات ضريبية غير صحيحة، أو إخفاء السجلات، أو التلاعب بأرقام التكاليف والأرباح والتلاعب بالفواتير، أو عدم خصم الضريبة، أو عدم توريدها، وغيرها. وتتراوح التقديرات لحجم التهرب الضريبي الداخلي بشكل كبير (بين 30–40 % من الإيرادات الضريبية).[21]

---

18 الاتفاق الإسرائيلي الفلسطيني المؤقت في الضفة الغربية وقطاع غزة، الملحق الثالث: البرتوكول الخاص بشؤون الأحوال المدنية. المادة 8.

19 Telecommunication Sector Note in the Palestinian Territories: Missed Opportunity for Economic Development. World Bank Group. 2016.

20 Stopping Fiscal Leakages. The government of Palestine's report to the AD Hoc Liaison Committee meeting. Sep.2018.

21 الإجراءات الممكنة للحد من التهرب الضريبي، التقرير الاقتصادي السنوي 2015، المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار «بكدار».

وتتعدد الأسباب التي تدفع المكلفين للتهرب الضريبي، لعلّ أبرزها ناتج عن نقص الرقابة، وذلك لقلة الإمكانات المادية واللوجستية والبشرية، وقلة الحوافز و/أو التدريب لدى الطواقم الضريبية. إلى جانب ذلك، يشير البعض إلى ارتفاع نسب الضريبة المحلية بأشكالها، لاسيما القيمة المضافة، قياساً للوضع الاقتصادي الوطني؛ ففي أحد تقاريره المنشورة،[22] أشار ائتلاف «أمان» إلى ضعف الشفافية والثقة في علاقة المكلفين بالدوائر الضريبية كأحد مسببات هذه الظاهرة، إذ تنظر الدوائر إلى المكلّف باعتباره متهرّباً، في حين يستشعر المكلّف أن تقديرات مأموري الضرائب قد تكون جزافية، خاصة أن التقديرات تعتمد بالأساس على خبرة ومعرفة المأمور.

أما التجنب الضريبي، فكما أشرنا سابقاً، فإنّ ممارسيه يعتمدون على الثغرات القانونية في المنظومة التشريعية. ومن الأمثلة الحية على التجنب الضريبي، قيام عدد من المستثمرين بالتحايل على قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني، من خلال نقل ملكية المشروع المستفيد من الإعفاءات الضريبية والجمركية الواردة في القانون إلى أشخاص آخرين (في الغالب أقارب من الدرجة الأولى) لتجديد فترة الإعفاء والتخفيض الضريبي. وفي الغالب، فإنه لا يوجد متابعة من قبل دوائر الضريبة للتغيرات الحاصلة على ملكية المشروع، للتحقق من عدم تمديد فترة الإعفاء، وضياع موارد مالية على خزينة السلطة الفلسطينية.

وهناك شكل آخر من أشكال التجنب الضريبي، يتمثل في آلية احتساب الدخل الخاضع للضريبة على عدد من المهن (كالمحامين والمكاتب الهندسية والأطباء ومكاتب الاستشارات)، حيث تعتمد طريقة التخمين على أساليب تقدير بدائية وغير منطقية، من خلال فرض مبلغ مقطوع على إجمالي الدخل الخاضع للضريبة. ولا تُظهر الآلية الحالية الدخل الفعلي المتحقق لأصحاب هذه المهن. كما أنه لا يتم ربط دخول أرباب هذه المهن بنظام فوترة محوسب ومرتبط بدوائر ضريبة الدخل، للتعرف على القيمة الفعلية للدخل المتحقق.

من جهة أخرى، فإن العديد من الصفقات والأعمال التجارية لا تخضع لقانون ضريبة الدخل الفلسطيني، خصوصاً في مجال الصفقات العقارية للأفراد والأرباح الناجمة عنها. كما أن ملف ضريبة الأملاك يمكن أن يشكل أحد قنوات التسرب المالي الناجم عن أسباب فنية وقانونية. عمليا، يتم تخمين العقارات الخاضعة لهذه الضريبة بطريقة غير عادلة، حيث تقل قيمة التخمين عن القيمة الفعلية للعقار، الأمر الذي ينجم عنه ضياع موارد مالية كبيرة على خزينة السلطة والهيئات المحلية (على اعتبار أنه يتم تقاسم عوائد هذه الضريبة بواقع 90% للهيئات المحلية و10% لخزينة السلطة). وللتوضيح، فإن مساهمة ضريبة الأملاك لا تتجاوز 1% من إجمالي الإيرادات المحلية وهو مبلغ هزيل بالنظر إلى حاجة السلطة الملحة لموارد مالية إضافية

نخلص بالقول، بأن جميع أنواع الضرائب المفروضة في الأراضي الفلسطينية قابلة للتسرب: القيمة المضافة، والجمارك، والمشتريات، والدخل، والمكوس، والأملاك وغيرها. وهو ما يشكل أرضية خصبة لأشكال متعددة من الفساد لدى الموظفين المسؤولين عن التقدير أو التخمين. بيد أن التسرب الأكبر، والذي لا تملك السلطة الفلسطينية حتى الآن السيطرة عليه لردعه، سوى بالضغط من خلال المؤسسات الدولية، هو التسرب الناتج عن العلاقة مع إسرائيل، سواء العلاقة التجارية، أو العلاقة بسوق العمل الإسرائيلي. وإذا ما أردنا النظر إلى صورة التسرب بالعلاقة مع إسرائيل بشكل كلي، وحصر الخسائر السنوية الناتجة عنه، فسنجد أن مجموع المبالغ المتسربة المستنبطة من بيانات السنوات الأخيرة (تحديداً 2019 و2020) تصل إلى نحو 509 مليون دولاراً سنوياً في المتوسط (انظر الجدول التالي).

22 ملخص لأوراق العمل حول: التهرب الضريبي (أمان)، مصدر سابق.

قناة التسرب	الآلية	المبالغ المتسربة سنوياً
الاستيراد غير المباشر	تسرب ضريبة الجمارك والشراء والمكوس والرسوم	30 مليون دولار
العمولة الإدارية	تسرب نتيجة الفرق بين العمولة الإدارية المبالغ بها 3 % والعمولة الإدارية العادلة 0.6 %	40 مليون دولار
آلية المقاصة	تسرب نتيجة التهرب والتهريب الجمركي	152 مليون دولار
الضرائب والرسوم على المحروقات	بسبب فرض إسرائيل عمولة إدارية على مشتريات المحروقات	22 مليون دولار
ضريبة المغادرة	عدم تقاسم إسرائيل مع الفلسطينيين عوائد رفع ضريبة المغادرة	22 مليون دولار
ضرائب العمال الفلسطينيين في إسرائيل	عدم تحويل ضريبة الدخل المتأتية من العمال الفلسطينيين في إسرائيل بدون تصريح	23 مليون دولار
	عدم تحويل ضريبة المعادلة على كل العمال في إسرائيل والمستوطنات: (بتصريح أو بدون)	166 مليون دولار 34 مليون دولار
الأعمال التجارية الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية	عدم تحويل ضرائب الدخل والقيمة المضافة والأملاك وغيرها عن الإسرائيليين في المناطق "ج"	20 مليون دولار
المجموع		**509 مليون دولار**

1. تحليل وتقييم الأبعاد المختلفة للتسرب المالي

بعد استعراض أشكال التسرب المالي، والتعرف على حجم الخسائر التي تتكبدها الخزينة العامة نتيجة استمرار هذه الظاهرة، يختص هذا الجزء من التقرير بتحليل أبعاد وجوانب إضافية للظاهرة المبحوثة. ويشمل ذلك تحديد أدوار ومسؤوليات الجهات الفلسطينية ذات الصلة بالموضوع، والوقوف على التحديات الرئيسية التي تعترض صانعي القرار في التعامل مع هذه الظاهرة، وتقييم بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة، وفعالية اللاعبين الرئيسيين في كل ما يتعلق بظاهرة التسرب المالي وآليات التعامل معها.

❖ الإطار المرجعي والقانوني لظاهرة التسرب المالي:

ينظم بروتوكول باريس الاقتصادي، والملحق بالاتفاقية المرحلية لعام 1995، العلاقة الاقتصادية بين الجانبين. ويحدد البروتوكول الهامش السياساتي المتاح للسلطة الفلسطينية. ولا يتضمن الاتفاق أي بنود صريحة فيما يتعلق بتسوية النزاعات الناشئة عن تطبيق الاتفاق، باستثناء اللجنة الاقتصادية المشتركة التي نص الاتفاق على ضرورة اجتماعها كل ستة أشهر لبحث الخلافات والمطالبات[23]. فيما نصت المادة 21 من الاتفاقية المرحلية على أن النزاعات التي لا يتم حلها بالتفاوض بين الجانبين، يمكن حلها من خلال **آلية لحسم النزاع** يتفق عليها الطرفان، أي يمكن تشكيل **لجنة تحكيم** باتفاق الطرفين[24]. هنا يبرز التساؤل المتعلق بإمكانية تسوية النزاعات بموجب آليات الاتفاق نفسه من خلال اللجنة المشتركة، أو من خلال إنشاء آلية تسوية النزاعات الثنائية الواردة في اتفاقية واي ريفير.[25]

23 بالنظر إلى أن الاتفاق الاقتصادي قد تم إلحاقه بالاتفاقية المرحلية لعام 1995، فيظهر أن الاتفاق تم تعديله خصوصاً المادتين الخامسة والسابعة حول الضرائب المباشرة. كما أضيفت بعض التفاصيل المتعلقة بآلية تحويل أموال المقاصة، ومنها اقتطاع نسبة 3% بدل مصاريف إدارية وتنظيمية. كذلك أضيفت مواد تتعلق بضريبة الشراء، وتوسيع القوائمA1 وA2 وتوفير مستودعات تخزين للفلسطينيين في الموانئ الإسرائيلية أو مناطق خاصة داخل فلسطين (Bonded) في اتفاقية «واي ريفر» في العام 1998.

24 الحسيني، هبة. ورقة خلفية لجلسة طاولة مستديرة بعنوان: كيف يمكن تعديل الاتفاق الاقتصادي لعام 1994 بهدف تعزيز عملية الانفكاك التدريجي عن التبعية الاقتصادية لإسرائيل. ماس، كانون أول 2019.

25 انظر: اتفاقية واي ريفر https: //info. wafa. ps/ar___page. aspx?id=4939

تخضع الإجابة على هذا التساؤل لمجموعة من الاعتبارات، أهمها تاريخ تعامل الجانب الإسرائيلي مع الاتفاق، وتعنته في الاستجابة للمطالبات الفلسطينية المتكررة بوقف الخروقات الإسرائيلية لبنود الاتفاق. كما أن الآلية الوحيدة المتاحة في الاتفاق والمتمثلة باللجنة الاقتصادية المشتركة ولجانها الفنية، هي **آلية معطلة** منذ العام 2000. والجدير بالذكر أن اللجنة تعمل على أساس التعاون والتوافق المشترك في حل النزاعات، ولا تشير إلى آلية ملزمة أو محايدة وموضوعية لحل النزاعات الناشئة. كذلك فإن الآلية الواردة في الاتفاقية المرحلية **تخضع لشرط توافق الطرفين**. كما تظهر التوجهات الإسرائيلية المناوئة للمبادرات الفلسطينية في مجالات تحقيق الاستقلال الاقتصادي وتعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني، لتشكل تحدياً ومانعاً للمحاولات الفلسطينية لتعديل الاتفاق الاقتصادي أو على أقل تقدير تحسين الجوانب التطبيقية لبنود الاتفاق. **ومن شأن حدوث اختراق في هذا الملف أن يسهم في معالجة الاختلالات الناجمة عن مساوئ نصوص الاتفاق أو إجراءات تطبيقه، والذي سينعكس بدوره على معالجة ملف التسرب المالي.**

فلسطينيا، على صعيد القوانين المحلية، يبدو أن استمرار العمل بالقوانين السارية المرتبطة ببنود بروتوكول باريس الاقتصادي، يشكل أحد التحديات التي تواجه عملية معالجة التسرب المالي. كما أن بعض القوانين الفلسطينية يكتنفها الغموض والتعقيد، وبعضها الآخر فيه قصور عن معالجة كافة القضايا المتعلق بالتسرب المالي وجوانبه المختلفة. وفي هذا السياق يمكن الإشارة إلى عدد من القوانين السارية والمحلية المطبقة في المناطق الفلسطينية، والتي تشكل عاملاً مساعداً لاستمرار ظاهرة التسرب المالي.

فمن القوانين ذات الصلة بموضوع التسرب المالي، نذكر التشريعات المتعلقة بضريبة القيمة المضافة. إذ يسري في الأراضي الفلسطينية الأمر العسكري الإسرائيلي رقم (658) بقانون الرسوم على المنتجات المحلية، والقانون الأردني الخاص بالرسوم على المنتجات المحلية رقم 16 لسنة 1963. وفي موضوع الجمارك، يسري قانون الجمارك الأردني رقم (1) لسنة 1962. والتشريعات في كلا الموضوعين (القيمة المضافة والجمارك) تخضع لأحكام اتفاقية باريس الاقتصادية. يضاف للقوانين السابقة، قانون الأملاك الأردني لسنة 1955 الذي ينظم موضوع ضريبة الأملاك في المناطق الفلسطينية. ومن الواضح أن التشريعات السابقة، هي تشريعات قديمة ولا تستجيب لمتطلبات التنمية والتحديات القائمة في المناطق الفلسطينية.

من جهة أخرى، تم إقرار قوانين محلية فلسطينية بعد تأسيس السلطة في العام 1994، كان أحد أبرزها ذا صلة مباشرة بموضوع التسرب المالي، وهو قانون ضريبة الدخل رقم (8) لعام 2011 وتعديلاته. والذي عرّف التهرب الضريبي وأوجب بحق مرتكبيه عقوبات محددة. ويتضح من استعراض هذه العقوبات أنها غير رادعة ولا تثني المخالفين عن تكرار مخالفتهم. ومن المآخذ التي يمكن تسجيلها على هذا القانون أيضاً أنه لم يشمل في الوعاء الضريبي أنشطة تجارية مدرة للدخل والأرباح، كالصفقات العقارية كما أشرنا سابقاً.

أما قانون تشجيع الاستثمار بدوره وبشكله الحالي، فقد شجع على استمرار ممارسات تؤدي إلى التسرب المالي، وضياع موارد مالية متعدد على خزينة السلطة. ويظهر ذلك في إغفاله لآليات عملية تقفّي أثر التغيرات الحاصلة على الإعفاءات الواردة في القانون، الأمر الذي يفتح مجالاً كبيراً للتحايل على القانون، وتمديد فترات الإعفاء والتخفيض الضريبي لآجال غير محددة.

ويظهر البعد القانوني أيضاً في جانب مهم من جوانب التسرب المالي، ويتمثل في الاتفاقيات المتعاقبة التي وقعتها السلطة الفلسطينية مع الشركات الإسرائيلية المزودة للمشتقات النفطية للمناطق الفلسطينية. وقد أظهرت العديد من التقارير[26] ضعف مبادئ الشفافية والمساءلة، خصوصا الجوانب الواردة في قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998 والقانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات للأشغال الحكومية، سواء تعلق بآلية اختيار الشركة الإسرائيلية المزودة، أو آلية تقديم العروض من قبل الشركات المنافسة في حال تم طرح مناقصة، وظروف ترسية العطاء على الشركة الحالية، والتفاصيل العديدة المتعلقة بمحتوى الاتفاق وبنوده التفصيلية. أضف إلى ذلك طبعا عدم عرض الاتفاقية على المجلس التشريعي «آنذاك» وعدم إتاحتها للرأي العام للاطلاع.

26 هنطش، إبراهيم. الهيئة العامة للبترول بين التقييم والتقويم. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان. سلسلة تقارير (23). نيسان، 2009.

لذلك، تشكل هذه الملاحظات مدخلاً لإعادة فتح ملف اتفاقية توريد المشتقات النفطية، وإمكانيات تعديل الاتفاق أو استبدال الشركة المزودة أو حتى استبدال المصدر الإسرائيلي برمته، والاستفادة من الهامش المتاح للسلطة لاستيراد المشتقات النفطية من مصادر غير إسرائيلية[27]. إن تنظيم قطاع المحروقات محلياً، يمكن أن يكون له دور هام في معالجة أحد جوانب التسرب المالي الناجم عن استمرار استيراد المشتقات النفطية من الجانب الإسرائيلي.

❖ أدوار ومسؤوليات الجهات ذات العلاقة

بالرغم من أهمية الجوانب القانونية في التعامل مع ظاهرة التسرب المالي، إلا أن أداء المؤسسات المناط بها تطبيق القوانين، لا يقل أهمية عن نصوص القوانين ذات الصلة. ونعرض فيما تبقى من هذا الجزء من التقرير أدوار وأداء عدد من المؤسسات ذات التأثير في ظاهرة التسرب المالي، لاستكشاف دورها وقدرتها على التعامل مع هذه الظاهرة.

• وزارة المالية

تتعدد الإدارات العامة في وزارة المالية المرتبط عملها وصلاحياتها بظاهرة التسرب المالي، وأبرز تلك الإدارات هي المتعلقة بضريبة القيمة المضافة والجمارك والمكوس وضريبة الدخل والهيئة العامة للبترول التي تم إلحاقها بوزير المالية. لذلك، تواجه الإدارات السابقة تحديات كبيرة تحدّ من قدرتها على التعامل مع الجوانب المختلفة للتسرب المالي. أولى تلك التحديات يتمثل في النقص في أعداد الموظفين المختصين بمتابعة ملفات المكلفين، للتحقق من أنشطتهم التجارية والمالية، وتحديداً في ملفات التحايل على قانون تشجيع الاستثمار، والأساليب التي يستخدمها المكلفون في مجال ضريبة الدخل والقيمة المضافة لتجنب دفع مبالغ مالية كبيرة. أضف إلى ذلك، فإن الإدارة العامة للجمارك والمكوس لا زالت تستخدم النظام الإسرائيلي للتعرفة وهو باللغة العبرية[28]. الأمر الذي يعيق عمل الإدارة ويحد من قدرتها على متابعة ملفات المستوردين. كما أن نقص الإمكانيات المادية واللوجستية والبشرية وعدم وجود نظام حوافز وغياب عمليات التفتيش الميداني وضعف التنسيق بين الإدارات الضريبية المختلفة، وعدم وجود قاعدة بيانات شاملة عن المكلفين ومرتبطة بمختلف الوزارات والجهات ذات العلاقة، كلها عوامل تسهم في زيادة حالات التهرب الضريبي والتسرب المالي.

• الضابطة الجمركية

هي الجهاز الرقابي الأهم في سياق محاربة ظاهرة التسرب المالي، وخصوصا في جانب التهريب الجمركي الذي يشكل مصدراً أساسياً للتسرب الحاصل. ويرتبط الجهاز بوزارة الداخلية من الناحية الإدارية والتنظيمية باعتباره جهازا امنيا تابعا لها. بينما يتبع من الناحية الفنية إلى وزارة المالية (الإدارة العامة للجمارك والمكوس وضريبة القيمة المضافة). وتناولت تقارير عديدة[29] أهمية دور جهاز الضابطة الجمركية والتحديات الكبيرة التي يواجهها في تأدية مهامه ومسؤولياته. أما أبرز الإشكاليات التي يواجهها الجهاز فهي نقص الكوادر البشرية، حيث بين أحد التقارير[30] بأن عدد منتسبي الجهاز حتى نهاية العام 2107 لم يتجاوز 590 فرداً، بينما يرى القائمون على الجهاز أن الحاجة الفعلية لا تقل عن 3,500 فرداً، وتواجه عملية تدوير ونقل الأفراد من الأجهزة الأمنية الأخرى إلى جهاز الضابطة صعوبات كبيرة.

27 المادة 3/ بند 12 في بروتوكول باريس أتاح للسلطة الفلسطينية إمكانية استيراد البنزين من كل من مصر والأردن وفق شروط محددة.

28 بالرغم من تطوير برنامج «الاسيكودا» الفلسطيني للبيانات الجمركية وبدء العمل به في العام 2011، إلا انه ما زال يستقي البيانات من برنامج «ملام» الإسرائيلي بسبب عدم وجود سيادة فلسطينية على المعابر الإسرائيلية.

29 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2018. تقرير فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل جهاز الضابطة الجمركية. رام الله فلسطين.

30 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2018. المصدر السابق.

كما أن البيئة القانونية المنظمة لعمل الجهاز تبدو غير واضحة، وبها قصور تجاه التعامل مع المواد المهربة المضبوطة، كإتلافها أو بيعها بالمزاد العلني. ومن أهم محددات عمل الجهاز هو ضعف المخصصات المالية واللوجستية اللازمة للقيام بمهامه، رغم دوره ومسؤوليته الكبيرة في الحفاظ على روافد الخزينة العامة، والحد من التسرب المالي من خلال مراقبة التبادل التجاري مع الجانب الإسرائيلي، إلا أن المخصصات المالية المرصودة للجهاز لا تتعدى نسبتها 1% من مخصصات الأجهزة الأمنية كافة.[31] يضاف إلى ما سبق عدم وجود سيادة للسلطة الفلسطينية على نحو 62 % من مناطق الضفة المسماة «ج» التي يصعب على الأجهزة الأمنية والرقابية العمل فيها. يضاف لها 22 % وهي مساحة المنطقة المسماة «ب»، التي يتطلب دخول الأجهزة الفلسطينية لها تنسيق مع الجانب الإسرائيلي (التنسيق متوقف في الفترة الحالية). لذلك تحدّ كل هذه المقيدات بالطبع من قدرة جهاز الضابطة وغيره من الأجهزة من القيام بالأدوار والمسؤوليات المناطة بهم.

- **وزارة الاقتصاد الوطني**

يترتب على وزارة الاقتصاد الوطني مسؤوليات كبيرة، باعتبارها الوزارة المختصة بشؤون التجارة الداخلية والخارجية؛ إذ تمتلك الوزارة صلاحيات هامة في معالجة ظاهرة التسرب المالي من خلال دوائرها المختلفة، فهي من يمنح أذونات الاستيراد للتجار، كما أنها تراقب الأسواق المحلية عبر دائرة حماية المستهلك. وللوزارة دور مهم من خلال مؤسسة المواصفات والمقاييس باعتبارها جهة الاختصاص في فرض التعليمات الفنية والمواصفات على السلع المحلية والمستوردة، الأمر الذي يؤهلها للعب دور أكبر في الحد من الاستيراد من إسرائيل، وتحويل وجهة المستوردين لدول أخرى في إطار المسعى العام لفك الارتباط بالاقتصاد الإسرائيلي، وتقليل جوانب التسرب المالي الناجمة عن العلاقة التجارية معه. وتواجه الوزارة بدوائرها المختلفة مشكلة حقيقية في التعاون والتنسيق مع باقي الوزارات والأجهزة الرقابية والأمنية، من أجل ضبط التجارة الخارجية ومصادرها والممارسات الخطيرة المسببة لهدر الموارد المالية والتسرب المالي.

- **دائرة شؤون المفاوضات في المنظمة**

يتمثّل الدور الأساسي الملقى على عاتق دائرة شؤون المفاوضات بأدائها في عملية التفاوض والضغط على الجانب الإسرائيلي، لتحقيق المطالب الفلسطينية العادلة. ويبدو أن وقف التنسيق والمفاوضات مع الإسرائيليين، قد حدّ من قدرة الدائرة على القيام بمهامها في الجوانب المختلفة في العلاقة مع الجانب الإسرائيلي. ورغم ذلك، لا زالت مجالات التدخل والتأثير لدائرة المفاوضات على الصعيد الدولي، سواء في مجال فتح اتفاقية باريس الاقتصادية للنقاش والتعديل أو التوجه نحو استبدال هذا الاتفاق بصيغة تعاقدية أكثر ملاءمة لمتطلبات التنمية الفلسطينية. وربما يتطلب ذلك دراسة أوسع وأشمل لموضوع التدخل (التسرب المالي) من أجل حشد الرأي العام العالمي والمؤسسات الدولية، وتعزيز المطالبات المستندة إلى دراسات علمية ومحايدة حول الموضوع.

يمكن القول إن البيئة القانونية الناظمة لأنشطة التجارة الداخلية والخارجية بوضعها الحالي، هي بيئة غير مساندة لجهود مكافحة ظاهرة التسرب المالي، إذ أن القوانين السارية والمطبقة في المناطق الفلسطينية، هي قوانين قديمة ولا تستجيب للتحديات والمعطيات المعاصرة. ومن جهة أخرى، فإن القوانين الفلسطينية الحديثة نسبياً تبدو أيضاً متساهلة إزاء الأنشطة التجارية غير القانونية (التهرب الضريبي والتهريب)، وفيها ثغرات عديدة يمكن استغلالها من قبل المخالفين. وفي سياق متصل، فإن أداء المؤسسات والأجهزة الرقابية والأمنية المكلفة بتطبيق القانون يشوبها العديد من مواطن الضعف والتقصير، إزاء مكافحة الأنشطة التجارية غير القانونية وقنوات التسرب المالي بالعلاقة الاقتصادية مع الجانب الإسرائيلي، مما يستدعي تدخلات عاجلة نستعرضها في الجزء القادم من التقرير.

31 اشتية، بكر. 2016. الضابطة الجمركية الفلسطينية ومفاتيح الأمن الاقتصادي. https://www.aljazeera.net/ebusiness

2. الاستنتاجات الرئيسية والتوصيات المقترحة

- خلص التقرير إلى وجود العديد من **القنوات والعوامل المؤدية لظهور ظاهرة التسرب المالي** واستمرارها، ما لم تجابه بتدابير وإجراءات لوقفها أو الحد منها على أقل تقدير. إن النظام الضريبي الفلسطيني بشكله الحالي، وبمكوناته المختلفة (القيمة المضافة، والجمارك، والمشتريات، والدخل، والمكوس، والأملاك وغيرها) هو بيئة خصبة لاستمرار التسرب المالي. ولكن يجدر التنويه إلى أن الجزء الأكبر من التسرب، والذي لا تملك السلطة الفلسطينية حتى الآن الإمكانيات للسيطرة عليه وردعه، هو التسرب الناتج عن العلاقة مع إسرائيل، سواء العلاقة التجارية، أو العلاقة بسوق العمل الإسرائيلي. تجدر الإشارة إلى أن الواردات الإسرائيلية تشكل نحو 55 % من إجمالي الواردات إلى فلسطين (50 % منها تتكون من 5 سلع استراتيجية وهي الوقود والكهرباء والمياه والاسمنت والأعلاف).

- إن تعنت إسرائيل ورفضها المطالبات الفلسطينية المتكررة والمتقطعة، لإيجاد حلول جذرية لوقف النزيف والتسرب المالي، يثير تساؤلات عديدة فيما يتعلق بحجم استفادتها من استمرار هذا التسرب؛ حيث أن الدلائل تشير إلى استفادة الجانب الإسرائيلي من قنوات التسرب، خصوصاً في مجال التحويلات الطبية، والمبالغة والتلاعب في فواتير العلاج في المشافي الإسرائيلية. كما تستفيد إسرائيل من استمرار التسرب في مجال توريد المشتقات النفطية واقتطاع عمولة إدارية غير مستحقة على توريد تلك المشتقات. وفي ذات السياق تضع السلطات الإسرائيلية العراقيل والقيود في وجه المحولات الفلسطينية، للاستيراد المباشر لسلع استراتيجية كالإسمنت والأعلاف، لاستمرار استفادة المنتجين والمستوردين الإسرائيليين في هذا الجانب. وفي مجال الطاقة الكهربائية، تظل إسرائيل المستفيد الأكبر من استمرار اعتمادها كمورد رئيسي للكهرباء للمناطق الفلسطينية، وهي في سبيل ذلك تضع عراقيل قانونية وفنية أمام مشاريع الربط مع الأردن ومصر و/ أو إنتاج الطاقة الكهربائية محلياً. أما موضوع المياه، فيمكن الاستدلال على استفادة إسرائيل من استمرار الوضع القائم، من خلال سيطرتها على مصادر المياه الفلسطينية، وإعادة بيعها للفلسطينيين بأثمان تجارية مربحة للجانب الإسرائيلي.

- إن الآلية الوحيدة المتاحة ضمن بروتوكول باريس الاقتصادي، **لحل النزاعات الاقتصادية والتجارية الناجمة عن تنفيذ البروتوكول**، هي اللجنة الاقتصادية المشتركة ولجانها الفنية، والتي توقفت اجتماعاتها عملياً منذ عشرين عاماً. وبالرغم من أن الاتفاقية المرحلية التي أُلحق بروتوكول باريس بها، تتيح تشكيل لجنة تحكيم، إلا أنها تشترط التوافق بين الطرفين على ذلك. وبالتالي، فإن أي حديث عن مفاوضات ثنائية وآليات حل نزاعات، يعدّ غير ملزم، وبدون تمثيل طرف ثالث. وهو يعتبر مضيعة للوقت والجهد، ويخضع للمزاجية الإسرائيلية وحسن النوايا والتوافق في تسوية النزاعات وتعديل الاتفاق. ويوجب ذلك البحث والتفكير، خارج الصندوق، في وسائل وآليات أخرى أكثر فاعلية.

- يظهر من استعراض **البيئة القانونية المحلية المرتبطة بظاهرة التسرب المالي**، بأن منظومة التشريعات المطبقة في المناطق الفلسطينية ذات الصلة بموضوع التسرب المالي، تبدو في عدد منها قاصرة عن معالجة أسباب التسرب المالي، وهي مقيدة إلى حد بعيد في التعامل مع تبعات هذه الظاهرة. إذ يكتنف العديد منها بعض الغموض والتعقيد، وهي غير قادرة على الاستجابة للمتغيرات والمستجدات الطارئة في مجال أساليب التهرب الضريبي والتهريب الجمركي. كما أن العقوبات التي اشتملتها تلك القوانين بحق المخالفين تبدو غير رادعة. وهي لا تتناسب مع الاحتياجات والمتطلبات التنموية الحديثة. ومن جهة أخرى، فإن **بيئة العمل في المؤسسات والأجهزة الرقابية والأمنية المكلفة بتطبيق القانون، تبدو غير ملائمة ومحدودة الفعالية**، في محاربة التسرب المالي، في ظل ضعف الإمكانيات المادية والبشرية واللوجستية، التي تعتبر متطلبات وشروطا مهمة وأساسية في مجابهة ظاهرة التسرب المالي، والقنوات والأنشطة المؤدية لاستمرار هذه الظاهرة وتفاقمها.

التوصيات:

بناء على الاستخلاصات السابقة، يقدم التقرير جملة من التوصيات المصنفة والموجهة حسب الموضوع. وفيما يلي أبرز هذه التوصيات:

في العلاقة مع الجانب الإسرائيلي وتعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد:

يوصي التقرير بالتفكيك التدريجي لقنوات التشابك مع الجانب الإسرائيلي. ويستدعي ذلك بالضرورة مراجعة السياسات والتوجهات الفلسطينية التقليدية الداعمة أساساً للارتباط بالاقتصاد الإسرائيلي، والتي برزت مع تأسيس السلطة الفلسطينية، وحاجتها في حينه لموارد مالية بطرق مضمونة وسريعة. وهو ما دفعها أصلا لاتباع سياسات منح الامتيازات في مجالات الاتصالات وكهرباء غزة، وعقد الاتفاقيات مع الموردين الإسرائيليين في مجالات توريد المشتقات النفطية والإسمنت. ويمكن في هذا السياق اقتراح جملة من المقترحات العملية لتعزيز التوجهات الرامية للانفكاك عن الاقتصاد الإسرائيلي، والتحول إلى الاستيراد المباشر، وتعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني، لإيجاد بدائل محلية عن الواردات من إسرائيل. وفيما يلي أبرز هذه المقترحات:

- إقرار رزمة القوانين المحلية المحفزة للاستيراد المباشر والإنتاج المحلي والتصدير، ووضع قيود فنية ذكية على الواردات من إسرائيل، وقيود قانونية وفنية للاستيراد من خلال التجار الإسرائيليين.
- تعظيم الاستفادة من قوائم السلع A1,A2,B الواردة في اتفاق باريس، وإجراء مراجعة شاملة لتعديل الكوتا المفروضة، منذ توقيع الاتفاق على بعض السلع، بما يتلاءم مع تزايد الاحتياجات الفلسطينية.
- من المهم توفير متطلبات وظروف إنشاء صندوق للضمان الاجتماعي، للبدء بتحويل مستحقات العاملين الفلسطينيين في إسرائيل لذلك الصندوق، للحد من التسرب الناجم عن علاقات العمل بالجانب الإسرائيلي، وإدراج مستحقات العاملين (بتصريح أو بدون تصريح) المتعلقة بضريبة المعادلة أو ضريبة الدخل، في أي مطالبة أو شكوى لدى المنظمات الدولية، وخصوصاً لدى منظمة العمل الدولية كجهة اختصاص.
- يوصي التقرير بضرورة تفعيل التفاهمات التي وصلت مراحل متقدمة بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي في العام 2012 بشأن (1) آلية المقاصة واعتماد حجم التجارة الفعلي، وليس فواتير المقاصة التي يمتلكها كل طرف، من أجل تحديد قيمة أموال المقاصة الناجمة عن التبادل التجاري بين الطرفين. (2) إنشاء مخازن (Bonded) خاصة بالبضائع المستوردة إلى الأراضي الفلسطينية في مناطق حدودية تحت إشراف مشترك، وغيرها من الجوانب الهامة والمؤثرة على ظاهرة التسرب المالي.[32]
- ينبغي القيام بحملة منظمة على في المحافل الدولية، مستندة للمعلومات والأدلة لممارسة ضغوط سياسية ودبلوماسية على إسرائيل، لفضح خروقاتها المتكررة للاتفاقات السياسية والاقتصادية مع الفلسطينيين، وتوضيح حجم الأضرار الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن استمرار الخروقات الإسرائيلية، والتسرب المالي الذي تسببه هذه الخروقات (معززة بالتقارير المحلية والتقارير الصادرة عن المنظمات الدولية كالبنك الدولي والاونكتاد). وأن يتبع هذه الجهود، خيارات أخرى قانونية، باتجاه رفع قضايا ومطالبات تعويض ضد إسرائيل في المحافل والمنظمات الاقتصادية (كمنظمة التجارة العالمية، ومنظمة الجمارك العالمية، ومنظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، وغيرها من المنظمات)؛ بحيث تستند الدعاوى القانونية على مبدأ انتهاك إسرائيل للعديد من مبادئ هذه المنظمات، وتحديداً مبدأ التجارة العادلة والمعاملة بالمثل، وعدم إلحاق الضرر بالشركاء التجاريين. كما يمكن أن تشكل تعهدات إسرائيل والتزاماتها القانونية والاقتصادية في تلك المنظمات مدخلاً

٣٢ عبد الرازق، عمر. تقييم السياسة المالية للسلطة الفلسطينية. ماس. ٢٠١٦.

مساناداً للدعاوى الفلسطينية. وفي حال تعذر رفع هكذا دعاوى من قبل السلطة الفلسطينية، باعتبارها ليست عضواً في عدد من تلك المنظمات، يمكن الاستفادة من التكتلات العربية والإسلامية في هذه المنظمات لمساندة الجهود الفلسطينية.

- من المهم الاستفادة من الظرف الحالي، المتمثل بتسليط الأضواء على ملف أموال المقاصة، باعتبارها مركز اهتمام المجتمع الدولي المعني بالشأن الفلسطيني، وبسبب التداعيات الخطيرة على الواقع الفلسطيني، ومستقبل العملية السياسية في حال عدم حدوث اختراق ايجابي في هذا الملف. وفي هذا السياق، يتوجب على صانع القرار الفلسطيني استثمار الظرف والاهتمام الحالي لإدراج موضوع التسرب المالي، وضرورة تصويب آلية التقاص باتجاه وقف التسرب المالي، وصياغة علاقة تعاقدية مبنية على تحقيق المصلحة الفلسطينية.

- في مجال تعزيز القدرة الذاتية للاقتصاد الفلسطيني، يوصي التقرير في المدى المنظور بضرورة الاستفادة من الصلاحيات التي منحها بروتوكول باريس، لاستيراد المشتقات النفطية من دول مجاورة غير إسرائيل. وزيادة مشاريع ربط الكهرباء للمناطق الفلسطينية من الأردن ومصر. ومن شأن هذه الخطوات تقليل فاتورة الاستيراد من إسرائيل، والحد بالتالي من ظاهرة التسرب المالي.

- في المدى المتوسط، يتوجب البدء بحشد الموارد المالية (محلية وأجنبية، استثمار عام وخاص ومنح خارجية) للاستثمار في المشاريع التنموية التي تسهم في الانفكاك عن الاقتصاد الإسرائيلي وزيادة حصة المنتج الوطني، ومن المشاريع المقترحة: مصنع للإسمنت، ومصنع لمنتجات الحديد والصلب، ومصفاة بترول، ومشاريع طاقة متجددة وتوليد كهرباء، ومصنع للأعلاف، ومشاريع مياه وآبار، ومؤسسات صحية متطورة وتضم كافة التخصصات والموارد البشرية المؤهلة لتخفيض فواتير العلاج والتحويلات الطبية.

في الجانب القانوني

يوصي التقرير بضرورة الإسراع بسن قوانين فلسطينية عصرية تستجيب للتحديات والمتغيرات، كقانون ضريبة القيمة المضافة، وقانون الجمارك والمكوس، وقانون ضريبة الأملاك وقانون للعقوبات. وتعديل بعضها الآخر كقانون ضريبة الدخل وقانون تشجيع الاستثمار. وسن قانون للهيئة العامة للبترول لتنظيم الشؤون المتعلقة بقطاع المحروقات، بحيث تسهم منظومة القوانين الجديدة في البيئة القانونية والمؤسساتية لمعالجة ظاهرة التسرب المالي، وتحديداً في التسرب الناتج في الاقتصاد المحلي عن التهرب الضريبي والتهريب.

في الجانب التنظيمي

يوصي التقرير بضرورة إعادة هيكلة المؤسسات والأجهزة المناط بها تطبيق القانون والحد من التسرب المالي. ومن أبرز هذه المؤسسات، الإدارات الضريبية في وزارة المالية، وجهاز الضابطة الجمركية، ومؤسسة المواصفات والمقاييس. كما تتضمن إعادة الهيكلة؛ وجود أنظمة ولوائح واضحة ومساندة لعمل هذه المؤسسات، ورفد تلك المؤسسات بالكوادر البشرية والاحتياجات المالية واللوجستية اللازمة في تنفيذ مهامها والقيام بدورها.

قائمة المراجع

أولا: المراجع العربية

1. الجعفري، محمود وآخرون (2002): **السياسات التجارية والمالية الفلسطينية وتأثيرها على العجز في الميزان التجاري والعجز في الموازنة**. ماس.
2. النقيب، فضل. **تقييم النظام الضريبي الفلسطيني**- ماس. 1997
3. الهدهد، سوسن. التسرب المالي لدى **خزينة السلطة الفلسطينية وعلاقته بالمستوردات غير المباشرة**. أطروحة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية. نابلس. 2010.
4. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ووزارة المالية. **تقارير لسنوات مختلفة**.
5. ملخص لأوراق العمل حول: **التهرب الضريبي**، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان. نيسان، 2017.
6. ورقة خلفية لجلسة طاولة مستديرة رقم (5): **أهمية زيادة الاستيراد المباشر في تطور الإيرادات الجمركية والضريبية وتقليص التسرب المالي والتهرب الضريبي**. ماس، 2015.
7. مكتب الرباعية (2018). **تقرير عن أنشطة المكتب تموز**2017- كانون أول 2018.
8. البنك المركزي الإسرائيلي (2015). **التقرير السنوي** 2014.
9. الحسيني، هبة. ورقة خلفية لجلسة طاولة مستديرة بعنوان: **كيف يمكن تعديل الاتفاق الاقتصادي لعام** 1994 **بهدف تعزيز عملية الانفكاك التدريجي عن التبعية الاقتصادية لإسرائيل**. ماس، كانون أول 2019.
10. هنطش، إبراهيم. **الهيئة العامة للبترول بين التقييم والتقويم**. الإتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان. سلسلة تقارير (23). نيسان، 2009.
11. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2018. **تقرير فعالية ومناعة نظام النزاهة في عمل جهاز الضابطة الجمركية**. رام الله فلسطين.
12. اشتية، بكر. 2016. **الضابطة الجمركية الفلسطينية ومفاتيح الأمن الاقتصادي**.

https//:www.aljazeera.net/ebusiness

13. عبد الرازق، عمر. **تقييم السياسة المالية للسلطة الفلسطينية**. ماس. 2016.
14. المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار «بكدار». 2016. **الإجراءات الممكنة للحد من التهرب الضريبي، التقرير الاقتصادي السنوي** 2015.

ثانياً: المراجع الأجنبية

1. Fischer (1994): **Economic Transition in the Occupied Territories.** An Interview with Stanly Fischer.
2. UNCTAD (2014): Palestinian **Fiscal Revenue Leakage to Israel under the Paris Protocol on Economic Relations.**
3. **Stopping Fiscal Leakages**. The government of Palestine's report to the AD Hoc Liaison Committee meeting. Sep.2018.
4. Telecommunication Sector Note in the Palestinian Territories: **Missed Opportunity for Economic Development**. World Bank Group. 2016.

AMAN
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «**مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد**».

يسعى الائتلاف حاليّاً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

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

هاتف 2989506 -022974949 فاكس: 022974948

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

تلفاكس: 082884767 تلفاكس 082884766

الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

/AmanCoaltion