

State of Palestine

State Audit & Administrative
Control Bureau
President Bureau



دولة فلسطين

ديوان الرقابة المالية والإدارية
ديوان رئيس الديوان

تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية

حول

فاعلية إجراءات لجان ضريبة التربية والتعليم "المعارف"

آب - 2022م

رقابة وتدقيق من أجل البناء والتنمية وتعزيز الحكم الرشيد

الفهرس

3.....	الملخص التنفيذي.....
6.....	المقدمة.....
7.....	أولاً: الملحة العامة.....
9.....	ثانياً: منهجية وتصميم التدقيق.....
19.....	ثالثاً: النتائج.....
44.....	رابعاً: الاستنتاجات.....
45.....	خامساً: التوصيات.....

قام الديوان بإجراء رقابة أداء حول فاعلية إجراءات لجان المعارف في إدارة ضريبة التربية والتعليم " المعارف"، وذلك انطلاقاً من خطة الحكومة وتوجهات ديوان الرقابة المالية والإدارية في إحداث فارق في حياة المواطن الفلسطيني، ووفقاً للهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة وهو ضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع، حيث يهدف هذا التقرير إلى التحقق من أن إدارة ضريبة التربية والتعليم (المعارف) تتم بفاعلية وتحقق الأهداف التي أنشأت من أجلها، بما يساهم في النهوض بالواقع التعليمي.

وتأتي أهمية هذا التقرير من رغبة الحكومة في تفعيل دور لجان ضريبة التربية والتعليم وضمان قيام هذه اللجان بالدور المناط بها فيما يتعلق بالسياسة التي وضعت عند إقرار الأنظمة الخاصة بضريبة التربية والتعليم.

كما يهدف الديوان من خلال هذا التدقيق إلى التوصل إلى اهم النتائج للوصول إلى توصيات تسلط الضوء على واقع إدارة ضريبة التربية والتعليم لدى لجان ضريبة التربية والتعليم (المعارف) وإظهار فرص التحسين بهذا الخصوص للمساهمة في تحسينها وبالتالي المساهمة في النهوض بالواقع التعليمي.

وقد كانت اهم النتائج التي توصل إليها الديوان من خلال عملية التدقيق كما يلي:

1. ضعف فاعلية إجراءات وزارة التربية والتعليم في إدارة ضريبة التربية والتعليم وفقاً للأسباب والملاحظات التالية:

- لم يتم إصدار تشريع واضح ينظم عملية إدارة جباية وصرف ضريبة المعارف حتى تاريخ التدقيق.
- لا يوجد سياسة واضحة لدى وزارة التربية والتعليم لتفعيل وجباية ضريبة المعارف تضمن من خلالها تفعيل جبايتها.
- لم تتخذ وزارة التربية والتعليم الإجراءات اللازمة لتوحيد عملية إدارة ضريبة المعارف.
- لم يتم وضع آليات وضوابط تضمن التزام الهيئات المحلية برفع موازنات ضريبة التربية والتعليم لاعتمادها من قبل الوزارة.
- لم تتخذ الوزارة أي إجراءات بخصوص لجان المعارف التي لا تقوم بتزويد وزارة التربية والتعليم ببياناتها أو موازناتها حول ضريبة المعارف وعدم قيام وزارة التربية والتعليم بوضع آليات وضوابط تضمن التزام اللجان برفع الموازنات وفقاً للأصول.

2. ضعف فاعلية وكفاءة إجراءات لجان المعارف في إدارة ضريبة المعارف وفقاً للأسباب والملاحظات

التالية: -

- لم يتم تشكيل لجان معارف في العديد من مناطق الهيئات المحلية وفقاً للأصول.
- لا تتوفر آلية واضحة من قبل لجان المعارف للصرف على نفقات المعارف وفقاً للهدف التي فرضت من أجله ضريبة المعارف.
- لا يوجد آلية موحدة تعتمد عليها الهيئات المحلية في السجلات المستخدمة لتسجيل ضريبة المعارف.
- غياب توفر آلية موحدة تعتمد عليها الهيئات المحلية في احتساب وتقدير ضريبة التربية والتعليم، بسبب تعدد القرارات الصادرة بالخصوص.
- عدم التزام العديد من الهيئات المحلية بجباية ضريبة المعارف بالرغم من قيامها بالصرف من موازنة الهيئة على المدارس.
- تراكم ديون مبالغ ضريبة المعارف بشكل كبير.
- إعفاء بعض المباني من رسوم ضريبة المعارف خلافاً للأصول.

وقد قام الديوان بفحص الأسباب التي أدت إلى المشاكل المذكورة أعلاه، آخذاً بعين الاعتبار الأسباب الممكنة لتلافيها والفرص التي من الممكن تحسينها. وقد كان أهم الأسباب ضعف استغلال ضريبة المعارف التي من الممكن أن تشكل مورداً مالياً هاماً في حال تم استخدامها بالشكل السليم حسب التشريعات. وقد تبين ذلك من خلال توضيح ضعف التحصيل لضريبة المعارف في العديد من الهيئات المحلية، بالإضافة إلى العديد من المشاكل في إنفاق الأموال المحصلة من هذه الضريبة، عدا عن مشاكل تتعلق بإدارة أموال الضريبة، تمثلت بشكل أساسي في ضعف التنسيق بين وزارة التربية والتعليم والهيئات المحلية فيما يخص إنفاق الضريبة واعتماد الموازنة الخاصة بها، بالإضافة إلى اعتماد تشريعات قديمة لم يتم تحديثها منذ عشرات السنين.

وبناءً عليه، فإن الديوان يوصي بما يلي:

- ✓ التنسيق فيما بين وزارة التربية والتعليم ووزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية على تحسين إدارة عملية تحصيل ضريبة المعارف في الهيئات المحلية، ووضع خطط للبدء في تحصيلها من قبل الهيئات التي لا تقوم بتحصيلها.
- ✓ تفعيل لجان المعارف المشكلة في الهيئات المحلية من أجل ضبط الإنفاق من صناديقها، والتأكد من أن الإنفاق يتم وفقاً لأوجه الصرف التي حددها القانون وحسب احتياج المدارس في منطقة الهيئة المحلية.
- التنسيق بين كل من وزارة التربية والتعليم ووزارة الحكم المحلي ووزارة المالية لإصدار تشريع واضح ينظم عملية إدارة جباية وصرف ضريبة المعارف.

- إيجاد سياسة واضحة لدى وزارة التربية والتعليم لتفعيل وجباية ضريبة المعارف تضمن من خلالها تفعيل جبايتها وتضمينها في الخطط المستقبلية.
- اتخاذ وزارة التربية والتعليم والجهات ذات الاختصاص الإجراءات اللازمة لتوحيد عملية إدارة ضريبة المعارف لتحسين إدارتها والاستفادة القصوى منها لكل المناطق.
- وضع آليات وضوابط تضمن التزام الهيئات المحلية برفع الموازنات لاعتمادها من قبل وزارة التربية والتعليم وذلك بسبب عدم التزام العديد من لجان المعارف برفع موازنتها وفقا للأصول لوزارة التربية والتعليم لاعتمادها، وضرورة أن تتخذ الوزارة إجراءاتها بخصوص لجان المعارف التي لا تقوم بتزويد وزارة التربية والتعليم ببيانات أو موازنتها حول ضريبة المعارف.
- ضرورة تشكيل لجان المعارف لتشمل كافة مناطق الهيئات المحلية لتفعيل الجباية وتنظيم الصرف والاستفادة القصوى من هذه الضريبة.
- أن تقوم لجان المعارف بالصرف من موازنات المعارف بناءً على دراسات تحدد الاحتياج الفعلي، والتنسيق مع وزارة التربية والتعليم.
- إيجاد آلية موحدة تعتمدها الهيئات المحلية في السجلات المستخدمة لتسجيل ضريبة المعارف.
- ضرورة وجود آلية موحدة تعتمدها الهيئات المحلية في احتساب وتقدير ضريبة التربية والتعليم.
- ضرورة وضع الهيئات المحلية لاستراتيجية شاملة بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم لحل مشكلة تراكم الديون الكبيرة لضريبة المعارف على المكلفين بها.

انسجاماً مع رؤية ديوان الرقابة المالية والإدارية والتي تتمثل في إحداث فارق في حياة المواطن، وتوجه الحكومة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة قام الديوان بعملية تدقيق أداء حول فعالية إجراءات لجان ضريبة التربية والتعليم (المعارف).

حيث تسعى الحكومة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة لا سيما الهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة (التعليم الجيد) والمؤشر الخاص به (a.4 بناء مرافق تعليمية تراعي الأطفال، وذوي الإعاقة، والفروق بين الجنسين، ورفع مستوى المرافق التعليمية القائمة، وتهيئة بيئة تعليمية فعالة ومأمونة وخالية من العنف وشاملة للجميع)، والهدف السابع عشر والمؤشر الخاص به (تعزيز تعبئة الموارد المحلية، لتحسين القدرات المحلية في مجال تحصيل الضرائب وغيرها من الإيرادات)

ويهدف التقرير إلى التحقق من أن أعمال ضريبة التربية والتعليم (المعارف) تتم بفاعلية وتحقق الأهداف التي أنشأت من أجلها، بما يساهم في صيانة المرافق التعليمية.

وتأتي أهمية هذا التقرير من رغبة الحكومة في تفعيل دور لجان ضريبة التربية والتعليم وضمان قيام هذه اللجان بالدور المناط بها فيما يتعلق بالسياسة التي وضعت عند إقرار الأنظمة الخاصة بضريبة التربية والتعليم.

وبالنسبة لتوقيت هذا التقرير فإنه يأتي في ظل الاقتراب من انتهاء فترة خطة الحكومة والتي تشمل الأعوام 2017-2022، وتماشياً مع الهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة والمؤشرات الخاصة به.

أما بالنسبة للمنهجية التي اتبعتها فريق التدقيق في جمع البيانات فأنها مبنية على استخدام البيانات الوثائقية التي تم جمعها من لجان التربية والتعليم في المحافظات أو من الهيئات المحلية التي لا تحتوي على لجان ضريبة التربية والتعليم بشكل فعال، كذلك تم الاعتماد على المقابلات الشخصية لموظفي وزارتي التربية والتعليم والحكم المحلي.

واستند الفريق إلى النهج الرقابي المبني على النتائج من خلال مدى تحقيق لجان التربية والتعليم للسياسات التي أنشأت من أجلها.

انطلاقاً من خطة الحكومة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتوجهات ديوان الرقابة المالية والإدارية في إحداث فارق في حياة المواطن الفلسطيني، ووفقاً للهدف الرابع من أهداف التنمية المستدامة وهو ضمان التعليم الجيد المنصف والشامل للجميع وتعزيز فرص التعلم مدى الحياة للجميع، قام الديوان بإجراء رقابة أداء حول فاعلية إجراءات لجان المعارف في إدارة ضريبة المعارف.

ويهدف الديوان من خلال هذا التدقيق من التوصل إلى توصيات تؤدي إلى تسليط الضوء على واقع إدارة ضريبة التربية والتعليم لدى لجان ضريبة التربية والتعليم (المعارف) وإظهار فرص التحسين بهذا الخصوص للمساهمة في تحسينها وبالتالي المساهمة في النهوض بالواقع التعليمي.

وتمثل هذه الوثيقة دراسة أولية تبين أهمية الموضوع وقابليته للتدقيق، وذلك من خلال عرض مشكلة التدقيق والتي تتعلق بفاعلية إجراءات وزارة التربية والتعليم في توفير مرافق مدرسية ملائمة، كما توضح هذه الدراسة تصميم التدقيق والقيمة المضافة المتوقعة للتقرير، وأسئلة التدقيق ومنهجية جمع المعلومات وتحليلها، والمعايير التي سيتم التقييم بناءً عليها وتفصيل الخطة التنفيذية.

تعريف ضريبة التربية والتعليم (ضريبة المعارف)

هي ذاتها التي كانت تعرف بضريبة المعارف، لكن القرار بقانون رقم (8) لسنة 2017م بشأن التربية والتعليم العام، ألغى العمل بقانون المعارف الأردني عام 1956 والأوامر العسكرية التي عدلت عليه، لذلك أصبحت تعرف بضريبة التربية والتعليم. تبلغ نسبة ضريبة التربية والتعليم 7% من القيمة الإيجارية الصافية المقررة بموجب قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس القروية والتجمعات السكانية والمناطق البدوية، تستوفى من مشغل أي عقار، سواء كان مالكاً أو مستأجراً له. وتجبي هذه الضريبة بشكل سنوي، وتوضع في صندوق منفصل، حيث تقوم البلديات ومديريات التربية والتعليم بتشكيل لجان خاصة تضع موازنات وخطط يتم من خلالها تلبية احتياجات المدارس وقطاع التربية والتعليم العام من إيرادات ضريبة التربية والتعليم.

التطور التاريخي لقيمة الضريبة

- حسب نظام المعارف الأردني 1956 نسبتها 3%
- عدلت بأمر عسكري رقم 501 عام 1972 لتصبح 5%
- عدلت بأمر عسكري رقم 763 عام 1978 لتصبح 7%
- اقتراح نظام لم يصدر حتى اليوم نظام عن مجلس الوزراء لإدارة ضريبة التربية والتعليم (ضريبة المعارف)

مسؤولية ضريبة التربية والتعليم

تعمل الهيئات المحلية على جباية ضريبة التربية والتعليم (المعارف) وتُحصّل ضريبة التربية والتعليم من قبل اللجان المحلية (حيث يتم تشكيل لجان ضريبة المعارف بشكل فعلي حين انتخاب الهيئات المحلية

ويشارك في بعض اللجان في الهيئات المحلية ممثل عن وزارة التربية والتعليم) حسب الآلية التي تُحصل فيها باقي الضرائب التي تحصل بموجب قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم 6 لسنة 1952¹ ، أما قرارات الصرف فتشارك هيئات الحكم المحلي كل من مديريات التربية والتعليم والمدارس ضمن حدودها.

المعنى المجتمعي لضريبة التربية والتعليم

تعبر ضريبة التربية والتعليم (المعارف) عن المساهمة المجتمعية من المواطن للنهوض بقطاع التعليم العام في المدارس الحكومية، من خلال هيئات الحكم المحلي والتي بدورها تنفقها على احتياجات المدارس السنوية، والتي تتمثل بما يلي

أبرز بنود الصرف من ضريبة التربية والتعليم²

- شراء الأراضي لإنشاء المباني التربوية الخاصة بالتعليم العام
- إنشاء الأبنية للمؤسسات التربوية العامة التي تُعنى بالتعليم العام .
- صيانة الأبنية التعليمية القائمة التابعة للتعليم العام.
- تطوير البنية التحتية في الأبنية التعليمية العامة مثل إنشاء مختبرات، ومقاصف.
- الإسهام في مشاريع تطوير العملية التعليمية في مؤسسات التعليم العام.
- استئجار الأراضي لإنشاء الأبنية العامة عليها و/أو المباني كأبنية تعليمية.

أهمية ضريبة التربية والتعليم

تعتبر ضريبة التربية والتعليم من أهم المصادر المحلية لتحسين جودة التعليم، حيث أن الاستثمار بضريبة التربية والتعليم يحدث أثراً مباشراً على الطلبة من حيث تلبية الاحتياجات التعليمية وتطوير وسائل التعليم داخل الصف وتعزيز ارتباطهم بالمدرسة والتعليم من خلال توفير البنية التحتية والمتطلبات الأساسية الواردة والتي أوردناها فيما سبق.

¹ المادة رقم (2) من نظام المعارف رقم (2) لسنة 1956 والتي نصت على (تجبي ضريبة المعارف في المناطق البلدية بواسطة جباه تعيينهم لجنة ضريبة المعارف وفقاً لقانون تحصيل الأموال الأميرية رقم (6) لسنة 1952)
² نصت المادة رقم (5) من نظام المعارف رقم 1 لسنة 1956 على (تنفق الضريبة على إنشاء أبنية للمدارس أو استئجارها أو صيانتها أو تأييدها أو تأدية رواتب المعلمين والمعلمات والأذنة) كما نصت المادة رقم (2) من نظام المعارف المعدل رقم (3) لسنة 1956 على (تعديل المادة (5) من النظام الأصلي بإضافة العبارة التالية إليها بعد كلمة "والأذنة" مباشرة: "والجباة والموظفين الآخرين والنفقات الأخرى.")

1. دوافع التدقيق

قام الديوان باختيار موضوع فاعلية إدارة ضريبة التربية والتعليم (المعارف) وذلك للدوافع التالية:

2.1 الأهمية:

تتبع أهمية احتساب ضريبة التربية والتعليم وفاعلية جبايتها من خلال توفير المصادر المالية لبناء المدارس وصيانتها، مما تساهم في خلق بيئة متكافئة وأمنة للطلاب وللمعلمين والفئات التعليمية المختلفة خاصة بالنسبة لفئة الأطفال وفئة ذوي الإعاقات.

وقد حددت الأمم المتحدة في أهداف التنمية المستدامة الهدف الرابع وهو ضمان التعليم الجيد والذي احتوى على الغاية رقم (1.4.أ) الخاص بـ "بناء مرافق تعليمية تراعي الأطفال، وذوي الإعاقة، والفروق بين الجنسين، ورفع مستوى المرافق التعليمية القائمة، وتهيئة بيئة تعليمية فعالة ومأمونة وخالية من العنف وشاملة للجميع".

وقد أقرت الحكومة الفلسطينية أجنحة السياسات الوطنية لخطة التنمية الوطنية، والأولوية الوطنية الثامنة (تعليم جيد وشامل للجميع) والتي تتعلق بشكل مباشر بالتعليم، وبرزت أربع سياسات وطنية لكل منها مجموعة تدخلات حيث تمثل التدخل الخامس من السياسات الوطنية ذات العلاقة المباشرة بقطاع التعليم في "تطوير المرافق التعليمية وتوفير بيئة تعليمية آمنة وصحية لجميع الطلاب".

ولذلك فقد استهدف الديوان فحص الإجراءات التي تقوم بها الوزارة للوصول إلى هذا الهدف في العام 2030.

2.2 مخاطر الموضوع:

إن عدم صحة احتساب وتسجيل وجباية ضريبة التربية والتعليم (المعارف) كما يجب وعدم إقرار الموازنات الخاصة بهذه الضريبة كما هو معتمد من لجان المعارف:

1. قد يؤدي إلى ضعف الجباية وبالتالي انحصار الموارد المالية الخاصة ببناء المدارس وصيانتها.
2. قد يؤدي عدم إقرار موازنات ضريبة المعارف إلى صرف الأموال المتحصلة من ضريبة المعارف على بنود لا تخص صيانة المدارس ولتغطية العجز في موازنات الهيئات المحلية.
3. قد يؤدي إلى وجود مرافق مدرسية غير جيدة وغير كافية وغير آمنة ومن شأن ذلك أن يؤثر على الطلاب والمعلمين على حد سواء، وعلى صحة الطلاب الجسدية والنفسية ومعدلات التحاق الطلبة.
4. إن المرافق غير الملائمة وغير الكافية قد تؤثر على الرضا الوظيفي لدى المعلمين، مما قد يؤثر سلباً على الطلاب بشكل غير مباشر.
5. سيجعل المعلمين يبذلون جهوداً إضافية لتلافي المشاكل الناتجة عن سوء المرافق وعدم توفرها بالشكل الكافي.

3.2 التوقيت

تسعى الحكومة الفلسطينية ووزارة التربية والتعليم إلى تنفيذ أهداف التنمية المستدامة ومن ضمنها الهدف الرابع المختص بالتعليم الجيد، ولذلك يسعى الديوان إلى تدقيق مدى فاعلية إجراءات لجان ضريبة التربية والتعليم بخصوص صحة تسجيل واحتساب وجباية هذه الضريبة مما يؤدي إلى توفير التحصيلات المادية للأبنية المدرسية وصيانتها الدورية وبالتالي يرى الديوان أن التوقيت مناسب حالياً لإجراء هذه المهمة.

4.2 مؤشرات المشاكل

بالرجوع إلى التقرير السنوي الصادر عن الديوان للعام 2018 فقد تبين:

1. عدم التزام البلديات التي شملها التدقيق بجباية ضريبة المعارف حسب النظام بنسبة 7% ومن ضمنها بلدية بيت لحم وبلدية أريحا والتي تقوم بجباية ضريبة معارف بنسبة 5% من قيمة التخمين السنوي الصافي.

2. ارتفاع حجم الذم المدينة على المكلفين في الهيئات المحلية التي تم إجراء التدقيق السنوي عليها نظراً لضعف إجراءات التحصيل في الهيئات المحلية.

3. لم يتم المصادقة على موازنة ضريبة المعارف للعام 2017 في بلدية نابلس من قبل وزارة التربية والتعليم وتم الاكتفاء بموافقة مديرية التربية في محافظة نابلس خلافاً للأصول.

4. كما لا يوجد تمثيل لوزارة التربية والتعليم في لجنة ضريبة المعارف كما في بلدية البيرة، في حين ارتأت بعض البلديات بإضافة ممثلين آخرين إلى لجنة ضريبة المعارف ومثال ذلك بلدية أريحا، نابلس، قلقيلية، كما لا يوجد تمثيل لأعضاء المجلس البلدي في لجنة ضريبة المعارف في بلديات أريحا وقلقيلية.

إن وجود مؤشرات المشاكل دليل على أن الوضع القائم بالنسبة لتسجيل واحتساب وجباية ضريبة المعارف هو ليس الوضع المثالي، وبالتالي تأثير ذلك وانعكاسه على التحصيلات النقدية من جباية هذه الضريبة ومدى تأثر الأبنية المدرسية وصيانتها بذلك.

2. تصميم الرقابة

3.1 الهدف من التدقيق

تهدف عملية التدقيق إلى التحقق من مدى فعالية الإجراءات التي تقوم بها لجان ضريبة التربية والتعليم في صحة احتساب وتسجيل وجباية ضريبة المعارف لدى الهيئات المحلية المختلفة والتي تساهم في زيادة التحصيلات النقدية المترتبة من جباية هذه الضريبة وبالتالي المساهمة بشكل فاعل في بناء الأبنية المدرسية والمرافق المدرسية التابعة لها في المدارس الحكومية وتحسينها بحيث تتلاءم مع جميع الفئات الطلابية.

3.2 القيمة الإضافية المتوقعة:

يأمل الديوان من خلال مهمة التدقيق التي تم إجراؤها أن تساهم في تقديم صورة عادلة عن وضع تسجيل واحتساب وجباية ضريبة التربية والتعليم لدى الهيئات المحلية، وعن المشاكل والمخاطر الموجودة، وأسباب هذه المشاكل وتقديم توصيات قابلة للتنفيذ لحل هذه المشاكل، الأمر الذي سيؤدي إلى تحسين تسجيل واحتساب وجباية هذه الضريبة وبالتالي زيادة التحصيلات المالية اللازمة للأبنية المدرسية وصيانتها مما ينعكس ذلك إيجابيا على سير المسيرة التعليمية

3.3 نطاق التدقيق

سيتم إجراء رقابة أداء حول فعالية الإجراءات التي تقوم بها لجان ضريبة التربية والتعليم (المعارف) في تسجيل واحتساب وجباية ضريبة المعارف في الهيئات المحلية لأغراض إنشاء الأبنية المدرسية وصيانتها، حيث ستغطي فترة التدقيق نشاطات الوزارة في الأعوام 2019-2021.

حسب إحصاءات وزارة الحكم المحلي فان البلديات الواجب أن تجمع ضريبة التربية والتعليم عددها 105 بلدية وعليه فإن فريق الديوان سيعمل على تدقيق 30 بلدية موزعة على محافظات الوطن مع التركيز على البلديات التي تجمع ضريبة المعارف بواقع 20 بلدية و 10 بلديات لا تعمل على جمع الضريبة.

3.5 طرق جمع البيانات (المنهجية)

سيقوم فريق التدقيق باتباع المنهجية المستندة إلى النتائج في عملية التدقيق للوصول إلى أهداف التدقيق المحددة، حيث سيقوم الفريق بجمع المعلومات وتحليلها من خلال الطرق التالية:

البيانات الوثائقية:

- الاطلاع على محاضر الاجتماعات والتقارير الإدارية والمالية الصادرة من لجان المعارف ووزارة التربية والتعليم في المحافظات الشمالية بهذا الخصوص.
- الاطلاع على الموازنات المعتمدة من لجان المعارف لدى الهيئات المحلية المختلفة.
- الاطلاع على القوانين والأنظمة الصادرة بالخصوص، بالإضافة إلى السياسات والقرارات الإدارية الصادرة عن وزارة التربية والتعليم والهيئات المحلية بهذا الخصوص

المقابلات الشخصية:

- إجراء المقابلات الشخصية مع المسؤولين في وزارة التربية والتعليم والمديريات التابعة بخصوص ضريبة المعارف، لا سيما أسباب أي قصور محتمل.
- إجراء المقابلات مع رؤساء لجان المعارف.
- إجراء المقابلات مع المسؤولين في الهيئات المحلية بخصوص ضريبة المعارف.

تحليل البيانات الإحصائي:

- حساب نسبة الهيئات المحلية الملتزمة بأعداد موازنة ضريبة التربية والتعليم حسب الأصول
- حساب نسبة لجان ضريبة التربية والتعليم المشكلة حسب الأصول.
- حساب نسبة المدارس التي قد تم بناءها خلال الفترة من 2019-2021 من أموال ضريبة التربية والتعليم.

3.6 قياس الفاعلية والكفاءة

وتتعلق الفاعلية بشكل عام بالأثر الناتج عن المخرجات ومدى تحقيق الأهداف التي تم تحديدها، والفاعلية لأغراض هذا التقرير ستكون حول الآثار المترتبة على جمع ضريبة المعارف ومدى تحقق ذلك من خلال توفير مباني مدرسية في المناطق التي تحتاج لها وصيانة الأبنية المدرسية القائمة. فيما تركز الكفاءة على إذا ما تم استخدام الموارد على الوجه الأمثل، ولأغراض هذا التقرير فقد سيتم فحص فيما إذا تم توجيه النفقات بطريقة تحقق الاستخدام الأمثل للأموال التي تم جمعها من ضريبة المعارف.

3.6.1 الصعوبات المتعلقة بقياس الفاعلية

قد يواجه المدقق بعض الصعوبات في عملية قياس الفاعلية وهي المتعلقة بالآتي:

- قد تكون الأهداف غير موجودة
- قد تكون الأهداف غامضة ومتعددة ومتعارضة مع بعضها البعض
- قد تكون الأهداف لا علاقة لها بالمهام والخطط
- قد تتغير الأهداف الموضوعية لدى الجهات الخاضعة خلال عملية التدقيق

3.6.2 قياس المدخلات والمخرجات

المدخلات	طريقة القياس	المخرجات
سجل التحقيقات	فحص آلية تسجيل ضريبة المعارف في سجلات التحقيقات	الأولويات وتوزيعاتها وتسجيل المستحقات على المكلفين في الأوقات المناسبة
سجل التخمين	فحص تسجيل المستحقات على المكلفين بناء على تخمين وفحص معلومات حول آخر عملية تخمين والتعديلات التي تمت على أعمال التخمين	قيام الهيئات المحلية بجمع الضريبة بوجود تخمين ووجود سجلات تخمين ووجود سجلات تخمين محدثة
سجلات المستحقات على المواطنين	فحص كشوف المبالغ المستحقة غير المحصلة من المواطنين وفحص عمل الهيئات المحلية على تحصيل كافة	تقليص الذمم المتراكمة على المكلفين

	المستحقات من المكلفين في بداية كل عام	
الموازنات وبنود وسجلات الصرف	فحص موازنات ضريبة المعارف ومدى التزام الهيئات بها وفحص بنود الصرف ومدى فاعلية الصرف على المدارس وصيانتها	أن يتم صرف ضريبة المعارف ضمن نطاق موازنة المعارف وضمن بنود الصرف والمعتمدة حسب النظام على المدارس وصيانتها وشراء الأراضي لهذه المدارس.

3.7. الأُسئلة الرقابية

يتبع فريق التدقيق في هذه الدراسة نموذج أسئلة التدقيق الفرعية المشكّلة في مجموعها للسؤال الرئيسي. سيتم تدقيق الموضوع أعلاه من خلال الإجابة على السؤال الرئيسي التالي:

3.7.1. السؤال الرئيسي

ما مدى فعالية الإجراءات المعمول بها في تسجيل وجباية وصرف ضريبة المعارف؟

3.7.2. الأسئلة الفرعية

ولتسهيل الإجابة على السؤال الرئيسي فقد تم تجزئته إلى الأسئلة الفرعية:

ت	الموضوع	السؤال
1	التسجيل	هل هناك نظام خاص بإدارة ضريبة التربية والتعليم يساهم في فاعلية تحصيلها وإدارتها وإنفاقها
2		هل توفر الإجراءات الموجودة في الهيئات المحلية تسجيل المستحقات على المكلفين؟
3		هل تم تسجيل المستحقات على المكلفين بناء على تخمين؟
4		هل التخمين الذي تم الاعتماد عليه محدث مما يتيح العدالة في أعمال الجباية؟
5	التحصيل	هل تضمن آليات الجباية المستخدمة في الهيئات المحلية تحصيل كافة المستحقات على المكلفين؟
6	الصرف	هل يتم صرف أموال المعارف ضمن الموازنات؟
7		هل يتم مصادقة الموازنات من قبل وزارة التربية والتعليم؟
8		هل يتم الصرف من موازنة الهيئات المحلية على صيانة المدارس؟
9		هل يتم الصرف من أموال المعارف على أمور لا تخص صيانة المدارس؟
10		هل يتم الصرف بناء على احتياجات حقيقية؟

3.8 مصادر المعايير:

- نظام ضريبة المعارف [رقم 1] لسنة 1956.
- نظام ضريبة المعارف المعدل [رقم 2] لسنة 1956
- نظام ضريبة المعارف المعدل [رقم 3] لسنة 1956
- نظام ضريبة المعارف المعدل [رقم 1] لسنة 1958
- نظام ضريبة المعارف المعدل [رقم 59] لسنة 1960
- نظام ضريبة المعارف المعدل [رقم 6] لسنة 1962
- أمر بشأن نظام ضريبة المعارف (تعديل) (يهودا والسامرة) (رقم 821) لسنة 1980
- قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم (6) لسنة 1952
- قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية
قانون رقم (11) لسنة 1954.
- قانون الهيئات المحلية رقم 1 لسنة 1997
- قانون رقم 7 لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية.
- قرار بقانون رقم (8) لسنة 2017م بشأن التربية والتعليم العام.
- النظام المالي للهيئات المحلية رقم 11 لسنة 2019

3.9 معايير التقييم ومصفوفة التدقيق

للقيام بعملية التدقيق يجب تحديد المعايير التي سيتم تقييم أداء الجهات ذات العلاقة على أساسها وهي:

السؤال الفرعي الأول: هل تضمن الإجراءات المتبعة في الهيئات المحلية تسجيل ضريبة المعارف بصورة سليمة؟

السؤال الفرعي	المعيار	المصدر	المعلومات المطلوبة	القيود	النتائج المتوقعة
هل هناك نظام خاص بإدارة ضريبة التربية والتعليم والتدريب يساهم في فاعلية تحصيلها وإدارتها وإنفاقها	أن يتم تحصيل وإدارة ضريبة التربية والتعليم وإنفاقها بنظام خاص يصدر عن مجلس الوزراء.	نص البند رقم 2 من المادة رقم(48) من قرار بقانون رقم (8) لسنة 2017م بشأن التربية والتعليم العام على ينظم تحصيل وإدارة ضريبة التربية والتعليم وإنفاقها بنظام خاص يصدر عن مجلس الوزراء.	التأكد من وجود نظام خاص صادر عن مجلس الوزراء ينظم تحصيل وإدارة وإنفاق ضريبة التربية والتعليم	عدم توفر بيانات حول النظام	عدم وجود نظام صادر عن مجلس الوزراء

		التأكد والتحقق من تطبيق هذا النظام ومدى فاعليته في الهيئات المحلية			
هل توفر الإجراءات الموجودة في الهيئات المحلية تسجيل المستحقات على المكلفين؟	على الهيئات المحلية تسجيل مستحقات ضريبة المعارف على المكلفين في بداية كل عام	نص نظام ضريبة المعارف المعدل رقم 2 لسنة 1962 في الفقرة (3 ب) (وتعتبر مستحقة الأداء في الشهر الأول من كل سنة مالية)	آلية تسجيل ضريبة المعارف في سجلات التحقيقات	عدم تزويد الديوان بكافة المعلومات المطلوبة	عدم تسجيل المستحقات على المكلفين في الأوقات المناسبة
هل تم تسجيل المستحقات على المكلفين بناء على تخمين؟	أن يتم تسجيل المستحقات على المكلفين بناء على تخمين للقيمة الإيجارية	نص الأمر العسكري رقم 831 لسنة 1981 في الفقرة (2) مئة (تستوفى من المالكين أو المستأجرين في المناطق البلدية ضريبة سنوية تعرف بضريبة المعارف وقيمتها 7 من الأجر الصافي، وكما ستقدر بموجب قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل منطقة البلدية) كما نص قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية قانون رقم (11) لسنة 1954 في الفقرة 7-1 على (إن بدل الإيجار السنوي للمباني (الذي ينتظر أن تؤجر به في السنة) مخصصاً منه الخمس مقابل نقص قيمتها بالقدم والاستعمال يعتبر أنه صافي إيجارها السنوي.)	سجل التخمين	عدم وجود سجلات تخمين	قيام الهيئات المحلية بجمع الضريبة دون وجود تخمين
هل التخمين الذي تم الاعتماد عليه محدث	أن يتم إعادة تخمين المباني بشكل دوري	نص قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية قانون رقم (11) لسنة 1954 في	معلومات حول آخر عملية تخمين	عدم وجود سجل محدث	وجود سجلات تخمين قديمة

		<p>والتعديلات التي تمت على أعمال التخمين</p>	<p>المادة رقم 20 عن إعادة التخمين (كل خامس سنة أو في مدة يعينها مجلس الوزراء بقرار ينشر في الجريدة الرسمية يجري إعادة تخمين صافي قيمة الإيجار السنوي لجميع الأملاك الواقعة ضمن المنطقة المعينة في القرار المذكور وتنظم قائمة تخمين جديدة وفاقاً لأحكام هذا القانون وتفرض الضريبة اعتباراً من بدء السنة المالية التي تلي إعادة التخمين العمومي.</p>	<p>مما يتيح العدالة في أعمال الجباية؟</p>
--	--	--	--	---

السؤال الفرعي الثاني: هل تضمن الإجراءات المتبعة في الهيئات المحلية تحصيل المبالغ المترتبة على المكلفين؟					
السؤال الفرعي	المعيار	المصدر	المعلومات المطلوبة	القيود	النتائج المتوقعة
هل تضمن آليات الجباية المستخدمة في الهيئات المحلية تحصيل كافة المستحقات على المكلفين؟	أن تعمل الهيئات المحلية على تحصيل كافة المستحقات من المكلفين في بداية كل عام	نص نظام رقم (2) نظام ضريبة المعارف المعدل لسنة 1956 في المادة رقم (2) الفقرة 4 (تجبي ضريبة المعارف في المناطق البلدية بواسطة جباه تعينهم لجنة ضريبة المعارف وفقاً لقانون تحصيل الأموال الاميرية رقم (6) لسنة 1952 نص نظام ضريبة المعارف المعدل رقم 12 لسنة 1961 في الفقرة (3 ب) (وتعتبر مستحقة الأداء في الشهر الأول من كل سنة مالية) نص قانون تحصيل الأموال الاميرية رقم 6 لسنة 1952 في المادة 7 منه على (إذا تخلف المكلف عن تأدية المبلغ المستحق عليه، فعلى الجابي حينئذ أن يطلب إلى اللجنة أن تقرر حجز وبيع المقتنيات التي	كشوف المبالغ المستحقة غير المحصلة من المواطنين	عدم وجود سجلات تحقيقات تبين آليات التحصيل	وجود ذمم متراكمة على المكلفين

			بحوزة المكلف لاستيفاء المبلغ المطلوب منه.)	
--	--	--	---	--

السؤال الفرعي الثالث: هل تتضمن الإجراءات المتبعة في الهيئات المحلية صرف أموال ضرائب المعارف بصورة عادلة؟

السؤال الفرعي	المعيار	المصدر	المعلومات المطلوبة	القيود	النتائج المتوقعة
هل يتم صرف أموال المعارف ضمن الموازنات؟	أن يتم صرف أموال المعارف من خلال موازنة معتمدة	عرف قانون رقم 7 لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالي موازنة الهيئة المحلية (موازنة الهيئات المحلية: موازنة أي هيئة محلية والتي تشمل التقديرات السنوية للمقبوضات (بما فيها تحويلات السلطة الوطنية) والنفقات والمدفوعات الأخرى لها). كما نصت المادة 15 الفقرة أ بند رقم 25 من قانون رقم 1 لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية ضمن صلاحيات الهيئة المحلية على لموازنة وملاك الموظفين إقرار مشروع الموازنة السنوية والحساب الختامي وملاك الموظفين قبل إرسالها إلى الوزارة للتصديق عليها كما بين النظام المالي للهيئات المحلية رقم 11 لسنة 2019 في المادة 13 منة بما يخص شروط ترخيص النفقات (أن تكون ضمن البنود المقررة في الموازنة السنوية أو ضمن التعديلات أو الملاحق التابعة لها بعد مصادقتها).	سندات صرف ضريبة المعارف	عدم تعاون الهيئات المحلية مع مفتشي الديوان	ان يتم صرف ضريبة المعارف خارج نطاق موازنة المعارف
هل يتم مصادقة الموازنات من	أن يتم مصادقة موازنة	نص نظام المعارف المعدل رقم 53 لسنة 1960 في المادة 2	كتب مصادقات الموازنات من	عدم توفر بيانات حول الموازنات	وجود موازنات غير

مصادق عليها	المصادق عليها في وزارة التربية والتعليم	قبل وزير التربية والتعليم	منة على (على أن يقترن تقديرها بموافقة وزير التربية والتعليم)	المعارف من قبل وزارة الحكم التربية والتعليم	قبل وزارة التربية والتعليم؟
أن يتم الصرف من موازنات البلديات على صيانة المدارس	عدم تعاون الهيئات المحلية مع مفتشي الديوان	سندات صرف الهيئات المحلية بما يخص المدارس ومصاريفها	نص نظام المعارف المعدل رقم 1 لسنة 1985 في المادة 2 على (تنفق ضريبة المعارف على إنشاء أبنية للمدارس أو استئجارها أو صيانتها وتأثيثها أو تأدية رواتب المعلمين والمعلمات والأذنة والجباة والموظفين الآخرين والنفقات الأخرى على أن يجري ذلك بمعرفة لجان تسمى (لجان ضريبة المعارف)	أن يتم الإنفاق من ضريبة المعارف على صيانة المدارس والمرافق المدرسية	هل يتم الصرف من موازنة الهيئات المحلية على صيانة المدارس؟
تعمل الهيئات المحلية على الصرف من موازنات البلديات	عدم تعاون الهيئات المحلية مع مفتشي الديوان	سندات صرف ضريبة المعارف	نص نظام المعارف المعدل رقم 1 لسنة 1985 في المادة 2 على (تنفق ضريبة المعارف على إنشاء أبنية للمدارس أو استئجارها أو صيانتها وتأثيثها أو تأدية رواتب المعلمين والمعلمات والأذنة والجباة والموظفين الآخرين والنفقات الأخرى على أن يجري ذلك بمعرفة لجان تسمى (لجان ضريبة المعارف))	يجب أن يتم صرف أموال ضريبة المعارف فيما يخص المدارس وصيانتها	هل يتم الصرف من أموال المعارف على أمور لا تخص صيانة المدارس؟

يتضمن هذا الفصل من التقرير أهم النتائج التي توصل إليها الديوان خلال تدقيقه، وقد تم تقديمها من خلال عناوين تتناسب مع أسئلة التدقيق.

1. صعف فاعلية إجراءات وزارة التربية والتعليم في إدارة ضريبة التربية والتعليم

أشارت المادة رقم (48) من قرار بقانون رقم (8) لسنة 2017م بشأن التربية والتعليم العام، إلى أنه تفرض ضريبة بنسبة من القيمة الإيجارية الصافية المقررة بموجب قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس القروية والتجمعات السكانية والمناطق البدوية، تسمى (ضريبة التربية والتعليم) تستوفى من مشغل أي عقار، سواء كان مالكاً أو مستأجراً له، وينظم تحصيل وإدارة ضريبة التربية والتعليم وإنفاقها بنظام خاص يصدر عن مجلس الوزراء، وتكون وزارة التربية والتعليم هي المسؤولة عن مراقبة أعمال لجان الضريبة وفقاً لنظام المعارف 1956 لحين صدور ذلك النظام (نظام ضريبة التربية والتعليم)، ومن خلال تدقيق إجراءات وزارة التربية والتعليم في إدارة ضريبة المعارف سجلت الملاحظات التالية:

1.1. ضعف التشريعات المنظمة لضريبة التربية والتعليم (المعارف):

تبين لنا من خلال التدقيق عدم إصدار تشريع واضح ينظم عملية إدارة جباية وصرف ضريبة المعارف حتى تاريخ التدقيق، حيث ما زالت الوزارة والهيئات المحلية تعتمد على النظام الأردني الخاص بضريبة المعارف الصادر بتاريخ 1956 وتعديلاته، وبناء عليه سجلت الملاحظات التالية:

• تم تعديل نظام ضريبة المعارف الصادر في العام 1956 إبان الحقبة الأردنية سبع مرات خلال فترة الحكم الأردني خلال الأعوام من 1956 ولغاية 1967، وأثناء فترة الاحتلال تم إصدار ثلاثة أوامر عسكرية لتعديل نظام المعارف آخرها كان في العام 1987.

• لم يتم إصدار نظام خاص بضريبة المعارف حتى تاريخ التدقيق، حيث صدر في العام 2017 قرار بقانون رقم (8) لسنة 2017م بشأن التربية والتعليم العام والذي بين في المادة رقم (48) الفقرة 2 منه على (ينظم تحصيل وإدارة ضريبة التربية والتعليم وإنفاقها بنظام خاص يصدر عن مجلس الوزراء). حيث عملت وزارة التربية والتعليم على التنسيب لمجلس الوزراء بالنظام المذكور منذ العام 2017 وان آخر تعديل عليه تم عرضه على جلسة مجلس الوزراء المنعقدة في 2021/08/02 وحتى تاريخ إصدار هذا التقرير لم يتم إصدار نظام خاص بضريبة التربية والتعليم.

• أدى تأخير إصدار نظام ضريبة التربية والتعليم إلى ظهور العديد من المشاكل التي انعكست على إدارة ضريبة المعارف والتي لم يعالجها النظام القديم، مثل:

✓ عدم وضوح الجهة التي ستقوم بجباية ضريبة المعارف، حيث أشارت المادة رقم (4) من نظام المعارف 1956، إلى انه تجبى بواسطة جباة أموال الحكومة، وهذا لا يتوافق حالياً مع الواقع الفعلي، حيث أن من يقوم بجباية المعارف معظمهم موظفين في الهيئات المحلية.

✓ عدم وضوح آليات صرف وإنفاق أموال المعارف، حيث كانت تصرف على رواتب المعلمين والمعلمات والأذنة، وفقاً للمادة رقم (5) من نظام المعارف 1956، وهذا لا يتوافق والتشريعات

الصادرة بالخصوص حيث أن رواتب المعلمين والمعلمات والأذنة من مسؤولية وزارة التربية والتعليم والحكومة وليست لجان المعارف.

✓ عدم وضوح آليات عمل لجان المعارف، حيث أشارت المادة رقم (5) من نظام المعارف 1956، إلى تنفق ضريبة المعارف بمعرفة لجان ضريبة المعارف، إلا أن النظام لم يتطرق إلى اجتماعات اللجنة وطبيعتها وعددها ومحاضرها وتقاريرها، والنصاب القانوني لاجتماعاتها وآلية اتخاذ القرارات فيها وغير ذلك.

✓ عدم وضوح المسؤوليات تجاه موظفي لجان المعارف، حيث أشارت المادة رقم (7) من نظام المعارف 1956، إلى أن وزير المعارف مسؤول عن مراقبة أعمال لجان ضريبة المعارف وتصديق قراراتها، إلا أنه في الواقع أن معظم أعضاء لجان المعارف هم موظفين تابعين لهيئات المحلية وليس لوزير المعارف صلاحية لمتابعة أعمالهم ومسئولتهم.

✓ عدم الوضوح حول المناطق التي تجبى منها ضريبة المعارف، حيث أشارت المادة رقم (2) من نظام المعارف 1956، أن الضريبة تجبى من المناطق البلدية أما القرى فتعود لتقدير لجان المعارف أو وزير المعارف، ولم يتم وضع معايير تحدد ذلك وآليات يتم الاستناد إليها في فرض الضريبة أم لا وإن آلية فرض الضريبة أو الرسوم بحاجة إلى قانون.

1.2. لا يوجد سياسة واضحة لدى وزارة التربية لتفعيل ضريبة التربية والتعليم (المعارف)

تبين من خلال التدقيق عدم وجود سياسة واضحة لدى وزارة التربية والتعليم لتفعيل وجباية ضريبة المعارف تضمن من خلالها تفعيل جبايتها، للاستفادة منها في بناء وصيانة المباني المدرسية، ويعود ذلك للأسباب التالية:

- لم تقم الوزارة بالالتزام بتفعيل جباية ضريبة المعارف وتخطيط أوجه صرفها بالتنسيق الكامل مع وزارة الحكم المحلي والبلديات ذات العلاقة خلافا لقرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2005 والخاص بتأمين احتياجات قطاع التربية والتعليم الحكومي من الأبنية المدرسية.
- لم تشر الوزارة في خطتها للتعليم (الاستراتيجية القطاعية للتعليم 2021-2023) إلى لجان المعارف كشريك رئيسي حيث أشارت إلى العديد من الشركاء إلا أنها استثنت لجان المعارف والهيئات المحلية المكلفة بجباية ضريبة المعارف.
- لم تتطرق الوزارة في الاستراتيجية القطاعية للتعليم 2021-2023 إلى وضع غايات وسياسات تتعلق بدور لجان المعارف بإنشاء وصيانة المدارس.
- لم تقم الوزارة بإعداد واعتماد خطة سنوية حول ضريبة المعارف والتنسيق مع لجان المعارف حول ذلك، توضح فيها الفرص والتحديات ونقاط القوة والضعف والأهداف والرؤية والرسالة والمؤشرات والتحديات والأطراف ذات العلاقة التي تواجه إدارة ضريبة المعارف.

- لم تصدر الوزارة أي سياسة أو تعليمات واضحة للجان المعارف توضح أهداف وغايات جباية ضريبة المعارف وطرق صرفها.
- لم يتبين لنا قيام الوزارة وبشكل ثابت أو دوري بمخاطبة الهيئات المحلية أو لجان المعارف لوضع آليات لإدارة ضريبة المعارف أو سياسات تضمن إدارة عملية جباية وصرف ضريبة المعارف وفقاً للأصول.
- لم يتبين وجود معلومات واضحة بخصوص جباية ضريبة المعارف لدى وزارة التربية والتعليم، وذلك بخصوص الهيئات التي تقوم بالجباية (حسب النسبة القانونية أو دونها) والهيئات التي لا تقوم بالجباية مطلقاً، حيث أنه تم تزويد الديوان من خلال وزارة التربية والتعليم بكشف يشمل البلديات الملتزمة بتقديم موازنة والبلديات التي لم تلتزم.
- لا تتوفر لدى وزارة التربية والتعليم قاعدة بيانات بخصوص الهيئات التي تقوم بالجباية من التي لا تقوم بذلك، والنسبة التي تجبها الهيئات بشكل تفصيلي.

1.3. لم تتخذ وزارة التربية والتعليم الإجراءات اللازمة لتوحيد عملية إدارة ضريبة التربية والتعليم "المعارف"

تبين من خلال التدقيق وجود تفاوت بين لجان المعارف في الهيئات المحلية حول إدارة ضريبة التربية والتعليم، وعدم قيام الوزارة باتخاذ الإجراءات اللازمة لحسم الجدل حول بعض الصلاحيات المتعلقة بجباية ضريبة المعارف، حيث تبين لنا ما يلي:

1.3.1. عدم توفر آليات ملزمة لوزارة التربية والتعليم في فرض ضريبة التربية والتعليم

ليس لوزارة التربية والتعليم صلاحيات ملزمة لجباية ضريبة المعارف من خلال موظفي الوزارة، حيث أن الوزارة لا تقدم خدمات للمواطنين ولا براءة ذمة ليتم استغلالها لجباية ضريبة المعارف كالهيئات المحلية، في حين أنه يقع على عاتق الهيئات المحلية إنشاء المدارس ومراقبتها بالتنسيق مع الجهات الحكومية المختصة وفقاً للفقرة (13) من المادة (15) الخاصة بوظائف وصلاحيات وسلطات المجلس، قانون الهيئات المحلية 1997، حيث تقدم خدمات للمواطنين وبإمكانها إلزامهم بجباية ضريبة المعارف، إلا أنها لا تستفيد بشكل مباشر من إيرادات ضريبة المعارف حيث توضع في صندوق وحساب خاص للمعارف ويتم الصرف منها فقط على مصاريف المدارس فقط.

1.3.2. لا تتوفر آليات واضحة من وزارة التربية والتعليم في التنسيق مع وزارة المالية بخصوص التخمين

لم تقوم وزارة التربية والتعليم بالتنسيق مع وزارة المالية للحصول على بيانات واضحة حول تخمين ضريبة الأملاك والذي يستند إليه في احتساب ضريبة المعارف، حيث تمت آخر عملية تحديث شامل لسجلات ضريبة

الأمالك (التي يتم من خلالها تحديد ضريبة التربية والتعليم) للوطن بشكل عام في العام 2009 وتتم عمليات تحديث للسجلات من فترة لأخرى حسب التالي:

- ✓ تقوم كل من بلديات رام الله والبيرة وبيتونيا وطولكرم وجنين ودير الغصون على التعاون مع موظفي الحاسوب في ضريبة الأملاك حيث أن أي أملاك يتم إعادة تقديرها أو إعادة تأجيرها يتم تبليغ ضريبة التربية والتعليم بها كما يتم إرسال نسخة إلكترونية عن المباني الجديدة التي تمت إضافتها لضريبة الأملاك بداية كل عام.
- ✓ عملت مديرية أملاك طوباس على إجراء آخر عملية تخمين مباني في العام 2011 حيث تم تزويد البلدية بسجل يدوي ولم تعمل مديرة أملاك طوباس بحصر المباني بعد ذلك، مما ترتب عليه وجود العديد من المباني غير المخمنة على الرغم من أنها مسكونة منذ فترة.
- ✓ على الرغم من تزويد ضريبة الأملاك لبلدية أريحا بسجلات التخمين (2019-2021) إلا أنه لم يتم جباية ضريبة المعارف بناء عليها، حيث تبين أن سجلات التخمين تم وضعها بجانب مكاتب الموظفين على الأرض مباشرة وإن جزء من الأسماء الواردة في الكشوفات غير مسجله ضمن نظام المعارف للبلدية وذلك بحسب تقرير المدقق الداخلي للبلدية 2022.
- ✓ لم يتم تحديث سجلات تخمين ضرائب المعارف في بلدية الزبايدة منذ العام 2012، ويتم احتساب الضريبة بناء على مبلغ مقطوع.
- ✓ يتم الاعتماد على تخمين قديم في بلدية سردا أبو قش لا يوجد معلومات لدى الهيئة المحلية عن تاريخ إعداده، وتم تخمين لاكاسا مول فقط مطلع العام 2022.
- ✓ لم تعمل ضريبة الأملاك على تقدير القيم الإيجارية للمباني في البلديات التي تجبي مبالغ مقطوعة حيث أن بعض تلك البلديات تلجئ على جمع مبالغ مقطوعة بسبب عدم وجود تخمين، بيتا، قبلان، كفر ثلث، كفل حارس، قصرة، بيت أمر.

1.3.3. لا تتوفر آليات واضحة من وزارة التربية والتعليم للجان المعارف حول أماكن تواجد

اللجان وإدارة الموظفين واللوازم

لم تصدر وزارة التربية والتعليم أي تعليمات حول آلية تعامل الهيئات المحلية مع موظفي جباية ضريبة المعارف ومكان عملهم، واللوازم التي تحتاجها لجان المعارف حيث تبين وجود تضارب واختلاف بين لجان المعارف في الهيئات المحلية، ويظهر ذلك وفقا لما يلي:

- ✓ بعض الموظفين في لجان المعارف تابعين للبلدية وبعضهم تابع للجان المعارف، والجدول التالي يوضح بعض الأمثلة حول ذلك:

ت	البند	تبعية الموظفين
1	بلدية قبلان	موظفين تابعين للبلدية
2	بلدية كفر ثلث	موظفين تابعين للبلدية
3	بلدية كفل حارس	موظفين تابعين للبلدية

4	بلدية دير الغصون	موظفين تابعين للبلدية
5	بلدية طوباس	موظفين تابعين للبلدية
6	بلدية جنين	موظفين تابعين للجنة المعارف
7	بلدية طولكرم	موظفين تابعين للجنة المعارف
8	بلدية رام الله	موظفين تابعين للجنة المعارف
9	بلدية بيتونيا	موظفين تابعين للجنة المعارف
10	بلدية بيت امر	موظفين تابعين للجنة المعارف
11	بلدية بيت ساحور	موظفين تابعين للجنة المعارف
12	بلدية أريحا	موظفين تابعين للجنة المعارف
13	بلدية البيرة	موظفين تابعين للجنة المعارف

✓ بعض لجان المعارف اتخذت الهيئات المحلية مقرا لها وبعضها استأجر أو اشترى مبنى خارج الهيئة، وكذلك فيما يتعلق باللوازم والقرطاسية، والجدول التالي يوضح بعض الأمثلة حول ذلك:

ت	البند	تبعية الموظفين
1	بلدية دير الغصون	ضمن موظفين البلدية
2	بلدية رام الله	تعمل لجنة معارف رام الله على صرف مبلغ 20,000 دينار لبلدية رام الله سنوياً بدل استخدام مرافق البلدية مكاتب وقرطاسية وهاتف وانترنت وغيرها من المصاريف التشغيلية دون وجود دراسة توضح ما هي المصاريف الفعلية لضريبة المعارف.
3	بلدية جنين	مبنى مستقل لجنة
4	بلدية البيرة	تقوم البلدية بأخذ بدل إيجار من لجنة المعارف بدل استئجار 15 مدرسة في نطاق البلدية بقيمة إيجاريه بلغت 42,400 دينار اردني سنويا

1.4. لم يتم وضع آليات وضوابط تضمن التزام لجان المعارف برفع الموازنات لاعتمادها من قبل الوزارة

تبين لنا عدم التزام العديد من لجان المعارف برفع موازناتها وفقا للأصول لوزارة التربية والتعليم لاعتمادها، كما لم تتخذ الوزارة أي إجراءات بخصوص لجان المعارف التي لا تقوم بتزويد وزارة التربية والتعليم ببيانات أو موازناتها حول ضريبة المعارف وعدم قيام وزارة التربية والتعليم بوضع آليات وضوابط تضمن التزام اللجان برفع الموازنات وفقا لأصول، مما يعيق أعمال الوزارة في متابعة والأشرف على أعمال لجان المعارف في الهيئات المحلية وينعكس على عدم وجود تنسيق بين الوزارة والهيئة المحلية حول الاحتياج من المباني والصيانة للمدارس، حيث تبين أن نسبة 34 من الهيئات المحلية لا تلتزم برفع موازناتها لوزارة التربية والتعليم والأمثلة التالية توضح ذلك:

ت	المديرية	الهيئات الملتزمة برفع موازنة	الهيئات غير الملتزمة برفع موازنة
1	جنين	جنين-يعبد-عراية	اليامون-برقين-سيلة الحارثية-مرج ابن عامر-كفردان
2	قباطية	قباطية - الزبادة	سيلة الظهر-ميثلون-كفر راعي -جبع
3	طوباس	طوباس	عقابا-طومون
4	قلقيلية	قلقيلية-حبله-عزون	جيوس-كفر ثلث
5	طولكرم	طولكرم-عنبتا-دير الغصون	بيت ليد-عتيل-بلعا-زيتا-علا-قنين-كفر اللبد-باقة الشرقية
6	سلفيت	سلفيت	كفر الديك-بروقين-كفل حارس-دير استيا-قرواة بني حسان-بديا-الزاوية-دير بلوط
7	نابلس	نابلس	عصيرة الشمالية-سبسطية-بيت فوريك
8	جنوب نابلس	--	قصرة-بيتا-جماعين-قبلان-عقربا-حوارة
9	رام الله والبييرة	رام الله-البييرة-بيتونيا-بييرزيت-المزرعة الشرقية-بني زيد الغربية-ترمسعيا-ديرديوان-سلواد-روابي	الزيتونة-الاتحاد-ترمسعيا-سنجل-بني زيد الشرقية-عبوين-نعلين-بيت لقيا-الطيبة-سردا وابوقش-عطارة-كوبر
10	بيت لحم	بيت لحم-بيت جالا-جناتة-تقوع-الدوحة	العبيدية-زعترة-الخصر-بيت فجار-بيت ساحور
11	شمال الخليل	الشيخ-بني نعيم-حلحول	بيت امر - صوريف-خاراس-بيت اول-سعير
12	الخليل	-----	الخليل-ترقوميا-تفوح
13	جنوب الخليل	السموع	اذنا-دورا-الياسرية-الظاهرية
14	أريحا	أريحا	العوجا
15	يطا	يطا	الكرمل
	المجموع	35	68

يتبين من الجدول أعلاه ما يلي:

- ثلاثة بلديات من أصل ثمانية في منطقة جنين التعليمية ملتزمة بتقديم موازنة لضريبة المعارف أي ما نسبته 37% من هذه البلديات ملتزمة فقط.
- بلديتين من أصل ستة بلديات في منطقة قباطية التعليمية ملتزمة بتقديم موازنة لضريبة المعارف أي ما نسبته 33% من هذه البلديات ملتزمة فقط.
- بلدية واحدة من أصل ثلاثة بلديات في منطقة طوباس التعليمية ملتزمة بتقديم موازنة لضريبة المعارف أي ما نسبته 33% من هذه البلديات ملتزمة وما نسبته 67% غير ملتزمة بذلك.
- ثلاثة بلديات من أصل خمسة بلديات في منطقة قلقيلية التعليمية ملتزمة بتقديم موازنة لضريبة المعارف أي ما نسبته 60% من هذه البلديات ملتزمة وما نسبته 40% غير ملتزمة بذلك.
- ثلاثة بلديات من أصل احدى عشر بلدية في منطقة طولكرم التعليمية ملتزمة بتقديم موازنة لضريبة المعارف أي ما نسبته 27% من هذه البلديات ملتزمة وما نسبته 73% غير ملتزمة بذلك.
- بلدية واحدة من أصل تسعة بلديات في منطقة سلفيت التعليمية ملتزمة بتقديم موازنة لضريبة المعارف أي ما نسبته 11% من هذه البلديات ملتزمة وهي فقط بلدية سلفيت وما نسبته 89% غير ملتزمة بذلك.
- بلدية واحدة من أصل أربع بلديات في منطقة نابلس التعليمية ملتزمة بتقديم موازنة لضريبة المعارف أي ما نسبته 25% من هذه البلديات ملتزمة وهي فقط بلدية نابلس وما نسبته 75% غير ملتزمة بذلك.
- لا يوجد أي بلدية ملتزمة بتقديم موازنة لمديرية التربية والتعليم كما هو معتمد لمنطقة جنوب نابلس من أصل ستة بلديات.
- عشرة بلديات من أصل اثنان وعشرون بلدية في منطقة رام الله والبيرة التعليمية ملتزمة بتقديم موازنة لضريبة المعارف أي ما نسبته 45% من هذه البلديات ملتزمة وما نسبته 55% غير ملتزمة بذلك.
- خمسة بلديات من أصل عشرة بلديات في منطقة بيت لحم التعليمية ملتزمة بتقديم موازنة لضريبة المعارف أي ما نسبته 50% من هذه البلديات ملتزمة وما نسبته 50% غير ملتزمة بذلك.
- ثلاثة بلديات من أصل ثمانية بلديات في منطقة شمال الخليل التعليمية ملتزمة بتقديم موازنة لضريبة المعارف أي ما نسبته 37% من هذه البلديات ملتزمة وما نسبته 63% غير ملتزمة بذلك.
- بلدية من أصل خمسة بلديات في منطقة جنوب الخليل التعليمية ملتزمة بتقديم موازنة لضريبة المعارف أي ما نسبته 20% من هذه البلديات ملتزمة وما نسبته 80% غير ملتزمة بذلك.
- لا يوجد أي بلدية ملتزمة بتقديم موازنة لمديرية التربية والتعليم كما هو معتمد لمنطقة الخليل التعليمية من أصل ثلاثة بلديات ومنها بلدية كبرى كبلدية مدينة الخليل.
- بلدية واحدة من أصل بلديتين في منطقة أريحا التعليمية ملتزمة بتقديم موازنة لضريبة المعارف أي ما نسبته 50% من هذه البلديات ملتزمة وما نسبته 50% غير ملتزمة بذلك.

- بلدية واحدة أصل بلديتين في منطقة يطا التعليمية ملتزمة بتقديم موازنة لضريبة المعارف من أي ما نسبت 50% من هذه البلديات ملتزمة وما نسبته 50% غير ملتزمة بذلك.

1.5 غياب الإشراف والرقابة على أعمال لجان ضريبة المعارف

تبين لنا غياب توفر آليات وضوابط للإشراف والرقابة على أعمال معظم لجان المعارف سواء من قبل وزارة التربية والتعليم أو من قبل الهيئات المحلية، حيث لا يوجد تدقيق على آليات الصرف والجباية ولا جرد للصاديق ولم يتم تشكيل لجان للتدقيق على أعمال تلك اللجان، والأمثلة التالية توضح ذلك:

1. تعمل بعض البلديات على إصدار قوائم مالية مدققة وتدقيق كافة حساباتها من خلال مدقق حسابات خارجي كأجراء إضافي للرقابة على ضريبة المعارف كما في بلديات رام الله والبيرة وبما نسبته 7% من الهيئات المحلية المختارة.
2. تتبع بعض البلديات سبل الرقابة الموجودة في الهيئة المحلية نفسها دون وجود إجراءات إضافية من قبل البلدية أو وزارة التربية والتعليم مثل بلديات بيتا وقلبان ودير الغصون وطوباس وبيت ساحور وأريحا وبيتونيا وبما نسبته 30% من العينة التي تم أخذها في التقرير.
3. عملت لجنة ضريبة التربية والتعليم في طولكرم على تأمين الجباه لديها ضد خيانة الأمانة كإجراء إضافي للرقابة على ضريبة التربية والتعليم، بالإضافة إلى توقيع كافة الموظفين لديها على دليل الإجراءات الواجب اتباعه وذلك كإجراء إضافي في ضبط الأموال ولكي لا يكون هناك مبرر عدم العلم بالإجراء المتبع.
4. يعمل رئيس شعبة الجباية في لجنة التربية والتعليم في جنين على تحديد خط سير موظف الجباية الميدانية ويدقق الإيصالات بناء على خط سير الجابي كما يتم عملية تدقيق إضافية من قبل المدير المالي للجنة ضريبة التربية والتعليم.
5. ضعف الإشراف من قبل وزارة الحكم المحلي على ضريبة المعارف في الهيئات المحلية، حيث لم يتبين قيامها بتدقيق حسابات المعارف الخاصة بالهيئات المحلية، ولا يوجد سوى تقرير واحد يخص الموضوع خلال آخر 5 سنوات تم التطرق فيه للجباية فقط ونسبها وآلياتها دون وجود تدقيق مفصل.
6. عدم اتخاذ وزارة التربية والتعليم الإجراءات اللازمة بحق العديد من لجان المعارف والهيئات المحلية التي تقوم باستغلال إيرادات ضريبة المعارف لغير الأغراض والهدف المخصصة لها، حيث سيظهر في التقرير أمثلة حول ذلك.¹

¹ ص (42) ملاحظة 2.6

2. صعف فاعلية وكفاءة إجراءات لجان المعارف في إدارة ضريبة المعارف

تدار ضريبة المعارف من قبل لجان ضريبة المعارف، وهي لجان يرأسها رئيس الهيئة المحلية ومدير مديرية وزارة التربية والتعليم في المحافظة، وثلاثة أعضاء من لجنة التعليم المحلية - أعضاء، وفقاً للمادة (5) من رقم 1194 أمر بشأن تعديل أنظمة ضريبة التعليم، ومن خلال عملية التدقيق على أعمال لجان ضريبة المعارف في بعض الهيئات المحلية توصل الديوان إلى وجود ضعف في فعالية وكفاءة إدارة لجان المعارف في تلك الهيئات وفقاً للأسباب التالية:

2.1. عدم تشكيل لجان معارف في العديد من مناطق الهيئات المحلية

يجب أن يكون في كل الهيئات المحلية لجنة تسمى بلجنة ضريبة المعارف وذلك بموجب المادة رقم 5 من نظام ضريبة المعارف المعدل رقم 1 لسنة 1958 "تتفق ضريبة المعارف على إنشاء أبنية للمدارس أو استئجارها أو صيانتها وتأثيثها أو تأدية رواتب المعلمين والمعلمات والأذنة والجباة والموظفين الآخرين والنفقات الأخرى على أن يجري ذلك بمعرفة لجان تسمى (لجان ضريبة المعارف) وقوامها: في المناطق البلدية: وكيل وزارة المعارف أو من ينيبه والمحافظ أو المتصرف أو من ينيبه وثلاثة من أعضاء لجنة المعارف المحلية ويرأس اللجنة المحافظ أو المتصرف إذا كان حاضراً بالذات وإلا الموظف الأعلى درجة، في القرى: الحاكم الإداري ومفتش المعارف في اللواء أو من ينيبه وثلاثة من أعضاء المعارف المحلية ويرأس اللجنة الحاكم الإداري"، إلا أنه ومن خلال الفحص تبين ما يلي:

- عدم وجود لجان ضريبة معارف في بعض الهيئات المحلية على الرغم من قيامها بجمع ضريبة المعارف وذلك كما في بلديات بيتا وقلان والزبايدة وكفر ثلث وكفل حارس.
 - لا يوجد ممثل لوزارة التربية والتعليم في لجنة ضريبة المعارف كما في بلدية سردا أبو قش.
 - لم تعمل بعض البلديات على تزويد فريق الديوان بكتب تشكيل لجان المعارف كما في بلديات بيتونيا وبيت ساحور.
 - تعمل الهيئات المحلية (المجلس البلدي) بمثابة لجنة معارف وتتخذ قراراتها بناء على جلسات مجلس بلدي وذلك في كل من بلديات قبلان والزبايدة وكفر ثلث وكفل حارس.
 - تعمل اللجنة المالية في بلدية بيتا كلجنة ضريبة معارف.
- ونذكر فيما يلي أمثلة على الهيئات المحلية فيما يتعلق بوجود أو عدم وجود لجان معارف

ت	الهيئة المحلية	تشكيل لجنة ضريبة المعارف كتاب
	بلدية بيتا	لا يوجد
	قلان بلدية	لا يوجد لجنة معارف
	بلدية الزبايدة	لا يوجد لجنة معارف
	بلدية كفر ثلث	لا يوجد
	بلدية كفل حارس	لا يوجد لجنة معارف
	بلدية بلعا	لا يوجد
	بلدية عتيل	لا يوجد

بلدية دير الغصون	يوجد
بلدية النويعة	لا يوجد
بلدية صوريف	لا يوجد
قراوة بني حسان	لا يوجد
بلدية عقربا	لا يوجد
بلدية طوباس	يوجد
بلدية جنين	يوجد
بلدية قصره	لا يوجد
بلدية طولكرم	يوجد
رام الله	يوجد
بلدية بيتونيا	يوجد
بلدية سردا أبو قش	تم تشكيل لجنة للمعارف داخل البلدية بتاريخ 2022/2/19 حيث تشكلت من أعضاء في البلدية دون رئاسة رئيس البلدية وعدم إبلاغ التربية بذلك
بلدية بيت امر	يوجد
بلدية أريحا	يوجد
بلدية البيرة	يوجد

2.2. لا يوجد آلية موحدة تعتمد عليها لجان المعارف في السجلات المستخدمة لتسجيل ضريبة المعارف

يجب أن تكون الآليات التي تسجل فيها ضريبة التربية والتعليم "المعارف" موحدة في كافة لجان ضريبة التربية والتعليم إلا أن فريق التدقيق لاحظ وجود تفاوت بين لجان المعارف وعدم وجود إجراءات وآليات موحدة لعملية تسجيل ضريبة المعارف، ونذكر فيما يلي السجلات والبرامج المستخدمة وآليات تسجيل ضريبة المعارف:

2.2.1. سجلات التحقيقات والبرامج المستخدمة لتسجيل مستحقات ضريبة المعارف

بعض البلديات تستخدم السجلات الورقية وبعضها تستخدم أنظمة محوسبة تم شراؤها، وبعضها صمم برامج خاصة بجهود ذاتية، والأمثلة التالية توضح ذلك:

- تعمل بعض لجان التربية والتعليم على استخدام برنامج محاسبي خاص بها منفصل بشكل تام عن حسابات الهيئة المحلية التي تقع ضمن حدودها كما في لجنتي معارف طولكرم وجنين.
- عملت بعض البلديات على تطوير برامج لتسجيل وتقييم ضريبة المعارف على المواطنين بشكل ذاتي كما في لجنة معارف دير الغصون حيث يتم استخدام برنامج (Access).
- تعمل بعض الهيئات المحلية على دمج حسابات ضريبة التربية والتعليم على نفس البرنامج المحاسبي الخاص بالبلدية من خلال فتح مساق بيانات خاصة بـضريبة التربية والتعليم كما في بلدية طوباس.

- يعمل الجزء الأكبر من البلديات على دمج حسابات ضريبة التربية والتعليم مع حسابات البلدية مثل بلديات قبلان والزبايدة وبيتا وكفر ثلث وكفل حارس وبلدية سردا أبو قش.

2.2.2. آليات التسجيل المستخدمة في ضريبة المعارف

بعد الاطلاع وتحليل البيانات المسجلة في بعض لجان المعارف ونتيجة لاختلاف آليات التسجيل تم تسجيل الملاحظات التالية:

- تقوم بعض لجان ضريبة التربية والتعليم بقيد المبالغ المستحقة على المواطنين من خلال قيد الكتروني يتم تسجيله الكترونيا عبر البرنامج المحوسب الذي تستخدمه اللجنة مثال ذلك لجان التربية والتعليم في كل من بلدية طولكرم وبلدية جنين وطوباس.
- تقوم بعض الهيئات المحلية بالتسجيل عبر النظام بشكل يدوي على البرنامج المحاسبي المستخدم في البلدية مما قد يجعل هذا القيد عرضة لخطر وجود أخطاء في المبالغ التي يجب تحصيلها من المواطنين مثل بلدية كفل حارس.
- تقوم بعض الهيئات المحلية بتسجيل المبالغ المستحقة على المواطنين المكلفين من خلال نقل جداول المستحقات من سنة إلى سنة أخرى عبر برنامج (ACCESS) مما قد يؤدي إلى إغفال بعض التعديلات التي تمت على عمليات التخمين مثل بلدية دير الغصون.
- تقوم بعض الهيئات المحلية التي تدير لجان ضريبة التربية والتعليم على قيد مبلغ شهري وربطه عبر برنامج الدفع المسبق للكهرباء بحيث لا يمكن للمواطن شحن عداد الكهرباء الخاص به دون دفع ضريبة المعارف مثل بلدية الزبايدة وقبلان وبيتا وكفر ثلث وبيتا امر فيما يخص المواطنين الذين لديهم عدادات دفع مسبق.
- تقوم بلدية بيتا امر فيما يخص المواطنين الذين تصدر لهم فواتير كهرباء بتحميلهم مبلغ 5 شيقل شهرياً كضريبة معارف.

2.3. لا يوجد آلية موحدة تعتمد عليها الهيئات المحلية في احتساب وتقدير ضريبة التربية والتعليم

يجب أن يكون هناك آلية موحدة لتقدير مستحقات ضريبة التربية والتعليم على المواطنين المكلفين مبنية على صافي القيمة الإيجارية إلا أن فريق الديوان ومن خلال أعمال التدقيق توصل إلى وجود تضارب بين الهيئات المحلية ولجان المعارف في قيمة النسبة التي يتم جبايتها من ضريبة المعارف وذلك بسبب قدم التشريعات والتعديلات عليها، مما نتج عنه وجود اختلاف وتضارب في قيمة النسبة والأمثلة التالية توضح ذلك:

ت	النسبة	الهيئة المحلية	النسبة
1	بلديات تجبي بنسبة %7	بلديات طولكرم وجنين ودير الغصون وطوباس ورام الله وبيت ساحور والبييرة	%29

2	بلديات تجبي بنسبة %5	بلدية أريحا	%4
3	بلديات تجبي بنسبة %3	بلدية بيت جالا	%4
4	مبلغ مقطوع سنويا	بلدية كفل حارس	%4
5	مبلغ مقطوع شهريا	بلديات بيتا وبيت امر وقلان و الزبادة وكفر ثلث	%19
6	بلديات لا تجبي	بلديات حوارة وبلعا وعتيل والنويعمة وصوريف وقرارة بني حسان وعقربا وقصرة والمزرعة الغربية وكوبر وبيت عور التحتا	%40

- تعمل بعض الهيئات المحلية التي تجبي ضريبة التربية والتعليم على تقدير المبالغ المستحقة من المواطنين المكلفين على أساس 7% من صافي القيمة الإيجارية وذلك عملاً بالمادة رقم 2 من الأمر العسكري رقم 1194 الصادر في العام 1987 حيث يتم تقدير قيمة المباني بناء على قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم 6 من العام 1952 كما في بلديات طولكرم وجنين ودير الغصون وطوباس ورام الله وبيت ساحور وأريحا والبيرة وبما نسبته 29% من العينة المختارة.
- تعمل بعض الهيئات المحلية على تقدير المبالغ الواجب تحصيلها من المواطنين على أساس 3% من صافي القيمة الإيجارية وذلك عملاً بالمادة رقم 2 من نظام المعارف رقم 53 لسنة 1960 حيث يتم تقدير قيمة المباني بناء على قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم 6 من العام 1952 كما في بلدية بيت جالا وبما نسبته 4% من العينة.
- تعمل بعض الهيئات المحلية على تقدير المبالغ الواجب تحصيلها من المواطنين على أساس 5% من صافي القيمة الإيجارية وذلك عملاً بالمادة رقم 1 من الأمر العسكري رقم 763 الصادر في العام 1978 حيث يتم تقدير قيمة المباني بناء على قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم 6 من العام 1952 كما في بلدية أريحا حيث كان هذا هو الإجراء المعمول به لغاية 2021\12\31 وتم تعديل ذلك ليصبح 7% بناء على الجلسة المنعقدة بتاريخ 2021\11\24 ليصبح سارياً من تاريخ 2022\11\1.
- تعمل بعض البلديات التي تجبي ضريبة التربية والتعليم على تقدير مبالغ مقطوعة بشكل سنوي على المواطنين المتزوجين دون وجود إحصائيات حول المواطنين المتزوجين في تلك البلديات وبغض النظر عن القيمة الإيجارية للمباني التي يقطنونها ومثال ذلك بلدية كفل حارس
- تعمل بعض البلديات بتقدير ضريبة المعارف المستحقة على المواطنين المكلفين لديها بمبلغ مقطوع شهريا والأمثلة التالية توضح ذلك:
- ✓ تقوم بعض البلديات بتقدير ضريبة التربية والتعليم بمبلغ مقطوع بقيمة (5) شيقل شهريا يتم إضافته على بند الخدمات كما في بلدية بيتا وبلدية بيت امر وبلدية قلان.
- ✓ تقوم بعض البلديات بتقدير ضريبة التربية والتعليم بمبلغ مقطوع بقيمة (3) شيقل شهريا يتم اضافته على فاتورة الكهرباء مثل بلدية الزبادة.

- ✓ تقوم بعض البلديات بتقدير ضريبة التربية والتعليم بمبلغ مقطوع بقيمة (1) شيقل شهرياً كما في بلدية كفر ثلث يتم تحميله على المشتركين عبر عدادات المياه أو الكهرباء.
- 40% من الهيئات المحلية عينة التدقيق لا تقوم بجباية ضريبة المعارف وهي كل من بلديات حوارة وبلعا وعتيل والنويعمة وصوريف وقراوة بني حسان وعقربا وقصره والمزرعة الغربية وكوبر وبيت عور التحتا.

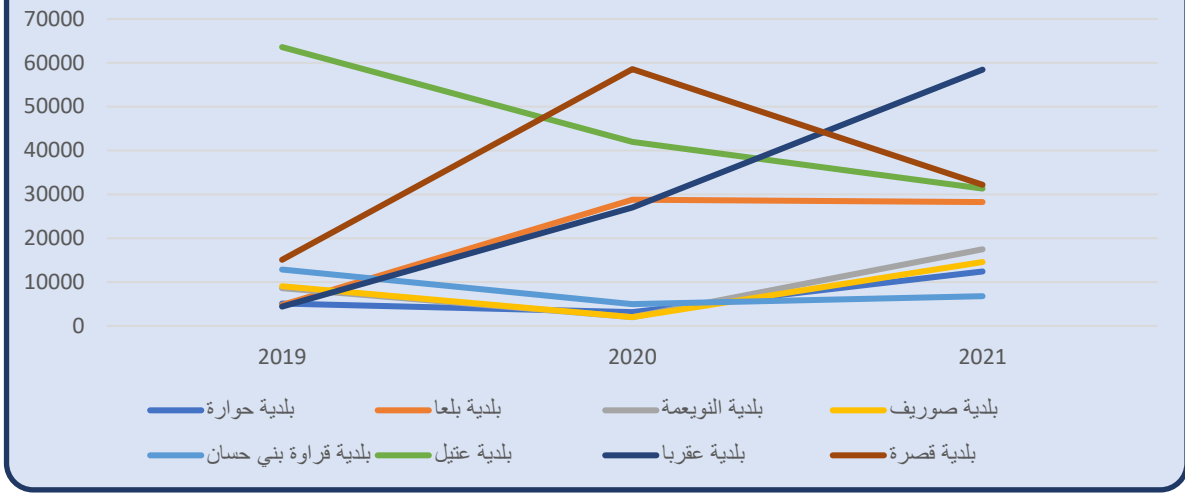
2.4. الصرف على صيانة المدارس بالرغم من عدم جباية ضريبة معارف.

يجب أن يكون الإنفاق على صيانة المدارس من خلال الأموال التي تتم جبايتها من ضريبة المعارف، وذلك بموجب المادة رقم 5 من نظام ضريبة المعارف المعدل رقم 1 لسنة 1958 تتفق ضريبة المعارف على إنشاء أبنية للمدارس أو استئجارها أو صيانتها وتأثيثها أو تأدية رواتب المعلمين والمعلمات والأذنة والجباة والموظفين الآخرين والنفقات الأخرى، إلا انه ومن خلال التدقيق تبين لفريق الديوان صرف بعض الهيئات المحلية لمبالغ مرتفعة على الرغم من أنها لا تقوم بجباية ضريبة معارف وفقا للأصول، والجدول التالي يوضح ذلك:

جدول يوضح التالي يوضح المبالغ المصروفة على صيانة المدارس خلال الفترة (2019-2021)

ت	اسم البلدية	صيانة مدارس 2019/شيقل	صيانة مدارس 2020/شيقل	صيانة مدارس 2021/شيقل
1	بلدية حوارة	5,089	3,148	12,418
2	بلدية بلعا	4,775	28,786	28,214
3	بلدية النويعمة	8,580	2,000	17,480
4	بلدية صوريف	9,022	2,000	14,573
5	بلدية قراوة بني حسان	12,861	4,970	6,760
6	بلدية عتيل	63,590	41,950	31,320
7	بلدية عقربا	4,410	27,017.5	58,440
8	بلدية قصره	15,080	58,565	32,219

الصرف على صيانة المدارس



يتضح من الجدول والرسم البياني السابق ما يلي:

- ارتفاع مصاريف صيانة المدارس في بلدية عقربا بصورة عالية جداً بين العامين 2019 و 2020 حيث ارتفعت بمبلغ 22,607.5 شيقل ونسبة 512% ثم عادت لترتفع في العام 2021 عن العام 2020 بمبلغ 31,422.5 شيقل وبما نسبته 116% ، وبذلك تكون مرتفعة عن العام 2019 بمبلغ 54,030 وبما نسبته 1225%.
- ارتفاع مصاريف صيانة المدارس في بلدية بلعا في العام 2020 عن العام 2019 بمبلغ 20,011 شيقل وبما نسبته 503%.
- ارتفاع مصاريف صيانة المدارس في بلدة قصره في العام 2020 عن العام 2019 بمبلغ 43,485 وبما نسبته 288% لتعود وتنخفض في العام 2021 عن العام 2020 بمبلغ 26,346 شيقل وبما نسبته 45% ومع ذلك فإنها مرتفعة عن العام 2019 بمبلغ 17,139 شيقلة وبما نسبته 114%.
- ارتفاع مصاريف صيانة المدارس في بلدية حوارة في العام 2021 عن العام 2019 بمبلغ 7,329 شيقل وبما نسبته 144% وكذلك فإنها مرتفعة عن العام 2020 بمبلغ 9,270 شيقل وما نسبته 294%.
- ارتفاع مصاريف صيانة المدارس في بلدية النويعة في العام 2021 عن العام 2019 بمبلغ 8,900 شيقل وبما نسبته 104% وكذلك فإنها مرتفعة بشكل عالي جداً عن العام 2020 بمبلغ 15,480 شيقل وما نسبته 774%.
- ارتفاع مصاريف صيانة المدارس في بلدية صوريف في العام 2021 عن العام 2019 بمبلغ 5,551 شيقل وبما نسبته 62% وكذلك فإنها مرتفعة بشكل عالي جداً عن العام 2020 بمبلغ 12,573 شيقل وما نسبته 629%.
- انخفاض مصاريف صيانة المدارس في بلدية عتيل في العام 2021 عن العام 2020 بمبلغ 10630 شيقل وبما نسبته 25% كما أنها انخفضت عن العام 2019 بمبلغ 32,360 شيقل وبما نسبته 51%.

- ارتفاع مصاريف صيانة المدارس في بلدية قراوة بني حسان في العام 2021 عن العام 2020 بمبلغ 1,790 شيقل وبما نسبته 36% ولكنها منخفضة عن العام 2019 بمبلغ 6,101 شيقل وبما نسبته 47%.

- قامت بلدية عقربا بدفع مبلغ 215,023 شيقل كمساهمة من صندوق البلدية في بناء أحد مدارس البلدة على الرغم من عدم قيام البلدية بجمع ضريبة المعارف.

2.5. ضعف فاعلية عمليات الجباية لدى لجان المعارف

تبين وجود ضعف في عمليات التحصيل لدى لجان المعارف والهيئات المحلية، وذلك نتيجة لعدم تفعيل نظام الغرامات لغير الملتزمين بدفعها، بالإضافة إلى عدم ربط ضريبة المعارف في معظم الهيئات المحلية بتقديم براءة ذمة أو ربطها بالخدمات الأخرى في الهيئات المحلية أو لدى المؤسسات الحكومية ذات العلاقة، حيث أشارت المادة رقم (3) في الفقرة (ب) من نظام ضريبة المعارف المعدل رقم 12 لسنة 1961 باعتبار الضريبة مؤمنة تأميناً أولياً بالملك ولا يجوز تسجيل أية معاملة تجري بشأن ذلك الملك على اختلاف أنواعه في سجلات الحكومة أو المؤسسات العامة مالم تستوفي ضريبة المعارف المستحقة عليه، بالإضافة إلى استيفاء غرامة بنسبة خمسة في المئة عن المبالغ المستحقة الأداء إذا دفعت من سنة التحقق وعشرة بالمئة إذا تأخر دفعها عن سنة التحقق إلا أن الهيئات المحلية لا تعمل على إضافة مخالفات على المواطنين غير الملتزمين بالدفع مما أدى إلى تراكم مبالغ الذمم المستحقة على المواطنين، والجدول التالي يبين الذمم المستحقة على المواطنين:

ت	اسم البلدية	مبلغ الذمم
1	بلدية طولكرم	1,948,460 دينار
2	بلدية طوباس	479,311.32 دينار
3	بلدية جنين	1,601,405 دينار
4	بلدية رام الله	8,000,000 دينار
5	بلدية بيتونيا	2,681,266 دينار
6	بلدية دير الغصون	140,000 دينار
7	بلدية كفل حارس	29,753.75 شيقل
8	بلدية سردا أبو قش	142,000 دينار
9	بلدية بيت ساحور	752473 شيقل
10	بلدية أريحا	1,010,742 دينار
11	بلدية البيرة	6,347,733 دينار

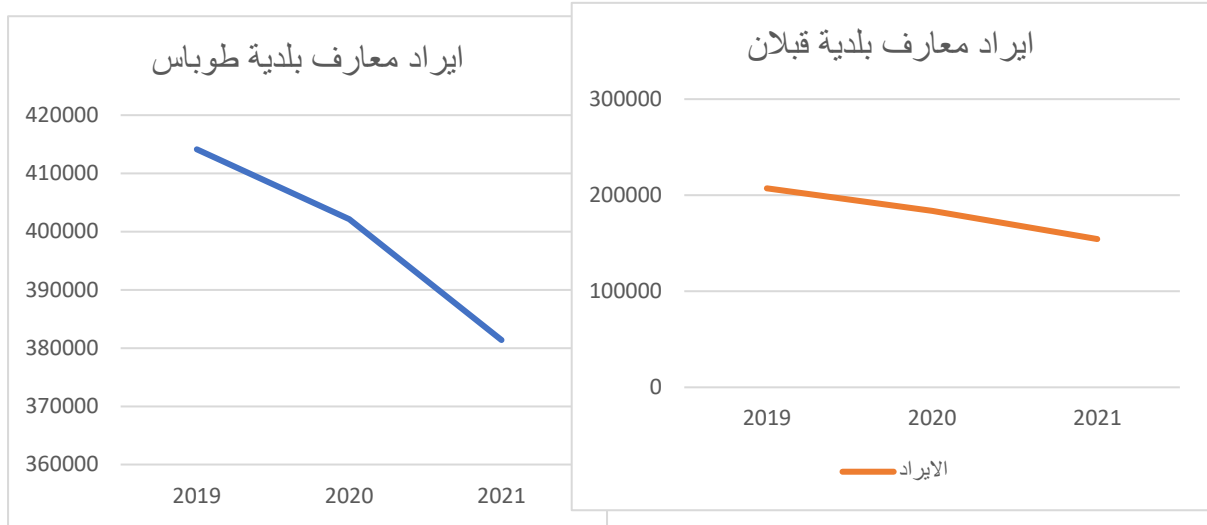
من الجدول السابق يلاحظ:

1. ارتفاع مبلغ الذمم المستحقة على المواطنين في بلدية رام الله حيث بلغت 8 مليون دينار.
2. ارتفاع الذمم المستحقة على المواطنين في بلدية البيرة حيث بلغت 6,347,733 دينار.
3. بلغت الذمم المستحقة على المواطنين في بلدية سردا أبو قش 140,000 دينار على الرغم من أن البلدية تعمل على تحصيل الضريبة منذ العام 2019 فقط.
4. على الرغم من عدم حصر كافة المتزوجين في بلدية كفل حارس إلا أن المبلغ الذمم المسجلة على المواطنين تعتبر كبيرة جدا كون المبلغ الذي يتم تحصيله فقط 15 شقل سنوياً.
5. وجود تفاوت في عمليات الجباية بين البلديات مما يعطي مؤشر حول الضعف في آليات الجباية، والجدول التالي يوضح إيرادات لجان المعارف خلال السنوات 2019-2021:

	2021		2020		2019		
	دينار	شقل	دينار	شقل	دينار	شقل	
طولكرم	13979	443158	2726 6	790654	953 6	430982	110879 1
قنات	-	154343	-	183639	-	-	207165
كفر ثلث	-	10628	-	10784	-	-	10251
كفل حارس	-	14004.25	-	6426.75	-	-	2940
طوب اس	-	381381	-	402150	-	-	414135
جنين	-	-----	-	121696 8	-	267986	175028 1
بيتا	-	152969.6 6	-	146575	-	-	144568
رام الله	-	8285149	-	737751 9	-	-	715964 0
سردا	21580 6	9868	16735	4818	4718	7365	2827
بيت امر	-	37120	-	17803	-	-	21579
أريحا	-	143567	-	151512	-	145845	-
البيرة	-	141549 9	-	131397 6	-	150527 1	-

ويظهر من الجدول التالي ما يلي:

- تراجع عمليات الجباية في بعض اللجان خلال السنوات 2019-2021، حيث يظهر لنا ذلك في كل من بلدية طوباس بلدية قبلان، تراجع إيراداتهما خلال تلك الفترة:



- التفاوت في إجمالي المبالغ المحصلة من قبل بعض لجان المعارف خلال 3 أعوام ارتفاعا وانخفاضا، ما يعطي مؤشر على إلى وجود ضعف في عملية الجباية وغياب آليات واضحة للتحصيل وفقا للأمثلة التالية:

2021		2020		2019		
دينار	شيقل	دينار	شيقل	دينار	شيقل	
-	14004.25	-	6426.75	-	2940	كفل حارس
-	37120	-	17803	-	21579	بيت امر
1415499	-	1313976	-	1505271	-	البيرة

6. ضعف الالتزام من قبل بعض موظفي الهيئات المحلية ولجان المعارف في دفع رسوم ضريبة المعارف، حيث تبين لنا وجود بعض الهيئات لا يلتزم موظفيها بدفع ضريبة المعارف والأمثلة التالية توضح ذلك:

- بلغت الديون على موظفي بلدية سلفيت ما يقارب 4298 دينار أردني.
- بلغت الديون على موظفي بلدية بيتونيا ما يقارب 8618 دينار أردني.
- بلغت الديون على موظفي بلدية سردا أبو قش 478 دينار أردني.

2.6. الصرف من ضريبة المعارف على بنود خارج نطاق الهدف التي أنشأت من أجله

لا تتوفر آلية واضحة من قبل لجان المعارف للصرف على نفقات المعارف بشكل واضح وفقاً للهدف التي فرضت من أجله ضريبة المعارف، وبالرغم من أن القانون وضع آليات صرف إيرادات ضريبة المعارف (حيث أشارت المادة رقم (5) من نظام المعارف 1956، إلى انه تنفق الضريبة على إنشاء أبنية للمدارس أو استئجارها أو صيانتها أو تأثيثها أو تأدية رواتب المعلمين والمعلمات والأذنة)، إلا أن معظم لجان المعارف تقوم بالصرف دون الاعتماد على دراسات تحدد الاحتياج الفعلي، ودون التنسيق مع وزارة التربية والتعليم، مما يترتب عليه عدم تحقيق الهدف من تحصيل تلك الضريبة وضعف قيامها بالدور الذي يقع على عاتقها في مساعدة وزارة التربية والتعليم في تقديم الدعم المادي للمدارس، والأمثلة التالية توضح ذلك:

- صرف مبلغ 2000 شيقل مساهمة من بلدية عقربا في نقل مديرية تربية وتعليم جنوب نابلس، حيث وجه مدير المديرية كتاب لكافة الهيئات المحلية مطالباً إياها المساهمة في نقل المديرية.
- قامت بلدية رام الله بسد العجز في ميزانية البلدية من خلال استخدام أموال ضريبة المعارف (قرض) حيث بلغ رصيد الذمم المستحقة على بلدية رام الله 18,239,160 شيقل نهاية العام 2021 مع العلم أنها كانت 24,185,941 شيقل نهاية العام 2020.
- وافقت لجنة معارف البيرة على منح البلدية قرض مسترد من ضريبة المعارف في جلسة رقم 2019/35 بتاريخ 2019/10/02 بمبلغ 800,000 دينار أردني ثم عادت اللجنة ووافقت على منح البلدية قرض اخر بتاريخ 2020/10/10 ضمن جلسة معارف رقم 2020/28 بمبلغ 5,000,000 شيقل.
- عملت بلدية بيتا على استخدام بمبلغ 20,935 شيقل من الأموال الموجود في الحساب البنكي للمعارف لسد العجز في حساب البلدية الرئيسي بتاريخ 2021/12/23.
- لم تعمل بلدية بيتا على تحويل كافة مستحقات ضريبة المعارف إلى الحساب البنكي الخاص بها خلال العام 2021 حيث أنها حولت مبلغ 112,283 شيقل من أصل 152.969.66 شيقل تمت جبايتها من المواطنين أي أن المبلغ غير المحول 40686.66 شيقل تخص العام 2021 ولم تقم البلدية بإثبات ذلك ضمن حسابات البلدية حيث لا يوجد قوائم مالية منفصلة لضريبة المعارف.
- بلدية بيت ساحور في العام 2021: 1500 شيقل بدل نظام الصوت لإحياء مهرجان في إحدى المدارس، 2400 شيقل بدل ضيافة في مهرجان بيت ساحور.
- بلدية بيت أمر تبرع بمبلغ 7000 شيقل بتاريخ 2021/04/12، بموجب قرار مجلس بلدي.

2.7. غياب عملية التخطيط في الصرف على صيانة المدارس في معظم لجان المعارف:

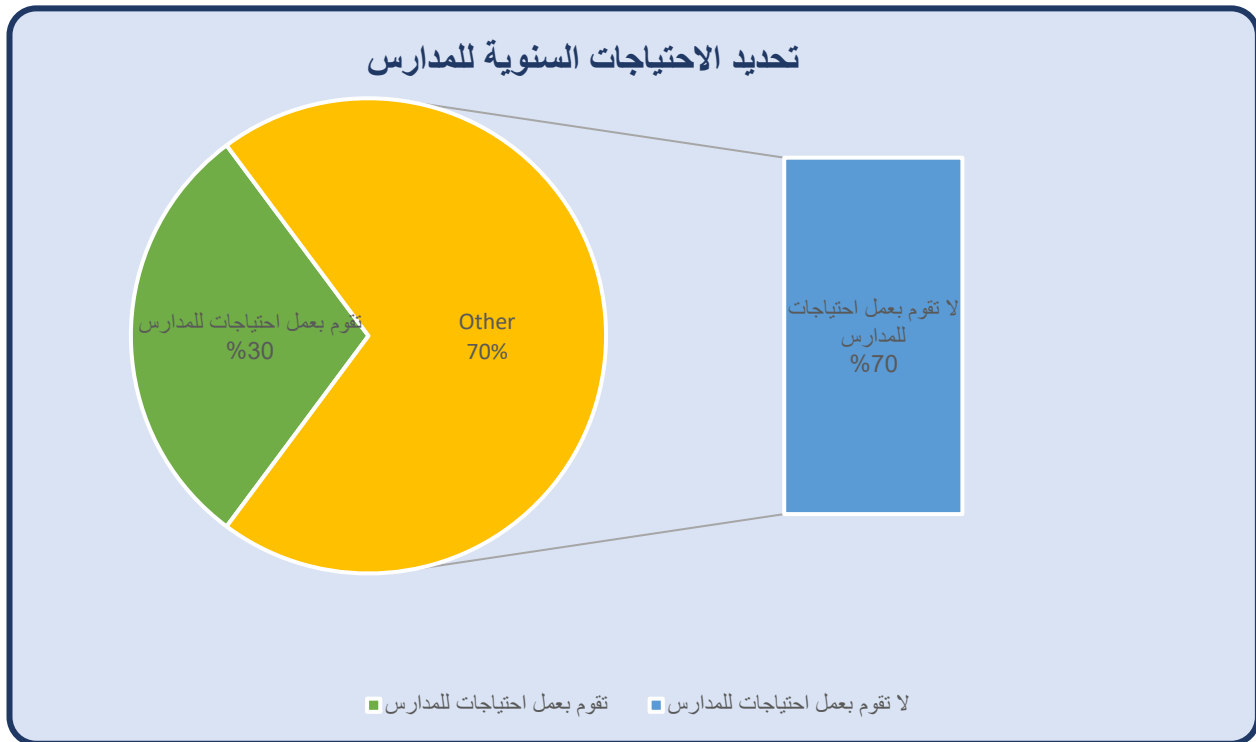
يجب أن تقوم لجان المعارف والهيئات التي تجبي ضريبة المعارف على تحديد احتياجات المدارس بشكل سنوي لتنظيم عمليات الصرف على صيانة المدارس، والتنسيق مع وزارة التربية، وذلك للصرف على البنود وفقاً للاحتياج الفعلي، حيث إن عدم إعداد قوائم الاحتياجات المدرسية بشكل مخطط له وعدم ارتباطها مع الموازنات المعتمدة مسبقاً، قد يؤدي إلى الصرف بشكل عشوائي وحرمان المدارس ذات الاحتياج الفعلي من حقها في الدعم، والجدول التالي يوضح الآلية المتبعة في تحديد الاحتياجات:

تحديد الاحتياجات المدرسية			البلدية	ت
2021	2020	2019		
لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	بيتا	1
لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	حوارة	2
لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	قבלان	3
لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	الزبادة	4
لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	كفر ثلث	5
لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	كفل حارس	6
لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	بلعا	7
لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	عتيل	8
لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	دير الغصون	9
يوجد	لا يوجد	لا يوجد	النويعة	10
لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	صوريف	11
لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	قرواة بني حسان	12
يوجد	يوجد	يوجد	عقربا	13
لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد	طوباس	14
تم عمل خطة لخمس سنوات تبين الاحتياجات من صيانة مدارس وبناء ويتم معالجة الأمور الطارئة أولاً بأول من خلال كتب ترسلها المدارس للجنة والتي يمثل فيها مدير تربية وتعليم جنين			جنين	15
يوجد	يوجد	يوجد	قصرة	16
يوجد	يوجد	يوجد	طولكرم	17
يوجد	يوجد	يوجد	رام الله	18
لا يتم عمل جولات على المدارس للتأكد من الاحتياجات الفعلية لها وانما يتم حسب الحاجة الفورية والطارئة من خلال كتب ترفها المدارس للجنة.			بيتونيا	19
مرفق ورقي بعض كتب الاحتياجات لمدارس سردا وابو قش مثل مدرسة بنات ابو قش ومدرسة سردا الاساسية			سردا وابو قش	20
لا يتم الجباية	لا يتم الجباية	لا يتم الجباية	المزرعة الغربية	21
لا يتم الجباية	لا يتم الجباية	لا يتم الجباية	كوبر	22

23	بيت عور التحتا	لا يتم الجباية مع العلم أن المجتمع المحلي يساهم بشكل فعال		
24	بيت امر	يوجد موازنة موزعة فيها احتياجات كل مدرسة		
25	بيت ساحور	لا يوجد	لا يوجد	لا يوجد
26	أريحا	لم يتم تزويد الديوان بذلك		
27	البيرة	لا يوجد	موجود في محاضر الاجتماعات	موجود في محاضر الاجتماعات

من خلال الزيارات الميدانية التي قام بها الديوان لـ 27 بلدية في مختلف المحافظات ومن خلال جمع البيانات المختلفة وتحليلها فقد توصل الديوان إلى ما يلي:

- تسعة عشرة بلدية من أصل سبعة وعشرون بلدية قام الديوان بزيارتها لا تقوم بإعداد احتياجاتها السنوية للمدارس وفقاً للأصول أي ما نسبته 70% بالمائة من هذه البلديات لا تعمل على تحديد الاحتياجات مسبقاً والرسم البياني التالي يوضح ذلك: -



- عملت لجنة ضريبية التربية والتعليم في مدينة جنين على تحديد احتياجات من خلال خطة استراتيجية لبناء وصيانة مدارس في العام 2017 لمدة 5 سنوات، ولكن ذلك لا يغطي الاحتياجات السنوية والطارئة حيث يتم التعامل معها من خلال كتب توجه مباشرة إلى اللجنة والتي تتخذ القرار بشأنها.
- تعمل بعض الهيئات المحلية على سد احتياجات المدارس من خلال كتب يتم إرسالها مباشرة من المدارس إلى الهيئة المحلية دون وجود ممثل عن وزارة التربية والتعليم مثل بلدية سردا أبو قش.

- تعمل بعض الهيئات المحلية على سد احتياجات المداس من خلال كتب يتم إرسالها مباشرة من المدارس إلى الهيئة المحلية بشرط أن تكون مصدقة من مديرية التربية والتعليم مثل بلدية بيتا.
- تعمل بعض الهيئات المحلية على سد احتياجات المداس من خلال كتب يتم إرسالها مباشرة من المدارس إلى الهيئة المحلية حيث أن مديرية التربية والتعليم ممثلة في لجنة المعارف مثل بلدية بيتونيا.

2.8. إعفاء بعض المباني من رسوم ضريبة المعارف خلافا للأصول

- قيام بعض لجان المعارف في بعض الهيئات المحلية بإعفاء بعض المباني بصورة غير مباشرة من ضريبة التربية والتعليم، خلافا للمادة (3) من نظام ضريبة المعارف المعدل رقم (12) لسنة 1961 "تعفى الأبنية التالية من ضريبة المعارف: أ . ما كان ملكا لجلالة الملك المعظم ب . ما كان ملكا للحكومة الأردنية الهاشمية ج . ما كان ملكا للبلديات أو المجالس المحلية د . ما كان ملكا للمصرف الزراعي أو إدارة الخط الحديدي الحجازي ه . ما كان ملكا للمؤسسات الدينية والخيرية كالمعابد والمدارس والمعاهد العلمية والمستشفيات والأندية الرياضية والثقافية والاجتماعية المعترف بها، وما كان ملكا لدولة أجنبية ويستعمل داراً"، حيث قامت بعض لجان المعارف والهيئات المحلية بإعفاء مباني خلاف للمادة أعلاه، وفقا لما يلي:
- لم تعمل بلدية أريحا على ترصيد أي مبالغ على المباني الموجودة في بوابة أريحا لغاية تاريخ إعداد هذا التقرير على الرغم من وجود مباني مسكونة في البوابة.
 - تعفى كافة المباني غير المزودة باشتراك كهرباء أو التي تشترك باشتراك كهرباء واحد في البلديات التي تجبي ضريبة المعارف على اشتراكات الكهرباء مثل بلديات بيتا وقلبان والزبادية وكفر ثلث وبيت امر.
 - بسبب عدم حصر كافة المتزوجين في بلدية كفل حارس فأن جزء من المواطنين المتزوجين (لا يوجد حصر لهم) يعتبرون معفيين من الضريبة.

3. عدم التزام الهيئات المحلية بالتوصيات الصادرة عن الديوان بنسبة 86%

قام ديوان الرقابة المالية والإدارية في العام 2018 بالتدقيق على ضريبيه المعارف في 10 هيئات محلية كبرى وأصدر توصياته بالخصوص إلا أن الهيئات المحلية ووزارتي الحكم المحلي والتربية والتعليم لم تلتزم بما ورد في بعض من توصيات تقرير الديوان حيث تلخصت تقارير العام 2018 كما هو وارد في التقرير السنوي للعام 2018 كما يلي:

- ❖ عدم التزام جميع الهيئات المحلية بجباية ضريبة المعارف حسب النظام بنسبة (7%) ومن ضمنها بلدية بيت لحم وبلدية أريحا والتي تقوم بجباية (5%) ضريبة معارف من بدل التخمين السنوي الصافي.
- ❖ ارتفاع حجم الذمم المدينة على المكلفين في الهيئات المحلية التي تم إجراء التدقيق بشكل سنوي نظراً لضعف إجراءات التحصيل في الهيئات المحلية.
- ❖ يتم منح مكلفي ضريبة المعارف خصم تشجيعي دون اتخاذ الإجراءات القانونية في منح الخصم، حيث لا يوجد قرار لجنة ضريبة معارف ومصادقة وزارة التربية على ذلك الخصم في بعض الهيئات.
- ❖ لم يتم اتخاذ الإجراءات القانونية بحق المتأخرين عن دفع مستحقات ضريبة المعارف في غالبية الهيئات المحلية، ولا يوجد إجراءات فعالة لتحصيل الذمم المستحقة عليهم.
- ❖ يتم تحويل مبالغ مالية من صندوق المعارف إلى صندوق الهيئة المحلية، ولم يتم استرداد هذه المبالغ حتى تاريخه لصندوق المعارف، مثل: بلديتي بيت لحم ورام الله.
- ❖ عدم الالتزام بالإجراءات القانونية الناظمة لعمليات التعيين الخاصة بالحرس والأذنة من حيث (الإعلان عن الوظيفة، وإجراء المقابلات اللازمة) لمعظم عمليات التعيين، وإنما تتم من خلال قيام مديرية التربية بترشيح الأسماء للجنة للمصادقة على عمليات التعيين فقط، ومثال ذلك بلدية نابلس.
- ❖ لم يتم تنظيم ملفات خاصة تحفظ فيها سندات القبض وسندات الصرف الخاصة بضرية المعارف، حيث يتم الاحتفاظ بها ضمن ملفات الهيئة المحلية.
- ❖ وجود ارتفاع في الذمم المدينة لجميع الهيئات المحلية المدققة لعام 2017م، حيث بلغت أعلى نسبة تغير في الذمم المدينة في بلدية رام الله، حيث وصلت نسبة التغير إلى 142% وبلغت أقل نسبة في بلدية البيرة حيث بلغت 3%، والرسم البياني التالي يبين نسبة الزيادة في ذمم المعارف في الهيئات المحلية المدققة للعام 2017م:

الحاجة إليها على أن يقترن تقديرها بموافقة وزير التربية والتعليم، وللمالكين الحق بأن يعودوا بما دفعوا على المستأجرين، حيث تم التدقيق على أعمال لجان ضريبة المعارف في الهيئات المحلية التالية عن السنة المالية 2017م:

81. تقرير ضريبة المعارف في بلدية رام الله
82. تقرير ضريبة المعارف في بلدية الخليل
83. تقرير ضريبة المعارف في بلدية بيت لحم
84. تقرير ضريبة المعارف في بلدية البيرة
85. تقرير ضريبة المعارف في بلدية أريحا
86. تقرير ضريبة المعارف في بلدية نابلس
87. تقرير ضريبة المعارف في بلدية طولكرم
88. تقرير ضريبة المعارف في بلدية قلقيلية
89. تقرير ضريبة المعارف في بلدية جنين
90. تقرير ضريبة المعارف في بلدية طوباس

ومن خلال أعمال التدقيق خلص الديوان إلى الملاحظات التالية:

- ❖ حاجة القوانين والأنظمة الناظمة لعمل لجان ضريبة المعارف إلى التحديث بشكل يتناسب وطبيعة أعمال هذه اللجان، حيث يعتبر نظام ضريبة المعارف الأردني رقم 1 لسنة 1956 وتعديلاته والأمر العسكري رقم 1194 لسنة 1987 هما السندان القانونيان اللذان ينظمان ضريبة المعارف.
- ❖ عدم وجود استقلالية للجان ضريبة المعارف في الهيئات المحلية وتبعها للهيئة المحلية سواء من حيث الموظفين أو السجلات أو الجباية، وعدم وجود هيكل تنظيمي لها.
- ❖ وجود اختلاف في لجان ضريبة المعارف بين هيئة محلية وأخرى، سواء من حيث تشكيل تلك اللجان ومن تضم في عضويتها أو من حيث نسبة الضريبة التي تم استيفاؤها من المكلفين.
- ❖ عدم وجود تمثيل لوزارة التربية والتعليم في لجنة ضريبة المعارف في بلدية البيرة، في حين ارتأت بعض البلديات بإضافة ممثلين آخرين إلى لجنة ضريبة المعارف ومثال ذلك بلديات أريحا، نابلس، قلقيلية، كما لا يوجد تمثيل لأعضاء المجلس البلدي في لجنة ضريبة المعارف في بلديات أريحا وقلقيلية.

وجود تجاوز في الصرف على بعض البنود أكثر مما هو مخصص لها في الموازنة المعتمدة.

❖ لم يتم المصادقة على موازنة ضريبة المعارف للعام 2017 في بلدية نابلس من قبل وزارة التربية والتعليم وتم الاكتفاء بموافقة مديرية التربية في محافظة نابلس، خلافاً للأصول.

❖ يتم الصرف على بنود ليست من أوجه الصرف التي نص عليها نظام ضريبة المعارف.

❖ لم تلتزم لجنة المعارف بكافة أحكام لائحة اقتطاع ضريبة الدخل من الرواتب والأجور، فيما يتعلق بالمكافآت والحوافز التي تمنح للعاملين في ضريبة المعارف.

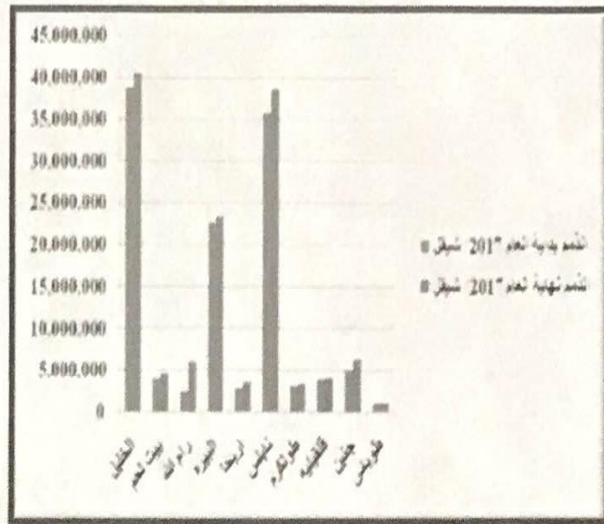
❖ لا يتم تقييم أداء موظفي لجان المعارف بشكل سنوي في بعض الهيئات، خلافاً للأصول.

❖ لا يوجد فصل بين العاملين في جباية ضريبة المعارف عن باقي العاملين في البلدية في بعض الهيئات مثل: (بلدية الخليل، البيرة، قلقيلية).

❖ عدم التزام بلدية السموع بنظام ضريبة المعارف خصوصاً فيما يتعلق بعدم اجتماع اللجنة المشكلة لضريبة المعارف وإقرار ميزانية للمعارف وإصدار تقارير دورية ونسبة ضريبة المعارف، وعدم فتح حساب بنكي خاص لضريبة المعارف.

رد الهيئات على التقرير

قامت كل من بلدية رام الله وبيت لحم وطوباس وقلقيلية وطولكرم بالرد على تقارير الديوان خلال الفترة القانونية للرد وكانت الردود إيجابية، كما لم تقم كل بلدية الخليل والبيرة ونابلس وأريحا وجنين بالرد على تقارير الديوان الخاصة بالمعارف.



وجود فائض في ضريبة المعارف في غالبية الهيئات المحلية المدققة لعام 2017م باستثناء (رام الله، نابلس، قلقيلية) حيث تبين أن هناك عجز في ضريبة المعارف وبالتالي لا تغطي إيرادات المعارف نفقاتها خلال العام 2017 لهذه الهيئات نتيجة قيام الهيئات المحلية بالصرف على نفقات ليست من أوجه الصرف التي نص عليها نظام ضريبة المعارف، والرسم البياني التالي يوضح الفرق بين إيرادات ونفقات ضريبة المعارف للهيئات المحلية المدققة للعام 2017م:



ونبين في الجدول التالي مدى التزام الهيئات المحلية التي تم تدقيقها بتوصيات ديوان الرقابة الصادرة حول ضريبة المعارف في العام 2018:

ت	توصية الديوان 2018	متابعة التوصيات 2022	الملاحظات
1	حاجة القوانين والأنظمة الناظمة لعمل لجان ضريبة المعارف إلى التحديث بشكل يتناسب وطبيعة أعمال هذه اللجان، حيث يعتبر نظام ضريبة المعارف الأردني رقم 1 لسنة 1956 وتعديلاته والأمر العسكري رقم 1194 لسنة 1987 هما السندان القانونيان اللذان ينظمان ضريبة المعارف.	لا يوجد التزام	راجع ملاحظة رقم 1.1. ص (20)
2	عدم وجود استقلالية للجان ضريبة المعارف في الهيئات المحلية وتبعمها للهيئة المحلية سواء من حيث الموظفين أو السجلات أو الجباية، وعدم وجود هيكل تنظيمي لها.	لا يوجد التزام	راجع ملاحظة رقم 1.3.3. ص (24)
3	وجود اختلاف في لجان ضريبة المعارف بين هيئة محلية وأخرى، سواء من حيث تشكيل تلك اللجان ومن تضم في عضويتها أو من حيث نسبة الضريبة التي تم استيفاؤها من المكلفين.	لا يوجد التزام	راجع ملاحظة رقم 2.1. ص (29)
4	عدم وجود تمثيل لوزارة التربية والتعليم في لجنة ضريبة المعارف في بلدية البيرة، في حين ارتأت بعض البلديات بإضافة ممثلين آخرين إلى لجنة ضريبة المعارف ومثال ذلك بلديات أريحا، نابلس، قلقيلية، كما لا يوجد تمثيل لأعضاء المجلس البلدي في لجنة ضريبة المعارف في بلديات أريحا وقلقيلية.	لا يوجد التزام	راجع ملاحظة رقم 2.1. ص (29)
5	عدم التزام جميع الهيئات المحلية بجباية ضريبة المعارف حسب النظام بنسبة (7%) ومن ضمنها بلدية بيت لحم وبلدية أريحا والتي تقوم بجباية (5%) ضريبة معارف من بدل التخمين السنوي الصافي.	لا يوجد التزام	راجع ملاحظة رقم 2.3. ص (33)
6	ارتفاع حجم الذمم المدينة على المكلفين في الهيئات المحلية التي تم إجراء التدقيق بشكل سنوي نظراً لضعف إجراءات التحصيل في الهيئات المحلية.	لا يوجد التزام	راجع ملاحظة رقم 2.5. ص (36)
7	لم يتم اتخاذ الإجراءات القانونية بحق المتأخرين عن دفع مستحقات ضريبة المعارف في غالبية الهيئات المحلية، ولا يوجد إجراءات فعالة لتحصيل الذمم المستحقة عليهم.	لا يوجد التزام	راجع ملاحظة رقم 2.5. ص (36)

راجع ملاحظة رقم 2.6. ص (40)	لا يوجد التزام	يتم تحويل مبالغ مالية من صندوق المعارف إلى صندوق الهيئة المحلية، ولم يتم استرداد هذه المبالغ حتى تاريخه لصندوق المعارف، مثل بيت لحم ورام الله	8
-	يوجد التزام	عدم الالتزام بالإجراءات القانونية الناظمة لعمليات التعيين الخاصة بالحرس والأذنة من حيث (الإعلان عن الوظيفة، وإجراء المقابلات اللازمة) لمعظم عمليات التعيين، وإنما تتم من خلال قيام مديرية التربية بترشيح الأسماء للجنة للمصادقة على عمليات التعيين فقط، ومثال ذلك بلدية نابلس،	9
-	يوجد التزام جزئي	لم يتم تنظيم ملفات خاصة تحفظ فيها سندات القبض وسندات الصرف الخاصة بضريبة المعارف، حيث يتم الاحتفاظ بها ضمن ملفات الهيئة المحلية.	10
راجع ملاحظة رقم 2.5. ص (36)	لا يوجد التزام	وجود ارتفاع في الذمم المدينة لجميع الهيئات المحلية المدققة لعام 2017م، حيث بلغت أعلى نسبة تغير في الذمم المدينة في بلدية رام الله، حيث وصلت نسبة التغير إلى 142% وبلغت أقل نسبة في بلدية البيرة حيث بلغت 3%، والرسم البياني التالي يبين نسبة الزيادة في ذمم المعارف في الهيئات المحلية المدققة للعام 2017م:	11
راجع ملاحظة رقم 2.6. ص (40)	لا يوجد التزام	وجود فائض في ضريبة المعارف في غالبية الهيئات المحلية المدققة لعام 2017م باستثناء (رام الله، نابلس، قلقيلية) حيث تبين أن هناك عجز في ضريبة المعارف وبالتالي لا تغطي إيرادات المعارف نفقاتها خلال العام 2017 لهذه الهيئات	12
راجع ملاحظة رقم 1.4. ص (26)	لا يوجد التزام	لم يتم المصادقة على موازنة ضريبة المعارف للعام 2017 في بلدية نابلس من قبل وزارة التربية والتعليم وتم الاكتفاء بموافقة مديرية التربية في محافظة نابلس، خلافاً للأصول.	13
راجع ملاحظة رقم 2.6. ص (40)	لا يوجد التزام	يتم الصرف على بنود ليست من أوجه الصرف التي نص عليها نظام ضريبة المعارف.	14
راجع ملاحظة رقم 1.5. ص (28)	لا يوجد التزام	لا يوجد فصل بين العاملين في جباية ضريبة المعارف عن باقي العاملين في البلدية في بعض الهيئات مثل: (بلدية الخليل، البيرة، قلقيلية).	15
15	2	13	المجموع

قام ديوان الرقابة المالية والإدارية بالتدقيق على مدى فاعلية لجان ضريبة التربية والتعليم (المعارف). وقد قام الديوان بمهمة التدقيق هذه مدفوعاً بأهمية موضوع التدقيق في الحفاظ على بيئة تعليمية جيدة ومريحة للطلاب والمعلمين، بالإضافة إلى أهمية النهوض بالمدارس والمرافق التابعة لها وتحسينها باستمرار، وقد خص الديوان بناء على النتائج السابقة إلى الاستنتاجات التالية:

- إن ضعف فاعلية إجراءات وزارة التربية والتعليم في إدارة ضريبة التربية والتعليم ناتج عن عدم إصدار تشريع واضح ينظم عملية إدارة جباية وصرف ضريبة المعارف حتى تاريخ التدقيق، وعدم وجود سياسة واضحة لدى وزارة التربية والتعليم لتفعيل وجباية ضريبة المعارف تضمن من خلالها تفعيل جبايتها، وعدم اتخاذ وزارة التربية والتعليم الإجراءات اللازمة لتوحيد عملية إدارة ضريبة المعارف وعدم قيام وزارة التربية بالتنسيق مع وزارة المالية للحصول على بيانات واضحة حول تخمين ضريبة الأملاك والذي يستند إليه في احتساب ضريبة المعارف، بالإضافة إلى عدم وضع آليات وضوابط تضمن التزام الهيئات المحلية برفع الموازنات لاعتمادها من قبل الوزراء، كما لم تتخذ الوزارة أي إجراءات بخصوص لجان المعارف التي لا تقوم بتزويد وزارة التربية والتعليم ببيانات أو موازنتها حول ضريبة المعارف وعدم قيام وزارة التربية والتعليم بوضع آليات وضوابط تضمن التزام اللجان برفع الموازنات وفقاً لأصول.
- إن ضعف فاعلية وكفاءة إجراءات لجان المعارف في إدارة ضريبة المعارف يعود لعدم تشكيل لجان معارف في العديد من مناطق الهيئات المحلية، كما لا تتوفر آلية واضحة من قبل لجان المعارف للصرف على نفقات المعارف بشكل واضح وفقاً للهدف التي فرضت من أجله ضريبة المعارف، وعدم وجود آلية موحدة تعتمدها الهيئات المحلية في السجلات المستخدمة لتسجيل ضريبة المعارف، وعدم وجود آلية موحدة تعتمدها الهيئات المحلية في احتساب وتقدير ضريبة التربية والتعليم، وعدم التزام العديد من الهيئات المحلية بجباية ضريبة المعارف بالرغم من قيامها بالصرف من موازنة الهيئة على المدارس، بالإضافة إلى تراكم ديون مبالغ ضريبة المعارف بشكل كبير.

يثمن الديوان الجهود المستمرة التي تقوم بها وزارة التربية والتعليم والهيئات المحلية المختلفة في تحسين إدارة ضريبة المعارف، إلا أن الديوان قد قام بتحديد بعض جوانب القصور في أداء الوزارة والهيئات المحلية المختلفة والتي من الممكن تحسينها، كما تم توضيحه في باب النتائج والاستنتاجات أعلاه. وبناءً عليه، يوصي الديوان الوزارة بالتوصيات الرئيسية التالية: -

✓ التنسيق فيما بين وزارة التربية والتعليم ووزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية على تحسين إدارة عملية تحصيل ضريبة المعارف في الهيئات، ووضع خطط للبدء في تحصيلها في الهيئات التي لا تقوم بتحصيلها.

✓ تفعيل لجان المعارف المشكلة في الهيئات المحلية من أجل ضبط الإنفاق من صناديقها، والتأكد من أن الإنفاق يتم وفقاً لأوجه الصرف التي حددها القانون وحسب احتياج المدارس في منطقة الهيئة.

- التنسيق بين كل من وزارة التربية والتعليم ووزارة الحكم المحلي ووزارة المالية لإصدار تشريع واضح ينظم عملية إدارة جباية وصرف ضريبة المعارف.
- إيجاد سياسة واضحة لدى وزارة التربية والتعليم لتفعيل وجباية ضريبة المعارف تضمن من خلالها تفعيل جبايتها وتضمينها في الخطط المستقبلية.
- اتخاذ وزارة التربية والتعليم والجهات ذات الاختصاص الإجراءات اللازمة لتوحيد عملية إدارة ضريبة المعارف لتحسين إدارتها والاستفادة القصوى منها لكل المناطق.
- وضع آليات وضوابط تضمن التزام الهيئات المحلية برفع الموازنات لاعتمادها من قبل وزارة التربية والتعليم وذلك بسبب عدم التزام العديد من لجان المعارف برفع موازنتها وفقاً للأصول لوزارة التربية والتعليم لاعتمادها، وضرورة أن تتخذ الوزارة إجراءاتها بخصوص لجان المعارف التي لا تقوم بتزويد وزارة التربية والتعليم ببيانات أو موازنتها حول ضريبة المعارف.
- ضرورة تشكيل لجان المعارف لتشمل كافة مناطق الهيئات المحلية لتفعيل الجباية وتنظيم الصرف والاستفادة القصوى من هذه الضريبة.
- أن تقوم لجان المعارف بالصرف من موازنات المعارف بناءً على دراسات تحدد الاحتياج الفعلي، والتنسيق مع وزارة التربية والتعليم.
- إيجاد آلية موحدة تعتمد عليها الهيئات المحلية في السجلات المستخدمة لتسجيل ضريبة المعارف.
- ضرورة وجود آلية موحدة تعتمد عليها الهيئات المحلية في احتساب وتقدير ضريبة التربية والتعليم بناءً على نظام يصدر بالخصوص.
- ضرورة وضع الهيئات المحلية لاستراتيجية شاملة بالتعاون مع وزارة التربية والتعليم لحل مشكلة تراكم الديون الكبيرة لضريبة المعارف على المكلفين بها.

انتهى ،،