

The Palestinian Initiative for the Promotion of **Global Dialogue and Democracy** MIFTAH
المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية



توزيع العبء الضريبي ومبدأ التصاعدية للعام 2018-2019



مشروع "التمويل من أجل التنمية"
المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية- مفتاح

كانون أول 2019

إعداد:

محمد خليفة

طاقم مفتاح:

مديرة برنامج حوار السياسات والحكم الرشيد
منسق المشروع

لميس الشعيبي - الحنتولي
حسن محاريق

محتوى ورقة الحقائق لا يعبر بالضرورة عن آراء مؤسسة أوكسفام.

يتحمل مُعد هذه الورقة كامل المسؤولية عن كل المعلومات والبيانات الواردة فيها.

تسعى "مفتاح" من خلال هذه الورقة إلى تزويد المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني وصناع القرار بالتحليل الكمي والنوعي للنظام الضريبي، وتوفير نظرة عامة على مكوناته، وتقديم تقييم فاعل لعدالة النظام الضريبي من منظور النوع الاجتماعي، وتحديد الفجوات المرتبطة بالسياسات الضريبية الحالية، بغية بلورة سياسات مالية من منظور العدالة الاجتماعية والنوع الاجتماعي.

تتناول هذه الورقة توزيع العبء الضريبي ومبدأ التصاعدية من منظور النوع الاجتماعي، بالإضافة إلى تحديث البيانات الواردة في تقرير مؤشر العدالة الضريبية- الباب الثاني.
http://miftah.org/Publications/Books/FAIR__TAX__MONITOR__2018__Arabic.pdf

الضريبة التصاعدية الشاملة لأطر عدة

الضرائب المباشرة – الحجم، والمصدر وتوجهات التحصيل

تعتبر الضريبة الصلة والرابط الذي يربط الدولة بأفراد المجتمع، وهي أداة مهمة بيد الدولة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.¹ وتفرض الضريبة لتحقيق 3 أهداف، وهي:² أهداف اقتصادية (مثل تشجيع الاستثمار من خلال الإعفاءات الضريبية)، وأهداف اجتماعية (مثل إعادة توزيع الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية)، وأهداف سياسية (من خلال تخفيض الضرائب والجمارك على وارداتها، أو إيقاف العلاقات مع الدول الأخرى).

الجدول (1): الإيرادات الضريبية المباشرة ونسبتها من مجموع الإيرادات الضريبية في الفترة 2008-2019 (بملايين الشواكل)³

السنة	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ربيع 3
ضرائب مباشرة ⁴	310	310.3	324.4	514.1	678.2	767.9	744.8	733	704.3	983.4	932.6	776.5
مجموع الإيرادات الضريبية	4,604	4,604	5,256	6,405.6	7,035	7,426.4	8,851.4	9,962.7	11,289.1	11,476.1	11,047.5	7,790.7
النسبة من مجموع الإيرادات الضريبية	6.7%	6.7%	6.2%	8%	9.6%	10.3%	8.4%	7.3%	6.2%	8.6%	8.4%	10.0%

يبين الجدول (1) أن الضرائب المباشرة قد انخفضت في العام 2018 بنسبة 5.17%: بسبب انخفاض ضريبة الدخل المحولة من إسرائيل بنسبة 60.6% (حيث حولت إسرائيل 180.2 مليون شيكل في العام 2017 من ضريبة دخل العمال في إسرائيل، وانخفض هذا المبلغ إلى 71 مليون شيكل في العام 2018). وذلك على الرغم من ارتفاع ضريبة الدخل المحلية بنسبة 7.42% (حيث ارتفعت من 790.1 مليون شيكل في العام 2017، إلى 848.7 مليون شيكل في العام 2018)⁵ بسبب نجاح السياسات الحكومية بتخفيض نسبة الضريبة، وتوسيع القاعدة الضريبية، حيث شهدت الأعوام الثلاثة الماضية ارتفاعات متتالية في هذه الإيرادات.

1 حمد الله، مؤيد ساطي جودت. دور سياسة ضريبة الدخل في تحقيق الأهداف الاقتصادية في فلسطين. رسالة ماجستير في المنازعات الضريبية بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية، نابلس-فلسطين، 2005.

2 قباجة، أحمد. الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية: التجربة التاريخية والأفاق المستقبلية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2012.

3 الموقع الإلكتروني لوزارة المالية 2019/Sep.2019.Arb.pdf <http://www.pmf.ps/pmf/documents/accounts/monthly/2019/Sep.2019.Arb.pdf>

4 يتم خصيل حوالي 95 بالمائة من ضريبة الدخل محلياً، ويتم خصيل باقي المبلغ من قِبَل إسرائيل التي حوله إلى خزينة السلطة الفلسطينية من خلال نظام المقاصة. تشمل الضرائب المباشرة: ضريبة الدخل المحلية، ضريبة الأملاك، ضريبة الدخل المحصلة من قِبَل الاحتلال.

5 الموقع الإلكتروني لوزارة المالية 2019/Sep.2019.Arb.pdf <http://www.pmf.ps/pmf/documents/accounts/monthly/2019/Sep.2019.Arb.pdf>

ويبدو أن التعديلات الكثيرة (12 مرة في آخر 10 سنوات) لقانون ضريبة الدخل، وإن ساهمت في زيادة التحصيل، فإنها لم تنجح في زيادتها كنسبة مئوية من مجموع الإيرادات الضريبية؛ حيث بقيت مساهمتها قليلة نسبياً (8.6% فقط العام 2017)، وحافظت على النسبة نفسها في العام 2018. ثم ارتفعت إلى 10% في الأرباع الثلاثة الأولى من العام 2019. مقارنة مع الأرباع الثلاثة الأولى من العام 2018. وهي قليلة مقارنة بالعديد من الدول؛ فمثلاً بلغت 17% في الأردن، و28% في مصر. والمعدل العام في الدول الأخرى 34.3% من مجموع الإيرادات الضريبية. ويعود ذلك إلى طبيعة النظام الضريبي، وبخاصة الشرائح الضريبية من حيث اتساع وكبر الشريحة، ونسب الضريبة على كل شريحة، وكذلك بسبب أنظمة الإعفاءات والحوافز الاستثمارية لتشجيع الاستثمار.

ضريبة الدخل والمساواة بين الجنسين

ينظر القانون إلى النساء والرجال كدافعي ضرائب على قدم المساواة وبشكل محايد. ويتبين بالتحليل أن المادة (14) قد أدت إلى انتقاص دور القانون في تحقيق العدالة الاجتماعية، سيما ما يتعلق بمساعدة الأسر الفقيرة؛ فبحسب المادتين (5/12) و(14) من قانون ضريبة الدخل، فإن الإعفاء المنعلق بالسكن والإعفاء الجامعي (الطالبين فقط) يمنح لأحد الزوجين فقط. وفي الإعفاءات الأخرى يعتبر القانون كلاً من الزوج والزوجة مكلفاً مستقلاً عن الآخر. ويمكن للمرأة أن تطالب بهذه الإعفاءات فقط عندما تكون رأس العائلة، أو مطلقة، أو أرملة. كما إنه يلحق الضرر بكلا الزوجين في حالة دمج دخلهما معاً.

لا تنشر وزارة المالية بيانات ضريبة الدخل حسب الجنس. والتوصية هنا العمل على نشرها حسب الجنس لمعرفة حجم العبء الضريبي على كل من الذكور والإناث.

ضريبة الدخل على الشخص الطبيعي مقابل ضريبة الدخل على الشركات

هناك طريقتان لفرض الضريبة على الدخل: الضريبة العامة على الدخل (خضوع مجموع دخول المكلف لضريبة واحدة)، والضرائب على فروع الدخل أو الضرائب النوعية (تفرض الضريبة حسب نوع الدخل) ولصعوبة فرض النوع الأول، فعادةً تستخدم الدول النوع الثاني.⁶

وبشكل عام، فإن هنالك 3 مصادر لجباية ضريبة الدخل في فلسطين، وهي: الشركات وتساهم بنحو 50%، والاقتطاعات من الرواتب وتساهم بنحو 36%، والأفراد بنحو 14%. وإلى حد ما، هنالك ثبات في هذه النسب، ما يدل على عدم الجدوى من تعديل الشرائح والنسب. ويتضح ذلك بالمقارنة مع دول أخرى، حيث تبلغ حصة الشركات من ضريبة الدخل نحو 78% في الأردن، و79% في مصر.⁷

ضريبة الدخل على الشخص الطبيعي

عملت التعديلات في العام 2015 على زيادة الاستقطاع الموحد (الإعفاء السنوي الذي أصبح 36 ألف شيكل) للشخص الطبيعي، وأبقت على إعفاء التعليم والسكن.

6 حمد الله، مؤيد ساطي جودت، مصدر سابق.

7 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). ورقة خلفية جلسة طاولة مستديرة رقم (4) بشأن تعديلات قانون ضريبة الدخل-الأهداف والنتائج المتوقعة. رام الله-فلسطين، 2015.

الجدول (2): مثال لآلية احتساب ضريبة الدخل للشخص الطبيعي بحسب قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011. ورقم (5) لسنة 2015

القرار بقانون رقم (5) لسنة 2015			قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011			
420,000	210,000	70,000	420,000	210,000	70,000	الدخل بالشيكل
36,000	36,000	36,000	30,000	30,000	30,000	إعفاء ضريبي
384,000	174,400	34,000	390,000	180,000	40,000	الدخل الخاضع لنسب الضريبة
3,750	3,750	1,700	2,000	2,000	2,000	ضريبة الشريحة الأولى (5%)
309,000	99,400	-	350,000	140,000	-	الدخل المتبقي بعد فرض الشريحة الأولى
7,500	9,940	-	4,000	4,000	-	ضريبة الشريحة الثانية (10%)
159,000	-	-	310,000	100,000	-	الدخل المتبقي بعد فرض ضريبة الشريحة الثانية
23,850	-	-	6,750	6,750	-	ضريبة الشريحة الثالثة (15%)
-	-	-	265,000	55,000	-	الدخل المتبقي بعد فرض ضريبة الشريحة الثالثة
-	-	-	53,000	11,000	-	ضريبة الشريحة الرابعة (20%)
35,100	13,690	1,700	65,750	23,750	2,000	مجموع الضريبة المستحقة
384,900	196,310	68,300	354,250	186,250	68,000	صافي الدخل بعد الضريبة

المصدر: احتساب الباحث.

يتبين من الجدول (2) أن التعديل في العام 2015 قد كان. وبكل وضوح. لصالح الدخول الأعلى؛ فمثلاً الشخص الذي دخله 210 آلاف شيكل. كان يدفع 23,750 شيكلاً ضريبة بموجب قرار بقانون 2011. ولكنه يدفع 13,690 شيكلاً فقط بموجب القرار بقانون للعام 2015؛ أي إنه يدفع نحو 58% فقط مما كان يدفعه بموجب قانون 2011. ويتضح من ذلك فقدان قانون الضريبة لمبدأ التصاعدية. وهذا يؤدي إلى تقليص العدالة الضريبية.

إضافة إلى أن إنفاق هذه الضرائب لم يساهم في رفع جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. فلا تزال حصة الأمن مرتفعة؛ فقد بلغت 21.8% في العام 2018. أما حصة الخدمات الاجتماعية فقد بلغت نحو 43.9% (20.2% للتعليم، و10.8% للصحة، و12.9% للتنمية الاجتماعية وشؤون المرأة والأسرى وأسر الشهداء).⁸ كما إن هنالك تراجعاً في مؤشرات التعليم والصحة. فمثلاً ارتفع متوسط عدد الطلاب لكل معلم من 21.8 في العام 2014، إلى 22.4 في العام 2018. مقارنة مع 26 في المغرب. و13 في إسرائيل. و15.6 في الأردن. وبلغت النفقات الجارية الصحية للفرد 292.3 دولاراً في العام 2015. وهي منخفضة مقارنة مع لبنان (644 دولاراً للفرد) وإيطاليا (3230 دولاراً للفرد). وإسرائيل حوالي 2473 دولاراً للفرد.¹⁰

8 دولة فلسطين. وزارة المالية والتخطيط. الإدارة العامة للموازنة العامة. قانون الموازنة العامة 2018. رام الله-فلسطين.

9 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. وزارة الصحة الفلسطينية. 2017. الحسابات الصحية الفلسطينية 2015. رام الله-فلسطين.

10 يعتمد هذا الجزء على مصدرين: عبد الرزق. عمر. تقييم السياسات المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). 2016: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. فلسطين في أرقام 2018. رام الله-فلسطين. 2019.

ضريبة الدخل للشركات

الجدول (3): مساهمة ضريبة الشركات في الإيرادات الضريبية في الفترة 2011-2018 (بملايين الشواكل)¹¹

السنة	ضريبة الدخل على الشركات	الشرائح الضريبية	النسبة من الإيرادات الضريبية
2011	232.0	15 %	3.6 %
2012	386.7	15 % و 20 %	5.5 %
2013	411.2	-	5.5 %
2014	314.2	-	3.2 %
2015	350	15 % للشركات، و 20 % لشركات الاتصالات والشركات التي تتمتع بامتياز أو احتكار في السوق الفلسطيني	3.2 %
2016	400	-	3.6 %
2017	533.6	-	4.6 %
2018	591.8	-	5.4 %

يشير الجدول (3) إلى أن نسبة ضريبة دخل الشركات من مجموع الإيرادات الضريبية ضئيلة جداً، فقد بلغت 3.6 % في العام 2016، وارتفعت بشكل قليل في العامين 2017 و 2018 لتصل إلى 4.6 %، و 5.4 % على التوالي. وجدير بالذكر، هنا، أنه لا توجد شرائح ضريبية للشركات، ولكن هنالك 3 تصنيفات (وليس شرائح) بالنسبة للشركات، وهي: الشركات العادية وتعامل معاملة الشخص الطبيعي، وشركات الاتصالات، والشركات التي تتمتع بامتياز أو احتكار في السوق الفلسطيني: تدفع 20 %، وشركات المساهمة العامة الأخرى والمساهمة الخصوصية: تدفع 15 %.

الجدول (4): عدد الشركات المسجلة في الضفة الغربية حتى نهاية العام 2018

نوع الشركة	عادية عامة	عادية محدودة	مساهمة خصوصية	مساهمة عامة	مساهمة عامة أجنبية	مساهمة خصوصية أجنبية	عادية أجنبية	المجموع
عدد الشركات	10,132	40	17,592	106	28	294	19	28,211

المصدر: السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة الاقتصاد الوطني، إدارة الشركات - مراقب الشركات، 2018.

وجدير بالذكر، هنا، أن عدد المنشآت العاملة في فلسطين قد بلغ في العام 2017،¹² حوالي 147 ألف منشأة، يعمل نحو 91.5 % منها في القطاع الخاص، 88.1 % منها منشآت فردية. ويبين الجدول (4) أنه يوجد فقط 106 شركات مساهمة عامة فقط: أي إن معظم المنشآت في فلسطين، بما فيها الشركات، تعتبر منشآت صغيرة جداً وصغيرة ومتوسطة. ولذلك، فإن فرض نسبة ضريبة ثابتة عليها (15 %) يشكل عبئاً على معظمها.

ويمكن إيجاز مآخذ الشركات على الضرائب بما يلي: أن الضرائب تستخدم لتسديد عجز الموازنة العامة، ولا بد من قيام الحكومة بمهامها لدعم الاقتصاد والاستثمار، وتحسين البنية التحتية والخدمات الأخرى التي تقدمها السلطة¹³.

كما تتعامل وزارة المالية بازدواجية مع الشركات الملتزمة بدفع الضرائب: مثل الطلب من أي شركة دفع ما عليها من مستحقات عندما تطلب شهادة خصم المصدر، أو المطالبة باسترداد الضريبة.

11 المصدر السابق نفسه للأعوام 2011-2016. أما الأعوام 2017-2019، فمصدرها صندوق النقد الدولي: الاستبيان السنوي لإحصائيات مالية الحكومة، الجداول الإحصائية، 2017، و 2018. الموقع الإلكتروني لوزارة المالية الفلسطينية: <http://www.pmf.ps>.

12 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2018. التعداد العام للسكان والمساكن والمنشآت 2017، النتائج النهائية - تقرير المنشآت. رام الله - فلسطين.

13 مداخله سمير حليمة. قانون تشجيع الاستثمار-المشكلات الراهنة ومتطلبات التعديل. نابلس-فلسطين: معهد الحكمة الفلسطيني، 2013.

ولذلك. فإن التهرب الضريبي في فلسطين يشكل ظاهرة كبيرة. إذ يقدر بنسبة 35% من مجموع الإيرادات الضريبية؛ أي نحو 800 مليون دولار سنوياً. إضافة إلى ذلك، هنالك مشكلات فيما يخص قيام الحكومة بالإجراءات والتسهيلات اللازمة لبيئة الأعمال في فلسطين.

لا تنشر وزارة المالية بيانات ضريبة الدخل على الشركات بحسب تصنيف الشركات ككل حسب الوضع القانوني، وكذلك لا تتوفر بيانات حول ملكية الشركات حسب الجنس أو مصدر ضريبة الدخل من مشاريع أو شركات تملكها نساء. ويحتم الاهتمام بالمرأة محاولة تفصي كافة البيانات حسب الجنس؛ وذلك لإبراز دور المرأة في النشاط الاقتصادي ككل، ودورها في العبء الضريبي بشكل خاص.

الجدول (5): مقارنة ترتيب فلسطين في تقرير ممارسة أنشطة الأعمال في العامين 2013 و2020

الدولة	سهولة ممارسة أنشطة الأعمال	بدء المشروع	استخراج تراخيص البناء	الحصول على الكهرباء	تسجيل الممتلكات	الحصول على الائتمان	حماية المستثمرين	دفع الضرائب	التجارة عبر الحدود	تنفيذ العقود	تسوية حالات الإعسار
2013	135	179	130	85	78	159	49	55	114	93	185
2020	117	173	148	86	91	25	114	112	54	123	168

المصدر: الموقع الإلكتروني للبنك الدولي: <https://arabic.doingbusiness.org/ar/data/exploretopics> / ملاحظة: اعتمد الباحث تقرير العام 2013: أي بعد صدور قرار بقانون ضريبة الدخل العام 2011. كان عدد الدول 185 دولة. وفي تقرير العام 2020 كان 190 دولة.

يبين الجدول (5) أن ترتيب فلسطين في تقرير ممارسة بدء الأعمال بلغ 117 للعام 2020، مقارنة مع 135 في العام 2013، إلا أن هنالك بعض المشكلات التي تظهر في تفاصيل المؤشر. فمثلاً: يلاحظ تراجع حاد جداً في مؤشر دفع الضرائب: من 55 إلى 112، ويقيس هذا المؤشر الضرائب والاشتراكات الإجبارية التي يتعين على شركة متوسطة الحجم دفعها أو سحبها في سنة ما، وكذلك الإجراءات التي تمثل عبئاً إدارياً في دفع الضرائب.

يتبين مما سبق، أن القرار بقانون ضريبة الدخل لم يحقق مبدأ التصاعدية، ولم يساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية؛ وأن الهدف الدائم من التعديلات كان زيادة العائدات الضريبية (الجباية) للحكومة، وهذا الهدف لم يتحقق أيضاً. والتوصية هنا بتعديل القرار بقانون ضريبة الدخل بالشكل الذي يحقق مبدأ التصاعدية، وتحقيق العدالة الاجتماعية من خلال العمل على رفع نسبة الضريبة في الشريحة الثالثة بالنسبة للشخص الطبيعي، وأن تكون هنالك شرائح بالنسبة للشركات تراعي مسألة أن معظم الشركات صغيرة ومتوسطة، وأن يتم هذا التعديل بناءً على دراسة معمقة.

ضريبة الأملاك

لا تزال مساهمة ضريبة الأملاك منخفضة جداً، فهي بحدود 1% من مجموع الإيرادات الضريبية. وهنالك أكثر من مشكلة فيما يتعلق بها، أهمها:¹⁴ عدم وجود قانون أملاك فلسطيني يتناسب مع الأوضاع في فلسطين، وهنالك مشكلة في تخمين

قيمة الضريبة. وحتى نهاية الربع الثالث من العام 2019، بلغت قيمة هذه الضريبة 128.4 مليون شيكل¹⁵ أما بخصوص قيمة هذه الضريبة حسب الجنس، فإنه لا تتوفر بيانات حول هذا التفصيل، ولكن من ناحية عملية، فإنه يؤثر هنا، مسألة مهمة في غاية التعقيد؛ وهي الميراث، حيث تحرم المرأة من الميراث لأسباب وحجج عدة.

إن أغلب الأصول والممتلكات مسجلة بأسماء الذكور في ظل غياب الالتزام بتوزيع الميراث؛ ما يتطلب العمل على إعادة النظر في حقوق المرأة في الميراث من جهة، والعمل على توفير بيانات ضريبة الأملاك حسب الجنس، حتى يتبين الوضع الحقيقي لحصول المرأة على حقوقها في هذا المجال.

الضرائب غير المباشرة – الحجم، والمصدر وتوجهات التحصيل

يتم فرض الضرائب غير المباشرة على استهلاك السلع والخدمات والتجارة المحلية والدولية. ويتم تحصيل هذه الضرائب محلياً، ومن قبل إسرائيل (إيرادات المقاصة) نيابة عن خزينة السلطة الفلسطينية تطبيقاً لاتفاق باريس الاقتصادي، وتبقيها لديها قبل تحويلها فيما بعد إلى خزينة السلطة، بعد خصم 3% مقابل رسوم تحصيل وإدارة.

الجدول (6): بنية إيرادات الضرائب غير المباشرة في الفترة 2017-2019 (بملايين الشواكل)¹⁶

البند	المحصلة من خلال المقاصة						المحصلة محلياً			المجموع	
	2017	2018	2019 الربع 3	2017	2018	2019 حتى الربع 3	2017		2018		2019 الربع 3
							النسبة	القيمة	النسبة	القيمة	
الجمارك	3,353.7	3,472.2	2,443.0	737.2	697.7	472.8	39%	4,090.9	4,169.9	2,915.8	39.3
ضريبة القيمة المضافة	2,287.8	2,003.6	1,428.3	1,011.3	1,198.2	808.8	31.4%	3,299.3	3,201.8	2,237.1	30.1
ضريبة المشترقات	-4.8	-13.4	-10.9	0	0	0	0%	-4.7	-13.40	-10.9	-0.1
المكوس على السجائر والمشروبات	0	0	0	198.8	239.6	152	1.9%	198.8	239.60	152.0	2.0
ضريبة المحروقات	2,903.5	2,481.1	1,720.2	0	0	0	26.7%	2,903.5	2,481.1	1,720.2	23.2
أخرى	1.5	35.9	0	0	0	0	0	1.5	35.90	0.0	0.0
المجموع	8,541.6	7,979.4	5,580.8	2,212	2,409.8	1,842.9	100%	10,487.8	10,389.2	7,423.7	100

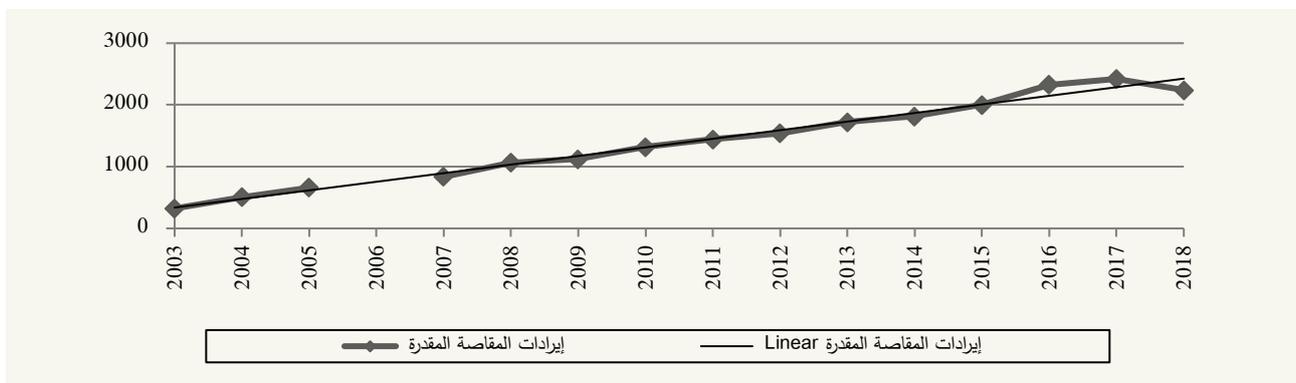
15 وزارة المالية: 41 : http://www.pmf.ps/web/gdpt/70 : http://www.pmf.ps

16 الموقع الإلكتروني لوزارة المالية: http://www.pmf.ps

ملاحظات: بيانات العام 2019 حتى نهاية شهر أيلول: أي إنها تمثل ثلاثة أرباع العام 2019. ضريبة المشتريات هي الضريبة التي يدفعها المستهلك أو التاجر الفلسطيني على السلع والبضائع التي يتم شراؤها من إسرائيل. وفي معظمها تكون بدون فواتير. ضريبة المحروقات تأتي فقط من خلال المقاصة. لأن كل الوقود يأتي من إسرائيل. حيث إن السلطة لا تستورد الوقود مباشرة. الضرائب الأخرى حول من إسرائيل وهي غير مفصلة. وغير منتظمة.

يبين الجدول (6) أن نسبة الضرائب غير المباشرة بحدود 92% من مجموع الإيرادات الضريبية بدون أي تغييرات كبيرة بين السنوات. وقد زادت الأهمية النسبية لإيرادات المقاصة نظراً لزيادة العجز في الميزان التجاري كما هو مبين في الجدول (6). والرسم البياني (1) أدناه. شكلت إيرادات المقاصة ما يقارب ثلثي مجموع الإيرادات العامة في الفترة بين 2011 - 2016. وأكثر من 75% من مجموع الإيرادات العامة في الفترة بين 2017-2019. ولكن على الرغم من مساهمة المقاصة الكبيرة، فإن هذا المصدر يُعتبر هشاً جداً؛ لأن إسرائيل تستخدمها كثيراً كأداة لممارسة الضغط السياسي. وكان أحدث تحكم لإسرائيل في إيرادات المقاصة هو ما حصل منذ شهر شباط الماضي.

الرسم البياني 1: إيرادات المقاصة خلال الفترة بين 2003-2018



ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.)

الجدول (7): إيرادات ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.) ونسبتها من مجموع الإيرادات الضريبية خلال الفترة بين 2008-2019 (بملايين الشواكل)¹⁷

السنة	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ضريبة القيمة المضافة المحلية	452.5	452.5	554.4	677.3	675.5	852.3	950.5	1,002.9	924.6	1,011.3	1,198.2	808.8
النسبة من مجموع الإيرادات الضريبية	40%	40%	36.1%	35.9%	36%	38.6%	36.5%	33%	32%	28.7%	30.8%	30.1%

يتضح من الجدول (7) أن نسبة ضريبة القيمة المضافة من الإيرادات الضريبية هي بين 30% - 40% في الفترة بين 2008-2019. ويتضاعف التأثير السلبي لضريبة القيمة المضافة على شريحة واسعة من الشعب الفلسطيني. فمثلاً تدفع الأسرة الفقيرة التي تتقاضى نحو 1,060 شيكلاً من التنمية الاجتماعية نحو 170 شيكلاً (16% من دخلها). وقد بلغ خط الفقر وخط الفقر المدقع في العام 2017 لأسرة تتكون من خمسة أفراد (2 بالغين و3 أطفال) 2470 شيكلاً و1947 شيكلاً إسرائيلياً جديداً على التوالي. يعيش 29.2% (1.4 مليون نسمة) من الفلسطينيين تحت خط الفقر الوطني. بواقع 13.9% (411 ألف

نسمة) في الضفة الغربية، و53% (1.04 مليون نسمة) في قطاع غزة. فيما يعيش 16.8% من الفلسطينيين في فقر مدقع. بواقع 5.8% في الضفة الغربية، و33.8% في قطاع غزة.

وتزداد معدلات الفقر بين أفراد الأسر من القاطنين في الخيماء مقارنة بالتجمعات السكانية الأخرى. ففي حين بلغت نسبة الفقر في الخيماء 45.4%، بلغت هذه النسبة بين التجمعات الحضرية والريفية 29.4%، و18.7% على التوالي. كما يرتبط الفقر بجنس رب الأسرة. حيث بلغت نسبة الفقر بين الأفراد الذين يعيشون في أسر ترأسها نساء 30.6%، في حين بلغت نسبة الفقر بين الأفراد الذين يعيشون في أسر يرأسها ذكور 29.2%. في المقابل، حصل 51% من الأسر التي ترأسها نساء على دخل أقل من خط الفقر الوطني، في حين تنخفض هذه النسبة إلى 40.4% عند الأسر التي يرأسها ذكور.¹⁸

كما تتقاضى المرأة في القطاع الخاص نحو 85% من أجر الرجل.¹⁹ وهذا ظلم للمرأة، وفي الوقت ذاته، فإن المرأة تدفع ضريبة القيمة المضافة كما يدفعها الرجل؛ ما يعني أن ضريبة القيمة المضافة مؤلمة بشكل أكبر بالنسبة للنساء.

تظهر كافة أنواع الضرائب غير المباشرة كبيانات تجميعية دون أي تفصيل يتعلق بتوزيعها حسب الجنس، سواءً تلك التي يتم تحصيلها محلياً أو الواردة من إسرائيل من خلال المقاصة. ويتطلب ذلك إعادة النظر في توفير هذه البيانات أو بعض فروعها حسب الجنس؛ لمعرفة العبء الحقيقي الذي تتحمله النساء من هذه الضرائب.

ضرورة قيام وزارة العمل بتكثيف التفتيش والرقابة على منشآت القطاع الخاص، للتأكد من التزامها بتطبيق الحد الأدنى للأجور، ومساواة أجور النساء مع أجور الرجال في مجال العمل نفسه. ورفع مستوى التنسيق بين وزارتي المالية والعمل فيما يتعلق بهذا الشأن.

ضريبة المشتريات/الإنتاج

لا تزيد إيراداتها على 25 مليون دولار أمريكي سنوياً، ويتحمل تكلفتها المستهلك النهائي بدون أي تمييز بين الفقراء والأغنياء، أو بين الذكور والإناث. وبالطبع، فإن تأثير هذه الضرائب يكون سلبياً على الفئات الفقيرة.

الجدول (8): إيرادات ضريبة المشتريات/الإنتاج ونسبتها من مجموع الإيرادات الضريبية والناجئ المحلي الإجمالي في الفترة بين 2008-2019 (بملايين الشواكل)²⁰

السنة	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ربيع 2
المكوس على التبغ	163.5	163.5	253.3	310.8	337.2	378.2	234.4	183.1	204.9	193.7	235.1	83.3

18 يعرف الفقر وطنياً بعدم قدرة الأسرة على تلبية احتياجاتها الأساسية من الغذاء، والملبس، والسكن - وعُرف بخط الفقر المدقع. أما خط الفقر فهو يشمل إضافة إلى مكونات خط الفقر المدقع الاحتياجات الأخرى كالرعاية الصحية، والتعليم، والمواصلات. واستناداً إلى هذا المفهوم، فإن خطي الفقر يتغيران وفقاً لحجم الأسرة وتركيبها. المصدر: دولة فلسطين: أهداف التنمية المستدامة، الاستعراض الوطني الطوعي الأول، متابعة وتنفيذ خطة التنمية المستدامة 2030، حزيران 2018.

19 المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2019: مسح القوى العاملة الفلسطينية: التقرير السنوي، 2018، رام الله - فلسطين.

20 الموقع الإلكتروني لوزارة المالية: <http://www.pmf.ps>

1.5	4.5	5.1	4.6	4.4	3.3	5.7	8.6	3.4	0.8	1.4	1	المكوس على المشروبات
-12.7	-4.8	-4.7	-9.9	-6.2	6.6	2.6	15	0	14.6	12.7	12.7	ضريبة المشتريات/ المقاصة
5,677.1	11,047.5	11,476.1	11,289.1	9,962.7	8,851.4	7,426.4	7,035	6,405.6	5,256	4,604	4,604	مجموع الإيرادات الضريبية
1.3	% 2.1	% 1.7	% 1.8	% 1.8	% 2.8	% 5.2	% 5.1	% 4.9	% 5.1	% 3.8	% 3.8	النسبة من مجموع الإيرادات الضريبية
24,981	52,515	52,483.1	50,690.3	49,498	43,742.9	44,313.5	46,234.3	40,450	39,601.7	32,915.3	30,291.4	النتائج المحلي الإجمالي
0.29	0.45	% 0.37	% 0.4	% 0.37	% 0.56	% 0.87	% 0.78	% 0.78	% 0.68	% 0.54	% 0.59	النسبة من الناتج المحلي الإجمالي

يبين الجدول (8) أن هناك انخفاضاً في نسبة ضريبة المشتريات/الإنتاج من مجموع الإيرادات الضريبية. حيث انخفضت هذه النسبة من تقريباً 5% العام 2010 إلى 2% العام 2018. يُعتبر الانخفاض في تأثير هذه الضريبة بمثابة توجه سلبي لأن الضرائب المرتبطة بالبضائع الكمالية يجب أن تساهم بشكل أكبر في مجموع الإيرادات. ويعود هذا الانخفاض إلى تفاقم ظاهرة التهريب، وبخاصة السولار.²¹ ويوضح ذلك أيضاً أن إيرادات المقاصة قد انخفضت بنسبة 6.6% (562 مليون شيكل). وكان الانخفاض في جميع بنودها.

ضريبة المحروقات (المكوس على النفط)

في العام 2016، وصلت ضريبة المحروقات إلى 2.97 مليار شيكل، وبشكل ذلك 33.26% من مجموع إيرادات المقاصة للعام 2016. ثم انخفضت بشكل طفيف في العام 2017، ثم انخفضت إلى 2.5 مليار شيكل في العام 2018، وشكلت 31% من إيرادات المقاصة.

الجدول (9): إيرادات المكوس على النفط ونسبتها من مجموع الإيرادات الضريبية والناتج المحلي الإجمالي في الفترة بين 2008-2019 (بملايين الشواكل)

السنة	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ربع 2
المكوس على النفط	1,218.8	1,218.8	1,412.1	1,635.5	1,758.1	1,970.5	2,474.2	2,773.8	2,970.9	2,903.5	2,481.1	1,255.5
النسبة من مجموع الإيرادات الضريبية	% 26.5	% 26.5	% 26.9	% 25.5	% 25	% 26.5	% 28	% 27.8	% 26.3	% 25.3	% 22.5	% 22.1
النسبة من الناتج المحلي الإجمالي	% 4	% 3.7	% 3.6	% 4	% 3.8	% 4.4	% 5.7	% 5.6	% 5.9	% 5.5	% 4.7	% 5

21 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس): ورقة خلفية لجلسة طاولة مستديرة (5) بشأن أداء الموازنة العامة 2018 بالمقارنة مع 2017 وأزمة إيرادات المقاصة 2019، رام الله - فلسطين، 2019.

ضريبة المقاصة

ضريبة غير مباشرة تُفرض على المستوردات المتجهة إلى الأراضي الفلسطينية عبر إسرائيل. إن السلطة يمكن أن تستفيد أكثر من التطورات المعمولة في نظام ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلية: مثل زيادة الحد الأدنى من المبلغ المعفى إلى 100 ألف شيكل بدلاً من 54 ألف شيكل.²² واستخدام "الملف الصفري" لدعم بعض القطاعات الاقتصادية. ويقوم الاحتلال بتحويل 75% فقط من ضريبة الدخل المحصلة من العمال داخل الخط الأخضر وفي المستوطنات.

رسوم الجمارك والمكوس

يتبين من الجدول (9) أن الجمارك بلغت 4.1 مليار شيكل في العام 2017 (737.2 مليون شيكل من الإيرادات المحلية، و3.35 مليار شيكل من إيرادات المقاصة). ووصلت في العام 2018 إلى 4.2 مليار شيكل (3.5 مليار شيكل من إيرادات المقاصة، ونحو 700 مليون شيكل من الإيرادات المحلية). ما يعني أن الجمارك والمكوس تبلغ نحو 40% من مجموع الضرائب غير المباشرة.

الضرائب الافتراضية/الضريبة على رقم المبيعات

يتم فرض هذه الضرائب على الدخل المرتبط بمركبات المواصلات العامة (سيارات الأجرة والحافلات). تتراوح قيمة هذه الضريبة بين 70 و100 شيكل شهرياً للمركبة الواحدة اعتماداً على مصدر المركبة ومَنْشئها وسنة تصنيعها. ولا توجد أرقام دقيقة حول حجم الإيرادات المحصلة من هذه الضريبة. ولكن تشير التقديرات إلى أنها لا تتجاوز مليوني شيكل سنوياً. ولم يتغير هذا المبلغ كثيراً عبر السنوات.

هنالك ضرورة للاستفادة من الهوامش التي يتيحها اتفاق باريس الاقتصادي، والتي بإمكان السلطة الفلسطينية القيام بها دون الإخلال بهذا الاتفاق، والتي تتمثل بما يلي:

1. تخفيض نسبة ضريبة القيمة المضافة إلى 15% بدلاً من 16% لأن النسبة الحالية في إسرائيل 17%. وتستطيع السلطة أن تفرض ضريبة أقل بنسبة 2%.
2. استيراد السلع من القوائم الملحق (A) و(B) للسلطة الفلسطينية التي وردت في ملحق اتفاق باريس الاقتصادي. حيث منح اتفاق باريس للسلطة الفلسطينية كل الصلاحيات والمسؤوليات في مجال سياسة وإجراءات الاستيراد والجمارك وضريبة المشتريات
3. استيراد المنتجات النفطية من دول أخرى مثل الأردن ومصر. حيث تستطيع السلطة الفلسطينية بيع البنزين بسعر أقل بنسبة 15% عنه في إسرائيل. وللسلطة الفلسطينية
4. أن تقوم السلطة الفلسطينية بإعادة ضريبة القيمة المضافة لقطاعات معينة مثل الزراعة على سبيل المثال. وكذلك للفقراء والنساء والفئات المحرومة والمهمشة.
5. تفعيل القانون رقم 4 لسنة 1999 بشأن المعوقين. سيما في المادتين التاليتين: المادة (10/4/ج) التي نصت على إلزام المؤسسات الحكومية وغير الحكومية باستيعاب عدد من المعوقين لا يقل عن 5% من عدد العاملين بها يتناسب مع طبيعة العمل في تلك المؤسسات، مع جعل أماكن العمل مناسبة لاستخدامهم؛ المادة (3) الخاصة بإعفاء المعوقين من الرسوم والجمارك والضرائب المتعلقة بجميع المواد التعليمية والطبية والوسائل المساعدة ووسائل النقل اللازمة لمدارس ومؤسسات المعوقين المرخصة، ووسائل النقل الشخصية لاستعمال الأفراد المعوقين. وكذلك (المادة 10/1/5) بخصوص إصدار بطاقة المعوق، التي تساعده في الاستفادة من الإعفاء من الرسوم والجمارك والضرائب.

22 ينص اتفاق باريس على أن الأعمال المعفية من الضريبة المضافة هي تلك التي لا يتجاوز إجمالي مبيعاتها 12 ألف دولار سنوياً (54 ألف شيكل). وهو الحد الذي كان مطبقاً في إسرائيل في حينه. وأما اليوم، فالحد المعفى من ضريبة القيمة المضافة في إسرائيل يبلغ 100 ألف شيكل. وهنا لا يسجل المعفى في النظام ولا يقدم فواتير ولا يسترد ما يدفعه من ضريبة قيمة مضافة على مدخلات إنتاجه. المصدر: عبد الرزاق، عمر. مصدر سابق.