



مؤشر العدالة الضريبية

2018

تقرير مؤشر العدالة الضريبية

2018

مشروع "التمويل من أجل التنمية"
الطبعة الأولى: 2018

منشورات "مفتاح" 2018
حقوق الطبع والنشر محفوظة لـ:



إعداد:

د. نصر عبدالكريم
فراس جابر

خبير اقتصادي
باحث في الدراسات التنموية

طاقم "مفتاح":

ليس الشعيبي- الحنتولي
حسن محاريق

مديرة برنامج "حوار السياسات والحكم الرشيد"
منسق مشروع "التمويل من أجل التنمية"



برنامج الحوار والاختلاف

ترجمة: أرسين أغازريان

محتوى هذه الدراسة لا يعبر بالضرورة عن آراء مؤسسة أوكسفام.
الكاتب يتحمل كامل المسؤولية عن كل المعلومات والآراء الموجودة في هذه الدراسة.

شكر وتقدير

يُعتبر تقرير "مؤشر العدالة الضريبية" إنجازاً مهماً في مشروع "التمويل من أجل التنمية" الممول من وزارة الشؤون الخارجية الهولندية. إذ تعبّر مؤسسة مفتاح عن شكرها وتقديرها لجميع الأشخاص الذين ساهموا في هذا العمل الهام ووفّروا الدعم اللازم في صياغة تقرير "مؤشر العدالة الضريبية".

نود أن نخص بالشكر الخبيرين الفلسطينيين د. نصر عبد الكريم والسيد فراس جابر الذين بذلا الكثير من الوقت والجهد لإعداد هذا التقرير. كما نشكر مؤسسة أوكسفام (وخاصة فريق المشاريع وطاقمها الفني). وشبكة العدالة الضريبية - أفريقيا على الدعم والمساعدة في تطوير منهجية مشتركة لإعداد هذا التقرير.

والشكر موصول للفريق في مؤسسة مفتاح على التزامهم المتواصل وجهودهم المكثفة في نشر وإصدار هذا التقرير الفريد من نوعه على مستوى الوطن؛ والذي يقوم بدراسة واستكشاف السياسات المالية والنظام الضريبي في فلسطين من منظور اجتماعي.

قائمة المحتويات

| | |
|---|----|
| ملخص للرسومات البيانية | 5 |
| ملخص للجداول | 5 |
| قائمة الاختصارات | 6 |
| معجم المصطلحات | 7 |
| الملخص التنفيذي | 9 |
| الأهداف الفرعية | 12 |
| الأساس المنطقي | 13 |
| الباب الأول: وصف مقتضب للنظام الضريبي الفلسطيني | 14 |
| الباب الثاني: توزيع العبء الضريبي ومبدأ التصاعدية | 22 |
| تحليل النوع الاجتماعي من ناحية الضرائب | 34 |
| الباب الثالث: التسريبات الضريبية والاكْتفاء بالإيرادات | 37 |
| الباب الرابع: الإعفاء من ضرائب الشركات: الحوكمة والشفافية | 42 |
| الباب الخامس: فاعلية الإدارة الضريبية | 45 |
| الباب السادس: الإنفاق الحكومي | 49 |
| الباب السابع: الشفافية والمساءلة | 55 |
| الملاحظات الختامية والتوصيات العامة | 60 |
| المراجع | 66 |

ملخص للرسومات البيانية

| | |
|----|--|
| 24 | الرسم البياني 1: معدل النسبة المئوية لمساهمات دافعي الضرائب في إيرادات ضريبة الدخل للأعوام 2011-2016 |
| 29 | الرسم البياني 2: إيرادات المقاصة في السلطة الفلسطينية: 1996-2016 |
| 29 | الرسم البياني 3: التغيير في إيرادات المقاصة والعجز في الميزان التجاري الفلسطيني |
| 51 | الرسم البياني 4: توزيع النفقات العامة على عدة قطاعات في عام 2016 |

ملخص للجداول

| | |
|----|--|
| 21 | الجدول (1): تعديل الشرائح الضريبية للأشخاص |
| 21 | الجدول (2): تعديل الشرائح الضريبية للشركات |
| 23 | الجدول (3): الإيرادات الضريبية المباشرة ونسبتها من مجموع الإيرادات الضريبية منذ عام 2008 (بملايين الشواكل) |
| 25 | الجدول (4): قيمة ومعدل النسبة المئوية لمساهمة دافعي الضرائب في إيرادات ضريبة الدخل في الأعوام 2011 - 2016 (بملايين الشواكل) |
| 25 | الجدول (5): قيمة ومعدل النسبة المئوية لمساهمات ضريبة الدخل الشخصي في مجموع الإيرادات الضريبية في 2011-2016 (بملايين الشواكل) |
| 27 | الجدول (6): قيمة ومعدل النسبة المئوية لمساهمة ضريبة دخل الشركات في مجموع الإيرادات الضريبية في الأعوام 2011-2016 (بملايين الشواكل) |
| 28 | الجدول (7): إيرادات ضريبة الأملاك ونسبتها من مجموع الإيرادات الضريبية منذ عام 2008 (بملايين الشواكل) |
| 28 | الجدول (8): بنية الإيرادات الفعلية النابعة من الضرائب غير المباشرة. 2017 (بملايين الشواكل) |
| 30 | الجدول (9): إيرادات ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.) ونسبتها من مجموع الإيرادات الضريبية منذ عام 2008 (بملايين الشواكل) |
| 31 | الجدول (10): إيرادات ضريبة المشتريات/الإنتاج ونسبتها من مجموع الإيرادات الضريبية والناج المحلي الإجمالي منذ عام 2008 (بملايين الشواكل) |
| 32 | الجدول (11): إيرادات المكوس على النفط ونسبتها من مجموع الإيرادات الضريبية والناج المحلي الإجمالي منذ عام 2008 (بملايين الشواكل) |
| 38 | الجدول (12): الإيرادات واليخ العامة (على أساس نقدي (cash basis) حسب الأسعار الحالية. 1996-2016 (بملايين الدولارات الأمريكية) |
| 38 | الجدول (13): الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية (2013-2017) |
| 40 | الجدول (14): الإيرادات غير الضريبية ونسبتها من الناجح المحلي الإجمالي منذ عام 2008 (بملايين الشواكل) |
| 40 | الجدول (15): ملفات دافعي الضرائب التي تم تسجيلها في السنوات المختارة |
| 47 | الجدول (16): عدد أفراد الإدارة الضريبية في الأقسام المختلفة في السنوات 2011-2017 |
| 48 | الجدول (17): مجموع التكاليف غير المرتبطة بالأجور في الأقسام الضريبية المختلفة في الأعوام 2014-2016 (بالشيكول) |
| 50 | الجدول (18): حجم وهيكلية الإنفاق العام للسلطة الفلسطينية في الأعوام 2013-2017 (بملايين الشواكل) |
| 51 | الجدول (19): حجم ونسبة الإنفاق على ثلاثة قطاعات في الأعوام 2014-2017 (بملايين الشواكل) |
| 51 | الجدول (20): نسبة الإنفاق للفرد الواحد على ثلاثة قطاعات في عام 2017 (بالشيكول) |
| 52 | الجدول (21): نسبة الإنفاق على التعليم من مجموع الإنفاق الحكومي والناجح المحلي الإجمالي منذ عام 2011 (بملايين الشواكل) |
| 53 | الجدول (22): نسبة الإنفاق على الصحة من مجموع الإنفاق الحكومي والناجح المحلي الإجمالي منذ عام 2011 (بملايين الشواكل) |
| 54 | الجدول (23): نسبة الإنفاق على الزراعة من مجموع الإنفاق الحكومي والناجح المحلي الإجمالي منذ عام 2011 (بملايين الشواكل) |

قائمة الاختصارات

| | |
|---|---|
| CIT: Corporate Income Tax | ضريبة الدخل للشركات |
| CSR: Corporate Social Responsibility | المسؤولية الاجتماعية للشركات |
| CSO: Civil Society Organization | مؤسسة مجتمع مدني |
| FTA: Free Trade Agreement | اتفاق التجارة الحرة |
| FTM: Fair Tax Monitor | مؤشر العدالة الضريبية |
| FY: Financial Year | السنة المالية |
| GDIT: General Directorate of Income Tax | الإدارة العامة لضريبة الدخل |
| GDP: Gross Domestic Production | الناج المحلي الإجمالي |
| IFF: Illicit Financial Flows | التدفقات المالية غير المشروعة |
| ILO: International Labour Organization | منظمة العمل الدولية |
| IMF: International Monetary Fund | صندوق النقد الدولي |
| INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions | المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة |
| ITA: Income Tax Act | قانون ضريبة الدخل |
| LGs: Local Governments | الحكومات المحلية |
| MIFTAH: The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue and Democracy | المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية "مفتاح" |
| MoEHE: Ministry of Education and Higher Education | وزارة التربية والتعليم العالي |
| MoF: Ministry of Finance | وزارة المالية |
| MoH: Ministry of Health | وزارة الصحة |
| SMEs: Small & Medium Enterprises | الشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم |
| NDP: National Development Plan | خطة التنمية الوطنية |
| NIS: New Israeli Shekel | شيكال إسرائيلي جديد |
| OPT: Occupied Palestinian Territories | الأراضي الفلسطينية المحتلة |
| PCBS: Palestinian Central Bureau of Statistics | الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني |
| PIEFZA: Palestinian Industrial Estates and Free Zones Authority | الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة |
| PIPA: Palestinian Investment Promotion Agency | هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية |
| PIT: Personal Income Tax | ضريبة الدخل الشخصي |
| PLC: Palestinian Legislative Council | المجلس التشريعي الفلسطيني |
| PLO: Palestinian Liberation Organization | منظمة التحرير الفلسطينية |
| PA: Palestinian Authority | السلطة الوطنية الفلسطينية |
| PPFI: Palestine Public Finance Institute | المعهد الفلسطيني للمالية العامة والضرائب |
| SAACB: State Audit and Administrative Control Bureau | ديوان الرقابة المالية والإدارية |
| TIN: Tax Identification Number | رقم الهوية الضريبية |
| UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development | مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية |
| UNRWA: United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East | وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين "الأونروا" |
| VAT: Value Added Tax | ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.) |
| WTO: World Trade Organization | منظمة التجارة العالمية |

معجم المصطلحات

صافي الإقراض/الإقتراض: هو صافي الرصيد التشغيلي - صافي الاقتناء للأصول غير المالية. يشمل ذلك صافي الإقراض المدفوع من وزارة المالية وصافي الإقراض المحصوم من إيرادات المقاصة؛ وعلى وجه الخصوص الدفعات التي يتم دفعها من قِبَل السلطات المحلية وشركات الكهرباء الفلسطينية.

الضرائب المباشرة: هي الضرائب المفروضة (التي يتم جبايتها) على الدخل، والثروة والممتلكات. ومنها ضريبة الدخل، وضريبة الدخل للشركات، وضريبة الأملاك وضريبة الأرباح الرأسمالية. في هذا السياق، يقع العبء الضريبي دوماً على شخص أو كيان معين، ولا يمكن تحويله من قِبَل دافع الضريبة لأي شخص آخر.

الإنصاف/العدل: أن يدفع الأغنياء والناس من ذوي الإمكانات الأكبر ضرائب أكبر (الإنصاف العمودي) وأن يدفع دافعي الضرائب الذين يعيشون في ظروف متشابهة نفس مبالغ الضريبة (الإنصاف الأفقي).

مؤشر العدالة الضريبية: هو عبارة عن أداة تقيس مستوى العدالة في الضرائب، وتقارن بين مستويات وتوجهات الظلم الضريبي الموجود في الأنظمة الضريبية للدول المختلفة والنظر إليها على مدار زمني.

نظام ضريبي عادل: هو نظام ضريبي يمكن اعتباره عادلاً وتوفر فيه المواصفات التالية: (1) متصاعد ويخدم كآلية لإعادة توزيع الدخل بشكل حساس للنوع الاجتماعي، (2) يتيح المجال لتحصيل الإيرادات الكافية لتأدية الوظائف الحكومية وتوفير الخدمات الضرورية، (3) إلغاء أو إزالة الإعفاءات والحوافز الضريبية للنخبة، (4) يعالج أسباب الهروب غير المشروع لرأس المال والتهرب الضريبي من قِبَل الشركات الدولية والناس الأغنياء.

التدفقات المالية غير المشروعة: هو تحرك الأموال المكتسبة أو المحوَّلة أو المستخدمة بشكل غير مشروع عبر الحدود. قد يكون مصدر تلك التحويلات العابرة للحدود الرشوة، أو السرقة من قِبَل مسئولين حكوميين، أو الأجار بالمخدرات أو الأسلحة أو البشر، أو التهريب، أو التهرب من الضرائب التجارية، أو سوء التسعير أو أسعار التحويل التعسفية.

الضرائب غير المباشرة: هي الضرائب على الاستهلاك، مثل ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.)، وضريبة المبيعات، والضريبة على السلع والخدمات، والرسوم الجمركية والمكوس. وبشكل عام، تُعتبر هذه الضرائب تراجعية/تنازلية بالمقارنة مع الضرائب المباشرة.

الضريبة التصاعدية: إن الضريبة التصاعدية هي ضريبة تضع العبء الأكبر على أولئك الذين لديهم إمكانيات أكبر للدفع، وعادةً ما يتم تطبيق هذه الضرائب من خلال ضريبة الدخل. إن الضريبة التصاعدية هي الضريبة التي تشهد تصاعداً (زيادةً) في نسبة الضريبة مع زيادة الدخل؛ بمعنى أن أولئك الذين يجنون دخلاً أكبر سيدفعون نسب ضريبة أعلى.

الإنفاق العام: هي النفقات الحكومية المرتبطة بالبنية التحتية العامة، والسلع والخدمات الاجتماعية مثل التعليم والصحة.

الضريبة التنازلية: خلافاً للضريبة التصاعدية، الضريبة التنازلية هي ضريبة يدفع فيها جميع الأشخاص نفس مبلغ الضريبة بغض النظر عن دخلهم أو قدرتهم على الدفع، أو قد تكون ضريبة تقل فيها نسبة الضريبة مع زيادة المبلغ الخاضع للضريبة. ويؤدي ذلك لعبء ضريبي أكبر على أولئك الذين لديهم قدرة أقل

على دفع الضرائب (أي الفقراء) بالمقارنة مع الذين لديهم قدرة أكبر على الدفع (الأغنياء). وعادةً ما يتم اعتبار الضرائب غير المباشرة بمثابة ضرائب تنازلية.

ضريبة المبيعات: هي ضريبة غير مباشرة يتم فرضها على مبيعات السلع والخدمات. قد يتم فرض هذه الضريبة كنسبة مئوية من الإيرادات الإجمالية (مثل الضرائب القيمة) أو ك مبلغ محدد لكل وحدة لمنتج. يتم دفع هذه الضريبة بشكل عام من قِبَل المشتري ولكن يتحمل البائع مسؤولية تحصيل وتخويل هذه الضريبة للسلطات المعنية. يتم تصميم أغلب ضرائب المبيعات كضرائب استهلاكية (مثل الضريبة على النفقات الاستهلاكية). يمكن جباية هذه الضريبة في مرحلة واحدة في عملية الإنتاج أو التجارة (على سبيل المثال أثناء التصنيع أو عند البيع بالجملة أو المفرق) أو على مراحل عديدة (مثل ضريبة القيمة المضافة أو الضريبة على رقم المبيعات turnover tax).

التجنب الضريبي: هو السعي للتقليل من الضريبة المدفوعة إلى أكبر قدر ممكن. يهدف التجنب الضريبي للتقليل من دفع الضرائب من خلال ترتيب الأمور بشكل يتماشى مع نص القانون ولكن ليس بروح القانون. إحدى الأساليب الشائعة للتجنب الضريبي تنفيذ العمليات والمعاملات بدون أي هدف اقتصادي و فقط من أجل التقليل من الالتزام الضريبي. على الرغم من أن التجنب الضريبي قد يكون قانونياً بامتياز، كثيراً ما تتعارض هذه الممارسة مع نية (روح) القانون. وعادةً ما تكون تلك الممارسة سيئة من الناحية الأخلاقية.

التهرب الضريبي: هو عدم دفع الضرائب أو دفع الضرائب بشكل منقوص واحتيالي وغير قانوني. وعادةً ما ينطوي التهرب الضريبي على الإيرادات غير المعلنة والوثائق المزورة. وبشكل عام يتم المعاقبة على ذلك بموجب القانون الجنائي.

ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.): هي نوع من الضرائب المفروضة على رقم المبيعات (turnover tax) وتتم جبايتها في كل مراحل الإنتاج والتوزيع. في الوضع المثالي، تنطبق ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.) على جميع السلع والخدمات المستهلكة. ولكن في الوضع الفعلي تُفرض هذه الضريبة على الاستهلاك النهائي الذي يتحمل فيه مزودو البضائع والخدمات مسؤولية تحصيل هذه الضريبة للسلطات الضريبية. إن ضريبة القيمة المضافة هي نسبة مئوية من السعر الذي يفرضه المزود على الزبون.

ضريبة الثروة: هي ضريبة مبنية على القيمة السوقية للأصول التي يمتلكها الأفراد. تشمل هذه الأصول (لا الحصر) النقود، والودائع المصرفية، والأسهم، والأصول الثابتة، والسيارات الخاصة، والقيمة المقدرة للممتلكات العقارية، وخطط المعاشات التقاعدية، والتمويلات النقدية، والمسكن التي يشغلها الملاك والصناديق الاستثمارية. ومن أمثلة ضريبة الثروة: الضريبة القيمة (ad valorem tax) على العقارات، والضريبة على الأصول المالية غير الملموسة. ومن الجدير بالذكر أن هذا النوع من الضرائب ليس موجوداً في جميع الدول. تتمثل ضريبة الثروة في هذه الدراسة من خلال ضريبة الأملاك، وضريبة الأراضي وضريبة الأرباح الرأسمالية.

المخلص التنفيذي

يرى الفريق الفني للأمم المتحدة حول التمويل من أجل التنمية أن الضرائب تلعب دوراً أساسياً في تمويل الإنفاق الحكومي المرتبط بالخدمات الاجتماعية الأساسية كالتعليم، والرعاية الصحية والضمان الاجتماعي. يحتاج الإنفاق العام الفعال والمستجيب لاحتياجات الناس لتحصيل الإيرادات الضريبية الكافية. تظهر التجربة السابقة أن الهيكليات الضريبية (بغض النظر عن روعتها كحبر على الورق) لديها فاعلية محدودة جداً إذا تم تطبيقها بشكل فاسد أو بدون كفاءة. نتيجة لذلك، هناك حاجة لبناء نظام ضريبي بسيط يتمتع بالشفافية والمساءلة، وأن تكون هناك إدارة ضريبية خالية من الفساد وناجحة في تقليل التهرب والتجنب الضريبي.¹

تعتبر إدارة الإيرادات العامة فعالة ليس فقط عندما يكون المبلغ المحصّل كافياً، وإنما أيضاً عندما يقوم صنّاع القرار السياسيين ببناء خطة شاملة ومدروسة جيداً تربط بين الإيرادات من جهة والمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الكلية (ماكرو) من جهة أخرى. لكن الأهم من ذلك هو أن تقوم الإيرادات وهيكلتها بالمساهمة في العدالة الاجتماعية وتوفير الدعم اللازم لتحسين الخدمات العامة (التعليم، الصحة والخدمات الاجتماعية) للجميع. أما الإدارة الضريبية السيئة فتتجه نحو زيادة تحصيل الضرائب من خلال التركيز على قطاعات الدخل القليل (من خلال الضرائب غير المباشرة) أو الفئات الاجتماعية التي يسهل فرض الضرائب عليها مثل موظفي القطاعات العامة والخاصة الذين يخضعون للاقتطاع من مصدر الراتب. إن نظام الضريبة العادل هو أحد الأسس الرئيسية للعدالة الاجتماعية، وهو يحدد العلاقة بين الدولة والمواطنين ويطبق العقد الاجتماعي بشكل فعال ويُعتبر أداة فعالة يتم تصميمها للتقليل من عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية.²

إن موضوع عدم المساواة هو في مقدمة النقاش المرتبط بالسياسات الحالية في الدول النامية والدول المتقدمة على حدٍ سواء.³

يخضع النظام الضريبي الفلسطيني للتعقيدات في الهيكلية نظراً لهيمنة الاحتلال على غالبية الآليات القانونية المرتبطة بفرض الضرائب، فضلاً عن سيطرته المطلقة على الحدود والموانئ. بالإضافة لذلك، يرتبط النظام الضريبي الفلسطيني ببروتوكول باريس الاقتصادي الذي قام بالتعزيز من هيمنة الاحتلال ولا يعطي السلطة الفلسطينية أي سيادة حقيقية فيما يتعلق بالضرائب.

في السياق الفلسطيني، تُعتبر آثار السياسات الضريبية واستجابتها للعدالة الاجتماعية بمثابة مواضيع جديدة للبحث العلمي.⁴

هناك أسباب كافية وواقية وعمليات رصد تدعم بوضوح فرضية أن النظام الضريبي الفلسطيني لا يستجيب للعدالة الاجتماعية ولا يأخذ النداعيات على النوع الاجتماعي بعين الاعتبار في السياسات المتبعة، مما أدى لتوسيع عدم المساواة بين الأغنياء والفقراء وبين الرجال والنساء. نتيجة لذلك، يسعى البحث المتعمق في هذا المجال لتوفير الأدلة حول الفجوات الموجودة في موضوع الضرائب وتوزيع الدخل والثروة والفرص في فلسطين. تؤثر حالات عدم المساواة بشكل غير سلبى وغير متناسب على أفقر وأضعف الفئات المجتمعية في البلاد، وتضع أعباء مالية كبيرة جداً على ذوي الدخل المنخفض والطبقة الوسطى. ويكفي أن نقول أن معامل جيني الخاص بعدم المساواة⁵ (Gini Coefficient) هو 35 بالمئة في فلسطين؛ ويُعتبر هذا الرقم عالياً جداً بالمقارنة مع الدول التي تشهد ظروفًا مشابهة.⁶

ومن الجدير بالذكر أيضاً أن مؤشر الالتزام بالحد من انعدام المساواة (CR11) يشير إلى أن تصنيف الأراضي الفلسطينية المحتلة هو 85 في حين أن تونس حصلت على 40 وكانت أفضل دولة عربية من ناحية هذا المؤشر.⁷

بالإضافة إلى تباطؤ النمو الاقتصادي المتقلب في آخر عقدين في الأراضي الفلسطينية المحتلة، كان هذا النمو غير موزعاً بشكل عادل ولم يتميز بالنشمو. كان هذا النمو مقصياً للفقراء في فلسطين وساعد في جعل الأغنياء يكسبون ثروات أكبر. وعلى الرغم من تحقيق نمو تراكمي فعلي يفوق الـ 40 بالمئة⁸ في السنوات العشرة الأخيرة في الاقتصاد الفلسطيني، زاد متوسط الأجر اليومي الفعلي للعمال فقط بنسبة ضئيلة. يشير هذا الأمر إلى أن عدد قليل من الأثرياء الفلسطينيين تمتعوا بغالبية الفائدة المجنية من النمو الاقتصادي، وساهم هذا الأمر في ارتفاع معدلات اللامساواة. تشير البيانات إلى أن متوسط الأجر الإسمي (average nominal wage) للعمال في الضفة الغربية وقطاع غزة زاد بنسبة 13 بالمئة بين السنوات 2007-2015، أي من 73.7 شيكل إلى 83.2 شيكل لليوم الواحد.⁹ وإذا تم الأخذ بعين الاعتبار الزيادة التراكمية في مؤشر أسعار المستهلك (Consumer Price Index)، سنرى بأن متوسط الأجر الحقيقي شهد ركوداً في تلك الفترة. نتيجة لذلك، كانت حصة العمال من ذوي الدخل المنخفض متدنية بالمقارنة مع الزيادة المشهودة في الناتج المحلي الإجمالي في السنوات 2008-2014، في حين أن أغلب النمو الاقتصادي فاد فقط الأغنياء الذين يمتلكون رأس المال والشركات.¹⁰

حتى الآن، تواجه فلسطين نسب عالية للبطالة والفقر والظروف المعيشية المتدهورة، والزيادة في العجز التجاري. تحتاج هذه الظروف لسياسات اقتصادية واجتماعية جديدة تختلف بشكل كبير عن تلك التي تم تبنيها منذ تأسيس السلطة الفلسطينية في عام 1994.¹¹ إن النظام الضريبي هو في مقدمة هذه السياسات لأنه يؤثر بشكل كبير وفوري على الظروف المعيشية لجميع المواطنين. على الرغم من التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للاحتلال المتواصل، تميّزت السلطة الفلسطينية منذ تأسيسها بسلطة تقديرية كبيرة نسبياً من ناحية إدارة السياسات الضريبية. ومن الجدير بالذكر أن السلطة الفلسطينية لا تمتلك سلطة تقديرية كبيرة في السياسات الأخرى المرتبطة بالاقتصاد الكلي (وخاصةً في السياسات التجارية والنقدية).

لم يؤدي تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية للتقويض من هيمنة الاحتلال الذي منع أي تطور للسيادة الفلسطينية. علاوة على ذلك، تم التعزيز من دور الاحتلال من خلال آليات جديدة كاتفاق باريس الاقتصادي الذي مهّد الطريق للاحتلال لمواصلة عمليات النهب والسلب وتفضي الفقر في المجتمع الفلسطيني. كما أن ممارسات وسياسات الاحتلال منعت من تطوير أساليب ووسائل الإنتاج الزراعي والصناعي. إن "شرعنه" الهيمنة الإسرائيلية واستغلال الأدوات والآليات المختلفة وتطبيقها من خلال ممثلين وسطاء أدى لتقليل من إمكانية تحديد آثار هذه الأدوات على الرغم من أن المحتويات والتداعيات بقيت نفسها. أدى ذلك لوجود استقرار في خيارات السوق الحرة التي يتحكم بها الاحتلال الإسرائيلي وتبني مبادئ الليبرالية الاقتصادية. كما أدى ذلك لآثار سلبية أخرى مثل تقلص حجم القطاعات الإنتاجية، وزيادة الاتفاقيات التجارية التي تعتمد على الاحتلال، والاعتماد على الضرائب الصارمة من أجل دفع النفقات الأمنية والرواتب.¹²

يقوم اتفاق وبروتوكول باريس الاقتصادي بإدارة جميع جوانب العلاقة بين السلطة الفلسطينية ودولة الاحتلال. وهذا الأمر جعل المجالات الخاضعة للسلطة الفلسطينية معتمدة بشكل كامل على الاقتصاد الإسرائيلي مع نفس الأنظمة الجمركية باستثناء الإعفاءات الجمركية المرتبطة ببعض المبالغ أو البضائع القادمة من الأردن ومصر. يرى علماء الاقتصاد والخبراء أن هذا النوع من العلاقات الاقتصادية جعل الاحتلال مربحاً لأن اتفاق باريس الاقتصادي كان مبنياً على أساس اقتصادي متين بين السلطة الفلسطينية ودولة الاحتلال وسعى هذا الاتفاق للحفاظ على مصالحهما المشتركة وعلاقاتهما التجارية. لكن هذا الاتفاق

جعل من الأراضي الفلسطينية مشروعاً اقتصادياً مريحاً للاحتلال وجعل من الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية الاحتلال الأرخص ثمناً في العالم.¹³

نتيجة لذلك، يهدف تقييم المكونات المختلفة لنظام الضريبة الفلسطيني لفتح باب النقاش العام حول عدالة السياسات الحالية؛ وهذه الأمور تتعلق بالحوار الداخلي بين المواطنين الفلسطينيين ودوائر راسمي السياسات في الوزارات الفلسطينية. يذكر هذا التقرير أنه، في السنوات العشرة الأخيرة، قانون ضريبة الدخل هو القانون الضريبي الوحيد الذي شهد تعديلات كثيرة وأن النظام الضريبي لا زال يواجه صعوبة في تنظيم جميع الجوانب الضريبية وتعزيز الإدارة الضريبية. نتيجة لذلك، يسعى هذا التقييم للمساهمة في تطوير نظام الإيرادات في الأراضي الفلسطينية المحتلة انسجاماً مع الأهداف الاجتماعية والاقتصادية المعلنة من الحكومة الفلسطينية مع الدعوة إلى تقديم دعم مالي أقوى (بشكل مباشر وغير مباشر) للفئات الأضعف والأكثر تهميشاً في المجتمع الفلسطيني.

الأهداف الفرعية

إن الهدف من مؤشر العدالة الضريبية في الأراضي الفلسطينية المحتلة (FTM OPT) هو تزويد الجمهور العام (المواطنين) ومؤسسات المجتمع المدني بالتحليل الكمي والنوعي ونظرة عامة حول جميع مكونات النظام الضريبي الفلسطيني. يعتمد مؤشر العدالة الضريبية على البيانات المتاحة للعموم فيما يتعلق بالعبء الضريبي. وتوزيع الضرائب. وإدارة الدائرة الضريبية من أجل تأسيس قاعدة استدلالية جيدة للتقييم الفعال لعدالة النظام الضريبي وتحديد الفجوات والعواقب المرتبطة بالسياسات الحالية.

يهدف هذا المؤشر على وجه الخصوص لما يلي:

1. التحليل مفصّل لأنواع الضرائب المفروضة في فلسطين ولحّة تاريخية حول التغييرات التشريعية والإدارية في النظام الضريبي في الأراضي الفلسطينية المحتلة.
2. إبراز بعض التوجهات المرتبطة بتطوير السياسات وتداعياتها.
3. قياس حجم وبنية وتوزيع العبء الضريبي (توزيع ضريبة الدخل بين الأشخاص والشركات) ومساهمة الضرائب المباشرة وغير المباشرة في الإيرادات المجمّعة الإجمالية.
4. تحديد وتقييم العدالة الضريبية بالتوافق مع الإطار المشترك للبحوث (CRF) الذي تم تطويره من قِبَل مؤسسة أوكسفام، و"شبكة العدالة الضريبية لأفريقيا" ومنهجية الشركاء¹⁴ وفقاً ل6 فئات رئيسية:
 - أ. أولاً: نظام الضريبة التصاعدي؛
 - ب. ثانياً: الإيرادات الكافية، والتهرب الضريبي والتجنب الضريبي؛
 - ت. ثالثاً: الإعفاءات الضريبية المدارة بشكل جيد؛
 - ث. رابعاً: الإدارة الضريبية الفعالة؛
 - ج. خامساً: الإنفاق العام المناصر للفقراء؛
 - ح. سادساً: الأموال العامة الشفافة والخاضعة للمساءلة.
5. تحديد السياسات والممارسات الرئيسية التي تؤثر على عدالة النظام الضريبي.
6. اقتراح التوصيات المرتبطة بالسياسات التي تساهم في تحسّن النظام الضريبي الحالي وتدعم مبدأ التصاعدية والكفاءة العليا.

الأساس المنطقي

ستساعد النتائج والتوصيات الواردة في هذه الدراسة صنّاع القرار (بالتشارك مع الأطراف المعنية الأخرى كمؤسسات المجتمع المدني والمواطنين) في وضع التعديلات الملائمة للنظام الضريبي الفلسطيني بطريقة تضمن وجود العدالة في توزيع العبء الضريبي. كما وتسعى هذه الدراسة لتمهيد الطريق نحو نقاش مفتوح خاص بالسياسات لكي يتم تبني نهج جديد في السياسات الضريبية الخاصة بالسلطة الفلسطينية؛ وأن يستند هذا النهج على مبدأ المشاركة، وصنع القرارات المشتركة والعدالة الاجتماعية.

يتمتع النظام الضريبي الفلسطيني بثلاث خصائص رئيسية. الخاصية الأولى هي أنها مرتبطة ومعمّدة بشكل كبير - من النواحي القانونية والمالية - بالاحتلال الإسرائيلي، والخاصية الثانية هي أنها تعتمد على الضرائب غير المباشرة، والخاصية الثالثة هي أن الاقتصاد الفلسطيني يعتمد بشكل هائل على قطاعي الخدمات والمساعدات. عندما يجتمع هذه الخصائص الثلاث سويًا يحدث تدهور في قطاع الإنتاج والأثر السلبي على التوظيف، والناجئ المحلي الإجمالي والمساهمة الضريبية. في هذه الدراسة، سيتم الحديث عن هذه الخصائص بتعمق للفت انتباه الأطراف المعنية والجهات ذات الصلة والتأثير عليهم لكي يتخذوا الإجراءات والتدابير اللازمة لتطوير النظام الضريبي الفلسطيني.

يتم تحديد غالبية النسب والأنظمة الضريبية والجمركية بالتوافق مع شروط بروتوكول باريس¹⁵ وأدى هذا البروتوكول للتعزيز من اعتماد الاقتصاد الفلسطيني على الاقتصاد الإسرائيلي. نتيجة لذلك، سيؤدي فك الروابط مع اقتصاد دولة الاحتلال، ووضع إطار موحد للجمارك الفلسطينية ووجود نظام ضريبي شامل إلى التحصيل والتوزيع الأفضل للإيرادات، والزيادة من نسبة العدالة وتحسين معدلات المساواة.

نحن نرى بأن ذلك سيعزز من مصداقية النظام الضريبي وسيحسن من ثقة دافعي الضرائب بالنظام، مما سيزيد من نسبة الامتثال وجباية الإيرادات لغرض عمل الاستثمارات الأكبر في الإنفاق الاجتماعي. كما نأمل أن تساعد نتائج هذه الدراسة في مساءلة الحكومة بشكل أكبر حول كيفية إدارة الأموال العامة. تأتي هذه الدراسة في وقت يشهد هبوطاً حاداً في المساعدات الخارجية وازدياد أهمية الدور الذي تلعبه الإيرادات الداخلية في دعم الإنفاق العام.

عندما ننظر لخصائص الاقتصاد الفلسطيني والنظام الضريبي الموجود حالياً، من السهل رؤية التقلص الكبير للقاعدة الإنتاجية في السنوات الأخيرة نظراً للظروف السياسية والأمنية القاسية التي يعيشها الاقتصاد الفلسطيني مع موارد طبيعية شحيحة. تظهر البيانات الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي انخفضت من 11.7 بالمئة في عام 1994 إلى أقل من 3 بالمئة في 2017، في حين أن مساهمة قطاع التصنيع انخفضت من 24 بالمئة في عام 1994 إلى 13.9 بالمئة في 2017.¹⁶ كما أن العبء الضريبي الفلسطيني مرتفع بالمقارنة مع الناتج المحلي الإجمالي، ونسبته 21 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي ويصل تقريباً 85 بالمئة من الموازنة المتكررة. ويُعتبر المواطنون الفلسطينيون من دافعي الضرائب أهم مصدر للإيرادات العامة، ولذلك لديهم الحق في مساءلة جميع المسؤولين عن السياسات العامة. كما أن لديهم الحق في المشاركة في تصميم تلك السياسات، ويجب على الحكومة أن تطبق مبدأ الشفافية في تصميم وتنفيذ السياسات المرتبطة بالضرائب والموازنات.



الباب الأول: وصف مقتضب للنظام الضريبي الفلسطيني

الباب الأول: وصف مقتضب للنظام الضريبي الفلسطيني

أنواع الضرائب - التطور التاريخي

منذ تأسيسها عام 1994، واجهت السلطة الفلسطينية تحديات جمة في تنظيم النظام الضريبي. يمكن القول بأن السلطة الفلسطينية ورثت شرائع قانونية متعددة ومجزأة (كالقانون العثماني، وقانون الانتداب البريطاني، والقانون الأردني والمصري وقانون الاحتلال الإسرائيلي) في تنظيم الأموال العامة. لهذا السبب، قامت السلطة الفلسطينية بتطوير وتعديل العديد من القوانين الاقتصادية الخاصة بالضرائب في العقدين الأخيرين من الزمن؛ وأهم هذه القوانين هو قانون ضريبة الدخل الفلسطيني الذي تم إصداره لأول مرة في سنة 2004. من ناحية أخرى، لم تقوم السلطة الفلسطينية بإصدار أية تشريعات حول الضرائب غير المباشرة، ولكنها كانت بين الفينة والأخرى تضع تعديلات للقوانين والنظم الموجودة؛ وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بتحصيل وإدارة تلك الأنواع من الضرائب.¹⁷

كانت السلطة الفلسطينية تركز فقط على تعديل القوانين واللوائح المرتبطة بالضرائب غير المباشرة من ناحية التحصيل والإدارة، ولكن لم يتم اتخاذ أي إجراء حول الإصلاح الشامل للنظام الضريبي.

في ظل العولة المتوسعة وتأثيراتها الكبيرة على التجارة الدولية والمحلية، توجّب على الأراضي الفلسطينية المحتلة (مثلها مثل غيرها من الدول) وضع نظام ضريبي وطني يتوافق مع تلك الخاصة بالدول المجاورة والمماثلة لها لكن مع وجود محدودية كبيرة جداً. أدت الاتفاقيات الاقتصادية الثنائية والملزمة مع إسرائيل لإعطاء السلطة الفلسطينية حيزاً صغيراً جداً لتصميم السياسات الضريبية التي تأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية الفلسطينية. وفقاً للاتفاقيات التي تم التوقيع عليها، ليس لدى السلطة الفلسطينية أي صلاحية في سن أو تعديل ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.) أو قوانين ضريبة المشتريات، وليس بإمكانها تحديد الرسوم الجمركية للبضائع التي يتم استيرادها عبر إسرائيل، لكن يوجد لديها السلطة الكاملة لفرض الضريبة المباشرة - أي نظام ضريبة الدخل.

ينص بروتوكول باريس الموقع بتاريخ 29 نيسان 1994 على أن السلطة الفلسطينية لديها الحق في فرض الضرائب المباشرة على الأنشطة التي تقع ضمن ولايتها القضائية، كما يشير هذا البروتوكول إلى أن للسلطة الفلسطينية الحق في تحديد وتنظيم سياساتها الخاصة بالضرائب المباشرة بشكل مستقل؛ بما في ذلك ضريبة الدخل الشخصي ("ضريبة الدخل للأشخاص") وضريبة الدخل للشركات بالإضافة لضريبة الأملاك.¹⁸

النظام الضريبي الفلسطيني

يتألف النظام الضريبي الفلسطيني من نوعين من الضرائب: الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة. من المهم أن نذكر أن الضرائب غير المباشرة عادةً تخضع للأوامر العسكرية الإسرائيلية والاتفاقيات المبرمة مع الجانب الإسرائيلي وأن هذه الضرائب تشكل الغالبية العظمى (أكثر من 90 بالمئة) من الإيرادات الضريبية الفلسطينية.

الضرائب المباشرة:

1. ضريبة الدخل. (وتشمل: 1) ضريبة الدخل الشخصي، 2) ضريبة الدخل للشركات.
2. ضريبة الأملاك

الضرائب غير المباشرة:

يتم فرض الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك، والإنتاج والأنشطة التجارية. وكما تمت الإشارة سابقاً، قام بروتوكول باريس بالتضييق من قدرة السلطة الفلسطينية على تحديد معدلات الضرائب بحرية، بما في ذلك معدلات الضرائب التالية:

1. ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م).
2. ضريبة المشتريات/الإنتاج
3. ضريبة المقاصة
4. ضريبة المحروقات (المكوس على النفط)
5. رسوم الجمارك والمكوس

المسؤوليات والإجراءات المرتبطة بجمع الضرائب

يتم تحصيل كافة الضرائب على يد الحكومة المركزية المتمثلة من قِبَل وزارة المالية. لا تقوم الهيئات الحكومية المحلية بجباية أي نوع من الضرائب باستثناء ما يسمى "ضريبة التعليم". يتم فرض ضريبة التعليم على مشغلي المباني الذين يدفعون 7 بالمئة من الإيجار السنوي المحصّل. يتم تخصيص 90 بالمئة من مبلغ هذه الضريبة للبلديات. وأما الـ 10 بالمئة المتبقية فيتم تحويلها لوزارة المالية. تُستخدم هذه الضريبة لتمويل وإعادة تأهيل المدارس الحكومية الموجودة أو لبناء مدارس جديدة. يأتي مصدر هذه الضريبة من قانون أردني قديم (القانون رقم 1 لعام 1956). هناك دائرتين حكوميتين مسؤولتين عن جباية الضرائب داخل وزارة المالية (عدا عن ضريبة الأملاك التي يتم تحصيلها من قِبَل الإدارة العامة لضريبة الأملاك). هذين الدائرتين هما: الإدارة العامة للجمارك والمكوس وضريبة القيمة المضافة، والإدارة العامة لضريبة الدخل. كما قامت وزارة المالية في الآونة الأخيرة بإنشاء دائرة خاصة مرؤوسة من الإدارة العامة لضريبة الدخل. وتتحمل هذه الدائرة مسؤولية إدارة الملفات الضريبية لدافعي الضرائب الرئيسيين. تستخدم هذه الدائرة أسلوب "الملف الضريبي الواحد" الذي يربط بين قواعد البيانات الموجودة في الإدارتين. هناك أيضاً دوائر فرعية تعمل في المحافظات الفلسطينية المختلفة. توجد أيضاً إدارة عامة أخرى تسمى "ديوان الرقابة المالية والإدارية" الذي لديه مسؤولية التأكد من التنفيذ الملائم للإجراءات الضريبية وامتثال الدوائر الضريبية للقانون.

إجراءات التحصيل



يتم استخدام إجراءات مماثلة عند تحصيل ضريبة القيمة المضافة وضريبة المشتريات.¹⁹

إن جباية الضرائب من مصدر الرواتب والأجور هي عملية سهلة وسلسة ولا تنطوي على أية تعقيدات إدارية. يقوم صاحب العمل بخصم الضريبة بشكل مباشر من دخل الموظف وحويلها لوزارة المالية. كما أن دافعي الضرائب الخاصين يتبعون نفس الإجراءات المذكورة أعلاه. أما بالنسبة لإيرادات المقاصة والرسوم الجمركية فيتم تحصيلها من قِبَل إسرائيل وحوّل للسلطة الفلسطينية بعد خصم المبالغ التي يدفعها الفلسطينيون لإسرائيل لقاء الخدمات العامة (الكهرباء والماء).

نظام التقاعد والضمان الاجتماعي

إن الضمان الاجتماعي²⁰ هو حق اقتصادي واجتماعي على مستوى العالم. يخدم هذا الضمان في حماية الموظفين من حالات المرض، والإصابة، والإعاقة والشيوخوخة مع السعي وراء توفير حياة كريمة للموظفين قبل وبعد التقاعد. كما يهدف الضمان الاجتماعي لتلبية الحقوق الاجتماعية الواردة في المادة 22 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي ينص ما يلي:

"لكل شخص، بوصفه عضوًا في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي، ومن حقّه أن تُوفّر له، من خلال الجهود القومي والتعاون الدولي، وبما يتفق مع هيكل كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا غنى عنها لكرامته ولتنامي شخصيته في حرّية."²¹

في هذا السياق، من المهم أن نميز بين ما يلي: (1) الخدمات الاجتماعية أو الضمان الاجتماعي المبني على رعاية المجموعات الضعيفة والمهمشة كالأطفال، وذوي الإعاقة، وكبار السن والأشخاص العاطلين عن العمل الذين

تحت إطار المسؤولية الحكومية. و(2) الضمان الاجتماعي المبني على فكرة شراء الموظفين لبوليصات لتوفير معاشات التقاعد لأنفسهم ولعائلاتهم (أي توفير الأمن الاجتماعي من خلال التأكد من قدرة الناس على التعامل مع الظروف الطارئة كحالات الإعاقة، والبطالة، والشيخوخة والمرضى). بالإضافة لذلك، يجب التمييز بين نوعين للضمان الاجتماعي: (2.أ) نظام الضمان الاجتماعي لموظفي الدولة، و(2.ب) الضمان الاجتماعي للعمال والموظفين في القطاعات الأخرى مثل القطاع الخاص. ومؤسسات المجتمع المدني والفلسطينيين العاملين داخل الخط الأخضر لصالح أصحاب عمل إسرائيليين.

هناك برامج مختلفة لتقديم المساعدة الاجتماعية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. فعلى سبيل المثال، تقوم وزارة التنمية الاجتماعية الفلسطينية (التي كانت تسمى سابقاً وزارة الشؤون الاجتماعية) بإدارة برنامج للمساعدة الاجتماعية منذ عام 2007. يتم تمويل هذا البرنامج من قبل البنك الدولي والاتحاد الأوروبي. ويتم من خلاله توفير المساعدات النقدية وغير النقدية للعائلات الفلسطينية الفقيرة. ومن الجدير بالذكر أن مستويات الفقر والبطالة في ازدياد مستمر في الأراضي الفلسطينية المحتلة، حيث وصل عدد العائلات الفقيرة 111,860 عائلة في عام 2017. تتراوح هذا المساعدات بين 3,000 و7,200 شيكل للعائلة في السنة الواحدة. من ناحية أخرى، يوجد لدى منظمة العمل الدولية ووكالة الغوث (الأونروا) برامج ماثلة للمساعدة الاجتماعية للاجئين الفلسطينيين. لكن على الرغم من ذلك، تشير البيانات الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني حول الفقر والبطالة أن نسبة البطالة وصلت إلى 27.7 بالمائة.²² إن معدلات البطالة في غزة هي تقريباً مرتين أكثر من الضفة الغربية وتواصل هذه المعدلات في الازدياد في المنطقتين. في حين أن معدل الفقر قد وصل إلى 29.2 بالمائة في الضفة الغربية و53 بالمائة في قطاع غزة²³ وهو أخذ بالتصاعد (خط الفقر وخط الفقر المدقع لأسرة مرجعية مكونة من خمسة أشخاص (شخصين بالغين وثلاثة أطفال) هما 2,470 شيكل و1,974 شيكل²⁴). كما تشير قاعدة بيانات وزارة التنمية الاجتماعية إلى وجود زيادة عامة في عدد العائلات الفقيرة والمهمشة التي تحصل على المساعدة عن طريق التحويلات النقدية. إذ زاد عدد تلك العائلات من 106,000 عائلة في عام 2009، إلى 110,000 عائلة في 2013 و120,000 عائلة في 2016، وقل عدد تلك العائلات في عام 2017 ليصل إلى 112,000 عائلة متلقية للتحويلات النقدية في تلك السنة.

كما تمت الإشارة أعلاه، هناك نظامان للضمان الاجتماعي في الأراضي الفلسطينية المحتلة: تم إطلاق النظام الأول في عام 2005 للموظفين الحكوميين، بينما تم تأسيس النظام الثاني بعد معركة طويلة في عام 2016 من أجل توفير الضمان الاجتماعي للعمال والموظفين في القطاعات الأخرى كالقطاع الخاص. ومؤسسات المجتمع المدني والفلسطينيين العاملين لصالح أصحاب عمل إسرائيليين داخل الخط الأخضر.

رحّب الكثير من الأطراف - ومنهم الحملة الوطنية للضمان الاجتماعي - بقانون الضمان الاجتماعي الجديد، وتم إطلاق تم الحملة بتاريخ 5 نيسان 2016²⁵ وهي من أكبر الحملات الوطنية للمجتمع المدني. في المرحلة الأولى للتنفيذ، سيقوم صندوق الضمان الاجتماعي بمخاطبة ثلاثة استحقاقات: 1. تأمين الشيخوخة والإعاقة والموت، 2. تأمين الإصابة أثناء العمل، و 3. تأمين الأمومة.

يتم استخدام صندوق الضمان الاجتماعي (الذي يقوم بإدارة هذا النظام) لتحصيل المساهمات الشهرية من الموظفين وأصحاب العمل. في القانون الجديد، تم تحديد نسبة 7 بالمائة من الراتب الشهري للموظف، بينما كانت هذه النسبة 7.50 بالمائة في القانون القديم. أما المساهمة من صاحب العمل، فقد تم تحديدها بنسبة 9 بالمائة من راتب الموظف، بينما كانت هذه النسبة 8.50 بالمائة في القانون القديم. أما فيما يتعلق بالتعديلات الأخرى، تمت زيادة معامل المعاش التقاعدي من 1.70 بالمائة إلى 2 بالمائة وسيسهل ذلك في زيادة قيمة المعاشات التقاعدية للموظفين. كما تمت زيادة الحد الأدنى من المعاش التقاعدي من 50 بالمائة إلى 75 بالمائة من الحد الأدنى للأجور، ويساوي ذلك 1,450 شيكل (تقريباً 380 دولار أمريكي).²⁶

التطورات الحاصلة في قانون ضريبة الدخل

في العقدين الأخيرين، قام المشرعون الفلسطينيون بتطوير وتعديل تشريعات ضريبة الدخل عدة مرات من أجل الحصول على المزيد من الإيرادات الضريبية، وتخفيف الاستثمار وإعادة توزيع الدخل على الفئات المجتمعية المختلفة.

يمكن القول بأن التغيير المستمر للتشريعات الضريبية (من خلال المراجعات والتعديلات السنوية المتكررة) يشير إلى انعدام وجود موقف استراتيجي حول الطرق التي يمكن أن يساهم من خلالها النظام الضريبي في تحقيق الأهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية المصاغة في خطط التنمية الوطنية. وأدى ذلك للشعور بانعدام الأمان المالي وعدم إمكانية التنبؤ عند دافعي الضرائب.

قانون ضريبة الدخل لعام 2011

دخلت التشريعات الضريبية الحالية حيز التنفيذ بتاريخ 26 أيلول 2011 عندما قام الرئيس الفلسطيني بإصدار المرسوم الرئاسي رقم (8) لعام 2011 حول قانون ضريبة الدخل.²⁷ ترتبط أهم التعديلات والسياسات الواردة في المرسوم الرئاسي لعام 2011 بالشرائح الضريبية، والإعفاءات الشخصية والدخل المعفى من الضريبة.

تعديلات عام 2012

بناءً على الصلاحيات الممنوحة من قانون عام 2011، اقترح مجلس الوزراء الفلسطيني في بداية عام 2012 زيادة عدد الشرائح الضريبية من 3 شرائح إلى 5، وتمت إضافة شريحتين جديدتين وهما: 22.5 بالمئة و30 بالمئة لذوي الدخل المرتفع.

أثارت التعديلات المقترحة موجة من الاستياء وعدم الرضا عند الأشخاص والشركات قبل أن يتم نشرها للعموم، ونوّهت وجهة النظر المناوئة لإدخال شرائح ضريبية جديدة بأن القانون الجديد يضع عبئاً كبيراً على كاهل دافعي الضرائب الذي واجهوا تدهوراً مستمراً في نشاطاتهم التجارية. بسبب هذا الجدل العام، اضطرت الحكومة للدخول في حوار مفتوح مع ممثلي القطاع الخاص والقطاع المدني، وبعد جدال طويل تم التوصل لتسوية تقتضي بإلغاء الشريحتين المقترحتين واستبدالهما بشريحة ضريبية رابعة بنسبة 20 بالمئة. وفي تعديل عام 2012 الوارد تحت إطار قانون عام 2011، تم خديد معدلات ضريبة الدخل كما يلي: 5 بالمئة، 10 بالمئة، 15 بالمئة و20 بالمئة.²⁸

تعديلات عام 2014

في آذار 2014، قام رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بإصدار مرسوم يحتوي على تعديلات قليلة على القانون الأصلي (مرسوم رقم 4 لعام 2014)²⁹. أدى هذا التعديل لإعادة إدراج الإعفاء الكامل للأرباح الرأسمالية النابعة عن الأصول والأوراق المالية (التي كانت تحصل فقط على إعفاء بنسبة 25 بالمئة في التعديل السابق لقانون ضريبة الدخل). كما فرض هذا التعديل ضريبة بنسبة 10 بالمئة على الأرباح المرتبطة بالتمويل الصغير، ونسبة مشابهة على حصة الأرباح من الأسهم (dividends)، والدفعات النقدية وأسهم البورصة.

تعديلات عام 2015 و2016

قام هذا التعديل في قانون ضريبة الدخل³⁰ بزيادة الإعفاء في ضريبة الدخل الشخصي من 30,000 شيكل إلى 36,000 شيكل سنوي إذ أنها زادت من الحد الأدنى الشخصي ولكنها ألغت الإعفاءات الشخصية كخصومات ضريبة التعليم. كما تم عمل تعديلات كبيرة على شرائح ضريبة الدخل الشخصي لتوفير تسهيلات لدافعي الضرائب الشخصية. بما في ذلك التخلص من الشريحة الرابعة:

- من 36,001 إلى 75,000 شيكل: نسبة الضريبة 5 بالمئة
- من 75,001 إلى 150,000 شيكل: نسبة الضريبة 10 بالمئة
- أكثر من 150,000 شيكل: نسبة الضريبة 15 بالمئة

قام هذا التعديل بالتقليل من الحد الأقصى لهذه الضريبة للأشخاص والشركات من 20 بالمئة إلى 15 بالمئة. وأبقى التعديل نسبة 20 بالمئة فقط لشركات الاتصالات والشركات التي لديها امتياز أو احتكار في السوق.

التعديلات المتوقعة في عام 2018

من المتوقع أن تشمل التعديلات المقترحة على قانون ضريبة الدخل الزيادة من كفاءة وفاعلية الأداء الضريبي وتطوير النظام الضريبي من خلال تعزيز الالتزام الضريبي والتوسيع من القاعدة الضريبية. بالإضافة لجذب دافعي ضرائب جدد. من المتوقع أن تقوم التعديلات المستقبلية بالتقليل من التهرب الضريبي والتجنب الضريبي وزيادة الترابط بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة.³¹ يمكن تحقيق ذلك من خلال وحدة مدمجة تقوم بتوفير الخدمات المتكاملة لدافعي الضرائب الكبيرة المرتبطة بضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل.

سيؤدي ذلك لتوليد المزيد من الإيرادات الضريبية وستتراوح شريحة ضريبة الدخل من صفر إلى 20 بالمئة. بما سيؤدي إلى زيادة الالتزام الضريبي بنسبة 10 بالمئة وزيادة الإيرادات الضريبية بنسبة 35 بالمئة في عام 2018؛ وخاصةً فيما يتعلق بالدفعات الضريبية المحصلة من الأشخاص الذين يعملون لحسابهم الخاص. كما سيتم تعديل السياسة الضريبية الخاصة بالشركات من خلال التقليل من ضريبة الدخل من 15 بالمئة إلى 10 بالمئة للشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم التي يبلغ صافي دخلها السنوي 3,500,000 شيكل (تمثل هذه الشركات العمود الفقري للاقتصاد الفلسطيني) من أجل التحفيز من نمو واستقرار هذه الشركات التي تشكل 90 بالمئة من الشركات العاملة في فلسطين.

يمكن أيضاً إضافة إعفاءات ضريبة وحوافز أخرى لتشجيع الشركات على توظيف الخريجين الجدد. ويجب أن ينفذ هذا النشاط بجانب القطاع الخاص الذي من شأنه أن يقدم برامج التدريب وإعادة التأهيل لتمهيد الطريق لدخول حوالي 5,000 خريج جديد في سوق العمل سنوياً. سيساهم ذلك بشكل إيجابي في نمو واستدامة تلك الشركات. كما سيتم وضع شريحة ضريبية جديدة بنسبة 20 بالمئة للبنوك والمؤسسات المالية التي يزيد دخلها عن 7 مليون شيكل. وسيشمل ذلك 52 شركة بارزة أو احتكارية³² في فلسطين.

على الرغم من ذلك، لا زالت هناك مخاوف شديدة حول إمكانية فشل جميع التعديلات في تحقيق الأهداف المبتغاة (المالية والاقتصادية والاجتماعية) في السياسات الضريبية الحالية. ستركز جهود صنّاع القرار في المقام الأول على الرفع من مستوى تحصيل الضرائب والإيرادات. وكما تمت الإشارة مراراً وتكراراً في وثائق الموازنة الرسمية والخطط الوطنية. تسعى الحكومة الفلسطينية لزيادة الاعتماد على الموارد المولدة ذاتياً بدلاً من الاعتماد على المساعدات الخارجية في تمويل النفقات العامة.³³

لم تؤدي التعديلات السابقة لزيادة كبيرة في مساهمات ضريبة الدخل في الإيرادات المحلية الإجمالية. وبقيت الإيرادات قليلة ووصلت في أحسن حالاتها إلى 8 بالمئة فقط من مجموع الإيرادات الضريبية (أنظر للجدول (3) أدناه).

تبيّن الجداول التالية الشرائح الضريبية الخاصة بضريبة الدخل الشخصي وضريبة الدخل للشركات. ومن الواضح أن هناك انعدام للضريبة التصاعدية على الدخل العالي عند الأشخاص والشركات. وأدى ذلك للتقليل من مساهمات ضريبة الدخل في مجموع الإيرادات الضريبية.

الجدول (1): تعديل الشرائح الضريبية للأشخاص

| الدخل | نسبة الضريبة | الدخل المعدل | نسبة الضريبة المعدلة |
|----------------|--------------|----------------|----------------------|
| 36000-1 | معفى | 40000-1 | معفى |
| 75000-36000 | %5 | 75000-40001 | %5 |
| 150000-75001 | %10 | 150000-75000 | %10 |
| أكثر من 150000 | %15 | 300000-150000 | %15 |
| أعلى شريحة | | أكثر من 300000 | %20 |

الجدول (2): تعديل الشرائح الضريبية للشركات

| الدخل | نسبة الضريبة | الدخل المعدل | نسبة الضريبة المعدلة |
|---|--------------|---------------------|----------------------|
| القاعدة الضريبية الكاملة | %15 | 3,500,000-1 | %10 |
| الشركات الأخرى (شركات الامتياز/فرانشايز" والشركات الاحتكارية) | %20 | 7,000,000-3,500,000 | %15 |
| الشريحة العليا | | أكثر من 7,000,000 | %20 |



الباب الثاني: توزيع العبء الضريبي ومبدأ التصاعدية

الباب الثاني: توزيع العبء الضريبي ومبدأ التصاعدية

يوجد للإيرادات الفلسطينية العامة ثلاثة مصادر رئيسية:

- الإيرادات المحلية، وتتكون بشكل رئيسي من ضريبة الدخل، وضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.)، وضريبة الأملاك، وضريبة الإنتاج، ورسوم الخدمات، والجمارك والمكوس على المشروبات والتبغ.
- إيرادات المقاصة: ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.)، والرسوم الجمركية والمكوس على المحروقات، وضريبة المشتريات وضريبة الدخل، وتتم جبايتها من قِبَل الحكومة الإسرائيلية وتحوّل للسلطة الفلسطينية بعد خصم ثلاثة بالمئة كرسوم تحصيل.
- المِتْح والمساعدات الخارجية: التي تهدف لتمويل الموازنة الحالية والاستثمارات العامة.

التصاعدية الضريبية الشاملة لعدة أطر الضرائب المباشرة – الحجم، والمصدر وتوجهات التحصيل

يبين الجدول التالي التغييرات الحاصلة في الإيرادات الضريبية المباشرة منذ عام 2008. تتراوح نسبة الضرائب المباشرة (ضريبة الدخل وضريبة الأملاك) من مجموع الإيرادات الضريبية بين ستة بالمئة إلى عشرة بالمئة من مجموع الإيرادات الضريبية. من خلال تحليل هذه الأرقام باستطاعتنا قياس مدى نجاح التعديلات في الزيادة من مساهمة ضريبة الدخل في مجموع الإيرادات.

الجدول (3): الإيرادات الضريبية المباشرة ونسبتها من مجموع الإيرادات الضريبية منذ عام 2008 (بملايين الشواكل)³⁴

| السنة | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------------------------|-------|-------|-------|--------|-------|--------|--------|--------|---------|---------|
| ضرائب مباشرة ³⁵ | 310 | 310.3 | 324.4 | 514.1 | 678.2 | 767.9 | 744.8 | 733 | 704.3 | 983.4 |
| مجموع الإيرادات الضريبية | 4604 | 4604 | 5256 | 6405.6 | 7035 | 7426.4 | 8851.4 | 9962.7 | 11289.1 | 11476.1 |
| النسبة من مجموع الإيرادات الضريبية | % 6.7 | % 6.7 | % 6.2 | % 8 | % 9.6 | % 10.3 | % 8.4 | % 7.3 | % 6.2 | % 8.6 |

ساهم إصدار قانون ضريبة الدخل عام (2012/2011) في زيادة الإيرادات الضريبية، وتم تحقيق ذلك من خلال زيادة الشرائح الضريبية والتحسين من إجراءات تحصيل الضرائب. لكن الحكومات المتعاقبة أصدرت العديد من التعديلات التي شملت إلغاء شريحة الـ 20 بالمئة، وأدى هذا الأمر لإعطاء إعفاءات هائلة للشركات الكبرى.

علاوة على ذلك، أدت الزيادة في الإعفاءات الممنوحة للشركات الأخرى والمناطق الصناعية للتقليل من مساهمة إيرادات ضريبة الدخل في مجموع الإيرادات الضريبية.³⁶

ويبدو أن التعديلات الكثيرة لقانون ضريبة الدخل لم تنجح في زيادة إسهامات الضرائب المباشرة في مجموع الإيرادات الضريبية. وعلى الرغم من الزيادة الكبيرة في تحصيل إيرادات ضريبة الدخل في 2012 و2013 بالمقارنة مع عام 2011، بقيت مساهمتها في الإيرادات الإجمالية قليلة نسبياً، وكانت تلك النسبة فقط 8.60 بالمئة عام 2017. إذا نظرنا لبعض الدول المماثلة في المنطقة، نلاحظ أن نسبة إسهامات ضريبة الدخل

في مجموع الإيرادات الضريبية أعلى بكثير. فمثلاً وصلت هذه النسبة إلى 17 بالمئة في الأردن و28 بالمئة في مصر. ناهيك عن المعدل العام في الدول الأخرى (الذي هو 34.3 بالمئة من مجموع الإيرادات الضريبية).

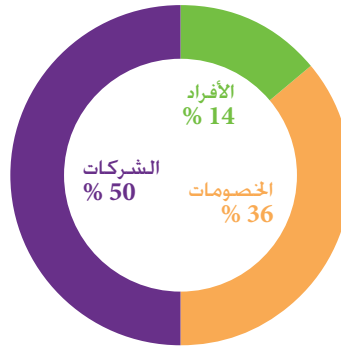
الضريبة والمساواة بين الجنسين

يخلو قانون الضرائب الفلسطيني من أية خيارات صريحة ضد المرأة وينظر هذا القانون للنساء والرجال كدافعي ضرائب على قدم المساواة وبشكل محايد. على الرغم من ذلك، عادةً ما تتم تلبية المطالبات المرتبطة بالإعفاءات والخصومات المسموحة حسب قانون الإعالة للرجال فقط (كمنحها للزوج فقط عندما يتم شراء شقة على سبيل المثال). يمكن للمرأة أن تطالب بتلك الخصومات والإعفاءات فقط عندما تكون رأس العائلة، أو مطلقة أو أرملة. تؤدي هذه المعاملة التمييزية لعدم المساواة في مبالغ ضريبة الدخل المدفوعة من قِبَل الرجال والنساء في حال كان الزوجين يعملان في نفس الوقت.

ضريبة الدخل الشخصي مقابل ضريبة الدخل للشركات

يتم فرض وجباية ضريبة الدخل من جميع دافعي الضرائب العاملين في إقليم دولة ذات سيادة. وعلى الرغم من أن الأراضي الفلسطينية المحتلة ليست دولة ذات سيادة كاملة، تمتلك السلطة الفلسطينية صلاحية فرض ضريبة الدخل على أرباح الشركات، والرواتب والعائدات/المكاسب الأخرى الواردة لدى الأفراد والشركات في جميع قطاعات الاقتصاد الفلسطيني.

الرسم البياني 1: معدل النسبة المئوية لمساهمات دافعي الضرائب في إيرادات ضريبة الدخل للأعوام 2016-2011



المصدر: قام المؤلفون بحساب النسب بناءً على البيانات التي حصلوا عليها من دائرة ضريبة الدخل، وزارة المالية

يشير الجدول التالي إلى وجود تغير طفيف في مكونات ضريبة الدخل الشخصي لصالح المساهمة الضريبية من طرف الأفراد، الأمر الذي قد يشير لوجود تحسن في العدالة الضريبية.

الجدول (4): قيمة ومعدل النسبة المئوية لمساهمة دافعي الضرائب في إيرادات ضريبة الدخل في الأعوام 2011-2016 (بملايين الشواكل)

| العام | الشركات | الأفراد | الخصومات من الرواتب |
|-------|---------|---------|---------------------|
| 2011 | 45 % | 67,2 | 211,7 |
| 2012 | 58 % | 73,4 | 212,1 |
| 2013 | 55 % | 78,8 | 261,4 |
| 2014 | 42 % | 144,2 | 286,1 |
| 2015 | 43 % | 150 | 300 |
| 2016 | 44 % | 170 | 320 |

ضريبة الدخل الشخصي (ضريبة الدخل على الأشخاص)

يتم فرض ضريبة الدخل الشخصي على المواطن الفلسطيني (شخص طبيعي) المقيم في فلسطين بشكل متواصل لمدة لا تقل عن 120 يوم في السنة والتي يتم خلالها الحصول على الدخل الخاضع للضريبة. ويتم فرض هذه الضريبة على الدخل النابع عن أي تجارة، وظيفة، مهنة أو أي دخل آخر خاضع للضريبة تماشياً مع القوانين السارية وبالتوافق مع الشرائح الضريبية الثلاث.

هناك الكثير من الجدل حول العدد الأفضل للشرائح الضريبية في الأراضي الفلسطينية. وفي وسط هذا الخلاف، هناك حقيقة واقعية واحدة، ألا وهي أن زيادة عدد الشرائح الضريبية من شأنه أن يحسّن من الإنصاف الاقتصادي والاجتماعي والتوزيع الأفضل للدخل.

هناك اعتراض بنفس القدر حول الإعفاءات الضريبية الممنوحة للأفراد. قامت التعديلات على قانون ضريبة الدخل بالتقليل من عدد وقيمة الإعفاءات الضريبية في السنوات الأخيرة، وفضّلت الحكومة بشكل واضح زيادة الاستقطاع الموحد لدافعي الضرائب من الأشخاص والتقليل أو حتى إلغاء الاستقطاعات المفصلة (itemized deductions) للتعليم، والعلاج الطبي، والإسكان والدخل الرأسمالي.

الجدول (5): قيمة ومعدل النسبة المئوية لمساهمات ضريبة الدخل الشخصي في مجموع الإيرادات الضريبية في 2011-2016 (بملايين الشواكل)³⁷

| السنة | الأفراد | الاستقطاعات/ الخصومات من الرواتب | مجموع ضريبة الدخل الشخصي | النسبة المئوية من مجموع الإيرادات الضريبية |
|-------|---------|----------------------------------|--------------------------|--|
| 2011 | 67,2 | 211,7 | 278.9 | 4.4 % |
| 2012 | 73,4 | 212,1 | 285.4 | 4 % |
| 2013 | 78,8 | 261,4 | 340.2 | 4.6 % |
| 2014 | 144,2 | 286,1 | 430.3 | 4.9 % |
| 2015 | 150 | 300 | 450 | 4.5 % |
| 2016 | 170 | 320 | 490 | 4.4 % |

يبين الجدول السابق المساهمة القليلة لضريبة الدخل الشخصي في مجموع الإيرادات الضريبية إذ أن نسبتها لم تتجاوز 5 بالمئة من مجموع الإيرادات الضريبية. يبين لنا هذا الأمر بأن جميع التعديلات المتعاقبة لقانون ضريبة الدخل لم تساعد في زيادة نسبة مساهمة ضريبة الدخل.

بلغت التحصيلات من الأفراد (المهن الحرة، والعمال داخل الخط الأخضر، والمشتغلين لحسابهم الخاص ومستوردي السيارات) فقط 14 % من مجموع إيرادات ضريبة الدخل. تُعتبر هذه المساهمة قليلة جداً عندما ننظر للفئات التي تشكلها؛ وخاصةً الأشخاص العاملين لحسابهم الخاص. وبحسب الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تقريباً 208,000 شخص من القوى العاملة يعملون لحسابهم الخاص و150,000 شخص يعملون في إسرائيل؛ وهاتين الفئتين تشكلان تقريباً 40 بالمئة من القوى العاملة ولكنهم يساهمون فقط بـ 14 بالمئة من ضريبة الدخل المحصلة. أما الخصومات/الاستقطاعات من رواتب موظفي القطاع العام والخاص والقطاع المدني (ضريبة المرتبات) فتشكل نسبتها 36 بالمئة من مجموع إيرادات ضريبة الدخل ويتم استقطاع ضريبة الدخل بشكل مباشر من رواتب الموظفين وحوّل للدائرة الضريبية المعنية. تشير هذه البيانات إلى أن أغلب دافعي الضرائب - سواء أكانوا من الأفراد المشار إليهم أعلاه أو الأشخاص الذين تُستقطع ضرائبهم بشكل مباشر - يقعون في الشريحة الضريبية الأولى بنسبة ضريبة 5 بالمئة بينما أقلية قليلة منهم يدفعون الضرائب بالنسبة الأعلى التي هي 15 بالمئة. إن هذا الاستنتاج مبني على حقيقة أن معدل دخل الموظفين هو فقط 3,000 شيكل في الشهر. ولذلك فإن نسبة عالية من الموظفين يحصلون على راتب شهري أقل من الحد الأدنى للدخل الخاضع للضريبة (أي أقل من 36,000 شيكل في السنة). في حين أن نسبة قليلة من الموظفين يكسبون دخلاً سنوياً يتجاوز هذا الحد.

ضريبة الدخل للشركات

يتم حالياً فرض ضريبة دخل الشركات في الأراضي الفلسطينية المحتلة بنسبة ثابتة وموحدة وهي 15 بالمئة عدا عن الشركات الاحتكارية، والمؤسسات المصرفية والمالية وشركات الاتصالات التي تدفع ضريبة بنسبة 20 بالمئة. تشير النسبة الحالية إلى وجود انخفاض في نسبة ضريبة دخل الشركات بالمقارنة مع نسبتها القضي في عام 2012 (التي كانت 30 بالمئة) وسنة 2014 (التي بلغت ضريبة دخل الشركات فيها 22.5 بالمئة). كما أن هناك العديد من النقاشات الحالية المتمحورة حول توحيد الشريحة الضريبية بنسبة بين 15 إلى 20 بالمئة للشركات الاحتكارية، والمؤسسات المصرفية والمالية وشركات الاتصالات.

الجدول (6): قيمة ومعدل النسبة المئوية لمساهمة ضريبة دخل الشركات في مجموع الإيرادات الضريبية في الأعوام 2011-2016 (بملايين الشواكل)³⁸

| السنة | ضريبة الدخل للشركات | الشرائح الضريبية | النسبة من مجموع الإيرادات الضريبية |
|-------|---------------------|---|------------------------------------|
| 2011 | 232 | % 15 % 20 % 22.5 % 30 | % 3.6 |
| 2012 | 386.7 | % 15 % 20 | % 5.5 |
| 2013 | 411.2 | -- | % 5.5 |
| 2014 | 314.2 | -- | % 3.2 |
| 2015 | 350 | % 15 % 20 للشركات الاحتكارية وشركات الاتصالات | % 3.2 |
| 2016 | 400 | --- | % 3.6 |

يشير الجدول أعلاه أن إسهامات ضريبة دخل الشركات في مجموع الإيرادات الضريبية ضئيلة جداً ولم تصل إلى 4 بالمئة في السنوات الثلاث الأخيرة. يُثبت لنا ذلك أن التعديلات المعمولة على قانون ضريبة الدخل والإعفاءات الممنوحة للشركات أدت للتقليل من مساهمة هذه الضريبة في مجموع الإيرادات الضريبية. كما أن التوجُّه القائل بالتقليل من العبء الضريبي للشركات واضح أيضاً من خلال قيام القانون الحالي بتخفيض الضرائب على أقساط التأمين على الحياة من 10 بالمئة إلى 5 بالمئة للشركات.

ضريبة الأملاك

لا يزال قانون ضريبة الأملاك الأردني رقم (11) لعام 1954³⁹ ساري المفعول في الأراضي الفلسطينية المحتلة. تتم جباية ضريبة الأملاك سنوياً بنسبة 17 بالمئة من قيمة الإيجار السنوي للمباني والعقارات بعد خصم 20 بالمئة استهلاك من التكلفة الإجمالية للإيجار. يجب على تقدير الإيجار أن يأخذ بعين الاعتبار التغييرات والتطورات في وضع السوق. ولكن لم يتم تغيير ذلك في أغلب البلديات منذ عام 1988. تقوم دائرة الضرائب المركزية بتحصيل هذه الضريبة، وتحوّل 90 بالمئة من المبلغ للهيئات الحكومية المحلية بينما تحتفظ خزينة السلطة الفلسطينية بالـ 10 بالمئة المتبقية. في نهاية عام 2017، كانت قيمة ضريبة الأملاك التي تم تحويلها للهيئات الحكومية المحلية 130.9 مليون شيكل وبلغت الإيرادات التي احتفظت بها السلطة الفلسطينية من ضريبة الأملاك 13.3 مليون شيكل.⁴⁰ لكن جدر الإشارة بأنه، في واقع الحال، تحتفظ الحكومة المركزية بأغلب أو كل مستحقات ضريبة الأملاك بسبب وجود عجز لدى أغلب البلديات في دفع تكاليف الخدمات العامة. ومن جانبها، تقوم إسرائيل بخصم العجز من إيرادات المقاصة المستحقة. وهذا الخصم من العجز هو الذي أدى لبلورة بند الإنفاق الكبير نسبياً الذي يسمّى "صافي الإقراض" في موازنة الحكومة الفلسطينية المركزية في السنوات الأخيرة.

الجدول (7): إيرادات ضريبة الأملاك ونسبتها من مجموع الإيرادات الضريبية منذ عام 2008 (بملايين الشواكل)⁴¹

| السنة | 2008 | 2009 | 2010 ⁴² | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------|------|--------------------|--------|-------|--------|--------|--------|---------|---------|
| ضريبة الأملاك | 21 | 22 | 17 | 121.5 | 123.3 | 219.5 | 233 | 112.7 | 206.8 | 130.9 |
| مجموع الإيرادات الضريبية | 4604 | 4604 | 5256 | 6405.6 | 7035 | 7426.4 | 8851.4 | 9962.7 | 11289.1 | 11476.1 |
| النسبة المئوية من مجموع الإيرادات الضريبية | 0.5% | 0.5% | 0.3% | 1.9% | 1.8% | 3% | 2.6% | 1.1% | 1.8% | 1.1% |

الضرائب غير المباشرة - الحجم، والمصدر وتوجهات التحصيل

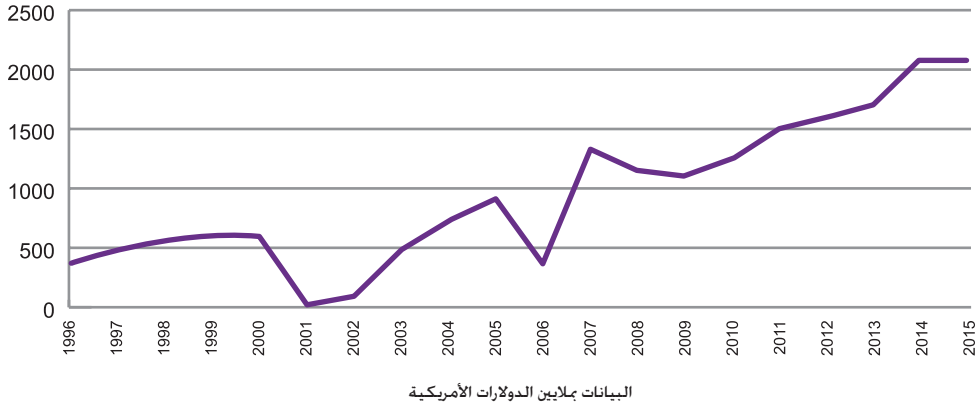
يتم فرض الضرائب غير المباشرة على استهلاك السلع والخدمات وأيضاً على التجارة المحلية والدولية. ومن بين الضرائب غير المباشرة ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.)، والرسوم الجمركية، والمكوس وضريبة المشتريات وضريبة المحروقات. يتم تحصيل هذه الضرائب محلياً وأيضاً من قِبَل إسرائيل (إيرادات المقاصة) نيابة عن خزينة السلطة الفلسطينية بالتعاون مع اتفاق باريس الاقتصادي. يبين لنا الجدول التالي الإيرادات النابعة عن الأنواع المختلفة من الضرائب غير المباشرة في عام 2017. تزيد نسبة هذه الضرائب عن 92 بالمئة من مجموع الإيرادات الضريبية بدون أي تغييرات كبيرة بين السنوات.

الجدول (8): بنية الإيرادات الفعلية النابعة من الضرائب غير المباشرة، 2017 (بملايين الشواكل)⁴³

| البند | الحصّة من خلال المقاصة | الحصّة محلياً | المجموع | النسبة المئوية |
|-------------------------------|------------------------|---------------|---------|----------------|
| الجمارك | 3353.7 | 737.2 | 4090.9 | 39% |
| ضريبة القيمة المضافة | 2288 | 1011.3 | 3299.3 | 31.4% |
| ضريبة المشتريات | -4.7 | 0 | -4.7 | 0% |
| المكوس على السجائر والمشروبات | 0 | 198.8 | 198.8 | 1.9% |
| ضريبة المحروقات | 2,903.5 | 0 | 2903.5 | 26.7% |
| المجموع | 8545.2 | 1947.3 | 10487.8 | 100% |

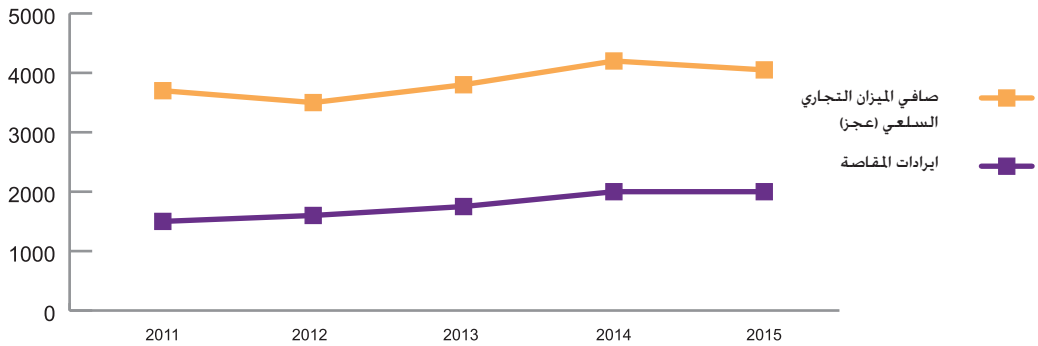
في السنوات الأخيرة، زادت الأهمية النسبية لإيرادات المقاصة نظراً لزيادة العجز في الميزان التجاري كما هو مبين في الجدول (9) والرسمين البيانيين (2) و(3) أدناه. شكلت إيرادات المقاصة ما يقارب ثلثي مجموع الإيرادات العامة في 2011-2016 وأكثر من 75 بالمئة من مجموع الإيرادات العامة في تلك الفترة. ولكن بالرغم من مساهمته الكبيرة، يُعتبر هذا المصدر هشاً جداً لأن إسرائيل تستخدمها كثيراً كأداة لممارسة الضغط السياسي. عندما تكون العلاقات الفلسطينية-الإسرائيلية متوترة، عادةً ما تقوم إسرائيل بحجز تلك الأموال الفلسطينية، وهذا الأمر يقوّض بشكل كبير الخدمات الفلسطينية العامة ويحد كثيراً من قدرة السلطة الفلسطينية على تلبية التزاماتها المالية، مما يُجبرها على مراكمة المستحقات المتأخرة في القطاع الخاص وزيادة مبالغ الاقتراض.

الرسم البياني 2: إيرادات المقاصة في السلطة الفلسطينية: 1996-2016⁴⁴



يبين لنا الرسم البياني 3 أدناه أن التغيرات في إيرادات المقاصة لديها علاقة تبادلية مع التغيرات في عجز الميزان التجاري. عادةً ما تشير الزيادة في عجز الميزان التجاري إلى زيادة المستوردات من الخارج، مما سيزيد من القيمة الإجمالية للرسوم الجمركية الفلسطينية التي تحصلها إسرائيل نيابة عن السلطة الفلسطينية. تشكل هذه الرسوم على المستوردات عبر الموانئ الإسرائيلية جزءاً كبيراً من إيرادات المقاصة، ونتيجة لذلك تؤدي الزيادة في الاستيراد إلى زيادة العجز التجاري الذي سيؤدي بدوره إلى زيادة الإيرادات العامة.

الرسم البياني 3: التغيير في إيرادات المقاصة والعجز في الميزان التجاري الفلسطيني⁴⁵



ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.)

تُفرض ضريبة القيمة المضافة في الأراضي الفلسطينية المحتلة على جميع السلع والخدمات المستهلكة من قِبَل السكان بدون التمييز بين السلع/البضائع الأساسية والفاخرة. وبحسب بروتوكول باريس، يُمنع أن تكون ضريبة القيمة المضافة الفلسطينية أقل من 2 بالمئة أو أكثر من 2 بالمئة من ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلية. حتى عام 2014، كانت ضريبة القيمة المضافة في فلسطين 17 بالمئة، وتم بعدئذ تخفيضها إلى 14.5 بالمئة بعد أن قامت إسرائيل بتخفيض هذه الضريبة لديها. تم بعد ذلك زيادة هذه الضريبة إلى 16 بالمئة بعد أن رفعتها إسرائيل إلى 18 بالمئة. في عام 2015، قامت إسرائيل بتخفيض هذه الضريبة إلى 17 بالمئة لكن لم يتم عمل أي تخفيض حتى الآن في الجانب الفلسطيني. إن ضريبة القيمة المضافة الصفرية (أي

الإعفاء من ض.ق.م.) تنطبق فقط على إنتاج المحاصيل الزراعية والمعاملات التجارية المنقّذة من قبَل الجمعيات الخيرية والمنظمات المانحة التي تعمل في الأراضي الفلسطينية. تتم جباية ضريبة القيمة المضافة الخاصة بالإنتاج (Output VAT) من الشركات المسجّلة في دوائر ضريبة القيمة المضافة بعد خصم ض.ق.م. على مدخلات الإنتاج (Production VAT inputs) وضريبة المبيعات. في نهاية المطاف، يتحمل المستهلك النهائي التكاليف الإجمالية لضريبة القيمة المضافة.

الجدول (9): إيرادات ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.) ونسبتها من مجموع الإيرادات الضريبية منذ عام 2008 (بملايين الشواكل)⁴⁷

| السنة | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------|-------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|---------|---------|
| ضريبة القيمة المضافة المحلية | 452.5 | 452.5 | 554.4 | 677.3 | 675.5 | 852.3 | 950.9 | 1002.9 | 924.6 | 1011.3 |
| ضريبة القيمة المضافة المرتبطة بالمقاصة | 1387 | 1387 | 1346 | 1620.1 | 1861 | 2016.5 | 2278.3 | 2276.2 | 2686.2 | 2288 |
| مجموع الإيرادات الضريبية | 4604 | 4604 | 5256 | 6405.6 | 7035 | 7426.4 | 8851.4 | 9962.7 | 11289.1 | 11476.1 |
| النسبة من مجموع الإيرادات الضريبية | % 40 | % 40 | % 36.1 | % 35.9 | % 36 | % 38.6 | % 36.5 | % 33 | % 32 | % 28.7 |

يتضح من الجدول أعلاه أن نسبة مساهمة ضريبة القيمة المضافة من مجموع الإيرادات الضريبية هي بين 30 - 40 بالمئة. وبيّن لنا ذلك انعدام العدالة الضريبية لأنها ضريبة تنازلية تستهدف الجميع بدون التمييز بين الفقراء وذوي الرواتب العالية. وكون ضريبة القيمة المضافة مفروضة على جميع المواطنين، تُفرض ضرائب أعلى على الفقراء إذا قارنا ذلك مع دخلهم الخاضع للضريبة. كما أن ضريبة القيمة المضافة في الأراضي الفلسطينية المحتلة لا تحتوي على شرائح ضريبية مختلفة للمواد الأساسية والمنتجات الفاخرة ويتم فرض 16 بالمئة على جميع السلع والخدمات.

ضريبة المشتريات/الإنتاج

يتم تنظيم هذه الضريبة في السياق الفلسطيني باستخدام القانون الأردني رقم 16 لعام 1963⁴⁸. ويحدد هذا القانون نسب الضرائب على المنتجات المحلية والمستوردة كالكحول، والسجائر، والسيارات، والكيماويات وبعض الأجهزة الكهربائية. إن الضريبة على السجائر (رسوم طابع البندول الضريبي) هي 80 بالمئة بينما تتراوح الضريبة على السيارات بين 50 و70 بالمئة اعتماداً على حجم المحرك والتأثيرات البيئية للمركبة. يُعتبر تأثير هذه الضريبة على الإنتاج المحلي قليلاً إلى حد ما إذ لا تزيد إيراداتها عن 25 مليون دولار أمريكي سنوياً. في حين أن الإيرادات النابعة عن السيارات المستوردة تصل إلى 200 مليون دولار أمريكي سنوياً بينما تولّد السجائر والتبغ بين 50 إلى 100 مليون دولار أمريكي سنوياً⁴⁹. تم تصنيف جميع تلك الضرائب تحت الإيرادات الضريبية المحلية وليس كإيرادات المقاصة؛ وهي عبارة عن ضرائب غير مباشرة يتحمل تكلفتها المستهلكين النهائيين.

الجدول (10): إيرادات ضريبة المشتريات/الإنتاج ونسبتها من مجموع الإيرادات الضريبية والناج المحلي الإجمالي منذ عام 2008 (بملايين الشواكل)⁵⁰

| السنة | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|
| المكوس على التبغ | 163.5 | 163.5 | 253.3 | 310.8 | 337.2 | 378.2 | 234.4 | 183.1 | 204.9 | 193.7 |
| المكوس على المشروبات | 1 | 1.4 | 0.8 | 3.4 | 8.6 | 5.7 | 3.3 | 4.4 | 4.6 | 5.1 |
| ضريبة المشتريات/ المقاصة | 12.7 | 12.7 | 14.6 | 0 | 15 | 2.6 | 6.6 | -6.2 | -9.9 | -4.7 |
| مجموع الإيرادات الضريبية | 4604 | 4604 | 5256 | 6405.6 | 7035 | 7426.4 | 8851.4 | 9962.7 | 11289.1 | 11476.1 |
| النسبة من مجموع الإيرادات الضريبية | 3.8% | 3.8% | 5.1% | 4.9% | 5.1% | 5.2% | 2.8% | 1.8% | 1.8% | 1.7% |
| الناج المحلي الإجمالي ⁵¹ | 30291.4 | 32915.3 | 39601.7 | 40450 | 46234.3 | 44313.5 | 43742.9 | 49298 | 50690.3 | 52483.1 |
| النسبة من مجموع الناج المحلي الإجمالي | 0.59% | 0.54% | 0.68% | 0.78% | 0.78% | 0.87% | 0.56% | 0.37% | 0.4% | 0.37% |

يبين الجدول أعلاه أن هناك انخفاض في نسبة ضريبة المشتريات/الإنتاج من مجموع الإيرادات الضريبية حيث انخفضت هذه النسبة من تقريباً 5 بالمائة إلى 2 بالمائة من 2010 إلى 2015. يُعتبر الانخفاض في تأثير هذه الضريبة بمثابة توجه سلبي لأن الضرائب المرتبطة بالضرائب الفاخرة يجب أن تساهم بشكل أكبر في مجموع الإيرادات الضريبية للسلطة الفلسطينية.

ضريبة المحروقات (المكوس على النفط)

تُفرض ضريبة المحروقات (وتسمى أيضاً "ضريبة البلو") على جميع أنواع الوقود المستخدمة في الأراضي الفلسطينية. لا يوجد أي قانون فلسطيني ينظم هذه الضريبة. ولذلك يتم اعتبارها تماماً مثل ضريبة المشتريات أو المكوس كالضريبة المفروضة على السجائر والتبغ. إن الإطار القانوني لهذه الضريبة هو قانون الجمارك والمكوس الأردني رقم 1 لعام 1962⁵². تشكل ضريبة المحروقات تقريباً 50 بالمائة من سعر الشراء النهائي من قِبَل المستهلك وتشبه كثيراً ضريبة المحروقات السارية في إسرائيل. وكما هو الحال بالنسبة للضرائب غير المباشرة الأخرى، يقع عبء الدفع عن هذه الضريبة على عاتق المستهلك النهائي. إن قيمة "ضريبة البلو" هي 3 شيكل للتر الواحد بالإضافة لضريبة القيمة المضافة المفروضة من قِبَل السلطة الفلسطينية⁵³. وكما تمت الإشارة أعلاه، إن ضريبة المحروقات هي جزء من إيرادات المقاصة الخاصة بالسلطة الفلسطينية. في عام 2016، وصلت ضريبة المحروقات إلى 2.97 مليار شيكل؛ ويشكّل ذلك 33.26 بالمائة من مجموع إيرادات المقاصة لعام 2016.

الجدول (11): إيرادات المكوس على النفط ونسبتها من مجموع الإيرادات الضريبية والناج المحلي الإجمالي منذ عام 2008 (بملايين الشواكل)⁵⁴

| السنة | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|
| المكوس على النفط | 1218.8 | 1218.8 | 1412.1 | 1635.5 | 1758.1 | 1970.5 | 2474.2 | 2773.8 | 2970.9 | 2903.5 |
| مجموع الإيرادات الضريبية | 4604 | 4604 | 5256 | 6405.6 | 7035 | 7426.4 | 8851.4 | 9962.7 | 11289.1 | 11476.1 |
| النسبة من مجموع الإيرادات الضريبية | % 26.5 | % 26.5 | % 26.9 | % 25.5 | % 25 | % 26.5 | % 28 | % 27.8 | % 26.3 | % 25.3 |
| الناج المحلي الإجمالي ⁵⁵ | 30291.4 | 32915.3 | 39601.7 | 40450 | 46234.3 | 44313.5 | 43742.9 | 49298 | 50690.3 | 52483.1 |
| النسبة المئوية من مجموع الناج المحلي الإجمالي | % 4 | % 3.7 | % 3.6 | % 4 | % 3.8 | % 4.4 | % 5.7 | % 5.6 | % 5.9 | % 5.5 |

ضريبة المقاصة

هي عبارة عن ضريبة غير مباشرة تُفرض على المستوردات المتجهة للأراضي الفلسطينية عبر إسرائيل. وتُعتبر ضريبة المقاصة بأنها جزء من الإيرادات المحصّلة من قبَل السلطة الفلسطينية. تتكون هذه الضريبة من الجمارك، وضريبة القيمة المضافة، وضريبة المشتريات، وضريبة المحروقات وضريبة الدخل الخاصة بالفلسطينيين العاملين في إسرائيل والمستوطنات. تقوم الإدارة الضريبية الإسرائيلية بتحصيل وجباية هذه الإيرادات وتحويلها إلى وزارة المالية الفلسطينية في نهاية كل شهر من خلال الآلية المرتبطة بالمقاصة. إن نسبة هذه الضريبة 16 بالمائة تماماً مثل ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.) في الأراضي الفلسطينية المحتلة. كما تجدر الإشارة بأن السلطة الفلسطينية يمكن أن تستفيد أكثر من التطورات المعمولة في نظام ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلية. فعلى سبيل المثال، قامت إسرائيل بزيادة الحد الأدنى من المبلغ المعفى من ضريبة القيمة المضافة ليصل إلى 100,000 شيكل. في حين أن الحد الأدنى في الجانب الفلسطيني هو 54,000 شيكل. بالإضافة لذلك، يقوم النظام الإسرائيلي باستخدام ما يسمّى "الملف الصفري"⁵⁶ لدعم بعض القطاعات الاقتصادية الإسرائيلية⁵⁷.

يقوم الاحتلال بتحويل 75 بالمائة فقط من مجموع ضريبة الدخل المحصّلة من العمال الفلسطينيين داخل الخط الأخضر وفي المستوطنات. يعني ذلك بأن الاحتلال الإسرائيلي يحتفظ بـ 25 بالمائة من مجموع ضريبة الدخل الخاصة بالعمال الفلسطينيين. وتجدر الإشارة بأن عدد العمال الفلسطينيين في تلك المناطق وصل إلى 139,600 عامل في الربع الأول من عام 2017؛ ومن بينهم 48,700 شخص لم يمتلكوا تصاريح عمل⁵⁸.

رسوم الجمارك والمكوس

يتم تنظيم هذه الضرائب باستخدام قانون الجمارك والمكوس الأردني رقم 1 لعام 1962⁵⁹ والأوامر العسكرية الإسرائيلية. تُفرض هذه الضرائب على السلع والخدمات المستوردة من القطاع الخاص. وبحسب لبروتوكول باريس، يجب تحصيل هذه الضرائب من قبَل دائرة الجمارك الإسرائيلية نيابة عن خزينة الدولة الفلسطينية. كما قام بروتوكول باريس بتحديد قوائم السلع "أ" و "ب" المحتوية على كميات محددة والمعفاة من الرسوم الجمركية⁶⁰. ولم يتم تغيير هاتين القائمتين منذ عام 1994. إن الرسوم الجمركية المفروضة على السلع المستوردة (عدا عن تلك المدرجة في القائمتين المذكورتين أعلاه) تشبه كثيراً تلك المطبقة في إسرائيل.

عندما انضمت إسرائيل لمنظمة التجارة العالمية في أواسط التسعينات من القرن الماضي. بدأت بتخفيض التعريفات الجمركية بصورة تدريجية.

في عام 2016، حصلت السلطة الفلسطينية على مجموع 3.7883 مليار شيكل من الجمارك (621.3 مليون شيكل من الإيرادات الضريبية المحلية و3.167 مليار شيكل من إيرادات المقاصة)⁶¹. أما في عام 2017، حصلت السلطة الفلسطينية على 4.0909 مليار شيكل (737.2 مليون شيكل من الإيرادات الضريبية المحلية و3.3537 مليار شيكل من إيرادات المقاصة).

إن الجمارك والمكوس هي أكبر مصدر للإيرادات الضريبية في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ووصلت خصيلاتهم الفعلية في عام 2017 حوالي 4.3 مليار شيكل (يشمل ذلك 4.0909 مليار شيكل من رسوم الجمارك وحوالي 198.8 مليون شيكل كمكوس على السجائر والمشروبات الكحولية). يعني ذلك بأن الجمارك والمكوس شكّلت 39.4 بالمئة من مجموع الضرائب غير المباشرة. وكما هو الحال بالنسبة لضريبة القيمة المضافة، زادت نسبة الرسوم الجمركية من مجموع الإيرادات الضريبية بشكل متواصل في السنوات الأخيرة بسبب زيادة العجز التجاري (مع كافة الدول ما عدا إسرائيل) وزيادة الاستيراد المباشر على حساب الاستيراد من خلال وكلاء إسرائيليين. في آخر عشرة سنوات، قلت نسبة التجارة مع إسرائيل بشكل كبير من 85 بالمئة إلى 73 بالمئة من التجارة الإجمالية⁶². على الأغلب أن تقل المبالغ الكبيرة التي يتم خصيلها من الرسوم الجمركية لأن إسرائيل تخطط لإلغاء التعريفات الجمركية على جميع مستورديها كجزء من متطلبات العضوية في منظمة التجارة العالمية. وكما تمت الإشارة أعلاه، تشكّل إسرائيل وفلسطين منطقة جمركية واحدة مع وجود بعض الاستثناءات.

الضرائب الافتراضية/الضريبة على رقم المبيعات

يتم فرض الضرائب الافتراضية في فلسطين على الدخل المرتبط بمركبات المواصلات العامة (سيارات الأجرة والحافلات) والمصنّف كدخل ثابت ويمكن التنبؤ به مع مرور الوقت. تتراوح قيمة هذه الضريبة بين 70 و100 شيكل شهرياً للمركبة الواحدة اعتماداً على مصدر ومنشأ المركبة وسنة تصنيعها. لا يُعتبر هذا المبلغ مرتفعاً عند الأخذ بعين الاعتبار أن سيارات الأجرة (التاكسي) والحافلات (الباصات) تولّد بشكل عام صافي ربح يصل إلى حوالي 3,000 شيكل في الشهر. معدل الضريبة في هذه الحالة حوالي 5 بالمئة، أي أنها تساوي الحد الأدنى المحدد حسب القانون.

كما تُفرض الضريبة الافتراضية على الدخل العادي النابع عن تأجير الممتلكات ومرافق الجمعيات الخيرية والمؤسسات العامة، ولا يوجد نظام ضريبي افتراضي للقطاع غير الرسمي. كما جدر الإشارة بأن نسبة الامتثال عند دافعي الضرائب الافتراضية (وخاصةً مالكي سيارات الأجرة والحافلات) عالية نسبياً بسبب المتطلب الذي يشترط تقديم "شهادة الامتثال الضريبي" لوزارة المواصلات لكي يتمكن أصحاب تلك المركبات من تجديد رخص مركباتهم في الوزارة.

لا توجد أرقام دقيقة حول حجم الإيرادات المحصّلة من هذه الضريبة، ولكن تشير التقديرات إلى أنها لا تتجاوز 2 مليون شيكل سنوياً كون عدد مركبات النقل المرخّصة لتوفير خدمة المواصلات العامة هو تقريباً 10,000 سيارة وشاحنة ومركبات الشحن الثقيلة (مركبات الخدمة الشاقة). يُعتبر هذا المبلغ المجمّع (2 مليون شيكل سنوياً) قليلاً جداً ولم يتغير هذا المبلغ كثيراً عبر السنوات.



تحليل النوع الاجتماعي من ناحية الضرائب

تحليل النوع الاجتماعي من ناحية الضرائب

تشير البيانات الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني أن المرأة الفلسطينية جُدت نفسها في وضع اقتصادي ضعيف في الأراضي الفلسطينية المحتلة. تظهر تلك البيانات أن نسبة البطالة عند النساء وصلت إلى 47.8 بالمئة عام 2017 مقارنةً بـ 22.5 بالمئة فقط عند الرجال⁶³. إن معدل الأجر الشهري للنساء الموظفات هو فقط 76 بالمئة من الأجر الذي يكسبه الموظفون الرجال. كما تُظهر لنا البيانات بأن النساء فعالات أكثر في القطاع غير الرسمي وأن نسب الفقر أعلى في العائلات التي ترأسها امرأة بسبب المشاركة الأقل للنساء في سوق العمل الرسمي والأجور المنخفضة التي تكسبها النساء. أما فيما يتعلق بالملكية الرأسمالية وملكية الأصول، تشكل النساء العاملات لحسابهن الخاص فقط 14 بالمئة من هذه الفئة من القوى العاملة، وتشكل النساء فقط 2 بالمئة من أصحاب أو مدراء الشركات في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

يخلو قانون الضرائب الفلسطيني من أية تحيزات صريحة ضد المرأة وينظر هذا القانون للنساء والرجال كدافعي ضرائب على قدم المساواة وبشكل محايد. لكن على الرغم من ذلك، يمكننا تحديد العديد من التحيزات غير المباشرة ضد المرأة في النظام الضريبي الفلسطيني كمايلي:

- إن إعطاء الخصومات والإعفاءات وغيرها من الحوافز الضريبية هي إحدى الأطر التي يتم فيها التمييز غير المباشر ضد المرأة عندما يشترط النظام رفع الملفات بشكل فردي كما هو الحال في فلسطين. وبشكل عام، تقوم الدول بإعطاء إعفاءات أو خصومات لأغراض متنوعة كإعالة الأطفال، والزوجة/غير العاملة وغير ذلك. في نظام يشترك رفع الملفات بشكل فردي، يجب أن يتم توزيع الإعفاءات والخصومات على الزوجين بشكل عادل، لكن في فلسطين لا يتم السماح بتقديم ملف ضريبي مشترك بين الزوجين ويمكن فقط تقديم ملف ضريبي منفرد. نتيجة لذلك، يتم إعطاء الأولوية للرجل أو للزوج عند المطالبة بالإعفاءات والخصومات الضريبية المسموحة حسب القانون والمتعلقة بالإعالة. يمكن للمرأة أن تطالب بتلك الخصومات والإعفاءات فقط عندما تكون رأس العائلة، أو مطلقة أو أرملة. تؤدي هذه المعاملة التمييزية لعدم المساواة في مبالغ ضريبة الدخل المدفوعة من قِبَل الرجال والنساء في حال كان الزوجين يعملان في نفس الوقت.
- من ناحية ضريبة الدخل للشركات، قامت التشريعات الفلسطينية المرتبطة بالضرائب وتشجيع الاستثمارات في فلسطين بإعطاء إعفاء ضريبي على كل أو جزء من الدخل الخاص بالشركات، وسمح القانون أيضاً بعمل خصومات هائلة للنفقات عند احتساب الدخل الخاضع للضريبة. إن التشجيع المرتبط بالإعفاءات الضريبية والخصومات على دخل الشركات قد يزيد من عدم المساواة بين الجنسين من ناحية العبء الضريبي لأن الرجال يستفيدون من هذه الإعفاءات بشكل غير متناسب. السبب الرئيسي وراء ذلك هو أن الغالبية العظمى من أصحاب الشركات، وحاملي الأسهم ومالكي البيوت هم من الرجال الذين بإمكانهم بالمطالبة بتلك الخصومات/الإعفاءات. إن هذه المعاملة التفضيلية تعزز من التحيز ضد المرأة لأن الرجال هم أكثر انخراطاً في تلك الأنشطة المذكورة.
- في الكثير من الأحيان، لا يتم فرض ضرائب على المكاسب النابعة عن صفقات تجارية مرتبطة بالأموال العقارية لأنه لا يتم عادةً الإبلاغ عنها عند احتساب الضريبة. يُعتبر ذلك نوعاً من أنواع التهرب الضريبي الذي يفيد الرجال أكثر من النساء لأن النساء أقل انخراطاً في هذا النوع من الأنشطة الاقتصادية. كما تشير البيانات إلى أن 5 بالمئة فقط من النساء يملكن أراضٍ أو لديهن حصة في ملكية أرض معينة بالمقارنة مع 24 بالمئة عند الرجال. علاوة على ذلك، فقط 7 بالمئة من النساء يملكن بيتاً أو ملكية عقارية بينما تصل هذه النسبة إلى 57 بالمئة عند الرجال⁶⁴.

- قد تؤدي جميع الضرائب غير المباشرة لحدوث التحيزات المبطنة/الضمنية الناجمة عن الأنماط الاستهلاكية المختلفة للرجال والنساء فيما يتعلق بالسلع والخدمات. ولكن من الصعب تحديد طبيعة تلك التحيزات الضمنية بشكل دقيق.



الباب الثالث:
التسربات الضريبية والاكتفاء بالإيرادات

الباب الثالث: التسربات الضريبية والاكتفاء بالإيرادات

الإيرادات الضريبية: حجمها ومصادرها

تعتمد السلطة الفلسطينية إلى حدٍ كبير على إيرادات المقاصة وأيضاً (على نحوٍ متناقص) على المساعدات الخارجية على الرغم من أن هذين المصدرين هما خارج سيطرتها الكاملة. هناك نوع من التقلب المستمر في هذين المصدرين نظراً للظروف السياسية والاقتصادية التي تشهدها المنطقة وأيضاً بسبب عدم الثبات في العجز الخاص بالميزان التجاري. من ناحية أخرى، يمكن للسلطة الفلسطينية أن تسيطر على الإيرادات الضريبية المحلية على الرغم من أن قيمتها غير كبيرة نسبياً وقلت حصتها في الإيرادات الإجمالية المحصلة مع مرور الوقت. ومن الجدير بالذكر أن البنية الحالية للإيرادات تشكل مخاطر طويلة الأمد للاستدامة المالية للسلطة الفلسطينية وتُضعف من قدرتها على تلبية التزاماتها الحالية.

الجدول (12): الإيرادات والمِنح العامة (على أساس نقدي (cash basis) حسب الأسعار الحالية، 1996-2016 (بملايين الدولارات)⁶⁵

| الفترة | مجموع الإيرادات والمِنح | نسبة الإيرادات المحلية من مجموع الإيرادات والمِنح | نسبة إيرادات المقاصة من مجموع الإيرادات والمِنح | نسبة المِنح والمساعدات من مجموع الإيرادات والمِنح | المِنح المعطاة لدعم الموازنة | المِنح المعطاة لدعم النفقات التطويرية |
|-----------|-------------------------|---|---|---|------------------------------|---------------------------------------|
| 1999-1996 | 1,075.9 | % 30.5 | % 45.3 | % 24.2 | 15.3 | 245.0 |
| 2005-2000 | 1,392.8 | % 23.4 | % 32.8 | % 43.9 | 336.0 | 274.8 |
| 2010-2006 | 2,958.8 | % 18.5 | % 34.6 | % 46.9 | 1199.9 | 186.3 |
| 2016-2011 | 3,842.3 | % 22.3 | % 50.6 | % 27.1 | 915.8 | 144.3 |

الجدول (13): الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية (2013-2017)⁶⁶

| بملايين الشواكل | | | | | البند |
|-----------------|-----------|----------|----------|---------|-------------------------------------|
| 2017 فعلي | 2016 فعلي | 2015 | 2014 | 2013 | |
| 12880.2 | 13598.5 | 10931.3 | 9817.4 | 8,347.6 | صافي الإيرادات العامة |
| 13,385.7 | 13,895.7 | 11,495.4 | 10,432.3 | 9181.3 | مجموع الإيرادات ⁶⁷ |
| 4,419.4 | 5,023.2 | 3,542.4 | 3,114.3 | 3,078.5 | 1. الإيرادات المحلية |
| 2,750.6 | 2,391 | 2,354.1 | 2,148.8 | 2,157.1 | 1.1 الإيرادات الضريبية |
| 1404.1 | 2,309.1 | 968.6 | 965.6 | 921.3 | 1.2 الإيرادات غير الضريبية |
| 264.7 | 323 | 219.7 | 0 | 0 | 1.3 التحصيلات المخصصة ⁶⁸ |
| 8,966.3 | 8,872.5 | 7,953 | 7,318 | 6,102.8 | إيرادات المقاصة |

الإيرادات الضريبية

تشهد التحصيلات الضريبية ازدياداً على مدار سنوي بسبب العديد من العوامل؛ ومنها الرفع من الفاعلية الإدارية، والنمو الاقتصادي في السنوات 2008-2013 وزيادة الاستيراد من إسرائيل ومن خارج البلاد. في الوقت الحالي، تغطي الإيرادات الضريبية 82 بالمئة من مجموع النفقات الحالية. أي ما يعادل 22 إلى 25 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. ساعد هذا التوجّه الإيجابي السلطة الفلسطينية في التقليل من اعتمادها على المساعدات الأجنبية المتناقصة والتخفيض من أعباء الديون العامة. كما وردت بعض المعلومات التي تشير لوجود تحسّن في مواجهة الديون العامة والمتأخرات في عام 2016 إذ قامت السلطة الفلسطينية بالتقليل من متأخرات القطاع الخاص بحوالي 370 مليون دولار أمريكي وقامت بإصدار سندات إذنية (كمبيلات) بقيمة 607 مليون شيكل. كما واصلت السلطة الفلسطينية في سياستها القائلة بتجنب الاقتراض من البنوك. لكن مجموع الديون العامة للسلطة الفلسطينية بقيت مرتفعة (4.88 مليار دولار أمريكي أو ما يعادل 17.6 مليار شيكل) في نهاية عام 2017⁶⁹ على الرغم من الجهود الرامية للتقليل منها. بالإضافة لذلك، اضطرت السلطة الفلسطينية لمواجهة بعض الدعاوى القضائية الدولية المرفوعة ضدها، وكلفها هذا الأمر ملايين الدولارات من خزينة الدولة.

لم ترى بنية الإيرادات الضريبية أي تغيير وهيمنت فيها الضرائب غير المباشرة بنسبة 92 بالمئة من مجموع الإيرادات الضريبية. ومن المهم أن نذكر أن ضريبة القيمة المضافة (المحلية وأيضاً تلك المرتبطة بالمقاصة) وإيرادات الجمارك يشكلان تقريباً 80 بالمئة من الضرائب غير المباشرة (67 بالمئة منها من إيرادات المقاصة). وبسبب طبيعة هذه الضريبة، تُعتبر عملية التحصيل فعالة وناجعة ويغطي ذلك الغالبية العظمى للقاعدة الضريبية مع القليل من التهرب أو التجنب الضريبي. على الرغم من ذلك، وكما تمت الإشارة سابقاً، تغطي هذه الضريبة المجال لتسرب بعض الإيرادات لخزينة الدولة الإسرائيلية. من جانب آخر، تشكل ضريبة الدخل المحصومة من المصدر نسبة عالية جداً من مجموع إيرادات ضريبة الدخل. ما يشير إلى أن الضرائب المفروضة على الأشخاص العاملين لحسابهم الخاص، وذوي المهن الحرة والعاملين في القطاعات الاقتصادية غير الرسمية (ناهيك عن ضرائب الدخل غير المستندة على أجور) ضئيلة جداً. ومن الأمر الطبيعي أن نرى بأن المبالغ المحصّلة من أصحاب الدخل المنخفض قليلة جداً لأن القانون يقضي بالألا يكون دخلهم خاضعاً للضريبة بسبب وجود الحد الأدنى الخاص بالإعفاءات. ومن النقاط السلبية الأخرى أن الإيرادات المحصّلة من الشركات منخفضة جداً وليست متناسبة مع الأرباح التي يحصلون عليها. بسبب التهرب والتجنب الضريبي أو نتيجة للحوافز الكبيرة المعطاة لهم (أنظر للقسم بعنوان "ضريبة الدخل للشركات")⁷⁰.

الإيرادات غير الضريبية

في السنتين الأخيرتين، بلغت نسبة مساهمة الإيرادات غير الضريبية بين 10 إلى 15 بالمئة من مجموع الإيرادات العامة. ووفقاً للبيان الصادر عن وزارة المالية في كانون الأول 2016، بلغت الإيرادات غير الضريبية 2,309.1 مليون شيكل⁷¹. يأتي هذا الرقم كاستثناء بسبب التحصيل الأحادي (غير المتكرر) للمبالغ التي توجّب على إسرائيل دفعها فيما يتعلق برسوم ترخيص شركات الاتصالات والمبالغ المرتبطة بالعمال الفلسطينيين. تأتي الإيرادات غير الضريبية (التي بقيت مستقرة في السنوات القليلة الأخيرة) بشكل رئيسي من أرباح صندوق الاستثمار الفلسطيني (الصندوق السيادي) التي بلغ معدلها السنوي 30 مليون دولار أمريكي⁷². أما الـ 50 مليون دولار المتبقية فتأتي من التداولات ورسوم الخدمات، ومخالفات المرور ورسوم ترخيص شركات الاتصالات [شركة الاتصالات الفلسطينية (بالتل)، جوال والوطنية موبايل]. يعاني الاقتصاد الفلسطيني من ندرة في الموارد الطبيعية، ولذلك يتحمل السكان أعباء تمويل النفقات العامة.

الجدول (14): الإيرادات غير الضريبية ونسبتها من الناتج المحلي الإجمالي منذ عام 2008 (بملايين الشواكل)⁷³

| السنة | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|---------|---------|---------|-------|---------|---------|---------|-------|---------|---------|
| الإيرادات غير الضريبية | 1750.7 | 1750.7 | 1134.4 | 915.2 | 954.4 | 921.3 | 965.6 | 968.6 | 2309.1 | 1404.1 |
| الناتج المحلي الإجمالي ⁷⁴ | 30291.4 | 32915.3 | 39601.7 | 40450 | 46234.3 | 44313.5 | 43742.9 | 49298 | 50690.3 | 52483.1 |
| النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي | % 5.8 | % 5.3 | % 2.9 | % 2.3 | % 2.1 | % 2.1 | % 2.2 | % 2 | % 4.6 | % 2.7 |

يظهر هذا الجدول أن نسبة. وحجم ومساهمة الإيرادات غير الضريبية في الناتج المحلي الإجمالي كانت أعلى من 5 بالمئة في عام 2009. ولكن انخفضت هذه النسبة في السنوات التالية عدا عن سنة 2014 و2016 والذين شهدوا الرسوم العالية التي دفعتها شركات الاتصالات.

دافعي الضرائب

تألف قاعدة ضريبة الدخل الفلسطينية من الأشخاص الطبيعيين (الأفراد) والشركات. تشمل هذه القاعدة جميع أصحاب الأجور والمشتغلين لحسابهم الخاص في القطاع الرسمي. وكون أصحاب الأجور يدفعون الضرائب من خلال الاقتطاعات المباشرة من رواتبهم من قبل صاحب العمل. ليس مطلوب منهم أن يفتحوا ملفات ضريبية في الإدارة العامة للضرائب. أما المشتغلين لحسابهم الخاص فعليهم أن يفتحوا ملفات ضريبية كمشتغلين مسجلين في الإدارة الضريبية (أولاً في إدارة ضريبة القيمة المضافة وثانياً في إدارة ضريبة الدخل). ويتوجب أيضاً على شركات المساهمة العامة والشركات الخاصة أن يفتحوا ملفات في ضريبة الدخل. كما جعل قانون ضريبة الدخل لعام 2011 المؤسسات غير الربحية خاضعة أيضاً للضريبة وألزمهم على فتح ملفات ضريبية.

يوفر الجدول (15) أدناه بعض البيانات الهامة حول عدد دافعي الضرائب المسجلين (الأفراد والشركات) في إدارة ضريبة الدخل وإدارة ضريبة القيمة المضافة).

الجدول (15): ملفات دافعي الضرائب التي تم تسجيلها في السنوات المختارة⁷⁵

| السنة | ملفات ضريبة الدخل * | ملفات ضريبة القيمة المضافة/الجمارك |
|-------|---------------------|------------------------------------|
| 2011 | 105337 | 51400 |
| 2014 | 117279 | 59670 |
| 2016 | 127754 | 66732 |

* لا تشمل هذه الملفات موظفي القطاعات العامة والخاصة الذين يدفعون ضريبة الدخل من المصدر، وعددهم المقدّر 350,000 شخص.

القطاع غير الرسمي

إن القطاع غير الرسمي في فلسطين كبير نسبياً. ووفقاً لمسح أجراه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في عام 2008، وصلت عدد مشاريع القطاع غير الرسمي 90,607 مشاريع. وتم تقسيم هذه المشاريع إلى مايلي: 22.8 بالمئة في الأنشطة الزراعية، 19.6 بالمئة في الصناعة والإعمار، 42 بالمئة في التجارة الداخلية و14.2 بالمئة في خدمات المواصلات والنقل.

قد يكون الحجم الكبير للقطاع غير الرسمي الفلسطيني أحد الأسباب وراء التهرب والتسرب الضريبي العالي. وفي طبيعة الحال، قد يكون هذا القطاع مسؤولاً إلى حدٍ بعيد عن القاعدة الضريبية الضيقة وأغلب التهريبات الضريبية الحاصلة. لا توجد في سجلات وزارة المالية أية بيانات تشير إلى النسبة المئوية للشركات المسجلة رسمياً كدافعي ضرائب، ولكن لم تتجاوز نسبة ضريبة الدخل 8 بالمئة من مجموع الإيرادات الحكومية في السنوات الأخيرة - وهذه النسبة أقل بكثير من الدول العربية المجاورة التي لديها مستويات مشابهة للتنمية الاقتصادية. فقط 14 بالمئة من إيرادات ضريبة الدخل تأتي من دافعي الضرائب الأفراد، وتشير هذه النسبة المئوية إلى أن نسبة كبيرة من العمال والشركات ليسوا مسجلين كدافعي ضرائب.

الإعفاءات الضريبية

يوفر النظام الضريبي الفلسطيني نوعين من الإعفاءات: (1) إعفاءات ضريبة الدخل للشركات الرسمية إعمالاً بقانون تشجيع الاستثمار لعام 1998 والتعديلات اللاحقة المعمولة عليه⁷⁶. (2) الإعفاءات المرتبطة بضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.) والجمارك⁷⁷.

أما فيما يتعلق بإعفاءات ضريبة الدخل، قامت التعديلات الواردة في قانون تشجيع الاستثمار لعام 2011⁷⁸ بالتخفيض من حجم رأس المال الذي يعطي الشركات الاستحقاق للإعفاء من 250,000 دولار أمريكي (قيمة رأس المال الواردة في نص القانون الأصلي) إلى 100,000 دولار فقط. أما في التعديلات المعمولة في عام 2014⁷⁹، تم التخلص من قيمة رأس المال كشرط للحصول على إعفاء، وبدلاً من ذلك تمت إضافة شروط أخرى مثل القدرة على التصدير (40 بالمئة من مجموع المبيعات)، وعدد الموظفين (25 موظف على الأقل)، واستخدام مدخلات الإنتاج المحلية (70 بالمئة من المدخلات الإجمالية) والعمل في القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية مثل قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وقطاع السياحة وقطاع التصنيع. إذا استطاعت الشركة أن تلبى أي من هذه الشروط ستكون مؤهلة للحصول على إعفاء من ضريبة الدخل لمدة خمس سنوات⁸⁰. كما لا توجد أية بيانات أو دراسات تشتمل على عمل تحليلات التكاليف والفوائد (cost-benefit analysis) قبل القيام بوضع تلك التحفيزات الجديدة.

على الرغم من أن تلك التعديلات قد تستجيب أكثر لمبدأ العدالة، هي لا زالت تفضل الشركات الكبرى ذات الامتيازات الكثيرة، ولذلك تعود الفائدة على الأغنياء بالدرجة الأولى. ومن الواضح في هذا السياق أن عدد الشركات المؤهلة للحصول على إعفاء ضريبي أصبحت محدودة جداً وقد لا تمثل 1 بالمئة من مجموع الشركات العاملة في فلسطين. مع الأخذ بعين الاعتبار أن أكثر من 99 بالمئة من الشركات مصنفة كشركات صغيرة أو متوسطة الحجم، مع معدل راس مال أقل من 50,000 دولار أمريكي، ويوظفون أقل من 10 أشخاص وتستهلك مبيعاتهم الأسواق المحلية فقط.

من ناحية أخرى، يتم إعطاء إعفاءات ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.) والإعفاءات الجمركية لبعض المستفيدين مثل الشركات التي تستورد السلع الاستهلاكية لأهداف محددة وبكميات قليلة كما هو مبين في القائمة "أ" والقائمة "ب" الواردتين في بروتوكول باريس. يتم أيضاً تطبيق تلك الإعفاءات على فواتير الشراء الخاصة بالشركات العاملة في مزارع الحيوانات، والسيارات المستخدمة في أنشطة الشركات المعفاة من ضريبة الدخل، والسيارات التي يشتريها الأشخاص من ذوي الإعاقة والأشخاص العائدين للبلاد في عام 1994 بعد تأسيس السلطة الفلسطينية.



الباب الرابع:
الإعفاء من ضرائب الشركات: الحوكمة والشفافية

الباب الرابع: الإعفاء من ضرائب الشركات: الحوكمة والشفافية

كما هو موضح أعلاه، يتم إعفاء الشركات من دفع ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.) عندما تتوافق نشاطاتهم مع ما ورد في قانون تشجيع الاستثمار⁸¹ الفلسطيني الذي قامت هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية بتطبيقه.

تعمل الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة (وهي وكالة حكومية) في مجال تشجيع الصناعة والاستثمارات. وتشرف على خمس مدن صناعية في بيت لحم، أريحا، ترقوميا، غزة وجنين. تمارس هذه الوكالة نشاطاتها بالتوافق مع "قانون رقم (10) لسنة 1998م بشأن المدن والمناطق الصناعية الحرة"⁸². وتقدم إعفاءات ضريبية للمستثمرين في تلك المناطق بالتماشي مع ما ورد في قانون تشجيع الاستثمار. كما تسعى هذه الوكالة جاهدة لإعطاء حزم الحوافز الإضافية للمستثمرين (في الضرائب والجمارك) لكي يباشروا بأعمالهم في تلك المناطق والمدن الصناعية.

كما قام مجلس الوزراء الفلسطيني بإصدار القرار رقم (8) لسنة 2017 لتشجيع الاستثمار من خلال تصميم حزم الحوافز للمشاريع المنفذة في المدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة. تشمل تلك الحزم بعض الحوافز الإضافية - مثل الإعفاءات الضريبية والجمركية - التي يمكن الاستفادة منها بجانب الحوافز المذكورة في التشريعات السابقة.

- إعفاءات ضريبية عند البدء بمشاريع جديدة أو تطوير المشاريع الحالية التي لم تستفيد في الماضي من أية مَنَح أخرى. لمدة 3 سنوات إضافية فوق الـ 5 سنوات المنصوص عليها في قانون تشجيع الاستثمار. وينطبق هذا الإعفاء الضريبي فقط على المناطق المتفق عليها في هذا الإطار.
- في الوقت الحالي، تستفيد الجهات المنفذة لتلك المشاريع من إعفاء ضريبي لمدة ثلاث سنوات إضافية (كحوافز معطاة من القانون) بشرط ألا يكونوا قد استفادوا من برامج المَنَح المعطاة قبل ذلك وأن يكونوا قد نقلوا/حوّلوا أنشطتهم لإحدى المناطق الصناعية المتفق عليها. كما يتم التعامل مع القروض المعطاة من البنوك والمؤسسات التمويلية الأخرى لتمويل المشاريع في المناطق المتفق عليها كقروض مَنوحة للشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم (SMEs). بالتماشي مع ما ورد في قانون ضريبة الدخل.
- إعفاء من ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.) على السلع والخدمات التي يتم شرائها أو استيرادها لغرض تنفيذ الأنشطة الاقتصادية الموجهة نحو التصدير.

تنص تعديلات عام 2018 لقانون ضريبة الدخل أنه سيُسمح بخصم نسبة 150 بالمئة من الحد الأدنى للأجور كنفقات مخصومة من ضريبة دخل الشركات. وينطبق ذلك فقط على الشركات التي توظف أكثر من 20 موظف. ما يعني بأن هذا التعديل الضريبي سينطبق على 900 شركة تقريباً. كما سيتم التقليل من نسبة الضريبة على أرباح حافظة الائتمان (credit portfolio) الخاصة بالبنوك الصغيرة من خلال رفع السقف الأدنى للأرباح من 200,000 دولار إلى 1,000,000 دولار (أي التوسيع من تعريف المشاريع الصغيرة من ناحية القدرة المالية). وإذا تم تحقيق ذلك على أرض الواقع، سيزداد عدد المستفيدين من تخفيض ضريبة الدخل على الدخل المالي الخاص بالحافطة. وتجدر الإشارة بأن تلك الضريبة حُققت من 15 بالمئة إلى 10 بالمئة عام 2014. سيقوم ذلك بتحفيز البنوك على إقراض أرباحهم كون تلك الأرباح معفية من ضريبة الدخل (كان ربح الحافطة المرتبطة بالشركات الصغيرة 30 بالمئة وخضعت لضريبة دخل نسبتها 10 بالمئة. في حين أن أرباح الحافظات الإقراضية الأخرى كانت 70 بالمئة وخضعت لضريبة دخل نسبتها 20 بالمئة. وتم تحويل التسوية الكاملة (full adjustment) إلى الأرباح المرتبطة بالحافظات الأخرى والحافظات التي يصل ربحها لـ 100 بالمئة، وخضعت تلك الحافظات لنسبة ضريبة 20 بالمئة⁸³.

برلمان خالي من أي وظيفة

لا يشارك أو يساهم البرلمان الفلسطيني في صياغة التشريعات بسبب الانقسام السياسي وشلل المجلس التشريعي الفلسطيني. نتيجة لذلك، يقوم الرئيس الفلسطيني بإصدار مراسيم رئاسية بالتوافق مع أحكام القانون الأساسي الفلسطيني. لكن في العديد من الحالات، يقوم الرئيس الفلسطيني بمشاركة مسودات مراسيمه مع أعضاء البرلمان الفلسطيني ويتشاور معهم قبل القيام بإصدار تلك المراسيم. في ظل غياب المجلس التشريعي الفلسطيني وشلل كافة اللجان (وعلى وجه الخصوص اللجنة المالية)، يتم إصدار الغالبية العظمى من المراسيم المرتبطة بالاستثمار والإعفاءات الضريبية بدون أي رقابة.

لا تحصل الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة وهيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية على أية معلومات أو تقارير حول الإعفاءات المتوقعة التي سيحصل عليها المستثمرون في المناطق الصناعية. بالإضافة لذلك، لا يتم إصدار أو نشر لائحة/سجل أسماء المستثمرين للتحقق من تلبيتهم للإعفاءات الاستثمارية المختلفة. علاوة على ذلك، لا يتم نشر أي تقارير مالية حول الإعفاءات الاستثمارية. تقوم وسائل الإعلام بإعداد تقارير ودراسات حول الإعفاءات الضريبية، ولكن بدون الخوض في الأمور الجوهرية وبدون ذكر أسماء الشركات التي حصلت على الإعفاءات الخاصة.



الباب الخامس:
فاعلية الإدارة الضريبية

الباب الخامس: فاعلية الإدارة الضريبية

يهدف هذا القسم لتقييم قدرة الإدارة الضريبية على تحصيل الضرائب وتحديد ما إذا كانت المبالغ المحصّلة كافية في حال تم وضع السياسات الضريبية السليمة. كما يوفر هذا الباب المعلومات حول قدرات الإدارة الضريبية من ناحية الموارد البشرية والمالية.

التنظيم

كما هو موضح أعلاه في هذه الدراسة، هناك ثلاث إدارات عامة مكلفة بمسئولية إدارة النظام الضريبي وهي كمايلي: ضريبة الدخل، ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.) وضريبة الأملاك. يوجد لكل من هذه الدوائر مكاتب في المحافظات الـ 13 للتسهيل من معالجة الملفات الضريبية. في عام 2014، تم تأسيس وحدة خاصة لدفعي الضرائب من الشركات الكبرى وتم تكليف تلك الوحدة بمسئولية إدارة الملفات الضريبية لـ 400 شركة تقريباً. في هذه الوحدة، هناك ربط بين ملفات قاعدة البيانات الخاصة بـضريبة الدخل وتلك المرتبطة بـضريبة القيمة المضافة، من أجل التوحيد بين التسويات والتحصيلات الضريبية.

في الوقت الحالي، تقوم الإدارة العامة لضريبة الأملاك بالتوسيع من أفرعها لكي تعمل في كافة المحافظات الفلسطينية، وتتعاون هذه الإدارة مع العديد من البلديات من خلال أفرع تحصيل ضريبة الأملاك في البيرة، وبيتونيا ورام الله.

ووفقاً لقانون ضريبة الأملاك، يجب تحويل 90 بالمئة من مجموع تحصيلات ضريبة الأملاك للبلديات، لكن في واقع الحال يتم تحويل نسبة صغيرة جداً من هذه المبالغ لأنه يتم خصم ديون البلديات المرتبطة بالكهرباء والماء من فاتورة المضافة. نتيجة لذلك، لا تقوم وزارة المالية بتحويل المبلغ الكامل لضريبة الأملاك.

النقص في الإيرادات

في ظل البيئة السياسية والاقتصادية منعدمة الأفاق، يكون من الصعب جداً عمل أي توقعات موثوقة حول الإيرادات في السياق الفلسطيني. وعلى الرغم من أن وزارة المالية قد حققت تقدماً بارزاً في بناء تلك التوقعات، توجد تباينات كبيرة (إيجابية وسلبية) بين الإيرادات الفعلية والمتوقعة (أي في الموازنة) في جميع السنوات تقريباً بسبب الظروف المتغيرة بوتيرة سريعة. بدأت وزارة المالية بعمل توقعات حول الإيرادات في الخطة النصفية الاقتصادية والمالية في موازنة عام 2017، وقبل تلك السنة، كان يتم عمل التوقعات بشكل عشوائي وبالاستناد إلى موازنات السنوات السابقة بينما كانت تعتمد نسبة الزيادة على الحكم الذاتي للأشخاص والتوافق بينهم بدلاً من التخطيط المستقبلي الناجع. في إطار بناء التوقعات، تقوم وزارة المالية في الكثير من الأحيان بعمل مشاورات مع الأطراف المعنية المحلية والشركاء الدوليين (مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي)، ولكن في نهاية المطاف، تقع المسؤولية النهائية المرتبطة بتلك التوقعات على عاتق أفراد الإدارة العليا لوزارة المالية.

تشير البيانات المتاحة المرتبطة بالإيرادات أن سنة 2015 شهدت زيادة في الإيرادات الفعلية بأكثر من 10 بالمئة بالمقارنة مع الأرقام الواردة في الموازنة، وزادت الإيرادات الفعلية بشكل استثنائي بنسبة 148 بالمئة في عام 2016، في السنوات التي سبقت ذلك، لم يحدث أي نقص في الإيرادات عدا عن السنوات التي شهدت عدم الاستقرار السياسي الذي اجتاحت البلاد. لكن يجب علينا أن نتذكر أن النقص في الإيرادات قد لا يوفر دليلاً قاطعاً حول عدم فاعلية الإدارة الضريبية وقد لا يكون له أي جدوى إلا إذا تم توقع الإيرادات بعناية فائقة

وبالتوافق مع منهجية مصمّمة بشكل ممتاز (بدون التضخيم أو التحجيم من التوقعات). ومن الواضح أنه لا يتم تطبيق هذه المنهجية في فلسطين حتى هذه اللحظة.

الموارد

يجب تخصيص الموارد البشرية والمالية الكافية لأقسام الإدارة الضريبية لتمكينهم من تأدية عملهم بفاعلية. يبين الجدول (16) أدناه عدد الموظفين في الأقسام الضريبية الثلاثة:

الجدول (16): عدد أفراد الإدارة الضريبية في الأقسام المختلفة في السنوات 2011-2017⁸⁴

| القسم | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| ضريبة الدخل | 328 | 327 | 324 | 323 | 327 | 331 | 332 |
| ضريبة القيمة المضافة/الجمارك | 290 | 300 | 300 | 301 | 305 | 309 | 305 |
| ضريبة الأملاك | 157 | 157 | 157 | 156 | 156 | 157 | 157 |

المصدر: وزارة المالية. قاعدة البيانات

يبين هذا الجدول أنه لم يتم عمل أي تغيير كبير في طاقم الإدارة الضريبية. قد يشير ذلك إلى أن الموارد البشرية الموجودة لدى الإدارة الضريبية كافية ولم يتم طلب أية موارد إضافية. لكن يجب النظر لهذا الاستنتاج بحذر شديد بسبب قاعدة التوظيف المسماة "صافي الصفر" (Net Zero) التي بدأت تطبّق منذ عام 2010. وعادةً ما يتم تدريب المسؤولين الضريبيين في مواضيع مثل التحليل المالي، والأنظمة والتطبيقات الضريبية، والتدقيق الضريبي ومعالجة البيانات الإلكترونية عن طريق المعهد الفلسطيني للمالية العامة وحث رعاية وزارة المالية.

تم تأسيس المعهد الفلسطيني للمالية العامة من أجل بناء المهارات والكفاءات، وتطوير المعرفة، وتعزيز من دور الحكومة في نظام الإدارة المالية العامة الفلسطينية (PFM). وضمان المستوى المهني العالي للموظفين من خلال التطوير العلمي المستمر في المجالات المرتبطة بالإدارة المالية العامة الفلسطينية⁸⁵. كما يوفر المعهد الفلسطيني للمالية العامة العديد من الدورات والورشات لموظفي القطاع العام كالتدريب المتخصص في موضوع الضرائب وفرض الضرائب⁸⁶.

بناءً على ذلك، كان السبب الرئيسي وراء الزيادة في تحصيل الضرائب هو التحسين من الفاعلية الإدارية. فعلى سبيل المثال، زاد عدد الملفات الضريبية المعالّجة من قِبَل موظفي ضريبة الدخل (بالمعدل) من 321 ملف لكل موظف في عام 2011 إلى 385 ملف/موظف في 2016، في حين أن عدد الملفات الضريبية التي عاجلها موظفو ضريبة القيمة المضافة (بالمعدل) زاد من 177 ملف/موظف إلى 215 ملف/موظف في نفس الفترة. ومن الجدير بالذكر أن نفقات الرواتب المصروفة في هذه الأقسام تتغير بالتناسب مع عدد الموظفين مع الأخذ بعين الاعتبار أن جميع الموظفين الحكوميين خاضعين لنفس جدول المرتبات وعملية التصنيف. نتيجة لذلك، من الأمر الطبيعي أن نرى بأن قسم ضريبة الدخل وقسم ضريبة القيمة المضافة يتكبدان تقريباً نفس نفقات الرواتب (تقريباً 12 مليون شيكل في السنة الواحدة إذا افترضنا بأن معدل الراتب الشهري يصل إلى حوالي 3,400 شيكل)، بينما يتكبد قسم ضريبة الأملاك نصف هذا المبلغ. وتجدر الإشارة إلى أن أفراد طاقم الإدارة الضريبية موزعين بين رجال ونساء بنسبة 45 بالمئة رجال و55 بالمئة من النساء. لكن يجب أن نتذكر بأن الغالبية الساحقة من المناصب رفيعة المستوى محكومة من قِبَل الرجال؛ وهذا الأمر قد يشير لوجود التحيز القائم على النوع الاجتماعي في عمليات التوظيف وفي التطوير الوظيفي (كالترقية) داخل أقسام الإدارة الضريبية.

أما فيما يتعلق بالتكاليف الفعلية لإدارة الأقسام الضريبية الثلاثة، يلخص لنا الجدول (17) أدناه هذه التكاليف في السنوات الثلاث الأخيرة التي تتوفر حولها بعض البيانات.

الجدول (17): مجموع التكاليف غير المرتبطة بالأجور في الأقسام الضريبية المختلفة في الأعوام 2014-2016 (بالشيكل)

| القسم | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------------------------|-----------|---------|---------|
| ضريبة الدخل | 1,236,000 | 524,500 | 390,000 |
| ضريبة القيمة المضافة/ الجمارك | 1,288,000 | 202,250 | 177,000 |
| ضريبة الأملاك | 1,509,000 | 594,405 | 336,500 |

يبين هذا الجدول أن سنة 2015 شهدت انخفاضاً يتجاوز 50 بالمئة في التكاليف التشغيلية غير المرتبطة بالأجور مقارنةً مع سنة 2014. والسبب وراء ذلك هو إجراءات تخفيض التكاليف وقيام الحكومة بفرض الضوابط على العديد من بنود النفقات في عام 2015. أدى ذلك لجعل الإدارة الضريبية أكثر فاعلية من حيث التكلفة (cost-effective) في السنتين الأخيرتين. لكن تبقى هناك الحاجة للاستثمار بشكل أكبر في تعزيز التحصيلات الضريبية والتأكد من تطبيق المعايير المثلى. مثال من أجل التوضيح: مجموع التكلفة المرتبطة بالأجور وغير الأجور لكل شيكل محصّل محلياً (بدون احتساب إيرادات ضريبة المقاصة) هي ضئيلة جداً لدرجة أنها أقل من 0.02 من كل شيكل يتم تحصيله.

يتم إعطاء رقم هوية ضريبية لكل دافع ضرائب مسجّل في الدوائر الضريبية. وحتّى هذا الرقم يتم التخزين الإلكتروني لكافة المعلومات المرتبطة بدافعي الضرائب. في السنتين الأخيرتين، تم إحراز تقدم في رقمنة (أي "التحويل الرقمي"/"digitization") نظام المعلومات الضريبية بأكمله؛ بما في ذلك أرشفة الملفات الضريبية والوثائق المرتبطة بها. في هذا الصدد، يجري حالياً العمل على مبادرة اسمها "بنك الفواتير" التي سيتم من خلالها رقمنة الفواتير المقدّمة للضريبة. لكن حتى هذه اللحظة، تتم معالجة الملفات الضريبية بشكل يدوي عن طريق أفراد الطاقم. ويُطلب من دافع الضريبة أو محاسبه الضريبي المرخّص والمعتمد أن يقوم بتسليم الملفات الضريبية بشكل شخصي وبنسخة مطبوعة.

كما بدأت الإدارة العامة لضريبة الأملاك برقمنة سجلاتها وإجراءاتها الضريبية وتوفير بعض الخدمات مثل الإيصالات الإلكترونية وعمل التخمينات الإلكترونية. مع العلم بأن هذه العملية لم تكتمل بعد.

الاستنتاج: بشكل عام، تُعتبر الفاعلية التشغيلية للنظام الضريبي الفلسطيني مقبولة ومُرضية إلى حد ما وهي تتحسن مع مرور السنوات من ناحية التكاليف الإدارية ومواجهة النقص في الإيرادات. يبدو أيضاً بأن إدارة ضريبة الأملاك أقل فاعلية من إدارة القسمين الآخرين. هناك أيضاً الحاجة للتحسين من الإدارة الضريبية من ناحية إجراءات التحصيل، ووظائف التدقيق الضريبي ومواجهة التجنب والتهرب الضريبي.



الباب السادس:
الإنفاق الحكومي

الباب السادس: الإنفاق الحكومي

مكونات الإنفاق الحكومي/الدخل

يقدم لنا الجدول (18) بعض البيانات حول حجم وهيكلية الإنفاق الحكومي.

الجدول (18): حجم وهيكلية الإنفاق العام للسلطة الفلسطينية في الأعوام 2013-2017 (بملايين الشواكل)⁸⁷

| البند | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 فعلي | 2017 |
|--|--------|--------|--------|--------------|--------|
| مجموع النفقات الحالية وصافي الإقراض (التكاليف الجارية) | 13,336 | 14,556 | 15,453 | 16,170 | 16,147 |
| الرواتب والأجور | 6,928 | 7,336 | 7,439 | 7,837 | 8,093 |
| المصرفوات الحالية الأخرى | 5,648 | 6,197 | 6,844 | 7,304 | 7,104 |
| صافي الإقراض | 760 | 1,022 | 1,169 | 1,029 | 950 |
| الإنفاق التنموي | 673 | 938 | 893 | 1,287 | 1,639 |

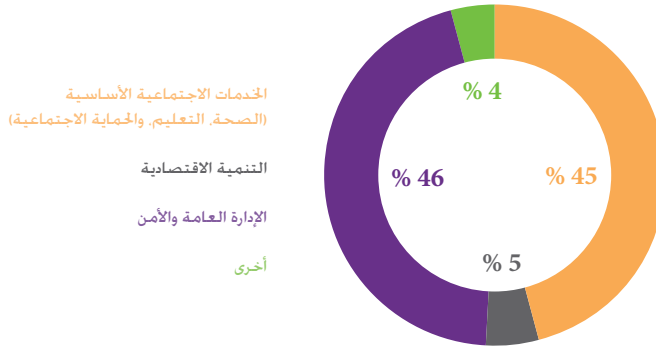
الخصائص الرئيسية للإنفاق العام في السلطة الوطنية الفلسطينية

على الرغم من الإجراءات التقشفية للسلطة الفلسطينية وسياسة خفض الإنفاق، ازداد الإنفاق الحالي⁸⁸ في السنوات الأخيرة بوتيرة أسرع من الإيرادات: ما أدى لوصول الإنفاق الحالي إلى أكثر من 16 مليار شيكل (تقريباً 4.5 مليار دولار أمريكي) عام 2016. لم ينجح خفض الإنفاق وإعادة هيكلة النفقات الحالية في التقليل من الفجوة الكبيرة بين الإيرادات والإنفاق. فعلى سبيل المثال، زادت النفقات الحالية من 2,923 مليون دولار أمريكي في عام 2010 إلى حوالي 4,500 مليون دولار أمريكي في 2016؛ والسبب الرئيسي وراء ذلك هو الزيادة في تكاليف الرواتب والأجور والمصرفوات التشغيلية غير المرتبطة بالرواتب (وخاصة النقل). في عام 2007، وصل صافي الإقراض إلى مستوى غير مسبوق - 550 مليون دولار أمريكي. ولكن انخفض ذلك إلى 250 مليون دولار أمريكي في عام 2010. ومنذ ذلك الحين، حدثت تغييرات ضئيلة في صافي الإقراض.

كما كانت هناك تغييرات صغيرة جداً في هيكلية النفقات العامة، ووصلت نسبة الإنفاق الحالي بين 88 إلى 92 بالمئة من مجموع الإنفاق؛ وهذه النسبة عالية جداً وأدت لمشكلة التوزيع غير المرن للتكاليف. ويبدو بأن الموازنة الفلسطينية لا زالت مستندة على بنود التكاليف على الرغم من أن السلطة الفلسطينية أعلنت رسمياً عن تبني الموازنات المستندة على الأداء (performance-based budgeting) في عام 2008.

شهد التوزيع القطاعي للنفقات تغييراً طفيفاً في السنوات السابقة. وكما تمت الإشارة في الرسم البياني 4 أدناه، نسبة القطاع الاقتصادي لا زالت منخفضة وتتراوح بين 3 إلى 5 بالمئة من النفقات العامة (ويتم تخصيص قسمها الأكبر للإنفاق الحالي غير التنموي). بالإضافة لذلك، نسبة القطاع الزراعي هي أقل من 1 بالمئة، ولا يمكن مقارنة هذه النسبة الصغيرة مع قطاع الإدارة العامة والحوكمة (وخاصة الأجهزة الأمنية) الذي حصل على 46 بالمئة من النفقات العامة بينما حصل القطاع الاجتماعي (الصحة، والتعليم والحماية الاجتماعية) على 46 بالمئة أيضاً. إن نسبة قطاع الأمن بحد ذاته تصل إلى أكثر من 29 بالمئة من الإنفاق الإجمالي؛ وهذه النسبة تعادل نسبة التعليم والصحة مجتمعين. أدى ذلك لقلق شديد وواسع النطاق في المجتمع الفلسطيني حيال ما يسمّى بـ "الإنفاق الزائد على الأمن" على حساب الخدمات الاجتماعية.⁸⁹

الرسم البياني 4: توزيع النفقات العامة على عدة قطاعات في عام 2016



الإنفاق الحكومي على بعض القطاعات

يقدم الجدول (19) بعض البيانات الهامة حول الإنفاق الحكومي على القطاعات التي لديها آثار كبيرة على العدالة الاجتماعية والتوقعات المرتبطة بالتنمية المستدامة.

الجدول (19): حجم ونسبة الإنفاق على ثلاثة قطاعات في الأعوام 2014-2017 (بملايين الشواكل)

| القطاع | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | |
|---------|-------------------------------------|---------------|-------------------------------------|---------------|-------------------------------------|---------------|-------------------------------------|---------------|
| | النسبة المئوية من الإنفاق الإجمالية | مجموع الإنفاق | النسبة المئوية من الإنفاق الإجمالية | مجموع الإنفاق | النسبة المئوية من الإنفاق الإجمالية | مجموع الإنفاق | النسبة المئوية من الإنفاق الإجمالية | مجموع الإنفاق |
| التعليم | 26.3% | 2,579,324 | 23.3% | 2,547,530 | 19.96% | 2,871,138 | 20.10% | 3,039,907 |
| الصحة | 18.6% | 1,828,953 | 12.4% | 1,352,943 | 8.95% | 1,287,579 | 10.8% | 1,643,127 |
| الزراعة | 1% | 95,568 | 1.1% | 122,471 | 0.7% | 96,996 | 0.7% | 98,750 |

المصدر: وزارة المالية. <http://www.pmf.ps/41>

*** تم الحصول على الأرقام المرتبطة بقطاع الزراعة في سنة 2016 و2017 من قانون الموازنة العامة لسنة 2016 و2017.

الجدول (20): نسبة الإنفاق للفرد الواحد على ثلاثة قطاعات في عام 2017 (بالشيكل)

| 2017 | | |
|---------|---------------|--------------|
| القطاع | مجموع النفقات | للشخص الواحد |
| التعليم | 3,039,907 | 622 |
| الصحة | 1,643,127 | 336 |
| الزراعة | 98,780 | 2 |

الإنفاق على التعليم

بشكل عام، كانت نسبة التعليم في السنوات الأخيرة تقريباً 23 بالمئة من إجمالي النفقات مع حدوث بعض الزيادة (زادت المخصصات من 2.4 مليار شيكل في عام 2011 إلى 3 مليار شيكل في 2017). وهذه النسبة أعلى من الدول المجاورة. لكن يجب ألا نتحمس كثيراً حيال هذه الأرقام لأنه في عام 2017، تم تخصيص 65.9 بالمئة من موازنة التعليم للرواتب و فقط 18.46 بالمئة للنفقات التنموية. إن تكاليف الرواتب تقوم باستنزاف مخصصات التعليم لأن الخدمات التعليمية في فلسطين تعتمد كثيراً على الموارد البشرية. يوجد لدى وزارة التربية والتعليم العالي 56,524 موظف وأغلبهم من المعلمين⁹⁰؛ ويشكل ذلك 55 بالمئة من الموظفين الحكوميين في السلطة الفلسطينية. إن هذا العدد في ازدياد متواصل بسبب الزيادة الطبيعية لعدد الطلاب في المدارس الحكومية. في الآونة الأخيرة، كانت هناك بعض الميول/التوجهات نحو خصخصة التعليم، وتشير بعض التقارير التي تم تناقلها إلى قيام الفئات المجتمعية ميسورة الحال بتجنب النظام التعليمي الحكومي. من جانب آخر، وُجد بأن الإنفاق في التعليم الجامعي يميل نحو الاقتصاد في الأموال إذ كانت المخصصات السنوية للتعليم الجامعي فقط 40 مليون شيكل تقريباً، في حين تم تجاهل الإنفاق على الأبحاث بشكل كامل. تذهب نسبة 48.75 بالمئة من هذه الموازنة للتعليم الأساسي (الابتدائي والإعدادي) و33.44 بالمئة للتعليم الثانوي، بينما تخصص نسبة 7.91 بالمئة للتعليم العالي. ومن الجدير بالذكر أنه تم تخصيص مبلغ 30,152,412 دولار أمريكي من موازنة المواطن لعام 2017 لدعم المدارس في القدس الشرقية والمنطقة "ج"⁹¹. كما تجدر الإشارة بأن توزيع الموازنة التعليمية على المناطق الجغرافية والمراحل التعليمية المختلفة يتماشى مع التوزيع السكاني والطلابي. من ناحية التوزيع، لم يتم إيجاد أي خيزمات مقصودة أو سياسات متممة لتفضيل منطقة جغرافية أو مرحلة تعليمية معينة على غيرها من المناطق أو المراحل التعليمية. كما تم تصنيف تكاليف تطوير المناهج، وتدريب المعلمين، وبناء وتأثيث المدارس ضمن الموازنة التطويرية وليس تحت الموازنة المتكررة، وقام المانحون بتمويل 51.38 بالمئة من هذه الموازنة.

الجدول (21): نسبة الإنفاق على التعليم من مجموع الإنفاق الحكومي والناج المحلي الإجمالي منذ عام 2011 (بملايين الشواكل)⁹²

| السنة | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| الإنفاق على التعليم | 2179.5 | 2286.7 | 2427.2 | 2579.3 | 2547.5 | 2871.1 | 3039.9 |
| الإنفاق الحكومي | 12058.4 | 12869.7 | 12655.3 | 13998 | 13751.1 | 14383.9 | 15186.6 |
| نسبة الإنفاق على التعليم من مجموع الإنفاق الحكومي | 18.1 % | 17.8 % | 19.2 % | 18.4 % | 18.5 % | 19.3 % | 20 % |
| الناج المحلي الإجمالي ⁹³ | 40450 | 46234.3 | 44313.5 | 43742.9 | 49298 | 50690.3 | 52483.1 |
| نسبة الإنفاق على التعليم من مجموع الناج المحلي الإجمالي | 5.4 % | 4.9 % | 5.5 % | 5.9 % | 5.2 % | 5.7 % | 5.8 % |

الإنفاق على الرعاية الصحية

في السنوات الأخيرة، بقي معدل نسبة الإنفاق على الصحة حوالي 10 بالمئة من مجموع النفقات العامة. في عام 2011، وصل الإنفاق على الصحة قيمة 1.2 مليار شيكل، وزادت هذه القيمة إلى 1.65 مليار شيكل في موازنة عام 2017. إن البنود الرئيسية في هذه الموازنة هي الرواتب، وإمدادات الأدوية، والمعدات الطبية والتحويلات إلى المستشفيات غير الحكومية داخل وخارج فلسطين. تحتل رواتب الـ 14,000 موظف في مجال الرعاية العامة تقريباً 42 بالمئة من هذه الموازنة، في حين أن 37 بالمئة من الأموال تُصرف لإمدادات الأدوية. أما

الموارد الأخرى فيتم تعريفها/خديدها كمصاريف تشغيلية أخرى. وكما هو الحال في الموازنة التعليمية، لا توجد بيانات مصنّفة حسب المنطقة الجغرافية أو نوع الرعاية الصحية المقدّمة. كما أن الإنفاق على البحث والتطوير ومرافق البنية التحتية قليل جداً في قطاع الرعاية الصحية الفلسطينية. ويتم تمويله بشكل كامل من قِبَل المانحين. يمكن اعتبار الإنفاق على الرعاية الصحية عادلاً للسكان ويستجيب للتوزيع الخاص بمرافق الرعاية الصحية. لكن عندما نراقب التوزيع الجغرافي لتلك المرافق. نستنتج بسهولة بأن هناك تركيزاً كبيراً لمقدمي الرعاية الصحية في المناطق الحضرية كالمدن على حساب المناطق الريفية. يظهر هذا التوزيع أنه لا يتم تقديم خدمات الرعاية الصحية بشكل عادل وأن ذلك من شأنه أن يولد التحيزات ضد العائلات الفقيرة التي تتكبد تكاليف السفر الإضافية من أجل الحصول على الخدمات الصحية المطلوبة.

الجدول (22): نسبة الإنفاق على الصحة من مجموع الإنفاق الحكومي والناجئ المحلي الإجمالي منذ عام 2011 (بملايين الشواكل)⁹⁴

| السنة | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| الإنفاق على الصحة | 1227 | 1401.6 | 1228 | 1829 | 1359 | 1287.6 | 1643.1 |
| الإنفاق الحكومي | 12058.4 | 12869.7 | 12655.3 | 13998 | 13751.1 | 14383.9 | 15186.6 |
| نسبة الإنفاق على الصحة من مجموع الإنفاق الحكومي | 10.2 % | 10.9 % | 9.7 % | 13.1 % | 9.9 % | 9 % | 10.8 % |
| الناجئ المحلي الإجمالي ⁹⁵ | 40450 | 46234.3 | 44313.5 | 43742.9 | 49298 | 50690.3 | 52483.1 |
| نسبة الإنفاق على الصحة من مجموع الناجئ المحلي الإجمالي | 3 % | 3 % | 2.8 % | 4.2 % | 2.8 % | 2.5 % | 3.1 % |

الإنفاق على الزراعة

تظهر قاعدة البيانات الخاصة بوزارة المالية أن مجموع الإنفاق على الزراعة بقي قليلاً على مر السنين وبدون أي تغييرات تُذكر. وكانت نسبته تقريباً 0.7 بالمائة من مجموع النفقات العامة. زاد حجم الإنفاق على الزراعة من 100 مليون شيكل (30 مليون دولار أمريكي) في عام 2011 إلى 102 مليون شيكل عام 2014 و108 مليون شيكل في سنة 2016. مع معدل زيادة سنوية أقل من 2 مليون شيكل. تحتل الرواتب والأجور أكثر من 80 بالمائة من الموازنة المتكررة، بينما تمثل النفقات التشغيلية الأخرى أكثر من 15 بالمائة، وتم تخصيص الـ 5 بالمائة المتبقية للتطوير. إن النسبة العالية للرواتب مقارنةً بمجموع النفقات سببها تفويض وزارة الزراعة المرتكز على الوظائف التنظيمية والاستشارية وصياغة السياسات وليس على تنفيذ المشاريع التطويرية في الميدان مثل تنسيق المواقع (landscaping)، والزراعة والغرس وإدارة المياه. عادةً ما يتم تنفيذ تلك النشاطات من قِبَل المزارعين أنفسهم أو المنظمات المجتمعية بينما تقوم وزارة الزراعة بتوظيف عدد كبير من أفراد الطاقم الإداري والفني لكي تؤدي الوزارة مسؤولياتها المطلوبة. كما أن النفقات التطويرية في هذا الإطار قليلة جداً - فقط 5 بالمائة من مجموع الإنفاق على الزراعة، في حين أن 95 بالمائة من الإنفاق يخصّص للنفقات الجارية.

الجدول (23): نسبة الإنفاق على الزراعة من مجموع الإنفاق الحكومي والناج المحلي الإجمالي منذ عام 2011 (بملايين الشواكل)⁹⁶

| 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | السنة |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---|
| 98.8 | 97 | 122.5 | 95.6 | 106.5 | 91.3 | 90.9 | الإنفاق على الزراعة |
| 15186.6 | 14383.9 | 13751.1 | 13998 | 12655.3 | 12869.7 | 12058.4 | الإنفاق الحكومي |
| % 0.7 | % 0.7 | % 0.9 | % 0.7 | % 0.85 | % 0.71 | % 0.75 | نسبة الإنفاق على الزراعة من مجموع الإنفاق الحكومي |
| 52483.1 | 50690.3 | 49298 | 43742.9 | 44313.5 | 46234.3 | 40450 | الناج المحلي الإجمالي ⁹⁷ |
| % 0.19 | % 0.2 | % 0.25 | % 0.22 | % 0.24 | % 0.2 | % 0.22 | نسبة الإنفاق على الزراعة من مجموع الناج المحلي الإجمالي |



الباب السابع:
الشفافية والمساءلة

الباب السابع: الشفافية والمساءلة

توفير المعلومات

على الرغم من الإصلاحات الأخيرة في إدارة النظام الضريبي الفلسطيني، لا زال هناك العديد من أوجه القصور؛ وخاصةً فيما يتعلق بعدم الشمول وانعدام الشفافية والمساءلة.

هناك فجوة في تطبيق مبدأ الشفافية من ناحية الإفصاح عن مبالغ الموازنة العامة وفقاً لما ورد في "قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية"⁹⁸ والمادة 61 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003⁹⁹ التي تشير إلى أن "على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية"¹⁰⁰. تقريباً في جميع السنوات منذ عام 2000، لم يتم إعداد الموازنات والموافقة عليها بالوقت المناسب. هناك أيضاً انعدام في الشفافية والمشاركة المجتمعية أثناء تطوير الموازنة العامة. ولا يتم توفير أي بيانات عن الحسابات النهائية للموازنات السابقة ولا يتم إرفاقها بتقرير مدقق الحسابات. تشير نتائج المسح الخاص بالشفافية في الموازنة العامة¹⁰¹ الذي أجراه الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة أن وزارة المالية والتخطيط الفلسطيني نشرت في عام 2016 ثلاث وثائق بشكل كامل وبالتوافق مع معايير الشفافية، لكن كان يجب عليها نشر ثماني وثائق وليس ثلاث.

ومن أجل التطبيق المثالي لمبادئ الشفافية والنزاهة، يجب أن تكون القوانين الضريبية واضحة ومباشرة دون إفساح المجال للتأويل. كما يجب ألا يتم إعطاء صلاحيات واسعة للمسؤولين الضريبيين فيما يتعلق بتقدير وتحصيل الضرائب. إحدى المشاكل في القانون الضريبي الفلسطيني هي إعطاء مجلس الوزراء الحق في تعديل الإعفاءات، والشرائح والنسب الضريبية من خلال قرار صادر عن مجلس الوزراء. هذا الأمر يخالف قاعدة "عدم فرض أية ضرائب أو إعطاء أي إعفاءات إلا من خلال قانون ما" التي تبنتها "مدونة قواعد الممارسات السليمة حول الشفافية في السياسات النقدية والمالية" الخاصة بصندوق النقد الدولي. أعطى القانون الضريبي الفلسطيني صلاحيات غير محدودة للمسؤولين الضريبيين من ناحية تقدير وتحصيل الضرائب، وأدى هذا الأمر لنشوب خلافات كثيرة بين دافعي الضرائب والدوائر الضريبية. يؤدي إعطاء الصلاحيات الواسعة للدوائر الضريبية للزيادة من احتمالية انتشار الفساد الإداري والمالي.

يمكن النظر للعدد الكبير للدعاوى في المحاكم المرتبطة بالضرائب لكي نفهم التباينات والتناقضات في تأويل القانون. تم توجيه العديد من الانتقادات للإدارة العامة لضريبة الدخل لأنها لا تفسح عن المعلومات للجمهور فيما يتعلق بالنظام الضريبي وحقوق وواجبات دافعي الضرائب. لا تقوم الإدارة العامة لضريبة الدخل بإصدار أي منشورات أو كتبيات وليس لديها موقع إلكتروني يوفر التوجيهات المرتبطة بالإقرارات الضريبية. كما ذكر المدققون الضريبيون في الماضي بأن نماذج الإقرار عن ضريبة الدخل معقدة جداً، ونتيجة لذلك اضطرت نقابة المحاسبين والمدققين الفلسطينيين لعقد دورات تدريبية للمدققين لكي يشرحوا لهم هذه النماذج. كما أدت الجزئيات/الأقسام الموجودة في النماذج الضريبية التي يجب على دافع الضرائب تعبئتها لسلسلة طويلة من المشاكل¹.

لا يوفر الموقع الإلكتروني لوزارة المالية أية معلومات مفصلة عن ضريبة الدخل وشرائحها ونسبها ولا تقوم بتصنيف دافعي الضرائب (الأفراد، الشركات، المشتغلين لحسابهم الخاص، الخ). نتيجة لذلك، يضطر الشخص الذي يحتاج لتلك المعلومات أن يتواصل بشكل مباشر مع الدائرة الضريبية. وكون دافعي الضرائب الفلسطينيين لا يعرفون الكثير عن قانون الضرائب وإجراءات إنفاذ هذا القانون، يقوم هؤلاء بطلب الاستشارة من الخبراء الضريبيين لكي يعملوا الإقرارات الضريبية المطلوبة.

1 مقابلة مع السيد بلال فارس، مدير تنفيذي نقابة المحاسبين والمدققين الفلسطينيين.

إن الحاجة للشفافية ليست محصورة بسلوكيات السلطات الضريبية فحسب، وإنما يجب أيضاً على دافعي الضرائب أن يتعاملوا بمسئولية وشفافية. كما يجب عليهم أن يوفرُوا معلومات دقيقة وصحيحة عن إيراداتهم للسلطات المختصة. تشير الإدارة العامة لضريبة الدخل أن دافعي الضرائب يقومون عادةً بالتقليل من الإيرادات المعلنة، ولذلك تضطر الإدارة العامة لضريبة الدخل لإعادة النظر في الملفات الضريبية وبتأتون بتقديرات جديدة، وهذا الأمر يؤدي لخلافات حول الضرائب ويزيد من تكاليف التحصيل.

في المادة (44) من قانون ضريبة الدخل، هناك حديث عن سرية المعلومات المرتبطة بدافعي الضرائب. لكن الصلاحيات الواسعة لمسئولي الضرائب، والشرطة القضائية والموظفين الضريبيين الآخرين الذين لديهم مذكرة دخول أي مرفق والاستيلاء على وثائق دافعي الضرائب تنتهك مبدأ السرية الوارد في القانون. يسمح القانون لمسئولي الضرائب والموظفين المكلفين بذلك أن يقدموا المعلومات الواردة لديهم من الشرطة القضائية في المحاكم أثناء الحاجة لذلك؛ وهذا الأمر يسمح بحدوث انتهاك للحقوق تحت إطار السلطة التقديرية، مما يخالف مبدأ السرية في المعلومات.

تطلب القوانين والأنظمة السارية من شركات المساهمة العاملة في فلسطين أن تنشر بياناتها المالية (المدققة) المرحلية والسنوية عن طريق هيئة سوق رأس المال الفلسطينية وبورصة فلسطين. يجب الإفصاح عن تلك البيانات المالية وغيرها من المعلومات الجوهرية غير المالية بشكل منظم وبالوقت السليم، وأن تكون تلك المعلومات متاحة للعموم. كما تطلب قوانين الإفصاح ومدونة القواعد الحاكمة للشركات (التي وضعتها هيئة سوق رأس المال الفلسطينية) أن تقوم الشركات بنشر البيانات الدورية حول ملكيات الأسهم الكبيرة والمباشرة؛ بما في ذلك أسماء المساهمين الكبار في تلك الشركات ونسب الملكية. ويجب على جميع شركات المساهمة العامة أن يمثلوا للمتطلب الخاص بالإفصاح عن أسماء المساهمين.

هناك أنواع أخرى من الشركات (مثل الشراكات وشركات الملكية الفردية) التي يتم تسجيلها عن طريق مكتب مراقب الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني، ويتوجب على هذه الشركات تقديم بياناتهم المالية الدورية من خلال ذلك المكتب. يجب على جميع الشركات أن تسجل في الدوائر الضريبية وأن تعمل الإقرارات الضريبية المطلوبة (ضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل)، بالإضافة لتقديم البيانات المالية المدققة في نهاية كل سنة. لكن يتم تحديد المبالغ الضريبية في نهاية المطاف من خلال التقدير الخاص بالمسؤولين الضريبيين وبالتفاوض مع محاسبين مرخصين. يتوجب على جميع الشركات أن تعمل الإقرارات الضريبية المطلوبة وأن تدعم ذلك من خلال البيانات المالية المدققة. كما يلزم القانون جميع الشركات أن توضح عن أي تغيير في ملكية الشركة.

الرقابة والكفاءة واختبار الكفاءة

هناك حاجة للضوابط الداخلية المتينة والرقابة الخارجية من أجل ضمان وجود الشفافية والمساءلة. أدى غياب المجلس التشريعي الفلسطيني (المكفّف بالسلطات التشريعية والرقابية حسب القانون) لتشجيع السلطات التنفيذية على خرق مبادئ النزاهة والشفافية. في الحالات العادية، تقوم الرقابة الخارجية بمنع حالات إساءة استخدام السلطة، لكن عندما لا توجد رقابة من هذا النوع، قد تقوم الهيئات التنفيذية بإساءة استخدام الصلاحيات الممنوحة لها.

كما تفتقر الهيئات الرقابية الأخرى (كديوان الرقابة المالية والإدارية المسؤول عن ضمان التطبيق السليم للإجراءات والقواعد داخل الوكالات الحكومية) للأدوات الفعالة والضرورية لمساءلة الهيئات التنفيذية، في الظروف الاعتيادية. يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بتسليم تقريره السنوي المالي والإداري للمجلس

التشريعي للحصول على الموافقة. فقط في الآونة الأخيرة، تم تقديم الحسابات النهائية التي تشير للنتائج المالية الفعلية للموازنة (مع أن هذا الأمر إلزامي حسب القوانين السارية) فيما يتعلق بسنة 2011. ويتم حالياً العمل على تحضير الحسابات النهائية المرتبطة بالسنوات التالية (أي حسابات ما بعد عام 2011). تم إعداد وتسليم تقرير المدقق الخاص بالحسابات النهائية لعام 2011¹⁰² للمجلس التشريعي والرئيس الفلسطيني فقط في عام 2016.

مسائل قانونية

يقوم قانون الموازنة العامة (الذي تم إعداده من قِبَل وزارة المالية) بتحديد المصادر التمويلية المختلفة؛ بما في ذلك الإيرادات الضريبية المحلية النابعة عن آلية المقاصة. يتحدث قانون الإيرادات المحلية عن الرسوم المتوقعة والأموال الخارجية. بينما يتم الحديث في قانون الموازنة العامة عن النفقات الحكومية المرتبطة بمسؤوليات كافة الوزارات والهيئات الحكومية. كما يشير التقرير المالي السنوي الصادر عن وزارة المالية للاختلاف والتباين بين الإيرادات الفعلية والمتوقعة في كل بند من بنود الموازنة.

مشاركة المواطنين

تساهم المشاركة المجتمعية الأوسع في ضمان صياغة وإنفاذ القانون بشكل أفضل وأكثر شفافية. في السياق الفلسطيني، لا يقوم صانعو القرار بإعطاء الوقت الكافي لدافعي الضرائب لمناقشة التعديلات المعمولة على التشريعات الضريبية. وفي أغلب الأحيان، تحدث المشاركة المجتمعية فقط بعد سن التعديلات والمصادقة عليها.

بالإضافة لذلك، لا توجد آليات رسمية للتشاور مع المواطنين والمجتمع المدني فيما يتعلق بالتعديلات المعمولة في قانون ضريبة الدخل والموازنة السنوية. يتم الإعلان عن أغلب هذه التعديلات داخل وزارة المالية وبعدها تتم مناقشتها وإصدارها في مجلس الوزراء بدون إشراك المجتمع المدني والمواطنين الفلسطينيين في أي حوار مجتمعي. إن الاستثناء الوحيد لذلك هو الحوار المنعقد أثناء فترة رئيس الوزراء السابق سلام فياض عندما تم تمرير قانون ضريبة الدخل لسنة 2011. في ذلك الوقت، اضطرت الحكومة لتعديل بعض الأقسام من ذلك القانون بعد أن رفض المجتمع المدني صيغتها الأولية.

ولأغراض الحكم الرشيد، يجب أن ندرك بأن المشاركة المجتمعية تزيد من مستوى الثقة بالدوائر الضريبية. وتشجع دافعي الضرائب على التعاون وعمل الإقرارات الضريبية الصحيحة. وتقلل من حالات التهرب الضريبي.

يعاني القانون الفلسطيني من بعض نقاط الضعف فيما يتعلق بالقرارات القاطعة للدوائر الضريبية (دون أي مساومة) وحق دافعي الضرائب في اللجوء للمحاكم والاستئناف. تشير المادة (21) من قانون ضريبة الدخل الفلسطيني أن للمقدّر الحق في رفض أي إقرار ضريبي وحجب أسباب/مبررات ذلك القرار والإفصاح عنها فقط في جلسة استماع مرتبطة بذلك. كما يعطى القانون الفلسطيني صلاحيات واسعة للمقدّر في الرفض أو الموافقة على الإقرار الضريبي بغض النظر عن صحة المعلومات المزوّدة. كما لا تطلب تلك المادة من المقدّر أن يثبت عدم صحة المعلومات المقدّمة من قِبَل دافعي الضرائب في حال رفضها. تسمح التشريعات الفلسطينية لدافعي الضرائب أن يقوموا بالاستئناف ضد قرار المقدّر أمام المحكمة المختصة. لكن حسب أقوال الخبراء القانونيين، يجب أن يكون رفع الدعاوى المحكمية (فيما يتعلق بالضرائب) آخر الخيارات لأنه لا يوجد في فلسطين قضاة متخصصين في حل الخلافات الضريبية على الرغم من وجود محكمتي

استئناف في مجال الضريبة (واحدة في الضفة والأخرى في قطاع غزة). وما يثبت صحة هذا الكلام هو أن السجلات القضائية المرتبطة بهذا الموضوع لا تشير لوجود أي فائدة من رفع الدعاوى في تلك المحاكم. نتيجة لذلك، يفضل أغلب دافعي الضرائب الوصول لتسوية مع الدوائر الضريبية والرضوخ في نهاية المطاف لقرارات موظفي الضريبة. وإن صح التعبير، يمكن القول بأن الحق في المقاضاة والاستئناف موجود كحبر على ورق فقط ولن يستفيد دافعي الضرائب من ممارسة هذا الحق على أرض الواقع.²

الاستنتاج: لا زالت إدارة النظام الضريبي في فلسطين تفتقر للمساءلة والشفافية اللازمة وهي لا تخضع للمراقبة المؤسسية الفعالة. تؤدي هذه الفجوات الجسيمة لتمكين الأغنياء من التهرب أو التجنب الضريبي؛ وهذا الأمر يشكل تهديداً كبيراً للعدالة الضريبية في فلسطين. في الكثير من الأحيان، تنجح الشركات والأفراد في استغلال الثغرات الموجودة في النظام الضريبي من خلال محاسبين متخصصين. ونتيجة لذلك يدفعون ضرائب أقل من اللازم. كما تستفيد هذه الشركات من الكثير من الخصومات والإعفاءات الضريبية ولذلك فهي تدفع ضرائب قليلة جداً.



الملاحظات الختامية
والتوصيات العامة

الملاحظات الختامية والتوصيات العامة

إن الاحتلال القابع في فلسطين هو السبب الرئيسي وراء عرقلة التنمية والتطوير في الاقتصاد الفلسطيني. ناهيك عن منع الفلسطينيين من السيطرة على الحدود. بما يقوّض من قدرتهم على فرض الجمارك والمكوس. كما أدى الحصار الشامل لقطاع غزة لمنع الاستيراد والتصدير. وفرض القيود على حركة العمال الفلسطينيين والتدمير المنهج للاقتصاد الفلسطيني في قطاع غزة.

يمكن اعتبار بروتوكول باريس السبب الرئيسي وراء عدم وجود أي تغيير في الضرائب المفروضة في الأراضي الفلسطينية المحتلة. تم توقيع هذا البروتوكول عام 1994 بين منظمة التحرير الفلسطينية والاحتلال الإسرائيلي فيما يخص العلاقات الاقتصادية بينهما. وأدى ذلك لتأسيس وحدة تجارية فعالة بين طرفي البروتوكول الموقع. أعطى هذا البروتوكول السلطة الفلسطينية الصلاحيات الكاملة في فرض الضرائب المباشرة. بينما قام البروتوكول بالحد من صلاحيات السلطة الفلسطينية حول الضرائب غير المباشرة. واستخدمت السلطة الفلسطينية هذا الحيز الضيق لإجراء بعض التغييرات على نظام الضرائب غير المباشرة من أجل التحسين من جودة الإدارة الضريبية.

كما أن الانقسام السياسي الفلسطيني الداخلي ساهم في الفصل بين الاقتصاد في الضفة الغربية وقطاع غزة. ما أدى لعدم قدرة الحكومة الفلسطينية على تحصيل أغلب الضرائب من قطاع غزة. أدى الانقسام أيضاً لفشل المجلس التشريعي الفلسطيني في القيام بأدواره التشريعية والإشراف على الحكومة. يمتلك الرئيس الفلسطيني صلاحية إصدار القوانين وتعديلها بدون أي رقابة تشريعية أو أخذ الجوانب المجتمعية بالحسبان.

إن الرؤية الاقتصادية للحكومة الفلسطينية تنظر للضرائب كأداة ضرورية لتحصيل الأموال بدون أي علاقة بمبدأ العدالة الضريبية. يعني ذلك بأن كافة الإصلاحات الضريبية لن تحقق أهدافها بشكل كامل إلا إذا تم تغيير الرؤية الحكومية تجاه الضرائب.

جدر الإشارة أيضاً إلى أن المجتمع المدني الفلسطيني ووسائل الإعلام لا يضعون موضوع الضرائب في سلم أولوياتهم وينظرون إليه كقضية مالية وتقنية بحتة. وعلى الرغم من النشاطات المحدودة لبعض المؤسسات غير الحكومية. لا توجد ضغوطات منبهة (اللوبي) أو أعمال المناصرة فيما يتعلق بالعدالة الضريبية.

رأت هذه الدراسة بأن النظام الضريبي الفلسطيني ليس عادلاً بما فيه الكفاية ولا يخدم هدفه الاجتماعي القائل بتوفير الخدمات العامة والمساهمة في إعادة توزيع الدخل والثروة على الفئات المجتمعية المختلفة. علاوة على ذلك، فشل النظام الضريبي الحالي في حشد الموارد المالية الكافية لخزينة الدولة الفلسطينية لتغطية النفقات العامة. كما يعاني النظام الضريبي من الإدارة الضعيفة وغير الفعالة التي تفسح المجال لانتشار ظاهرة التهرب والتجنب الضريبي وتساهم في انعدام الشفافية. والرقابة والمساءلة. ومن أجل الرفع من مستوى العدالة الضريبية، تقترح هذه الدراسة مجموعة من التوصيات العامة (أنظر أدناه) بالإضافة لبعض التوصيات الخاصة المذكورة في نهاية كل باب في هذه الدراسة.

أ) نمط/شكل الموازنة

لا زال نمط أو شكل الموازنة مبنياً على البنود على الرغم من قرار الحكومة الفلسطينية بتبني الموازنات المبنية على البرامج في عام 2008. لم يتم إحراز الكثير من التقدم في تحقيق هذا الهدف نتيجة لأسباب متعددة، ومنها الجمود التقني للنظام المحاسبي. يعاني الشكل/النمط الحالي للموازنات من العديد من نقاط الضعف؛ وخاصةً الصعوبة في الربط بين التخطيط ووضع الميزانيات، وعدم القدرة على قياس ورصد النتائج بشكل مرضي. تم توجيه عدة انتقادات لهذا النوع من الموازنات لأنه لا يأخذ الاحتياجات والأولويات المجتمعية بعين الاعتبار وليس مرتبطاً بالخطط الوطنية. كما يفتقر هذا النوع من الموازنات للمرونة ولا يتيح المجال لاستغلال الموارد الموجودة بالشكل الأمثل.

- يجب على الحكومة أن تغير موازاناتها من النمط المبنى على البنود إلى النمط المبنى على البرامج والأداء. يمكن أن يبدأ هذا التغيير بشكل تدريجي من موازنات الوزارات المرتبطة بتوفير الخدمات الاجتماعية الأساسية كالتعليم، والصحة والتوظيف.
- يجب أن تسعى الحكومة لتطبيق الموازنات المستجيبة للنوع الاجتماعي بشكل يتيح المجال لتبني السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي تستجيب للاحتياجات المختلفة للرجال والنساء. وعلى المستوى الإقليمي، يُعتبر ذلك من الأدوات المهمة جداً للتقليل من عدم المساواة بين الجنسين.

ب) السياسة الضريبية

في الدول ذات الموارد القليلة، يجب على الإصلاحات الضريبية أن تأخذ بعين الاعتبار جوانب العدالة والكفاءة بدلاً من زيادة العبء الضريبي على الأفراد. وفي واقع الحال، تعاني تلك الدول من التوزيع غير العادل للعبء الضريبي وتضطر المجموعات الأقل حظاً لتحمل الجزء الأكبر من العبء الضريبي. يؤدي ذلك لعدم قدرة دافعي الضرائب (وخاصة الطبقة الوسطى والمجموعات ذات الدخل المنخفض) على دفع المزيد من الضرائب. بدلاً من ذلك، يجب أن تتم إعادة هيكلة الضرائب لتحويل جزء من العبء الضريبي على الشركات الكبرى والأغنياء.

- تحتاج السياسة الخاصة بالضرائب لإعادة هيكلة من أجل التركيز على تحصيل الإيرادات الضريبية المباشرة (الدخل والثروة) بدلاً من التركيز على الضرائب غير المباشرة (ضرائب الاستهلاك).
- من المهم أن تتم زيادة عدد الشرائح الضريبية للرفع من مستوى الإنصاف الاجتماعي. ومن الضروري أيضاً رفع نسب الضرائب الهامشية على الدخل الشخصي لفئات الدخل العالي والنشاطات الاستثمارية (التي ستحقق أرباحاً كبيرة وسريعة) وتقليل معدلات الضريبة على أصحاب الدخل المنخفض والشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم. لذلك، يجب اتباع سياسة الضريبة التصاعدية فيما يتعلق بالدخل.
- إعادة تصميم الحوافز الضريبية بشكل يستهدف عدد أقل من الاستثمارات الكبيرة وعدد أكبر من الشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم إذ تشكل تلك الشركات أكثر من 95 بالمئة من التجارة في الدول ذات الموارد القليلة. تساهم هذه الاستثمارات بشكل كبير في الناتج المحلي الإجمالي وسوق العمل. يلعب هذا النوع من الشركات دوراً بارزاً في إعادة توزيع الدخل والثروة والتقليل من أوجه التفاوت بين المناطق المختلفة في الأراضي الفلسطينية المحتلة. كما يجب إعطاء حوافز ضريبية لمبادرات المشاريع التجارية الجديدة من قِبَل الشبان والشابات الفلسطينيات.
- يجب أن تخضع الحوافز الضريبية لتحليل التكاليف والفوائد (cost-benefit analysis) بشكل دوري لتبيين مساهمتها في النمو الاقتصادي والعمل والتنمية.
- ينبغي إعادة النظر للعبء الضريبي من أجل المساهمة في العدالة الاجتماعية. ويتطلب ذلك مراجعة

القاعدة الضريبية الحالية لكي يتم إدراج النشاطات غير التقليدية والنشاطات غير الإنتاجية التي ليست لها قيمة مضافة والتي تولد الأرباح العالية والسريعة. ومثال ذلك الصفقات/المعاملات العقارية والمضاربات في الأسواق المالية. من المهم أيضاً وضع إعفاءات جديدة لذوي الدخل المنخفض والأفراد والشركات المنخرطة في الأنشطة الإنتاجية في المناطق الريفية الهشة. ينبغي أيضاً تمرير المزيد من السياسات حول النشاطات ذات القيمة المضافة العالية والأنشطة التي تولد وظائف جديدة في البلاد. علاوة على ذلك، يجب تطبيق وسائل الرقابة السليمة للتأكد من أن الشركات تدفع الضرائب المستحقة من دخلها والتقليل من ممارسات التهرب الضريبي.

- من المهم أيضاً أخذ الأهداف الاقتصادية والاجتماعية بعين الاعتبار. فعلى سبيل المثال، يجب فهم الظروف الاجتماعية والاقتصادية لدافعي الضرائب، مثل إعطاء الامتيازات الضريبية المتعلقة بالإعالة، والتعليم الجامعي والصحة، وأن تكون هناك معاملة تفضيلية للنشاطات الإنتاجية والمناطق الضعيفة. كما يجب أن يتم إصلاح قوانين ضريبة الدخل عن طريق زيادة عتبة الحد الأدنى للدخل. مع الأخذ بعين الاعتبار خطوط الفقر ونسبة التضخم في البلاد.
- تطبيق القواعد الصارمة لمكافحة جميع أشكال الفساد والتهرب الضريبي في دوائر الإدارة الضريبية، وضمان وجود الشفافية ووضع التعليمات/التوجيهات الواضحة والحاسمة حول التقدير العادل للمسؤولين الضريبيين فيما يتعلق بالدخل الخاضع للضريبة. كما يجب السعي وراء التوسع الأفقي وليس العمودي في التحصيلات الضريبية من أجل الزيادة من الإيرادات الضريبية المحصلة بدلاً من تكثيف العبء الضريبي على دافعي الضرائب الملتزمين.
- التوسيع من دائرة المشاركة المجتمعية، وتفضيل لغة الحوار وإجراء النقاشات مع المجموعات المجتمعية المتأثرة سلباً من التشريعات الضريبية، وتقوية دور المجتمع المدني من خلال التوسيع من مفهوم وتطبيقات المساءلة المجتمعية. سيساهم ذلك في تعزيز التعاون ومستوى القبول، وفهم الأهداف الرئيسية والفرعية للحكومة فيما يتعلق بالضرائب، بالإضافة لشرح أهمية الرقابة الخارجية على أداء الهيئات التنفيذية.
- يجب أن تكون القوانين والإجراءات الضريبية واضحة وشفافة، وهذا يتيح المجال للرقابة الخارجية الأفضل (من قِبَل الجمهور العام، ومؤسسات المجتمع المدني، الخ). سيساهم بناء نظام رقابة فعال في صون حقوق دافعي الضرائب والدائرة الضريبية في آن واحد.
- يجب الرفع من مستوى التواصل مع الدوائر الضريبية من خلال التقارير السنوية والدورية حول مجموع الإيرادات الضريبية وقنوات الإنفاق. من المهم أيضاً أن يتمكن دافعو الضرائب من الوصول للمعلومات بسهولة من خلال المنشورات والكتيبات وغيرها من طرق التواصل. سيكون من المفيد أيضاً عقد جلسات تدريبية لدافعي الضرائب.
- وضع معايير صارمة لمكافحة جميع أشكال الفساد في الدوائر الضريبية، وضمان الشفافية ووضع تعليمات/توجيهات واضحة وحاسمة حول تقدير الدخل من أجل تنظيم ومراقبة التقديرات الضريبية المعمولة من قِبَل موظفي الضريبة.

الإدارة الضريبية:

- التعزيز من الشفافية داخل الهيئة العامة للمدن الصناعية والمناطق الصناعية الحرة وهيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية من خلال نشر المعلومات وإعداد التقارير المرتبطة بالإعفاءات الخاصة بالاستثمارات؛ بما في ذلك تقييم الاستثمارات، والتحليل المالي لتكلفة الإعفاءات المرتبطة بالاستثمارات، وقائمة أسماء المستثمرين.
- التعاون مع ديوان الرقابة المالية والإدارية في ترتيب الأولويات المرتبطة بقضايا التهرب الضريبي، والقيام بتوثيق تلك القضايا في تقارير المدققين المنشورة.

- التعاون مع المنابر والمنصات الإعلامية المختلفة، وتخصيص الموارد لتسليط الضوء وتوعية المواطنين حول التهرب والتجنب الضريبي.
- التعزيز من التنسيق بين الدوائر الضريبية ومثلي دافعي الضرائب (وخاصةً النقابات العمالية) من خلال النظام الضريبي الديجيتالي (الرقمي)، وتبادل المعلومات والرفع من مستوى التنسيق مع الدوائر الحكومية الأخرى.
- دعم الإدارة الضريبية من خلال الموارد المالية والدعم اللوجستي من أجل بناء قدرات أفراد الطاقم.
- يجب على أقسام الإدارة الضريبية أن تعزز من التواصل والمشاركة المجتمعية من خلال إجراء النقاشات مع المجموعات المعنية. ويمكن للمشاركة المجتمعية أن تعزز من دور التعاون والمساءلة، وأن تساعد الحكومة في تحقيق أهداف النظام الضريبي وتعزيز الرقابة الخارجية على أداء الهيئات التنفيذية.
- يجب أن تكون القوانين والإجراءات الضريبية واضحة وشفافة لإفساح المجال للرقابة الخارجية الجيدة (من قِبَل الجمهور العام، ومؤسسات المجتمع المدني وغيرها). كما سيساهم بناء نظام رقابة فعال في صون حقوق دافعي الضرائب والدائرة الضريبية في نفس الوقت.
- يجب الرفع من مستوى التواصل مع الدوائر الضريبية من خلال التقارير السنوية والدورية حول مجموع الإيرادات الضريبية وقنوات الإنفاق. من المهم أيضاً أن يتمكن دافعو الضرائب من الوصول للمعلومات بسهولة من خلال المنشورات والكتيبات وغيرها من طرق التواصل. كما يجب على الإدارة الضريبية أن توفر جلسات تدريبية لدافعي الضرائب بشكل منتظم لتوعيتهم حول الأنظمة والإجراءات الضريبية والامتثال لها.
- وضع معايير صارمة لمكافحة جميع أشكال الفساد في الدوائر الضريبية، وضمان الشفافية، ووضع توجيهات واضحة وحاسمة حول تقدير الدخل من أجل تنظيم ومراقبة التقديرات الضريبية المعمولة من قِبَل موظفي الضريبة.

(ج) الإنفاق الحكومي

- إعادة هيكلة الإنفاق الحكومي من خلال إعادة توزيع الموارد الإضافية على الاستثمارات العامة لأن ذلك سيولد نتائج اقتصادية إيجابية على الأمد البعيد وسيساهم في التنمية المستدامة.
- إعادة النظر في نسبة أجور الموظفين من مجموع النفقات (النسبة الحالية عالية جداً) من خلال تدقيق ومراقبة هذه التكاليف والتخلص من الأجور المدفوعة لموظفين وهميين (وهي ممارسة تقوم بخلق مرتبات وهمية).
- زيادة الموارد المالية المخصصة للضمان الاجتماعي وبرامج الخدمات التي تساعد الفقراء أكثر من الفئات الأخرى. هناك الحاجة أيضاً لتأسيس، وتصميم وتمويل بعض البرامج لخلق وظائف جديدة للشباب والشابات.
- زيادة الموارد المخصصة للقطاعات الإنتاجية، مثل قطاع الزراعة، والصناعات الخفيفة والصناعات التحويلية التقليدية.
- يجب إعادة هيكلة الدعم المرتبط بالسلع والخدمات الأساسية بشكل يستهدف الفقراء أكثر من الأغنياء.
- يجب تقليل وترشيد الإنفاق الحكومي على الأسلحة والأمن، وينبغي تحويل مجمل الفائض المالي إلى الخدمات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي.

بناءً على ما ورد أعلاه، ننصح أن تقوم مؤسسات المجتمع المدني بالمبادرة بإطلاق حملة مناصرة تركز على الجانبين التاليين:

- أولاً: الدعوة إلى إجراء تعديلات على قانون ضريبة الدخل من خلال زيادة الشرائح الضريبية وجعلها أكثر تصاعديّة، والدعوة لفرض ضريبة جديدة على الثروة والعقارات.
- ثانياً: إطلاق حملة توعية بالتشارك مع وسائل الإعلام من أجل توعية المواطنين حول الضرائب والتهرب الضريبي.

سيتطلب ذلك زيادة مستوى التوعية داخل مؤسسات المجتمع المدني، وبناء قدراتهم، وتأسيس ائتلاف يقوم بإطلاق وتنفيذ تلك الحملة.



المراجع

- 1 تقرير الأمم المتحدة (100/UN A/55) للفريق الرفيع المستوى المعني بتمويل التنمية، 2000
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/1000/
- 2 أنظر على سبيل المثال، للدراسة المقارنة لشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية حول الأنظمة الضريبية ل6 دول عربية، 2014، www.annd.org.
- 3 صندوق النقد الدولي، 2014، <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/pdf.012314/>.
- 4 Abdelkarim, Naser (2016), Assessment of Income Tax Policy in Palestine from Social Justice Perspective, MIFTAH, Policy Paper.
- 5 إن معامل جيني هو قياس نسبة الانحراف في توزيع الدخل بين الأفراد أو الأسر داخل دولة معينة حسب التوزيع المتساوي تماماً. تمثل القيمة 0 المساواة المطلقة بينما تمثل القيمة 100 عدم المساواة المطلقة.
- 6 http://www.ps.undp.org/content/dam/papp/docs/Publications/UNDP-papp-research-PRC_Building%20Economic%20Resilience%20.pdf
- 7 Development Finance International and Oxfam report. The commitment to reducing inequalities index 2018. October 2018.
- 8 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، المسح الخاص بالحسابات القومية، تقارير مختلفة.
- 9 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، معدل الأجر اليومي بالشيكل 2000-2015، الرابط:
http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/wages-201501-a.htm
متوفر أيضاً باللغة الإنجليزية:
http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/wages-201501-e.htm
- 10 أنظر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، تقارير ربعية مختلفة؛ وبلال فلاح، 2014، تقييم الامتثال لنظام الحد الأدنى للأجور في الضفة الغربية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- 11 See, UNCTAD (2017), The Occupied Palestinian Territory: Twin-Deficits or Imposed Resource Gap?, Geneva.
- 12 جابر فراس (2017). الضرائب الاستعمارية. مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية (المرصد).
- 13 المصدر السابق
- 14 إن مؤشر العدالة الضريبية (FTM) هو أداة فريدة للمناصرة المبنية على الأدلة، وتم تطويره من قِبَل منظمة أوكسفام وشبكة العدالة الضريبية لأفريقيا. يقوم هذا المؤشر بتحديد المعوقات الرئيسية داخل الأنظمة الضريبية ويوفر الأدلة القوية لدعم عمل المناصرة على المستويين الوطني والدولي. تساعدنا هذه الأداة في مقارنة السياسات والممارسات الضريبية في مختلف الدول من خلال اتباع منهجية معيارية ونهج بحثي موحد بفضل إطار البحوث المشترك الذي تم تطويره بشكل تشاركي. تستند هذه الدراسة على الخبرات والبحوث المعدة من قِبَل منظمة أوكسفام، وشبكة العدالة الضريبية لأفريقيا والشركاء المحليين في بنغلادش، وأوغندا، والباكستان والسنغال. تم إطلاق مشروع مؤشر العدالة الضريبية في كانون الأول 2014، وكان هدفه الإجمالي هو التعزيز من أنشطة المناصرة على المستويات المحلية والعالمية. كما يوفر لنا هذا المؤشر نظرة عامة حول الأنظمة الضريبية القومية وتقوم بتحديد التحديات الرئيسية التي يواجهونها. توفر هذه الأداة أدلة موثوقة حول أعمال المناصرة والضغط المرتبطة بشركائنا؛ وهذا الأمر يعزز من مواقفهم ومصداقيتهم ويزيد من قوة تأثيرهم. بالإضافة لذلك، يقوم مؤشر العدالة الضريبية بالمقارنة بين العناصر الرئيسية للأنظمة الضريبية ويلعب دوراً تكاملياً مع نشاطات حملة المساواة العالمية الخاصة بأوكسفام (المسماة "Even it Up") ونشاطات شبكة العدالة الضريبية لأفريقيا في القارة الأفريقية. يركز هذا المشروع على السياسات والممارسات الضريبية ويولي اهتماماً محدوداً (بشكل مقصود) للقضايا المرتبطة بالنفقات العامة.
- 15 لرؤية البروتوكول بأكمله، الرجاء زيارة الموقع التالي:
<https://www.paltrade.org/upload/agreements/Paris%20Economic%20Protocol.pdf>
- 16 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2018، بيان صحفي،
<http://www.pcbs.gov.ps/postar.aspx?lang=ar&ItemID=3018>
- 17 وفقاً لبروتوكول باريس حول العلاقات الاقتصادية الموقع بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل عام 1994، يوجد للسلطة الفلسطينية السلطة الكاملة على فرض الضرائب المباشرة، ولكن تم إعطائها سلطة محدودة جداً على الضرائب غير المباشرة لأن هذا البروتوكول يدعو لتبني "الإطار أو الوحدة الجمركية" المرتبطة بالعلاقات التجارية. أدى هذا البند للربط بين معدلات ضريبة القيمة المضافة والجمارك في السلطة الفلسطينية مع تلك المطبقة في إسرائيل.
- 18 مقابلة مع السيد عماد أبو صبحه، المكلف بمهام مدير عام ضريبة الدخل في وزارة المالية.
- 19 للمزيد من المعلومات حول كيفية تغطية الحماية الاجتماعية في فلسطين من خلال ركيزة الإنفاق.

- 20 الرجاء القراءة عن "مؤشر الالتزام بالحد من انعدام المساواة".
- 21 الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 22.
- 22 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2018. بيان صحفي: "عشبة الأول من أيار، يوم العمال العالمي، السيدة علا عوض، رئيس الإحصاء الفلسطيني تستعرض الواقع العمالي في فلسطين بمناسبة اليوم العالمي للعمال".
- 23 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مستويات المعيشة في فلسطين، 2017.
- 24 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، معالم الفقر في فلسطين، 2017.
- 25 Jaber, Firas. Rosa Luxemburg Stiftung, Regional Office, the Social Security Law in Palestine: A Seek for Justice, January 2017.
- 26 المصدر السابق
- 27 أنظر: <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16266>
- 28 المصدر السابق
- 29 أنظر: <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16576>
- 30 أنظر: <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16702>
- <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16814>
- 31 مجلس الوزراء الفلسطيني، اجتماع مجلس الوزراء في جلسته رقم (193)، 2018. <http://www.palestinecabinet.gov.ps/Website/ar/ViewDetails?ID=41298>
- 32 المصدر السابق
- 33 أنظر: وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية 2008-2010، بناء مؤسسات الدولة، ومشروع قانون الموازنة للسنوات 2009-2011.
- 34 وزارة المالية، 41/ <http://www.pmf.ps>
- 35 يتم تحصيل حوالي 95 بالمئة من ضريبة الدخل محلياً، ويتم تحصيل باقي المبلغ من قِبَل إسرائيل التي تحوله لحزينة السلطة الفلسطينية من خلال نظام المقاصة. تشمل الضرائب المباشرة: ضريبة الدخل المحلية، ضريبة الأملاك، وضريبة الدخل المحصّلة من قِبَل الاحتلال.
- 36 Abdelkarim, Naser (2016), Assessment of Income Tax Policy in Palestine from Social Justice Perspective, MEFTAH, Policy Paper.
- 37 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، ورقة خلفية: تعديلات قانون ضريبة الدخل - الأهداف والنتائج المتوقعة، حزيران 2015.
- 38 المصدر نفسه
- 39 أنظر: <http://www.pmf.ps/92>
- 40 وزارة المالية، التقارير المالية لعام 2017، العمليات المالية: الإيرادات، والنفقات ومصادر التمويل، فلسطين. http://www.pmf.ps/documents/10180merged_2017+dec+all+new+arab.pdf/813287
- 41 وزارة المالية، <http://www.pmf.ps/web/gdpt/70>، <http://www.pmf.ps/41>
- 42 قام المؤلفون بتقدير ضريبة الأملاك للسنوات (2008، 2009، 2010) بناءً على تقارير وزارة المالية.
- 43 التقرير المالي الشهري التراكمي لكانون الأول 2017، وزارة المالية والتخطيط، 10 أيار 2018. <http://www.pmf.ps/documents/10180decrep+2016+arab.pdf/813287>
- 44 سلطة النقد الفلسطينية، www.pma.ps.
- 45 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: البيانات المرتبطة بالعجز في الميزان التجاري؛ وزارة المالية: بيانات حول إيرادات المقاصة.
- 46 وزارة المالية، 41/ <http://www.pmf.ps>
- إن ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م.) هي مصدر مهم للإيرادات الضريبية والعامّة. تشكل هذه الضريبة بين 30-38 بالمئة من مجموع الإيرادات الضريبية. وكما هو مبين في الجدول (4)، يأتي جزء كبير من ضريبة القيمة المضافة من المقاصة، إن مبالغ ضريبة القيمة المضافة النابعة عن المقاصة هي مرتين أو ثلاث مرات أكبر من ضريبة القيمة المضافة المحلية.
- 47 وزارة المالية، 41/ <http://www.pmf.ps>
- 48 أنظر: <https://www.qistas.com/legislations/jor/view/80798>
- 49 وزارة المالية، التقارير المالية لعام 2017، العمليات المالية: الإيرادات، والنفقات ومصادر التمويل، فلسطين. http://www.pmf.ps/documents/10180merged_2017+dec+all+new+arab.pdf/813287
- 50 وزارة المالية، 41/ <http://www.pmf.ps>

- 51 تم الحصول على قيمة الناتج المحلي الإجمالي بالدولار الأمريكي من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني:
http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/E.NA_Constant-2015.htm
 وتم توفير سعر الصرف من الدولار الأمريكي إلى الشيكول باستخدام السعر الفعلي الموفر من تقارير وزارة المالية:
<http://www.pmf.ps/41>
- 52 أنظر: <http://qanon.ps/news.php?action=view&id=16648>
- 53 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Palestinian Fiscal Revenue Leakage to Israel under the Paris Protocol on Economic Relations.2014. http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/gdsapp2013d1_en.pdf
- 54 وزارة المالية. <http://www.pmf.ps/41>
- 55 تم الحصول على قيمة الناتج المحلي الإجمالي بالدولار الأمريكي من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني:
http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/E.NA_Constant-2015.htm
 وتم توفير سعر الصرف من الدولار الأمريكي إلى الشيكول باستخدام السعر الفعلي الموفر من تقارير وزارة المالية:
<http://www.pmf.ps/41>
- 56 تم إعطاء نسبة صافية لبعض البنود: بما في ذلك السلع المصدرة وبعض الخدمات الموفرة لغير المواطنين.
- 57 عبد الرزاق. عمر (2016). تقييم السياسات المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- 58 جابر فراس (2017). الضرائب الاستعمارية. مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية (المصد).
- 59 أنظر: <http://qanon.ps/news.php?action=view&id=16648>
- 60 للمزيد من المعلومات. الرجاء زيارة الموقع التالي: <https://info.publicintelligence.net/lse.pdf>
- 61 وزارة المالية. <http://www.pmf.ps/41>
- 62 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. إحصاءات التجارة، 2010-2017.
- 63 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. 2018. بيان صحفي: "عشية الأول من أيار. يوم العمال العالمي. السيدة علا عوض. رئيس الإحصاء الفلسطيني تستعرض الواقع العمالي في فلسطين بمناسبة اليوم العالمي للعمال".
- 64 وزارة شؤون المرأة. الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز المساواة والعدالة بين الجنسين (2011-2013).
- 65 قام المؤلفون بالحصول على تلك النسب من البيانات المدرجة في التقارير المنتظمة لوزارة المالية: الإيرادات، والنفقات ومصادر التمويل.
- 66 وزارة المالية: <http://www.pmf.ps/41>
- 67 صافي الإيرادات = مجموع الإيرادات - الخصومات أو العائدات/الإرجاعات الضريبية على المستوردات المعفاة من ضريبة القيمة المضافة مثل مدخلات الإنتاج الزراعي.
- 68 إن التحصيلات المحصنة أو الدفعات المحصنة هي تحصيلات الضرائب والإيرادات التي من المقرر دفعها للوحدات الحكومية المحلية. وهي تشكل 90 بالمئة من ضريبة الأملاك و50 بالمئة من رسوم نقل.
- 69 وزارة المالية. <http://www.pmf.ps/41>
- 70 تم عرض المزيد من التفاصيل حول الإعفاءات والامتيازات الضريبية الممنوحة للشركات في أقسام أخرى من هذه الدراسة.
- 71 وزارة المالية. <http://www.pmf.ps/41>
- 72 صندوق الاستثمار الفلسطيني. التقرير السنوي لعام 2017. http://www.pif.ps/files/annual_report/AnnualReport2017en.pdf
- 73 وزارة المالية. <http://www.pmf.ps/41>
- 74 تم الحصول على قيمة الناتج المحلي الإجمالي بالدولار الأمريكي من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني:
http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/E.NA_Constant-2015.htm
 وتم توفير سعر الصرف من الدولار الأمريكي إلى الشيكول باستخدام السعر الفعلي الموفر من تقارير وزارة المالية:
<http://www.pmf.ps/41>
- 75 المصدر: قاعدة البيانات الخاصة بوزارة المالية.
- 76 حجم رأس المال الشركات المؤهلة للحصول على إعفاء من ضريبة الدخل كان 100,000 دولار أمريكي في القانون الأصلي وبعدها تم رفع ذلك إلى 250,000 دولار أمريكي.
- 77 أنظر: <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=12442>
- 78 أنظر: <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16239>
- 79 أنظر: <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=16582>
- 80 مقابلة مع رئيس هيئة تشجيع الاستثمار الفلسطينية السيد هيثم الوحيدى. رام الله، آب 2016.

- 81 أنظر: <http://www.pipa.ps/files/file/investment-law.pdf>
- 82 أنظر: <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=12690>
- 83 جميل، مسيف. (أذار 2018). الموازنة العامة 2018: المصالحة والسيناريوهات المالية - المستجدات والتعديلات الضريبية. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- 84 إن النسبة بين جميع أفراد الطاقم الضريبي والسكان هي 1: 6800. بمعنى أن هناك موظف ضريبي واحد لكل 6800 مواطن.
- 85 الموقع الإلكتروني للمعهد الفلسطيني للمالية العامة: /الرئيسية <http://www.ppf.ps/ar/>
- 86 المعهد الفلسطيني للمالية العامة. دليل المسارات التدريبية. 2017. <http://www.ppf.ps/wp-content/uploads/201708//Files/TrainingManual.pdf>
- 87 Naser Abdelkarim, Coalition for Integrity and Transparency- AMAN, (2016), Potential Areas of Budget Cut, Policy Paper.
- 88 إن المصطلحات التالية: النفقات العامة، والإنفاق العام والمصروفات العامة لديها نفس المعنى في هذا النص.
- 89 أنظر: ناصر عبد الكريم (Naser Abdelkarim). المرجع نفسه.
- 90 Palestinian Central Bureau of Statistics, 2018. Palestine in Figures 2017. Ramallah - Palestine.
- 91 المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية (مفتاح). موازنة المواطن لوزارة التربية والتعليم العالي لعام 2017. <http://miftah.org/Publications/Books/CitizenBudget2017BAr.PDF>
- 92 وزارة المالية. 41 <http://www.pmf.ps/41>
- 93 تم الحصول على قيمة الناجح المحلي الإجمالي بالدولار الأمريكي من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/E.NA_Constant-2015.htm
- وتم توفير سعر الصرف من الدولار الأمريكي إلى الشيكسل باستخدام السعر الفعلي الموفر من تقارير وزارة المالية: <http://www.pmf.ps/41>
- 94 وزارة المالية. 41 <http://www.pmf.ps/41>
- 95 تم الحصول على قيمة الناجح المحلي الإجمالي بالدولار الأمريكي من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/E.NA_Constant-2015.htm
- وتم توفير سعر الصرف من الدولار الأمريكي إلى الشيكسل باستخدام السعر الفعلي الموفر من تقارير وزارة المالية: <http://www.pmf.ps/41>
- 96 وزارة المالية. 41 <http://www.pmf.ps/41>
- 97 تم الحصول على قيمة الناجح المحلي الإجمالي بالدولار الأمريكي من الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: http://www.pcbs.gov.ps/Portals/_Rainbow/Documents/E.NA_Constant-2015.htm
- وتم توفير سعر الصرف من الدولار الأمريكي إلى الشيكسل باستخدام السعر الفعلي الموفر من تقارير وزارة المالية: <http://www.pmf.ps/41>
- 98 أنظر: <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=12668>
- 99 أنظر: <http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp?id=14138>
- 100 المادة (61) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003.
- 101 ائتلاف أمان. <https://www.aman-palestine.org/en/activities/6413.html>
- 102 ديوان الرقابة المالية والإدارية. تقرير الرقابة والتدقيق للحسابات النهائية لعام 2011. (اسم المصدر باللغة الإنجليزية: <http://www.saacb.ps/en/BruRpts/Accounts2011Report.pdf>).