

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

محددات الإيرادات العامة في فلسطين

إعداد

علا محمد عبد المحسن الشلة

إشراف

الدكتور محمد شراقة

قدمت هذه الأطروحة إستكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في المنازعات الضريبية بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.

2005

محددات الإيرادات العامة في فلسطين



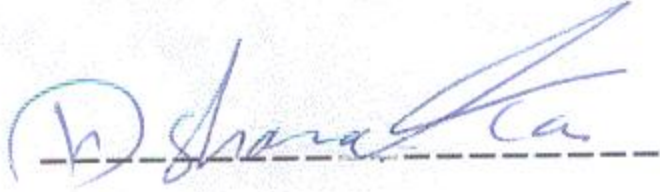
إعداد

علا محمد عبد المحسن الشلة

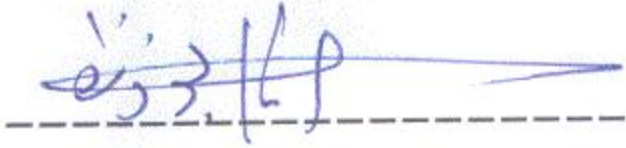
نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ: 2005 / 6 / 21 وأجيزت

أعضاء لجنة المناقشة

التوقيع



- الدكتور محمد شراقة / مشرفاً رئيساً



- الدكتور مفيد أبو زنط / ممتحناً خارجياً



- الأستاذ الدكتور طارق الحاج / عضواً داخلياً

الإهداء

إلى من افتقده دائماً... فأجده منارة دربي بما قال وفعل... الطيب
الكريم الحنون... والذي رحمه الله....

إلى من ملكت معه جميع الأمانى... صديقي وحبيبي وزوجي
وضياء عيني... صخر

إلى أعلى ما تحقق من أحلامي ... ابني وائل

إلى كل من يسره انجازي هذا

الشكر والتقدير

أتقدم بوافر الشكر والتقدير لأستاذي الدكتور محمد شرافه، الذي شرفني بقبوله الإشراف على رسالتي، فأعطاني من جهده ووقته الكثير، والذي كان لأرائه وتوجيهاته الأثر الكبير في إنجاز هذا العمل.

كما وأشكر الأستاذ الدكتور طارق الحاج، والدكتور مفيد أبو زنت الذين لم يتوانوا عن تقديم النصح والمساعدة حتى خرجت هذه الرسالة إلى حيز الوجود.

كما وأتقدم بالشكر الجزيل إلى محمد عواد على مساعدتي في طباعة وإخراج هذه الأطروحة.

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ب	قرار لجنة المناقشة
ت	الإهداء
ث	الشكر والتقدير
ج	فهرس المحتويات
ح	الملخص باللغة العربية
1	المقدمة
3	مشكلة الدراسة
4	أهمية الدراسة
5	أهداف الدراسة
6	منهجية الدراسة
7	الفصل الأول : الإيرادات العامة
9	المبحث الأول : السياق العام للإيرادات العامة
9	المطلب الأول : مفهوم الإيرادات العامة
11	المطلب الثاني: أنواع وتقسيمات الإيرادات العامة.
11	الفرع الأول: معايير تقسيم الإيرادات العامة
12	الفرع الثاني: التقسيمات التطبيقية
13	الفرع الثالث: التقسيمات العلمية
17	المطلب الثالث: مصادر الإيرادات العامة تبعا لمفهوم النظام الاقتصادي
17	أ- الضرائب
20	ب- الرسوم
21	ت- الأتاوات
22	ث- إيرادات الدولة من ممتلكاتها
25	ج- الهبات والهدايا
26	ح- المنح والإعانات
26	خ- الغرامات
27	د- القروض العامة

30	ذ- الإيرادات النقدية
32	ر- اليانصيب العام
34	المبحث الثاني : الإيرادات العامة في فلسطين
37	المطلب الأول : الإيرادات العامة في فترة الاحتلال
41	المطلب الثاني : الإيرادات العامة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية
42	الفرع الأول: مصادر الإيرادات العامة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية
45	الفرع الثاني: التطورات التي طرأت على الإيرادات العامة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية
52	المطلب الثالث : الإيرادات العامة في اتفاقية باريس الاقتصادية
53	الفرع الأول : عرض عام للاتفاقية
56	الفرع الثاني : معايير التقييم
56	أ- المعايير العامة لتقييم الاتفاقيات
58	ب- المعايير الخاصة بالحالة الفلسطينية
60	ج- تقييم اتفاقية باريس من خلال معايير التقييم
71	الفرع الثالث: تقييم اتفاقية باريس(ما يخص الإيرادات)
71	أ_ تقييم نظري لاتفاقية باريس
73	ب_ تقييم عملي لاتفاقية باريس
78	الفصل الثاني: محددات الإيرادات العامة في فلسطين
80	المبحث الأول: المحددات السياسية والاقتصادية للإيرادات العامة في فلسطين
81	المطلب الأول : المحددات السياسية للإيرادات العامة
82	الفرع الأول: الوضع السياسي العام في فلسطين
83	الفرع الثاني: الاتفاقيات الاقتصادية
88	الفرع الثالث: عدم وجود عملة وطنية
92	الفرع الرابع: فواتير المقاصة
95	الفرع الخامس: الجمارك والمكوس
99	المطلب الثاني: المحددات الاقتصادية للإيرادات العامة
100	الفرع الأول: هيكلية الاقتصاد الفلسطيني
103	الفرع الثاني: سياسة السلطة في المجال الاقتصادي

106	الفرع الثالث: النظام الضريبي الفلسطيني
117	الفرع الرابع: التهرب الضريبي
122	المبحث الثاني: المحددات الإدارية والتشريعية للإيرادات العامة في فلسطين
122	المطلب الأول: المحددات الإدارية للإيرادات العامة
123	الفرع الأول: غياب الرقابة الإدارية والمالية
125	الفرع الثاني: الخبرة الفلسطينية في المجال الإداري والمالي
127	الفرع الثالث: كفاءة الجهاز الإداري والمعوقات التي تواجهه
130	الفرع الرابع: غياب عملية تقييم الإداء والشروط الضرورية لتطوير ادارة الإيرادات العامة
133	المطلب الثاني: المحددات التشريعية للإيرادات العامة
134	الفرع الأول: مفهوم التشريع المالي
139	الفرع الثاني: الإطار التشريعي الموروث
141	الفرع الثالث: خصائص التشريع المالي التي تحول دون تحصيل الإيرادات العامة
142	الفرع الرابع: الدور الفلسطيني في التشريعات المالية وأثره على الإيرادات العامة
145	الفرع الخامس: كيفية تنفيذ الإيرادات العامة
148	الفرع السادس: التعديلات التشريعية الواجبة لزيادة حجم الإيرادات العامة
150	النتائج
153	التوصيات
156	قائمة المراجع
b	ملخص اللغة الإنجليزية

محددات الإيرادات العامة في فلسطين

اعداد

علا محمد عبد المحسن الشلّة

إشراف

الدكتور محمد شراقة

الملخص

قصد الباحث في هذه الدراسة إلقاء الضوء على موضوع الإيرادات العامة والعوامل التي تحد من زيادة حجمها، وقد تتطرق للإقتصاد الفلسطيني لإعطاء خلفية للموضوع وجعله متكاملًا، ويمكن ايجاز أهمية النقاط التي تناولها بما يلي:

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على العقبات التي تواجه الإقتصاد الفلسطيني وتحول دون جعله قادرا على مواكبة اقتصاد الدول المجاورة أو غيرها، وبينت من خلال الدراسة أن هذه العقبات ذات أثر واضح وملموس على أداء الإقتصاد الفلسطيني.

وتناول الباحث في هذه الدراسة ايضا التعرف على مفهوم الإيرادات العامة وتطورها، وكيف أن الدول تعمل جاهدة من أجل زيادة حصيلتها العامة وبينت الدراسة أنواع الإيرادات العامة سواء بالدول الاسلامية أو الغير اسلامية، إضافة إلى تقسيمات الإيرادات العامة والمعايير التي اتبعت في ذلك.

وكذلك بين الباحث في الدراسة وصفاً للإيرادات العامة في فترة الإحتلال والممارسات الإسرائيلية التي أثرت عليها، إضافة إلى أنها بينت الإيرادات العامة في عهد السلطة من حيث مصادرها والتطورات التي طرأت عليها من خلال الرجوع إلى الموازنات الفلسطينية المتعلقة بفترة الدراسة، إضافة إلى اعطاء لمحة عن مشروع الموازنة التقديرية للعام 2005، ثم وضحت الدراسة موضوع الإيرادات العامة من خلال اتفاقية باريس الإقتصادية وذلك باجراء دراسة مفصلة لاتفاقية باريس وتقييمها على المستوى النظري والعملية واجراء نقد كامل لها بشكل عام وفيما يخص الإيرادات بشكل خاص والتوصل إلى كون هذه الاتفاقية محددا اساسيا للإيرادات العامة يعمل على خفض حصيلتها.

وتطرق الباحث في هذه الدراسة إلى محددات الإيرادات العامة والتي تم تقسيمها إلى محددات سياسية واقتصادية ومحددات ادارية وتشريعية، وبينت كيفية تأثير تلك المحددات على الإيرادات العامة، فتناولت المحددات السياسية التي اقتضت على الوضع السياسي العام، الاتفاقيات الاقتصادية، عدم وجود عملة وطنية، عملية المقاصة، إضافة الى الجمارك والمكوس وبينت كيف يمكن أن تعمل هذه العوامل على زيادة الإيرادات اذا ما استغلت بشكل صحيح.

وكذلك الحال بالنسبة للمحددات الاقتصادية فقد بينت الدراسة المحددات الاقتصادية التي كان أهمها هيكلية الإقتصاد الفلسطيني المشوهة، سياسة السلطة في المجال الإقتصادي إضافة إلى النظام الضريبي حيث بينت خصائصه وأهدافه والثغرات التي يعاني منها وكيفية تأثيره على الإيرادات العامة، إضافة إلى توضيح دور التهرب الضريبي في الحد من الإيرادات العامة.

وبين الباحث في هذه الدراسة دور الادارة في زيادة حجم الإيرادات العامة وذلك من خلال ذكر وتوضيح للمحددات الادارية التي تلخصت في غياب الرقابة الادارية والمالية، قلة الخبرة الفلسطينية في المجال المالي والاداري، قلة كفاءة الجهاز الاداري، إضافة إلى غياب عملية تقييم الأداء للإيرادات العامة.

كما تناول الباحث في هذه الدراسة بعض الأمور التشريعية ووضحت كيفية كونها محددًا للإيرادات العامة ومنها الإطار التشريعي الموروث، الخصائص التي يمتاز بها التشريع المالي وتحول دون تحصيل الإيرادات العامة، والدور الفلسطيني في التشريعات المالي وأثره على حصيله الإيرادات العامة، كما تتطرق إلى كيفية تنفيذ الإيرادات العامة وتأثيرها على الحصيله، وفي النهاية تم ذكر بعض التعديلات الواجبة من أجل زيادة حصيله الإيرادات العامة.

وقد قام الباحث بمراجعة الأدبيات ذات العلاقة بالموضوع، إضافة إلى المراجع العلمية المتعلقة بنفس الموضوع، كما اعتمد الباحث على الموازنات الصادرة عن المجلس التشريعي إضافة إلى تقارير متعددة صادرة عن الجهات ذات العلاقة.

وعليه اشتملت هذه الدراسة على فصلين بحيث احتوى كل فصل على عدة مباحث, الفصل الأول تطرق إلى الإيرادات العامة بمفهومها التقليدي, وبين وضع تلك الإيرادات في فترة الإحتلال, كما وضح تطورها ومصادرها في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية وبين أثر اتفاقية باريس على حصيلة الإيرادات العامة.

ثم تناول الباحث في الدراسة في الفصل الثاني جوهر الدراسة وهو محددات الإيرادات العامة وبينت اثرها على حجم الإيرادات العامة وكيفية تأثيرها على خفض أو زيادة تلك الإيرادات سواء كانت محددات سياسية أو محددات اقتصادية أو ادارية أو تشريعية.

وأخيرا خرج الباحث في هذه الدراسة بمجموعة من النتائج والتوصيات التي كان من أهمها:

1. اتفاقية باريس لم تكن بمستوى آمال وطموح الشعب الفلسطيني فكانت لصالح الجانب الإسرائيلي حيث مكنته من التدخل في العديد من القضايا السياسية والإقتصادية والمالية التي تخص الجانب الفلسطيني.

2. يعتبر عدم توافر عملة وطنية من أهمية المحددات السياسية للإيرادات العامة وذلك لأن غالبية الإيرادات التي تحصل عليها الخزينة تتم بالشيكل الإسرائيلي سواء كانت ضرائب أو رسوم جمركية.

3. يعاني النظام الضريبي من قصور واضح يظهر من خلال زيادة الوزن النسبي للضرائب الغير المباشرة إضافة إلى تعاضم أهمية الضرائب على قطاع التجارة الخارجية.

4. حققت ادارة الإيرادات العامة انجازات مهمة في مجال التحصيل الكمي للإيرادات تجسدت في تطوير ادارة المقاصة مع اسرائيل وتحصيل الأموال المستحقة للسلطة والتي كانت محتجزة لدى إسرائيل إضافة إلى تمكنها من تطوير قانون ضريبة الدخل وتطوير حوسبة الإيرادات الضريبية.

5. يعتبر الاطار التشريعي(القانوني) في فلسطين اطار موروث وضعته سلطات الإحتلال بأهداف تخدمها ومن أهمها نهب الإقتصاد الفلسطيني والسيطرة على موارده وتقييد نشاطه.

ومن هنا فإن على السلطة الوطنية ومؤسساتها ذات العلاقة أن تراعي أن أداء ادارة الإيرادات العامة يحتاج إلى تطوير, وهناك شروط يجب توافرها من أجل ذلك تتمثل في تبسيط النظام الضريبي, اعتماد خطة شاملة لتطوير الإيرادات العامة, إضافة إلى التزام مختلف المستويات في ادارة الإيرادات العامة بعملية التطوير بما في ذلك التخطيط والتنفيذ إضافة إلى تعزيز العلاقة بين الدائرة والمكلفين, إضافة إلا أنها يجب أن تجري بعض التعديلات التشريعية من أجل زيادة حصيلة الإيرادات العامة والتي تتمثل في تعديل قانون ضريبة الدخل فيما يخص العبء الضريبي والاعفاءات إضافة إلى أنواع أخرى من الدخول وتخفيض معدلات ضريبة القيمة المضافة وتطبيق قاعدة كلية لآلية المقاصة بين السلطة الوطنية الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية.

المقدمة:

يتميز الإقتصاد الفلسطيني بخصوصية عالية فبالإضافة، لكونه إقتصادا صغير الحجم فهو يعاني من تشوهات واختلالات هيكلية كبيرة سببتها أربعة عقود من الإحتلال الإسرائيلي، ومن مظاهر هذه الاختلالات، العجز التجاري الحاد والمزمن، والاعتماد بشكل كبير على الأسواق الخارجية لخلق فرص العمل، كما يعاني الإقتصاد الفلسطيني من قلة الموارد الطبيعية بشكل عام، وفي حالة توفر البعض منها فان سلطات الإحتلال الإسرائيلية تحول دونها.

ومن المعروف أن السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994 تسلمت الإدارة المالية العامة الفلسطينية، حيث دأبت في بناء القطاع العام الفلسطيني وإدارة الموازنة العامة، وقد مرت التجربة الفلسطينية القصيرة بادارة القطاع العام بظروف متقلبة تمثلت بعمومها بتغيير العوامل الخارجية المحددة للإقتصاد الفلسطيني، وقد كانت السياسة الإسرائيلية تجاه الإقتصاد الفلسطيني المتغير السلبي الأكبر ضمن المحددات الخارجية للأيرادات الفلسطينية.

فقد شكلت سياسة الحصار الإسرائيلي للمناطق الفلسطينية أحد أهم المعوقات تجاه الإقتصاد الفلسطيني خلال معظم سنوات الفترة 1994-2004، وأدت هذه السياسة إلى تزايد معدلات البطالة خلال الفترة وتراجع في الناتج المحلي الإجمالي والدخل القومي الفلسطيني، وانتشار الفقر، وأثر ذلك بشكل واضح على الموازنة العامة الفلسطينية سواء من حيث أهدافها والتي باتت تركز على معالجة الأوضاع الاقتصادية الناجمة عن الحصار أو من حيث هيكل نفقاتها والذي انحرف باتجاه النفقات الجارية على حساب النفقات الإستثمارية مما خلق تشوهات واضحة في الإقتصاد الفلسطيني، وبالتالي حرمانه من آفاق النمو المستقبلي وقد تنامي التوظيف العام بصورة أكبر من التوقعات وبالتالي تفاقمت حصة الأجور والمرتببات من النفقات العامة الجارية، كما تأثرت الإيرادات العامة بالإجراءات الإسرائيلية بشكل واضح، فانخفاض حجم النشاط الإقتصادي أدى إلى انخفاضها والحد من تطورها.

وبما أن الإيرادات العامة هي احدى ركيزتي الموازنة العامة التي هي عبارة عن برنامج الحكومة المالي التي نفترض تنفيذه من أجل تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية وأن اي

دولة في العالم كاملة السيادة يجب أن تكون مسيطرة على إيراداتها الداخلية والخارجية، لكن بالنظر إلى الحالة الفلسطينية نجد أنها منقوصة السيادة فيما يخص تحصيل الإيرادات إضافة لأنها لا تملك حق إصدار عملة وطنية ومن المعروف أن هذه الأمور تجعلها تفتقر إلى المقومات الأساسية التي تحقق المصلحة الاقتصادية.

وقد جاءت هذه الدراسة لتلقي الضوء على الإيرادات العامة بشكل عام والإيرادات العامة الفلسطينية بشكل خاص، إضافة إلى دراسة العوامل التي تحد من الإيرادات وتحد من تحصيلها.

مشكلة الدراسة:

إن أي دولة ملزمة برعاية أفرادها وتحقيق مطالبهم مثلما هي ملزمة بالنهوض بالإقتصاد والعمل على تطويره من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المرجوة، والدولة لا تملك وسيلة لتحقيق ذلك سوى الموارد البشرية والموارد المالية.

والذي يهنا هنا الموارد المالية والتي نقصد بها الإيرادات المالية التي تحصل عليها الدولة وتدخل في خزينتها.

ومن هنا تتحدد مشكلة الدراسة في الإيرادات العامة الفلسطينية من حيث هيكلها ومدى إمكانية تحصيلها بالكامل واسترجاع ما هو محتجز منها، حيث مازالت السلطة الوطنية الفلسطينية تعاني من انتقاص في السيطرة على إيراداتها ويرجع ذلك إلى أسباب سياسية وأخرى اقتصادية وإدارية وتشريعية.

وهذه الأسباب عبارة عن محددات للإيرادات العامة إضافة إلى المحددات التقليدية التي تتمثل بالوضع الفلسطيني الخاص.

أهمية الدراسة:

تتبع أهمية هذه الدراسة في أثرها الملموس والواضح على الإقتصاد الفلسطيني حيث تعتبر الإيرادات العامة المحرك الفعال الذي تدير به أي دولة عجلة اقتصادها نحو التطور والنمو من خلال تبنيتها لسياسات اقتصادية تتلائم مع هيكلية إيراداتها.

وانطلاقاً من أهمية الدور الذي تلعبه الإيرادات العامة في الإقتصاد الفلسطيني والذي يتسم بحدثة خبرة القائمين عليه إضافة إلى كوادره الناشئة وكونه تابعاً وسيادته منقوصة فلا بد من الحفاظ على الإيرادات العامة المتحصلة وذلك من خلال العمل على تحصيلها بالكامل وتورديها إلى خزينة الدولة ومحاربة العوامل التي تؤدي إلى هدرها أو تحول دون تحصيلها.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى بيان وتوضيح عدة أمور تتعلق بالوضع الاقتصادي الفلسطيني بشكل عام والإيرادات العامة الفلسطينية بشكل خاص ويمكن تلخيص أهداف الدراسة كالتالي:

1- التعرف على الإيرادات العامة من حيث المفهوم والتطور إضافة إلى التعرف على مصادر تلك الإيرادات والتقسيمات المتبعة في ذلك.

2- التعرف على الواقع الإقتصادي الفلسطيني من حيث العقبات التي تعترضه وبيان أثر تلك العقبات على أدائه.

3- التعرف على هيكلية الإيرادات العامة في فلسطين في فترة الإحتلال وفي عهد السلطة الوطنية الفلسطينية.

4- الوقوف على الدور الذي لعبته اتفاقية باريس في تحديد حجم الإيرادات العامة من خلال العرض العام لها وبيان معايير التقييم المتبعة لتقييم الاتفاقيات والمعايير الخاصة بالحالة الفلسطينية وتقييمها من خلال تلك المعايير.

5- اجراء تقييم لاتفاقية باريس فيما يخص الإيرادات العامة من خلال تقييمها نظرياً وعملياً.

6- توضيح محددات الإيرادات العامة في فلسطين وبيان كيفية تأثيرها على الإيرادات العامة وبيان الحلول التي قد تؤدي إلى زيادة حصيلتها و الحفاظ عليها ومنع هدرها.

منهجية الدراسة:

حتى يتسنى للباحث تحقيق أهداف الدراسة فيما يتعلق بالإيرادات العامة الفلسطينية ولحساسية الموضوع حيث أنه يمس عصب السلطة الحاكمة باعتبار السيطرة على الإيرادات العامة مظهرا سياديا للدولة فان الباحث قام باتباع منهجية تركز على الأسس التالية:

1- مراجعة الأدبيات المتعلقة بالمالية العام وبشكل محدد البند الخاص بالإيرادات ومن ثم توضيح هيكلية الإيرادات العامة الفلسطينية.

2- مراجعة ما كتب عن المواضيع الجزئية التي تتعلق بالوضع الفلسطيني بما يخص وضعه المالي والاقتصادي.

3- الرجوع إلى مواقع متعددة على الانترنت ذات علاقة بالموضوع.

4- الاستعانة ببعض التقارير الصادرة عن وزارة المالية والمجلس التشريعي والبنك الدولي وبكدار والأمم المتحدة وجهات أخرى.

5- التحليل المنهجي للإيرادات العامة وإبراز العوامل التي تحد من تحصيل الإيرادات العامة أو تعمل على زيادتها.

الفصل الأول

الإيرادات العامة

الفصل الأول

الإيرادات العامة

تعتبر الإيرادات العامة من أهم الأدوات التي تستخدمها الحكومة في تنفيذ خططها التنموية الشاملة، وتسعى دوماً إلى زيادة حصيلتها والحفاظ عليها من الهدر والضياع، كما أن الإيرادات العامة تعتبر مؤشراً حقيقياً يعكس مدى فعالية ونشاط الأداء الحكومي الإقتصادي والمالي، ومن المعروف أن الجانب المالي لأي دولة والمتمثل في الغالب في الإيرادات العامة له أهمية خاصة، وذلك للخطورة التي يتميز بها حيث أن أي دولة من الدول العظمى تستغل هذا الجانب لفرض سيطرتها على الدول الضعيفة وجعلها تابعة لها إقتصادياً وسياسياً ومالياً.

وانطلاقاً من هذه الأهمية فإن الباحث سيتناول موضوع الإيرادات العامة من عدة نواحي وسيتم ذلك من خلال مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: السياق العام للإيرادات العامة

المطلب الأول: مفهوم الإيرادات العامة وتطورها

المطلب الثاني: أنواع وتقسيمات الإيرادات العامة

المطلب الثالث: مصادر الإيرادات العامة.

المبحث الثاني: الإيرادات العامة في فلسطين

المطلب الأول: الإيرادات العامة في فترة الإحتلال 1967 – 1994.

المطلب الثاني: الإيرادات العامة في عهد السلطة 1994 _ 2004.

المطلب الثالث: الإيرادات العامة في اتفاقية باريس

المبحث الأول: السياق العام للإيرادات العامة

المطلب الأول: مفهوم الإيرادات العامة:

منذ أن أخذت الدولة الحديثة بمبدأ التدخل سعت إلى زيادة حصيلة إيراداتها العامة بهدف تغطية نفقاتها الناجمة عن تأدية الخدمات العامة وهذه الخدمات التي تقوم بها الدولة منقسمة إلى قسمين:

أ- خدمات قابلة للتجزئة وهي التي يمكن تقدير قيمة ما يحصل عليه الفرد منها مثل المواصلات والخدمات التعليمية الصحية الخ....

ب- خدمات غير قابلة للتجزئة وهي التي لا يمكن تحديد نصيب كل فرد مثل خدمات الدفاع الخارجي و الأمن الداخلي⁽¹⁾.

والإيرادات العامة " هي عبارة عن مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومات للإنفاق على المرافق والمشروعات العامة و وضع سياستها موضع التنفيذ " ⁽²⁾.

ولا يقتصر تعريف الإيرادات العامة على هذا النص بل تعدد مفهوم الإيرادات العامة فهناك أكثر من تعريف منها: الإيرادات العامة هي " المصادر التي تستمد الدولة منها الأموال اللازمة لسد نفقاتها وهذه الإيرادات متعددة, أهمها إيرادات الدولة من أملاكها الخاصة والضرائب والرسوم والقروض والوسائل النقدية "⁽³⁾

وأيضاً عرفت الإيرادات المالية العامة بأنها "جميع الأموال النقدية والعينية والمنقولة والعقارية التي ترد إلى الخزينة العامة للدولة و تغطي بنود الإيرادات العامة في الموازنة العامة"⁽⁴⁾.

(1) عبد الملك, منيس أسعد: اقتصاديات المالية العامة.مصر: دار المعارف,1996. ص 219.

(3) تكلى, الشريف رمسيس: الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة. مصر: دار الفكر العربي, 1978-1979. ص 214.

(3) عواضة حسن: المالية العامة.بيروت: دار النهضة العربية, 1978.ص 385.

(4) عناية, غازي: المالية العامة و التشريع الضريبي. عمان: دار البيارق, 1998. ص48.

وتعتبر الإيرادات العامة هي: "الوسيلة المالية التي تستطيع الدولة من خلالها تأمين المال اللازم لتغطية نفقاتها العامة و القيام بالخدمات والوظائف الملقاة على عاتقها وهي أداة للتأثير في الحياة الإقتصادية والاجتماعية وتحقيق أهداف الدولة العامة"⁽¹⁾.

ويرى الباحث أنه مع إختلاف صيغة تعريف مفهوم الإيرادات العامة لدى كتاب المالية العامة إلا أنها ذات مضمون واحد, ومن الأفضل الأخذ بالتعريف الأوسع للإيرادات العامة الذي لا يقتصر على كون الإيرادات العامة مجرد عملية لتحصيل الأموال العامة بهدف تغطية النفقات العامة للدولة وذلك لأن هذا لم يعد الهدف الوحيد للدولة من وراء تحصيل الإيرادات العامة فقد تتخذ الدولة جزءاً من الأموال لمجرد التحكم في حجم القوى الشرائية في السوق ومحاربة الإلتجاه التضخمي.

المطلب الثاني: أنواع وتقسيمات الإيرادات العامة

إن مدى تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية يختلف من دولة لأخرى بالرغم من أن الهدف واحد وهو تغطية النفقات العامة والخدمات العامة, فالدولة من أجل أن تقوم بوظائفها العامة لا بد لها من الحصول على حجم كافي من الإيرادات يسمح لها بمواجهة احتياجاتها المالية, فهي تعمل بشكل جاد بهدف تحصيل الإيرادات اللازمة وهي على يقين أن هذه الإيرادات ما هي الا اقتطاعات من إيرادات الافراد اي أنها تتحكم بجزء من ثروة الأفراد أي تؤثر على قراراتهم الإقتصادية.

ومن هنا فإن الدولة تقوم بتقسيم معين للإيرادات العامة قد يختلف عن الدولة الأخرى في المسمى لكنه في المضمون هو نفس التقسيم.

وقد اتبع كتاب المالية العامة عدة تقسيمات لأنواع الإيرادات العامة ولكن جميع هذه التقسيمات تعتمد على طبيعة هذه الإيرادات فكانت اما تقسيمات تطبيقية أو علمية واعتمدوا في ذلك على عدة معايير.

(1) بشور, عصام: المالية العامة والتشريع الضريبي. مكتبة المعرفة, 1985. ص 117.

الفرع الأول: معايير تقسيم الإيرادات العامة⁽¹⁾

أ- مصدر الإيرادات العامة، ويتخذ هذا المعيار للتفرقة بين الإيرادات الاصلية والإيرادات المشتقة.

ب- مدى إستعمال الدولة لسلطة الجبر التي تملكها، ويتخذ هذا المعيار للتفرقة بين الإيرادات التي تستند إلى سلطة الجبر والاكراه والإيرادات التي لا تستند إليها.

ت- مدى الشبه بين إيرادات القطاع الخاص، ويتخذ هذا المعيار للتفرقة بين إيرادات الإقتصاد العام والإيرادات ذات الشبه بالإقتصاد الخاص.

ث- مدى إنتظام ودورية مصدر الإيرادات العامة، ويتخذ هذا المعيار للتفرقة بين الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية.

إعتمد كتاب المالية العامة على المعايير السابقة في تقسيمات الإيرادات العامة وكانت التقسمات التي أتبعها الكتاب اما تقسيمات تطبيقية أو علمية.

الفرع الثاني: التقسيمات التطبيقية⁽²⁾

يعتبر هذا التقسيم ذو درجة كبيرة من الأهمية والفائدة ويحوى نوعين أو تقسيمين للإيرادات العامة وهما تقسيم اداري وتقسيم وظيفي.

أ- التقسيم الاداري للإيرادات

هناك جهة مختصة تتولى تحصيل الإيرادات العامة وليس بالضرورة ان تكون هذه الجهة من وزارة الخزانة أو المالية بالرغم من أن وزارة الخزانة تحصل الجانب الأكبر من الإيرادات العامة والذي يتمثل في الضرائب.

(1) عبد المولى، السيد. مرجع سابق. ص 193.

(2) شهاب، مجدي محمود: الإقتصاد المالي. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 1999. ص 110

إلا أن هناك العديد من الوزارات التي تمول الخزائن العامة بموارد إضافية و خاصة تلك التي تقوم بالإشراف على تحصيل إيرادات أملاك الدولة من عقارات ومن مشروعات صناعية وتجارية وتلك التي تحصل الرسوم المقرره عن اداء بعض الخدمات العامة مثل الخدمات الصحية والتعليمية, وأخيراً تلك التي تحصل الغرامات المالية المفروضه على مخالفة للقوانين واللوائح⁽¹⁾.

على أن فائدة هذا التقسيم تظل بالرغم من ذلك محدوده لأنه يوضح نصيب كل ادارات الحكومة في تحصيل الموارد العامه فهو لا يبين طبيعة الإيرادات المحصلة كما انه لا يعكس كفاءة أو أهمية وحدة حكومية معينه على الوحدات الأخرى لأنها تحصل على إيرادات أكبر وانما تعكس فقط اختصاصات ومسؤوليات كل وحدة في القيام بجهد التحصيل الملقاه على عاتقها وفقاً للنظام القائم في الدولة.

ب- التقسيم الوظيفي

إن التزام السلطة التنفيذية بمبدأ عدم تخصيص الإيرادات الذي يجبرها على عدم تخصيص نوع من الإيراد العامة للنفاق على وظيفة من وظائفها العامة إلا أن المؤلف يرى أنه من المفيد أن تعرض الإيرادات في الميزانية عرضاً وظيفياً حتى يمكن الالمام بمصادر الموارد العامه المختلفه ونصيب كل منها في الحصيلة الاجمالية من إيرادات الدولة وفي هذه الحالة تتضمن الميزانية عرضاً لحصيلة ممتلكات الدولة ومشروعاتها و كذلك حصيلة الرسوم المختلفة ثم عرضاً لحصيلة كل ضريبة من الضرائب النوعية المفروضة على الدخل أو على رأس المال أو على الاستهلاك.

ولكن هذا التقسيم لا يخلو من بعض الفوائد فهو يسمح للقائمين بدراسة و تحليل الميزانية والتعرف على مصادر تمويل النفقات العامة وتقييم سياسة الدولة في هذا الخصوص وتتبع التطورات التي تحدث من سنة لآخرى.

(1) تكلّي، شريف رمسيس. مرجع سابق. ص 88

الفرع الثالث: التقسيمات العلمية⁽¹⁾

يقسم البعض الإيرادات العامة بحسب مصدر الإيرادات إلى إيرادات أصلية وإيرادات مشتقة بينما يقسمها البعض تبعاً لمدى استخدام الدولة لسلطانها الأمر في التحصيل إلى إيرادات سيادية وإيرادات اقتصادية، وهناك من يلجأ إلى تقسيمها حسب درجة انتظامها إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية. وهناك من يقسمها إلى إيرادات ناتجة عن النفع العام وإيرادات ناتجة عن النفع الخاص.

أ- الإيرادات الأصلية و الإيرادات المشتقة:

الإيرادات الأصلية هي " الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من إيرادات وممتلكات وهي ما تعرف بالفكر المالي بإيرادات الدومين أو يطلق عليها إيرادات القطاع العام".⁽²⁾
أما الإيرادات المشتقة فهي " تلك التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاع جزء من الثروة الأخرى و يشمل هذا النوع باقي الإيرادات العامة"⁽³⁾

و ترجع هذه التفرقة إلى وقت العهود الإقطاعية حيث كانت تخطط المالية العامة بالمالية الخاصة ولذا كانت إيرادات أملاك الأمير أو الملك من أملاكه هي الإيرادات الأصلية و ما عداها تعتبر إيرادات غير أصلية، ولكن هذا التقسيم فقد الكثير من أهميته في الوقت الحالي نظراً لضيالة حصيلة الإيرادات الأصلية بالمقارنة بالإيرادات المشتقة.

ب- الإيرادات السيادية والإيرادات الاقتصادية

وهذا التقسيم يعتبر تقسيماً قانونياً للإيرادات العامة حيث أنه يتركز على استعمال الدولة أو عدم استعمالها لسلطانها الأمر في حصولها على الموارد التي تلزمها.

(1) شهاب، مجدي محمود. مرجع سابق. ص 112

(2) عبد المولى، السيد. مرجع سابق. ص 194

(3) تكلى، شريف رمسيس. مرجع سابق، ص 16.

حيث يقوم هذا التقسيم على التمييز بين الإيرادات السيادية وهي التي تحصل عليها الدولة من ما تتمتع به من سلطة أمرّة و قدرة على اكراه الأفراد على دفع الاموال جبراً لغرض أو لآخر.

والإيرادات الإقتصادية هي التي تحصل عليها الدولة بدون الالتجاء للأفراد ويتميز دافعيها بانهم يقومون بادائها بمحض رغبتهم و حر اختيارهم و هي نوعين:

أولاً: الأملاك العامة أو الدومين العام: و هي تشمل ممتلكات الدولة التي تستخدم للأغراض العامة مثل الطرق و الموانئ والترع والسدود و هي تخضع لنظام خاص بحيث لا يجوز بيعها أو تملكها للأفراد.

ثانياً: الاملاك الخاصة أو الدومين الخاص و تديره الدولة و تستثمره بصفتها مالكة له ويمكن التصرف فيه البيع ويمكن للأفراد تملكه و تقسم إيرادات الدولة من املاكها الخاصة إلى ثلاثة أقسام: (1)

إيرادات عقارية: و هي مجموعة الاموال التي تحصل عليها الحكومة من املاكها العقارية المتمثلة في اراضي زراعية و مناجم و محاجر.

إيرادات مالية: و هي مجموعة الأموال التي تحصل عليها الدولة نتيجة ملكيتها لبعض الاسهم و السندات إضافة إلى عائد الاموال المودعة في البنوك.

إيرادات صناعية: و هي مجموعة الأموال التي تحصل عليها الدولة من جميع منشآتها التي تديرها طبقاً لقواعد و نظم ادارة المشروعات الخاصة.

ت- الإيرادات العادية و الإيرادات غير العادية:

و يعتبر هذا التقسيم تقسيماً مالياً حيث يقسم كتاب المالية العامة من حيث دوريتها و تكرارها إلى إيرادات عادية و إيرادات غير عادية " ويقصد بالإيرادات العادية الإيرادات التي

(1) العناني، حمدي: اقتصاديات المالية العامة. 1985، ص 74.

تتكرر كل سنة عادة اما لطبيعة هذه الموارد مثل ايراد ممتلكات الدولة أو نتيجة نص تشريعي كالضرائب على الدخل و الرسوم⁽¹⁾

ويقصد بالايادات غير العادية " الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بصفة غير منتظمة وغير دورية مثل القروض العامة و الاصدار النقدي الجديد⁽²⁾".

وتنشأ الإيرادات غير العادية عندما لا تكفي الإيرادات العادية للحكومة لتغطية أوجه انفاقها في بعض السنوات و كان من أهمية هذا التقسيم هو عدم الالتجاء إلى الإيرادات الغير عادية الا لتغطية النفقات غير العادية و لكن كثرة اللجوء إلى القروض و الاصدار النقدي لتغطية النفقات العادية افقد هذا التقسيم أهميته⁽³⁾.

ث- الإيرادات الناتجة عن النفع العام و الإيرادات الناتجة عن النفع الخاص:

ويمكن تقسيم الموارد العامة طبقاً لهذا المعيار إلى عدة أنواع: ⁽⁴⁾

إذا لم تتضمن الخدمة التي تقوم بها الدولة الا نفعاً خاصاً فقط كانت ما تتلقاه في مقابلها ثمناً خاصاً ومثل ذلك قيام احدى السلطات العامة ببيع محصولات تمتلكها، فهذا الثمن لا يختلف في شيء عن سائر الاثمان التي تتحدد في السوق و تهدف الدولة من ذلك الحصول على أكبر ربح ممكن.

إذا لم تتضمن الخدمة التي تقوم بها الدولة الا نفعاً عاماً قط فان ما تحصل عليه يسمى بالضريبة و ذلك كالدفاع أو الأمن الداخلي فهذه الخدمات تفيد المجتمع ككل ولا يمكن تجزئتها ولا تحديد مقدار النفع الذي يعود منها على كل فرد على حدة.

(1) العناني حمدي، مرجع سابق. ص72.

(2) عبد المولى، السيد. مرجع سابق. ص 196.

(3) عبد المولى، السيد. مرجع سابق. ص196.

(4) عتلم، باهر محمد: المالية العامة. القاهرة: مكتبة نهضة الشرق، 1995. ص 129.

ويمكن ان يجتمع النفع العام و النفع الخاص في الخدمة التي تقوم بها الدولة و في هذه الحالة اذا كان النفع الخاص أكبر من النفع العام كان المقابل ثمناً عاماً أما اذا كان النفع العام أكبر من النفع الخاص فان المقابل يكون رسماً.

الفرع الثاني: مصادر الإيرادات العامة تبعاً لمفهوم النظام الاقتصادي

أ- الضرائب

تعرف الضرائب بأنها " اقتطاع جبري تجريه الدولة على موارد الوحدات الاقتصادية المختلفة بقصد تغطية الأعباء العامة، وتوزيع هذه الأعباء بين الوحدات المذكورة طبقاً لمقدرتها التكاليفية⁽¹⁾".

وهذا يعني أن الدولة تفرض الضرائب بهدف إشباع الحاجات العامة التي لا تخضع لمبدأ الاستبعاد، أي أن إشباع هذه الحاجات يكون عن طريق قيام الدولة بخدمات تؤدي للمجتمع ككل ولا يؤدي استهلاك أحد الأفراد منها إلى انتقاص استهلاك الآخرين⁽²⁾.

كما تعرف الضريبة بأنها " مبلغ من النقود يجبيه أحد الأشخاص العامة جبراً من الأفراد بصفة نهائية وبدون مقابل بغرض الوفاء بمقتضيات السياسة العامة للدولة⁽³⁾".

ويتضح من هذا التعريف أن الضريبة تتميز بالخصائص الآتية⁽⁴⁾:

• أنها مبلغ من النقود

تفرض الضريبة في الوقت الحاضر في صورة نقود، على أنها لم تكن كذلك في النظم البدائية التي كانت تتميز بكثرة المبادلات العينية حيث كان الأفراد يدفعون الضرائب المفروضة عليهم في شكل عيني، عن طريق تقديم جزء من ناتج عملهم للدولة في شكل محاصيل

(1) عتلم، باهر محمد. مرجع سابق. ص 135.

(2) دراز، حامد. مرجع سابق. ص 90.

(3) تكلا، شريف رمسيس، مرجع سابق. ص 124.

(4) البطريق، يونس، أحمد: المالية العامة. بيروت: دار النهضة العربية، 1984. ص 50.

زراعية أو العمل في خدمتها مجانا لمدة محدودة، غير أن تطور النظم الإقتصادية سرعان ما كشف عن عيوب السداد العيني للضريبة، التي تتمثل أساسا في ارتفاع تكاليف تحصيل الضريبة لوجوب جمع المحصولات ونقلها وتخزينها ثم تصريفها.

- أنها تدفع جبرا

الأشخاص العامة تجبى الضرائب قسرا من المواطنين، ودونما اعتبار لمدى وموافقتهم على دفعها، إذ يلتزم المكلف بدفع الضريبة بأدائها سواء قبل ذلك أو لم يقبل.

- أنها تدفع بصفة نهائية

دافع الضريبة لا يتأمل في استردادها إذ لا يحق له مطالبة الدولة برد المبالغ التي حصلتها منه في صورة ضرائب- طالما تم التحصيل في حدود القانون- حتى لو أثبت عدم انتفاعه بخدماتها.

- أنها تدفع بغير مقابل خاص

المكلف بدفع الضريبة يقوم بأدائها بصفة عضو في جماعة تستفيد من جموع الخدمات العامة التي تقدمها الدولة، ومن الطبيعي أن نفترض أن يستفيد بقدر من منافع هذه الخدمات خاصة وأن ما يحققه من دخل خاضع للضريبة لا يعدو أن يكون نصيبا من الدخل الكلي لهذه الجماعة حصل على نتيجة سيادة أنظمة معينة تحكم استغلال وتوزيع الناتج.

- الضرائب تهدف للوفاء

بمقتضيات السياسة العامة للدولة كان من المعتاد تحديد الغرض من جباية الضريبة بتغطية النفقات العامة لكن مع التطور الذي طرأ على المالية العامة وعلى استخدامات الضريبة قد أثر على دقة هذا التحديد وجعله غير متمشي مع وقائع الأمور حيث أن السياسة المالية في الوقت الحالي تستهدف أغراضا متنوعة فالضريبة تفرض أحيانا لتحقيق غرض اجتماعي أو غرض اقتصادي أو تحقيق غرض سياسي.

واضافة إلى ذلك فان هناك أسس معينة تؤخذ بعين الاعتبار عند فرض الضريبة وهذه الأسس هي: (1)

- المساواة: قد تعني كلمة المساواة هنا المساواة في المقادير المختلفة لتي يتوجب أن يدفعها المكلفين ذوي المقدرة الضريبية المختلفة أو قد تعني المساواة في معاملة المكلفين بالنسبة لمقدار الضريبة التي يدفعونها اذا كانوا ذوي مقدرة ضريبية متماثلة.
- البساطة: أي أن النظام الضريبي يجب أن كون من البساطة بحيث يستطيع المواطن العادي فهم الاسس والمبادئ الرئيسية -على الأقل- التي يحتويها هذا النظام.
- انخفاض كلفة تقدير وتحصيل الضريبة: وهذا يعني أنه يتوجب أن يكون عائد الضريبة مرتفعاً نسبياً بالمقارنة مع تكلفة تقديرها وتحصيلها.
- المقدرة على الدفع: وهذا المفهوم غير محدد بدقة هل يعني أن تكون الضرائب على ذوي الدخل المرتفعة أكثر من الضرائب على ذوي الدخل المنخفضة, أو هل تفرض ضرائب تصاعديّة بحيث يدفع ذوو الدخل المرتفعة نسبة أعلى من دخولهم مقارنة بذوي الدخل المنخفضة , و ما الذي يقرر مدى ارتفاع أو انخفاض هذه النسبة.
- الكفاءة: ان معيار الكفاءة في فرض ضريبة ما يعني قيام السلطات العامة باختيار أقل الضرائب سلبيةً في تأثيرها على الإقتصاد القومي وذلك لأن الضريبة تستهدف أغراضاً متنوعة فالضريبة تفرض أحيانا لتحقيق غرض اجتماعي أو غرض اقتصادي أو تحقيق غرض سياسي.

(1) نايف, عبد الجواد: اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية. بغداد: مطبعة الجامعة, 1983. ص 71.

ب- الرسوم:

تعتبر الرسوم من أقدم مصادر الإيرادات العامة حيث كانت تحتل في الماضي و بصفة عامة في العصور الوسطى أهمية كبيرة فكانت إيراداتها تفوق الإيرادات المتأتية من الضرائب لكن هذه الأهمية تضاعفت في العصر الحديث⁽¹⁾.

و يعرف الرسم بأنه مبلغ من النقود تحصله الدولة أو من يمثلها من الأفراد مقابل خدمة خاصة تعود بالنفع الخاص إضافة إلى النفع العام⁽²⁾.

كما يعرف الرسم بأنه مقدار معين من النقود يدفعه المستفيد من خدمة معينة إلى السلطات العامة التي تقدم هذه الخدمة⁽³⁾.

و يتضح من التعريف الخصائص التي يتميز بها الرسم و هي:⁽⁴⁾

- الصفة النقدية للرسم: يتحصل الرسم في دفع الشخص لمبلغ نقدي، مقابل الحصول على خدمة خاصة في احدى الهيئات العامة و قد كانت بعض الرسوم تدفع عينا في الماضي.
- الصفة الاجبارية للرسم: يدفع الفرد مبلغ الرسم جبرا للهيئة العامة التي تؤدي له الخدمة، و يبدو عنصر الجبر واضحا في استقلال تلك الهيئة في وضع النظام القانوني للرسم من حيث تحديد مقداره و طريقة تحصيله.
- يدفع الرسم مقابل الخدمة الخاصة التي يحصل عليها الفرد من جانب احدى الهيئات العامة و تتميز هذه الخدمة بان النفع الذي يعود من ادائها لا ينحصر في صالح الفرد و انما يتعدى ذلك لصالح المجتمع بأكمله، فالنفع الخاص يتقترن بوضوح بالنفع العام، و من هنا أصبح

(1) سلوم، حسين: القانون المالي والضريبي. لبنان: دار الفكر اللبناني، 1990. ص40.

(2) عناية، غازي: المالية العامة والتشريع الضريبي. دار البيارق، 1998. ص55.

(3) نايف، عبد الجواد. مرجع سابق. ص107.

(4) تكلا، شريف رمسيس. مرجع سابق. ص 112.

لرسم مقابل مزدوج حيث أن الرسوم تدفع مقابل خدمات يطلبها الأفراد المحتاجين لها و تؤديها الهيئات العامة المختصة المنوط بها تحقيق النفع العام للمجتمع.

ولا بد من الإشارة أن جباية الرسم تختلف عن الضرائب فيجب اتباع اساليب معينة بجباية الرسم يراعى فيها عدم التعقيد و التقليل من الاجراءات الشكلية، كأن يدفع الرسم مباشرة لقاء إيصال أو استعمال الطابع⁽¹⁾.

ت - الأتاوات:

الأتاوة هي: " مبلغ من المال تحدده الدولة و يدفعه بعض أفراد طبقة ملاك العقارات نظير عمل عام قصد به المصلحة العامة تعود عليهم, علاوة على ذلك بمنفعة خاصة تتمثل في ارتفاع القيمة الرأسمالية لعقاراتهم" ⁽²⁾.

كما تعرف الأتاوة بأنها اقتطاع اجباري تفرضه الدولة على بعض رعاياها وذلك لتغطية تكاليف التحسينات التي تقوم بها لبعض الممتلكات بهدف تحقيق النفع العام⁽³⁾.

وتعرف الأتاوة أيضاً بأنها: فريضة نقدية تقتضيها الدولة من أصحاب العقارات والأراضي مقابل النفع الخاص الذي يعود على عقاراتهم أو أراضيهم نتيجة قيامها بأعمال ذات نفع عام⁽⁴⁾.

وتقوم الدولة بتنفيذ الكثير من الأعمال ذات النفع العام مثل شق الترع و تقسيم المدن و انشاء الشوارع و الميادين و يترتب على تنفيذ هذه المشروعات نفع عام يعود على جميع أفراد المجتمع والى جانب ذلك نفع خاص يعود على فريق معين من أفراد المجتمع فاذا ما قامت الدولة بانشاء شارع جديد أو توصيل المياه و المجاري والكهرباء إلى ضاحية حديثة أو مد

(1) عواضة, حسن. مرجع سابق. ص 390.

(2) دراز, حامد عبد المجيد. مرجع سابق. ص 95.

(3) لطفي, علي: اقتصاديات المالية العامة. القاهرة: مكتبة عين شمس, 1982. ص 87.

(4) القاضي, عبد الحميد محمد: اقتصاديات المالية العامة. حقوق الطبع محفوظة للمؤلف, 1986. ص 38.

سكك حديدية إلى مناطق غير مستغلة يؤدي ذلك إلى نفع عام يتمثل في تعميم هذه المناطق و تحسين أحوال الصحة و الأمن بها.

ولكن هذه الأعمال العامة من شأنها أن تضفي على الأراضي الواقعة في هذه المنطقة قيمة لم تكن تتمتع بها من قبل فإذا ما اراد ملاك الأراضي أو العقارات المبنية في هذه المنطقة بيعها فلا شك أنه سيحصلون على اسعار مرتفعة لممتلكاتهم نتيجة لهذه التحسينات التي اضيفت إلى المنطقة⁽¹⁾.

ولما كانت هذه الأعمال العامة التي قامت الدولة بتنفيذها هي السبب المباشر لهذه الزيادة الراسمالية في قيمة العقارات فانه من الطبيعي أن تحصل الدولة على مقابل لهذه المنافع التي أدلتها طبقة الملاك العقاريين و هذا المقابل هو ما يسميه علماء المالية أتاوة أو أحياناً "مقابل تحسين".

ث- إيرادات الدولة من ممتلكاتها:

تقسم ممتلكات الدولة ايا كانت طبيعتها , عقارية أو منقولة إلى قسمين أملاك عامة وأملاك خاصة.

و يقصد بالأملاك العامة الأموال التي تملكها الدولة والتي تخضع لأحكام القانون العام وتخصص لاستعمال الجميع ولايكون غرضها الا المنفعة العامة كالشوارع و الساحات العامة والشواطئ و المواني ومجري المياه وهذه الأموال لا تدر في الغالب إيرادات للدولة⁽²⁾.

أما الأملاك الخاصة فيراد بها الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة شبيهة بملكية الأفراد للأموال المختلفة, و تتولى هذه الجهة ادارتها واستثمارها كالأفراد تماماً, و هذه الأموال تدر

(1) دراز, حامد عبد المجيد. مرجع سابق. ص 96.

(2) سلوم, حسين. مرجع سابق. ص 28.

على الغالب إيرادات للدولة نتيجة لاستثمارها الأملاك العامة تختلف عن الأملاك الخاصة بعدة نواح منها:⁽¹⁾

- أن الأملاك العامة تقدم منفعة عامة لجميع المواطنين في حين أن الغاية من الأملاك الخاصة هي الحصول على موارد لخزينة الدولة.
- أن الأملاك العامة و بصفقتها مخصصة للمنفعة العامة، لا تقبل التملك من قبل الافراد بواسطة البيع أو مرور الزمن أو غير ذلك من وسائل التملك أما الأملاك الخاصة فيمكن أن تمتلكها الافراد بالبيع أو بانقضاء المدة القانونية لمرور الزمن.
- ينتفع المواطنون من الأملاك العامة بصورة مباشرة و ينتفعون في الأملاك الخاصة بصورة غير مباشرة باعتبار ان ريع الأملاك الخاصة ينصب في خزينة الدولة لينفق مع الموارد الأخرى على المرافق العامة.

واضافة إلى ذلك فان هناك اختلاف بين النوعين في الغاية و الاستعمال، غاية الأملاك العامة هي المنفعة العامة و غاية الأملاك الخاصة هي الاستثمار و جني الأرباح.

و استعمال الأملاك العامة شائع لمنفعة الجميع و استعمال الأملاك الخاصة محصور في الدولة المالكة و لا يعود النفع على الجماعة الا بصورة غير مباشرة و عن طريق إيراداته التي تغذي الموازنة العامة أو ما تحققه من أهداف اقتصادية أو اجتماعية⁽²⁾.

يتضح مما سبق أن إيرادات الدولة متنوعة و مختلفة و يمكن تقسيمها على النحو التالي:

أ- الأملاك العقارية: و تتكون الأملاك العقارية من الغابات و المناجم و المحاجر و المعادن و البترول و مجاري البحار و الانهار و القنوات⁽³⁾.

(1) عواضة، حسن، المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 386.

(2) سلوم، حسين. مرجع سابق. ص 28.

(3) عناية، غازي. مرجع سابق. ص 53.

- الغابات: و تشكل مورد هام من موارد الدومين الخاص نظرا لأهميتها في استخدام منتجاتها في الصناعات المختلفة حيث أصبح من النادر أن تخلو صناعة من الصناعات من مادة الخشب.
- المناجم والمحاجر والمعادن والبتروول والغاز: و تغطي جزءا كبيرا من موارد الخزينة العامة المالية، و يعتبر مردودها مصدراً هاماً من مصادر الإيرادات المالية العامة وعادة ما تقوم الحكومات باستغلالها مباشرة أو مع مشاركة الأفراد.
- مجاري البحار والأنهار والقنوات: حيث تستغل هذه الاملاك لعبور السفن و البواخر بأنواعها مما يوفر للدولة مصدر إيراد مالي كما تستغل لصيد الأسماك واستخراج اللؤلؤ والمرجان و الاسفنج و غيرها من الأحجار الكريمة.

ب- الأملاك الصناعية و التجارية:⁽¹⁾

لقد اثار هذا الموضوع جدلا كبيرا حول صلاحية الدول التي تتعاطى الصناعة والتجارة وهناك من انتقد الدولة في هذه الشؤون مفضلين انصرافها إلى الإهتمام بشؤون الجماعة باعتبارها راعية لا تاجرة.

وقد أصبح الجميع مقتنع بان الدولة لا ترتجي من ذلك إيرادات و أنها لا تقوم بذلك من أجل التجارة ولا التجارة من أجل الأرباح بل تتعاطاها لأغراض الدفاع الوطني أو التوجيه الصناعي أو الحفاظ على إيرادات معينة أو لاعتبارات عامة تتصل بمصلحة الجماعة و لذلك تبقى الحصيلة المتأتية ضئيلة نسبيا.

(1) سلوم، حسين، القانون المالي والضريبي، مرجع سبق ذكره، ص 30.

ت- الأملاك المالية: يقصد بها مجموعة الأوراق المالية " أي الاسهم و السندات " التي تمتلكها الدولة وهي ظاهرة حديثة برزت مع مؤسسات الإقتصاد المختلط التي انتشرت في هذا العصر⁽¹⁾.

وهناك من يطلق على الأملاك المالية اسم الدومين المنقول أو الدومين المالي ويقصد به جميع املاك الدولة المنقولة كالنقود الورقية و المصرفية و الذهب و الفضة و نصيب الدولة من الأسهم و السندات و ارباحها من شركاتها أو مساهمتها في الشركات الأجنبية من عملة محلية أو أجنبية⁽²⁾.

ث- الاحتكارات: و يقصد بالاحتكارات المشروعات المتعلقة بمرفق أو أكثر من مرافق الانتاج والخدمات التي تتفرد الدولة في تملكها أو في استغلالها دون أن تفسح المجال لقيام اية منافسة في وجهها وذلك بقصد الحصول على إيرادات وفيرة⁽³⁾.

وطالما الدولة تستطيع بيع السلع بأسعار تزيد عن التكلفة بكثير فانها ستحقق ارباحا كبيرة ولكن هذا الهدف يحتاج إلى ان تختار الدولة لاحتكاراتها منتجات وخدمات كثيرة الانتشار وشديدة الارتباط بعادات الجمهور بحيث يكون الطلب عليها عالى و لا يتاثر بتقلبات الاسعار.

ج- الهبات والهدايا:

قد تتلقى الحكومات الهدايا و التبرعات من مواطنيها للمساعدة في تمويل النقات العامة، و ينظر كثير إلى أن هذه التبرعات ضرائب كانت اصلا مستحقة على الممول، ولكنه استطاع ان يتهرب من ادائها في حينها، ثم سارع بارسالها في صورة تبرعات.⁽⁴⁾

(1) سلوم حسين. مرجع سابق. ص 32.

(2) عناية، غازي. مرجع سابق. ص 51.

(3) سلوم حسين. مرجع سابق. ص 33.

(4) دراز، حامد. مرجع سابق. ص 105.

ح- المنح والاعانات الأجنبية⁽¹⁾:

قد تتلقى بعض الحكومات و خاصة دول العالم الثالث، من حين لآخر بعض المنح و الاعانات من الدول الأجنبية، و تتخذ المنح و الاعانات الأجنبية أشكالاً متعددة، قد تكون نقدية في صورة عملات قابلة للتحويل، أو عينية في صورة سلع استهلاكية و انتاجية و قد تأتي المنحة في صورة خدمات متمثلة في ايفاد الخبراء و الفنيين و المدربين من مواطني الدولة المانحة لتقديم خبراتهم وخدماتهم للدول الممنوحة، و قد ترتبط الاعانات الاجنبية بتنفيذ مشروع أو برنامج معين في الدولة الممنوحة كأن تكون مخصصة للمساهمة في برنامج محو الامية، أو معالجة الجفاف أو مشروع لانقاذ الاثار التاريخية، و قد تمنح الاعانات دون تخصيص لبرامج أو مشروعات معينة، و قد تكون المعونة الخارجية مشروطة بشرط الشراء من الدولة المانحة. و رغم أن المنح و الاعانات الاجنبية تمثل للدول الممنوحة مصدراً من مصادر الإيرادات و غالباً بعملات قابلة للتحويل، إلا أنها بطبيعتها تمثل مورداً لا يمكن للدولة الممنوحة الاعتماد عليه، حيث تلعب العلاقات السياسية بين الدول المانحة و الممنوحة دوراً رئيسياً في تحديد حجم المنح و الاعانات الخارجية و معدل تدفقها.

خ- الغرامات:

الغرامة عبارة عن عقوبة مالية رادعة، تفرض على مرتكبي المخالفات القانونية⁽²⁾، فالأصل في الغرامة اذن هو توقيع الجزاء دون النظر إلى حصيلتها كمورد من الموارد المالية، و كلما حالف المشرع التوفيق في فرض و تطبيق الغرامات الرادعة على مرتكبي المخالفات القانونية كلما قلت عدد المخالفات المرتكبة خلال السنة، و قلت حصيلتها المالية و من ناحية أخرى فان ازدياد حصيلة الغرامات المالية و اتخاذها صفة التكرار و الدورية لدليل على فشل المشرع في فرض الغرامات الرادعة، حتى أن بعض العلماء يميل إلى اعتبار المبالغ المفروضة في هذه الحالة ضريبة و ليست غرامة.

(1) العلي، عادل فليح: المالية العامة و التشريع المالي و الضريبي. عمان: دار الحامد لنشر و التوزيع، 2003، ص

164.

(2) دراز، حامد. مرجع سابق، ص 107.

و هنا يتضح أن نظام الغرامات الناجح يتميز بعدة خصائص يصعب معها الاعتماد عليه في تمويل النفقات العامة، فحصيللة الغرامات غير ثابتة، و يصعب التنبؤ بها نظرا لارتباطها بالمخالفات القانونية وجودا و عدما. و حصيلة الغرامات عادةً ضئيلة و تزداد ضآلتها كلما ازداد قانون العقوبات قريبا من تحقيق الهدف من وجوده.

د- القروض العامة:

يعرف القرض بأنه عقد دين مالي تستدينه الدولة أو احدى هيئاتها العامة من الجمهور أو المصارف المحلية أو الدولية مع الالتزام برد قيمته و دفع فوائد عنه طيلة فترة القرض في تاريخ محدد وفقا لشروط العقد⁽¹⁾.

نستنتج من ذلك ان للقرض العام خصائص تتعلق به و من هذه الخصائص:⁽²⁾

• القرض العام مبلغ من المال

القرض العام الذي يتم الحصول عليه قد يكون عينا أو نقدا ولكن القرض النقدي هو الأكثر شيوعاً.

• القرض العام يدفع بصورة اختيارية

احدى خصائص القرض العام انه اختياري ويتم بارادة حرة، حيث يدفع المقرض مبلغ القرض بصورة اختيارية وفق الشروط الناظمة لاحكام العقد.

• القرض العام يدفع من قبل احد اشخاص القانون العام أو الخاص

في القرض العام تستدين لدولة من اشخاص القانون العام (هيئات، مؤسسات) أو الخاص (الافراد) الذين يتمتعون بجنسيتها، و يمكن ذلك ايضاً من الأجانب.

(1) قيسي، أعاد: المالية العامة والتشريع الضريبي. مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، 1998. ص 71.

(2) شامية، أحمد، الخطيب خالد. مرجع سابق. ص 223

- القرض العام يدفع للدولة

ان القرض العام ينحصر باشخاص القانون العام سواء كان هذا الشخص هو سلطة مركزية أو وحدة ادارية محلية، أو بلديات أو مؤسسات و هيئات تتمتع بشخصية اعتبارية و استقلال مالي و اداري.

- القرض العام يتم بموجب عقد

تحصل الدولة على القرض بموجب عقد بين طرفين الطرف الأول هو المقترض وهو الدولة أو هيئاتها،و الطرف الثاني هو المقرض أو الدائن الذي يقرض مبلغ للطرف الأول لمدة محدودة و بفوائد معينة.

- القرض العام يستند إلى صك تشريعي

تقوم الحكومة بعقد القروض العامة و اصدار اسناد الدين العام استنادا إلى اذن مسبق من قبل القروض التشريعية.

- القرض العام يتضمن مقابل الوفاء

فهو يدخل خزينة الدولة بصورة مؤقتة و بمقابل، و تتعهد الدولة عادة باعادة راس مال القرض إلى الدائنين مضافا إلى ذلك تعويضا للدائنين بفوائد سنوية مقابل القرض الممنوح.

وتتنوع القروض العامة بتنوع اصدارها و كيفية سدادها، و قد قسمت القروض إلى

قرض داخلية وقرروض خارجية يمكن تعريفها على النحو التالي:⁽¹⁾

(1) شهاب, مجدي محمود.مرجع سابق.ص 24.

القرض الداخلي:

هو الذي تعقده الدولة مع مواطنيها ويلعب هذا النوع من القروض دورا مؤثرا في التنمية الاقتصادية اذا ما وجه إلى الاستثمار المنتج لما يؤديه من زيادة في الدخل القومي، و ذلك بامتصاصه جانبا هاما من الأموال المكتتزة أو الأموال التي توجه للأستهلاك.

القرض الخارجي:

هو الذي تعقده الدولة مع الاسواق الخارجية وتكون مصادره اموال عامة و تتمثل في القروض الممنوحة من الحكومات الأجنبية أو من الهيئات الدولية أو من أموال خاصة تتمثل في رؤوس الاموال الاجنبية الخاصة.

و يتميز القرض الداخلي عن الخارجي في كثير من الامور منها⁽¹⁾:

يتميز القرض الداخلي بانه لا يشكل عبئا حقيقيا على الإقتصاد، ذلك أن المجتمع يأخذ من نفسه لنفسه، وهذا يعني ان القرض الداخلي يساهم في اعادة توزيع القوة الشرائية بين فئات المجتمع، أما القرض الخارجي فانه يعمل بشكل مباشر على زيادة القوة الشرائية للمجتمع، و لكنه يشكل عبئا حقيقيا عليه، وذلك أن المجتمع يلتزم برد هذا القرض، ودفع فوائده إلى من اكتتب في سندات، وهذا العبء الذي يلقي به الاقتراض من الخارج يتحملة الجيل الذي يقوم بسداد الدين.

فالقروض الخارجية تنسم بعيوب جوهرية و تحيط بها مخاطر كثيرة وهي ليست متاحة للدول المتخلفة بدرجة كافية، كما أنها ترتبط بتيارات سياسية معينة تعمق مظاهر التبعية للدول المتقدمة، ولا يخفى على أحد أن هذه القروض تتاثر كذلك بالعلاقات الدولية مع الدول المتقدمة المسيطرة على عملية صنع القرار في المنظمات الدولية، لذلك يجب أن تأخذ الحكومة في

(1) عبد المجيد، عبد الفتاح عبد الرحمن: اقتصاديات المالية العامة. حقوق الطبع والنشر محفوظة للمؤلف، 1990. ص

الحسبان تلك الاعباء التي تتولد عن القرض الخارجي سواء على الصعيد المالي أو السياسي أو الإقتصادي.

ذ- الإيرادات النقدية:

تجبي الدولة من خلال ممارستها للسلطة النقدية إيرادا نقديا، وقد أدى تطور سلطة الدولة إلى بروز أهمية الإيرادات النقدية كأحد أنواع الإيرادات العامة، و تختلف الإدارة التي تمارس السلطة النقدية باختلاف التنظيم القانوني للفاعليات الإقتصادية والمالية في دول العالم، ولكنها تنحصر بصورة عامة في المصرف المركزي والخزينة العامة⁽¹⁾.

و الإيرادات النقدية للدولة تنقسم إلى قسمين:

أولا: سندات الخزينة⁽²⁾

الأصل في سندات الخزينة ان تصدرها الدولة لتأمين المال اللازم لنفقاتها العاجلة ريثما تتم جباية الضرائب و الرسوم، و هي بمفهومها ليست موردا جديدا أو اضافيا وكان ما تصدره الدولة من هذه السندات بوجه الاجمال لا يتجاوز الإيرادات التي ستدخل الخزينة العامة، حيث تعمل عند تحصيلها للمبالغ المقررة في الموازنة على تسديد قيمة سندات الخزينة.

وكان شراء هذه السندات يكاد يقتصر على المصارف، لذلك اتصفت سندات الخزينة بانها إيرادات مؤقتة ناجمة عن تمويل مصرفي.

ولكن شراء السندات لم يعد مقتصرًا على المصارف، بل شارك الجمهور بشرائها وان بقيت المصارف هي العميل الرئيسي لها، كما أنها لم تعد إيرادا مؤقتًا لا يتجاوز حده الأقصى ما ستجبيه الدولة من إيرادات عامة، بل أصبحت السندات موردا جديدا هو أقرب إلى القروض العامة القصيرة الأجل و لكن هذه القروض قد تصبح خطرا على الدولة فيما اذا لم يقبل الدائنون على تجديدها عند انتهاء مدتها، وغالبا ما يطلب الدائنون ذلك عندما تكون الدولة بحاجة إلى

(1) سلوم، حسين، مرجع سابق، ص50.

(2) سلوم، حسين، مرجع سابق، ص51.

المال، كما في الازمات الإقتصادية عندما تضعف الثقة في الحكومة و كثيرا ما تتجنب الحكومات هذه المخاطر بان تحول سندات الخزينة قصيرة الأجل إلى ديون طويلة الأجل.

ثانيا: اصدار النقد:⁽¹⁾

في القديم كان النقد يقتصر على النقد المعدني فكانت الدولة تستفيد بصكها العملة المعدنية، من الفارق بين قيمة النقد الحقيقية و قيمته الاعتبارية، و لكن موردها من ذلك بقي ضئيلا حتى ظهر النقد الورقي الالزامي، و احتكرت الدولة حق اصداره فأصبح بإمكانها الحصول على موارد طائلة بوسائل متعددة أهمها انشاء صناديق الادخار التي تتولى التسليف و الرهن العقاري، و انشاء هيئات تتولى التأمين بأنواعه و مراقبة حركة التسليف و التداول النقدي بواسطة المصرف المركزي التابع للدولة وأخيرا اصدار الأوراق النقدية التي لجأت اليه عدة دول اثناء الحرب العالمية الثانية.

و المهم هنا هو الوسيلة الأخيرة للحصول على موارد نقدية فالدولة اما ان تصدر أوراقا نقدية جديدة في حالة الازمات و الحروب و العجز عن سد النفقات الكبيرة المتوجبة عليها تفرض تداولها القانوني و الاجباري بمعنى أن يكون الناس ملزمين بقبولها دون ان يكون لهم الحق ببدالها بعملة ذهبية و اما ان تخفض قيمة نقدها الورقي بالنسبة للذهب فتربح الفرق بين قيمة احتياطها من الذهب قبل التخفيض، و قيمته بعد التخفيض، و من الوجهة الإقتصادية تؤدي الطريقة الأولى إلى التضخم النقدي و ارتفاع الاسعار و تؤدي الطريقة الثانية إلى هبوط في قيمة النقد و صعود في الاسعار، و النتيجة في الحالتين ضعف القوة الشرائية للورق النقدي المتداول وازدياد الأزمة تعقيدا خصوصا ان الذين يتحملون الخسارة هم اصحاب الرواتب والاجور و المتقاعدون اي اصحاب الدخل الثابتة.

(1) عواضة، حسن. مرجع سابق. ص 390.

ر - اليا نصيب العام: (1)

يرى بعض علماء المالية العامة ان حصيله اليا نصيب العام، تعد احسن المصادر لتمويل النفقات العامة وأقلها عبئاً على افراد المجتمع، و يستند مؤيدو هذا الراي إلى ان الكثير من الأفراد يميلون بطبيعتهم إلى الاشتراك في المراهانات و ألعاب اليا نصيب، وانهم سيقومون باشباع ميولهم، سواء اصدرت الدولة يانصيب عام ام لم تصدر، فانه من الافضل ان تقوم الدولة باصدار أوراق اليا نصيب، فتحصل بذلك على اموال بعض السفهاء لتمويل نفقاتها العامة، و تكون بذلك قد حولت هذه الاموال إلى انفاق أكثر رشداً يعود على المجتمع.

ولا بد من الاشارة ان مصدر الإيرادات هذا مستبعد من قائمة مصادر الإيرادات في الدول الاسلامية، فلا يجوز اللجوء اليه مهما سجل من ايرادات مرتفعة.

وبعد التطرق إلى مصادر ايرادات الدولة، يتضح انه من الطبيعي ان لا تعتمد الدولة على مصدر ايرادي واحد، وذلك بهدف الحفاظ على مرونة الإيرادات، اي استطاعة زيادتها بسهولة كلما دعت الحاجة لذلك. كما تبين لنا من خلال عرض لمصادر إيرادات الدولة ان هذه الإيرادات أصبحت تقوم بأكثر من وظيفة و لم تعد تقتصر على تمويل النفقات العامة، بل أصبحت اداة من ادوات التوجيه الإقتصادي و الاجتماعي في المجتمع⁽²⁾.

ويرى الباحث مدى أهمية الإيرادات العامة في كونها أداة من ادوات التوجيه الإقتصادي و الاجتماعي، ولكن المهم ليس هو تعدد تلك المصادر بل الأهمية تكمن في حصيله هذه المصادر و غزارتها، لذلك على الدولة أن تكون متيقنة و حذرة حين تلجأ لاي مصدر من مصادر زيادة إيراداتها لان لكل من هذه المصادر أثر ايجابي للدولة و لكن قد يكون بالمقابل هناك أثر سلبي للفرد، خاصة أن الفرد ينظر إلى المال نظرة خاصة، و يعتبر ان حصول الدولة على جزء من هذه الأموال هو حرمان له من انفاقه في منفعة الخاصة.

(1) دراز، حامد. مرجع سابق. ص 109.

(2) حشيش، عادل أحمد، اساسيات المالية العامة. بيروت: دار النهضة العربية، 1992. ص 125.

المبحث الثاني: الإيرادات العامة في فلسطين

تعتبر الإيرادات العامة قضية حساسة لدى معظم الدول وخصوصاً في فلسطين وذلك للدور الذي تلعبه في تطور ونمو الاقتصاد الفلسطيني الذي يعاني من عقبات عدة تسبب بها الجانب الإسرائيلي وتتمثل هذه العقبات فيما يلي:⁽¹⁾

أ- صعوبة الحصول على رخص تصدير

ب- صعوبة المعاملات البنكية

ج- صعوبة تخليص البضائع في الموانئ الإسرائيلية

د- التشديد في وضع المواصفات

هـ- الضرائب والرسوم الجمركية المرتفعة على المستوردين

ومن هنا يجب البحث عن حل سليم من أجل القضاء على هذه العقبات والحل السليم هو الحل الذي يعالج موضوع الاعتماد على الاقتصاد الإسرائيلي والمهم هنا أن علاقة الاعتماد لن تتغير في حال تم تشغيل الفلسطينيين في مصانع في المناطق الفلسطينية وتستورد مواردها الأولية من إسرائيل أو تصدر منتجاتها إلى إسرائيل أو إلى السوق العالمية مروراً بإسرائيل، فهذا الوضع لن يكون مختلف عن سابقه اختلافاً كبيراً ستظل خاضعة للضرائب الإسرائيلية بواقع العمل فيها وستظل درجة انتاج المصانع تعتمد على الوضع الاقتصادي الإسرائيلي⁽²⁾.

(1) علاونة، عاطف: التجارة الخارجية في الضفة الغربية وقطاع غزة. نابلس: جامعة النجاح الوطنية، 1986. ص32.

(2) النقيب، فضل: مدخل نظري نحو صياغة رؤية تنموية فلسطينية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية،

ماس، حزيران 2003. ص 105.

وقد أدت هذه العقبات والمشكلات التي تعترض الإقتصاد الفلسطيني إلى التأثير على ادائه على النحو التالي:⁽¹⁾

أ- تدني مستوى دخل الفرد في الضفة الغربية وقطاع غزة: مع ان القيمة الاسمية لمتوسط الدخل الفلسطيني متقاربة مع متوسط الدخل في الاردن ومصر, الا ان الفرق الكبير في غلاء المعيشة يجعل من القيمة الاسمية لدخل الفرد في الضفة الغربية وقطاع غزة أقل بكثير من القيمة الاسمية لهذا الدخل , ويعود هذا الفرق إلى مساوات اسعار السلع المتقلبة في الضفة الغربية وقطاع غزة بالاسعار المرتفعة السائدة في إسرائيل.

ب- وجود درجة من التذبذب نتيجة الصدمات الخارجية التي يتعرض لها الإقتصاد الفلسطيني كما يتضح من حركة الناتج القومي الاجمالي, سواء نتيجة توقف تحويلات الفلسطينيين الخارجية ولا سيما من دول الخليج أو تلك الناجمة عن التغيير في السياسة الإسرائيلية الإقتصادية التي تؤثر على الإقتصاد الفلسطيني بشكل مباشر.

ت- انخفاض نسبة الناتج القومي المحلي إلى نسبة الناتج القومي الاجمالي انخفاضاً كبيراً مقارنة باقتصاديات شبيهة ومصدرة للعمالة مثل مصر والاردن, ويرجع هذا الانخفاض إلى الاعتماد الكبير للإقتصاد الفلسطيني على التحويلات الخارجية خلال سنين الإحتلال سواء من الفلسطينيين العاملين في إسرائيل أو الاردن أو دول الخليج أو من التحويلات والمساعدات الرسمية والدولية ويعود هذا الانخفاض في نسبة الانتاج المحلي الاجمالي إلى الناتج القومي الاجمالي إلى الركود الذي اتسم به الاداء الانتاجي المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة.

ث- مدى انخفاض دور الصناعة في الإقتصاد الفلسطيني كما يشير إلى ذلك التوزيع القطاعي للناتج القومي الاجمالي , ومع ان هنالك شركات وقطاعات محددة استطاعت الازدهار

(1) مسلماني, أحمد, صبيح, عمران, عبد الهادي, مها: الاوضاع الاقتصادية والانسانية في الضفة الغربية وغزة. عمان: 1999. ص23.

والصمود في ظل سياسة الإحتلال الا ان الاداء الاجمالي للقطاع الصناعي متدني بالمقارنة مع دول مجاورة ذات دخول شبيهة بدخل الفرد الفلسطيني من حيث معدلاتها.

ج- استمرار العجز التجاري لصالح إسرائيل وذلك بسبب الاجراءات المبرمجة للاحتلال الإسرائيلي لتثويه الإقتصاد الفلسطيني وربطه بالإقتصاد الإسرائيلي في جميع نواحي الحياة الصناعية والتجارية والخدمات وحتى العمالة.

ح- انخفاض حجم الاستثمار الكلي: فقد انخفض حجم الاستثمار الكلي بنسبة 52% خلال الفترة 1992_1996 , وكانت نسبة الانخفاض خلال سنة 1995-1996 بالذات 20% مما يلفت النظر إلى الانخفاض تركز في القطاع الخاص حيث بلغت نسبته 74% وبالمقابل فقد ارتفع الاستثمار في القطاع العام بنسبة 91%.

ومن هنا سيتناول الباحث موضوع الإيرادات العامة من خلال مرحلتين هما فترة الإحتلال وفترة الحكم الذاتي إضافة إلى التطرق الى الإيرادات العامة في إتفاقية باريس.

المطلب الأول: الإيرادات العامة في فترة الإحتلال.

تشكل ضريبة الدخل والتحويلات وصافي الضرائب المباشرة وغير المباشرة المصادر الرئيسية للإيرادات, كما تحصل السلطات الإسرائيلية على عائدات مباشرة وغير مباشرة مستغلة ما لها من هيمنة، فهناك على سبيل المثال الرسوم الجمركية على التجارة الخارجية، بما فيها التجارة مع الاردن، والاقتطاعات الضريبية من اجور العاملين في إسرائيل، بالاضافة إلى الاسهام الاجباري لهؤلاء العمال في صناديق الضمان الاجتماعي، كذلك تفرض إسرائيل رسوما شتى كرسوم العبور للجسور وتصاريح المغادرة والزيارة ورخص المركبات المتنقلة ورسوم تسجيل المواليد والوفيات واستصدار الهويات وغير ذلك ونطلق مصطلح الرسوم على ما تحصله قوات الإحتلال مجازاً، فالرسم في ادبيات المالية العامة يطلق على ما يدفع من مال مقابل خدمة تؤدى بشكل مباشر، والثابت ان العديد من هذه الرسوم فرضت بلا خدمة مناسبة تقابل قيم الرسوم المرتفعة، ولم تكن توجد في اقتصاد تحكمه ظروف طبيعية.

ولقد قامت سلطات الإحتلال كما ذكرنا، بتعديل القوانين التي كان معمولاً بها قبل عام 1967، واستحدثت ضرائب جديدة، ونذكر فيما يلي المباشرة وغير المباشرة⁽¹⁾.

أ_ ضريبة الدخل:

وفقاً لقانون الاحكام الاردني (25 لعام 1964) كانت الضريبة تفرض على الدخل المتولد في شكل رواتب واجور وأرباح عقارات وارباح اسهم، على انه اعفي من الضريبة ما يتولد من نشاط الزراعة وكذلك فوائد القروض العامة ومعاشات التقاعد وايراد الهيئات غير الهادفة للربح.

ولكن الأوامر العسكرية المستهدفة زيادة الإيرادات رفعت معدل الضرائب المفروضة فارتفع معدل الضرائب على الشرائح العليا من 50% إلى 55% كما خفض الاعفاءات العائلية والشخصية، اذا اخضعت البدلات الشخصية للضريبة، فيبلغ الحد الاقصى للبدلات المعيفة من الضريبة في الضفة الغربية على سبيل المثال خمس الحد الاقصى المطبق في الاردن، وعشر الحد المطبق في إسرائيل على وجه التقريب، مع ان الناتج المحلي للفرد في الاراضي المحتلة لا يزيد عن حوالي 62% أو 11% من دخل الفرد في الاردن وإسرائيل على التوالي.

وإذا ما قورن دافع الضريبة بعد صدور التعديلات الاخيرة لقانون الضريبة في عام 1982، لوجدنا ان الاعباء الضريبية التي يتحملها المواطن في الاراضي المحتلة تعادل تسعة اضعاف ما يتحمله نظيره الإسرائيلي فيما يتعلق بضرريبة الدخل فقط.

ولا يقف الاجحاف عند هذا الحد بل يمتد إلى طرق التقدير للدخل الخاضع للضريبة وما يعفى منه، وهي طرق تتسم بالعشوائية وتتاثر بهوى القائم على التحصيل، وتلزم المكلف بدفع ما يستحق عليه على اساس شهري وليس بعد انتهاء السنة المالية كما هو متعارف عليه، وبالتالي لا يؤخذ بالحسبان اي تغييرات قد تطرأ على دخل المكلف أو بنود انفاقه، واذا تخلف

(1) صامد الاقتصادي، مجلة فصلية اقتصادية اجتماعية عمالية. تصدر عن مؤسسة صامد، عمان: دار الكرمل للنشر والتوزيع، 1990. ص 134.

أو تاخر في تقديم اقراره الضريبي أو تاخر في الدفع يلزم بدفع غرامة قد تصل إلى 120% من اصل الضريبة.

ب_ الضرائب العقارية:

وهي تشمل الضرائب المفروضة على الاراضي والمباني عدة مرات لتصل إلى دينارين لكل دونم بعدما كانت ستة اعشار الدينار، اما بالنسبة للضرائب على الاراضي والمباني في المدن فنقدر بـ 17% و 10% من القيمة التقديرية لهذه الممتلكات، كما اخضعت الايجارات لضريبة القيمة المضافة عام 1985، وذلك بنسبة 15% وادت المعارضة من قبل المالكين الى عدم تطبيق هذه الضريبة، وان لم تلغ تماما، بالاضافة إلى ذلك تفرض ضريبة المعارف على ايجارات المباني الواقعة في حدود البلديات وارتفعت من 3% عام 1956 إلى 7% عام 1975.

ج_ ضريبة القيمة المضافة

فرضت هذه الضريبة منذ عام 1986 وكان معدلها 8% ثم اخذت في الارتفاع لتصل إلى 15% ورغم المعارضة الشديدة لهذه الضريبة من قبل المكلفين الا ان سلطات الإحتلال استمرت في جبايتها بموجب حكم من المحكمة العليا في إسرائيل الذي يسمح للسلطات المحتلة بفرضها.

ورغم ان تزايد الاعتماد على الضرائب غير المباشرة يواكبه عادة تغيير في الضرائب المباشرة لتخفيف الاعباء الضريبية، الا ان هذا الوضع لم يكن في الاراضي المحتلة مما أدى إلى زيادة العبء الضريبي العام، وزاد المشكلة حدة استمرار سلطات الإحتلال في زيادة قيم الرسوم المحصلة و " ابتكار " انواع جديدة منها.

د_ ضريبة الانتاج

كان فرض هذه الضريبة بغرض الحد من القدرة التنافسية للمنتج الفلسطيني وزيادة ما تجبیه سلطات الإحتلال من إيرادات، فارتفعت الضرائب على انواع المنتجات التي تريد

إسرائيل ان يظل المستهلك الفلسطيني معتمدا عليها في توفيرها، كالسلع المعمرة، بينما كانت الضريبة منخفضة نسبيا على السلع الاستهلاكية الاخرى فتراوحت ضريبة الانتاج بين 15% على ثمن السلع الغذائية و 167% على ثمن السلع الكهربائية.

هـ_ الرسوم الجمركية:

تحصل هذه الرسوم كغيرها بهدف زيادة إيرادات سلطات الإحتلال، خاصة وان إسرائيل تقوم بتزويد الاراضي المحتلة بحوالي 19% من وارداتها من العالم الخارجي، كما تهدف هذه الرسوم ايضا إلى حماية الانتاج الإسرائيلي لبعض السلع، وتتراوح الرسوم الجمركية بين 10% و 270% من الكلفة وفقا لنوع السلعة بالإضافة إلى 15% كضريبة على القيمة المضافة، اذ يكون تحصيل الاخيرة اسهل في حالة المعاملات الخارجية عنه في المعاملات الداخلية⁽¹⁾.

وقد قدرت الضرائب المحصلة من الضفة الغربية فقط بحوالي 700 مليون دولار في عام 1985، في حين قدر صافي الإيراد الاجمالي المتدفق للخزانة الإسرائيلية من الاراضي المحتلة بعد حسم نفقات ادارة الإحتلال من متكررة وراسمالية بحوالي 1.3 بليون دولار للفترة 1967-1985، وقد تعرضت الإيرادات إلى الانخفاض بعد الانتفاضة ولكن الموكد أن الإنفاق الحكومي وفقا لسياسات الإحتلال قد انخفض بمعدلات أكبر.

ومنذ عام 1967 لم تكن الاراضي المحتلة عبئا على الخزانة الإسرائيلية بل كانت الموارد المالية تتدفق من الضفة الغربية وقطاع غزة لتشكل فائضا كبيرا ولتسهم اجباريا في قيام إسرائيل بعمليات الغزو كما حدث في عام 1982 اذ رفعت السلطات المحتلة ضريبة القيمة المضافة بنسبة 3% بغرض تمويل الغزو الإسرائيلي للكيان.

وبعد الاطلاع على الإيرادات العامة في فترة الإحتلال والنظر إلى مكوناتها يتضح أنها شحيحة وان إسرائيل تسيطر على معظمها وان القوانين التي تحكم هذه الإيرادات لا تتناسب مع المستوى التنموي للاقتصاد الفلسطيني وذلك لانها صممت لخدمة أهداف الإحتلال الإسرائيلي

(1) صامد الاقتصادي، مجلة فصلية اقتصادية اجتماعية عمالية. تصدر عن مؤسسة صامد، عمان: دار الكرمل للنشر

والتوزيع، 1990.ص136

وقد بذلت السلطة الوطنية الفلسطينية جهوداً للتعديل وذلك ضمن ما هو مسموح به وفق اتفاق باريس الاقتصادي الموقع بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل فقامت السلطة بتقليص عدد الفئات الضريبية ومعدلات ضريبة الدخل وقدمت إلى المجلس التشريعي مشروع قانون ضريبة الدخل من أجل تبسيط الاجراءات وتوسيع القاعدة الضريبية إلا أن الضرائب الغير مباشرة كانت خارج نظام الصلاحيات الممنوحة للسلطة الوطنية الفلسطينية كما ان قانون مشروع ضريبة الدخل بحاجة إلى اعادة دراسة وتحليل للتخلص من اثار سلبية محتملة.

أي أن هذه الأنظمة عبارة عن انعكاس للسياسة المالية التي تمارسها السلطات العسكرية الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية المحتلة⁽¹⁾.

المطلب الثاني: مصادر الإيرادات العامة في عهد السلطة.

إن موضوع الإيرادات العامة في فلسطين هو أحد المواضيع التي يشوبها الغموض وذلك بسبب عدم توفر السيطرة الفلسطينية الكاملة في التحصيل، إضافة إلى عدم توفر أرقام حقيقية حول تلك الإيرادات أو أن الإيرادات لم يتم الإفصاح عنها بشكل كامل وهنا لجأ الباحث إلى موازنات السلطة الوطنية الفلسطينية منذ عام 1996 حتى عام 2004 لإلقاء نظرة حول الإيرادات العامة في فلسطين خلال هذه السنوات والتعرف على التطورات التي طرأت عليها إضافة إلى إلقاء نظرة سريعة على جانب الإيرادات في الموازنة التقديرية في العام 2005.

الفرع الأول: مصادر الإيرادات العامة في عهد السلطة

لم تختلف الإيرادات العامة في عهد السلطة عن أي عهد آخر ولكن قد يكون هناك اختلاف في حجم التحصيل أي ان هناك تطور كمي طرأ على الإيرادات العامة في عهد السلطة.

ويمكن القول بأن الإيرادات العامة في عهد السلطة تقسم إلى:

أولاً: الإيرادات الجارية

(1) عبد الرزاق، عمر: هيكل الموازنة العامة الفلسطينية، كانون الأول، 2002 ومعهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس، ص54.

ثانياً: المعونات المقدمة لدعم المشاريع التطويرية وتقسّم الإيرادات الجارية إلى قسمين:

الإيرادات المحلية.

المنح لدعم الموازنة

وتتكون الإيرادات المحلية للسلطة الوطنية الفلسطينية بشكل عام من الضرائب والرسوم أي أنها تقسم إلى إيرادات ضريبية وأخرى غير ضريبية وتتكون الإيرادات الضريبية في فلسطين من إيرادات ضريبة الدخل والجمارك وضريبة القيمة المضافة والمكوس بالإضافة إلى إيرادات ضريبية أخرى مثل ضريبة الأملاك وضريبة المشتريات⁽¹⁾.

وتفرض ضريبة الدخل في فلسطين على:

الدخل من الأفراد: حيث يتم جباية الضريبة من السكان على أساس شمولي تشمل الدخل من العمل، الحرف، التجارة، المهنة أو الوظيفة والأرباح والعوائد والفوائد ويعني من ذلك الدخل من الزراعة في الضفة الغربية والفوائد على القروض العامة والمؤسسات غير الربحية كذلك لا تفرض ضريبة على الأرباح الرأسمالية النقدية والتي تشمل الودائع وأرباح الأسهم.

وضرائب الدخل في فلسطين تصاعديّة بالشرائح ويتم جبايتها بعدة طرق فقد تجبى كنسبة وتخصم عند المصدر مثل خصم الرواتب أو أن تدفع على شكل أقساط أثناء السنة المالية أو أن يتم جبايتها ك مبلغ مقطوع كما في ضريبة المركبات.

- الضرائب على الشركات: تفرض هذه الضريبة على أرباح الشركات وقد كانت تفرض بنسبة 37.5% في غزة و 38.5% في الضفة الغربية إلا أنها عدلت بموجب القانون لتصبح 20% في كلا المنطقتين.

(1) النقيب، فضل مصطفى: تقييم أولي للنظام الضريبي في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس، 1996 صفحة 28.

- التحويلات: وهي ما يتم تحويله من قبل الجانب الإسرائيلي إلى السلطة الوطنية الفلسطينية والذي يتم اقتطاعه من دخول العمال الفلسطينيين في إسرائيل والمستوطنات والذي يتم وضعه في حساب المقاصة تحت بند ضرائب الدخل ويشمل:

أ- 75% من ضرائب الدخل المتحصلة من الفلسطينيين العاملين في إسرائيل

ب- 100% من ضرائب الدخل المتحصلة من الفلسطينيين العاملين في المستوطنات.

- اما ضريبة القيمة المضافة فتفرض على جميع صفقات البضائع والخدمات المنتجة محليا (بعد خصم مشتريات البضائع الوسيطة) باستثناء البضائع المعدة للتصدير وخدمات السياحة والفواكه والخضار وتبلغ نسبتها 17% ويجوز للسلطة الوطنية الفلسطينية بموجب اتفاقية باريس أن تعمل على تغيير النسبة بمقدار نقطتين زيادة كحد اعلى ونقطتين كحد ادنى أي أنها تتراوح بين 15% و 19%.

هذا ويحق للسلطة الوطنية الفلسطينية بموجب الاتفاق نفسه ان تسترد ضريبة القيمة المضافة والضرائب الأخرى التي اقتطعت على السلع المستوردة من إسرائيل وتقوم كذلك برد اقتطاعاتها على السلع المستوردة من إسرائيل من خلال المقاصة. وتقسم ضريبة القيمة المضافة حسب مكان جبايتها إلى قسمين:

1- ضريبة القيمة المضافة التي يتم جبايتها في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.

2- ضريبة القيمة المضافة التي يتم الحصول عليها من خلال المقاصة مع إسرائيل هي التي يتم جبايتها من قبل الجانب الإسرائيلي نيابة عن الجانب الفلسطيني مقابل رسوم تحصيل تبلغ 3%.

- أما بالنسبة للرسوم الجمركية، فتفرض على الواردات بما فيها رسوم التأمين والشحن وتصل النسبة بشكل عام إلى 50%.

- اما بالنسبة للإيرادات غير الضريبية، فإننا نلاحظ أنها لا تشكل نسبة كبيرة من الإيرادات المحلية وذلك لعدة أسباب⁽¹⁾ :

1- عدم وجود قانون خاص بالإيرادات غير الضريبية.

2- تعتبر الإيرادات من الطوابع من الإيرادات غير الضريبية، إلا أنها تعتبر في السلطة الوطنية الفلسطينية من مهام الإدارة العامة للجمارك والمكوس من حيث الجباية والتنظيم.

3- منذ تأسيس صندوق الاستثمار الفلسطيني الموحد كان لابد من ان تعود إيرادات استثمارات السلطة الوطنية الفلسطينية وعائدات الصندوق لتنظم في حسابات الإيرادات غير الضريبية، إلا أنه ولغاية الآن لم يتفق على تنظيم هذا الأمر وإنما اتفق فقط على أن تكون اصول المشاركات والمساهمات للسلطة الوطنية الفلسطينية في الشركات سواءاً المملوكة بصفة كلية لها أو جزئية هي من الأصول العائدة للسلطة الوطنية.

مع ملاحظة ان هنالك إيرادات غير ضريبية تتحقق من خلال ما يعود على خزينة السلطة من إيرادات من خلال حقوق الامتياز الذي اعطته لشركة جوال ولشركة الاتصالات الفلسطينية.

أما البند الثاني للإيرادات الجارية فهو المنح لدعم الموازنة وتشكل هذه المنح بنداً متناقص الأهمية بالنسبة للإيرادات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

ثانياً: المعونات المقدمة لدعم المشاريع التطويرية:

عملت الدول المانحة ومنذ انطلاق عملية السلام على توفير كافة السبل لدعم السلام في الشرق الأوسط فقامت هذه الدول بتقديم المساعدات المالية والعينية لاعادة بناء واعمار البنية التحتية للاقتصاد الفلسطيني والتي كان الإحتلال الإسرائيلي قد تركها مدمرة بشكل كامل.

(1) أباطة، عامر: مدير متابعة مكاتب الشمال للجمارك و المكوس. 2005/ 3/10

الفرع الثاني: التطورات التي طرأت على الإيرادات العامة في عهد السلطة:

إن أي نمو في النفقات العامة لا بد أن يصاحبه نمو في الإيرادات العامة وتلجأ الدول عادة إلى تمويل نفقاتها من خلال فرض الضرائب أو الدين الخارجي أو خلق النقود ولكن هذه الوسائل لا يمكن تحقيقها بالكامل بالنسبة للحالة الفلسطينية حيث أن السلطة الوطنية تتبع سياسة فرض الضرائب لتمويل نفقاتها وتستعين بالاقتراض الخارجي أحياناً ولكنها لا تستطيع تمويل نفقاتها من خلال خلق النقود بسبب عدم توفر عملة فلسطينية في الوقت الحاضر أما إذا اتيح للسلطة الوطنية إصدار عملة وطنية فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة إيراداتها⁽¹⁾.

وفي عام 1995 طرأ نمو وتطور على الإيرادات العامة وذلك بسبب تحسن القدرة على جباية الضرائب المحلية تحسناً مستمراً بفضل الجهود المتضافرة التي بذلتها وزارة المالية ومنها تدريب موظفي جباية الضرائب وتنظيم حملات التوعية للجمهور وتحسين القدرة على تحديد دافعي الضرائب وكشف التزوير الضريبي⁽²⁾، ولكن مازالت هناك مشكلة في الإيرادات الفلسطينية من المقاصة حيث تعاني من التسرب لأن نسبة كبيرة من الواردات الفلسطينية التي تأتي عبر إسرائيل لا تكون وجهتها المعلنة هي الضفة الغربية وقطاع غزة لذلك فإن الإيرادات الضريبية الفائتة التي يدفعها الفلسطينيون على هذه الصادرات تذهب إلى إسرائيل ولا تحول إلى السلطة الفلسطينية. وتعتبر هذه مشكلة تستحق الوقوف لاجلها بهدف الحد من التسرب المالي الذي سيعمل على زيادة الإيرادات العامة إذا ما أوقفناه⁽³⁾.

وليتمكن الباحث من توضيح التطورات أو معدل النمو الذي طرأ على الإيرادات العامة في عهد السلطة لا بد من الاحاطة بالفترة 1996 - 2004 وهي الفترة التي سيطرت بها السلطة الوطنية الفلسطينية على الإيرادات ومن هنا فإن الباحث سيقوم بتقسيم الفترة إلى مرحلتين،

(1) سلسلة دراسات وتقارير، الاقتصاد الفلسطيني في ظل المرحلة الانتقالية، العدد 82، اعداد الدائرة الاقتصادية، 1999 و مركز التخطيط الفلسطيني، ص32.

(2) ، ص24. 2001-gds-app2001-uncdad-النقيب، فضل مصطفى: إنجازات الفتر الإنتقالية و مهام المستقبل

(3) النقيب، فضل مصطفى: مرجع سابق، ص32.

المرحلة الأولى تمتد من 1967م - 1993م، والمرحلة الثانية تمتد من 1994م - 2004م، إضافة إلى التطرق إلى الإيرادات العامة في الموازنة التقديرية للعام 2005.

و سيتم مقارنة التغيرات للأعوام في كل فترة على حدة.

• **المرحلة الأولى (1996-2000)** , نلاحظ أن الإيرادات العامة المحلية قد قفزت بصورة ضخمة و ذلك بسبب توسع الرقعة الجغرافية التي تولت السلطة فيها الصلاحيات الإقتصادية، و يعزى جزء من هذا الارتفاع إلى التطور الكبير الذي ميز عمل إدارة الإيرادات العامة الفلسطينية⁽¹⁾، و إذا ما أمعنى النظر في الجدول فإننا نلاحظ ما يلي⁽²⁾:

1- حققت الإيرادات الضريبية نمواً ملحوظاً ما بين العام 1996-2000 فقفزت من 357.7 مليون دولار إلى 847.8 مليون دولار هذا وقد بلغ معدل النمو السنوي 21.5% و كان أعلى مستوى نمو للإيرادات الضريبية في العام 1996 ويعزى السبب في ذلك أن السلطة في العام 96 وسعت من نفوذها الضريبي على باقي المناطق الخاضعة للسلطة بالإضافة إلى أن إسرائيل أفرجت عن مستحقات للسلطة في المقاصة من الأعوام السابقة بالمقابل كان أدنى مستوى للإيرادات الضريبية في العام 1998 و لكنها عادت لتنمو في العام 2000.

2- شكلت ضريبة الدخل نسبة متواضعة من مجموع الإيرادات الضريبية حيث لم تتجاوز 13.8% من الإيرادات الضريبية و يعود ذلك إلى عدة أسباب

أولاً - إنخفاض مستوى دخول غالبية السكان عن حد الإعفاء المقرر بالنسبة لضرائب الدخل مما يؤدي ذلك إلى نطاق سريان هذه الضرائب على فئة قليلة من السكان و ذلك على العكس من الضرائب غير المباشرة التي تتميز بطابعها الذي يسمح بالتوسع في فرضها.

(1) مجموعة تقارير: الموازنة العامة، ملفات المجلس التشريعي الفلسطيني، وزارة المالية الفلسطينية

(2) مجلة جامعة النجاح للأبحاث(العلوم الإنسانية): تصدر عن عمادة البحث العلمي. المجلد. 14 العدد 2 حزيران

2000. ص 687

ثانياً- عدم توافر الأجهزة الضريبية و التنظيمية المرتفعة الكفاءة اللازمة للتطبيق أحكام وقوانين الضرائب المباشرة سواء من خلال حصر المكلفين وتقدير و تحصيل الضرائب المستحقة عليهم.

ثالثاً - انخفاض مستوى الوعي الضريبي لدى المكلفين في فلسطين وذلك ونظراً لعدم تقبلهم في فرض إجراءات إدارية و تنظيمية على قدر كبير من التعقيد، أو لعدم تقديرهم الكامل لأهمية الإنفاق العام.

رابعاً- نفوذ أصحاب الطبقات السياسية و أصحاب الثروات الضخمة والدخول المرتفعة على الإستثمارات و الإمتيازات الأجنبية، و هذا يحول دون توزيع الثروات أمام العديد من المواطنين.

خامساً- ترسبات الإحتلال الإسرائيلي و نظرة المواطن العدائية للضرائب من حيث جبايتها وتحصيلها و إنفاقها التي خلقت للمواطن نفوراً من الإلتزام الضريبي.

3- الجمارك: شكلت الرسوم الجمركية في موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية نمواً ملحوظاً خلال الأعوام 1996-2000 و كان ذلك مؤشر واضح على مدى الإعتماد على العالم الخارجي في التجارة والتمويل حيث تشير الأرقام إلى أن 38% من الإيرادات الضريبية يتم تمويلها من خلال الإعتماد على الرسوم الجمركية وهذا قد يشكل عائق لا يستهان به أمام أي إجراءات تجارية تشجيعية تهدف إلى تحرير التجارة مع الدول المجاورة بسبب أنها تشكل مصدر تمويل هام للسلطة الوطنية الفلسطينية.

4- ضريبة القيمة المضافة والمكوس: بلغت نسبة النمو في العام 96 ما يقارب 69.3% بينما إنخفضت هذه النسبة بشكل كبير في العامين التاليين كما أن ضريبة القيمة المضافة حققت نمواً ملحوظاً بلغت نسبته 59% و يعود ذلك إلى التحصيلات التي تمت عام 1996 ومنها إمتداد صلاحيات السلطة على باقي المناطق الفلسطينية بالإضافة إلى الإفراج عن مستحقات المقاصة عند إسرائيل.

5- الإيرادات غير الضريبية: إتجهت الإيرادات غير الضريبية خلال السنوات 1996-2000 إلى النمو بنسب مختلفة حيث إرتفعت من 67.3 مليون دولار في العام 96 إلى 116 مليون دولار و بمعدل نمو سنوي بلغ 13.3% و نلاحظ أنها بقيت ضمن حصتها من الإيرادات المحلية حيث كانت تتراوح في نفس المعدل من مجموع الإيرادات المحلية.

6- المنح المقدمة لتمويل المشاريع التطويرية⁽¹⁾: حصلت السلطة الوطنية الفلسطينية في بداية عهدها على منح ومساعدات مالية و قروض ميسرة من مجموعة الدول المانحة لتمويل العجز في الموازنة الجارية ولكن أخذت هذه النسبة بالتضاؤل و يتضح ذلك في العام 1998 لكن الدول المانحة اضطرت إلى العودة للتمويل في العام 2001.

• المرحلة الثانية (2001-2004) , نلاحظ بعض التغيرات التي طرأت على هيكلية الإيرادات العامة و كانت على النحو التالي:

في الأعوام 2001-2002 لم يطرا تغيير هيكلية أو ملموس على الإيرادات العامة وان التغيير الذي حصل من 2001 إلى 2002 متقارب جدا.

اما السنوات 2003 - 2004 فان الإيرادات المحلية ارتفعت بشكل واضح مقارنة بالعامين 2001-2002 والسبب في ذلك هو ارتفاع إيرادات المقاصة وهذا الارتفاع لا يعزى إلى تغييرات هيكلية ولكن السبب هو قيام إسرائيل بالافراج عن مستحقات السلطة المحجوزة والتي كان من المفترض ان تعيدها أولاً بأول⁽¹⁾.

وبالنسبة للإيرادات العامة الضريبية والغير ضريبية نلاحظ أنها في الاعوام 2001-2002 كانت تعاني من انهيار شديد وكانت تلك الفترة الاسوأ في تاريخ الإقتصاد الفلسطيني.

بينما في العامين 2003-2004 كان هناك نمواً في الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية واستمر التحسن طوال العام 2004 مما ساهم في رفع الإيرادات المحلية للسلطة

(1) عبد الرازق، عمر:مرجع سابق، ص29

(2) موسى، نائل: تقرير حول هيكل الموازنة العامة الفلسطينية، 2000-2004، قدمت الدراسة، شباط 2004

الفلسطينية، حيث بلغ إجمالي الإيرادات في عام 2004 حوالي 948 مليون دولار أي زيادة بنسبة 27% عما تحقق في العام 2003 و الجدير بالذكر أن هذه الزيادة لم تتحقق من خلال زيادة العبء الضريبي على المواطن بل من خلال تحسين الإدارة وتوسيع القاعدة الضريبية.

أما بالنسبة للمعونات الخارجية (المنح والقروض) نلاحظ أنها كانت في أوجها عام 2001 ولكنها انخفضت عام 2002-2003 ولكنها عادت لترتفع عام 2004 ولكن لم تصل إلى ما كانت عليه في العام 2001، كما لا بد من القول ان المعونات الخارجية قد مولت كامل الموازنات التطويرية خلال الفترة التي سبقت الانتفاضة، و لكن تدني المعونات كان له تأثير سلبي واضح إنعكس في تعثر تنفيذ الموازنة مما أضعف إمكانية وقدرة السلطة الوطنية على الوفاء بالتزاماتها

لمحة عن مشروع الموازنة التقديرية للعام 2005

في ظل الهجمة الإسرائيلية المستمرة يصعب التكهن بمستقبل أداء الإقتصاد الفلسطيني على المدى المتوسط والقصير وعلى هذا الأساس فان الحيطة تقتضي الافتراض بأن التطورات الإقتصادية خلال هذا العام سوف تمثل امتدادا للتردي في الاداء الذي ساد خلال الأعوام السابقة فمن المتوقع ان يشهد هذا العام تراجعاً اضافياً في الناتج المحلي ويتوقع ان تتخفف الإيرادات المتحصلة بواسطة إسرائيل⁽¹⁾.

ومن هنا يتضح ان الإيرادات العامة للعام 2005 قد تتراجع بشكل ملموس ولكن حسب بعض المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي فهناك توقع بنموها بشكل ضعيف حيث ان الإيرادات المحلية ستنمو بنسبة 5% وهو ما يعادل نمواً يزيد من النمو المتوقع في الناتج المحلي الاجمالي بنسبة 1%(2).

ومن المتوقع انخفاض العجز في الموازنة العامة قبل المنح والمساعدات من الناتج المحلي الاجمالي ليبلغ في العام 2005 حوالي 12% مقابل 14% في العام 2004.

(1) مركز المعلومات الوطني. www.pnic.gov.ps/arabic/economy/emergancy-plan/emerg2-2.html

(2) تقرير صندوق النقد والبنك الدولي حول الموازنة العامة الفلسطينية

ويتوقع ان يستمر الوضع المالي حرجا خلال هذا العام بسبب عامل مهم هو تطبيق نظام الخدمة المدنية لان ذلك يتطلب إيرادات مرتفعة لتغطيته.

و اما بالنسبة لأهمية الملامح و الابعاد الرئيسية للموازنة المقترحة للعام 2005، و التي تم تحديدها في ضوء ما ارتأته الحكومة من أولويات وعلى المعطيات و التوقعات التي أوردتها وخاصة فيما يتعلق بالإيرادات و امكانيات التمويل المتاحة لهذا العام فكانت كالتالي⁽¹⁾:

أ. الإيرادات: يتوقع ان يبلغ إجمالي إيراداتنا في هذا العام 1.058 مليون دولار تشكل الجباية المحلية منها حوالي 396 مليون دولار و إيرادات المقاصة 662 مليون دولار.

ب. التمويل الخارجي: في ضوء الإتصالات المكثفة التي اجريت مع الدول المانحة والمؤسسات الدولية خلال الأشهر القليلة الماضية، فمن المتوقع ورود تمويل خارجي بقيمة 1171 مليون دولار منها حوالي 268 مليون دولار لتمويل مشاريع تطويرية مدرجة في الموازنة وحوالي 663 مليون دولار لتمويل نفقات جارية، ذلك إلى 240 مليون دولار لتمويل صندوق الرعاية الإجتماعية.

ج. إيرادات المقاصة المستحقة عن سنوات سابقة: من المتوقع ان تصل إيرادات المقاصة المستحقة عن السنوات السابقة إلى 92 مليون دولار في هذا العام.

المطلب الثالث: الإيرادات العامة في اتفاقية باريس الاقتصادية

وقع البروتوكول (الاتفاق الاقتصادي) بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل في باريس بتاريخ 1994/4/29، وتم الحاقه باتفاق أوسلو السياسي الموقع في في واشنطن يوم 1995/9/28 ويتكون هذا البروتوكول الذي دخل حيز التنفيذ من أحد عشر مادة⁽²⁾. مختلفة يتعلق بعضها بالإيرادات العامة للدولة وبشكل خاص أو بالجانب المالي بشكل عام.

(1) لجنة الموازنة والشؤون المالية المجلس التشريعي الفلسطيني مشروع قانون الموازنة العامة للسنة الحالية 2005

(2) بروتوكول حول العلاقات الاقتصادية بين حكومة دولة إسرائيل و م.ت.ف. ممثلة الشعب الفلسطيني.

وبما أن الاتفاق سيحكم العلاقات الاقتصادية بين الطرفين ويغطي الضفة الغربية وقطاع غزة خلال الفترة الانتقالية⁽¹⁾، فتم تعيين لجنة فلسطينية اسرائيلية تكون مهام اعضائها مراجعة البروتوكول وتقييم العلاقات الاقتصادية.

وبتوقيع اتفاق باريس الاقتصادي عام 1994 ما بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل بدأت العلاقة الاقتصادية تأخذ منحى جديد حيث أن هناك نوع من الاستقلالية وان كانت صغيرة الا انه يمكن لمس اثارها على الوضع الاقتصادي بالرغم من ان إسرائيل ضربت احد أهمية اسس الاقتصاد الفلسطيني واستقلاليتته حين استخدمت التعرفة الإسرائيلية بهدف حماية المنتج الإسرائيلي.

ومن هنا يتضح أن اتفاقية باريس الاقتصادية أو ما يدعى ببروتوكول باريس الاقتصادي كان له أثر كبير ولو من الناحية الشكلية على الاقتصاد الفلسطيني لذلك سيتطرق الباحث إلى عرض عام للاتفاقية ومن ثم يقوم بعمل تقييم عملي ونظري لبنود الاتفاقية التي تتعلق باليرادات العامة بشكل خاص والجانب المالي بشكل عام.

الفرع الأول: عرض عام للاتفاقية⁽²⁾.

الاتفاقية هي بروتوكول في العلاقات الاقتصادية بين حكومة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية ممثلة بالشعب الفلسطيني و أهمية ما جاء في هذا البروتوكول:

تقول مقدمة البروتوكول أنه سيساعد على تقوية القاعدة الاقتصادية لمناطق الحكم الذاتي ويشجع على ممارسة حق اتخاذ القرارات الاقتصادية ويسعى إلى بناء قاعدة صلبة من التعاون الاقتصادي بين إسرائيل والمناطق.

تم تشكيل لجنة مشتركة لها مرجعيات متعددة وفيها عدد متساوي من الاعضاء من الجانبين وهناك لجان فرعية في كل مجال من المجالات.

(1) حددت الاتفاقية الفترة الانتقالية بخمس سنوات تنتهي في عام 1999

(2) صقر، محمد وآخرون: أبعاد الإتفاق الفلسطيني الإسرائيلي. عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط، 1994 ص 17.

وعند إلقاء نظرة عامة على الإتفاقية نلاحظ أنها تطرقت إلى عدة أمور منها:

أ- التجارة: تم الاتفاق على تصنيف السلع إلى قوائم سلعية القائمة الأولى تشمل 26 سلعة ممكن للسلطة الفلسطينية استيرادها من الاردن ومصر والدول العربية وفق السياسة الجمركية وفق السياسة الجمركية التي تراها السلطة مناسبة ولكن وضع لها سقف كمي اي ان تدخل بكميات محدودة وهناك حرية في ادخال هذه السلعة ضمن السقوف المحددة. والقائمة الثانية تشمل سلعا يمكن استيرادها من الدول العربية والاسلامية تحدد كمياتها بنفس الطريقة والقائمة الثالثة تشمل سلع لها علاقة بالخطط التنموية وتركزت للمنطاطق حرية استيرادها وفق السياسة الجمركية التي تراها مناسبة.

وقد اعطى للمناطق الحق بزيادة التعرفة الجمركية عن تلك المفروضة من قبل إسرائيل كما سمح للمناطق بتحديد ضريبة القيمة المضافة بين 15% و 17% كما ان الاستيراد من مصر والاردن والدول العربية والاسلامية يخضع لشروط شهادة المنشأ أي يجب ان تكون مصنعة في البلد الذي تستورد منه.

وحدد البروتوكول نسبة الصنع المحلية(القيمة المضافة محليا) لهذه السلع المستوردة بحيث لا تقل عن 30% من سعر الشراء وبحيث يكون لها شهادة منشأ معترف بها دوليا أما السلع التي يجري عليها اجراءات تحويل بسيطة فانها لا تعد من أنواع الصناعات.

وقد سمحت الاتفاقية للسلطة الفلسطينية باستيراد السيارات مباشرة وكذلك باستيراد السيارات المستعملة بعمر لا تتجاوز ثلاث سنوات, كما سمحت باستيراد النفط ومشتقاته ضمن المواصفات الاردنية ومواصفات السوق الأوروبية المشتركة للبنزين وطلب من السلطة الفلسطينية العمل على منع بيع البنزين المستورد فلسطينيا في إسرائيل ولذلك اشترط ان يكون البنزين مخلوطا بمادة ملونة كما اشترط ان لا يقل سعر البنزين الفلسطيني المباع في المناطق عن سعر البنزين الإسرائيلي بأكثر من 10%⁽¹⁾.

(1) صقر، محمد وآخرون، مرجع سابق: ص 19

كما سيتواجد مراقبون اسرئيليون على المعابر الفلسطينية لمراقبة حركة البضائع والمسافرين ولهم الحق في مراقبة المواصفات وعملية استيفاء الجمارك وتكون جباية الرسوم حسب ايلولة الفرد والبضاعة.

ب- الجانب النقدي⁽¹⁾: تم الاتفاق على تاسيس سلطة نقدية فلسطينية (BMA) ولهذه السلطة حق تشريعي نقدي استشاري الاشراف على البنوك ومنح رخص للبنوك الجديدة والقائمة.

ونص البروتوكول على أن الشيكال الجديد سيكون احد العملات المتداولة وسيكون وسيلة دفع وتحصيل لجميع العملات بما فيها المعاملات الرسمية وسيتم تدارس اصدار عملة فلسطينية في مرحلة لاحقة وكما يحق للسلطة الفلسطينية بيع العملات الاجنبية دون حدود.

ج- الضرائب المباشرة: للطرفين حق فرض الضرائب المباشرة بشكل مستقل حيث تقوم إسرائيل بتحويل 75% فقط من حصيلة ضريبة الدخل التي تجبى من العمال العرب الذين يعملون في إسرائيل وتحفظ إسرائيل بالباقي كرسوم ادارية وتقوم إسرائيل بتحويل كامل ضريبة الدخل التي يتم جبايتها من العمال الفلسطينيين الذين يعملون في المستوطنات.

د- الضرائب غير المباشرة: فرضت ضريبة القيمة المضافة بمعدل 15% كحد أدنى و16% كحد أعلى وهي خاضعة للتغيير حسب التغييرات التي يتم اقرارها في إسرائيل.

هـ- العمل: هناك حرية للعمل وهناك ضمان صحي للعمال ضد الاصابات وغيرها ومقتطعات الضمان الاجتماعي التي تقتطعها إسرائيل للعمال العرب تحول للسلطة الفلسطينية المختصة ولكن تخصم إسرائيل ثلثي التكلفة الفعلية لادارة هذه العملية وتحول خلافات العمل إلى المحاكم الاسرائلية.

و- الزراعة: هناك حرية لحركة المنتجات الزراعية بين إسرائيل ومناطق الحكم الذاتي وهناك استثناءات شملت تحديد الكميات التي يسمح بتبادلها بين المنطقتين من سلع زراعية محددة هي البطيخ والبندورة والبطاطا والخيار والدواجن والبيض بحيث يتناقص هذا التحديد تدريجيا إلى

(1) صقر، محمد وآخرون، مرجع سابق: ص 20

ان يزول في عام 1998 وهناك حرية للتصدير للخارج ولكن يحظر على كل جهة استيراد اي سلعة زراعية تضر بمزارعي الطرف الثاني.

ز - الصناعة: هناك حرية لتتنقل المنتجات الصناعية بين الطرفين ولكن اعطي حق للفلسطينيين في دعم صناعتهم التصديرية كما اعطي الحق نفسه للاسرائيليين.

الفرع الثاني: معايير التقييم

ان أهمية الاتفاق الإقتصادي الفلسطيني - الإسرائيلي تكمن في كونه المؤشر والمحدد الرئيسي للسياسات الإقتصادية والتجارية الفلسطينية ولكونه يلعب دوراً مهماً في تحديد مسار العلاقات الإقتصادية الدولية مع السلطة الوطنية الفلسطينية، إضافة إلى تأثيره على السياسات المتبادلة ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية والدول المختلفة بحيث لا يمكن تجاهل ما يفرضه الواقع الإسرائيلي بسياساته وقوانينه وانظمتها على معظم العلاقات الدولية ما بين السلطة الوطنية ودول العالم وما ينتج عن ذلك من تأثير على الأدوات المالية والتجارية من اعفاءات وجمارك وضرائب وغيرها نجد أنه لا بد من تقييم اتفاقية باريس عملياً ونظرياً ولكن قبل التقييم فإن الباحث سيتطرق لمعايير التقييم العامة ومعايير التقييم الخاصة بالحالة الفلسطينية ومن ثم تقييم اتفاقية باريس من خلال تلك المعايير.

أ- المعايير العامة لتقييم الاتفاقيات⁽¹⁾.

و هي تلك المعايير التي نصت عليها الإتفاقيات الدولية وأهمها اتفاقية الجات(GATT)، واتفاقية الجاتس (GATS)، ومنظمة التجارة العالمية (WTO) و تشمل:

1- النفاذ للأسواق:

و هي غاية اطراف الإتفاقية، و ذلك لتسويق الخدمات و البضائع لسوق الطرف الآخر في الإتفاقية دون عوائق، كذلك من أجل تطوير الصناعات الخاصة بكل طرف و إعطائها

(1) عبد الرزاق، عمر: تقييم الإتفاقيات الإقتصادية و التجارية الفلسطينية الدولية. رام الله: معهد ابخاص السياسات الإقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2002. ص18.

خاصية الإنتشار بالذات إذا كانت مثل هذه الصناعات بحاجة إلى اسواق كبيرة و بذلك تعمل الأسواق على تخفيض متوسط التكلفة بالنسبة لصناعة تلك الصناعة، ومن جهة اخرى رقد الخزينة بالعملات الصعبة من خلال الصادرات.

2- الدولة الأولى بالرعاية:

و هي نقطة و معيار مهم تقوم الدولة الموقعة على الإتفاقية بالإلتزام بمنح معاملة الدولة الأولى بالرعاية للطرف الآخر من الإتفاقية، و هذا يتضمن تسجيل المرور و تخفيض الجمارك و الغاء بعض الرسوم و تسجيل نشاطته و تنقل التجار و الشركات، و إذا ما قامت الدولة بإعطاء تسهيل ما لدولة غير تلك الموقعة على الإتفاقية و المعرفة بالدولة الأولى بالرعاية، و تستثنى من هذه القاعدة الإتحادات الجمركية و تلك المميزات الممنوحة لمنظمة التجارة العالمية.

3- مبدأ المعاملة الوطنية:

و هدف هذا المبدأ هو إمكانية التنافس ما بين السلع القادمة من الدولة الأولى بالرعاية و السلع الوطنية، و ليس فقط التنافس مع السلع المقاومة من طرف ثالث أو دولة أخرى غير موقعة على الإتفاقية. و بالتالي تلتزم الدولة الموقعة على الإتفاقية على معاملة السلع والخدمات القادمة من الدول الشريكة أو الموقعة معها على معاملة السلع الوطنية.

4- مبدأ الوضوح في تبادل المعلومات و الإجراءات و القوانين:

و بالتالي عدم استخدام أي من الإجراءات و القوانين الخاصة بتنقل و أنتقال البضائع و السلع و الخدمات و تطويرها و تسويقها لأي عراقيل أو عوائق قد تحد من الإستيراد أو لتصدير أو الإستثمار.

5- مبدأ حسن النية في تفسير مواد الإتفاقية:

و يكون ذلك قبل اللجوء إلى التحكم لحل أي إشكالية قد تظهر نتيجة سوء تفسير الإتفاقية أو أي من بنودها أو كنتيجة لثغرة في إحدى مواد الإتفاقية و ذلك حتى يتم تسجيل العملية التجارية المنفق عليها.

6- مبدأ المعاملة بالمثل:

و هو إتفاق الأطراف الموقعة على الإتفاقية بعضهم مع بعض على مبدأ التماثلية، و هو ينص على انه إذا قدم طرف تسهيلات معينة أو تنازلات ما لسلع أو بضائع شريكة في الإتفاقية، فعلى الشريك أن يقدم مثل هذه الخدمات مثل هذه الخدمات و التسهيلات من طرفه لصالح الشريك الأول.

7- هناك إستثناءات تنص عليها بعض الإتفاقيات من القواعد و المبادئ العامة، و هدفها مساعدة الطرف الأضعف في الإتفاقية و غايتها تحقيق النهوض باقتصاد الطرف الضعيف وتعزيز التنمية، وتكون مثل هذه الإستثناءات محددة بشروط و نطاق زمني محدد.

ب- المعايير الخاصة بالحالة الفلسطينية

ان حالة التبعية التي فرضت على الإقتصاد الفلسطيني، تبين أن الإقتصاد الفلسطيني خضع لمعايير الإحتلال الإسرائيلي قبل قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية، وحتى بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية واستمرار اسرئيل باستغلال الموارد الاقتصادية الفلسطينية ونهبها، كان لا بد من وضع معايير خاصة بالحالة الفلسطينية، تكون اساساً و خطوطاً عريضة عند توقيع اي أتفاقية تخص الجانب الإقتصادي الفلسطيني و بالذات مع إسرائيل، و تكون أساس مثل هذه المعايير هو التحرر من التبعية الإقتصادية لإسرائيل، و من هذه المعايير⁽¹⁾.

(1) عبد الرزاق، عمر: تقييم الإتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية. رام الله: معهد ابحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2002. ص21.

1- تعزيز السيادة الفلسطينية:

و تعني بذلك تعرض الإتفاقيات للصلاحيات المخولة للسلطة الفلسطينية بصورة لا تميزها عن الدول الأطراف في إتفاقيات مماثلة، و تأكيد الإتفاقيات على مؤشرات سياسية تعزز الصلاحيات الفلسطينية و تقوي موقعها السياسي في معركة الفلسطينيين للتححرر من الإحتلال الإسرائيلي و إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة، و تكتسب هذه القضية أهمية خاصة لأن السلطة الوطنية الفلسطينية لم تكتسب صفة الدولة المستقلة، أو العضوية في منظمة التجارة العالمية.

2- تنويع الشركاء التجاريين و تقليص التجارة مع إسرائيل:

أن أكبر مشكلة تواجه الإقتصاد الفلسطيني هي إعتماها الكبير على إسرائيل في مجال التجارة الخارجية و تشغيل الأيدي العاملة و التبعية للإقتصاد الإسرائيلي من المعايير المهمة عند صياغة أية إتفاقية مع إسرائيل.

3- خلق فرص عمل و تنمية الصادرات و تشجيع الإستثمارات:

تعتبر الطاقة التشغيلية المتدنية و التبعية للإقتصاد الفلسطيني، وبالتالي لابد للإتفاقيات الفلسطينية من معالجة القضايا العمالية، والعمل على إكتساب إمتيازات خاصة لتشجيع الصادرات الفلسطينية من جهة و تشجيع الإستثمارات الأجنبية من جهة أخرى.

4- الحصول على إقرار بالوضع التنموي الفلسطيني المتدني:

و هذا أمر يحصل عند الإتفاقيات ما بين الدول المتطورة و تلك النامية أو الأقل تطوراً، لذلك يجب على الفلسطينيين أن يتنبهوا إلى مدى المخاطر و الأضرار التي لحقت بالإقتصاد الفلسطيني كنتيجة للإحتلال الإسرائيلي، والحاجة الفلسطينية للتنمية.

5- تشكل الحالة الفلسطينية الإقتصادية، حالة خاصة، وحاجة الإقتصاد الفلسطيني الماسة للإستثمارات العامة في مجالات البنية التحتية الإقتصادية و الإجتماعية فرصة للمطالبة بمعاملة خاصة في الإتفاقيات التجارية للسماح للسلطة الوطنية الفلسطينية بتقليص الضرائب الجمركية و

الرسوم الأخرى بصورة أبطأ من الأطراف الأخرى الموقعة على الإتفاقيات. و ذلك لضمان تدفق الإيرادات العامة عند تحويل العلاقة التجارية بعيداً عن إسرائيل، و بإتجاه شركاء آخرين.

ج- تقييم اتفاقية باريس من خلال معايير التقييم

ان أهمية الاتفاق الإقتصادي الفلسطيني _ الإسرائيلي تكمن في كونه المؤشر والمحدد الرئيسي للسياسات الإقتصادية والتجارية الفلسطينية الخارجية.

كذلك لكونه يلعب دورا مهما في تحديد مسار العلاقات الإقتصادية الدولية مع السلطة الوطنية الفلسطينية، ونرى ايضا ان الاتفاق الإقتصادي اعتبر رزمتة كملحق لاتفاقية (أوسلو)، وما تلي هذه الاتفاقيه من اتفاقيات مع أوروبا أو كندا وحتى الدول العربية، وأثرت الاتفاقية الإقتصادية على السياسات المتبادلة ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية والدول المختلفة من حيث فرض الواقع الإسرائيلي بسياساته وقوانينه وانظمتة على معظم العلاقات التجارية الدولية ما بين السلطة الوطنية ودول العالم ذات علاقته، وما نتج عن ذلك من تأثر الأدوات المالية والتجارية الفلسطينية من اعفاءات وجمارك وضرائب وتسهيلات بالادوات الإسرائيلية المقابلة.

كل ما سبق حصل بالرغم من ان الغاية من الاتفاقيات الفلسطينية الأوروبية ومثيلاتها الكندية، كانت تعزيز وتقوية الإقتصاد الفلسطيني الناشئ ودعم التنمية الفلسطينية، وبالتالي الدفع قدما بخطوات العملية السياسية سواء ما بين الجانب الإسرائيلي والفلسطيني أو الإسرائيلي مع المنطقة العربية المحيطة. و اذا ما اخذنا المعايير العامه وتلك الخاصة بالحالة الفلسطينية السابقة الذكر واعتبرناها مؤشرا لتقييم الاتفاق الفلسطيني _ الإسرائيلي فاننا نجد مايلي:

أولا:تقييم إتفاقية باريس حسب المعايير العامه:

1- النفاذ إلى الاسواق:

أ- استغلت إسرائيل الكثير من مواد وبنود الاتفاقية كعوائق لحركة البضائع الفلسطينية مثل شهادات المنشأ والصحة والمواصفات.

ب- استخدمت إسرائيل الجانب الأمني كذريعة لتأخير البضائع الفلسطينية الواردة عبر المعابر الإسرائيلية، تحت حجة التفطيش الأمني.

ج- خالفت إسرائيل الكثير من بنود الاتفاقية باغلاقها المعابر امام البضائع الواردة أو حتى المصدرة من وإلى المناطق الفلسطينية، وذلك تحت حجج الأوضاع الأمنية غير المستقرة واستخدمت الاغلاقات كوسيلة لقمع الانتفاضة والتأثير على الفلسطينيين.

2- الدولة الأولى بالرعاية:

بالرغم من ان الغاية من الاتفاق الإقتصادي هو تعزيز الحالة السياسية وتقدمها، الا انه غاب عن الاتفاقية معيار الدولة الأولى بالرعاية، حيث ان حاله الفلسطينية الإسرائيلية التجارية تظهر وكأنها منطقة تجارة حرة، لكن الواقع العملي يظهر ان ذلك هو صحيح لكن من طرف واحد، حيث تتحرك البضائع والخدمات والسلع الإسرائيلية وتنتقل بحرية تامه في المناطق الفلسطينية اما تلك الفلسطينية فتواجه عقبات وعراقيل جمه وهذا يؤثر على المناخ الاستثماري المتوقع في المناطق الفلسطينية، لعدم وجود متطلبات الامان الإقتصادي، فمعيار الدولة الأولى بالرعايه كان من الواجب ذكره والنص عليه في الاتفاقية حتى يتسنى للإقتصاد الفلسطيني بالنهوض، واذكر هنا بان الاتفاق التجاري الاردني _ الإسرائيلي نص على مبدأ " الدولة الأولى الرعايه " حيث يعامل الطرفان الاردني والاسرائيلي بعضها البعض معاملة الدولة الأولى بالرعايه، وللعلم لم يمنح الاتفاق الفلسطيني مع الاردن ولا مثيله مع مصر أو حتى تونس أو المغرب الإقتصاد الفلسطيني معاملة " الدولة الأولى بالرعايه " (1).

(1) تقرير حول التجارة الخارجية الفلسطينية المصرية واقفها وآفاقها المستقبلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس 2000.

3- مبدأ المعاملة الوطنية:

بالرغم من عدم ورود نص صريح حول " المعاملة الوطنية " في الاتفاق الإقتصادي الموقع بين الجانبين الفلسطيني والاسرائيلي، الا انه وفي البند (13) مادة (3) ⁽¹⁾ نص على ان على إسرائيل ان تلتزم بمعاملة الصادرات والواردات الفلسطينية على المعابر الإسرائيلية معاملة الصادرات والواردات الإسرائيلية.

4- مبدأ تبادل المعلومات والوضوح في الاجراءات والقوانين ⁽²⁾

لم يرد في الاتفاق مواد خاصة بتبادل المعلومات وشفافيه الاجراءات والقوانين التي تخص حركة السلع والافراد بين الإقتصاديين، وبالتالي ليس هناك أي التزام لاي من الطرفين لتوفير تفاصيل حول اجراءاته وقوانينه ذات العلاقة، ما قد يشكل عائقا يحول دون قدرة السلع الفلسطينية على المنافسة في الاسواق الإسرائيلية، وبخاصة ان الاتفاق السياسي في أوسلو قد نص على ان التشريعات الفلسطينية تخضع للمراجعة الإسرائيلية ولها حق الاعتراض والاستيضاح.

5- مبدأ حسن النية في تفسير مواد الاتفاقية:

وهذا ما لم يرد بنصه في الاتفاق، وترك الامر للطرفين، فكان الطرف الإسرائيلي الأكثر استغلالاً للثغرات الواردة في نصوص الاتفاق وبنوده، ولكن من أجل الاستمرار في فرض سياسته وقوانينه ومن أجل حماية بضائعه والأهمية من ذلك استمرارا في نهجه في ضرب واضعاف الإقتصاد الفلسطيني وانهاكه في حال عدم استطاعته نهيه.

(1) عبد الرزاق، عمر: تقييم الإتفاقيات الإقتصادية و التجارية الفلسطينية الدولية. رام الله: معهد ابحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2002. ص18.

(2) عبد الرزاق، عمر، مرجع سابق، ص28.

6- مبدأ التعامل بالمثل:

بالرغم من ورود مبدأ المساواة والإنصاف نظرياً في الاتفاقية، إلا أن التطبيق العملي على أرض الواقع لم ينفذ إلا في الأمور الشكلية مثل تشكيل اللجنة المشتركة والتساوي في عدد أعضائها من الطرفين، وحق الطرفين في إجراء الفحوص اللازمة من أجل إعطاء الشهادات الخاصة بانتقال الحيوانات، أو بتلك الفحوص الخاصة بالبيئة، إلا أن إسرائيل ما زالت تطبق النهج الاحتلالي القمعي في محاصرة البضائع الفلسطينية ومنع التنقل وفرض سياسة استصدار التصاريح للسماح للبضائع الفلسطينية بحرية الحركة كذلك هو الحال بالنسبة لأفراد الاقتصاد الفلسطيني، في الوقت التي تسمح فيه إسرائيل بحرية الحركة ليست فقط لبضائعها وأفرادها داخل إسرائيل وإنما تسهل تنقلها داخل المناطق الفلسطينية ودون أي إذن من السلطة الوطنية مستغلة بذلك وجودها الاحتلالي داخل المناطق الفلسطينية.

ثانياً: تقييم إتفاقية باريس حسب المعايير الخاصة

1- تعزيز السيادة الفلسطينية:

بنظرة تفحصية، يستطيع أي مراقب أن يحكم على أن السيادة الفلسطينية لم يكتب لها سوى أن تكون على ورق، إلا بعضاً من المظاهر الشكلية والإعلامية، إلا أن جوهر السيادة ومفهومها لم تنطبق على أرض الواقع إلا لأن إسرائيل عطلت تنفيذ ما ورد في الاتفاقية السياسية المرحلية (أوسلو)، أو أنها أجلت للتعاطي بها والتفاوض عليها إلى مرحلة (الحل النهائي).

إن السيادة بكافة جوانبها، هي إحدى مقومات نشوء الدولة أو السلطة، ومن أهمية أشكالها السيادة على الموارد الطبيعية والتي هي أساس السيادة على الأرض، ولكي تتحقق هذه السيادة كان لا بد للسلطة الوطنية الفلسطينية أن تستفيد من مواردها الطبيعية الباطني منها وما ظهر على الأرض، وبالتالي تدفع هذه السيادة قدماً مع عوامل أخرى نحو تعزيز السيادة

الفلسطينية على الإقتصاد الوطني الفلسطيني وبالتالي تعزيزها والدفع قدما باتجاه التتميه الشامله والتي يكون جزءا منها هو التنمية.

الا ان الممارسات الإسرائيلية والعقلية الاحتلالية وما زالت تحكم تصرفات الحكومات الإسرائيلية المتوالية على سدة الحكم في إسرائيل، فان تغير الشكل، الا ان الجور بقي واحدا في تحديد سياسة إسرائيل بالتعامل مع الفلسطينيين شعبا وارضا وهوية، فالتوسع الاستيطاني على حساب الارض الفلسطينية واستغلال الموارد الطبيعية من مياه جوفيه وهدم ما لا يمكن الاستفادة منه اسرائيليا انهك الإقتصاد الفلسطيني وعمل على تعزيز سيادة الإحتلال بدلا من تعزيز السيادة الفلسطينية، اصف إلى ذلك الجوانب الإقتصادية التي وردت في الاتفاق الإقتصادي والتي التزمت إسرائيل بموجبه بتنفيذها والتي من المفروض ان تعزز السيادة الفلسطينية ومن هذه المظاهر⁽¹⁾:

أ- (فرع 2/ مادة 3) حق الجانب الفلسطيني في ممارسة صلاحياته والمسؤوليات في مجال

السياسات والاجراءات الخاصة بالاستيراد والجمارك ". بالنسبة للقوائم B.A2.A1

ب- (فرع 11/ مادة 3) وهو يتعلق بموضوع الصلاحيات فيما يخص السيارات.

ج- (فرع 12/ مادة 3) بالنسبة للبتروول ومشتقاته المستورد من الخارج.

د- (فرع 13/ مادة 3) فيما يخص نقاط الخروج والعبور (المنافذ)، وحق السلطة الوطنييه

الفلسطينية في استخدام كافة نقاط العبور والتزام إسرائيل بمعاملة متساوية للبضائع

الفلسطينية على هذه النقاط (المنافذ) كمثيلاتها الإسرائيلية.

ه- (فرع 4/ مادة 3) والتي أوضحت صلاحيات الفلسطينيين في مجال الشحن ومسؤولياتهم

في مجال التفتيش وتحصيل الضرائب والرسوم وتطبيق السياسات الجمركية المتفق عليها

ومعالجة الاجراءات الجمركية.

(1) ملحق (4) مرجع سابق

و- (فرع 14 أ/مادة 3) واختصت هذه المادة بصلاحيات الجانب الفلسطيني على مسار جمرك المسافرين، ومسؤولياتهم من تفتيش وتحصيل جمارك والرسوم الأخرى على المسافرين للجانب الفلسطيني.

ي- (فرع 16/مادة 3) وهي من أهمية البنود الواردة في الاتفاقية، وهي تتعلق بمقاصة الإيرادات، والتي أساسها المقصد النهائي للبضائع وحق الجانب الفلسطيني بالحصول على الإيرادات الجمركية ضمن هذه المقاصة في فترة زمنية حددت بغضون ستة أيام عمل من تاريخ تحصيل الجمارك والضرائب واية رسوم أخرى تستحق لصالح الجانب الفلسطيني.

ز- (فرع 17/مادة 3) اعطت السلطة الوطنية الفلسطينية الحق في استثناء العائدين للاراضي الفلسطينية من ضرائب الاستيراد على امتعتهم الشخصية من ادوات المنزل وصولا لسياراتهم الخاصة بالاستخدام الشخصي.

س- (مادة 4) وهي التي تتعلق بحق الفلسطينيين بممارسة الصلاحيات والمسؤوليات على جانب المسائل المالية والنقدية، ومن حقهم في انشاء سلطة نقد (PMA) (فرع 1) وصلاحياتها في ايداع الاحتياطات للعمله الاجنبيه والذهب لديها.

ش- (مادة 5) وناقشت مسألة الضرائب المباشرة، حيث منحت الاتفاقية الجانب الفلسطيني الحق في تنظيم، وبشكل مستقل، السياسات الضريبية مثل ضريبة الدخل على الافراد والشركات وضرائب الملكية والضرائب والرسوم البلدية (فرع 1) وحقها في جباية الضرائب على النشاطات الإقتصادية (فرع 2) كذلك حقها في فرض الضرائب على المقيمين ضمن منطقتها (فرع 3). والزمّت الاتفاقية إسرائيل بتمويل 75% من ضرائب الدخل المتحصلة على الفلسطينيين العاملين في إسرائيل لصالح الخزينة الفلسطينية، وكل ضرائب الدخل المتحصلة من عمل الفلسطينيين داخل المستوطنات.

ص- (مادة 8) اقر الطرفان في (فرع 1) بحرية تنقل المنتوجات الزراعية بين الجانبين، وفي (الفرع 2) ظهر مبدأ التبادلية بصورة واضحة فيما يخص الجانب البيطري والوقاية

وفي (فرع 11) اعطت الاتفاقية الجانب الفلسطيني الحق والصلاحية في تصدير منتجاته الزراعية إلى الاسواق الخارجية دون قيود.

ض- (مادة 9) واختصت بالصناعية بدون اية قيود (فرع 1)، وحق الجانب الفلسطيني في تطبيق ما يراه مناسباً لتشجيع التنمية الصناعية (فرع 2)، وحق الجانب الفلسطيني في تصدير منتجاته الصناعية إلى الاسواق الخارجية بدون قيود، واعتماد شهادة المنشأ الفلسطينية (فرع 6).

بالإضافة إلى ما سبق، فالمتابع لمواد ونصوص الاتفاق، يجد وبالرغم من وجود الكثير من التغيرات وعدم التوازن في الالتزامات، إلا أنه يجد أن للجانب الفلسطيني حقوقاً ضمنها الاتفاقية، لكنها بقيت رهناً للموافقة الإسرائيلية والذرائع الوهمية التي اجلت أو الغت تطبيق الكثير من المواد والفروع، والغاية الإسرائيلية هي عدم تعزيز السيادة الفلسطينية بصورة عملية وواقعية.

2- تنويع الشركاء التجاريين وتقليص التجارة مع إسرائيل:

كما يرى (عبد الرازق، عمر 2002) بأن الاتفاق الفلسطيني _ الإسرائيلي قد قنن علاقات اقتصادية قائمه لمدة 27 سنة، وهي الفترة الممتدة ما بين عام 1967 _ ولغاية 1994، أي سنة توقيع الاتفاق فحالة الإقتصاد الفلسطيني كانت تتسم بالتبعيه، بدءاً من اجراءات فتح المنشأة الإقتصادية مرورا بالتراخيص اللازمة لممارسة النشاط الإقتصادي وصولاً لمتطلبات تسويق وبيع الانتاج، وما يتخلل هذه المراحل من عقبات وتبعات وقرارات عسكرية تفعل ما عجزت عنه القوانين المدنييه من نهب وهدم للإقتصاد الفلسطيني أو أي من نشاطاته.

وبالتالي أصبح الحال الفلسطيني تابعاً في مجاله الإقتصادي، وبصوره جبرية، ولد الاتحاد الجمركي _ غير الشرعي _ ما بين اقتصاد شعب يزرع تحت الإحتلال، واقتصاد محتل وهو دولة إسرائيل، هدفه امتصاص الخيرات والموارد الطبيعية للشعب الفلسطيني لصالح بناء

دوله للشعب الإسرائيلي، اذا فهو اتحاد قسري، مارست فيه إسرائيل فرض قوانينها مستخدمة ادواتها المالية من ضرائب وجمارك ورسوم لمدة تجاوزت 27 سنة.

وحتى بعد توقيع الاتفاق الإقتصادي الفلسطيني _ الإسرائيلي، لم تكف إسرائيل عن فرضها لسياساتها الجمركية والضريبية، وحاولت ان تمنع أي نوع من انواع الاستقلال والسيادة الفلسطينية في مجال السياسات الجمركية والضريبية، وماطلت واجلت القضايا الجارية والإقتصادية المهمة للبضائع والافراد الإقتصادية، فقبل الاتفاق كانت هناك شروطا اسرائيلية يملئها الإحتلال، اما الان، فهناك شروطا وضعها الاتفاق واخرى يطبقها الإحتلال.

3- خلق فرص عمل:

بالرغم من ان الاتفاق الإقتصادي الفلسطيني _ الإسرائيلي لم يلزم الجانب الإسرائيلي بتشغيل عدد محدد من العمال الفلسطيني، وانما ذكر في العلاقة المنظمة للعمل بين الطرفين، بانه سيحاول كلا الجانبين الحفاظ على اعتيادية حركة العمل بينهما⁽¹⁾. وتركزت باقي مواد علاقة (العمل) بين الطرفين فقط على المواد المتعلقة بالحسومات والاقتطاعات وتنظيم تحويلها الجزء البسيط للسلعة الوطنية الفلسطينية متمثلة بهيئة المعاشات والضمان الاجتماعي والتأمين الصحي، واشترطت عدم مطالبة السلعة الوطنية الفلسطينية بالحسومات السابقة لتوقيع الاتفاقية وظهر هذا المبدأ جليا في النص.

الحسومات التي يجب نقلها إلى السلطة الفلسطينية هي تلك التي حصلت بعد تاريخ توقيع الاتفاقية من اجور الفلسطينيين العاملين في إسرائيل ومن اصحاب العمل الذي وظفهم⁽²⁾ والمتتبع لبنود مواد اتفاقية العمل يلاحظ بان إسرائيل لم تحاول توفير فرص عمل بصورة ملزمه، وذلك تشجيعا منها للعمل في إسرائيل بصورة غير رسمية وذلك حتى يبقى العامل الفلسطيني رهين حسن نوايا المشغل الإسرائيلي، وحتى يتسنى لجهاز التوظيف الإسرائيلي والخزينة الاسرائيلية التهرب من الالتزامات الماليه تجاه خزينة هيئات السلطة الوطنيه ذات

(1) (فرع 1/مادة 7) من الملحق الاقتصادي

(2) (فرع 13/مادة 7) من الملحق الاقتصادي.

العلاقة، وذلك بالرغم من ان المشغل الإسرائيلي يقوم بحسم هذه المبالغ، من تأمين وتقاعد وضمان وبدل توظيف وتصاريح، لصالح الهيئات الإسرائيلية ذات العلاقة، التي لا يعترف جهاز التوظيف الإسرائيلي سوى بالعامل الفلسطيني (المرخص) وهم قلة مقارنة مع عدد العمال الفلسطينيين في إسرائيل.

مما سبق، نجد ان الجانب الإسرائيلي لم يعمل منذ البداية وتوقيع الاتفاقية على تعزيز الإقتصاد الفلسطيني ولم يحاول، ضمن امكانياته الكبيرة المنتفذة حماية العامل الفلسطيني وتوفير فرص العمل المناسبة للعمالة الفلسطينية، بل على العكس، نجد الجانب الإسرائيلي يضع المعوقات والعراقيل امام حركة العمال الفلسطينيين تحت ذرائع الامن الإسرائيلي.

4- الحصول على اقرار بالوضع التنموي الفلسطيني المتدني:

ان عدم اقرار الجانب الإسرائيلي بالوضع التنموي الفلسطيني مرده كون الإحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة لمدة تجاوزت 27 سنة قبل توقيع الاتفاقية، هو السبب الرئيسي في هدم وتدمير اسس الإقتصاد الفلسطيني وخلق اقتصاد تابع للإقتصاد الإسرائيلي، وان اقرار الجانب الإسرائيلي سيكون بمثابة اعتراف بالدور الإسرائيلي الهدام طوال حقبة الإحتلال، وبالتالي اعتراف بالاضرار التي لحقت بالحالة الإقتصادية الفلسطينية، ويلاحظ ايضا ان الاتفاق لم يقر بالوضع التنموي الفلسطيني المتدني وذلك من خلال عدم منح أي امتيازات للجانب الفلسطيني مثل الدولة الأولى بالرعاية " أو " التماثلية " أو " المعاملة الوطنية "، وحتى حين تم التفتيش واقرار اقامة المناطق الصناعية والاستثمار الاجنبي، وضع الجانب الإسرائيلي نفسه ندا للإقتصاد الفلسطيني الناشئ، وشريكا في المكاسب.

5- أهمية الإيرادات العامه:

بالرغم من أن الاتفاق نظم عملية تحويل الإيرادات الجمركية والضريبية والرسوم المترتبة للخزينة الفلسطينية وهدف إلى تنمية النشاطات الإقتصادية بالدرجة الأولى من قبل الخزينة الإسرائيلية، الا ان الاتفاق لم يربط هذه الالتزامات باي جزاء، وهذا ما دفع إسرائيل إلى

استخدام هذه الإيرادات كإداة عقاب وضغط على السلطة الوطنية الفلسطينية، ترتب عليها انهاك الإقتصاد الفلسطيني وظهور العجز بتغطية الإنفاق العام على متطلبات الموازنه، ناهيك عن انكار الجانب الإسرائيلي للإيرادات المستحقة على الجانب الإسرائيلي طوال فترة احتلاله للاراضي الفلسطينية.

الفرع الثالث: تقييم اتفاقية باريس (ما يخص الإيرادات)

ان دراسة وتقييم اتفاقية باريس واطح منها جانب الإيرادات أصبح ضروريا في ظل الظروف الحالية التي يعيشها الإقتصاد الفلسطيني ومن هنا كان لابد من الوقوف على الاتفاقية الفلسطينية الإسرائيلية والتعريف بمدى العدالة المفترضة والمطبقة منها من حيث توزيع الإيرادات محاولا الوصول إلى تقييم الخسائر الفلسطينية الناجمة عن عدم تحصيل كامل الإيرادات سواء من ضرائب الدخل أو ضريبة القيمة المضافة أو الجمارك أو غيرها.

كما أن أهمية الاتفاق الإقتصادي الفلسطيني الإسرائيلي تكمن في كونه المؤشر والمحدد الرئيسي للسياسات الإقتصادية والتجارية الفلسطينية لكونه يلعب دورا مهما في تحديد مسار العلاقات الإقتصادية الدولية مع السلطة الوطنية الفلسطينية إضافة إلى تأثيره على السياسات المتبادلة ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية والدول المختلفة بحيث لا يمكن تجاهل ما يفرضه الواقع الإسرائيلي بسياساته وقوانينه وانظمتة على معظم العلاقات الدولية ما بين السلطة الوطنية ودول العالم وما ينتج عن ذلك من تأثير على الادوات المالية والتجارية من اعفاءات وجمارك وضرائب وغيرها.

وهنا فان الباحث سيقوم باجراء تقييم اتفاقية باريس من الناحية النظرية والناحية العملية بما يتعلق بموضوع الإيرادات العامة في فلسطين.

أ- تقييم نظري لاتفاقية باريس:⁽¹⁾

بعد القيام بقراءة لبروتوكول باريس يمكن أن نخرج بالاستنتاجات التالية:

أولاً: إن الصلاحيات التي منحها البروتوكول للجانب الفلسطيني وكان محروماً منها قبل ذلك تتلخص بالنقاط التالية:

- صلاحية تحديد الضرائب المباشرة (دخل، ملكية، رسوم)
- حصول السلطة الفلسطينية على 75% من الضرائب التي يدفعها العمال الفلسطينيون في إسرائيل و100% من تلك التي يدفعها العمال الفلسطينيون في المستعمرات الإسرائيلية (بعد خصم مصاريف التحصيل البالغة 3%).
- حق السلطة في استعادة الضرائب التي يدفعها المستود الفلسطيني على سلع مستوردة باسمه.
- قدرة السلطة الوطنية على إعادة فتح السوق المالية الفلسطينية وترخيص بنوك فلسطينية وعربية واجنبية وإيجاد سلطة نقدية فلسطينية تتمتع بمعظم صلاحيات البنك المركزي ما عدا إصدار عملة وطنية.
- قدرة السلطة الوطنية على انتهاج سياسة تشجيع وتحفيز النشاط الاقتصادي متحررة من كثير من القيود التي كانت الإدارة المدنية الإسرائيلية تفرضها على الأراضي المحتلة.

ثانياً: لقد اشتملت الاتفاقية على تناقض صارخ بين الأهداف التي حددتها والإمكانات التي سمحت بها لتحقيق تلك الأهداف، فمن الأهداف التي حددتها هي إزالة التشويه الموروث في بنية الاقتصاد والموجود في العلاقات الاقتصادية مع إسرائيل في سياق الالتزام المتبادل والمساواة والعدالة والسماح للسلطة الفلسطينية باعتماد السياسات الكفيلة بتدعيم أسس التنمية الاقتصادية

(1) النقيب، فضل مصطفى، عطيان نصر: واقع ومستقبل العلاقات الاقتصادية الفلسطينية - الإسرائيلية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، 2003 ص26.

المستدامة وفق الأولويات الفلسطينية وكذلك السماح للسلطة الوطنية بتتويج وتقوية التجارة مع الاسواق التقليدية للاقتصاد الفلسطيني واسواق جديدة.

ولقد نص البروتوكول على هذه الاهداف في مقدمته اما في نصوصه فقد وضع عراقيل وقيود تجعل من تطبيق هذه الاهداف امرا مستحيلا فمثلا كيف يمكن لبلد ان ينتهج سياسة تنموية اذا كان لا يملك حق السيادة على موارده الطبيعية ولا يملك حق اختيار السياسات المالية أو النقدية أو التجارية بحرية وكيف يمكن اصلاح الخلل في العلاقة مع الإقتصاد الإسرائيلي اذا كانت إسرائيل تتحكم بالسيطرة على الموارد الطبيعية الفلسطينية وعلى حدود الاراضي الفلسطينية مع العالم الخارجي وعلى حركة الاشخاص والسلع بين الاراضي الفلسطينية والعالم الخارجي بل وبين الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية وتفرض نظاماً ضريبياً معقداً وضع اصلا لحماية الصناعة الإسرائيلية⁽¹⁾.

ب- التقييم العملي لاتفاقية باريس:

من المعروف انه قبل توقيع بروتوكول باريس الإقتصادي كانت إيرادات جميع الضرائب من جمارك ومكوس وضريبة قيمة مضافة وضريبة الشراء تذهب إلى وزارة المالية الإسرائيلية ولكن مهام جباية تلك الإيرادات كانت موزعة بين وزارة المالية داخل إسرائيل والادارة المدنية الاسرائيلية التي كانت تحصل إيرادات ضريبة القيمة المضافة.

ومع توقيع البروتوكول الإقتصادي ما بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل تغيرت قواعد الجباية وتحصيل الإيرادات وتم تطبيق مبدا قاعدة نقطة الاستهلاك والتي تعني ان السلطة الوطنية الفلسطينية هي التي تستحق الإيرادات الضريبية والجمركية المفروضة على جميع البضائع المصنعة في إسرائيل أو التي استوردت عن طريق إسرائيل والمستهلكة في

(1) يشير تقرير منظمة التجارة العالمية WTO الى أن نظام التعرفة الجمركية في اسرائيل من الانظمة المعقدة كما ان لوائح الترخيص والحصص والمنع هي ايضا معقدة، أما انظمة المعايير والمواصفات والمقاييس وبقية العوائق غير الضريبية فهي تعمل بشكل متواصل على حماية الصناعات الوطنية.

المناطق الفلسطينية شريطة ان يكون واضحا أن المصب النهائي لهذه المستوردات هو المناطق الفلسطينية.

وإذا اردنا اجراء تقييم عملي لاتفاقية باريس بما يخص جانب الإيرادات نلاحظ أن المادة الرابعة والخامسة والسادسة تتعلق بالجانب الايرادي حيث تناولت المادة الرابعة المسائل النقدية والمالية وتناولت المادة الخامسة السادسة موضوع الضرائب والإيرادات ويمكن تقييمها على النحو الآتي:

أولاً: سمح للسلطة الوطنية الفلسطينية تحديد معدلات الجمارك وضرائب المشتريات الأخرى على المستوردات السلعية من مصر والاردن والواردة ضمن القوائم (B A2A1) الواردة في بروتوكول باريس ولكن سيطرة إسرائيل على المعابر وتحكمها في تدفق السلع بين الاسواق الفلسطينية والاسواق العربية قلل من إمكانية تنشيط التجارة بالتالي انخفاض نسبة الإيرادات التي تم توليدها من الضرائب والرسوم الجمركية المفروضة على المستوردات الفلسطينية من الاردن ومصر⁽¹⁾.

ثانياً: ان المواد(9) (10)⁽²⁾ الواردة في الملحق الأول من البروتوكول الإقتصادي والتي نصت على اخضاع حركة السلع والبضائع لتدابير امنية اتخذتها إسرائيل للحد من تنقل البضائع والسلع الفلسطينية من والى إسرائيل من جهة ومن جهة أخرى اثرت على حركة الاستيراد والواردات من السلع والبضائع للمناطق الفلسطينية عبر المعابر الحدودية والاسرائيلية وبالتالي إلى تقليص الإيرادات الضريبية والجمركية لخزينة السلطة الفلسطينية.

ثالثاً: بالنسبة لضريبة القيمة المضافة: وبالرغم من أن البروتوكول سمح بان تكون أقل بنسبة 2% مما هي عليه في إسرائيل الا أنها في النهاية هي عبارة عن ممارسة اسرائيلية اكسبها

(1) الجعفري، محمود، العارضة، ناصر: السياسات التجارية والمالية الفلسطينية، 2002، معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية ماس، ص 36..

(2) راجع المادة(9) (10) ملحق (1) من البروتوكول حول العلاقات الاقتصادية بين حكومة دولة اسرائيل و م. ت. ف ممثلة الشعب الفلسطيني.

البروتوكول صفة قانونية فان هذه الضريبة حين تفرض على السلع المستوردة فانها سترفع من كلفة السلع أو تساوي كلفتها بين مناطق الحكم الذاتي وإسرائيل.

رابعاً: نلاحظ أن البروتوكول ايضاً بتحديدته بنسبة ضريبة القيمة المضافة لم يراع أنها لا تتناسب مع الإقتصاد الفلسطيني وذلك بان تخفيض نسبة ضريبة القيمة المضافة سيعمل على توسيع النشاط الإقتصادي الفلسطيني ما يؤدي إلى تحفيز الاستثمار والانتاج وهذا يؤدي إلى توسيع القاعدة الضريبية للقيمة المضافة ويحد من التهرب الضريبي ومن تلاعب المكلفين بالتالي فان تأثير هذه الخطوة على الإيرادات العامة قد يكون سلبياً في المدى المباشر أو القصير ولكنه سيكون ايجابياً بعد تكيف الإقتصاد مع المعدلات الجديدة في المدى المتوسط⁽¹⁾.

خامساً: هناك بعض الذرائع الأمنية الإسرائيلية إضافة إلى سياسة الاغلاق انتهجتها إسرائيل منذ بداية المرحلة الانتقالية وجاء التأكيد هذا لتقرير الأونكتاد 2000 حيث جاء فيه ان إسرائيل تسيطر على الحدود وتتحكم بالمعابر بين المنطقتين الفلسطينية و الدول المجاورة وهذا يعتبر حائلاً دون انفتاح الإقتصاد الفلسطيني على الاسواق العربية⁽²⁾.

إضافة إلى فرض إسرائيل لمعايير غير واقعية للنوعية والمواصفات ادت إلى تعطيل الحركة التجارية وانتقال السلع والبضائع⁽³⁾.

سادساً: هناك أمور غفلت عنها اتفاقية باريس ولم تناقشها كما يجب فمثلاً موضوع العبء الضريبي على مجتمع متدني الدخل خاضعاً للاحتلال ومقارنته بالمجتمع الإسرائيلي ليس صحيحاً لان هناك فرق شاسع في الدخل للجانبين ومن الواجب مراعاة هذه الأمور.

ويمكن اجمال ذلك انه بموجب بروتوكول باريس الإقتصادي فان السلطة الوطنية تتحكم جزئياً بتكوين الإيرادات في الضفة والقطاع بالإضافة إلى توزيع النفقات والمصروفات وقد ترك

(1) عبد الرازق, عمر: مرجع سابق. ص54

(2) تقرير الأونكتاد 2000.

(3) عبد الرازق, عمر: تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية. رام الله: معهد ابحاث السياسات

الاقتصادية الفلسطينية ماس, 2002. ص5..

هذا التحكم الجزئي السلطة عاجزة عن التحكم بالسياسات المالية بشكل تام, حيث يعتمد الإقتصاد الفلسطيني على الإقتصاد الإسرائيلي بالنسبة للقسم الأكبر من المدخولات ومنها الدخل المتحقق من الضرائب على الممتلكات وصادرات القوى العاملة إلى إسرائيل ونتيجة إلى ذلك تحول السلطات أكثر من 60% من موازنة الإنفاق العامة للسلطة الوطنية على شكل عوائد ضريبية القيمة المضافة المفروضة على السلع المستوردة من إسرائيل وضرائب الدخل وتحويلات العمال في إسرائيل والرسوم الجمركية(الاستيراد عن طريق إسرائيل) وبالتالي فإن زيادة الايرادات الفلسطينية تعني زيادة الاستيراد من إسرائيل أو العمل الفلسطيني في إسرائيل اي وبكلمات اخرى زيادة التبعية للإقتصاد الإسرائيلي على المدى الطويل, اما بالنسبة لتحديد معدلات القيمة المضافة ومعدلات الجمارك ورسوم الاستيراد فكلها مرهونة بالمصالح الإقتصادية الإسرائيلية الأمر الذي يجعل الاستفادة الفلسطينية مجرد مصادفة كما ان السلطة الوطنية لم تستخدم حتى الان الادوات المتاحة لها من خلال الاتفاق الإقتصادي فالموازانات حتى الان تتم بالطريقة العشوائية التي لا تعتمد الخطط التنموية للقطاعات المختلفة(كما ان النظام الضريبي بقي كما هو باستثناء بعض التعديلات التي لم تفر كقانون والتي أدخلت على شرائح ضريبية الدخل ولم تستغل السلطة الفلسطينية الامكانية الممنوحة لها في تخفيض قيمة الضريبة المضافة)⁽¹⁾.

وأما فيما يتعلق بالمقاصة فمن الافضل تضيق قاعدة الية المقاصة بين السلطة الوطنية الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية بدلا من الالية الحالية القائمة على اساس الصفقة والفاتورة الموحدة لان ذلك سيؤدي الى الحد من التسرب المالي الذي تعاني منه الالية المحلية وباختصار فان القاعدة الكلية تعتمد على المؤشرات الكلية للعلاقة التجارية بين الإقتصاد الفلسطيني والاسرائيلي لحساب الحقوق المالية المترتبة للسلطة الفلسطينية اما الالية الحالية فتستدي من السلطة الحالية اثبات حدوث كل صفقة تجارية خلال تقديم الفاتورة الموحدة وفق الية متفق عليها⁽²⁾.

(1) مكحول, باسم: الاستثمار والبيئة الاستثمارية في الضفة الغربية وقطاع غزة, 2003 و معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية ماسو ص39.

(2) عبد الرازق, عمر: مرجع سابق, ص54.

الفصل الثاني

محددات الإيرادات العامة في فلسطين

الفصل الثاني

محددات الإيرادات العامة في فلسطين.

إن شح الامكانيات والإيرادات المالية من السمات الاساسية للوضع الفلسطيني ويتمثل هذا الشح في تدني مستوى الحياة، ونفشي مختلف صور الجهل والفقر والمرض، وضعف البيئة الإقتصادية بشكل عام، وتدني مستوى الانتاج والدخل القومي، وعدم توافر الصناعات الحديثة إضافة إلى بدائية وسائل الانتاج والاعتماد على القروض والهبات والمعونات الخارجية والاستيراد من الخارج وضعف الاجهزة الادارية والمؤسسات التشريعية والسياسية إضافة إلى صور الفساد كالرشوة والتهرب من دفع الضرائب.

إن مثل هذه المشكلات لها أثر كبير على الوضع المالي أو أنها نتيجة للوضع المالي فهي حصلت نتيجة لشح الإيرادات العامة، إضافة إلى أنها تسببت بشح تلك الإيرادات وهذا يعني ان هناك عوامل عدة تضافرت معا وشكلت محددات للإيرادات العامة فعملت على خفض حصيلة الإيرادات العامة وهذه المحددات قد تكون اقتصادية أو سياسية أو ادارية أو تشريعية.

وفي هذا الفصل سيقوم الباحث بتناول موضوع محددات الإيرادات العامة وذلك من خلال مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: المحددات السياسية والإقتصادية للإيرادات العامة في فلسطين.

المطلب الأول: المحددات السياسية للإيرادات العامة

المطلب الثاني: المحددات الإقتصادية للإيرادات العامة

المبحث الثاني: المحددات الادارية والتشريعية للإيرادات العامة في فلسطين.

المطلب الأول: المحددات الادارية للإيرادات العامة.

المطلب الثاني: المحددات التشريعية للإيرادات العامة.

المبحث الأول: المحددات السياسية والإقتصادية للإيرادات العامة في فلسطين.

تتعدى الإيرادات حدود مكانتها في الإقتصاد باعتبارها أداة من أدوات السياسة الإقتصادية في الدولة، فالإيرادات بحكم تعريفها وأهميتها وفي ضوء القواعد التي تحكمها والاهداف المبتغاة من تحصيلها تعكس العديد من الاعتبارات الإقتصادية والسياسية ومن هنا وفي هذا المبحث سنبين الاسباب السياسية والإقتصادية التي تعتبر من محددات الإيرادات العامة حيث سيتناول الباحث في المطلب الأول المحددات السياسية وفي المطلب الثاني المحددات الإقتصادية.

المطلب الأول: المحددات السياسية للإيرادات العامة

إن الخطر الرئيسي الذي يتعرض له الوضع السياسي في الضفة الغربية وقطاع غزة هو استمرار الوضع الراهن خاصة فيما يتعلق بالقيود على حركة الاشخاص والبضائع عبر الحدود، إضافة إلى فرص العمل حيث يعول على الجانب الإسرائيلي استقطاب عدد كبير من العمال وفي حالة تردي الوضع السياسي بين الجانبين فان على الجانب الفلسطيني خلق فرص عمل على نطاق واسع، أي أنه سيعول على الانتاج المحلي استيعاب البطالة والداخلين الجدد في سوق العمل، وبالطبع هذا لا يمكن له أن يحدث في ظل الوضع السياسي بشكل عام والوضع الحدودي الراهن اذا لم تتوفر فرص عمل في الخارج وفي ظل استحالة خلق فرص العمل في الداخل سيكون محكوما على مستوى المعيشة لسكان الضفة الغربية بالهبوط⁽¹⁾.

فالوضع السياسي يلعب دورا هاما وخاصة أنه يؤثر على الجانب الإقتصادي والاجتماعي ومن هنا سيتناول الباحث كيفية تأثير العوامل السياسية على الوضع المالي بما يخص الإيرادات من خلال خمسة فروع كالتالي:

(1) ديوان، اسحق، سيف، رضوان: تنمية رغم الصعاب. رام الله: معهد ماس والبنك الدولي، 2002. ص33.

الفرع الأول: الوضع السياسي العام.

الفرع الثاني: الاتفاقيات الاقتصادية.

الفرع الثالث: عدم وجود عملة وطنية.

الفرع الرابع: فواتير المقاصة.

الفرع الخامس: الجمارك والمكوس.

الفرع الأول: الوضع السياسي العام في فلسطين

لم يكن هناك وضوح في تقاسم السلطة السياسية بين هيئات منظمة التحرير الفلسطينية,, الامر الذي أدى إلى إضعاف عملية البناء وانعكس على وزارة المالية وخاصة الإيرادات العامة وذلك من خلال عمليات الإنفاق حيث كان التداخل في الصلاحيات, واختلاط بالمسؤوليات بالإضافة إلى ضعف القضاء مما جعل هناك تعدد في الجهات المخولة في الإنفاق إضافة إلى انتشار الفئوية السياسية والشخصية في ادارة المال العام, مما أدى إلى اضعاف ثقة الجمهور بالسلطة الفلسطينية لغياب المسائلة المالية وترسخ لدى غالبية السكان أن هناك فساد مالي وهدر لايرادات الدولة مما تسبب في ابتعاد الناس عن دفع مستحقات السلطة المالية الأمر الذي أدى إلى التأثير على حجم الإيرادات العامة وانخفاضها.

وعلى الصعيد الآخر اي الوضع السياسي بين الجانب الإسرائيلي والجانب الفلسطيني فالجانب الفلسطيني لا يملك السيطرة على المعابر الدولية أو الداخلية ويخضع لاجراءات الأمن التي أصبحت معقدة وتعمل على اجبار التجار الفلسطينيين على الاستيراد عن طريق الوسيط الإسرائيلي الذي يملك التسهيلات.

وسيطرة الجانب الإسرائيلي على الحدود الخارجية يعتبر من المعوقات التي تحد من إمكانية السلطة الفلسطينية في توسيع النشاط التجاري كما انه يمكن الجانب الإسرائيلي من اغلاق المناطق الفلسطينية وعزلها عن العالم الخارجي الأمر الذي يؤدي إلى انتشار حالة عدم

اليقين بين المستثمرين المحليين والأجانب ودفعهم إلى الاحجام عن الاستثمار في الإقتصاد الفلسطيني فينجم عن ذلك ركود اقتصادي⁽¹⁾.

إضافة إلى ذلك فان الجانب الفلسطيني لا يملك السيطرة على الموارد الفلسطينية مثل الأراضي والمياه ولا يملك القدرة على ممارسة كافة حقوقه مما يجعل وضعه السياسي محددًا للإيرادات العامة لأن أي سلطة تحتاج لأن تمارس كافة حقوقها وسلطاتها على ما تملك حتى تتمكن من رسم الأهداف التي تريدها وتتمكن من دراسة الامكانيات المتاحة ووضع استراتيجيات ملائمة لذلك⁽²⁾.

وعليه فان عدم سيطرة السلطة على كافة الموارد وعدم تمكنها من تبني سياسات ملائمة يحد من امكانياتها و يضع قيودا على حركتها بالتالي يخفض سقف الإيرادات الممكن تحصيلها.

فالوضع السياسي يؤثر بشكل كبير على الوضع المالي خاصة لان الجانب الإسرائيلي يعمل بشكل دائم على تصعيد سياسة الحصار والإغلاق وتقييد العمل الفلسطيني في الإقتصاد الإسرائيلي والتي تلعب دورا رئيسيا لتمويل عجز الميزان التجاري وقد اسهم ذلك في تدهور قدرة الناتج القومي الاجمالي الفلسطيني على تغطية الاستهلاك الاجمالي وتنامي فجوة الموارد⁽³⁾.

(1) مسلماني أحمد وآخرون: الاوضاع الاقتصادية والانسانية في الضفة الغربية. عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط, 1999. ص 19.

(2) النقيب, فضل مصطفى: نحو صياغة رؤية تنمية فلسطينية. رام الله: معهد سياسات الأبحاث الاقتصادية الفلسطيني ماس, 2003. ص 5.

(3) الجعفري, محمود, العارضة, ناصر: السياسات التجارية والمالية الفلسطينية. رام الله: معهد السياسات والأبحاث الاقتصادية الفلسطيني, 2002. ص 31.

الفرع الثاني: الاتفاقيات الاقتصادية:

اعتبر بروتوكول باريس الاقتصادي ملحقا من ملاحق الاتفاق السياسي أوسلو⁽¹⁾ وكان الهدف من هذا الاتفاق تعزيز ما يعرف بالعملية السياسية وتطوير التعامل الاقتصادي ولكن في الواقع أن الاتفاق لم يعمل على تطوير الوضع السياسي أو الاقتصادي، ونلاحظ أن اتفاق باريس كان محددًا واضحًا للسلطة وذلك بما فيه من ثغرات وخاصة الثغرات التي تضبط السلوك الإسرائيلي عند التطبيق، فاتفاق باريس الاقتصادي حقق مكاسب للجانب الإسرائيلي أكثر من الجانب الفلسطيني وعمل على الحد من حقوق السلطة وصلاحياتها بالرغم من أنه كان يحوي جانبًا إيجابيًا ولكن الجانب السلبي طغى على الجانب الإيجابي وذلك لأن الاتفاق ابقى إدارة الموارد الطبيعية والاقتصادية بيد إسرائيل⁽²⁾.

كما أن الاتفاق وبالرغم من أنه أعطى السلطة الفلسطينية حقا في بعض الأمور مثل انتهاج سياسة جمركية مستقلة فيما يخص السلع في القوائم (A1, A2, B) إلا أنه اعتبر محددًا لتجارة السلطة وذلك لأن الكميات كانت محدودة ومعظم السلع الواردة في القوائم لا تفرض إسرائيل عليها جمارك.

كما أن الاتفاق أهمل حقوق الفلسطينيين المتعلقة باستغلال إسرائيل للموارد الفلسطينية وانتقص السيادة الفلسطينية في عدة جوانب منها النقدية والضرائب والجمارك وغير ذلك⁽³⁾.

وإضافة إلى ذلك تضمن الاتفاق الاقتصادي موافقة على فصل الجانب السياسي عن الاقتصادي وذلك بتقديم الاعتبارات الاقتصادية على الاعتبارات السياسية فافتراض الجانب الإسرائيلي إمكانية تطوير العلاقات الاقتصادية دون ربطها عمليا بالناحية السياسية.

(1) جاء في اتفاق أوسلو موافقة فلسطينية على استمرار السيطرة الإسرائيلية على الحدود وتأجيل البت بالأمر الجوهري مما ألقى أي إمكانية لعمل السلطة على تطوير سياستها وخاصة المالية فهي تفقد السيطرة على الحدود أي ان تجارتها محكومة للجانب الإسرائيلي

(2) عبد الرازق عمر: تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، 2002، ص 23.

(3) عبد الرازق، عمر، 1994.

وهذا ليس بالممكن وذلك لأن إسرائيل حتى لو افترضت مبدا حسن النية فانها تمارس في الغالب الضغط الفلسطينيين باي شكل فتستغل الجانب الإقتصادي للضغط على الفلسطينيين سياسيا وكثيرا ما قامت بحجز مستحقات السلطة المالية واحتجاز معظم ايراداتها بهدف الضغط عليها.

والاتفاق لم يتطرق إلى تقديم اي حوافز لدعم الوضع الفلسطيني حتى فيما يخص الصادرات فقد انحصر توجيه الصادرات إلى السوق الإسرائيلية على الاسس نفسها التي كانت سائدة قبل العام 1994 فكثير من السلع كان يتدفق من الاسواق افلسطينية إلى إسرائيل على اساس التعاقد الباطني, كما استمر تصدير السلع الزراعية والسلع كثيفة العمل بناء على الحاجة الإسرائيلية.

وقد انعكس ذلك على تراجع نسبة الإيرادات المحلية المتأتية من الإيرادات الضريبية المفروضة على الانتاج المحلي من الإيرادات الجارية حيث بلغت النسبة 20% عام 1995, وانخفضت إلى 15% عام 1999, وهذا يعني أن التجارة الخارجية كانت اداة لتنفيذ السياسة المالية لزيادة وتكريس الاعتماد على الرسوم الجمركية والضرائب المفروضة على التجارة الخارجية لتمويل الخزينة⁽¹⁾.

وبالمقابل فان السياسة التجارية قد تسببت في الكثير من الاضرار للانتاج المحلي وبالتالي تقليل وتراجع اعتماد السياسة المالية على الجباية المحلية في تمويل الخزينة وذلك بالسماح بزيادة الواردات السلعية على حساب الانتاج المحلي من السلع مقابل التوسع في قطاع الخدمات الرسمي وغير الرسمي حيث تواجه دوائر الضريبة العديد من الصعوبات والمشكلات في تحديد معدلات الضرائب التي يمكن تحصيلها من الانشطة الخدمية واصحاب المهن الحرة والمؤسسات الخدمية التي تقدم الاستشارات والمعاهد التدريبية التي يصعب حصر تغطية انتاجها ودخلها⁽²⁾.

(1) الجعفري, محمود, العارضة, ناصر: مرجع سابق.ص.35.

(2) قامت مديرية ضريبة الدخل في وزارة المالية الفلسطينية بدراسة الاليات المناسبة التي يمكن تبنيها من أجل تديد معدلات الضريبة المفروضة على قطاع الخدمات وبالتالي زيادة الإيرادات المحلية.

واضافة إلى كون اتفاق باريس الإقتصادي محددًا سياسيًا للوضع المالي الفلسطيني نلاحظ أنه يحوي بعض التناقض في هذا الجانب حيث أنه يعمل على تقليص التبعية الإقتصادية لإسرائيل من خلال:

أ- تشجيع الاستيراد المباشر من بقية بلدان العالم لتقليص حجم الاستيراد عبر الوسيط الاسرائيليين.

ب- عقد اتفاقيات تجارية مع بلدان عربية واجنبية في محاولة لتوسيع العلاقات التجارية.

ومن جهة أخرى يعمل على توثيق العلاقات الإقتصادية مع إسرائيل من خلال:

أ- انتشاء مناطق صناعية حدودية مشتركة.

ب- انشاء احتكارات مرتبطة بالسوق الإسرائيلية (البتروك والاسمنت)

اي أن الاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي اتفاق يحوي على ثغرات عديدة وعلى الجانب الفلسطيني التنبه إلى أمور كثيرة يجب توافرها في اي اتفاق مستقبلي ومن هذه الامور:⁽¹⁾

أ- منح ادارة الجمارك الفلسطينية كافة الحقوق والامتيازات التي تتمتع بها أي ادارة جمارك في أي دولة في العالم كالتفتيش والتقدير والتقييم والتخليص.

ب- تحويل مستحقات المقاصة للجانب الفلسطيني بانتظام بعيدا عن التطورات الامنية والسياسية وعدم اللجوء لاستخدامها كأداة ضغط على الفلسطينيين بهدف الحصول على تنازلات سياسية.

ج- فصل الجوانب الأمنية عن الجوانب الإقتصادية في أي اتفاق مستقبلي الأمر الذي يضمن حرية حركة الاشخاص والسلع طوال الوقت دون تآثر بالأوضاع السياسية أي ضمان تحويل المستحقات الضريبية بعيدا عن التطورات السياسية.

(1) النقيب، فضل مصطفى، عطيان، نصر: واقع ومستقبل العلاقات الاقتصادية الفلسطينية الاسرائيلية. رام الله: معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية، 2003.ص19.

د- وقف التسرب المالي الناجم عن الواردات غير المباشرة من إسرائيل وضرائب القيمة المضافة.

هـ - اقرار مبدأ التعويض الإسرائيلي من الاعلاق الداخلي والخارجي للمناطق الفلسطينية, اذا ما حدث لاعتبارات آنية قد تقتضي الاعلاق المؤقت.

و- ضمان السيطرة الفلسطينية على الحدود والمنافذ الدولية (المطار, الميناء والمعابر البرية).

يتضح مما سبق ان الاتفاقات الاقتصادية لم تكن بمستوى امال الشعب الفلسطيني وتطلعاته فاتفاق باريس الاقتصادي لم يكن بمجمله لصالح الشعب الفلسطيني, حيث نجحت إسرائيل من خلال هذا الاتفاق في التدخل في العديد من القضايا السياسية والاقتصادية والمالية التي تخص الجانب الفلسطيني كما أنها نجحت في تقليل الاثار المتوقعة للنشاط الاقتصادي الفلسطيني على الاقتصاد الإسرائيلي وجاء ذلك على حساب المستهلك والمنتج الفلسطيني وعلى حساب القرار الفلسطيني ومبدأ العدالة والاحترام والمعاملة بالمثل الذي ورد في الاتفاق.

فالاتفاق الاقتصادي اعطى إسرائيل حق تغيير معدلات الجمارك والرسوم والقيمة المضافة دون قيود في حين حرم الفلسطينيين من تغيير معدلات الرسوم والجمارك الا على سلع معينة وحرمه ايضا من تخفيض معدلات الضريبة المضافة بنسبة تزيد عن (2%).

اي أن الاتفاق الفلسطيني - الإسرائيلي شكل محددًا وعائقًا أدى إلى خفض الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية وذلك من خلال احتواءه للثغرات التي كانت في صالح الجانب الإسرائيلي.

والمهم هنا أن اتفاق باريس الاقتصادي أبقى السياسات المالية الفلسطينية رهينة للسياسات المالية الإسرائيلية مما جعله محددًا رئيسيًا للإيرادات العامة.

الفرع الثالث: عدم وجود عملة وطنية

من المعروف ان الإقتصاد الفلسطيني لازال مرتبطا بالإقتصاد الإسرائيلي ومن المعروف ايضا ان اتفاق باريس الإقتصادي نص على ابقاء الشيكل عملة رسمية للتداول وهذا الأمر قد زاد من ارتباط الإقتصاد الفلسطيني بالاسرائيلي, ولكن هذا الارتباط قد عرض الإقتصاد الفلسطيني لموجة من التضخم اعلى من الإقتصاد الإسرائيلي وذلك بسبب الفرق الكبير في مستوى المعيشة وحجم الناتج القومي بين الإقتصاديين, وهذا بدوره سيؤدي إلى زيادة في أسعار السلع والخدمات تفوق قدرة المستهلك الفلسطيني مما يؤثر على حجم الطلب الفعال ومن ثم يؤثر ذلك على حجم الانتاج ومن ثم على حجم الإيرادات الفلسطينية⁽¹⁾.

وان اعتماد الإقتصاد الفلسطيني على العملة الإسرائيلية وعدم وجود عملة وطنية يمكن ان يؤثر على الإيرادات العامة من ناحية أخرى وهي ان غالبية الإيرادات العامة التي تحصل عليها الخزينة الفلسطينية تتم بالشيكل وهي حصيلة الضرائب والرسوم الجمركية التي تتولى الأجهزة الرسمية تحصيلها اما مباشرة أو عن طريق اقتطاع حصتها من الضرائب التي تتولى الأجهزة الإسرائيلية تحصيلها.

كما ان الجانب الإسرائيلي لا يعنى بحالة التضخم التي قد تصيب الإقتصاد الفلسطيني لانه يعتمد على برامج معالجة للتضخم فيعمل الجانب الإسرائيلي على ربط الاجور بجدول غلاء المعيشة بين مواطنيه, أما الفلسطينيين فقد واجهوا ذلك باستثمار الاصول المالية وخاصة الدينار الاردني والذهب والدولار الأمريكي وبقي الشيكل الإسرائيلي وسيطا للتبادل بينما قام الدينار الاردني بحفظ القيمة واستخدامه كوحدة قياس للعقود.

ومن هنا على السلطة الوطنية العمل بشكل جاد من أجل اصدار عملة وطنية وخصوصا ان هناك فئات كثيرة متضررة من التقلب في قيمة الشيكل وأهمها:

(1) مسلماني أحمد, صبيح عمران, عبد الهادي, مها: مرجع سابق. ص49.

أ- اصحاب الدخول المرتبطة بالشيكل وخاصة العمال حيث لحق بهم ضرر كبير نتيجة لانخفاض عائداتهم.

ب- المدينون والمقترضون بالعملات الاجنبية، ويعتبر التجار في طليعة هذه الفئة.

ج- اصحاب الودائع بالشيكل حيث تاثروا سلبا بتخفيض قيمة الشيكل ومن المعروف أن هذه الودائع تشكل مبالغ ضخمة.

ولا ننكر أنه حصل بعض الترتيبات المالية والنقدية خلال الفترة الانتقالية كانت افضل من الترتيبات السابقة ومنها أعيد فتح المصارف العربية وانشأت مصارف جديدة ترصدها سلطة النقد الفلسطينية التي تقوم ببعض مهام المصارف المركزية، إضافة إلى عدة ترتيبات أخرى ولكن كل هذه الأمور والترتيبات لم تمنح سلطة النقد حق اصدار عملة وطنية، وعدم اعطاء السلطة الحق في اصدار العملة فانه يبطل فعالية السياسة النقدية.

وبقي الجانب الفلسطيني يستخدم العملة الإسرائيلية والاردنية كعملة قانونية اي أصبح هناك ازدواج في العملة أدى إلى تقليل قدرة المصارف التجارية على اداء وظيفتها في تمويل اجال استحقاق الديون بسبب تفاوت عملة الاصول والخصوم وهذا التفاوت يجعل المصارف تحجم عن تقديم قروض طويلة الأجل مما يؤدي إلى الحد من زيادة الإيرادات العامة للسلطة الوطنية التي تحصل عليها نتيجة للاستثمار وذلك لان وجود عملتين يعرض الإقتصاد الفلسطيني للصدمات التي قد تنشأ في الاردن وإسرائيل مما أدى إلى احجام البنوك عن اعطاء القروض حتى الاستثمارية منها.

وبما ان عدم وجود عملة وطنية له أثر واضح على الوضع المالي للسلطة فيجب ان يسعى الفلسطينيون إلى حيازة عملة وطنية تكون أكثر استقرارا من غيرها.

وبما ان السلطة الوطنية الفلسطينية عاجزة عن تغيير هذا النظام النقدي والحصول على حق في اصدار عملة وطنية خاصة بها فانه يجب عليها العمل من أجل تحقيق الهدفين التاليين.⁽¹⁾

أ- تمكين الحكومة الفلسطينية من تحصيل جميع الإيرادات من رسوم صك العملة التي تعود للإقتصاد الفلسطيني وسيتسنى زيادة هذه الإيرادات حالما تتولى سلطة النقد الفلسطينية اصدار عملة وطنية.

ب- بث الثقة في ثبات المستوى العام للأسعار وفي سلامة النظام المالي حتى يؤدي ذلك إلى زيادة الاستثمارات المحلية والأجنبية في المدى الطويل.

ولا بد من ذكر مدى تأثير غياب العملة الوطنية على الإيرادات العامة من خلال تأثير غيابها على البنوك، فالفلسطينيون حالياً كما ذكرنا لا يملكون عملة خاصة بهم ولذلك تسمح البنوك في الضفة الغربية والقطاع بفتح حسابات بعدة عملات مما يضع البنوك أمام عدد من التحديات سببها غياب العملة الوطنية وهذه التحديات هي:⁽¹⁾

أ- قد ينشأ اختلال بين تركيبة عملة الودائع وتركيبه عملة القروض، مما يقلل احتمال الاقراض بهدف عدم التعرض لمخاطر اختلاف سعر العملة.

ب- في ظل غياب عملة وطنية لا تستطيع سلطة النقد خلق النقود، مما يجعل قيامها بدور مقرض الملجأ الأخير صعباً وإذا لم تستطع سلطة النقد الفلسطينية خلق النقود فان المصادر الوحيدة المتوفرة لديها هي راس مالها إضافة إلى الاحتياط الاجباري المودع من قبل البنوك، قد تكفي هذه المصادر احتياجات السيولة العادية للبنوك التجارية ولكنها لا تكفي للتعامل مع أزمة سيولة عامة أو تجنب افلاس بنك رئيسي.

(1) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، 2001، الاقتصاد الفلسطيني، ص32.

(1) حامد، أسامة: النظام المصرفي الفلسطيني. رام الله: معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس، 1996. ص1

ت-ان غياب عملة وطنية وانفتاح الإقتصاد الفلسطيني سهل لسكان الضفة والقطاع الايداع في الخارج, كما سمح للبنوك العاملة في الضفة الغربية والقطاع أن تحصل على موجودات أجنبية دون تعريض نفسها لتذبذبات العملة وهذا يجعل من الصعب على صانعي السياسة الفلسطينية التأثير على أسعار الفائدة المحلية مما يحد من تأثيرهم على الاقراض من قبل البنوك ويصعب انتهاج سياسات مستقلة دون السيولة ومتطلبات الاحتياطي.

الفرع الرابع: فواتير المقاصة

ورد بالمادة السادسة من بروتوكول العلاقات الإقتصادية بين حكومة إسرائيل و منظمة التحرير الفلسطينية انه سيكون هناك تسوية لإيرادات ضريبة القيمة المضافة بين إدارتي ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلية و الفلسطينية وفق الشروط التالية⁽¹⁾:

أ- تطبق تسوية ضريبة القيمة المضافة على المعاملات المالية وبين الشركات المسجلة لدى إدارة ضريبة القيمة المضافة في الجانب الذي تقيم فيه.

ب- سوف يتم تطبيق إجراءات معينة لتسوية ضريبة القيمة المضافة المستحقة من المعاملات المالية من قبل الشركات المسجلة لإغراض ضريبة القيمة المضافة و من هذه الإجراءات أن تستخدم فواتير خاصة خصيصاً لهذا الغرض و نقصد للمعاملات المالية والشركات المسجلة لدى الطرفين وهذه الفواتير الخاصة هي ما يطلق عليها الفواتير الموحدة (فواتير المقاصة) و تكون ضمن الشروط التالية⁽²⁾:

- تكون هذه الفواتير باللغة العربية و العبرية وتوجد لدى المكلفين اللذين يتعاملون مع الطرف الآخر بحيث يسلم البائع الفلسطيني للمشتري فاتورة تختلف عن تلك التي يسلمها المكلف الإسرائيلي.

(1) تقرير حول محاسبة الضرائب حاتم يوسف جامعة بير زيت 2000.

(2) علاونة، عاطف: السياسة الضريبية الفلسطينية. رام الله: معهد ابحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني، 1994.

- يتم طباعة هذه الفواتير بواسطة دائرة ضريبة القيمة المضافة في إسرائيل و الضفة الغربية و تكون الفاتورة من خمس نسخ بألوان مختلفة و يتوجب على كل مكلف تقديم هذه الفواتير إلى دائرة الضريبة المعنية و التي يتبع إليها المكلف المعني.
- تسلم الفواتير إلى الدوائر فوراً لتتم مقاصتها في العشرين من كل شهر.

أما بالنسبة لمفهوم فاتورة المقاصة فهي: عبارة عن أحد المستندات الداخلية في النظام المحاسبي المتبع من قبل المشتغلين المسجلين رسمياً في دائرة ضريبة القيمة المضافة، و هي فاتورة خاصة حدد نظام مسك الدفاتر المواصفات الواجب توافرها في هذه الفاتورة حتى يمكن إعادتها وقبولها في الدوائر الضريبية⁽¹⁾.

أما خصائص فاتورة المقاصة فهي:

- أ- عبارة عن فاتورة خاصة تستعمل في إثبات عمليات الصفقات التجارية و الخدمات بين المشتغلين المرخصين فقط.
- ب- تستخدم ليس فقط عمليات الشراء و البيع و إنما أيضاً لتبادل الخدمات و يمكن استعمالها من قبل المؤسسات غير الربحية.
- ت- ذات شكل خاص، الفاتورة الصادرة من الجانب الفلسطيني يكون مكتوب عليها حرف P و هو الحر الأول من كلمة Palestine و الفاتورة الصادرة من الجانب الإسرائيلي يكون مكتوب عليها I وهو الحرف الأول من كلمة إسرائيل.
- ث- تستعمل فقط عند تبادل الصفقات التجارية أو الخدمات مع إسرائيل، أما داخل الضفة الغربية وقطاع غزة و منطقة أريحا ويتم تبادل الفواتير الضريبية العادية و ليست فواتير المقاصة.
- ج- بدون هذه الفواتير المتبادلة مع الجانب الإسرائيلي لا يمكن لدوائر الضريبة الفلسطينية خصم الضريبة الإضافية المتحققة على هذه الفواتير.

(1) علاونة، عاطف: السياسة الضريبية الفلسطينية. رام الله: مرجع سابق. ص 92

ح- تتكون هذه الفواتير من خمس نسخ، الأولى و الثانية تعطى للمشتري أو متلقي الخدمة و باقي الفواتير تبقى في حوزة المشتغل مصدر الفاتورة لاستعمالها في تنظيم حساباته.

خ- إن مدة صلاحية الفاتورة القانونية هي ستة اشهر من تاريخ إصدارها.

د- يجب ان تعبا الفاتورة بخط واضح و ان تكون الأرقام المكتوبة باللغة الإنجليزية فقط.

وبالنسبة لأهمية فواتير المقاصة في الجانب المالي للسلطة الفلسطينية فهي ذات أهمية بالغة فيما يتعلق بالإيرادات العامة حيث ان حجم التبادل التجاري مع إسرائيل كبير جداً فكل مشتريات الضفة الغربية و قطاع غزة هي من إسرائيل إضافة إلى أن فواتير المقاصة لاتقل قيمتها سنوياً عن 200 مليون شيكل و في حالة عدم الحصول على مثل هذه الفواتير من الجانب الإسرائيلي يكون التاجر الفلسطيني قد اضاع مبالغ الضريبة الإضافية المدفوعة في إسرائيل، في حين ان التاجر الإسرائيلي يلتزم بالحصول على مثل هذه الفواتير من التجار الفلسطينيين عند تحقق البيع و الشراء بين الجانبين، و في مثل هذه الحالة يلتزم الجانب الفلسطيني عن طريق لجنة المقاصة ان يدفع للجانب الإسرائيلي مقدار ما تم دفعه من الـ 17% من قبل التجار الإسرائيليين في الضفة الغربية و القطاع.

والإلتزام بفواتير المقاصة لا يعتبر واجباً وطنياً أو دينياً فقط، وإنما واجباً حتمياً على التاجر من أجل الحفاظ على الحق المالي للسلطة الفلسطينية لأن الجانب الفلسطيني إذا ما التزم بتلك الفواتير فان ذلك يعني تحقيق أموالاً تسهم بزيادة حجم الإيرادات العامة و تخفف من العبء الضريبي المحلي في الإقتصاد الفلسطيني، و من ثم رفع الناتج المحلي و مع زيادة الناتج المحلي وتخفيف العبء الضريبي فمن الطبيعي أن تزداد الإيرادات العامة.

ولا بد من القول ان فواتير المقاصة تحدث خلل في مصادر الإيرادات العامة وذلك بسبب أليتها التي تعتمد على تفاصيل الصفقات التجارية بين الجانبين و المقاصة تعتبر من المحددات العامة حيث أنها تشكل 60% من إجمالي الإيرادات العامة المحلية مما جعلها اداة ابتزاز تملكها

إسرائيل ضد السلطة الفلسطينية فتقوم باحتجاز مستحقات السلطة غالباً بهدف سياسي و هو وقف المقاومة⁽¹⁾.

وبناء على ذلك فيجب وقف الإعتماد المفرط في تمويل الإنفاق لدى السلطة على الإيرادات من المقاصة حيث ان هذا الوضع أدى إلى الإرتهان الفلسطيني لإسرائيل، و خاصة ان الإعتماد الفلسطيني على الرسوم الجمركية المفروضة على الواردات كمصدر لتمويل الإنفاق العام الذي يؤدي إلى تقليص نمو الواردات أو الحد منها، وذلك لأنه لم يتوافق مع سياسات تهدف إلى تشجيع المنتج المحلي وحفز التصدير وهذا يعني ان فواتير المقاصة تعمل على خفض حجم الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية وذلك لكونها سبباً رئيساً في زيادة الإرتهان و التبعية للجانب الإسرائيلي⁽²⁾.

الفرع الخامس: الجمارك و المكوس:

إندمج الإقتصاد الفلسطيني بحيث أصبح جزءاً منه، مما أدى إلى تطبيق سياسة الإقتصاد والجمارك الإسرائيلية على واردات الإقتصاد الفلسطيني من خارج إسرائيل. حيث كانت تدخل عن طريق المعابر الجوية و البحرية الإسرائيلية و تتقاضى الجهة الإسرائيلية من الجمهور الفلسطيني حسب التعرفة الجمركية الإسرائيلية، وتحول هذه العائدات إلى دائرة الجمارك والضرائب المدفوعة على واردات الإقتصاد الفلسطيني من الخارج سواء كان الإستيراد بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بشرط ان تكون الوجهة النهائية لهذه المستوردات هي منطقة الحكم الذاتي حيث تحول دائرة الجمارك الإسرائيلية جميع هذه المبالغ إلى حساب السلطة الوطنية الفلسطينية.

كما ان إتفاق باريس ضم معادلة متساوية للمستورد الإسرائيلي و الفلسطيني، و المستورد الفلسطيني لو تصرف بالشكل المطلوب يمكن ان يصل حجم الجمارك و الضرائب

(1) عبد الرازق، عمر الرمال، إياد مسيف، مسيف: تقييم أداء وزارة المالية الفلسطينية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الإقتصادية، 2004. ص 56.

(2) الجعفري، محمود العارضة، ناصر: السياسات التجارية والمالية الفلسطينية وتأثيرها على العجز في الميزان التجاري والعجز في الموازنة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطينية ماس، 2002. ص 18.

غير المباشرة المجباة على الواردات الفلسطينية حوالي 120 مليون دولار الأمر الذي يؤدي إلى تخفيف العبء الضريبي المحلي.

و بما ان الإيرادات من الجمارك تعتبر من أهم مصادر الإيرادات العامة وذلك لدورها الهام في تغطية النفقات وذلك فأن على السلطة الوطنية أتباع سياسات جمركية تعكس إرتفاع حجم الإيرادات الجمركية المحلية، و تتلخص السياسات الجمركية الفلسطينية في الخطوات التالية⁽¹⁾:

أ. استخدام نفس النسب الجمركية الإسرائيلية حتى على السلع الواردة في القوائم , A1,A2, B, والسيارات و المحروقات.

ب. الإتجاه إلى استيراد السلع A1,A2 من الأردن و الدول العربية.

ج. التأكيد على عدم الإعفاء الجمركي لجميع مشتريات السلطة الوطنية الفلسطينية و التبرعات العينية ومستلزمات المشاريع التي تنفذ من قبل المؤسسات الخيرية غير الرسمية و الدولية و تحميل الجهة المستفيدة الجمارك على الإستيراد الضروري لتنفيذ تلك المشاريع.

وتعتبر الجمارك و المكوس محدداً من محددات الإيرادات العامة وذلك بسبب الضعف الذي تعاني منه الدوائر المسؤولة عنها حيث لم يكن هناك دور واضح لدائرة الجمارك و المكوس خصوصاً في الفترات الأولى بسبب حداثة العمل الجمركي ونقص الخبرة في إدارة الضرائب غير المباشرة إضافة إلى اشكاليات ناتجة عن تطبيق اتفاق باريس خاصة فيما يتعلق بوجود معابر فلسطينية بشكل محدود و هامشي.

ولكن بعد ذلك أصبحت دائرة الجمارك و المكوس تلعب دوراً أكثر أهمية بسبب التعقيدات الناشئة عن تطبيق الإتفاقيات الإقتصادية فيما يتعلق بمقاصة إيرادات الضرائب غير المباشرة الناشئة عن ضرائب الإستيراد و ضريبة القيمة المضافة و ضريبة الشراء فترتب عليها مهام واهداف عديدة.

(1) علاونة، عاطف: السياسة الضريبية الفلسطينية. رام الله: مرجع سابق. ص 9.

ويمكن تلخيص أهم مهام دائرة الجمارك و المكوس كالتالي⁽¹⁾:

- أ. إدارة و متابعة تحصيل ضريبة القيمة المضافة في المناطق الفلسطينية كافة.
- ب. الرقابة على إجراءات الإستيراد و التصدير و تحصيل الإيرادات العامة المتعلقة بها عبر عملية المقاصة مع إسرائيل.
- ت. متابعة دخول البضائع عبر المعابر الفلسطينية ومكافحة التهرب الضريبي.
- ث. جمع المعلومات المتعلقة بالتجارة الخارجية و تنظيمها بأغراض إحصائية.
- ج. الرقابة على العمليات التجارية و على شهادات المنشأ.

أما أهداف دائرة الجمارك و المكوس تتلخص في النقاط التالية:

- أ. رفد خزينة السلطة بالإيرادات المحلية من خلال تحصيل الحقوق المالية الفلسطينية من إسرائيل و غيرها.
- ب. منع دخول البضائع و المواد الممنوعة و المهربة من أجل حماية المجتمع من الأخطار.
- ت. توفير معلومات دقيقة عن التجارة الخارجية الفلسطينية.
- ث. رفع كفاءة الموارد البشرية في الضرائب غير المباشرة.

ولا زالت الجمارك و المكوس تلعب دوراً هاماً وذلك لإعتماد الإيرادات العامة على الإيرادات الضريبية و الجمركية المفروضة على الواردات وقد شكل هذا الإعتماد ضغطاً على السياسات المالية الحكومية مما حد من قدرتها على تقليص الواردات⁽¹⁾, و مما ابقى الإيرادات الجمركية من أهمية موارد الخزينة وذلك لأن زيادة الواردات السلعية تؤدي إلى زيادة الإيرادات الجمركية و من ثم زيادة الإيرادات العامة.

(1) عبد الرازق، وآخرون: مرجع سابق. ص 28.

(1) الجعفري، محمود العارضة، ناصر: مرجع سابق. ص 69.

ولكن هذه الزيادة تكون بنسبة أقل بكثير من الزيادة في الإنفاق الحكومي، أي ان زيادة الواردات تؤدي إلى زيادة العجز و اتساع الفجوة بين الإيرادات والنفقات, وهذا يعكس الخلل الذي يعاني منه الإقتصاد الفلسطيني, بالرغم من ان هناك العديد من الدول النامية التي تعتمد الرسوم الجمركية في تمويل الخزينة.

المطلب الثاني: المحددات الإقتصادية للإيرادات العامة

ان لتركيبية الإيرادات العامة تفاعلات كبيرة تؤثر وتتأثر بالوضع الإقتصادي ومنها الاستهلاك والاستثمار والانتاج حيث ان الاستهلاك ونقص هذا النمط الاستهلاكي يؤثر على الإيرادات العامة، وكذلك الاستثمار والانتاج فيؤدي ذلك إلى تغييرات في المؤشرات الكلية ومستويات المعيشة كما ان تأثير الإيرادات هذه سواء كانت مباشرة أو غير مباشرة أو كانت إيرادات غير ضريبية أو معونات دولية وقروض داخلية وخارجية تختلف فيما بينها في الاتجاه والكم في التأثير على جانب الإيرادات⁽¹⁾.

وأهم المحددات الإقتصادية للإيرادات العامة تتمثل في التالي:

الفرع الأول: هيكلية الإقتصاد الفلسطيني المشوهة.

الفرع الثاني: سياسة السطة في المجال الإقتصادي.

الفرع الثالث: النظام الضريبي.

الفرع الرابع: التهرب الضريبي.

الفرع الأول: هيكلية الإقتصاد الفلسطيني

(1) منتدى الأبحاث الاجتماعية والاقتصادية، PRTP، دور الموازنة الفلسطينية في التنمية الاقتصادية، 2000.

يعتبر توافر هيكلية سليمة احد العناصر الاساسية لتحقيق النمو الإقتصادي، فهي عامل محدد لامكانية وقدرة السلطة على تحصيل الإيرادات التي تعتبر الوسيلة الوحيدة من أجل القيام بنفقات الدولة، وهيكلية الإقتصاد الفلسطيني تميزت بالقصور الواضح وبعض التعقيد وباختصار فانها هيكلية مشوهة ذات أثر سلبي على الناحية الإقتصادية الفلسطينية والسبب الرئيسي في ذلك هو سياسة الإحتلال التي فرضت سيايات اقتصادية تهدف إلى عرقلة الإقتصاد الفلسطيني وجعله تابعاً للإقتصاد الإسرائيلي.

ولا يمكن لاحد ان ينكر التشوه الذي يعاني منه الإقتصاد الفلسطيني واثره على الإيرادات العامة، وخاصة ان هذا التشوه يظهر بصورة واضحة بسبب تعمقه وتغلغله في الإقتصاد الفلسطيني من جميع الجوانب، وهذا نتيجة للسياسات والممارسات الإسرائيلية التي عملت على تشويه الإقتصاد الفلسطيني من جميع نواحيه سواء التشويه الجغرافي أو التشويه الهيكلي أو التشويه في أوضاع القطاعات أو تشويه مصالح الاشخاص والفئات، والذي يهنا هنا هو التوشيه الهيكلي للإقتصاد الفلسطيني واثره على الإيرادات العامة.

ومن المعروف ان الإقتصاد الفلسطيني يعاني من تشويهاً عديدة في الهيكلية الإقتصادية وذلك نتيجة لوقوعه تحت الإحتلال الإسرائيلي كما ذكر ومن المعروف ايضا ان هذه الهيكلية المشوهة لها أثر كبير على الإقتصاد الفلسطيني بشكل عام وعلى الوضع المالي بشكل خاص، حيث تعمل على الحد من إمكانية زيادة الإيرادات العامة اي ان هذه الهيكلية المشوهة تؤثر على الإقتصاد الفلسطيني فيكون تأثيرها من خلال ثلاثة محاور⁽¹⁾ وهي: الانتاج والدخل، الاجور والاسعار، التجارة الخارجية.

(1) النقيب، فضل مصطفى: مدخل نحو صياغة رؤية تنموية فلسطينية. رام الله: مرجع سابق. ص 57.

أولاً: الانتاج والدخل

تعتمد نسبة كبيرة من الايدي العاملة في حصولها على الدخل من العمل في إسرائيل، لكن نتيجة لسياسات معينة تتبعها إسرائيل وخاصة سياسة الاغلاق، فان الإقتصاد الفلسطيني تعرض إلى صدمات كبيرة منها فقدانه لهذا الدخل وفقدان السوق للتوازن، حيث ازدادت نسبة البطالة إضافة إلى انخفاض مستوى الدخل أو انقطاعه بشكل كامل، مما أدى إلى انخفاض الحصيلة الضريبية بحيث أصبحت دخول الافراد لا تخضع للضريبة، مما تسبب في خفض حصيلة الإيرادات العامة ومن هنا على الجهة الفلسطينية التنبه على موضوع الدخل والاهتمام بان يكون التوزيع عادلاً بحيث لا يؤثر الدخل سلباً على الإيرادات العامة فالتوزيع العادل لدخل يعمل على زيادة التعليم وبالتالي زيادة راس المال البشري وزيادة الادخار وزيادة المنافسة في السوق المالية وزيادة القدرة على شراء السلع وكل هذه الامور تسهم في زيادة حصيلة الإيرادات العامة.

اما بالنسبة للانتاج ونقصد الناتج المحلي الاجمالي فانه يؤثر على الإيرادات العامة على النحو الاتي⁽¹⁾:

- 1) ان زيادة الناتج المحلي الاجمالي يؤدي إلى زيادة الإيرادات العامة من الجباية المحلية.
 - 2) ان زيادة الناتج المحلي ستؤدي إلى زيادة الطلب على الواردات وبالتالي زيادة الإيرادات من الرسوم الجمركية المفروضة على الواردات.
- اي ان زيادة الإيرادات من الجباية المحلية يمكن ان يتم من خلال زيادة مساهمة الناتج المحلي في توليد الإيرادات وزيادة الناتج المحلي يمكن ان تتم من خلال اتباع سياسة احلال الواردات بمنتجات محلية مما يدعم عملية نمو الإيرادات العامة.

(1) يعرف الناتج المحلي الاجمالي بانه عبارة عن قيمة السلع والخدمات النهائية التي تم انتاجها خلال السنة وتعتبر مقياساً تجميعياً للانتاج الذي يتم في فترة زمنية محددة.

ثانياً: الاجور والاسعار

من أهم الاسباب التي تؤدي إلى ارتفاع أو زيادة الاجور في فلسطين هو استيعاب إسرائيل لجزء كبير من اليد العاملة الفلسطينية, حيث ان هذا يؤدي إلى تناقص حجم العمالة في السوق الفلسطينية, مما يتسبب في زيادة الاجور ولكن الزيادة في الاجور هي ليست مقرونة بزيادة الانتاجية بل تؤدي إلى تناقص حجم الانتاج, وخاصة الزراعي والصناعي وذلك بسبب تدهور مستوى الارباح وفقدان القدرة على المنافسة ومن هنا تزداد الاسعار دون حدوث زيادة في الناتج المحلي أو زيادة في النشاط الإقتصادي, مما يؤدي إلى حدوث خلل في الاسواق الفلسطينية التي غالباً ما تكون عاجزة عن معالجة موضوع ارتفاع الاسعار, على عكس الجهة الإسرائيلية التي تتبع سياسات معينة لمعالجة اي خلل قد يحدث لديها وذلك بربطها بمستوى الاجور بمستوى الانخفاض في القوة الشرائية وارتفاعه.

ثالثاً: التجارة الخارجية

تعتبر التجارة الخارجية للجانب الفلسطيني محصورة مع إسرائيل, وذلك لان إسرائيل فرضت منذ احتلالها للاراضي الفلسطينية نظام اتحاد جمركي احادي الجانب, ففرضت على المستورد الفلسطيني دفع الضرائب الجمركية الإسرائيلية والموجودة لحماية الصناعة الإسرائيلية مما أدى إلى ان المستورد الفلسطيني للسلع الراسمالية والوسيطه أصبح يدفع اضعاف ما يدفعه غيره من المستوردين.

واضافة إلى ذلك فان السلطة الوطنية الفلسطينية نفسها لم تساهم في تشجيع التجارة الخارجية فهي لم تتبن سياسات اقتصادية تشجع الانتاج المحلي والتصدير وهذا يعتبر من أهمية التثوهات الهيكلية للإقتصاد الفلسطيني حيث ان دور الصادرات لا يمكن لاحد ان يتجاهل في النهوض بالإقتصاد وتحقيق الهيكلية السليمة المنشودة.

الفرع الثاني: سياسة السلطة في المجال الإقتصادي

لم تتبن السلطة الفلسطينية اي سياسة تهدف إلى توسيع النشاط الإقتصادي واذا امعنا النظر في السياسات التي تتبعها السلطة نلاحظ أنها سياسات مليئة بالضعف الذي يؤدي إلى شح الإيرادات العامة والى عدم قدرتها على تلبية حاجاتها العامة ويمكن تحديد مواطن الضعف في السياسات الاقتصادية لدى السلطة الوطنية على النحو الآتي⁽¹⁾:

أولاً: ترك المؤسسات تتصرف وفق أولويتها الخاصة

لقد أدى ترك كل مؤسسة تعمل وفق لأولويتها الخاصة إلى الحاق الضرر بالإقتصاد الفلسطيني سواء من ناحية الإيرادات العامة أو من ناحية الصناعة أو من ناحية التوجه العام للسلطة وكل هذه النواحي اثرت بشكل كبير على الإيرادات العامة فعملت على خفض حصيلة تلك الإيرادات.

وفي هذا المجال يمكن اعطاء ثلاثة امثلة تبين الضرر الذي لحق بالإيرادات العامة نتيجة ترك المؤسسات تعمل على هواها:

أ) عملت وزارة الصناعة على اعادة تأهيل بعض الصناعات الوطنية وتوفير مناخ مناسب في السوق المحلية والذي بدوره يؤدي إلى زيادة الناتج المحلي ومن ثم زيادة الحصيلة الضريبية التي تسهم بشكل كبير في زيادة الإيرادات العامة.

لكن من ناحية اخرى, كانت وزارة التجارة تعمل على تحرير الاستيراد من تبعيته لاسرائيل, عن طريق منح وكالات استيراد للتجار الفلسطيني بشكل يتم فيه انفتاح الاسواق الفلسطينية بشكل مباشر على الاسواق العلمية, الامر الذي أدى إلى تراجع الصناعات المحلية, ومن ثم انخفاض الناتج المحلي الذي أدى إلى خفض الحصيلة الضريبية وتقليص حجم الإيرادات العامة.

(1) النقيب، فضل مصطفى: مرجع سابق. ص 66.

ب) ومن ناحية الإيرادات اعطيت الأولوية لتعظيم حجم الإيرادات الضريبية دون اي اهتمام بما ينشأ عن ذلك من نتائج تتعلق بحوافز الادخار والاستثمار اي وضع ميزانية السلطة لم يأخذ بعين الاعتبار سياسة صحيحة تهدف إلى زيادة الإيرادات مع زيادة وتوسع النشاط الإقتصادي.

ج) اما من ناحية التوجه العام للسلطة فقد اعلنت منذ البداية أنها تعمل بمبدأ حرية السوق وريادة القطاع الخاص ولكن في الواقع اختلف الامر فقد اسهمت السلطة في شركات كثيرة في القطاع الخاص مثل الفنادق والمطاحن وشركات السجائر والمشروبات والزيوت النباتي وفي الوقت نفسه لم تهتم في الصالح العام، والمهم هنا ان مساهمة السلطة في هذه الشركات لم يظهر في موازنتها بالرغم من ظهور نفقات واعباء تلك المساهمات، ومن جهة اخرى أثر ذلك على اهتمام السلطة بالصالح العام الذي أدى إلى امتناع الافراد عن دفع الضرائب بسبب عدم وجود تمثيل على ارض الواقع لتلك الضرائب.

ثانياً: عدم تشجيع الانتاج المحلي

اعلنت السلطة عن التزامها بتشجيع الانتاج المحلي، ولكنها لم تتبع اي سياسة تخدم ذلك وفي كثير من الممارسات والاجراءات كانت تتسبب في وضع العراقيل والمعوقات امام تشجيع الانتاج المحلي، فعلى سبيل المثال لم تهتم السلطة بضرورة الاسراع في اعادة مستحقات ضريبة القيمة المضافة للمنشآت الفلسطينية، وقد نتج عن اعادة تلك المستحقات بعد مرور وقت طويل بعض المشاكل، ومنها مشاكل السيولة وتعرقل النشاط الإقتصادي واعاقه حركته، ومن ناحية اخرى أدى اعادة تلك المستحقات مرة واحدة إلى ارتفاع في حصيلة الإيرادات العامة للسنة التي تم تحصيل تلك المبالغ بها بالرغم من أنها مستحقة عن سنوات سابقة اي أدى إلى زيادة حصيلة الإيرادات زيادة غير حقيقية.

ثالثاً: عدم تبني سياسة واضحة في التعامل مع إسرائيل

لم تعتمد السلطة اي سياسة تهدف إلى تقليص التبعية للإقتصاد الإسرائيلي, بل عملت جاهدة للحصول على تصاريح للعمل في إسرائيل, اي أنها كرست التبعية للجانب الإسرائيلي, ومن المعروف ان هذه التبعية لها أثر كبير على إيرادات السلطة سواء من ناحية خفض الانتاج الذي يؤدي إلى خفض الحصيلة الضريبية أو من ناحية سيطرة الجانب الإسرائيلي على مستحقات السلطة المالية, الامر الذي يؤدي إلى خفض في حصيلة الإيرادات العامة وكل من يتابع ممارسات السلطة يدرك أنها ممارسات متناقضة من ناحية تقلص التبعية بالانفتاح على اسواق الدول الاخرى وبتقليص حجم الاستيراد المباشر ومن ناحية اخرى تعزز التبعية باقامة مناطق صناعية حدودية مشتركة وقيام احتكارات فلسطينية مرتبطة كلياً بالسوق الإسرائيلية.

رابعاً: اعتبارات الشفافية والمحاسبة والمسائلة

ان توافر الشفافية والمحاسبة والمسائلة فيما يتعلق بالإيرادات يعتبر من أهمية الشروط التي تدعم عملية تحصيل الإيرادات وذلك لان الإيرادات تسلك طريقاً طويلاً حتى تصل إلى خزينة الدولة ومن هنا لا بد وجود مسائلة ومحاسبة مستمرة ولا بد من وجود ضبط للموازنة بشقيها سواء النفقات أو الإيرادات حتى نتلافى السرقات والاختلاسات التي تحصل في الاموال العامة.

اي ان سياسة السلطة في المجال الإقتصادي تعاني من ضعف كبير فكيف يمكن لمثل هذه السياسة ان تدعم الجانب الإقتصادي والجانب المالي دون ان تتخلص من مواطن الضعف الكامن فيها.

الفرع الثالث: النظام الضريبي الفلسطيني

عملية الضريبة عملية معقدة وطويلة تتم من خلال مراحل متعددة ابتداء من ولادة التشريع وما يسبقه من تحضير وتجهيز للمشروع الضريبي ومداولته ومناقشته وحتى يتم التحصيل النهائي اي دخول التحصيلات إلى خزينة الدولة.

فلا بد ان تخضع الضريبة لنظام يجمع وينظم هذه العملية المعقدة وذات الابعاد المختلفة والمشكلان المتعددة والاثار الخطيرة حيث ان هذا النظام يعمل على تنظيم وتخطيط وتدبير وتنفيذ العمليات المتعلقة بجباية الضرائب بصورتها الجبرية النهائية.

وحتى يكتمل نجاح النظام الضريبي لابد من تكامل مكوناته واجزائه ووضوح العلاقة بين مفرداته وهي التشريع والادارة الضريبية والمكلفين.

وسيتطرق الباحث إلى توضيح أثر النظام الضريبي على الإيرادات العامة وكيف يكون هذا النظام محددًا للإيرادات التي تدخل خزينة الدولة وسيتم ذلك من خلال التعريف بالنظام الضريبي واهدافه إضافة إلى ذكر كيفية تأثير النظام الضريبي على الإيرادات العامة والتطرق إلى الدوائر التي تتعلق بالنظام الضريبي والتي تؤثر على الإيرادات العامة ومن ثم عرض لمخلص النظام الضريبي في السلطة الوطنية الفلسطينية.

تعريف النظام الضريبي:

يعرف النظام الضريبي بأنه مجموعة من الفرائض والضرائب التي يلتزم رعايا دولة معينة في زمن محدد بادائها للسلطة العامة على اختلاف مستوياتها من مركزية أو محلية ويمثل تعبير النظام في الضرائب مفهوم واسع وآخر ضيق.

المفهوم الضيق: وهو يعني مجموع القواعد القانونية والفنية التي تمكن من الاستقطاع الضريبي في مراحل المتتالية من التشريع إلى التقدير والتحصيل.

المفهوم الواسع: اي مجموع العناصر الايدولوجية والاقتصادية والفنية التي يؤدي تراكمها إلى كيان أو وجود ضريبي معين، ذلك الكيان الذي يمثل الواجهة للنظام والذي تختلف ملامحه بالضرورة في المجتمع الراسمالي عنها في المجتمع الاشتراكي كذلك تختلف في مجتمع متقدم اقتصاديا عن صورته في مجتمع متخلف⁽¹⁾، ويشمل النظام الضريبي تبعا للمفهوم الواسع ركنين اساسيين: هما الهدف والوسيلة ويرمي اي نظام ضريبي إلى تحقيق أهداف الدولة التي تحددها

(1) البطريق، يونس احمد: **النظم الضريبية**. الاسكندرية: الدار الجامعية، 1998. ص 39.

فلسفتها السياسية، ويعكس ما قد يطرأ على هذه الاهداف من تغييرات، ويختلف هدف النظام الضريبي من دولة إلى أخرى فنجد أن:

أ- هدف النظام الضريبي في الدول الراسمالية

كانت الدولة الراسمالية حيادية حيال النشاط الإقتصادي قبل 1929، وكانت تسمى الدولة الحارسة وكانت نظرتها إلى الضريبة فقط اداة مالية تمكنها من الحصول على موارد تكفي للانفاق العام لاشباع حاجات الافراد⁽²⁾.

فكان النظام الضريبي يهدف إلى وفرة الحصيلة (انتاجية الضريبة) ثم نتيجة لعجز هذه الدول في مواجهة الازمة الإقتصادية لسنة 1929 اخذت هذه الدول وظائف جديدة للضرائب، حيث أدى هذا إلى تدخل الدولة في الإقتصاد، من حيث التمييز في المعاملة الضريبية بين أوجه النشاط المختلفة بتشجيع بعضها دون الأخرى حيث ان الهدف ذو صبغة اجتماعية واقتصادية وفي نفس الوقت موردا ماليا.

ب- هدف النظام الضريبي في الدول المتخلفة⁽¹⁾

اهم هدف هو تنمية إمكانية الادخار والاستثمار وذلك بفرض الضرائب التي تحد من الاستهلاك الزائد وتهيئة الظروف المواتية للتنمية بقصد زيادة معدل النمو الإقتصادي على نحو يحقق زيادة متوسطة للدخل في هذه الدول حتى يقرب مستواها من الدول المتقدمة ويهدف النظام الضريبي هنا أيضا إلى تحقيق التخصيص الامثل للموارد الإقتصادية الذي يمكن من تنفيذ المشروعات التي تتضمنها التنمية.

(2) البشور، نور الله: التشريع الضريبي. سوريا. منشورات جامعة دمشق، 1995. ص 42.

(1) خصاونة، جهاد: المالية العامة والتشريع الضريبي. عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 1999. ص 26.

ج- هدف النظام الضريبي في الدول الاشتراكية

تعتبر الضريبة في الدول الاشتراكية وعاء جماعي حيث تتخذ النظم الاشتراكية من الضريبة اداة من ادوات التوجيه الإقتصادي واداة من ادوات الرقابة على الانتاج ومقياسا لكفايته من ناحية اخرى.

لو امعنا النظر في النظام الضريبي الفلسطيني لوجدنا انه يؤثر بشكل كبير على الإيرادات العامة ويتضح هذا الاثر من خلال:

أولاً: زيادة الوزن النسبي للضرائب غير المباشرة

يتميز النظام الضريبي الفلسطيني بالارتفاع النسبي للضرائب غير المباشرة في اجمالي الإيرادات العامة، فقد بلغت نسبة الضرائب غير المباشرة إلى اجمالي الإيرادات السيادية أكثر من 60% في عدة دول.

ويرجع ذلك إلى ضآلة حجم النشاط الإقتصادي والدخل القومي، ومن ثم انخفاض الفرص المتاحة لزيادة الاعتماد على الضرائب المباشرة، علاوة على ما تتميز به الضرائب غير المباشرة من خصائص تقليدية معروفة مثل سهولة جبايتها ووفرة حصيلتها واتساع نطاق وعائها⁽¹⁾.

ومن المعروف ان الضرائب غير المباشرة ذات أثر تضخمي بسبب رفعها المباشر للاسعار من جهة وافتراس توجيه حصيلتها للانفاق العام الاستهلاكي من جهة اخرى، ولا يخفى على احد ان هذا الاثر التضخمي من شأنه العمل على الحد من معدلات الإيرادات العامة من خلال الضغط على النفقات العامة، وتوجيهها وجهة استهلاكية وليس استثمارية مما يولد عجزا اكيدا في الموازنة.

(1) دراز، حامد عبد المجيد، ايوب، سميرة ابراهيم: مبادئ المالية العامة. الاسكندرية: الدار الجامعية، 2002. ص

ثانياً: تعاضم أهمية الضرائب على قطاع التجارة الخارجية

تمثل الضرائب على قطاع التجارة الخارجية وزناً نسبياً متزايداً ضمن مكونات هيكل الإيرادات العامة في عدد كبير من الدول النامية، وبالرغم من المكانة التي تتبوأها تلك الضرائب إلا أن تقلب أسعار الصادرات ومعدلات الطلب عليها في الأسواق العالمية ينجم عنه عدم استقرار في حصيللة الضريبة المفروضة عليها، وهذا بدوره يؤثر سلباً على جانب الإيرادات العامة للدولة، فينتج هناك اختلال في توازن جانبي الإيرادات والنفقات العامة وقد يؤدي إلى انحراف هيكل تمويل العجز، أي نقصان الدولة ستضطر إلى اللجوء إلى الاقتراض أو الإصدار النقدي، ويؤدي ذلك إلى آثار تضخمية كما يؤدي إلى زيادة الدين العام المحلي وتزايد أعباء تسديد فوائده الأمر الذي يشكل محدداً رئيسياً للإيرادات العامة.

وهناك عدة دوائر تحتكم للنظام الضريبي وتعتبر ذات أثر على الإيرادات العامة وهي:

أولاً: دائرة ضريبة الدخل: تعتبر مديرية ضريبة الدخل من المديريات التي تأخذ حيزاً كبيراً في وزارة المالية وذلك من حيث الحجم ومن حيث الأعمال التي تقوم بها فمن المعروف أن أهم وأكبر جزء في الإيرادات العامة يتحصل من الضرائب سواء المباشرة أو غير المباشرة فتعتبر مديرية الضريبة وما تجبیه من ضرائب أهم الروافد المالية للخزينة الفلسطينية وإن كانت حصيلتها أقل من حصيللة الضرائب غير المباشرة إلا أنها تتصف بالثبات.

ومثلما تساهم ضريبة الدخل في رفق الخزينة بالإيرادات العامة تعمل أيضاً على الحد من هذه الإيرادات وذلك لأن هذه الدائرة تعاني من مشاكل سواء إدارية أو تشريعية ويجب العمل على تحسين أدائها بهدف تحسين مستوى تحصيل الإيرادات العامة.

ويمكن تلخيص أهداف مديرية ضريبة الدخل كالتالي:⁽¹⁾

1- تطوير السياسات الضريبية والنسب والشرائح التي تتناسب والبيئة الإقتصادية.

(1) عبد الرازق، عمر الرمال، إياد مسيف، مسيف: مرجع سابق، ص 31.

- 2- العمل على تحديث الادارة الضريبية وبناء الكوادر الفنية والادارية.
 - 3- تطوير الأنظمة الداخلية والاجراءات الموحدة لاليات العمل في المناطق.
 - 4- متابعة اجراءات وسلامة التدقيق للملفات الكبيرة والشركات الضخمة.
 - 5- عمل الدراسات اللازمة وتحليل البيانات المتعلقة بالملفات بهدف وضع السياسات والاجراءات المناسبة لتفعيل الجباية.
- ثانياً: دائرة ضريبية الاملاك: تشكل ضريبة الاملاك 1% من ايرادات الضرائب ما يعني ان هذه الضريبة لا تعتبر مصدر اساسيا للإيرادات, وقد اهتم صندوق النقد الدولي بهذه الدائرة وخرج بالتوصيات التالية:

- 1- يجب بناء كادر فني واداري للتعامل مع الاملاك في حالة الاستقرار الإقتصادي واستقرار مصادر الإيرادات.
- 2- حصر كافة المعاملات والسجلات المتعلقة باملاك الحاضرين والغائبين وتثبيت الملكيات لاغراض قانونية وتجارية.
- 3- متابعة المعاملات اليومية وانتهاج طريقة قانونية وعلمية لتخمين الملكية من خلال دائرة التخمين.

وقبل عرض ملخص النظام الضريبي في فلسطين لا بد من القول ان عناصر النظام الضريبي في فلسطين قد تمت صياغتها في اتفاق باريس الإقتصادي, الا أنها تعتبر امتدادا وانعكاسا للسياسة المالية التي كانت تمارسها السلطات الإسرائيلية, وقد استهدف النظام الضريبي الإسرائيلي تمويل الخزينة للادارة المدنية الإسرائيلية وقد جاءت صياغة النظام الضريبي داعمة للعلاقات الاقتصادية بين إسرائيل والمناطق الفلسطينية⁽¹⁾.

(1) الجعفري, محمود, العارضة, ناصر: مرجع سابق. ص 31.

وسيتم الان عرض ملخص النظام الضريبي في السلطة الوطنية الفلسطينية.

أولاً: الضرائب على البضائع والخدمات المحلية:-

1. ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م)

الوعاء: جميع البضائع والخدمات المنتجة محلياً (بعد خصم مشتريات البضائع الوسيطة باستثناء البضائع المعدة للتصدير وخدمات السياحة والفواكه والخضار).

النسبة: 17%

طرق الجباية: صنفت دائرة ض.ق.م المؤسسات التجارية إلى ثلاث فئات حسب حجم مبيعاتها السنوية, وهي:

أ- المؤسسات المرخصة بمبيعات تساوي 185,000 شيكل فأكثر.

ب- المؤسسات الصغيرة بمبيعاتها ما بين 42,000 و 185,000 شيكل.

ت- المؤسسات المعفاة والتي تقل مبيعاتها السنوية عن 42,000 شيكل.

علماً بأنه:

• المؤسسات التي تربو مبيعاتها على 365,000 شيكل تدفع ضريبة شهرياً وتلك التي تقل مبيعاتها عن ذلك تدفع الضريبة كل شهرين.

• المؤسسات المالية تدفع 11% على رواتب الموظفين وعلى صافي أرباحها.

• الشركات التي تقل مبيعاتها السنوية عن 42,000 شيكل لا تدفع ضريبة قيمة مضافة (ض.ق.م).

2- ضريبة الشراء

الوعاء: تدفع الضريبة على أسعار الجملة للبضائع الاستهلاكية وبعض المواد الخام والبضائع المنتجة.

النسبة: 5% - 95%

أمثلة:

- السجائر 51,5% يضاف إليها 37,5% شيكل عن كل 1000 سيجارة.

- الكحول: بحسب المحتويات 5% أو 15% أو 20%.

- الكيماويات: 5% - 15%.

- المركبات: 95%.

- الأجهزة الكهربائية: 15%

- حجارة البناء 15%.

الإعفاءات:

• إعفاءات مشروطة عن بعض المنتجات في قطاع التعليم والصحة والصناعة والزراعة.

• بعض الشركات بموجب الشروط الواردة تحت البند (1-ب) في ض.ق.م.

3- ضريبة الوقود

الوعاء: نسبة معينة تحدد بالشيكل عن كل 1000 لتر ويجري تعديلها مرة كل ثلاثة أشهر بناءً على ارتفاع أسعار المستهلك.

النسبة:

بنزين⁽¹⁾ (بكافة انواعه) 2,240 شيكل لكل 1000 لتر

سولار معفى

كاز معفى

ثانياً: - الضرائب على التجارة الدولية

1. الرسوم الجمركية:

الوعاء: قيمة⁽²⁾ الواردات بما في ذلك رسوم التأمين والشحن (CIF).

النسبة: تصل بشكل عام إلى 50%.

ملاحظات: يحق للسلطة الوطنية الفلسطينية أن تعدل النسبة على البضائع المدرجة في قائمتين تم تحديدهما في البروتوكول الإقتصادي في الاتفاقية الموقعة بين حكومة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية.

الاعفاءات: كما ورد في قانون تشجيع الاستثمار.

2. ضريبة الشراء:

الوعاء: قيمة الواردات مضافاً إليها تكاليف التأمين والشحن والجمارك وTAMA.

النسبة: 5 - 240%.

(1) النسب في فترة العام 1996: بنزين 91, اوكتان 1375 شيكل لكل 1000 لتر.

بنزين 95, اوكتان 1450 شيكل لكل 1000 لتر.

سولار (وقود ديزل) 82.44 شيكل لكل 1000 لتر.

كاز (كيروسين) 82.44 شيكل لكل 1000 لتر.

(2) طريقة حساب تستعمل أسعار الجملة المحلية كأساس للتقويم.

الإعفاءات كما ورد في قانون تشجيع الاستثمار .

3. ضريبة القيمة المضافة:

الوعاء: جميع البضائع المستوردة.

النسبة: 17%.

ثالثاً: ضريبة الدخل.

1. الضريبة على دخل الافراد:

الوعاء: تجبى الضريبة من السكان على أساس شمولي⁽¹⁾.

النسبة: يطبق الجدول التالي لحين إقرار مشروع قانون ضريبة الدخل

جدول رقم 1. الإعفاءات: الدخل من الزراعة و الفوائد على القروض العامة والمؤسسات غير الربحية

الرقم	النسبة	دخل خاضع بالشيكل	مبلغ الشريحة	ضريبة متراكمة
1	5%	1	27.500	1.375
2	10%	27.501	38.000	5.25
3	15%	66.000	44.000	11.825
4	20%	110.001	فأعلى	

(1) تشمل الدخل من العمل، الحرفة، التجارة، المهنة أو الوظيفة التي يترتب عليها دفع أجور او رواتب، الأرباح، العوائد الإيجار و الفوائد.

جدول رقم 2. الخصمات⁽¹⁾

المبلغ بالشيكل	بيان الإعفاء
4.200	عن إقامتك
2.520	عن زوجتك التي لاتعمل وتقيم معك وتتولى إعالتها
840	عن كل ولد تعيله دون العشرين لغاية 5 أولاد
1.260	عن كل معال تعيله شرعاً لغاية معالين اثنين
4.200	عن كل طالب جامعي تنفق عليه لغاية طالبين
50%	من مبلغ إيجار السكن -ان كنت مستأجراً- لغاية 8000 شيكل
25%	من مبلغ إيجار السكن لما يزيد عن 8000 شيكل
20%	من الدخل الإجمالي من الرواتب التي حصلت عليها

طرق الجباية: تميز دائرة الجمارك بين أربعة أنواع من طرق الجباية

أ- الخصم عند المصدر: ويشمل الخصم من الرواتب والأجور و5% من أي صفقة تجارية تزيد عن 1000 شيكل.

ب- الأفراد والشركات: وتشمل الأشخاص والشركات التجارية التي تدفع الضرائب على شكل أقساط أثناء السنة المالية.

ت- المركبات: وتشمل جميع المكلفين الذين يملكون مركبات ويستخدمونها للحصول على دخل، ولا تدفع الضريبة على الدخل بل كمبلغ مقطوع بحسب نوع المركبة (سيارات الأجرة، الشاحنات، الباصات، الخ).

ث- التحويلات: وتشمل ضرائب الدخل التي يدفعها فلسطينيون يعملون في إسرائيل وفي المستوطنات الإسرائيلية و التي تحولها إسرائيل.

(1) دليل ضريبة الدخل للعام 1997، مع التعديلات التي طرأت عليها بعد القراءة الثانية فيما يخص عدد المعالين شرعاً، وعدد الطلاب الجامعيين.

2- الضرائب على الشركات

الوعاء: أرباح الشركة.

النسبة: 20%.

الإعفاءات⁽¹⁾: تمنح المشاريع التي تقررها الهيئة (هيئة تشجيع الإستثمار) و الحاصلة على التراخيص اللازمة وفقاً للقانون الحوافز الواردة في هذا القانون وفقاً للتالي:

أ- إي استثمار قيمته من مائة ألف إلى أقل من مليون دولار, يمنح اعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ بداية الانتاج أو مزاولة النشاط, ويخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل اسمي قدره 15% لمدة ثماني سنوات إضافية.

ب- أي استثمار قيمته من مليون إلى خمسة ملايين دولار يمنح اعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ بداية الانتاج أو مزاولة النشاط, ويخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل اسمي قدره 10% لمدة اثنتي عشر سنة إضافية.

ت- أي استثمار قيمته خمسة ملايين دولار فما فوق, يمنح اعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس سنوات, تبدأ من تاريخ بداية الانتاج أو مزاولة النشاط, ويخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل قدره 10% لمدة ستة عشر سنة إضافية.

ث- المشاريع الخاصة نوعياً ورأساليا والتي يصدر بتحديدھا قراراً من مجلس الوزراء ببناء على اقتراح الهيئة, تمنح اعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ بداية الانتاج أو مزاولة النشاط وتخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل اسمي قدره 10% لمدة عشرين سنة إضافية.

(1) قانون تشجيع الإستثمار، المادة 23.

الفرع الرابع: التهرب الضريبي

" يعني التهرب من الضريبة الافلات منها بعدم دفعها كلية أو بعضها أو من تحمل عبئها وذلك في وقت واحد⁽¹⁾، هذا ويختلف نقل عبء الضريبة عن التهرب منها ففي حالة التهرب لا يؤدي المكلف الضريبة نهائيا إلى خزينة الدولة فيضيع حقها في الضريبة وتتنخفض إيراداتها بينما في حالة نقل عبء الضريبة فإن عبئها ينتقل ممن يدفعها إلى شخص آخر ويستقر عليه هذا العبء نهائيا وبذلك يتحملها الأخير فعليا وتحصل الخزينة العامة على حقها بشكل كامل.

اما كلمة تهرب باللغة مشتقة من الفعل الثلاثي هرب وقد جاء في المعجم الوسيط تحت كلمة هرب ما يلي " هرب، هربا، هروبا، ويقال هرب فلانا: جعله يهرب، وهرب البضاعة الممنوعة من بلد إلى بلد خفية، والمهرب من يحترم ادخال الاشياء الممنوعة أو اخراجها من البلاد"⁽²⁾.

وعلى هذا فقد ذهب فريق إلى القول بان التهرب من الضريبة هو التخلص جزئيا أو كليا من دفع الضريبة ويمكن ان يتم قبل تحقيق الضريبة باستخدام بعض الوسائل التي لا تحقق التزاما على المكلف أو بعد تحقيق الضريبة بعدم ادائها إلى الخزينة⁽³⁾.

وبالنظر إلى هذا التعريف يتضح ان المكلف يلجأ إلى التهرب من الضريبة في أحد من المرحلتين:

أولاً: مرحلة تحديد وعاء الضريبة وربطها (قبل تحقق الضريبة).

ثانياً: مرحلة تسديد الضريبة وتحصيلها بعد ربطها (بعد تحقق الضريبة).

كما انه يجب ان يتوافر ثلاثة شروط حتى يعد المكلف متهربا من الضريبة وهي:

(أ) ان يتخلص من العبء الضريبي.

(1) الصادق، مورييس: موسوعة التهرب الضريبي. مصر: دار الكتاب الذهبي، 1999. ص1.

(2) مصطفى، ابراهيم: مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ج2. القاهرة: دار الدعوة، 1989. ص 980.

(3) بشور، عصام: المالية العامة والتشريع الضريبي، دمشق: مطبعة الروضة، 1993. ص322.

ب) ان يخالف قواعد واحكام القانون.

ج) أن يستخدم احدى الطرق الاحتمالية التي نص عليها القانون.

والتهرب الضريبي له أكثر من صورة, فقد يكون تهربا مشروعاً أو تهرباً غير مشروع ونقصد بذلك:

أولاً: التهرب المشروع ويعني إستغلال المكلف لبعض الثغرات القانونية بغية عدم تحقق الضريبة عليه بصورة صحيحة وعدم الالتزام بدفعها⁽¹⁾ والمهرب هنا في سبيل التهرب المشروع قد يلجأ للاستعانة باهل الخبرة والاختصاص لمعرفة طرق التحايل وهم بدورهم يستندون إلى اي خلل أو اي ثغرة في النصوص القانونية.

ثانياً: التهرب غير المشروع

يتحق التهرب غير المشروع بالمخالفة الصريحة للقوانين الضريبية ويطلق عليه احيانا الغش الضريبي, وتختلف اشكاله باختلاف الضريبة التي يراد التهرب منها سواء كانت ضريبة مباشرة أو غير مباشرة وكذلك باختلاف هدف التهرب اذا كان تهرباً جزئياً أو كلياً⁽²⁾. والتهرب غير المشروع قد يكون باحد الصور التالية:

أ- الاخفاء المادي.

ب- الاخفاء المحاسبي.

ت- التكييف الخاطيء.

ث- قرينة الغش.

والمكلف يلجأ للتهرب الضريبي لعدة اسباب منها:

(1) بشور, عصام: مرجع سابق. ص323.

(2) عناية,غازي: المالية العامة والتشريع الضريبي. عمان: دار زهران للنشر والتوزيع, 1997. ص 182.

- 1- عدم وجود الوعي الكافي لدى المكلفين، وعدم ادراكهم بان اموال الضرائب تنفق لصالحهم.
- 2- ارتفاع اسعار الضرائب وشدة وطئتها على المكلف، ما يشجع الكثير منهم على التهرب.
- 3- الازمات الإقتصادية، التي تقلل ارباح المكلفين فتدفعهم للتخلص من أعباء الضريبة.
- 4- مرونة وعدم دقة نصوص قانون العقوبات المفروض على جريمة التهرب وافتقارها للوضوح الكافي وقد تكون عقوبات غير رادعة للمتهرب⁽¹⁾.
- 5- تعدد الضرائب مما يؤدي إلى اضعاف القدرة على دفع الضرائب.
- 6- اسباب اخلاقية: ضعف الحس المالي كواجب اجتماعي لدى المكلفين.
- 7- اسباب سياسية: ان تطور الضريبة وتخطيها للدور المالي لميادين اقتصادية واجتماعية وسياسية دفع بالمتضررين من هذا الدور الجديد للوقوف امامها أو محاولة التهرب منها، فعندما تستخدم الضريبة كأداة سياسية لتحقيق أهداف سياسية واجتماعية واقتصادية قد يعتقد المكلف بان حصيلتها تهدف إلى خدمة مصالح اصحاب هذه السياسة.
- 8- اسباب اقتصادية: دور الاسباب الإقتصادية للتهرب الضريبي حول نقطتين:
 - تركيز الأولى على وضع المكلف الإقتصادي وتأثيره على دفع الضريبة.
 - تركيز الثانية على الاحوال الإقتصادية التي تحيط بالمكلف.
- 9- اسباب تقنية: ويعبر عنها بسبب واحد يتلخص في تعقيد الاجراءات التي تحيط بالنظام الضريبي.
- 10- اسباب تشريعية: وتتركز في عدم وضوح التشريع الضريبي ووجود بعض الثغرات القانونية مما يولد مشاكل للادارة الضريبية ليزيد من احتمالية التهرب.

(1) هويدى، عبد الجليل: المالية العامة. جامعة اسبوط: دار الفكر العربي، 1983. ص 291.

الا ان هناك اسباب اخرى وعوامل إضافية تؤدي إلى التهرب الضريبي وليس للمكلف اي صلة بها وهي:

1- غياب الجانب الإقتصادي في اداء الدوائر المالية، وتغليب وظيفة الجباية على الوظائف الأخرى.

2- قدم التشريعات الضريبية وتعقيدها وعدم وضوحها، يفسح المجال الواسع في عملية التفسير والتطبيق وبالتالي يتيح المجال امام التدخل الفاسد.

3- غياب جهاز الاستعلام الضريبي، وضعف قواعد المعلومات عموما والضعف التنظيمي للضرائب.

4- غياب جهاز مكافحة التهرب الضريبي وضعف الاجراءات الضريبية بحق المتهربين.

5- ضعف الرواتب والحوافز للعاملين في الدوائر الضريبية، إلى حد لا يضمن لهم معيشة لائقة تتناسب مع المهام التي يقومون بها.

6- ضعف التجهيزات المكتبية وخاصة عدم كفاية التجهيزات الحاسوبية في المكاتب.

ولتوضيح أثر التهرب الضريبي على حصيلة الإيرادات العامة، فيمكن القول انه كلما ازداد التهرب الضريبي، بالطرق المشروعة وغير المشروعة، فان ذلك سيؤدي إلى انخفاض الإيرادات الجارية وبالتالي زيادة العجز في الموازنة.

وعلى السلطات المالية ان تعمل على تبسيط الاجراءات الضريبية، وتوسيع القاعدة الضريبية وزيادة مرونة النظام الضريبي، لان ذلك سيؤدي إلى زيادة حصيلة الإيرادات العامة ولكن على السلطات المالية الاخذ بعين الاعتبار عدالة توزيع العبء الضريبي، وتحفيز الاستثمار، ويتم قياس ذلك بحساب الفجوة بين الإيرادات التي تم تحصيلها فعلا والامكانات المتوقعة للإقتصاد الفلسطيني⁽¹⁾.

(1) الجعفري، محمود، العارضة، ناصر:مرجع سابق ص.36.

اي ان تحصيل الإيرادات وخاصة الإيرادات من الضرائب المباشرة وغير المباشرة يتوقف على التهرب الضريبي⁽¹⁾، ومن الطبيعي ان يؤدي تزايد معدلات التهرب إلى انخفاض الإيرادات العامة ويعكس التهرب الضريبي مستوى وكفاءة دوائر الضريبة ووزارة المالية في تحصيل الضرائب.

ومما سبق نستنتج ان التهرب الضريبي يضر بالمجتمع بشكل كبير، عن طريق حرمان الدولة من اموالها، مما يؤدي إلى تعطيل قيامها المشروعات التي تخدم المجتمع، ويتمثل ذلك في عدم قدرتها على الإنفاق على كافة القطاعات سواء التعليم أو الصحة أو غير ذلك ومن هنا فان التهرب الضريبي إضافة إلى كونه محددًا للإيرادات العامة فانه محدد للنشاط الإقتصادي ايضا.

المبحث الثاني: المحددات الإدارية التشريعية للإيرادات العامة في فلسطين

المطلب الأول: المحددات الإدارية للإيرادات العامة.

تعد الإدارة من أهم أسباب نجاح المؤسسة بشكل عام، وهي كذلك بالنسبة للإيرادات العامة، فالجهة الإدارية للإيرادات العامة هي من الجهات التي تقوم بمهام صعبة ومهمة وحساسة في نفس الوقت، حيث يناط بها تطبيق القانون الضريبي، من خلال الإدارة الضريبية وهنا تنشأ علاقات صعبة و متشابكة مع المكلفين بانواعهم المختلفة و بأماكناتهم و أنشطتهم المتعددة، وكذلك مراكزهم المالية المتفاوتة وهذه المهمة تعني تحصيل الإيرادات العامة التي تستخدمها الدولة للنفقات العامة، وعلى هذا يترتب قوة الإدارة أو ضعفها، وذلك يعني تراكم آثار عديدة فقوتها تؤدي إلى إحكام الرقابة ووصول كل الحقوق إلى الخزينة العامة وضعفها يؤدي إلى ضياع الحقوق و إفلات الكثير من المكلفين وتهربهم من أداء إلزامهم الضريبي.

ونعني بذلك ان الجهة الإدارية في الإيرادات العامة تتركز في الإدارة الضريبية، حيث تعتبر أهم إدارة وأكثرها فعالية وذلك لأن الإدارة الضريبية ملزمة بتنفيذ قانون خاص (القانون

(1) يمكن تعريف التهرب الضريبي بأنه عبارة عن الفرق بين الإيرادات المتوقع تحصيلها والضرائب التي تم تحصيلها فقط وقد تم حساب الإيرادات التي يمكن تحصيلها على أساس الإيرادات من الجباية المحلية الى الناتج المحلي الاجمالي ونسبة الإيرادات من الرسوم الجمركية الى التجارة الخارجية.

الضريبي) إستمدت منه صلاحيات و امتيازات خاصة بها تمكنها من أداء مهامها بفاعلية كما أن الإدارة الضريبية ملقى على عاتقها عبئ الربط والتحصيل فهي إدارة مهمة و ذات أثر واضح في زيادة الإيرادات العامة.

وهنا سنتناول المحددات الإدارية للإيرادات العامة و التي تعمل على الحد من حجمها:

الفرع الأول: غياب الرقابة الإدارية و المالية.

الفرع الثاني: الخبرة الفلسطينية في المجال الإداري و المالي.

الفرع الثالث: كفاءة الجهاز الإداري و المعوقات التي تواجهه.

الفرع الرابع: غياب عملية تقييم الأداء و الشروط الضرورية لتطوير أداء إدارة الإيرادات العامة

الفرع الأول: غياب الرقابة الإدارية و المالية

تعتبر الرقابة بشقيها الإداري و المالي من العوامل الهامة التي يجب توافرها لنجاح أي عمل, وتكون في غاية الأهمية إذا ما تعلقت بالأموال فيجب توافرها بصورة صحيحة تامة لأن الأموال يجب ان تصرف كما خطط لها لذا يجب أن يكون هناك رقابة فاعلة على الصرف حتى تؤدي الإيرادات الأهداف التي حصلت لأجلها.

و من هنا وقبل التطرق إلى كيفية كون الرقابة من المحددات الإدارية للإيرادات العامة لابد من توضيح مفهوم الرقابة بشقيها, و من ثم معرفة أهداف الرقابة بشكل عام.

أولاً- مفهوم الرقابة الإدارية و المالية⁽¹⁾.

أ- الرقابة الإدارية: وهي التي تمارس من قبل الإدارة نفسها فهي رقابة ذاتية سواء كانت خارجية تمارس من قبل أجهزة مركزية مستقلة أم كانت رقابة داخلية تمارس من داخل الجهاز الإداري.

(1) القبيلات، حمدي سليمان: الرقابة الإدارية و المالية. عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، 1998. ص 14.

ب- الرقابة المالية: وهي الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن إستعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري.

ثانياً- أهداف الرقابة الإدارية و المالية⁽²⁾.

تعدد و تتنوع أهداف الرقابة الإدارية و المالية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة واهداف خاصة ترتبط بكل جهاز أداري على حدة، وقد تطورت أهداف الرقابة تبعاً لتطور الدولة فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين و الأنظمة و التعليمات بل تجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الحكومي يمارس بأفضل طريقة و بأقل تكلفة.

ويمكن أجمال أهداف الرقابة الإدارية و المالية بما يلي:

أ. التأكد من إتزام الإدارة بكافة القوانين و الأنظمة و التعليمات أثناء ممارستها لنشاطها، وهذا يعرف بمبدأ الشرعية إذ أن على الإدارة العامة واجب العمل في دائرة القانون و الإلتزام به، فإذا خالفت القانون اعتبر تصرفها غير مشروع وينزل عليه جزاء عدم المشروعية.

ب. كشف الإنحراف: و الإنحراف الإداري هو استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة رغم انسجام اعمال الإدارة مع القوانين و الأنظمة و التعليمات.

ت. كشف الأخطاء و أسبابها و العمل على تصحيحها، وهذا هو الدور التقليدي للأجهزة الرقابية، إذ أن الإدارة أثناء ممارستها لإعمالها لابد أن تقع في الخطأ، وهذا يؤكد أهمية دور الأجهزة الرقابية في كشف الأخطاء.

ث. الوقوف على المشكلات و المعوقات التي تعترض الأجهزة الإدارية في عملها و العمل على معالجة هذه المشكلات و إزالة تلك المعوقات.

(2) القبيلات، حمدي سليمان: مرجع سابق. ص22.

ج. التحقق من تنفيذ الخطط و السياسات في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة و الفاعلية, و الحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة.

ح. التنبيه إلى أوجه النقص والخلل والقصور في التشريعات المعمول بها وإقتراح وسائل معالجتها.

خ. التأكد ان صرف الأموال العامة يؤدي خدمات للجميع دون تفرقة وبأقل قدر ممكن من الإجراءات.

د. تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والإلتزام بالقوانين والأنظمة وذلك من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط.

وبالنظر إلى أهداف الرقابة الإدارية و المالية نلاحظ مدى دورها في التأثير على حجم الإيرادات العامة, فعندما تتوافر الرقابة الإدارية و المالية فإن ذلك سيعمل على حفظ الإيرادات العامة من الهدر والصرف.

الفرع الثاني: الخبرة الفلسطينية في المجال الإداري والمالي.

من المعروف أن الخبرة الفلسطينية في ادارة الأموال العامة هي خبرة محدودة جداً حصلوا عليها أما من خلال عملهم في ادارة منظمة التحرير الفلسطينية, أو من خلال العمل في القطاع العام في بعض الدول العربية, أو من خلال العمل مع الإدارة المدنية الإسرائيلية, أو من خلال التحصيل العلمي و التدريب, بعد تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية⁽¹⁾.

ولكن هذه الخبرة التي يتمتع بها الجانب الفلسطيني, تعتبر خبرة ليست بكافية وذلك لأن الفلسطينيين كانت مهامهم تتركز في الجانب التنفيذي, فالإدارة المدنية وظفت الفلسطينيين في وظائف لا تتعلق بألية إتخاذ القرار أو التخطيط, وإنما في وظائف تتعلق بتنفيذ المهام مثل جباية الضرائب وكذلك الحال في جميع مجالات العمل فقد إقتصرت الخبرة على المجال التنفيذي مع

(1) عبد الرازق، وآخرون:مرجع سابق. ص 19.

بعض الإستثناءات البسيطة، إلا أن السلطة الوطنية الفلسطينية قامت بعقد عدد من الدورات التدريبية خاصة بالإيرادات و تقدير الضرائب وجبايتها وفي قضايا الإنفاق وتخصيص الموارد.

وهذا يعني أن إدارة الإيرادات العامة الفلسطينية بحاجة إلى تطوير، لتصبح أكثر فاعلية ولتتخلص من المشاكل التي تعاني منها، حيث أنها تعاني من إختلال في آلية التوظيف التي لا تعتمد على معايير الكفاءة والوضوح، بالإضافة إلى تضخم الوظائف الإدارية العليا، وانخفاض متوسط الأجور والرواتب مقارنة بالقطاع الخاص، مما يفقدها القدرة على استقطاب الكفاءات المؤهلة، كما ان إدارة الإيرادات العامة الفلسطينية فشلت في مجال التوعية الجماهيري وبخاصة فيما يتعلق بتحويل الضريبة إلى واجب وطني وإلتزام ذاتي، كما أنها لم تحقق نجاحاً كافياً في مجال التخطيط و التوقع المستقبلي وهي بحاجة ماسة لذلك⁽¹⁾.

ولقد أنعكس مستوى الخبرة لدى الجانب الفلسطيني على حجم الإيرادات العامة، واتضح ذلك في ضآلة الجهد الضريبي و الذي نقصد به انخفاض الحصيلة الضريبية إلى إجمالي الناتج القومي ويعزى إنخفاض الجهد الضريبي إلى عدة عوامل أهمها تدني كفاءة الإدارة الضريبية إضافة إلى انخفاض مستوى الدخل القومي، وإتساع نظام العمليات العينية، وانكماش العمليات النقدية، وإنتشار الإقتصاد غير الرسمي و الذي يعرف بأنه مجموع الدخول المكتسبة التي لا يتم إبلاغها للإدارة الضريبية، أو مجموع الدخول غير الواردة في الحسابات القومية⁽²⁾.

و مع ذلك لا بد من القول ان إدارة الإيرادات العامة قد بذلت مجهوداً كبيراً فقد حققت إنجازات هامة في مجال البناء المؤسسي، و التحصيل الكمي للإيرادات، فقد نجحت في تطوير إدارة المقاصة مع إسرائيل وفي تنفيذ برامج تتعلق بالناحية الضريبية تطوير قانون ضريبة الدخل وتبسيط الإجراءات الضريبية وتطوير حوسبة الإيرادات الضريبية وإنشاء وحدات

(1) عبد الرازق، عمر: هيكل الموازنة العامة الفلسطينية. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2002. ص11.

(2) دراز، حامد عبد المجيد، أيوب، سميرة إبراهيم: مرجع سابق. ص206.

متخصصة للقضايا الكبرى مثل كبار المكلفين، وضرائب الإستيراد، وإنشاء محكمة ضرائب وترتيب إمكانية الإستئناف.

ولقد قام خبراء صندوق النقد الدولي بالمساعدة العينية في مجال الموازنة العامة وقدم هؤلاء تقارير حول التطور المالي للسلطة الفلسطينية، وأشارت التقارير الأولى إلى تطور سريع في الإيرادات العامة الفلسطينية⁽¹⁾.

وترجع تقارير صندوق النقد الدولي النجاح في إدارة الإيرادات العامة إلى وجود الهيكل الإداري، الأمر الذي سهل عملية التدريب و التأهيل وتوسيع الوعاء الضريبي.

وبالرغم من ان حجم الإيرادات العامة و معدلات تزايدها يعتبر من المؤشرات على تطور إدارة الإيرادات العامة، فإنها تشكل شرطاً ضرورياً لكفاءة الجهاز الإداري وليس شرطاً كافياً وهذا يعني ان مجرد زيادة حجم الإيرادات العامة لا يعني بالضرورة ان إدارة الإيرادات العامة فاعلة وكفؤة.

يتضح لنا ان إدارة الإيرادات العامة ما زالت بحاجة للتطوير في عدة مجالات فعليها تغير النظرة المعادية للضريبة إضافة إلى استقطاب الكفاءات المناسبة والتخلص من الآلية المناسبة للتوظيف والمعتمدة على المحسوبية الفئوية والسياسية.

الفرع الثالث: كفاءة الجهاز الإداري والمعوقات التي تواجهه.

أن كفاءة الجهاز الإداري تعتبر شرطاً أساسياً لنجاح الإدارة وهكذا الأمر في الإدارة المسؤولة عن الموازنة العامة أو المسؤولة عن إدارة الإيرادات الضريبية وحتى تكون الإدارة ناجحة يجب أن تعتمد على رؤية واضحة وأنظمة توظيف صحيحة وإعتماد الكفاءة كمعيار للترقية و الإبتعاد عن الفئوية العنصرية إضافة إلى توفر هذه الشروط فأن الإدارة لا تنجح إلا بقدرات الأفراد القائمين عليها.

(1) عبد الرازق، عمر: مرجع سابق. ص7.

ولقد عانت إدارة الإيرادات العامة من مشاكل إدارية عديدة، اعاقت نجاحها وعملت على تخفيض حجم الإيرادات ومن أهميتها عدم كفاءة الجهاز الإداري أو عدم توفر الكفاءة الكافية لديه، مما أدى إلى عدم الوضوح في الأهداف وعدم الإلتزام بأساسيات الإدارة الناجحة من شفافية ومسائلة ومحاسبة مما أدى إلى الترهل الإداري المتمثل في ضعف الجهاز الإداري المالي وقتل خبرته⁽¹⁾.

ويمكن القول ان الضعف لا يكمن في الجهاز الإداري فقط بل أيضاً في النظام الإداري حيث ان النظام الإداري لا يعتمد اسس موضوعية في التعيين و الترقيّة، اي ان نظام الترقيات لا يحقق طموحات الموظفين، و المجال الوظيفي لا يلبي الرغبات، ولا يشجع على الأداء الفعال وبالتالي قد يؤثر هذا على تحقيق إحتياجات هامة للمؤسسة مثل الإلتزام لها و العمل بكل طاقة فهذه الأمور تؤدي إلى الحد من كفاءة الإدارة بشكل عام، وتؤدي إلى تقاعس الموظفين وعدم إهتمامهم بمصالح الخزينة العامة، بالتالي تؤثر سلباً على حجم الإيرادات. وهذا يعني ان هناك مشاكل تتعلق بالمهمة الإدارية والأنظمة لوزارة المالية وإدارة الإيرادات العامة أدت إلى نقص الكفاءة المهنية اللازمة لتطوير الإيرادات العامة وعملية الموازنة والتخطيط.

ويكمن تلخيص المعوقات التي تحول دون الوصول إلى جهاز أداري كفاء بما يلي:⁽²⁾

أ. مشكلة عدم القدرة على جمع المعلومات و البيانات وتبويبها وتنظيمها وحفظها وتداولها مما يؤدي إلى عجز المسؤولين عن إعداد الموازنة العامة من تحصيل المعلومات اللازمة لتقدير الإيرادات التي يمكن تحصيلها أو المتوقع تحصيلها.

ب. عدم وضوح الرؤيا لدى المؤسسة العامة، ما يتعذر معه إمكانية تحديد الأهمية في وضع خطط واضحة وقابلة للتطبيق.

ت. نقص في الإمكانيات البشرية و المادية والفنية، ما يؤدي إلى الإعتماد على خبرات متواضعة يصعب تطويرها بسبب النقص في الإمكانيات المادية المتاحة.

(1) عبد الرازق، عمر، وآخرون: مرجع سابق.ص.17.

(2) عبد الرازق، عمر، و آخرون: مرجع سابق.ص.39.

ث. غياب التنظيم الفعال و النمو العشوائي للمؤسسات العامة الناتج عن مؤثرات سياسية وسيطرة الأحزاب على التعيينات، أو إجتماعية أو إقتصادية مما يؤدي إلى نشوء عدد من المشاكل مثل:

- التداخل في الإختصاصات.
- فقدان القدرة على التخطيط.
- تعقيد وبطء الإجراءات وعدم وضوح قنوات الإتصال.
- شيوع الرشوة و الإختلاس.
- عدم وضوح المسؤوليات، ما يؤدي إلى كثرة الخلافات و المشاكل بين الموظفين.

فهذه الأمور تحول دون توفر جهاز إداري كفاء، وتحد من إمكانية تطوير الجهاز الإداري، مما يؤثر على نوعية أداء الجهاز، ومن ثم على تحقيق الأهداف المتوخاة منه، وفيما يخص الجهاز الإداري في إدارة الإيرادات العامة فإن هذه المشاكل تؤثر على حجم الإيرادات المتحصلة ومن هنا كفاءة الجهاز الإداري القائم على الإيرادات العامة من أهم محددات تلك الإيرادات.

اما بالنسبة للأهداف المتوخاة من الجهاز الإداري فهي⁽¹⁾:

- أ. إدارة المال العام والحفاظ عليه بشكل يحقق الإستخدام الأمثل له.
- ب. تدريب المسؤولين العاملين ضمن وزارة المالية فيما يخص جانب النفقات والإيرادات.
- ت. الإشراف على تحصيل الإيرادات العامة و تنظيم الحسابات الحكومية.
- ث. إدارة جميع مصادر الإيرادات العامة بما فيها القروض و الهبات الداخلية و الخارجية.

(1) عبد الرازق، عمر، وآخرون: مرجع سابق، ص.26.

ج. الإشراف و الرقابة على صرف النفقات حتى تحقق الإيرادات الأهداف التي حصلت لأجلها.

ح. تفعيل دور الرقابة الشاملة في وزارة المالية.

الفرع الرابع: غياب عملية تقييم الإداء والشروط الضرورية لتطويرها.

يعتبر التقييم الخطوة الأولى في عملية الإصلاح, وذلك لأنه يبين نقاط الضعف و المشاكل والتعقيدات الإدارية التي تعاني منها وزارة المالية بما يخص الإيرادات والنفقات.

وتعتبر وزارة المالية من أكثر الوزارات التي تحتاج لعملية تقييم الأداء بشكل مستمر, وذلك لأن التصرفات التي تصدر عنها ذات أثر على الحياة الإقتصادية والاجتماعية, فهي عبارة عن مظلة تجمع مختلف المصادر المالية والجهود البشرية, وتتسق بينها من أجل الوصول إلى الأهداف العامة فهي مسؤولة عن جانب الإيرادات الذي يعتبر المحرك الاساسي لعملية التنمية بابعدها.

وعملية التقييم في غاية الأهمية بالنسبة للإيرادات العامة وذلك لأنها تعمل على خفض أو ازالة العقبات وتحديد مواطن الضعف وذلك لأن تقييم الأداء يعتبر من الأسس العملية للإدارة الحديثة التي تسعى لأداء متميز كما تعتبر عملية التقييم في المؤسسات العامة من العمليات الصعبة والمعقدة لصعوبة تحديد المعايير الاساسية التي يتم الاعتماد عليها.

فلا بد من الاعتماد على نظرية علمية مناسبة, من أجل صياغة إطار علمي لعملية تقييم الأداء في وزارة المالية وهذه النظرية تقوم على عدة عناصر وهي⁽¹⁾:

أ-الغايات والأهداف, وزارة المالية لها أهداف اجتماعية وسياسية ولا تملك سوى الإيرادات العامة من أجل تحقيقها.

ب-المدخلات, لكل نظام مدخلات وتعتبر الموارد المالية أهمية مدخلات وزارة المالية إضافة إلى الموارد البشرية.

(1) عبد الرازق، عمر، وآخرون: مرجع سابق.ص 41.

ت-العمليات, وتسمى بالعمليات التحويلية التي تحول المدخلات التي شكل آخر يمثل المخرجات.

ث-المخرجات, وهي الأهداف والغايات التي تعمل المؤسسة على تصديرها للبيئة المحيطة لتساهم في تحقيق أهداف تلك البيئة.

ج-التغذية الراجعة (العكسية) , ويقصد بها فحص المخرجات ومدى ملائمتها للجمهور وقياس مقدار الرضى الوظيفي.

ح-البيئة, وتتكون البيئة من مجموعة العناصر المحيطة بالمؤسسة مثل القوانين والأنظمة والاتفاقيات إضافة إلى المجتمع بجمهوره ومشاكله.

أما بالنسبة للشروط التي يجب توافرها من أجل تطوير عملية الأداء في ادارة الإيرادات العامة فتتمثل بما يلي:

أ- تبسيط النظام الضريبي, بما في ذلك تخفيض عدد الشرائح, وعدد الاعفاءات وشروطها وعدم القبول بالاستثناءات, وتبسيط الاجراءات المتعلقة بتحصيل الضرائب المختلفة ويشمل ذلك أيضا اعادة تقييم وتوزيع الإيرادات الضريبية من ضرائب مباشرة وغير مباشرة ومدى ملائمتها للمستويات التنموية وارتباطها بعملية التنمية الشاملة.

ب-اعتماد خطة شاملة لتطوير الإيرادات العامة ترتبط من جهة بالأهداف المحددة والكمية لخطط التنمية من جهة أخرى, وذلك ضمن استراتيجية خاصة بأن يصل المواطن إلى فناعة بأن ما يدفعه من ضرائب يعود عليه وعلى أسرته ومجتمعه المحلي بالفائدة إضافة إلى المساهمة في تطوير المجتمع بشكل عام ويجب أن تتضمن الخطة آليات شفافة لضمان الوضوح في تعريف المواطنين بمصير الإيرادات العامة بما في ذلك آليات المحاسبة والمسؤولية عن اي تقصير أو تفريط في هذه الإيرادات.

ت-التزام واضح من جانب المسؤولين في المستويات المختلفة في ادارة الإيرادات العامة بعملية التطوير بما في ذلك التخطيط والتنفيذ ويتطلب ذلك رفع المستويات الفنية للموظفين العاملين في جميع المستويات.

ث- تطوير العلاقات بين الإدارة والمكلفين ما يضمن تعزيز الإلتزام بدفع الضرائب من منطلقات وطنية وذاتية، ويتطلب ذلك توافر الشفافية الكافية في اجراءات الجباية بالاضافة إلى درجة عالية من الثقة بأمانة الجباة وكفائتهم.

وبذلك فان ادارة الإيرادات العامة تحتاج إلى برنامج متميز للعلاقات العامة، يعمل على تطوير نظرة المكلفين تجاه الضرائب وادارتها، فالمعروف أن سلوك المكلفين تجاه الضرائب يعتمد على مدى الثقة بعدالة الهيكلية الادارية، ومدى تعقيدها بالاضافة إلى درجة الاستقرار العام في النظام الضريبي، وعلى القيمة الاجتماعية والإقتصادية التي يتوقعها الأفراد للخدمات الحكومية بالاضافة إلى مدى الشعبية التي تتمتع بها المستويات الحكومية المختلفة.

وبما أن الإيرادات العامة تحتل أولوية كبيرة في عمل اي حكومة لذلك فهي تستلزم وجود ادارة فاعلة لتحقيق الأهداف المترتبة عليها، سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية، حيث أن تحديد مبلغ الإيرادات العامة ليس شرطاً كافياً لنجاح المشاريع والأنشطة وانما لابد أن تدار هذه الموارد بالكفاءة والفنية والفاعلية الكافية للحصول على الاستخدام الأمثل للإيرادات المتوفرة، ومن هنا يتضح أن الحاجة ماسة بأن يدير العملية وينفذها كوادر من ذوي الخبرة والكفاءة العلمية والعملية وأن يعملوا من خلال نظام يعتمد على المساءلة لمنع الفساد الإداري.

اي ان ادارة الإيرادات العامة تشكل جزءاً مهماً من ادارة الموازنة العامة وتعتبر اداة ضرورية و هامة في تنفيذ خطط التنمية الشاملة وذلك نتج من أهمية الإيرادات حيث ان حجمها وهيكلاهما لها أثر واضح في جميع المستويات سواء من ضرائب أو رسوم أو غيرها.

المطلب الثاني: المحددات التشريعية للإيرادات العامة

يعتبر العامل التشريعي من أهمية العوامل المحددة للإيرادات العامة، فهو يعمل على زيادة إيرادات الدولة إذا ما تم سن قوانين مناسبة للوضع الإقتصادي و المالي الفلسطيني ويعمل من جهة اخرى إلى الحد من هذه الإيرادات إذا لم توضع قوانين مناسبة تساه في زيادة تحسين الإجراءات اللازمة لتحصيل إيرادات الدولة و التي تعتبر من حق خزينة الدولة.

ومن هنا ومن أجل توضيح العوامل التي تتعلق بالجانب التشريعي و كيفية مساهمتها في التأثير على حجم الإيرادات العامة فأن الباحث سيتناول في هذا المطلب من خلال ستة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم التشريع المالي وخصائصه.

الفرع الثاني: الاطار التشريعي الموروث.

الفرع الثالث: خصائص التشريع المالي التي تحول دون تحصيل الإيرادات العامة.

الفرع الرابع: الدور الفلسطيني في التشريعات المالية وأثره على الإيرادات العامة.

الفرع الخامس: كيفية تنفيذ الإيرادات العامة.

الفرع السادس: التعديلات التشريعية الواجبة لزيادة حجم الإيرادات العامة.

الفرع الأول: مفهوم التشريع المالي وخصائصه

قبل ان نوضح أثر التشريع على الإيرادات العامة لابد من التعرف على مفهوم التشريع فقهاً ولغةً ومن ثم مفهوم التشريع المالي.

- التشريع فقهاً: يراد بالتشريع فقهاً معنيان أولاً ايجاد شرع مبتدأ، ثانياً: بيان حكم تقتضيه شريعة قائمة والتشريع في الاسلام بالمعنى الأول هو الله فقط أما في المعنى الثاني فقد تولاه الرسول والخلفاء والصحابه ومن بعدهم العلماء إلى يومنا هذا⁽¹⁾.
- التشريع لغة: يعني وضع القواعد القانونية بواسطة السلطة العامة المختصة والقاعدة التشريعية هي قاعدة لها صبغة الإلزام.
- التشريع المالي: هو عبارة عن جزء من التشريعات التي تحكم سير أمور الدولة وتعمل على تنظيمها وفقاً قواعد معينة.

(1) عبد الحميد متولى: مبادئ ونظام الحكم في الاسلام. الاسكندرية: منشأة المعارف، 1987. ص197.

كما يمكننا تعريف التشريع المالي بأكثر من صورة⁽¹⁾:

أ- عبارة عن وسيلة مالية تمكن الدولة من التدخل في النشاطات الإقتصادية والانتاجية وتوجيه هذه النشاطات وجهة سليمة.

ب- هو عبارة عن مجموعة القوانين التي تسنها السلطة التشريعية أو من يقوم مقامها من أجل الحفاظ على نشاط الدولة المالي والإقتصادي بما يؤكد حق الدولة والافراد في هذه القوانين.

ت- التشريع الضريبي هو احدى الوسائل التي تتبعها الدول من أجل الحصول على ايرادات تمكنها من القيام بالنفقات العامة.

ولابد من ذكر أن الضرائب تحتل الجزء الأهم والأكبر في التشريعات المالية وأن فرض الضريبة يدخل في سيادة الدولة وأن اي تغيير في القوانين التي تتعلق بالضريبة سواء بالإلغاء أو التبديل لابد أن تتم من خلال السلطة التشريعية فما هو الاساس القانوني التي تستند اليه التشريعات الضريبية وما هي خصائصه ومع ذلك بقي هذا مثار جدل وخلاف بين النظريات فهناك من قال أن الاساس القانوني يستند إلى النظرية التعاقدية ومنهم من اعتبر أن فرض الضريبة واجب وطني أي نظرية التضامن الاجتماعي وفيما يلي توضيح لكل من النظريتين ومن ثم بيان خصائص التشريعات الضريبية.

(1) شامية، أحمد، الخطيب، خالد: المالية العامة. الاسكندرية: دار زهران للنشر والتوزيع، 1997. ص 131.

أولاً النظرية التعاقدية للضريبة

- أ- اصحاب هذه النظرية اعتبروا الضريبة علاقة تعاقدية وفسروا ذلك على النحو التالي⁽¹⁾
- الضريبة هي (عقد ضمني) يكون بين الدولة والفرد ويتم الإتفاق على أحكامه بواسطة السلطة التشريعية الممثلة للشعب.
- ب- الضريبة (عقد بيع) الفرد يبتاع من الدولة بجزء من ماله الخدمات المقدمة له من الدولة.
- ت- الضريبة (عقد ايجار) فالدولة تقدم خدمات وتعد المرافق للأفراد وعلى الأفراد مقابل هذه الخدمات أن يدفعوا الضريبة.
- ث- الضريبة (عقد تأمين) وهذا يعني أن دافع الضريبة يؤمن بقسط من ماله على بقية المال.
- ج- الضريبة (عقد مقايضة) ويكون ذلك بين مال المكلف والمنفعة التي يحصل عليها من الدولة.
- ح- الضريبة (عقد شراكة) وهذا يعني ان الشركة تقدم خدماتها العامة للأفراد مقابل حصتها من أرباح هذه الشركة.
- ولكن أن الفرد لا يدفع الضريبة مقابل النفع الخاص الذي يحصل عليها، وإنما يدفعها لكونه عضواً في الجماعة السياسية، ولما كان على الدولة للقيام بتحقيق الغايات المادية والمعنوية للأفراد كان لابد لها من إيجاد وسيلة تساعد على الإنفاق من أجل تحقيق هذه الغايات فعمدت إلى مطالبة راعاهاها المسأهمية بعبء الإنفاق العام.

(1) شامية وآخرون: مرجع سابق. ص142.

ثانياً: التضامن الاجتماعي

أصحاب هذه النظرية اعتبروا الضريبة عبارة عن تضامن بين الجماعة الاجتماعية الخاضعة لسلطة سياسية واحدة, والمقصود هنا أن الضريبة عبارة عن تضامن الشخص في الجماعات السياسية وبعد ذلك أصبحت هبة مالية يدفعها الأفراد للحاكم لمساعدته في تنفيذ بعض المشروعات, وبعد ذلك أصبحت الضريبة مشاركة أو مساعدة وبعدها أصبحت الضريبة فريضة يدفعها الأفراد كواجب اجتماعي تضامني.

ونلاحظ هنا أن التسلسل لدى أصحاب هذه النظرية يمثل التطور التاريخي للضريبة كما نلاحظ ان هذه النظرية هي أكثر مطابقة للواقع, لأن الضريبة لا تقوم على أساس عقد بين الدولة والأفراد بل تقوم على أساس ما للدولة من سلطة مبعثها التضامن الاجتماعي والرغبة في الحياة المشتركة, حتى تتمكن الدولة من تحقيق الإيرادات المالية المطلوبة لتغطية نفقات الأشخاص التابعين لها سياسياً وذلك عن طريق سن القوانين الضريبية التي تحمي حق الدولة في هذه النشاطات.

ثالثاً خصائص التشريع الضريبي

إن التشريع الضريبي هو أحد التشريعات الوضعية, ومن المعروف أن التشريعات الوضعية لا يمكن أن تصل إلى حد الكمال, وأن لابد من وجود بعض الثغرات في أي تشريع وضعي والتشريع الضريبي هو أهمية التشريعات الوضعية ولكنه يتميز عنها بعدة خصائص وهي انه قانون تشريعي غير عام وغير مستقر ولا يحقق توازناً بين المكلف والإدارة للضريبة وهذه الخصائص يتميز بها عن غيره من التشريعات وذلك لأنه قانون سريع التغير والتطور وفيما يلي شرح لخصائص القانون الوضعي.

أولاً غير عام:

وهذا نابع من هدف القانون الضريبي في تحقيق العدالة الضريبية، حيث يدفع المشرع إلى التمييز بين المكلفين على الرغم من أن الهدف هو مراعاة الأوضاع الشخصية للمكلفين والتمييز بين المكلفين من القواعد الأساسية في المالية العامة (عدالة الضريبة هي بتشخيصها).

ثانياً غير مستقر:

وذلك بسبب ان القانون الضريبي يعدل بصورة متواصلة، تبعاً للسياسة والحالة الاقتصادية وهذا يؤدي إلى عدم الاستقرار القانوني.

وهنا لا بد للمشروع ان يحاول التأقلم مع الظروف الاقتصادية والسياسية من أجل تحقيق العدالة سواءً بالزيادة على القانون أو إنقاصه، وكما أن عدم الاستقرار يظهر بصورة جلية في الخلاف الذي يظهر نتيجة للتفسير، أو بسبب الإلغاء فيؤدي ذلك إلى بعض الأفراد يؤدون الضريبة والبعض الآخر تسقط عنهم الضريبة، وبالتالي يصبح القانون الضريبي غير عادل فهو لم يراعي ظروف المكلفين أو أن المكلفين استغلوا التفسير أو الإلغاء لمصالحهم.

ثالثاً لا يحق التوازن بين المكلف والإدارة الضريبية:

أن القانون الضريبي لا يحقق توازناً، وذلك لأن هذه الإدارة الضريبية تعتبر الخصم والحكم من نفس الوقت و كان من الأفضل أن توجه الاعتراضات إلى جهة محايدة حتى يكون التقدير واقعي وعادل وهذا يؤكد على أن العلاقة بين المكلف وضريبة الدخل هي (علاقة الضعيف بالقوي).

الفرع الثاني: الاطار التشريعي الموروث:

يتجسد الشكل القانوني للسلطة الفلسطينية بتشكيل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والقضائية، وقد تم هذا التشكيل في ظل اطار أوصلو⁽¹⁾، وتعتبر وزارة المالية احدى أهم اليات السلطة التنفيذية لما لها من دور اقتصادي ومالي واداري واجتماعي في الحياة الفلسطينية، فينيط بها ايجاد الهيكلية الملائمة لادارة النظام المالي، وتخطيط السياسات المالية بشقيها الانفاقي والايراضي بما فيها السياسات الضريبية.

ولكن ومنذ تاسيس السلطة الوطنية، اتخذ الرئيس الراحل ياسر عرفات قرارا باستمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعول قبل تاريخ 1967/6/5 في الأراضي الفلسطينية، وذلك لمنع حصول فراغ قانوني، وبذلك توافر لوزارة المالية الغطاء القانوني لجباية الضرائب المباشرة وغير المباشرة واعداد الموازنات واصدار التعليمات التي تنظم العمل المالي.

والذي يهمننا، هو الوضع التشريعي(القانوني) لجانب الإيرادات في الموازنة العامة وكيف يتاثر بهذا الوضع القانوني الموروث، فلا بد من أن يتوفر اطار قانوني منظم لأي مجتمع ينظم نشاطاته الإقتصادية والسياسية والاجتماعية والمالية ويجب أن يكون هذا الاطار ضمن حاجاته ومصالحه وتطلعاته.

ولكن الحال الفلسطيني يختلف بعض الشيء، وذلك لأن الاطار القانوني في فلسطين هو اطار موروث وضعته سلطات الإحتلال بأهداف تخدمها، ومن أهمها تهميش الإقتصاد الفلسطيني وخدمة مصالح إسرائيل على حساب مصالح الشعب الفلسطيني واغتصاب الموارد الفلسطينية وتقييد النشاط الإقتصادي، بحيث يزرع تحت تبعية ثقيلة للإقتصاد الإسرائيلي.

ومن المعروف أن الاطار القانوني مهم للغاية، فعلى السلطة الوطنية الفلسطينية تنقية الاطار القانوني ووضع اطار يخدم مصلحتها، والمطلوب هو ليس صياغة قوانين بموادها

(1) عبد الرازق، عمر، وآخرون: مرجع سابق. ص20.

وتفاصيلها وانما التعرف إلى المجالات الاطارية التي تتطلب صياغة القوانين اللازمة، وبما أن الاطار القانوني يعتبر ضابط وموجه للحالة الإقتصادية والسياسية فإنه يؤثر على الناحية المالية للسلطة الوطنية بشكل عام وعلى الإيرادات بشكل خاص، وذلك لأن أوامر وتشريعات الإحتلال امتدت لتشمل كافة أوجه حياة الفلسطينيين ومرافقهم وقطاعاتهم، ولقد تجاوزت السلطات الإسرائيلية المباديء والقواعد الدولية، واستغلت نفوذها، و سلبت الجانب الفلسطيني سلطة التشريع بشكل أو بآخر ومن هنا طبقت القوانين المالية بشكل يخدمها، فعملت على حجز أموال السلطة وإيراداتها مما أدى إلى عرقلة حركة النشاط الإقتصادي الفلسطيني وتعطل مرافقه.

والاطار القانوني الموجود والذي يعتبر اراثاً من الإحتلال عمل على تحديد إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك لأنه قام على ثلاثة اسس⁽¹⁾:

أ- التفكيك الهيكلي وكبح الأداء:

من المعروف ان الناتج المحلي الاجمالي من أهم محددات الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية، ومن هنا قام الجانب الإسرائيلي بسياسات وممارسات اسرائيلية عملت على خفض الناتج المحلي الاجمالي، مما أدى إلى تراجعته وأدى ذلك إلى تدني في الدخل ومن ثم انخفاض حصيلة الضرائب التي اثرت على حجم الإيرادات العامة.

ب- استلاب الموارد والخيرات الطبيعية وافقار الفلسطينيين لاجبارهم على ترك ارضهم وهذا أدى إلى شح في الموارد الفلسطينية، سواء المالية أو البشرية الأمر الذي جعل السلطة عاجزة عن تلبية احتياجاتها العامة.

ت- اطلاق العنان للمستوطنات، والعمل على تنميتها على حساب حقوق وملكية الفلسطينيين، أي تجهيز كافة الامكانات والموارد الفلسطينية لصالح الاستيطان.

(1) مرجع سابق، مجلة صامد الاقتصادية، ص 104.

الفرع الثالث: خصائص التشريع المالي التي تحول دون تحصيل الإيرادات العامة

يعتبر التشريع المالي تشريع وضعي، أي انه لا يمكن أن يصل إلى حد الكمال، فمهما حاول المشرع اتقانه لا بد أن تبقى بعض الثغرات القانونية، وهذه الثغرات القانونية تعتبر من أهمية المحددات التي تعمل على اعاقه الدولة أو حرمانها من تحصيل كامل إيراداتها ويظهر هذا جلياً في موضوع الضرائب والاستثمار، وذلك لان القوانين التي تتعلق بالجانب المالي تحوي ثغرات عديدة وسلبيات كثيرة منها:

أ- غموض القوانين المالية:

هناك بعض النصوص التي يكتنفها الغموض في التشريعات والقوانين المالية، وهذا بدوره قد يؤدي إلى الحد من حجم الإيرادات العامة.

ب- ارتفاع اسعار الضرائب:

ان الارتفاع في اسعار الضرائب أو وجود تفاوت في الشرائح التصاعديّة أو المغالاة في معدلات الضريبة تشكل اسباباً رئيسية للحد من حجم الإيرادات العامة.

ت- وجود بعض التعقيدات في القواعد التشريعية التي تتضمنها خاصة في مجال الضرائب سواء عند التقدير، أو عند الحساب، مما يدفع المكلفين إلى البحث عن الثغرات القانونية للافلات من دفع ما يتسحق عليهم من أموال.

ث- وجود فجوات وثغرات قانونية سببها أن القانون المالي موروث عن الاستعمار مما جعله خارجاً عن حدود الزمان والمكان.

ج- عدم وجود سياسة مالية متجانسة ومتوازنة تراعي كل القواعد الفنية والاصولية في كيفية تحصيل الإيرادات العامة وصرفها.

ح- قدم التشريعات المالية وتعقيدها، وعدم وضوحها، وغياب جهاز مكافحة التهرب الضريبي، وضعف الاجراءات العقابية بحق المتهربين⁽¹⁾.

الفرع الرابع: الدور الفلسطيني في التشريعات المالية واثره على الإيرادات العامة

أصدرت السلطة الوطنية قوانين ذات علاقة مباشرة بالوضع المالي، خاصة بجانب الإيرادات ومن هذه القوانين التي لها أثر على الإيرادات هو قانون ضريبة الدخل وقانون تشجيع الاستثمار حيث يعتبر هذان القانونان من القوانين ذات الاثر على الإيرادات العامة ويمكن ان يعمل على زيادتها أو تقليصها.

أولاً: قانون ضريبة الدخل

اقرت السلطة الوطنية تعديلات على قانون ضريبة الدخل، شملت تعديل الشرائح الضريبية وتخفيض معدلات الضريبة، بناء على توصيات صندوق النقد الدولي ومن ثم اعتماد هذه التعديلات التي تمثلت في تقليص عدد الشرائح الضريبية، وتخفيض معدلات ضريبة الدخل.

ولكن لقانون ضريبة الدخل آثار لا يمكن معرفتها بسهولة، اي لا يمكن معرفة اثرها على تحصيل الإيرادات وحجمها، فمن المتوقع أن تتوسع قاعدة الضريبة ما يؤدي إلى ارتفاع الحصيلة كما أن انخفاض معدلات الضريبة للدخل ممكن أن يؤدي إلى انخفاض الحصيلة.

كما أننا نلاحظ أن القانون تطرق إلى الاعفاءات وربطها بقضايا اجتماعية مثل التعليم والصحة وتكاليف المعيشة مما كان سببا عمل على تخفيض الإيرادات وخاصة أن الفئة المستفيدة من هذه الاعفاءات هي الفئات الأوفر حظاً.

(1) البطريق، يونس أحمد: مرجع سابق، ص115.

ثانياً: قانون تشجيع الاستثمار

أصدر السلطة الوطنية الفلسطينية قانون تشجيع الاستثمار، بهدف تهيئة البيئة القانونية لاستقطاب الاستثمارات الأجنبية إلى الإقتصاد الفلسطيني، وارتكز القانون على تقديم إعفاءات ضريبية لفترات زمنية مختلفة للاستثمارات الجديدة التي يتجاوز رأس مالها 100.000 دولار.

لكن هذا القانون عمل على تخفيض الإيرادات العامة، لأنه يشجع الاستثمارات الكبيرة نسبياً والتي تتمثل في الاستثمارات الأجنبية في الغالب، والتي لا يمكن أن تتم إلى بالاستقرار السياسي فكان الأجدر أن يشجع الاستثمارات المحلية، وإضافة إلى ذلك فهناك دراسات أثبتت أن الإعفاءات الضريبية لم تشكل حافزاً للاستثمار أي أنها لم تؤد الغرض الذي سنت لأجله.

وأما عن كيفية كون القوانين المالية محدداً للإيرادات العامة، فيتضح ذلك حسب صياغة تلك القوانين فإذا ما سنت القوانين بشكل سليم فإن ذلك سيعمل على زيادة حجم الإيرادات أما إذا لم يكن هناك صياغة جيدة للقوانين فإن ذلك سيعمل على خفض حجم الإيرادات العامة، ولكن بالنظر إلى القوانين المتعلقة بالإيرادات العامة نلاحظ أنها تعاني من قصور في ناحيتين سواء الناحية الإجرائية أو التطبيقية مما يؤدي إلى جعلها محدداً سلبياً للإيرادات العامة ولو أمعنا النظر في القوانين المالية نلاحظ ما يلي:⁽¹⁾

أ- فيما يتعلق بتقدير الإيرادات، فإنها تقدر بشكل أوتوماتيكي واستاتيكي دون الاستناد إلى معلومات دقيقة، ومن ثم يتم وضع نسبة زيادة معينة مثلاً 10% دون تبرير هذه النسبة بأي أساس علمي للتقدير، ويتم التعامل معها من قبل لجنة الموازنة التي يشكلها المدير العام وقد لوحظ أن هذه اللجنة غير ثابتة أي يمكن أن تتغير من سنة لأخرى الأمر الذي يعني عدم تراكم الخبرة في هذا الموضوع⁽¹⁾.

(1) مرجع سابق، عبد الرازق، وآخرون، ص70.

(1) في بعض الوزارات يقوم المدير بتشكيل لجنة الموازنة ويكون عملها متابعة ارسال وتجميع النماذج من الدوائر الفرعية.

ب- لم يتم حتى الآن عمل دراسة منظمة وفقا لمعايير التقدير العلمية المتعارف عليها بهدف الحصول على اقرب تقدير للإيرادات تكون متناسقة مع الخطط التطويرية.

ت- وزارة المالية لاتقوم بمراقبة لاحقة وتدقيق على مراكز المسؤولية عند تحديد الاحتياجات وتقدير الإيرادات, حيث أن معظم الموازنات لا تتبع عملية التخمين في الإنفاق وبخاصة سياسة التوظيف فقد تضاعف التوظيف وأصبح هناك تضخم مما أدى إلى زيادة النفقات بشكل كبير, والى قصور في الإيرادات بشكل واضح.

ث- ونتيجة لهذه الآلية القاصرة فان التوجهات المتعلقة بتقنين الإنفاق لا يتم الأخذ بها ويأتي التقنين بعد ان يتم ارسال الموازنات التجميعية إلى وزارة المالية التي بدورها تقوم بالاعتناع والتخصيص وفقا للإيرادات الفعلية للسنة السابقة.

ج- كما أن هناك قصور واضح في تنفيذ توصيات اللجان المالية وتوصيات المستشارين والخبراء الدوليين وبخاصة صندوق النقد الدولي التي تعلقت توصياته بالممارسات التالية:

- ممارسة الحكومة أنشطة اقتصادية وتجارية من خلال بعض اشخاصها وموظفيها.
- الافتقار إلى سياسة اقتصادية ذات أهداف محدودة كليا وزمنيا في بنود الموازنة وخاصة في مجال توجيه الإنفاق أو صرف الإيرادات.
- عدم توريد جميع إيرادات السلطة إلى الخزينة العامة.
- عدم اخضاع جميع النشاطات الاقتصادية والمتعلقة بالحكومة للرقابة والتدقيق
- عدم الالتزام بتحويل مخصصات الوزارات كما اقر في الموازنة العامة.
- عدم معالجة مسألة العجز المالي المتراكمة من السنوات السابقة.
- عدم تقديم حسابات ختامية للموازنة في معظم السنوات.

ح- ومن العوامل المتعلقة بالجانب التشريعي للإيرادات والتي تعمل على الحد منها هو عدم تقديم التقارير الربعية أو النصفية من قبل وزارة المالية إلى السلطة التشريعية حسب قانون الموازنة الاساسي لغاية العام 2003 مما أعاق دور الرقابة اللاحقة وضبط الإنفاق وتقدير الإيرادات.

ومع ذلك وبالرغم من القصور القانوني والتشريعي المتعلق بجانب الإيرادات نلاحظ انه يمكن الاعتماد على البيئة القانونية الحالية في التقييم والمسائلة والقيام بالاجراءات اللازمة وقد لوحظ اضطرار وزارة المالية تحت ضغط المجلس التشريعي إلى الالتزام ببعض الاجراءات الشكلية تطبيقاً للقوانين, وتشير التطورات إلى انضباط عملية الصرف في السنوات الأخيرة.

الفرع الخامس: كيفية تنفيذ الإيرادات العامة

تقوم السلطة التشريعية باجازة النفقات والإيرادات العامة, وهذا يعني أنها تعطي الترخيص للحكومة بالانفاق في حدود مبالغ الاعتمادات, اما بالنسبة للإيرادات فان اجازتها تنشيء التزاما على عاتق الحكومة لتحصيل كافة المبالغ الواردة في بند الإيرادات, بحيث لا تملك عدم تحصيل أي جزء منها, والا تكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه أمام ممثلي ونواب الشعب, ومن المعلوم أن الاساس القانوني لتنفيذ الإيرادات العامة من الضرائب والرسوم منشأه القوانين الوضعية السارية في الدولة, وتقوم الوزارات والمصالح المختلفة بجباية هذه الموارد المالية وتوريدها إلى الخزينة العامة أما المشروعات الصناعية والتجارية المملوكة للدولة فهي التي تتولى توريد اثمان وخدمات منتجاتها إلى الخزينة العامة (1).

وقد يحصل هناك اختلافات في تقدير الإيرادات العامة وتنفيذها, فقد يزيد المجموع الاجمالي بجانب الإيرادات الفعلية عن الإيرادات المقدره, فيتم التصرف في هذه الزيادة الاجمالية تبعا للنظم والقوانين المعمول بها في الدولة, أما اذا كان هناك انخفاض في مجموع الإيرادات الفعلية عن الإيرادات المقدره وبالتالي عن المبالغ اللازمة لتمويل الإنفاق العام المعتمد, فان على

(1) حشيش, عادل أحمد: أساسيات المالية العامة. بيروت: دار النهضة العربية, 1992. ص306.

الدولة في هذه الحالة ووفقاً للقواعد التنظيمية والتشريعية المتبعة أن تفرض ضرائب جديدة أو تزيد سعر الضرائب القائمة أو تسحب من الأموال الاحتياطية أو تلجأ للقروض.

وعلى كل الأحوال فإن الدولة يجب أن تحصل وارداتها على اختلاف أنواعها بصورة تكفل حقوق المواطنين، وتضمن تحصيل الواردات وصيانتها وانتقالها بحيث تصل إلى المراكز المطلوبة دون نقص وبأقل تكلفة ممكنة.

وتختلف الطرق المتبعة لتحصيل الإيرادات باختلاف الدول، كما تختلف في الدولة الواحدة نفسها باختلاف أنواع الإيرادات، حيث يتضح ذلك بالإيرادات الضريبية أو الغير ضريبية فمن المعروف أن تنفيذ الضرائب يواجه بعض الصعوبة أما الإيرادات غير الضريبية لا تواجه صعوبة لأن هذه الإيرادات تدخل خزينة الدولة بشكل رقم إجمالي.

وهناك بعض المشكلات التي تتعلق بتنفيذ الإيرادات العامة ومنها⁽¹⁾:

أ- البطء الشديد في انجاز المعاملات: حيث تقوم مسؤولية جمع الإيرادات مراقبة التصرف فيها على وزارة المالية، وهذا الوضع يعطي وزارة المالية صلاحيات لحدود لها على أعمال الوزارات الأخرى، وترجمة لهذه الصلاحيات تقوم وزارة المالية باصدار كثير من الأنظمة واللوائح المالية، وذلك من أجل تنظيم المالية والتحكم بها ويستتبع هذا الاجراء اصدار كثير من الاستثمارات التي يجب ان تعبأ وتعتمد من قبل عدد لا يستهان به من الموظفين قبل التمكن من اجراء اي معاملات مالية مهما صغرت، وهذا يؤدي إلى البطء الشديد في انجاز المعاملات المالية التي تتعلق بتنفيذ الإيرادات العامة.

ب- التحجر والجمود في اجراءات المعاملات المالية، حيث ان القوانين الكثيرة والمتلاحقة غالباً تؤدي إلى الكثير من صور الغموض في اجراءات انجاز المعاملات المالية.

ت- عدم تخويل الموظفين الحق في التصرف بالأموال المرصودة في بنود الموازنة المختلفة الا بعد الرجوع إلى أعلى سلطة بالوزارة أو بالدوائر المعنية.

(1) شباط، يونس: المالية العامة. سوريا: جامعة دمشق، 1995. ص 185.

ث- عدم التقيد ببندود الصرف المصادق عليها في قانون الموازنة حيث ان وزارة المالية تعمل على تغيير وتبديل بنود الصرف, وترحيل الإيرادات من بند إلى آخر دون التقيد بنصوص قوانين الموازونات المصادق عليها بواسطة السلطة التشريعية.

فهذه المشاكل التي تواجه وزارة المالية في تنفيذ الإيرادات لم يعرها التشريع المالي اي اهتمام فأصبحت تشكل عائقا امام تحصيل الإيرادات العامة وأصبحت تحد من حجم تلك الإيرادات.

الفرع السادس: التعديلات التشريعية الواجبة لزيادة حجم الإيرادات العامة

طالما بقيت القوانين والأوامر العسكرية هي التي تحكم تصرفات الفلسطينيين في الجانب المالي فان ذلك سيجعل السلطة غير قادرة على زيادة إيراداتها وتعديل وضعها وذلك لان هناك بعض البنود التي لا تناسب الوضع الإقتصادي الفلسطيني.

وبناءً عليه يتوجب أن تقوم السلطة الفلسطينية باجراء دراسة متخصصة تهدف إلى تنفيذ بعض التعديلات القانونية التي تتعلق بالوضع المالية للسلطة الفلسطينية والتي تتمثل بما يلي:⁽¹⁾

أ- تعديلات في قانون ضريبة الدخل, بهدف تخفيف العبء الضريبي عن طريق رفع الحد الأدنى المعطى من الضريبة إضافة إلى تعديل في الشرائح والنسب الضريبية.

ب- تعديل قانون ضريبة الدخل خاصة فيما يتعلق بالإعفاءات المرتبطة بالشركات والمطلوب أن يركز على الأرباح وليس على الأجور في توسيع قاعدته.

ت- تحديد النسب الجمركية المطلوب فرضها على القوائم السلعية الواردة في القوائم .B,A2,A1

ث- إضافة أنواع أخرى من الدخول لتعريف الدخل الخاضع للضريبة ومن ضمن هذه الأنواع أرباح تجارة العقارات والأرباح الراسمالية وغيرها.

(1) علاونة, عاطف: مرجع سابق. ص6.

ج- اعادة النظر في اجراءات ضريبة الاملاك وبخاصة المتعلقة بتخمين عائدات العقارات والأراضي بحيث تساهم بصورة ملائمة في إيرادات الخزينة العامة.

ح- تخفيض معدلات ضريبة القيمة المضافة إلى مستويات تتناسب مع الإقتصاد الفلسطيني بحيث سيعمل ذلك على توسع النشاط الإقتصادي الفلسطيني ما يؤدي إلى تحفيز الاستثمار والانتاج بالإضافة إلى ذلك سيؤدي إلى توسيع القاعدة الضريبية للقيمة المضافة ويحد من التهرب الضريبي ومن تلاعب المكلفين بالحسابات بالتالي فان تأثير هذه الخطوة على الإيرادات العامة قد يكون سلباً في المدى القصير ولكنه سيكون ايجابياً في المدى المتوسط.

خ- المطالبة بتطبيق قاعدة كلية لآلية المقاصة بين السلطة الوطنية الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية بدلاً من الآلية الحالية القائمة على اساس الصفقة والفاتورة الموحدة ويؤدي ذلك إلى الحد من التسرب المالي الذي تعاني منه الآلية الحالية فالقاعدة الكلية تعتمد المؤشرات الكلية للعلاقة التجارية بين الإقتصاد الفلسطيني والاسرائيلي لحساب الحقوق المالية المترتبة على السلطة الفلسطينية أما الآلية الحالية فتستدعي من السلطة الفلسطينية اثبات حدوث كل صفقة تجارية خلال تقديم الفاتورة الموحدة وفق آلية متفق عليها.

فمن الملاحظ أن هذه الأمور اذا ما اخذت بعين الاعتبار فانها ستسهم بشكل فعال في زيادة حجم الإيرادات العامة للسلطة الوطنية ومن ثم العمل على تخفيض نسبة العجز المالي الذي تعاني منه السلطة الفلسطينية وهذا يعني ان خدمة الإقتصاد الفلسطيني تتطلب اجراء تعديلات وتغييرات كثيرة في القوانين المالية الحالية إضافة إلى اصدار قوانين مالية جديدة ولكن هذا يتطلب الكثير من الوقت.

ومن خلال استعراض هذه الدراسة تم التوصل إلى النتائج والتوصيات التالية:

أولاً النتائج:

1. بالرغم من تسلم السلطة الوطنية الفلسطينية معظم السلطات والصلاحيات الإقتصادية والمالية فإن الإقتصاد الفلسطيني ما يزال يعاني من الركود وعدم القدرة على ايجاد فرص العمل واجتذاب الاستثمارات المحلية والخارجية، وذلك لأسباب خارجة عن ارادته تتمثل في العراقيل التي تضعها الجهة الإسرائيلية أمام حرية وحركة الاشخاص والسلع.
2. تعتبر الإيرادات العامة وسيلة مالية تستطيع الدولة من خلالها تأمين المال اللازم لتغطية نفقاتها العامة اضافة إلى كونها أداة فعالة ذات تأثير في الحياة الإقتصادية والاجتماعية.
3. اتفاقية باريس لم تكن بمستوى آمال وطموح الشعب الفلسطيني فكانت لصالح الجانب الإسرائيلي حيث مكنته من التدخل في العديد من القضايا السياسية والإقتصادية والمالية التي تخص الجانب الفلسطيني.
4. هناك إجماع حول وجود ثغرات تعاني منها اتفاقية باريس الإقتصادية وخاصة فيما يتعلق بالموارد الإقتصادية والمالية والسيطرة على الحدود والإجراءات الجمركية واعتماد السياسة الجمركية الإسرائيلية، ويرجع ذلك إلى قلة خبرة المفاوض الفلسطيني وعدم احاطته بالجوانب المتعلقة بالناحية المالية والإقتصادية بالشكل المطلوب.
5. الوضع السياسي يؤثر بشكل كبير على الوضع المالي وذلك نتيجة للضغوط التي تمارسها إسرائيل سواء في تصعيد الحصار أو تشديد الاغلاق أو تقييد العمل الفلسطيني، أي أن الجهة الإسرائيلية تقوم باستخدام الجانب المالي للضغط على الفلسطينيين سياسياً وذلك باحتجاز مستحقات السلطة المالية من إيرادات ضريبية وغير ضريبية.
6. يعتبر عدم توافر عملة وطنية من أهم المحددات السياسية للإيرادات العامة وذلك لأن غالبية الإيرادات التي تحصل عليها الخزينة تتم بالشيكال الإسرائيلي سواء كانت ضرائب أو رسوم جمركية.

7. تميزت هيكلية الإقتصاد الفلسطيني بالقصور الواضح وبعض التعقيد، فهي هيكلية مشوهة وذات أثر سلبي على الناحية الإقتصادية الفلسطينية يرجع السبب في ذلك لكون الإقتصاد الفلسطيني إقتصاد تابع.
8. يعاني النظام الضريبي من قصور واضح يظهر من خلال زيادة الوزن النسبي للضرائب الغير المباشرة، إضافة إلى تعاظم أهمية الضرائب على قطاع التجارة الخارجية.
9. يؤثر التهرب الضريبي بشكل كبير على الإيرادات العامة، ويعتبر محددًا هامًا يعمل على خفض حصيلة الإيرادات العامة.
10. حققت ادارة الإيرادات العامة انجازات مهمة في مجال التحصيل الكمي للإيرادات، تجسدت في تطوير ادارة المقاصة مع اسرائيل وتحصيل الأموال المستحقة للسلطة والتي كانت محتجزة لدى إسرائيل، إضافة إلى تمكنها من تطوير قانون ضريبة الدخل وتطوير حوسبة الإيرادات الضريبية.
11. لا بد من توافر رقابة ادارية ومالية من أجل نجاح عملية الإيرادات العامة، وذلك لأن الرقابة عنصر هام في جميع المجالات وخاصة فيما يتعلق بالأموال فيجب توافرها بشكل كامل صحيح.
12. أداء ادارة الإيرادات العامة يحتاج إلى تطوير، وهناك شروط يجب توافرها من أجل ذلك، وتتمثل في تبسيط النظام الضريبي، اعتماد خطة شاملة لتطوير الإيرادات العامة، إضافة إلى التزام مختلف المستويات في ادارة الإيرادات العامة بعملية التطوير بما في ذلك التخطيط والتنفيذ إضافة إلى تعزيز العلاقة بين الدائرة والمكلفين.
13. يعتبر الاطار التشريعي(القانوني) في فلسطين اطار موروث وضعته سلطات الإحتلال بأهداف تخدمها ومن أهمها نهب الإقتصاد الفلسطيني والسيطرة على موارده وتقييد نشاطه.

14. هناك دور فلسطيني واضح في التشريعات المالية وخاصة بجانب الإيرادات, فقد اصدرت السلطة بعض القوانين التي تتعلق بالإيرادات العامة وتعمل على التأثير في حصيلتها مثل قانون ضريبة الدخل وقانون تشجيع الاستثمار.

15. هناك بعض التعديلات التشريعية التي يجب أن تتم من أجل زيادة حصيلة الإيرادات العامة, والتي تتمثل في تعديل قانون ضريبة الدخل فيما يخص العبء الضريبي والاعفاءات وإضافة أنواع أخرى من الدخول وتخفيض معدلات ضريبة القيمة المضافة, وتطبيق قاعدة كلية لآلية المقاصة بين السلطة الوطنية الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية.

ثانياً: التوصيات

1. على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تضع سياسات تعمل على رفع كفاءة الإقتصاد الفلسطيني وقدرته على مواجهة الحصار, ويتم ذلك من خلال وضع سياسات تنموية (اقتصادية ومالية ونقدية وتجارية) تعمل على تقليص الاعتماد على الإقتصاد الإسرائيلي.

2. يجب أن تكون السلطة الوطنية الفلسطينية أكثر انتباها عند اجراء اي اتفاقية, بحيث أن تكون على ادراك ووعي لأهداف المفاوضات الإسرائيلي وذلك اتضح في اتفاقية باريس حيث رأينا أن الاتفاقية أهلت الجانب الإسرائيلي بأن يعطي الجانب الفلسطيني العائدات الجمركية التي تجبي عن الواردات التي تمر من خلال إسرائيل والتي يكون مآلها الضفة الغربية, ورأينا أن ذلك أدى إلى خسارة الجانب الفلسطيني وخفض حصيلة إيراداته وذلك لأن معظم المستوردات الفلسطينية تتم من خلال تجار اسرائيليين.

3. على الرغم من المحددات التي تعترض تحصيل الإيرادات العامة وخاصة فيما يتعلق بالمحددات السياسية والإقتصادية والتي تتركز في سيطرة إسرائيل على الموارد الفلسطينية, وعلى الرغم من ظروف الحصار التي يعاني منها الإقتصاد الفلسطيني فان التصرف بما هو متاح من هذه الإيرادات العامة لابد أن يخضع لعملية تخطيط منهجية لتحديد الأهداف, حيث

أن الأهداف تمثل القاعدة الأساسية لتنفيذ الإيرادات العامة, ومن ثم يتم العمل على خدمة الموازنة العامة بشقيها من إيرادات ونفقات.

4. يلعب وجود العملة الوطنية دورا هاما في الاستقرار المالي فلا بد من السعي من أجل اصدار عملة وطنية تكون أكثر استقرارا وتحقق الاستقرار المالي.

5. العمل على تفكيك العلاقات الإقتصادية والتجارية بين المناطق الفلسطينية وإسرائيل من أجل الحد من التشويه الذي تعاني منه هيكلية الإقتصاد الفلسطيني, والذي تسبب فيه الإقتصاد الإسرائيلي عن طريق جعل الإقتصاد الفلسطيني تابعا له, والاستعاضة عن ذلك باتباع سياسات تنموية اقتصادية واضحة الأهداف وقادرة على تحقيق النمو المطلوب للإقتصاد الفلسطيني.

6. يجب أن تقوم الجهة المسؤولة عن الإيرادات العامة بتخصيص جزء من تلك الإيرادات لتنفيذ مشاريع تشغيل العاطلين عن العمل وتوفير فرص عمل إضافية بهدف تقليل الاعتماد على الجانب الإسرائيلي في إيجاد فرص العمل.

7. العمل على استحداث اجراءات ادارية سهلة تمكن مؤسسات القطاع الخاص من استعادة ضريبة القيمة المضافة على الاستثمارات الجديدة والاستثمارات في المشاريع القائمة.

8. العمل على الحد من محاولات التهرب الضريبي المشروع وغير المشروع وتقليل الفجوة بين الإيرادات الفعلية والإيرادات المتوقع تحصيلها سواء بالجباية المحلية أو الإيرادات الجمركية.

9. تفعيل عملية الرقابة والتدقيق في وزارة المالية, وخاصة فيما يتعلق بالإيرادات والمصروفات من خلال وضع آلية مناسبة من أجل حل الخلافات التي قد تحصل.

10. تفعيل العملية الادارية وذلك باعادة صياغة خططها وأهدافها, إضافة إلى توظيف كفاءات قادرة على التخطيط للإيرادات العامة وتوقعها.

11. إعطاء الجهة المسؤولة من ادارة المال العام اهتماما أكثر, ويجب العمل على تطويرها بحيث تكفل عدم الهدر للاموال العامة, وتتمكن من الحفاظ على حصيله الإيرادات العامة وفق آليات متفق عليها.
12. منح الجانب التشريعي جزءا كافيا لحل الخلافات الضريبية والجمركية والابتعاد عن طريق الصفقات لضمان حق الخزينة وذلك عن طريق تفعيل المحاكم الضريبية والجمركية المختصة.
13. إيجاد تعاون بين وزارة المالية والمجلس التشريعي في إقرار مجموعة من القرارات والتشريعات في مجال السياسة المالية والضريبية, مثل تخفيض ضريبة القيمة المضافة على المنتجات المحلية ورفعها على المنتجات الإسرائيلية وبخاصة تلك التي لها بديل فلسطيني.
14. الرجوع إلى التشريع المالي وإزالة الغموض الذي يكتنفه وإيجاد تعريف للعديد من المصطلحات المبهمة التي تحمل أكثر من معنى.
15. إيجاد قوانين خاصة تتعلق بتنفيذ الموازنة بشقيها النفقات والإيرادات وذلك لضمان عدم حدوث تجاوزات إدارية ومالية.

المراجع

المراجع

أولاً الكتب

- البشور, عصام: **المالية العامة والتشريع الضريبي**. دمشق: مطبعة الروضة, 1993.
- البشور, نور الله: **التشريع الضريبي**. سوريا: جامعة دمشق, 1995.
- البطريق, يونس أحمد: **المالية العامة**. الاسكندرية: الدار الجامعية, 1984.
- البطريق, يونس أحمد: **النظم الضريبية**. الإسكندرية: الدارة الجامعية, 1998.
- بيومي, زكريا أحمد: **المالية العامة الإسلامية**. بيروت: دار النهضة العربية 1979.
- تكلا, شريف رمسيس: **الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة**. مصر: دار الفكر العربي, 1978-1979.
- الجعفري, محمود, العارضة, ناصر: **السياسات التجارية والمالية الفلسطينية**. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس), 2002.
- حامد, أسامة: **النظام المصرفي الفلسطيني**. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس), 1996.
- حشيش, عادل أحمد: **أصول الفن المالي للإقتصاد العام**. بيروت: دار النهضة العربية, 1983.
- حشيش, عادل أحمد: **أساسيات المالية العامة**. بيروت: دار النهضة العربية, 1992.
- خساونة, جهاد: **المالية العامة والتشريع الضريبي**. عمان: دار وائل للطباعة, 1999.
- دراز, حامد عبد المجيد, أيوب, سميرة إبراهيم: **مبادئ المالية العامة**. الإسكندرية: الدار الجامعية, 2002.
- دراز, حامد عبد المجيد: **مبادئ المالية العامة**. الاسكندرية: الدار الجامعية, 1995.

- ديوان, اسحق, سيف, رضوان: **تنمية رغم الصعاب**. رام الله: معهد السياسات والأبحاث الاقتصادية الفلسطينية والبنك الدولي, 2002.
- سلوم, حسين: **القانون المالي والضريبي**. لبنان: دار الفكر العربي, 1990.
- شامية, أحمد, الخطيب, خالد: **المالية العامة**. الاسكندرية: دار زهران للنشر والتوزيع: 1997.
- شباط, يوسف: **المالية العامة**. سوريا: جامعة دمشق, 1995.
- شهاب, مجدي محمود: **الإقتصاد المالي**. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر, 1999.
- الصادق, مورييس: **موسوعة التهرب الضريبي**. القاهرة: دار الكتاب الذهبي, 1999.
- صقر, محمد, الساكت, بسام, عبد الجبار, تيسير: **أبعاد الإتفاق الإقتصادي الفلسطيني-الإسرائيلي**. عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط, 1994.
- عبد الحميد, متولي: **مبادئ ونظام الحكم في الإسلام**. الإسكندرية: منشأة المعارف, 1987.
- عبد الرازق, عمر: **هيكل الموازنات العامة الفلسطينية**, رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس), 2002.
- عبد الرازق, عمر, الرمال, اياد, مسيف: **تقييم أداء وزارة المالية الفلسطينية**. رام الله: أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس), 2004.
- عبد الرازق, عمر: **تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية**. رام الله: معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس), 2002.
- عبد الفضيل, محمود, العدل, محمد رضا: **المالية العامة**. بيروت: دار النهضة العربية, 1985.
- عبد المجيد, عبد الفتاح: **إقتصاديات المالية العامة**. حقوق والنشر محفوظة للمؤلف. 1990.
- عبد الملك, منيس أسعد: **اقتصاديات المالية العامة**. مصر: دار المعارف, 1996.
- عبد المولى, السيد: **المالية العامة**. مصر: دار الفكر العربي, 1985.

- عتلم, باهر: **المالية العامة**. القاهرة: مكتبة نهضة الشرق, 1995.
- علاونة, عاطف: **السياسات الضريبية الفلسطينية**. رام الله: معهد ابحاث السياسات الإقتصادية الفلسطينية (ماس), 1994.
- علاونة, عاطف: **التجارة الخارجية في الضفة الخارجية وقطاع غزة**. نابلس: جامعة النجاح الوطنية, 1986.
- العلي, عادل فليح: **المالية العامة والتشريع المالي والضريبي**. عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع, 2003.
- العناني, حمدي: **اقتصاديات المالية العامة**. بدون دار نشر: 1985.
- عناية, غازي: **المالية العامة والتشريع الضريبي**. عمان: دار البيارق للنشر والتوزيع, 1988.
- عواضة, حسن: **المالية العامة**. بيروت: دار النهضة العربية, 1978.
- فوزي, عبد المنعم: **المالية العامة والسياسة المالية**. الاسكندرية: منشأة المعارف, 1985.
- القاضي, عبد الحميد: **اقتصاديات المالية العامة**. القاهرة: مكتبة عين شمس, 1986.
- القبيلات, حمدي سليمان: **الرقابة الإدارية والمالية**. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع, 1998.
- قيسي, أعاد: **المالية العامة والتشريع الضريبي**. عمان: مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع, 1998.
- الكبير, إين رشد: **المقدمات والممهديات**. مطبعة السعادة.
- المحجوب, رفعت: **المالية العامة**. القاهرة: دار النهضة العربية, 1979.
- المسلماني, أحمد, صبيح, عمران, عبد الهادي, مها: **الأوضاع الاقتصادية والإنسانية في الضفة الغربية**. عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط, 1999.
- مصطفى, ابراهيم: **المعجم الوسيط (مجموع اللغة العربية) ج2**. القاهرة: دار الدعوة. 1989.

مكحول, باسم: الإستثمار والبيئة الإستثمارية في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله: معهد
أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطينية (ماس), 2003.

نايف, عبد الجواد: إقتصاديات المالية العامة والسياسات المالية. بغداد: مطبعة الجامعة, 1983.

النقيب, فضل: تقييم أولي للنظام الضريبي في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله: معهد
أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطينية (ماس), 1996.

النقيب, فضل مصطفى: نحو صياغة رؤية تنموية فلسطينية. رام الله: معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطينية (ماس), 2003.

النقيب, فضل, عطيان, نصر: واقع ومستقبل العلاقات الإقتصادية الفلسطينية الإسرائيلية. رام
الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس), 2003.

هويدي, عبد الجليل: المالية العامة. جامعة أسيوط: دار الفكر العربي, 1983.

ثانياً المجالات

مجلة صامد الإقتصادي, تصدر عن مؤسسة صامد "جمعية معامل ابناء شهداء فلسطين". عمان:
دار الكرمل للنشر والتوزيع, 1990.

مجلة صامد الإقتصادي, تصدر عن مؤسسة صامد "جمعية معامل ابناء شهداء فلسطين". عمان:
دار الكرمل للنشر والتوزيع, 1992.

مجلة جامعة النجاح للأبحاث (علوم الإنسانية): تصدر عن عمادة البحث العلمي. مج14, ع2,
2000.

ثالثاً التقارير:

موسى, نائل: تقرير حول هيكل الموازنة العامة الفلسطينية, 2000-2004.

مجموعة تقارير صادرة عن صندوق النقد والبنك الدولي.

مجموعة تقارير صادرة عن (السلطة الوطنية الفلسطينية، المجلس التشريعي الفلسطيني، لجنة الموازنة والشؤون المالية).

مشروع قانون الموازنة العامة للسنة الحالية (2005).

تقرير بعنوان التجارة الخارجية الفلسطينية _ المصرية واقعها وآفاقها السياسية, 2000.

مجموعة تقارير صادرة عن مؤسسة بكدار, 2002.

تقرير حول الإقتصاد الفلسطيني صادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية, 2001.

يوسف, حاتم: تقرير حول محاسبة الضرائب. رام الله: جامعة بيرزيت, 2000.

تقرير حول دور الموازنة الفلسطينية في التنمية الإقتصادية, صادر عن منتدى الأبحاث الإجتماعية والإقتصادية (BRTB), 2000.

تقرير منشور على موقع المركز الوطني الفلسطيني للمعلومات
www.pnic.gov.ps/arabic/economy/emergency-plan/emerg2-2.html

مجموعة تقارير صادرة عن مؤسسة الانكتاد, 2000.

**An-najah National University
Faculty of Graduate Studies**

General Revenues Determinative in Palestine

**Prepared by
Ola Mohammad Abd-Almohsean Al-Shelleh**

**Supervised by:
Dr. Mohammad Sharaqa**

*Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of
Master in Taxation Disputes, Faculty of Graduated Studies, at An-Najah
National University, Nablus, Palestine.*

2005

General Revenues Determinative in Palestine
Prepared by
Ola Mohammad Abd-Almohsean Al-Shelleh
Supervised by
Dr. Mohammad Sharaqa

Abstract

The researcher meant in this study to shed light on the subject general revenues and factors that limit its volume increase and he sought for the Palestinian economy to give a background for the subject and make in integral, below are the importance of the points the subject handled:

This study aimed at acquainting with the obstacles that face the Palestinian economy and intervene to make disable to escort the neighboring countries study, it showed that these obstacles are of clear and tangible on the Palestinian economy functions.

This study also handled acquainting with the general revenues concept and progress, and how countries try strenuously for the increase of general revenues collection; and this study also showed kinds of general studies with in the Islamic countries are non-Islamic, in addition to the general revenues division and criteria which were followed in that.

This study also showed a description for the general revenues during the occupation period and the Israeli practices the affected them.

In addition to the general revenues at the stage of the Authority through the resources and developments that happened through concerned in the study period, and giving a gesture about the estimative budgets project fir the year 2005. Then the study illustrated the general revenues subject through Paris economic Agreement by making a detailed study for Paris Agreement and evaluating in at the theoretical and practiced

level, and making a whole criticism concerning the revenues in particular and reaching to that this Agreement is a fundamental determinative for the general revenues that makes at its collection decrease.

The study sought for the general revenues determinatives, which were divided to political and economical determinatives, and administrative and legislative determinatives, and showed how those determinatives affected the general revenues and handled the political determinatives that situation economical Agreements, absence of national currency, boycott process, in addition to customs and tolls and showed hoe these factories can do at increasing the revenues if they were well exploited.

The same for the economical determinatives, the study showed the political determinatives which the deteriorated Palestinian economy structure was the most one and the Authority policy in the economical field in addition to the tax system as it showed is characterized and aims and gaps which it suffers from and its affect on the general revenues in addition to clearing the role of taxation escape in limiting the general revenues.

The study showed the role of the general revenues volume increase through mentioning and illustrating the administrative determinatives which were summarized in the absence of financial administrative control , lack of the Palestinian experience in the financial and administrative system ,in addition to the absence of general revenues function evaluation , the study also handled some of the legislative issues and explained they are determinative for the general revenues of them, the inherited legislative frame, the merits which the financial legislative in characterized by, and hinders the general revenues a acquisition , and the Palestinian role in the

financial legislation and its affect on the general revenues and the sought for the general revenues execution and their affect on the collection in the end , then he mentioned some necessary modifications because of the general revenues collection increase .

The researcher reviewed the cultures related to the subject in addition to the scientific reference related to the some subject, and he followed the budgets issued by legislative council, in addition to certain reports issued by the same relations.

Upon this, the study included chapter as each on contained certain subject. The first chapter sought for the general revenues in its traditional concepts, and the situation of those revenues in its traditional concepts, and the situation of those revenues through the occupation period, as it illustrated its development at the Palestinians National Authority era, and he showed the effects of Paris Agreement on the general revenues collection.

In the second chapter, the study showed the issue of the subject which the general revenues determinatives and showed its affect on the general revenues volume and their affect on decrease or increase of those revenues whether they are political, economical administrative or legislative determinatives.

At last, the study came to a group of results and recommendation, of which the most important are:

1. Paris Agreement was not at the level of the Palestinian people ambitions and hopes, and it was for the interest of Israeli side, as it enabled it to

interfere with many of the political economical and financial cases which concern the Palestinian side.

2. the considers the absence of a national currency the most important political determinative for the general revenues a some of the revenues which the treasury can get complete in the Israeli shekel whether they are taxes or customs fees .
3. the taxation system suffers from clear in adequacy appears through comparative weight increase for the indirect taxes in addition to taxes importance greatness of the foreign trade sector .
4. the general revenues management confirmed important achievements, the field of quantities acquisition for the revenues embodied in developing the clearing management with Israel , and collecting the money deserved to the Authority and witch were detected at Israel in addition to its ability for developing income taxation law and taxation revenues computerization
5. The legislative (lawful) frame in Palestine is considered inherited one made by Israel to save it, which most it, is stealing the Palestinian economy and controlling its sources and limiting its activity.

from here, the National Authority and its concerned institutions have to notice what the functions of general revenues management needs to be developed and there are conditions to be fulfilled for this represented by simplifying taxation system depending in a comprehensive plan for developing the general revenues in addition to commit tins all level in general revenues management in the development process including

planning and executing in addition fostering relation between the department and taxpayers.

It must also adjust income tax law concerning taxation burden and exemptions, in addition other types of income and reduction of V.A.T (Value Additional Tax) average and application of a whole rule for clearing mechanism between the Palestinian Nationality and the Israeli government.