

السياسة الضريبية ودورها في تنمية الاقتصاد الفلسطيني

إعداد

دلال عيسى موسى مسيمي

إشراف

أ.د طارق الحاج

د. يوسف غنيم

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

2006



السياسة الضريبية ودورها في تنمية الاقتصاد الفلسطيني

إعداد

دلال عيسى موسى مسيمي

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2006/11/7م، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة

التوقيع

1. أ. د. طارق اسعد الحاج / مشرفاً ورئيساً

2. د. يوسف غنيم / مشرفاً ثانياً

3. د. محمد شرافة / ممتحناً داخلياً

4. د. سليمان العبادي / ممتحناً خارجياً

الإهداء

إلى الشهيد القائد الرمز ابو عمار رحمه الله

إلى أرواح جميع الشهداء رحمهم الله

الى والديّ الأعزاء الحنونين اطلال الله عمرهما

الى أشقائي الأعزاء وشقيقتي العزيزة واخص بالذكر أخي العزيز "

علي".....

الى أبناء اخي " كرم " و " ايهم " وفقهم الله

الى جميع صديقتي ورفيقات دربي

الى جميع زملائي في وزارة الاقتصاد الوطني

اهدي عملي هذا.....

الشكر و التقدير

بداية اشكر الله رب العالمين الذي وفقني في اداء رسالتي هذه .
اتقدم بالشكر الى كل من ساعدني ومد يد العون لي وخاصة ا.د
طارق الحاج والى الدكتور يوسف غنيم اللذان اشرفا على رسالتي
ولم يتوانا لحظة عن مساعدتي، كما أتقدم بالشكر الجزيل الى كافة
اعضاء الهيئة التدريسية في كلية الدراسات العليا وخاصة برنامج
المنازعات الضريبية .

كما اتقدم بالشكر والعرفان الى معالي السيد " ماهر المصري "
رعاه الله الذي مد يد العون والمساعدة لي .

واشكر م. عصام حرزالله مدير التراخيص الصناعية في وزارة
الاقتصاد الوطني الذي لم يتوان في تقديم المعلومات التي تخص
الدراسة .

الباحثة

دلال مسيمي

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
الإهداء	ج
الشكر والتقدير	د
فهرس المحتويات	هـ
فهرس الجداول	ح
المصطلحات	ي
الملخص باللغة العربية	ك
المقدمة	1
مشكلة الدراسة	3
أهمية الدراسة	4
أهداف الدراسة	5
مبررات الدراسة	5
حدود الدراسة	6
منهجية الدراسة	6
الفصل الأول: النظام الضريبي والتنمية الاقتصادية	7
المبحث الأول: مزايا النظام الضريبي واركانه	8
الفرع الأول: مزايا النظام الضريبي	8
الفرع الثاني: أركان النظام الضريبي	11
الفرع الثالث: أثر الهيكل الاقتصادي على هيكل النظام الضريبي	14
المبحث الثاني: التنمية الاقتصادية	17
الفرع الأول: الإطار العام للتخلف الاقتصادي	17
الفرع الثاني: التنمية الاقتصادية	20
الفرع الثالث: الضرائب والتنمية الاقتصادية في فلسطين	28
المبحث الثالث: السياسة الضريبية والآثار الاقتصادية للضرائب	31
الفرع الأول: دور السياسة الضريبية في تحقيق النمو الاقتصادي	32
الفرع الثاني: الآثار الاقتصادية للضرائب	34
الفرع الثالث: دور الضرائب في تحقيق العدالة التوزيعية	39

الموضوع	الصفحة
الفصل الثاني: تطور الضرائب في فلسطين	43
المبحث الأول: مرحلة الانتداب و ما بعد الانتداب	47
الفرع الأول: النظام المالي المتبع في حكومة الانتداب البريطاني	47
الفرع الثاني: خصائص النظام المالي المتبع في حكومة الانتداب البريطاني	50
الفرع الثالث: توجهات السياسة الضريبية في حكومة الانتداب البريطاني	51
المبحث الثاني: مرحله الاحتلال الإسرائيلي	59
الفرع الأول: القوانين الضريبية زمن اسرائيل	59
الفرع الثاني: النظام الضريبي في عهد الاحتلال الاسرائيلي	62
الفرع الثالث: السياسة الضريبية الإسرائيلية	67
المبحث الثالث: مرحلة السلطة الوطنية الفلسطينية	76
الفرع الأول: السياسة الضريبية الفلسطينية	76
الفرع الثاني: النظام الضريبي الفلسطيني	76
الفصل الثالث: دور السياسة الضريبية الفلسطينية في تنمية الاقتصاد الفلسطيني	82
المبحث الأول: السياسة الضريبية وأهدافها وملامحها	83
الفرع الأول: تعريف وتوجهات السياسة الضريبية	83
الفرع الثاني: الأهداف العامة للسياسة الضريبية	86
الفرع الثالث: السياسة المالية المطبقة في المناطق الفلسطينية	91
المبحث الثاني: السياسة الضريبية في مجال الضرائب المباشرة	95
الفرع الأول: مفهوم وأساليب الضريبة على الدخل	95
الفرع الثاني: قانون ضريبة الدخل في فلسطين	97
الفرع الثالث: سياسة ضريبة الدخل في مجال تشجيع الاستثمار	105
الفرع الرابع: سياسة ضريبة الدخل في الحد من البطالة	122
المبحث الثالث: السياسة الضريبية في مجال الضرائب غير المباشرة	129
الفرع الأول: مكونات الضرائب غير المباشرة	129
الفرع الثاني: المؤشرات الرئيسية للتجارة الخارجية	140
الفرع الثالث: دور الإيرادات الجمركية في تمويل الموازنة العامة	142

الموضوع	الصفحة
النتائج	144
التوصيات	146
قائمة المراجع	147
الملخص باللغة الانجليزية	b

فهرس الجداول

رقم الصفحة	الموضوع	رقم الجدول
50	نسبة مساهمة الضرائب في تمويل الموازنة العامة لفلسطين ما بين 1939 - 1944	جدول رقم (1):
54	معدلات ضريبة الدخل في السلطة الفلسطينية كما هي في عام 1997	جدول رقم (2):
56	الإعفاءات الشخصية والعائلية في قانون ضريبة الدخل قم 25 لعام 64	جدول رقم (3):
58	نسبة مساهمة ضريبة الدخل بالنسبة للضرائب الأخرى لسنة 65-66	جدول رقم (4):
71	نسبة مساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي والعمالة خلال فترة الاحتلال الاسرائيلي (%)	جدول رقم (5):
75	نسبة الضرائب المحصلة والإيرادات الأخرى في الضفة الغربية من 1968 - 1992	جدول رقم (6):
77	جدول رقم "7" الشرائح الضريبية في قانون ضريبة الدخل رقم 17 لعام 2004	جدول رقم (7):
99	تطور الإعفاءات الضريبية (العائلية والشخصية) من 1964 - 2004	جدول رقم (8):
102	نسبة ضرائب الدخل والأرباح من الإيرادات المحلية للسلطة الفلسطينية	جدول رقم (9):
114	اعداد المشاريع الاستثمارية المستفيدة من قانون الاستثمار في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة	جدول رقم (10):
117	مقارنة بين الحوافز الاستثمارية في فلسطين والأردن ومصر وإسرائيل	جدول رقم (11):
123	نسبة البطالة في الأراضي الفلسطينية منذ العام 1995 حتى عام 1999	جدول رقم (12):
124	معدل البطالة في الأراضي الفلسطينية حسب المحافظة (2003)	جدول رقم (13):

134	تطور إيرادات ضريبة القيمة المضافة خلال الفترة 96-2003 / مليون دولار	جدول رقم (14):
140	تطور حجم الصادرات الفلسطينية 2003-1996	جدول رقم (15):
141	تطور حجم الواردات الفلسطينية للفترة 2003-1996	جدول رقم (16):
142	تطور الايرادات الجمركية للسلطة الفلسطينية للسنوات 2003-1996 (مليون دولار)	جدول رقم (17):

المصطلحات:

تم استخدام العديد من المصطلحات التي تهتم بهذه الدراسة أجملها بما يلي:

السياسة الضريبية: عبارة عن مجموعة من الإجراءات تتخذها السلطة العامة لإدارة شؤون المجتمع في ظروف وأوضاع اقتصادية ومالية وذلك من خلال القوانين والأنظمة لمالية والضريبية.

التنمية الاقتصادية: هي عملية رفع مستوى الدخل القومي الحقيقي حيث يترتب على هذا ارتفاع متوسط نصيب الفرد من هذا الدخل على أساس أن التنمية تهدف في جوهرها إلى زيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد ولذلك فهي غاية تستهدفها المجتمعات المتقدمة والمتخلفة على السواء.

الضريبة بأنواعها: فريضة نقدية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة بصفة نهائية مساهمة منه في تحمل التكاليف والأعباء العامة دون أن يعود على المكلف نفع خاص مقابل هذه الضريبة.

السياسات الاقتصادية: هي سعي الدولة لبلوغ الوضع الاقتصادي الأمثل و استخدام الوسائل الضرورية لذلك.

السياسة الضريبية ودورها في تنمية الاقتصاد الفلسطيني

اعداد

دلال عيسى موسى مسمي

اشراف

أ.د طارق الحاج

د. يوسف غنيم

ملخص الدراسة

تهدف هذه الدراسة الى التعرف على السياسات الضريبية المطبقة في الاراضي الفلسطينية من خلال دراسة النظام الضريبي الفلسطيني، والتعرف على دور هذه السياسات في أحداث تنمية اقتصادية حقيقية في ظل الظروف الحالية التي يمر بها الشعب الفلسطيني ومدى ملائمتها للاوضاع الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية السائدة في فلسطين.

وقسمت هذه الدراسة الى ثلاث فصول: في الفصل الاول تناولت الدراسة مفهوم النظام الضريبي بشكل عام وعلاقة الضرائب بالتنمية الاقتصادية، وقد قسم هذا الفصل الى ثلاث مباحث تناولت اهمية ومزايا النظام الضريبي واركانه وعلاقة الضرائب بالتنمية الاقتصادية والدور الاقتصادي الذي تحدثه السياسة الضريبية والاثار الاقتصادية المترتبة على فرض الضرائب.

في الفصل الثاني فقد تناولت الدراسة تطور الضرائب في فلسطين من خلال التطرق الى الحقبات التاريخية التي توالى على فلسطين منذ بداية الحكم العثماني وحتى وقتنا الحاضر وقسم هذا الفصل الى ثلاث مباحث في المبحث الاول تناولت الدراسة تطور الضرائب منذ الحكم العثماني الى ما بعد فترة الانتداب البريطاني على فلسطين وقد تم التطرق أيضاً إلى قانون ضريبة الدخل الأردني رقم 25 لعام 1964 والذي كان معمولاً به في الضفة الغربية منذ العام 1964 وحتى العام 2004 حيث تم إصدار قانون ضريبة الدخل الفلسطيني رقم 17 لعام 2004 أما المبحث الثاني فقد تناول الضرائب و القوانين الضريبية زمن الاحتلال الاسرائيلي وتناول المبحث الثالث السياسة الضريبية الفلسطينية بشكل عام ممثلة بالنظام الضريبي الفلسطيني.

أما الفصل الثالث والآخر فقد تناولت الدراسة السياسة الضريبية الفلسطينية بشكل موسع ودورها في تنمية الاقتصاد الوطني، وقسم هذا الفصل الى ثلاث مباحث تناولت السياسة الضريبية في مجال الضرائب المباشرة وكذلك في مجال الضرائب غير المباشرة، والية تحقيق الآثار الاقتصادية لفرض الضرائب.

وقد توصل الباحث الى العديد من النتائج اهمها ان الضرائب في فلسطين ما هي الا اداة لتخطيط وتوجيه للاقتصاد الاسرائيلي بسبب السيطرة والتبعية شبه الكاملة لاسرائيل، كذلك فان تصميم السياسة الضريبية الفلسطينية يتم بمعزل عن الازواض السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في فلسطين.

المقدمة

لقد ورثت السلطة الفلسطينية عن الاحتلال الإسرائيلي اقتصاداً يتسم بالتبعية شبه التامة للاقتصاد الإسرائيلي وضعف البنية التحتية وأداء الخدمات العامة وضعف البناء القانوني والمؤسسي وإتباع إسرائيل سياسة ضريبية لم تهدف أبداً إلى استخدام الضرائب لمصلحة اقتصاد الأراضي الفلسطينية وإنما من أجل تحقيق مصالح تخدم الاقتصاد الإسرائيلي أولاً وأخيراً، الأمر الذي يتعارض مع القاعدة التي تنص على أن فرض الضرائب يجب أن يكون بهدف خدمة مصلحة المواطنين في الأراضي الفلسطينية، وتغير الموقف جزئياً بعد حرب الخليج عام 1991 حيث توصلت السلطات الإسرائيلية إلى القناعة بضرورة استخدام الضرائب كأحدى أدوات السياسة المالية الخاصة لتنشيط الحركة الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية⁽¹⁾.

ومنذ اتفاق أوسلو عام 1993 وما تلاه من اتفاقيات المرحلة الانتقالية وتحديداً اتفاقية باريس الاقتصادية الموقعة في 1994/4/29، والتي ألحقت باتفاق أوسلو، وما نتج عنها من إقامة مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية واستعادة الكثير من جوانب اتخاذ القرار الاقتصادي وبالأخص السياسة المالية فقد حدث تحول كبير في دور السياسة المالية في الأراضي الفلسطينية وفتحت آفاق جديدة للاضطلاع بدورها الكامل في تنمية الاقتصاد الوطني الفلسطيني.

وإذا كانت السياسة الضريبية ما هي إلا جزء من السياسات الاقتصادية المختلفة وإن النظام الضريبي ليس فقط أداة من أدوات السياسة الضريبية بل هو ترجمة عملية لتلك السياسة، فإن تحقيق التناسق بين مكونات السياسة الضريبية من جهة وبين بقية السياسات الاقتصادية من جهة أخرى يعد من الأمور الضرورية والحتمية لتحقيق النجاح للسياسة في تحقيق أهدافها فالسياسة الضريبية أداة من أدوات السياسة الاقتصادية التي تساهم في تحقيق أهداف المجتمع كما أن الأهداف التي يمكن أن تضعها الدولة لسياستها الضريبية ما هي الأهداف فرعية تنبثق من الأهداف العامة للمجتمع وتساهم في تحقيقها في نفس الوقت.

(1) علاونة، عاطف كمال: شرعية الضرائب في الأراضي الفلسطينية المحتلة، رام الله. 1992

فالساسة الضربية والتي هي احد مكونات الساسة المالية تلعب دورا مهما وأساسياً في التأثير على كافة فروع الاقتصاد، وهذا ما يفسر صعوبة فصل الضربية عن النظام الاقتصادي والاجتماعي والساسي، حيث تشكل وحدة متكاملة يصعب فصلهما عن الاخر.

فكما نعلم ان للضربية ابعاد متعددة وبقدر تعلق الامر بابعادها الاقتصادية والمالية، فان اهداف الضربية تتجسد في كونها اداة مهمة وفعالة في الاقتصاد وفي المحافظة على النمو الاقتصادي ومحاربة التقلبات الاقتصادية، والعمل على تحقيق الاستقرار الاقتصادي اضافة الى دورها التقليدي في تمويل الموازنة العامة للدولة.

ولذلك فان تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بمعدلات مرتفعة يتطلب وضع سياسات فعالة لتذليل العقبات واستخدام اكثر الوسائل والاجراءات كفاءة لتحقيق الاهداف المحددة، الامر الذي يتطلب تطوير المجتمع والهيكل الاقتصادي والساسي والاجتماعي وهذا يتطلب جهوداً ضخمة تؤديها السلطة الوطنية ممثلة بوزارة المالية وبالتعاون مع الجهات ذات العلاقة، والقيام بدور رئيسي وفعال ووضع السياسات الاقتصادية وفي مقدمتها السياسات المالية وتوجيهها لحل عقبات التنمية باستخدام الاساليب المباشرة وغير المباشرة والعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وخلق جو من الاستقرار والتوازن وفق الساسة العامة للدولة والفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والساسية التي تتبناها.

مشكلة الدراسة

غني عن البيان بأن الاقتصاد الفلسطيني لم يخضع في تطوره ونموه عبر عشرات السنين، منذ الاستعمار البريطاني لفلسطين عام 1917 وحتى قيام السلطة الوطنية الفلسطينية لأية سياسة اقتصادية وطنية توجه مساره وتحدد معدلات نموه وفقاً لأهداف اقتصادية وطنية.

وقد ورثت السلطة الوطنية الفلسطينية منذ قيامها عام 1994 اقتصاداً هشاً وتابعاً، يعاني من بنية تحتية معدومة أو ضعيفة ومحدودية في القدرة الاستيعابية للعمالة الفلسطينية ومن اختلال كبيرين، الناتج القومي والناتج المحلي الإجمالي، إضافة إلى عجز مزمن في الميزان التجاري.

وبالرغم من المحددات التي فرضتها الاتفاقات السياسية والاقتصادية مع إسرائيل للمرحلة الانتقالية، إلا أن المجال قد فتح أمام الشعب الفلسطيني وسلطته الوطنية لصياغة سياسة اقتصادية وطنية يحدد من خلالها هوية الاقتصاد الفلسطيني ومساراته التنموية للتغلب على الاختلالات الهيكلية التي ورثتها عن الاحتلال ووضع الاقتصاد الفلسطيني على مسار التنمية المستدامة، وخلق البيئة المواتية لتشجيع الاستثمار الخاص في مختلف القطاعات الإنتاجية والخدمية، وتحسين أداء الاقتصاد الفلسطيني وارتفاع معدلات نموه، مما يزيد نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي.

وهذا يضعنا أمام التساؤلات التالية:

- 1- ما هو دور الهيكل الضريبي في تحقيق أهداف السياسة الضريبية ؟
- 2- هل السياسات الضريبية المطبقة ملائمة للاوضاع الاقتصادية التي يعيشها المواطن الفلسطيني؟
- 3- ما هو دور السياسات الضريبية في تنمية الاقتصاد الوطني ؟
- 4- ما مدى تطابق مفهوم التنمية الاقتصادية للوضع التنموي في فلسطين على ضوء الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي يعيشها الشعب الفلسطيني ؟

5- هل الضرائب اداة مهمة وفعالة في الاقتصاد وفي المحافظة على النمو والاستقرار الاقتصادي ؟

6- هل هنالك حاجة الى اعادة توجيه الموارد الاقتصادية الفلسطينية بما يتناسب ومستوى التطور واحتياجات التنمية الاقتصادية ويعمل في نفس الوقت على تسريعها وزيادة معدلات النمو الاقتصادية؟

7- ما هو دور الدولة في وضع سياسات ضريبية وتنفيذها لتحقيق التنمية الاقتصادية؟ وهل هو مرتبط بتغيير الوضع القائم في الاراضي الفلسطينية؟

أهمية الدراسة

تتبع أهمية الدراسة من كون الاقتصاد الفلسطيني في الفترة الحالية اقتصادا هشاً وضعيفاً حيث:

1. يتولد نمو الاقتصاد الفلسطيني في الحاضر وفي المستقبل نتيجة بناء المؤسسات والبنية التحتية والتي تمول بالدرجة الرئيسية من المنح الدولية، وتزود هذه المصادر الاقتصاد الفلسطيني لتمويل الاحتياجات المحلية والتي لا يمكن الاستمرار في الاعتماد عليها حيث ستصبح المعونات الدولية شحيحة، وسيصبح من الضروري الاعتماد على الموارد المحلية والادخار القومي.

2. ان الهدف الاهم للجهود الفلسطينية في التنمية واعادة الاعمار هو تغيير المناخ الاقتصادي القاسي، والذي يشتمل على اعادة بناء وتأهيل البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية وكذلك على مراجعة شاملة لجميع التشريعات الحكومية الخاصة بالنشاطات الاقتصادية.

3. ان زيادة الايرادات ورفع الكفاءة هو أمر في غاية الاهمية وكل ذلك يتأتى باتباع سياسات اقتصادية ومالية حكيمة ومناسبة للوضع الاقتصادي الفلسطيني في الوقت الراهن ومن اهمها السياسات الضريبية لكون الضرائب احد اهم الادوات المالية التي تستخدمها السلطة الوطنية لزيادة الناتج القومي واعادة توزيع الدخل القومي لتحقيق اهدافها والنهوض بالاقتصاد الفلسطيني وتحريره من التبعية للاقتصاد الاسرائيلي.

اهداف الدراسة

يهدف الباحث من خلال هذه الدراسة الى تحقيق مايلي:-

1. التعرف على السياسة الضريبية المتبعة والمطبقة في مناطق السلطة.
2. دراسة وتحليل آثار الضرائب في تحقيق مستويات عالية من التوظف.
3. التعرف على مدى ملائمة السياسات الضريبية المطبقة للاوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمواطن الفلسطيني في ظل الظروف الحالية والتعرف على المشكلات التي تواجهها من حيث التخطيط والتنفيذ.
4. دراسة الهيكل والنظام الضريبي الفلسطيني ودوره في تحقيق اهداف السياسة الضريبية.
5. ما هي مكونات السياسة الضريبية المثالية أو المناسبة لتحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة ودفع عملية التنمية الاقتصادية المستدامة بشكل متسارع.
6. وضع الحلول والاقتراحات المناسبة.

مبررات الدراسة

اعتمدت الدراسة على مجموعة من المبررات الذاتية والموضوعية وهي كمايلي:

- 1) الشعور بأهمية الموضوع وخاصة في ظل التحولات السياسية والاقتصادية في ظل وجود السلطة الوطنية الفلسطينية.
- 2) اهمية الدور الذي تلعبه الضرائب، حيث انها اهم الواردات المالية الداخلية للسلطة الوطنية وحتى تتمكن السلطة من الانفاق العام لتنمية المجتمع الفلسطيني.
- 3) طبيعة عملي اذ انني اعمل في وزارة الاقتصاد الوطني ولي اطلاع على الاوضاع الاقتصادية والتي سنعمل على ربطها بالسياسات الضريبية.

حدود الدراسة

الاطار الزمني: بعد قدوم السلطة الوطنية عام 1994 وحتى مناقشة هذا البحث.

الاطار المكاني: الضفة الغربية وقطاع غزة حسب التعريف الفلسطيني للمنطقتين، وهما القطعتين الجغرافيتين اللتين تم احتلالهما في حرب حزيران /1967.

منهجية الدراسة

يتبع هذا البحث المنهج الوصفي والذي يعمل على جمع المعلومات من مصادرها المختلفة ويخضعها بعد ذلك للتمحيص والتحليل وصولاً الى النتائج ولهذا فان الباحث سيقوم بدراسة الادبيات الخاصة بالدراسة ومجموعة من المصادر المنشورة وغير المنشورة والمتمثلة بأوراق عمل المؤتمرات وورش العمل والندوات والمقالات اضافة الى الدراسات والابحاث السابقة، وكذلك الاطلاع على بعض المعلومات عبر الانترنت والمكتبات العامة لا سيما مكتبي جامعة النجاح الوطنية وجامعة بيرزيت، كذلك سيعمل الباحث على دراسة الاحصائيات والنشرات الصادرة من الوزارات ومراكز البحوث وخاصة وزارتي المالية والاقتصاد الوطني ومركز "ماس" للدراسات والابحاث الاقتصادية.

الفصل الاول

النظام الضريبي والتنمية الاقتصادية

المبحث الاول: مزايا النظام الضريبي واركانه

المبحث الثاني: التنمية الاقتصادية

المبحث الثالث: السياسة الضريبية والاثار الاقتصادية للضرائب

الفصل الاول

النظام الضريبي والتنمية الاقتصادية

المبحث الاول

مزايا النظام الضريبي وأركانه

الفرع الاول: مزايا النظام الضريبي

النظام الضريبي هو مجموعة من الضرائب التي يراد باختيارها وتطبيقها في مجتمع معين وفي زمن معين، تحقيق اهداف السياسة الضريبية، والنظام الضريبي بحكم كونه مجموعة من الضرائب لابد وان يصمم على هدى من تلك المبادئ والقواعد العلمية لنظرية المالية العامة.

ورغم ان النظام الضريبي ما هو الا الترجمة العملية للسياسة الضريبية، فان اختلاف النظم الضريبية بين الدول قد لا يعني اختلاف السياسة الضريبية لهذه الدول، وذلك لان السياسة الضريبية الواحدة يمكن ترجمتها عمليا الى اكثر من نظام ضريبي، فالنظام الضريبي الذي يصلح لتحقيق اهداف سياسة ضريبية معينة في مجتمع معين، قد لا يصلح لتحقيق اهداف نفس سياسة ضريبية معينة في مجتمع اخر.

ولكي يتم تصميم النظام الضريبي الامثل لابد ان يولد من المحددات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وان ينمو ويتطور مواكبا ما يلحق هذه المحددات من تغير وتطور.

ويقتضي فرض الضرائب المختلفة قيام السلطة التشريعية عادة باصدار القوانين الضريبية، مع الاخذ بعين الاعتبار ظروف البيئة الاجتماعية التي ستطبق فيها هذه القوانين، اذ انها تؤثر على النظام الضريبي سواء من ناحية اختيار العناصر الخاضعة للضريبة، او من ناحية اختيار اسلوب اخضاعها على نحو يتفق وظروف المجتمع، كما ان اختيار السلطة التشريعية العناصر التي يمكن اخضاعها للضرائب رغم تنوع وتعدد هذه العناصر يحكمه قيد مزدوج يرجع الى اعتبارين هما:

الاول: ان كل ضريبة يراد فرضها يجب ادماجها في اطار الوجود السابق لهذه الضريبة.

الثاني: ان النظام الضريبي في مجموعه يطبق داخل اطار اجتماعي محدد.

ولهذا لا يكفي واضعوا السياسة الضريبية ومنفذها بمجرد اختيار العناصر الخاضعة للضرائب، او تحديد الصور الفنية المختلفة للاخضاع الضريبي وانما عليهم دراسة ظروف البيئة المحيطة، اذ ان البيئة الضريبية الملائمة هي التي تهىء تطبيقا سليما للضرائب المختلفة تضمن تحقيق كل ما استهدفته السياسة الضريبية من نتائج مالية واقتصادية واجتماعية.

فالسياسة الضريبية ما هي الا جزء من السياسة المالية والتي هي جزء من السياسة الاقتصادية للدولة، والسياسة الضريبية ينبغي ان تعين الدولة الى المساهمة في تحقيق اهداف المجتمع، فهي برنامج تخطيطه وتنفذه الدولة مستخدمة فيه كافة اساليب وفنون الضرائب لاحداث اثار تسعى الى تحقيقها على كافة متغيرات النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، ومساهمة في تحقيق اهداف المجتمع وهنا يأتي دور النظام الضريبي باعتباره الترجمة العملية للسياسة الضريبية.

ومن هنا نجد تباينا في النظم الضريبية بين الدول مع بعضها البعض في لحظة معينة، وتباينا في النظم الضريبية لنفس الدولة على مدار الزمن.

فالنظام الضريبي في دولة دكتاتورية يختلف عنه في دولة ديمقراطية، لما لهذه الدول من خصائص تختلف عن بعضها البعض، وكذلك فان النظام الضريبي في دولة مستقلة يختلف عن النظام الضريبي في دولة مستعمرة سواء كان الاستعمار عسكريا او اقتصاديا، ويختلف عنه كذلك في دولة موحدة عنه في دولة اتحادية فقد يتعذر استخدام بعض الضرائب في دولة ويمكن استخدامها في الدولة الاخرى، وتؤثر الفلسفة الاجتماعية وخاصة ما يتعلق منها بالعدالة الاجتماعية تأثيرا واضحا على النظام الضريبي، ووضح مثال التصاعد الضريبي اذ ارتبط بفلسفة اجتماعية ترفض التفاوت القائم في توزيع الدخل، وتقضي بتفويت الهوة بين الطبقات الدخلية للمجتمع ولكي يطبق التصاعد الضريبي وتمارس عناصر التشخيص في النظم الضريبية كان الانتشار الواسع لاستخدام الضرائب المباشرة وخاصة ضرائب الدخل، وتؤثر عادات المجتمع وتقاليد الاجتماع على نظم الضريبية، وكما تلعب الكثافة السكانية وحجم الاسرة

وغيرها من العوامل الاجتماعية اثر واضح على هيكل النظام الضريبي، فالدول التي تشكو من قلة الكثافة السكانية وصغر حجم اسرها كثيرا ما تسخو في اعفاءاتها، كلما تزايد عدد افراد الاسرة الى الحد الذي يقلل من اهمية الاعتماد على الضرائب الشخصية ويفرض على الدولة التركيز في نظمها الضريبية على الضرائب غير المباشرة، بينما تتعاضد اهمية الاعتماد على الضرائب الشخصية في النظم الضريبية للدول التي تشكو من زيادة كثافتها السكانية وكبر حجم الاسرة فيها⁽¹⁾.

كما ان مركز المرأة له تأثير على النظام الضريبي، فالدول التي تتفرغ فيها المرأة لادارة شؤون بيتها ورعاية اسرتها يصبح دخل الزوج هو دخل الاسرة كلها ومن ثم تقل درجة التصاعد في نظمه الضريبية، بينما تزداد درجات التصاعد الضريبية ويزداد الاعتماد على ضرائب الدخل في الدول التي تقوم فيها المرأة بالعمل الخارجي المأجور⁽²⁾.

مما تقدم يمكن تعريف النظام الضريبي بانه مجموعة من الضرائب والفرائض التي يلتزم رعايا دولة معينة وفي زمن محدد بادائها للسلطة العامة على اختلاف مستوياتها من مركزية او محلية.

النظام الضريبي الحديث بين المفهوم الواسع والمفهوم الضيق⁽³⁾.

يحتمل تعبير النظام في مجال الضريبة مفهومين: مفهوم واسع واخر ضيق، فهو يقابل في مفهومه الواسع مضمون التعبير الفرنسي أي: مجموع العناصر الايدلوجية والاقتصادية والفنية التي يؤدي تراكبها وتفاعلها مع بعضها البعض الى كيان ضريبي معين.

بينما هو يقابل في مفهومه الضيق مضمون التعبير الفرنسي الذي يعني: مجموع القواعد القانونية والفنية التي تمكن من الاستقطاع الضريبي في مراحل المتتالية من التشريع الى الربط والتحويل.

(1) دراز، حامد: **النظم الضريبية**، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1999

(2) فوزي، عبد المنعم: **النظم الضريبية**، دار النهضة العربية، بيروت، 1973

(3) الحجازي، مرسى السيد: **النظم الضريبية (بين النظرية والتطبيق)**، الاسكندرية، الدار الجامعية 1998

الفرع الثاني: اركان النظام الضريبي

يقوم النظام الضريبي في مفهومه الواسع على ركنين رئيسيين هما الهدف والوسيلة

أولاً: الهدف

اهداف النظام الضريبي بشكل عام⁽¹⁾:

ان سياسة الدولة المالية تعتبر جزءاً من السياسة العامة للدولة، وان النظام الضريبي من اهم ادوات السياسة المالية في الوقت الحاضر، ويرمي اي نظام ضريبي الى تحقيق اهداف الدولة التي تحددها فلسفتها السياسية وبعكس ما طرأ على هذه الاهداف من تغيرات ومع تعاضم نفقات الدولة في سبيل الصالح العام فان الاهداف التي تسعى الى تحقيقها من تطبيق النظام الضريبي تكاد تنحصر في مايلي:

1. حصول الدولة على الايرادات نتيجة لفرض الضرائب ليعاد انفاقها على المشاريع والخدمات العامة، كاقامة المصانع وتقديم الرعاية الصحية والانفاق على مشاريع التنمية.
2. ضبط سياسة الاستهلاك للسلع والخدمات وتلجأ اليها الدولة في حالتين:

(أ) تقليل التضخم المالي او امتصاص اكبر قدر ممكن من الاموال المتداولة لتقليل الطلب على السلع وخاصة الكمالية وذلك بفرض ضرائب جديدة او برفع معدلات سعر الضريبة مما يؤدي الى كبح وتقليص التضخم النقدي، ومن امثلة ذلك ضريبة القيمة المضافة.

(ب) قد تلجأ الدولة الى تشجيع الاستهلاك في حالات الكساد الاقتصادي، حيث تعتمد الدولة الى الغاء بعض الضرائب او تخفيض اسعارها، مما يؤدي الى وفرة الاموال المتداولة وبالتالي الى زيادة الطلب على السلع وبالتالي تنشيط الاقتصاد.

(1) عرقاوي، مصطفى محمد: الضريبة على الدخل (الضفة الغربية حسب احكام القانون الاردني)، 1983

3. تنظيم الانتاج القومي وحمايته من المنافسة الاجنبية وذلك بفرض ضرائب بنسب عالية على السلع المستوردة من اجل حماية المنتجات المحلية وزيادة الطلب عليها وهذا يؤدي إلى وفرة الإنتاج المحلي وتقليل الاعتماد على الاستيراد.

4. إعادة توزيع الثروة وذلك برفع نسب الضريبة كلما زاد الدخل عن حد معين مما يؤدي بأصحاب الدخل المرتفعة إلى دفع معدلات اكبر، وتقليص الضريبة أو إلغائها عن أصحاب الدخل الصغيرة ومن ثم إعادة توزيع الدخل من جديد على المشاريع العامة وبالتالي يستفيد من ذلك اكبر قدر ممكن من الناس وهذا بدوره يؤدي إلى تضيق الهوة بين الدخل.

وتختلف أهداف النظام الضريبي في الدول الرأسمالية عنها في الدول الاشتراكية، كما قد تختلف هذه الأهداف في الدول الرأسمالية المتقدمة عنها في الدول الرأسمالية النامية.

هدف النظام الضريبي في الدول الرأسمالية المتقدمة

يهدف إلى محاولة تحقيق كل من وفرة الحويلة وعدالة توزيع العبء الضريبي بما يتطلبه من اقتصاد في نفقات الجباية، ويكون ملائماً لكل من المكلف والإدارة الجباية ووضوح في النصوص التشريعية المقررة للاستقطاع الضريبي، وقد أصبح للضريبة مفهوما معاصرا يقوم على اعتبارها إحدى المصادر الرئيسية للتمويل، ووسيلة فعالة تمكن الدولة من التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وتوجيه النشاط الاقتصادي على نحو معين.

هدف النظام الضريبي في الدول الرأسمالية النامية

من أهم هذه الأهداف تنمية إمكانيات الادخار والاستثمار وذلك بفرض الضرائب التي تحد من الإنفاق الاستهلاكي الزائد وتهيئة الظروف المواتية للتنمية بقصد زيادة معدل النمو الاقتصادي على نحو يحقق زيادة متوسط الدخل الفردي، كما يهدف إلى تحقيق التخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية الذي يمكن من تنفيذ المشروعات التي تتضمنها برامج التنمية، والحد من موجات التضخم التي تصاحب عمليات التنمية بما يرتبط بها من تعديل في هيكل توزيع الدخل لغير صالح الدخل الثابتة والصغيرة، كما أن الدولة تستعين بالضرائب لتوزيع مكاسب

النمو الاقتصادي وفقا للهيكل الذي تحدده لذلك، ووفقا للفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في المجتمع.

هدف النظام الضريبي في الدول الاشتراكية

تتخذ النظم الاشتراكية من الضرائب أداة مرنة من أدوات التوجيه الاقتصادي من ناحية، وأداة من أدوات الرقابة على الإنتاج ومقياس لكفايته من ناحية أخرى.

ثانيا: الوسيلة⁽¹⁾

أي إيجاد الوسيلة أو مجموعة الوسائل لتحقيق هدفه وتقوم هذه الوسائل على عنصرين أولهما فني والآخر تنظيمي، ويشكل هذان العنصران معا النظام الضريبي بمعناه الضيق أو الكيان الضريبي.

* العنصر الفني

إن اختيار الوسائل الفنية المنظمة للاستقطاع الضريبي يتوقف على ظروف البيئة أو المجتمع الذي ستسري عليه أحكام هذه القوانين، وينطوي هذا العنصر الفني على صياغة الأصول العلمية للضرائب المختلفة بصورة تجعل منها نظاما ضريبيا ملزما، أو بعبارة أخرى يتضمن الوسائل التي تجعل من هذه الأصول العلمية أصولا وقواعد وضعية واضحة لها طابع الالتزام.

* العنصر التنظيمي

تبرز أهمية هذا العنصر عند اقتراح فرض أي ضريبة جديدة أو عند اختيار عناصر وعائها، إذ يتطلب التنسيق بين الضرائب المختلفة التي يتضمنها النظام الضريبي ضرورة مراعاة الوجود السابق لهذه الضرائب وذلك ضمانا للحفاظ على وحدة الهدف التي يتعين توافرها

(1) الحجازي، مرسى السيد: النظم الضريبية (بين النظرية والتطبيق)، الاسكندرية، الدار الجامعية 1998

للنظام الضريبي في مجموعه، ويعتمد تحقيق هذه الوحدة على ما يتوافر لهذا النظام من إمكانيات التنسيق بين عناصره.

ويجب مراعاة ما يلي لتحقيق التنسيق بين الضرائب المختلفة التي يتضمنها النظام الضريبي الواحد:

أ- تجنب الازدواجية في فرض الضرائب و الذي ينطوي على احتمال سريان عدة ضرائب على نفس العناصر والتي قد تتجاوز أعباءها حدود المقدرة التكاليفية، مما يدفع المكلف للتهرب من دفعها أو التخلص من عبئها.

ب- تجنب إحداث أي تصدع في كيان النظام الضريبي والذي قد يحدث نتيجة لعدم التنسيق بين القواعد المختلفة للإخضاع الضريبي أو إغفال إخضاع بعض العناصر والتي من المفروض إخضاعها لتحقيق أهداف هذا النظام.

ج- الإبقاء على عدالة النظام الضريبي في مجموعه حتى لا يؤدي فرض ضريبة جديدة أو إلغاء ضريبة قديمة إلى الإخلال بإبعاد هذه العدالة، ومن أمثلة ذلك الضريبة التصاعدية على الدخل التي قد تبدو لفئة أصحاب الدخل المرتفعة ضريبة غير عادلة لضخامة ذلك القدر الذي تستقطعه من دخولهم، وإن كان ذلك يعوض ما قد يبدو على الضرائب على الاستهلاك من مجافاة للعدالة نتيجة لارتفاع عبئها بالنسبة لذوي الدخل المنخفضة وخاصة الذين تزداد أعبائهم العائلية.

د- مراعاة الارتباط بين الضرائب المختلفة التي يضمها النظم الضريبي بحيث يتعين السعي لزيادة حصيلة ضريبة معينة لتعويض النقص في حصيلة ضريبة أخرى.

الفرع الثالث: اثر الهيكل الاقتصادي على هيكل النظام الضريبي⁽¹⁾.

يعكس الهيكل الضريبي في معظم الدول صورة صادقة لهيكلها الاقتصادي، ففي المجتمعات الزراعية المتخلفة حيث ينتشر الاستهلاك الذاتي والمبادلات العينية ولا يهتم

(1) دراز، حامد: النظم الضريبية، الدار الجامعية، الاسكندرية، 1999

المزارعون بإمسك دفاتر منتظمة، وتقتصر الإدارة الضريبية عن تقدير أرباح الاستغلال الزراعي، وهنا في هذه المجتمعات يكون من الصعب فرض ضرائب الدخل على أرباح الاستغلال الزراعي، ويجد المشرع الضريبي نفسه مرغما على الاعتماد على الضرائب العقارية (الإيرادات العقارية)⁽¹⁾ وهي الإيرادات الناشئة عن ملكية الدولة للأراضي والأبنية وللغابات والمناجم.

كذلك يصبح الاعتماد على التجارة الخارجية في هذه المجتمعات لاستيراد السلع الاستهلاكية والمصنعة، ومن هنا فإن الضرائب الجمركية وخاصة على الواردات تحتل المركز الثاني وأحيانا الأول في هيكل النظام الضريبي في هذه المجتمعات.

أما الضرائب على الأرباح الصناعية والتجارية فإن أهميتها قليلة نظرا لصغر حجم القطاع الصناعي والتجاري، ولرغبة المشرع الضريبي في تشجيع الصناعات المحلية، كما أن الضرائب على دخل قليلة الأهمية لاستحالة تطبيقها إدارياً على معظم أنواع الدخل، وتقتصر مثل هذه الضرائب على الضريبة على المرتبات والأجور لموظفي الدولة وبعض القطاعات النظامية.

وفي المجتمعات التي تساهم فيها قطاعاتها الصناعية والتجارية بالجزء الأكبر من إنتاجها القومي تتزايد فيها فرص فرض ضرائب الدخل، حيث تنتشر فيها الشركات وخاصة الشركات المساهمة، وتتوافر الضرائب المحاسبية فيسهل بالتالي فرض الضرائب على الأرباح التجارية والصناعية، وعلى إيرادات رؤوس الأموال المنقولة وفي مثل هذه المجتمعات تقل أهمية الضرائب الجمركية نظرا لتراجع أهمية قطاع التجارة الخارجية.

وفي المجتمعات الخدمية والتي يساهم قطاع الخدمات فيها بنسبة كبيرة من الناتج القومي، فهذه المجتمعات يتميز هيكلها الضريبي بالاعتماد على ضريبة الدخل والضرائب الجمركية على الواردات السلعية، وتقل أهمية الضرائب على السلع والخدمات المنتجة محليا

(1) احمد، زهير شامية والخطيب، خالد: المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، عمان، 1997

وعلى أرباح الشركات الصناعية، ومن الممكن فرض ضريبة على العقارات وعلى أماكن التسلية ودور اللهو ويستمد منها جزءاً أساسياً من الحصيلة الضريبية.

وفي المجتمعات التعدينية، والتي يمثل قطاع التعدين فيها أكبر قطاعات هيكلها الاقتصادي، ففي هذه المجتمعات يتبين أن إيراداتها الضريبية مستمدة من الضرائب على منتجات قطاع التعدين.

وبسبب الوضع السياسي المتقلب في فلسطين أرى أن هناك عدم وضوح في مستوى الاقتصاد، إذ إن الاستقرار السياسي يعقبه استقرار اقتصادي وبالتالي يجب العمل على تحسين المناخ الضريبي، حيث إن الإيرادات الضريبية هي الرافد الرئيسي لخزانة الدولة وتركيز الاهتمام على هذا القطاع لما له من دور فاعل في تغطية النفقات العامة وتحقيق احتياجات ومتطلبات المجتمع المتزايدة بشكل مستمر.

المبحث الثاني

التنمية الاقتصادية

إن عملية التنمية الاقتصادية هي الوسيلة الأساسية لتخليص البلاد من مظاهر الركود والتخلف، وهو ليس هدفاً لها وإنما هو نتيجة حتمية لنجاحها، فبالتنمية الاقتصادية يتزايد رصيد البلد من رؤوس الأموال المنتجة، ويرتفع مستوى الانتاج ويبدأ تدريجياً القضاء على التبعية لاقتصاديات الدول الخارجية، وكذلك القضاء على البطالة المقنعة في الداخل، وقبل التكلم عن التنمية الاقتصادية لابد من التطرق الى السبب الرئيسي الذي يدفع بالبلد او السلطة الحاكمة للتوجه بالتفكير الى التنمية الاقتصادية الا وهو التخلف الاقتصادي.

الفرع الاول: الاطار العام للتخلف الاقتصادي

أولاً: مفهوم التخلف الاقتصادي

يعرّف التخلف الاقتصادي: هو الحالة الناشئة عن عدم استغلال الموارد البشرية والمادية للبلاد استغلالاً ملائماً، بحيث يؤدي هذا الوضع الى سوء الحالة المعيشية لسكانها وطبع حياتها الاقتصادية بطابع التبعية لاقتصاديات البلاد المتقدمة⁽¹⁾.

ومن خلال هذا التعريف يتبين بأن المشكلة الأساسية للتخلف الاقتصادي هو عدم استغلال الموارد الطبيعية والبشرية استغلالاً مناسباً، وهذا بدوره يؤدي الى انخفاض المستوى المعيشي للأفراد في الدول المتخلفة، الا ان الدول المتخلفة تختلف اقتصادياً فيما بينها، فهناك دول نامية تعتمد على الاقتصاد البدائي كما هو الحال في الدول الافريقية، وهناك دول تعاني من أزمة السكان كالصين، ودول تعتمد على الانتاج الزراعي والصناعي والتبادل الخارجي كالجمهورية العربية المتحدة.

واياً كانت هذه الاختلافات بينها الا ان هنالك صفات تربطها ببعضها البعض كخضوعهم للاستعمار والذي اوجد بدوره ظواهر اجتماعية واقتصادية سيئة مما جعل اقتصادياتها متخلفة.

(1) سلام، أمين عبد الفتاح: السياسة الضريبية للدول المتخلفة، دار النهضة العربية، 1970

ثانياً: اسباب التخلف الاقتصادي

هنالك العديد من الاسباب التي تؤدي الى عرقلة النمو وعرقلة تحقيق التنمية الاقتصادية في الدول النامية، وتعتبر معالجة هذه الاسباب ضرورية للسعي نحو طريق التنمية، وتتلخص هذه الاسباب فيمايلي⁽¹⁾:

1. الاستعمار:

حيث تعرضت معظم الدول النامية للاستعمار في المراحل التاريخية السابقة، وقد سبب ذلك القضاء على البنية الاقتصادية للدول المتخلفة، وجعلها تابعة للدولة الاستعمارية، ومن المعروف ان تحقيق التنمية الاقتصادية صعب مع وجود الاستعمار، ووجوده يؤدي الى عدم توفر الحرية الاقتصادية اللازمة لبناء المجتمع الاقتصادي.

2. عدم توفر رؤوس الاموال:

يعتبر رأس المال احد العناصر الاساسية للعملية الانتاجية وان نقصها يؤثر على العملية التنموية، ففي الدول النامية يتجه الافراد نحو الاستهلاك اكثر من الادخار ويرجع السبب في ذلك الى انخفاض نصيب الفرد من الدخل القومي، ومن هنا على الدول المتخلفة والتي تسعى الى احداث تنمية اقتصادية ان تقوم بتعبئة المدخرات الوطنية وتوجيهها نحو الاستثمار.

3. سوء الاوضاع الاجتماعية والثقافية والسياسية:

هنالك عادات اجتماعية سيئة في البلدان النامية تؤدي الى عرقلة التنمية الاقتصادية مثل ظاهرة اكتناز الاموال او استثمارها في قطاعات غير منتجة كقطاع الاسكان مثلاً، كما ان القرارات الحكومية لها تأثير على سير العملية التنموية، فمثلاً اذا كان النظام الحكومي يتصف بتقشي الرشوة والاختلاسات فإنه سيكون عائقاً وله دور في تسبب التخلف الاقتصادي، كما ان الاحوال الثقافية تؤثر على تحقيق التنمية من خلال نظام التعليم الذي كان مسيطر عليه من قبل

(1) سلام، أمين عبد الفتاح: السياسة الضريبية للدول المتخلفة، دار النهضة العربية، 1970

الاستعمار والذي يشرف على اعداد مناهج تعليمية تحتوي على معلومات وبيانات خاطئة، وتغيير هذا الوضع ليس بالسهل نتيجة مرور فترات زمنية طويلة ومريرة عليها. ثالثاً: الخصائص الاقتصادية التي تتصف بها الدول النامية (المتخلفة)، ويمكن اجمالها فيمايلي⁽¹⁾:

1. نقص رؤوس الاموال: وتؤدي الى عدم وجود مقومات اقتصادية استثمارية في هذه الدول، نتيجة ضعف الادخار وضعف الحافز على الاستثمار.
2. سوء التغذية: ان التغذية ترتبط بحجم الدخل فقد وضع الاقتصادي آنجل هذه العلاقة، حيث رأى أنه كلما زاد الدخل كلما زاد الانفاق المخصص للغذاء، ولكن بنسبة اقل من نسبة زيادة الدخل.
3. التبعية الاقتصادية للخارج: حيث تتميز الدول النامية بالتبعية الاقتصادية للدول المتقدمة وخاصة الدول الاستعمارية، ويتضح ذلك من خلال مؤشرات ارتفاع قيمة الصادرات الى الدخل القومي بالنسبة للدول النامية، حيث يكون نشاطها الاقتصادي يعتمد على الخارج.
4. سوء استغلال الموارد الطبيعية: ويعود السبب في ذلك الى عدم توفر عنصر رأس المال اللازم لاستغلال هذه الموارد وكذلك عدم توفر الخبرة اللازمة لذلك.
5. انتشار المشاكل الاقتصادية: مثل ارتفاع معدلات البطالة والتضخم وانخفاض النمو الاقتصادي.
6. انخفاض مستوى دخل الفرد ومستوى المعيشة
7. ضعف التصنيع: حيث تعتمد معظم الدول النامية على القطاع الزراعي دون الصناعة، حيث ان القطاع الصناعي ضعيف فيها ويدل على ذلك قلة عدد العاملين في قطاع الصناعة.

(1) لطفي، علي: التنمية الاقتصادية، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1986.

8. التخصيص في انتاج واحد: هذا يؤدي الى الاعتماد على الاستيراد من الدول المتقدمة مما يعمل على اضعاف البنية الاقتصادية للدول النامية.

9. التبعية النقدية: أي استخدام الدول النامية للعملة الاجنبية في التداول الداخلي، وقوة العملة المحلية تقاس بالنسبة للعملة الاجنبية كالدولار مثلاً.

الفرع الثاني: التنمية الاقتصادية:

أولاً: مفهوم التنمية الاقتصادية

التنمية مفهوم شامل يخص جميع جوانب حياة الإنسان، سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو ثقافية، أي أن التنمية في المحصلة عملية حضارية شاملة.

ويقصد بمفهوم التنمية الاقتصادية: أسلوب التوصل الى النمو الاقتصادي، أي دخول الاقتصاد الوطني مرحلة النمو السريع والمطرّد بهدف تحقيق زيادة في كل من معدل الدخل القومي ومتوسط نصيب الفرد من الدخل الحقيقي خلال فترة زمنية، ويرتبط فيها نمو هذا الدخل بتطورات اقتصادية وسياسية واجتماعية تساهم في تدعيمه، يساهم هو في تحقيق وازالة أي عقبات او معيقات تقف في هذا الاتجاه.

ان عملية التنمية الاقتصادية تختلف عن مفهوم النمو الاقتصادي، حيث ان التنمية هي سبيل النمو الاقتصادي في البلاد المختلفة، بعبارة اخرى أسلوب خاص في البلاد الاخذة في النمو ولقد مر مفهوم التنمية الاقتصادية بعدة مراحل، وفي كل مرحلة كان يأخذ معنى أو مفهوم محدد الى ان وصل الى المفهوم الشامل للتنمية الاقتصادية والذي يهدف الى احداث تطور جذري مستمر للنظام الاقتصادي والاجتماعي للدول النامية، وهذا ما عبر عنه الاقتصادي (وولتر روستو W. Rostow) فقد صور عملية التنمية على انها مراحل متتالية وفي كل مرحلة من هذه المراحل يكون للدخار والاستثمار دور هام في نقل المجتمعات النامية من مرحلة الى اخرى، ويتمعن النظر بهذا المفهوم يلاحظ بأنه مرادف لمفهوم النمو الاقتصادي السريع أي الزيادة المستمرة في حجم الناتج القومي الاجمالي GNP ما بين 5% - 7%، وقد تم تبني هذا المفهوم

في الستينات والسبعينات من قبل الامم المتحدة، حيث تم اعتبار تحقيق معدل نمو اقتصادي للناتج القومي الاجمالي بحدود 6% هو هدف التنمية الاقتصادية خلال هذه الفترة⁽¹⁾.

وقد تم تطوير هذا المفهوم ليأخذ بعين الاعتبار قدرة الدولة او الاقتصاد على زيادة الناتج القومي الاجمالي بدرجة تفوق معدل النمو السكاني، ولذلك فقد اصبح النمو الاقتصادي يعرف على اساس انه الزيادة المستمرة في معدل دخل الفرد من الناتج المحلي الاجمالي او الناتج القومي الاجمالي.

ولكن هذا المفهوم للتنمية الاقتصادية لم يلاق قبولاً واسعاً لانه قصر المفهوم على زيادة دخل الفرد " مؤشر كمي" وهذا لا يكفي لاطهار الابعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لعملية التنمية الاقتصادية، ونتيجة لذلك فقد ظهر مفهوم جديد تمت صياغته من قبل مفكرو التبعية الدولية " International Dependence School Of Thought "⁽²⁾.

وقد رأى مفكرو هذه المدرسة ان اسباب التخلف في الدول النامية هو تبعية تلك الدول للدول الرأسمالية المتقدمة، وان شرط تحقيق التنمية في هذه الدول هو التخلص من تلك التبعية، ولا يتأتى ذلك الا بحدوث ثورة اجتماعية وسياسية للقضاء والتخلص من هذه التبعية، وقد ركز انصار هذه التبعية على ضرورة اتباع السياسات المناسبة للقضاء على الفقر، وايجاد وخلق فرص عمل، والعمل على تقليل التفاوت الاقتصادي، وعدم العدالة في توزيع الدخل.

وفي عقد الثمانينات والتسعينات تمت اعادة صياغة مفهوم التنمية الاقتصادية ليشمل الابعاد المختلفة لعملية التنمية الاقتصادية مثل الحد من الفقر والقضاء عليه، وتخفيض معدلات البطالة، وتقليل التفاوت في توزيع الدخل في إطار اقتصاد يحقق نمواً مستمراً وقد صاغ البروفسور " Duley Sears ثلاث أسئلة لتوضيح مفهوم التنمية الاقتصادية وهي⁽³⁾:

⁽¹⁾ Michael, P, Todaro: **Economic for a developing world today** , Longman , London , New York ,1997

⁽²⁾ كرم، انطونيوس: **اقتصاديات التخلف والتنمية**، منشورات مركز الاتحاد القومي، الكويت، 1980، ص 235

⁽³⁾ ابو شكر، عبد الفتاح: **اثر النفقات الحكومية على التنمية الاقتصادية**، نابلس، فلسطين 2003

1. ماذا حدث للفقير ؟

2. ماذا حدث للبطالة ؟

3. ماذا حدث للتفاوت ؟

فإذا كانت الإجابة بأنها انخفضت عن معدلاتها المرتفعة فهذا يعني بأن هذا البلد أو الاقتصاد قد حقق تنمية اقتصادية، أما إذا كان العكس أي حقق ارتفاعاً فإن هذا يعني عدم وجود تنمية اقتصادية في هذا المجتمع حتى ولو حقق معدلات مرتفعة لمتوسط دخل الفرد أو النمو الاقتصادي.

وقد أدرك الاقتصاديون أن قصر مفهوم التنمية على ذلك لا تكفي للإشارة إلى نوعية الحياة الإنسانية في هذا المجتمع، ولذلك فقد تم تطوير مؤشر آخر وهو مؤشر التنمية البشرية (HDI Human Development Index).

وهذا المؤشر يأخذ بعين الاعتبار مؤشرات اجتماعية، وقد أضاف بعض الاقتصاديين مجموعة من القيم غير المادية لمفهوم التنمية الاقتصادية شملت صيانة الحياة، احترام الذات، وحرية المواطن من العبودية.

ومما لاشك فيه أن المفهوم التنموي في فلسطين قد تميز ولفترة طويلة بإدراك أهمية توظيف التنمية كآلية من آليات تحصيل الحقوق الثابتة للشعب الفلسطيني، وفي مقدمتها حق تقرير المصير، وعليه فقد أكتسبت المفاهيم التنموية في فلسطين بعداً سياسياً هدف إلى وقف التدهور الناتج عن الاحتلال الإسرائيلي ومقاومة آليات استلاب التنمية. ومع بداية تسلم السلطة الوطنية الفلسطينية زمام الأمور عام 1994 تجدد المفهوم التنموي الفلسطيني ليشمل مهمة إعادة البناء، وتزامنت كذلك ضمن تلك المرحلة اجتهادات مختلفة حول المفهوم التنموي الأكثر ملائمة لفلسطين وحول الآليات التنموية المناسبة لها.

ثانياً: الاستراتيجيات العامة للتنمية

المجموعة الأولى: استراتيجية الاستثمار⁽¹⁾

تشمل هذه الاستراتيجية تلك الأفكار والنظريات التي اهتمت بالتحليل على مستوى الاستثمار من منظور التوازن، فقد اعتقد الكثير من الكتاب أنه من أجل تجاوز التخلف وتحقيق التنمية والتقدم يتعين استثمار جزء كبير من الدخل القومي، وتعود هذه النظرة للاعتقاد بأن جوهر مشكلة التخلف تكمن في نقص رؤوس الأموال، وبالرغم أنه لا يمكن إنكار أهمية الارتفاع في معدل التراكم الرأسمالي إلا أنه لا تجوز المبالغة في ذلك فالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية هي التي تحدد مسار النمو وتؤثر على عملية التقدم الشامل لأي بلد، ويمكن تقسيم هذه المجموعة إلى استراتيجيتين وهما:

أ- استراتيجية النمو المتوازن "Balancedgruth"⁽²⁾

تتطلب هذه النظرية من الاعتقاد العام بأنه لا يمكن لمصنع أو أكثر مهما بلغت كفايته الإنتاجية أن يحرز النجاح منفرداً لو تم تنفيذه وسط بيئة استثمارية فقيرة، لأن جزءاً من الدخل المتولد عن هذا المصنع سوف يستخدم في شراء منتجاته بعكس الوضع إذا تم تنفيذ عدد كبير من المشروعات في وقت واحد، وفي مختلف المجالات المتكاملة، ومع مراعاة التوازن المطلوب ما بين القطاعات المختلفة وخاصة الصناعة والزراعة بهدف توفير احتياجات السوق المحلي، الأمر الذي سيؤدي لوضع بحيث يوجد لكل صناعة سوق خاص لها ولغيرها من الصناعات، مما يعني توليد دخل عنها، إلا أن هذا الوضع لا يعني بالضرورة نمو الصناعات بمعدلات متساوية، إذ أن نمو كل صناعة يتوقف على مرونة الطلب الداخلي لها.

ويؤكد مؤيدو استراتيجية النمو المتوازن نظريتهم بأن برامج التنمية يجب أن تكون شاملة لكافة القطاعات أي أن الاستثمارات توزع على القطاعات المختلفة كل حسب حاجته وذلك

⁽¹⁾ لطفي، علي: التنمية الاقتصادية، (دراسات تحليلية)، القاهرة، 1986

⁽²⁾ حبيب، كاظم: مفهوم التنمية الاقتصادية، دار الفارابي، العراق، 1986

لوجود تشابك بين بعضها البعض ولأن كل قطاع يمثل سوقاً لمنتجات القطاع الآخر. ولكن يبقى الاختلاف حول تحقيق هذا الهدف من أجل التنمية المنشودة وإحداث التغيرات الجذرية على المستوى الكلي للاقتصاد الفلسطيني.

ب- استراتيجية النمو غير المتوازن⁽¹⁾

يرى أنصار استراتيجية النمو غير المتوازن أن يكون هناك تركيز من قبل الدولة على قطاع رئيسي ورائد في المجتمع، بحيث يؤدي هذا القطاع إلى جذب القطاعات الأخرى لمرحلة النمو المتوازن مما سيؤدي إلى تحقيق التنمية المطلوبة على مستوى القطاعات الأخرى، ويعتقد أنصار هذه الاستراتيجية بأن أتباع هذا الأسلوب هو الأفضل للدولة المناسبة مما يعني اعتراضهم على أسلوب أنصار النمو المتوازن بخصوص الدفعة القوية والنمو المتوازن ويركزون على الدفعة القوية للاقتصاد الوطني بحيث يكون في إطار النمو غير المتوازن.

المجموعة الثانية

أ- استراتيجية إحلال الواردات

يتلخص جوهر هذه الاستراتيجية في إنتاج السلع الصناعية المستوردة محلياً، وقد اعتبرت أنها الخطوة الأولى على طريق التنمية اعتماداً على توفر السوق المحلي والمعرفة بخصائص السلع المطلوبة، وإمكانية توفير حماية السلع المحلية من المنافسة الأجنبية خلال المراحل الأولى، وقد ساعد في الترويج لهذه النظرية تدني أسعار المواد الخام المصدرة، وتردي شروط التبادل التجاري بالنسبة للدول النامية، مما يكون سبباً في تدني الإيرادات العامة للدولة من العملات الأجنبية وقد تم تطبيق هذه الاستراتيجية بشكل واسع في بلدان آسيا والعالم العربي، إلا أن نتائجها كانت غير مشجعة كونها اعتمدت بصورة أساسية على التكنولوجيا المستوردة والمواد الخام والمواد الوسيطة، حيث أن التقليل الذي نتج في المستوردات من السلع الصناعية الجاهزة رافقه ارتفاع في قيمة المستوردات من السلع الوسيطة والتكنولوجيا مما أدى إلى فشل هذه النظرية في تعديل وضع الميزان التجاري ومن ثم عدم ملائمتها للاستخدام.

⁽¹⁾ محمد عريقات، حربي: مبادئ الاقتصاد، دار البشير للنشر والتوزيع، عمان، ط 1

ب- استراتيجية السلع التصديرية "التصنيع من أجل التصدير"

تعنى هذه الاستراتيجية بمنح الأولوية للسلع والصناعات المنتجة للتصدير، وقد جذبت هذه النظرية الاهتمام لتجربتها الناجحة في بعض الدول النامية، حيث بينت في تنميتها للفروع التصديرية أنها لا تسمح فقط بارتفاع النمو الاقتصادي بل أيضاً تعمل على الزيادة الفعالة في الإنتاج الإجمالي.

ومن أهم ميزات استخدام هذه الاستراتيجية "التصنيع من أجل التصدير" أنها يجب أن تقدم منتجات عالية الجودة وذات قدرة تنافسية في السوق الدولي، وهذا عكس ما تتميز به استراتيجية إحلال الواردات من منتجات منخفضة الجودة وعالية التكاليف بحجة الحماية الجمركية التي توفرها حكومات الدول النامية، وعلى ذلك فلم يكن تطبيق هذه النظرية أوفر حظاً من سابقتها، فقد اصطدمت بالحواجز الحمائية التي توفرها الدول المتقدمة لأسواقها، بالإضافة للسيطرة الكثيفة التي تحتلها الاحتكارات الدولية في الأسواق العالمية والتي ما زالت حتى الآن، والعديد من المعوقات الأخرى.

المجموعة الثالثة: استراتيجية الفكر التنموي الحديث

تشمل مجموعة الأفكار والنظريات التي تركز على الفكر التنموي الحديث، حيث تميل للأخذ بالمفهوم الشامل لاستراتيجية التنمية، فلا تقتصر على الاستثمار وتوجهات التصنيع فقط، وإنما على شروط التنمية في مختلف جوانبها الاقتصادية، السياسية، الاجتماعية، الثقافية.. إلخ، ومن ضمن المحاولات العديدة التي اندرجت تحت هذا المفهوم استراتيجية إشباع الحاجات الأساسية بهدف رفع رفاهية السكان، ورفض التبعية للخارج وتحقيق تنمية متوازنة ومتواصلة ومعتمدة على الذات والعدالة في توزيع الدخل على الجميع وعدم الاعتماد على آليات السوق بشكل مطلق في ذلك.

ثالثاً: الضرائب والتنمية الاقتصادية⁽¹⁾:

إن الضرائب غير المباشرة تعتبر أكثر ملائمة للسياسة المالية في البلاد النامية (المتخلفة)، فإذا كانت الضرائب المباشرة تتميز بعدالتها وحيادها فيما يتعلق بتخصيص الموارد، فإنه يمكن علاج عدم عدالة الضرائب غير المباشرة بالتمييز في سعرها طبقاً لطبيعة السلعة التي تفرض عليها (ضرورية، جارية، كمالية) وفرض ضرائب تصاعدية مرتفعة على أصحاب الدخل العالية.

أما فيما يتعلق بتخصيص الموارد فالدولة يجب أن تتدخل في توجيه كل من الاستهلاك والاستثمار، فإذا كان الهدف هو زيادة الادخار فالأفضلية تكون للضرائب غير المباشرة لأنها تخفض الجزء القابل للإنفاق من الدخل، كما أنها ترفع الأثمان وبهذا تحد من الاستهلاك، أي أنها تؤدي إلى استخدام رشيد للموارد وتساهم بهذا في زيادة الإنتاجية. فلا يمكن قصر الادخار على أصحاب الدخل المرتفعة واستبعاد الجزء الأكبر من السكان من الادخار إذا اقتصرنا على الضرائب المباشرة، وذلك على الأقل في بداية مراحل التنمية.

كذلك لا تساهم الضرائب فقط في رفع نسبة الادخار، ولكنها يمكن أن تساهم في تشجيع الأنشطة القادرة على الإسراع بمعدل النمو الاقتصادي وصرف المستثمرين عن الأنشطة الأخرى. ومن ذلك فرض ضرائب مرتفعة على السلع الاستهلاكية الجارية وخاصة المستورد منها والتي يتركز استهلاكها في المراكز الحضرية، كذلك تشجيع أنواع معينة من الاستثمار وخلق صناعات جديدة كإعفاء الصناعات الجديدة من الضرائب على الأقل خلال فترة معينة، بالإضافة إلى إمكانية منح مزايا ضريبية لتشجيع الاستثمارات كإعادة استثمار الأرباح في المشروع (التمويل الذاتي) والإهلاك السريع، وتساهم هذه الإجراءات أيضاً في اجتذاب رؤوس الأموال الأجنبية وتجنب هروب رؤوس الأموال الوطنية إلى الخارج وكذلك الأرباح المتحققة من الاستثمارات الأجنبية.

(1) عتلم، باهر محمد: المالية العامة، مكتبة نهضة الشرق، 1995.

وفي نفس الوقت لا يمكن التماهي في هذه الإعفاءات والتخفيضات دون الإضرار بحجم الإيرادات الضريبية أو تركيز العبء الضريبي على أكثر أنواع الاستهلاك شيوعاً، وتتوقف فعالية هذه الإجراءات على وجود رؤوس أموال قادرة على الاستثمار، ومنظمين قادرين على تحمل المخاطر، كما يمكن اتخاذ إجراءات ضريبية أخرى للحد من أو حظر أنواع الأنشطة التي تقيد النمو الاقتصادي كالمضاربة وإنشاء المساكن الفاخرة والتي تكون أكثر إغراءاً لأصحاب رؤوس الأموال من الاستثمار الصناعي الذي تحيط به مخاطر وصعوبات عديدة.

وفي دراستنا للسياسات الضريبية سنعالج دورها في تنمية الاقتصاد الفلسطيني حيث تلعب السياسة المالية لأي دولة دوراً هاماً في تطورها الاقتصادي، وذلك بغض النظر عن مستوى التنمية أو التطور الاقتصادي الذي وصلت إليه هذه الدولة⁽¹⁾، وفيما يتعلق بالوضع الاقتصادي للأراضي الفلسطينية ومنذ اتفاق أوسلو عام 1993 وما تلاه من اتفاقيات المرحلة الانتقالية، وما نتج عنه من إقامة مؤسسات السلطة الوطنية واستعادة الكثير من جوانب سلطة اتخاذ القرار الاقتصادي، وبالأخص السياسة المالية فقد حدث تحول كبير في دور السياسة المالية في الأراضي الفلسطينية، وفتحت آفاق جديدة للاضطلاع بدورها في تنمية الاقتصاد الفلسطيني، حيث تعتبر السياسة المالية الأداة الرئيسية المتاحة لإدارة الاقتصاد الفلسطيني، ولقد حققت السلطة الفلسطينية ومنذ قدومها تقدماً ملموساً في إنشاء إدارة مالية، كما أنها نجحت في تمويل نفقاتها الجارية من الإيرادات الذاتية، حيث مرت الأراضي الفلسطينية خلال الأعوام الأخيرة الماضية بالعديد من الأحداث السياسية والتي شكلت سبباً في حدوث تغيرات كبيرة على أوضاع الشعب الفلسطيني في معظم مجالات الحياة وفي الفترة التي تلت دخول السلطة الوطنية شهدت المناطق الفلسطينية نمواً كبيراً في عدة قطاعات من أهمها الزراعة والصناعة والتجارة⁽²⁾.

وتعتبر الضرائب أهم أدوات السياسة المالية والرافد الرئيسي لخزانة الدولة، وتلعب دوراً هاماً على الصعيد الاقتصادي وفي توجيه مسار التنمية الاقتصادية.

(1) أبو شكر، عبد الفتاح: أثر النفقات الحكومية على التنمية الاقتصادية، مرجع سابق.

(2) عيد، حسن: دراسات في التنمية والتخطيط، دار المعارف الجامعية، 1977.

ولما كان للنظام الضريبي والسياسة الضريبية تأثيرات هامة على المجتمعات من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فان فرض الضرائب يجب ان يتم على اساس خطوات متأنية ومدروسة بعناية فائقة، وهذا يتطلب دراسة القوانين الضريبية دراسة جادة ومستفيضة.

الفرع الثالث: التنمية الاقتصادية في فلسطين

إهتمت السلطة الوطنية الفلسطينية بالتنمية الاقتصادية وإعادة الاعمار وخصوصاً بعد استلامها زمام الامور في مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث قامت بوضع برنامج عام لتحقيق التنمية وإعادة الاعمار والذي كان يهتم بنقطتين هما:

1. تتعلق بحالة الاقتصاد الفلسطيني الخاصة الناجمة عن الممارسات الاسرائيلية اللامنهجية، حيث أدت هذه الممارسات الى تشويه بنية الاقتصاد الفلسطيني وجعله تابعاً للاقتصاد الاسرائيلي.

2. التخلص من اوضاع التخلف الاقتصادي التي تعانيها فلسطين كغيرها من الدول النامية.

وشرعت السلطة الوطنية الفلسطينية بعد عام 1994 الى الاهتمام بتحقيق التنمية الاقتصادية وخاصة في القطاع الخاص، حيث اتخذت سلسلة من الاجراءات لتحقيق هذا الهدف وتتلخص هذه الاجراءات بما يلي⁽¹⁾:

1. الاصلاحات القانونية: حيث اصدرت السلطة الوطنية خططاً تفصيلية تهدف الى تطوير النظام القانوني للمؤسسات المحلية، وذلك لتجنب تأثيرات القوانين الخارجية وخلفات عهد الاحتلال، وتعتمد السلطة الفلسطينية في تطوير النظام القانوني على الدول المانحة والامم المتحدة، ومن بين الاصلاحات القانونية التي كانت تهدف السلطة الى تحقيقها تبني نظام اقتصادي حر وان يكون هنالك الحق لحيازة الاملاك الخاصة والاعتمادات على القرارات المستقلة في حل النزاعات التجارية.

(1) اقتصاد القطاع الخاص في الضفة الغربية وقطاع غزة، تقرير خاص صادر عن هيئة الامم المتحدة، 1998

2. البيئة القانونية للاستثمار: هدفت السلطة الفلسطينية الى اصدار قانون المناطق الصناعية الحرة والذي يعتبر مهماً للتنمية الاقتصادية في القطاع الخاص، والعمل على خلق بيئة استثمارية جاذبة للاستثمار، حيث تم اصدار اول قانون لتشجيع الاستثمار في فلسطين عام 1995 والذي ينص على منح اعفاءات ضريبية للمشروعات ذات رأس المال بقيمة 500.000 \$، كما نص ايضاً على اعفاء تام للمشاريع التي تشغل 25 عامل فلسطيني فأكثر لمدة 10 سنوات على الاقل من ضريبة الدخل، كما شرعت السلطة الفلسطينية في تنفيذ خطة لخصخصة البنية التحتية، ففي عام 1996 تم تسليم قطاع الاتصالات الى شركة الاتصالات الفلسطينية.

3. اتفاقيات التجارة والمبادرات الاقتصادية الاقليمية: حيث قامت السلطة الفلسطينية بالعديد من الاتفاقيات التجارية التي تدعم القطاع الخاص وتفيد الاقتصاد الوطني، ومنها قيامها بعقد اتفاقية تجارة حرة مع دول مختلفة كالأردن ومصر وتركيا والاتحاد الاوروبي.

4. اجتذاب المستثمرين الفلسطينيين الموجودين في الخارج: قامت السلطة الفلسطينية بعقد مؤتمر في غزة عام 1997 إستضافت فيه رجال الاعمال المغتربين، وذلك من أجل بحث امكانية إستثمار اموالهم في فلسطين، بحيث يتم تأسيس هيئة عامة للمغتربين تهتم بمعالجة مسائل الاستثمار المختلفة.

• معوقات ومشاكل التنمية الاقتصادية في فلسطين

ان التنمية الاقتصادية في فلسطين تواجه العديد من المعوقات والتي يمكن تقسيمها كمايلي⁽¹⁾:

1. معوقات داخلية: وتشمل هذه المعوقات مايلي

أ. ضيق مساحة الارض: تعتبر مساحة فلسطين صغيرة إذا ما قيسست بمساحة الدول الاخرى هذا ما عدا المساحة الكبيرة التي تسيطر عليها قوات الاحتلال.

ب. عدم توفر الموارد الطبيعية اللازمة لعملية التنمية، كتوفر المعادن المختلفة التي تساعد على عملية البناء الاقتصادي لفلسطين.

⁽¹⁾ pnica.gov.ps / Arabic / economy / development – 13.html

ت. قلة مصادر المياه وهذا بدوره يكون له تأثير واضح على النشاط الزراعي في فلسطين.

ث. نقص رؤوس الاموال، حيث أصبحت رؤوس الأموال الفلسطينية لا تقدم على الإستثمار نتيجة الظروف المحيطة وعدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي.

2. المعوقات الخارجية

تواجه التنمية الاقتصادية في فلسطين معوقات خارجية مختلفة تسبب بها الاحتلال الاسرائيلي من ممارسات وإجراءات تؤدي الى عرقلة تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة في المنطقة، وهذه الاجراءات تنوعت حيث شملت اغلاق شامل للمناطق في الضفة الغربية وقطاع غزة عدا عن إقامة الحواجز العسكرية الثابتة، كما منعت قوات الاحتلال الاستيراد والتصدير في فلسطين مما كان له مؤشرات اقتصادية سلبية على التجارة الخارجية، كما عملت على اغلاق نقاط الارتباط بين فلسطين والدول المجاورة كالأردن ومصر، وعملت على حرمان السلطة من الايرادات الجمركية والعمل على تجميد المناطق الصناعية والتجارية الواقعة على حدود التماس.

وخلاصة القول ان التنمية الاقتصادية هي حجر الزاوية في تنمية المجتمع وبدونها يصبح البرنامج التنموي لا جدوى منه لان عملية تنمية المجتمع اذا لم تعتمد اساسا على تحسين اقتصادية فانها تكون عاجزة عن تقديم الخدمات الاساسية لافراد المجتمع ولذلك فان عملية التنمية لا يمكن ان تحقق الاهداف الموضوعة ما لم تتراوح التنمية الاقتصادية والاجتماعية معا وتتصهران في وحدة واحدة وفي وقت واحد.

وعلى ذلك لابد أن تتطلق التنمية في فلسطين من ضرورات الواقع الجغرافي الديموغرافي والاقتصادي والثقافي للمجتمع، ومن ثم اعتماد استراتيجية تموية تركز على مبادئ الاقتصاد الحر والتصنيع التكنولوجي وتعظيم مستويات الإنتاج تركيزاً على الصناعات الصغيرة والمتوسطة، وبالطبع هذا يحتاج إلى العديد من القرارات والإجراءات الحيوية.

المبحث الثالث

السياسة الضريبية والاثار الاقتصادية للضرائب

السياسة الضريبية والنمو الاقتصادي⁽¹⁾

يؤدي زيادة العبء الضريبي على افراد المجتمع الى عرقلة النمو الاقتصادي، وخاصة اذا تجاوز هذا العبء الطاقة الضريبية لافراد المجتمع، وهنا يتطلب من الحكومة ترشيد الانفاق العام والذي يمول اساسا من الضرائب من اجل عدم تجاوز الطاقة الضريبية.

لابد من توافر البساطة والوضوح في النظم الضريبية، لان ادارة النظم الضريبية يؤثر في التكاليف التي يتحملها المجتمع في ربط وتحصيل الضرائب بطريقة مباشرة أو غير مباشرة.

التغييرات السريعة في التشريعات الضريبية، تؤثر بصورة سيئة في محددات النمو الاقتصادي، وذلك بسبب الوقت الطويل الذي يستغرقه دافعو الضرائب في تفهم واستيعاب القوانين الجديدة، ويعتبر الادخار الخاص من الموارد الهامة للتنمية الاقتصادية، ولذلك لا ينبغي ان يقلل بواسطة معدلات الضرائب المرتفعة على الدخل العالية، وهنا يمكن استخدام الحوافز الضريبية لتشجيعه، او على الاقل عدم فرض ضرائب تصاعدية على الدخل الناتج من الثروة.

ان استخدام السياسة الضريبية لتحقيق النمو الاقتصادي هو شرط ضروري وليس كافي لانها تهيأ المناخ للنمو، ولكن النمو نفسه يتحقق باستخدام الموارد الاقتصادية والعمل والادارة وراس المال بكفاءة، فكلما كان النظام الضريبي لا يعوق من استخدام الموارد بهذه الكفاءة كلما كان افضل، وتوجد صعوبة في تحقيق هدف العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل القومي والثروة وهدف النمو الاقتصادي في ان واحد.

(1) الحجاري، مرسى السيد: النظم الضريبية، الاسكندرية، الدار الجامعية 1998

الفرع الاول: دور السياسة الضريبية في تحقيق النمو الاقتصادي

يعتبر معدل تكوين رأس المال احد محددات النمو الاقتصادي ويأخذ تكوين رأس المال شكلين رئيسيين اولهما الاستثمار الخاص والذي يعتمد على معدل العائد المتوقع، ومدى وجود مقدرة تنظيمية لدى رجال الاعمال، ودرجة التأكد بالنسبة للعوائد المتوقعة، وعلى مدى توفر رأس المال النقدي.

وثانيهما الاستثمار العام والذي يتم تحديده من خلال عملية اتخاذ القرارات الحكومية والتي تعتمد على اعتبارات اقتصادية واجتماعية وسياسية ومدى نجاح النظام السياسي في الاقتراب او الابتعاد عن الاسس الموضوعية في اتخاذ القرارات الحكومية يعتمد معدل تكوين رأس المال في أي مجتمع على مايلي:

* معدل المدخرات المحلية

* معدل تدفق رأس المال الاجنبي الى الداخل

* فرص الاستثمار المتاحة داخل المجتمع

تأثير السياسة الضريبية على معدل تكوين رأس المال

يظهر تأثير السياسة الضريبية على معدل تكوين رأس المال من خلال تأثيرها في كل من معدل المدخرات او حجم الاستثمارات الخاص او في كليهما، وعندها تؤدي الضرائب الى زيادة معدل المدخرات نتيجة زيادة الضرائب على الانفاق وهذا يؤدي الى زيادة معدل تكوين رأس المال.

وعلى العكس اذا ادت الضرائب الى خفض معدل المدخرات نتيجة لفرض الضرائب التصاعدية فان هذا يقلل من معدل تكوين رأس المال، وفي حالة الضرائب المباشرة يمكن استخدام الحوافز الضريبية والتي تدخل مباشرة في مراحل اتخاذ القرارات الاستثمارية، أي عند دراسة الجدوى الاقتصادية للمشروعات المختلفة، لان القائمين على الاستثمارات الجديدة يقارنون

بين معدل العائد الداخلي وتكلفة اقتراض رأس المال اللازم للمشروع ويتخذون القرار بالاستثمار، عندها يزيد معدل العائد الداخلي عن تكلفة اقتراض رأس المال.

فعلى سبيل المثال ضريبة الشركات في الولايات المتحدة الأمريكية تتركز في عنصرين أولهما تخفيض اسعار الضرائب الحدية لهذه الشركات، وثانيهما تطبيق فكرة معجل الاهلاك من اجل تشجيع الاقتصاد القومي على زيادة حجم الاستثمارات والعمالة والانتاج لمحاربة الانكماش والبطالة وتشجيع التوظيف والاستخدام الاكثر كفاءة للموارد الاقتصادية

اما الضرائب غير المباشرة فتلعب دورا هاما في تكوين رأس المال من خلال:

1. تخفض هذه الضرائب الانفاق الاستهلاكي على السلع والخدمات وخاصة اذا كانت تفرض على السلع والخدمات ذات المرونة السعرية المنخفضة للطلب عليها وتصيب ذوي الدخل المحدودة اكثر من ذوي الدخل المرتفعة.

2. الضرائب غير المباشرة هي ضرائب غير تصاعدية على الدخل وانما ترتبط بمستوى الاستهلاك، أي ان عبئها على المدخرات يكون منخفضا مقارنة بـضرائب دخل ذات حـصيلة مساوية.

3. يمكن جعل الضرائب غير المباشرة تصاعدية وفقا لمدى مرونة الطلب الدخلية على السلعة بحيث تزداد الضريبة مع تزايد درجة المرونة، كذلك وفقا لمدى احلال البنود الاستهلاكية للمدخرات وخاصة السلع الاستهلاكية المعمرة.

4. بما ان المنشآت تستطيع نقل عبء الضرائب على السلع الى المستهلك فان الضرائب لا تؤدي الى تخفيض حجم مدخرات قطاع الاعمال والذي يمثل جزءا اساسيا من مدخرات المجتمع الكلية.

5. يمكن ان تساهم الضرائب على الواردات من السلع الاستهلاكية المعمرة غالية الثمن في زيادة حجم المدخرات الوطنية ومن ثم امكانية زيادة معدل تكوين رأس المال.

ان الضرائب المباشرة تقلل المكاسب المتوقعة في المستقبل، ويقلل هذا من الحافز على الاستثمار، كذلك فان فرضها على مشروعات الاعمال (في الدول المتقدمة والمتخلفة اقتصاديا على السواء) يؤثر سلّبا على معدل تكوين رأس المال.

كما ان الضرائب المباشرة تقلل من عائد الاستثمار، وهذا يشجع الافراد على اخذ اقل قدر من المخاطرة، بينما يشجعهم اثر الدخل لاتخاذ مخاطرة اكبر للمحافظة على مستويات دخولهم. اما الضرائب غير المباشرة فلا تؤثر بنفس الدرجة على الحافز على تكوينه.

الفرع الثاني: الآثار الاقتصادية للضرائب⁽¹⁾

اثر الضريبة على الحافز والانتاج:

من الممكن ان تؤدي الضرائب الى انقاص قدرة الافراد على العمل وبالتالي تنخفض مقدرتهم على الانتاج، ويتحقق ذلك في الحالات التي تقلل فيها من كفايتهم الانتاجية كما لو ادت الضرائب الى تقليل استهلاكهم الضروري او حرمانهم من جزء من الدخل..... الخ، وهذا كله دفع بعض الدول الى تقرير اعفاءات ضريبية لمراعاة الحد الادنى للمعيشة والى الامتناع عن فرض ضرائب على استهلاك السلع الضرورية.

ويوجد رأي اخر من وجهة نظر التقليديين والتي تتمثل في انه قد يكون للضريبة اثر ايجابي على الحافز على الانتاج من حيث انها تدفع صاحب المشروع الى زيادة الانتاج، كما تدفع العامل الى بذل مجهود اكبر بقصد تعويض ما اقتطع منه عن طريق الضريبة ولكن هذه النظرية يمكن التسليم بها او تجد سنداً في وقت كان فيه عدد الضرائب محدود وكان سعر الضريبة معتدلاً.

اما في الوقت الحاضر فيصعب الاخذ به، وخاصة في الحالات التي يكون فيها سعر الضريبة تصاعدياً لدرجة كبيرة، الامر الذي يقلل من الرغبة في القيام بعمل تعويضي.

(1) عبد المولى، سيد: المالية العامة، دار الفكر العربي (بدون سنة نشر)

• اثر الضريبة على نفقة الانتاج

تؤدي الضرائب غير المباشرة في جميع الاحوال، والضرائب المباشرة في احوال خاصة الى ارتفاع نفقة الانتاج، ويمكن ان يترتب على الضريبة زيادة في نفقة الانتاج وانقاصا في معدل الارباح، وبالتالي فان الانتاج يمكن ان ينقص بناءً على فرض الضريبة، فاذا ما اصبح النقص في الانتاج عاما فان ذلك يعني نقصا في عرض السلع، اما اذا كان الطلب على السلعة يتميز بقلّة المرونة فانه قد لا يترتب على الضريبة أي نقص في كمية الانتاج.

• اثر الضريبة على الادخار

ان الادخار القومي يتألف من الادخار الخاص والادخار العام ولكي تقوم الدولة بالاستثمارات، والتي تدخل في نشاط القطاع العام يمكنها ان تلجأ، وعادة ما تلجأ الضريبة، لتمويل هذه الاستثمارات، وعلى هذا النحو يمكن ان تكون الضريبة وسيلة لتكوين ادخار الدولة (الادخار العام) وتؤثر بالتالي على الادخار القومي بالزيادة.

ان الاثر الاول لفرض الضريبة يتمثل في انقاص الدخول المتاحة لدى الافراد وبالتالي فهي تؤدي الى انقاص استهلاكهم وادخارهم، وهذا يؤدي بالافراد الى اعادة توزيع دخولهم المتاحة بين الادخار والاستهلاك وفقا لمرونة كل منها، وكذلك اعادة توزيع الانفاق على الاستهلاك لمصلحة الانفاقات الضرورية، ولما كان الانفاق على الاستهلاك يتميز في علاقته بالادخار، بانعدام المرونة نسبيا فان الادخار يكون اول ضحايا الضريبة. وهذا الاثر الذي يترتب على حجم الادخار بصفة عامة، ولكن يجب التفرقة بين طائفتين من الضرائب:

- الطائفة الأولى يكون أثرها كبيرا على الحد من الادخار، وهي الضرائب التي تصيب مصادر الادخار، وهي تلك الضرائب التي تفرض على رأس المال، وتلك التي تصيب بعض أرباح بعض الأنشطة الاقتصادية فتجعل الاستثمار فيها غير مربح ومن هذه الضرائب، الضرائب على الأصول الرأسمالية، والضرائب على التركات، والضرائب التصاعدية التي تفرض على الشرائح العليا من الدخل..

- الطائفة الثانية من الضرائب قد تؤدي الى تشجيع المدخرات بشكل غير مباشر، وهذا الاثر يتحقق اذا نتج عنها الحد من الاستهلاك، ومن امثلتها الضرائب على الانفاق، الضرائب على السلع الاستهلاكية، والرسوم الجمركية.

• اثر الضريبة على الاستثمار

ان الميل للاستثمار يتوقف من ناحية على سعر الفائدة السائد في السوق، ومن ناحية اخرى على الكفاية الحدية لرأس المال.

وتؤثر الضرائب على الميل للاستثمار من خلال تأثيرها على الكفاية الحدية لرأس المال أي من خلال تأثيرها على معدل الارباح، فكلما زادت فرص الربح يزيد الميل للاستثمار، وينخفض مع انخفاضها.

ويمكن ان تؤدي الضرائب على الدخل وخاصة الضرائب التصاعدية الى خفض الاستثمارات بصورة مباشرة بسبب تخفيضها للارباح، هذا بالنسبة للاستثمارات الجديدة، كما يمكن استخدام الضرائب كأداة لتوجيه الاستثمارات بين الأنشطة الاقتصادية المختلفة، أي استخدام الضريبة للتأثير على هيكل الاستثمارات ويتم ذلك من خلال تقرير معاملة ضريبية ممتازة بالنسبة للأنشطة الاقتصادية المراد تشجيعها، وتقرير معاملة ضريبية شديدة بالنسبة للأنشطة المراد انكماشها، وتظهر فعالية هذه السياسة بالنسبة للاستثمارات الجديدة، وذلك بسبب ما يحيط بالاستثمارات القديمة من جمود قد يمنع من تنقلها.

تأثير الضرائب على المعدل الحدي لرأس المال / الانتاج

ويتم ذلك على النحو التالي:

1. بالنسبة لطبيعة السلع الرأسمالية: من خلال الضرائب النوعية، فالضرائب على انواع معينة من السلع النهائية تؤثر بدورها على الرغبة في الاستثمار في تلك السلع مقارنة بغيرها، حيث يحاول رجال الاعمال اللجوء الى السلع الاقل عبئا ضريبيا.

2. اقتصاديات الحجم: الضرائب غير المباشرة هنا تقلل من اقتصاديات الحجم وذلك من خلال تخفيضها للطلب على المنتجات.

3. استيراد السلع الرأسمالية: تجعل الضرائب الجمركية استيراد رأس المال اقل تكلفة، كما ان الضرائب غير المباشرة تلعب دورا هاما في تقليل استيراد السلع الاستهلاكية الكمالية، وهذا بدوره يقلل من استنزاف الصرف الاجنبي ويسهل استيراد السلع المطلوبة للتكوين الافضل لرأس المال القومي.

4. الكفاءة التنظيمية للمدخلات الانتاجية: يعد من اهم المخاطر الكبيرة للضرائب فيما يتصل بمعامل (رأس المال / الانتاج) الحدي التأثير المحتمل للضرائب على طرق مزج عوامل الانتاج، وهنا اذا لم تكن الضرائب محايدة فسوف تشجع على اتباع طرق اقل كفاءة من حيث تخفيض الموارد كذلك يمكن لهذه الضرائب ان تساعد المنشآت في استخدام افضل الطرق الانتاجية، وتساعد في تخصيص افضل للموارد الاقتصادية اذا دفعت المنشآت الاقتصادية الى جعل سعر السلعة يتعادل مع التكلفة الحدية الاجتماعية لانتاجها.

كما يمكن للضرائب ان تزيد او تقلل من الكميات الكلية من المعروض من عوامل الانتاج المختلفة، وعوامل الانتاج هي: الموارد الطبيعية، عرض العمل، نوعية (كفاءة) الايدي العاملة المهارة الادارية، وكذلك استخدام الموارد الاقتصادية في الحكومة وفي قطاع الاعمال العام ويتحقق دور الضرائب من خلال مايلي:

1. الموارد الطبيعية:

قد يؤثر طبيعة الهيكل الضريبي في مدى رغبة الافراد في القيام ببعض الاكتشافات في استغلال الموارد الطبيعية في ضوء المخاطر المرتفعة المتضمنة فيها.

فعلى سبيل المثال ضرائب الدخل تقلل من العوائد ومن فرص استغلال الموارد الاقتصادية، ولكن على العكس اذا تم مثلا فرض ضريبة على الارض وخاصة اذا لم تكن مرتبطة بالدخل، وهذا قد يؤدي الى استخدام امثل للارض وهكذا.....

2. عرض العمل:

تؤثر الضرائب في العرض الكلي من ساعات العمل، فيشجع اثر الدخل الافراد على زيادة ساعات العمل لتعويض النقص في الدخل بسبب الضريبة، بينما يشجع اثر الاحلال الافراد على تخفيض ساعات عملهم لانخفاض تكلفة الفرصة البديلة لوقت الفراغ مثلاً.

فاذا افترضنا على سبيل المثال ان الافراد يرغبون في الحفاظ على مستوى معيشتهم فانهم يزدون من ساعات عملهم في حال زيادة الضريبة، اما اذا كان الافراد يرغبون بزيادة دخلهم فان فرض الضريبة يكون له اثر عكسي كبير مما يؤدي الى تخفيض ساعات عملهم.

كما قد تؤثر الضرائب على العرض النسبي من انواع ومستويات العمل، فمثلاً تقلل الضرائب التصاعدية على الدخل من رغبة الافراد في الحصول على المهن التي تتطلب تعليمًا او تدريبًا مكثفًا، كذلك فان فرض الضرائب على الدخل النقدي واعفاء حد الكفاف من الضرائب قد يؤدي بالكثير من الافراد الى الرغبة في التقاعد من العمل، كما قد تزيد الضرائب على ذوي الدخل المحدود من عرض العمل وتزيد من رغبتهم في الدخول في الحياة التجارية.

اما بالنسبة للضرائب غير المباشرة فان فرضها على السلع الترفيهية التي يستهلكها اصحاب الدخول المحدودة تقلل من رغبتهم في ترك قطاع الكفاف والانتقال الى القطاع التجاري، اما فرض الضرائب على السلع الضرورية لذوي الدخل المحدود قد يؤدي بهم الى النزول الى مستويات معيشة تقل عن حد الكفاف ويقوض من قدرتهم على العمل والانتاج.

نوعية العمل والمهارة التنظيمية:

قد يؤثر الهيكل الضريبي على مدى مقدرة الافراد للحصول على التعليم والتدريب الاضافي لهم ولاولادهم وكذلك للموظفين ولرجال الاعمال فيما يتصل بتدريب العاملين الجدد، كما قد تدفع المعدلات الضريبية المرتفعة ببعض المواطنين المدربين تدريباً عالياً للانتقال الى خارج الوطن.

اما الضرائب غير المباشرة على السلع والخدمات الاستهلاكية الضرورية ستؤدي بدورها الى تخفيض كفاءة ونوعية قوة العمل.

3. رأس المال:

يعتبر رأس المال احد العناصر الرئيسية للإنتاج وان نقصها يؤثر على العملية التنموية، كما ان تكوين رأس المال لا يعني فقط الاتجاه نحو الادخار وانما يمتد الى تحقيق الاستثمار، الا انه في الدول النامية يتجه الافراد نحو الاستهلاك اكثر منه للادخار، ويعود السبب في ذلك الى انخفاض نصيب الفرد من الدخل القومي ويترتب على ذلك اثار اقتصادية سلبية حيث يصبح هناك اعتماد على السلع الاستهلاكية المستوردة من الدول المتقدمة، ويكون دور الدول النامية تصدير المواد الاولية اللازمة لصناعة هذه السلع الى الدول المتقدمة مما يزيد لها تقدما، وبالتالي على الدول النامية والتي تسعى الى تحقيق التنمية الاقتصادية ان تقوم بتعبئة المدخرات الوطنية وتوجيهها نحو الاستثمار.

الفرع الثالث: دور الضرائب في تحقيق العدالة التوزيعية⁽¹⁾

اولا: مفهوم العدالة التوزيعية:

ان مفهوم العدالة في توزيع الدخل مفهوم نسبي وغامض في ان واحد بمعنى هل يأخذ كل فرد من افراد المجتمع من الدخل القومي بمقدار مساهمته في تحقيق هذا الدخل او ان يتوفر لكل فرد حد ادنى من الدخل اولا ثم يزداد نصيبه وفقا لمدى انتاجيته ومساهمته في الناتج القومي، وقد اجمع الكثير من الكتاب ان مفهوم العدالة التوزيعية يتوقف على الفلسفة السائدة في المجتمع، وتتفق غالبية الفلسفات الاجتماعية على مايلي:

- التوزيع العادل للدخل ليس هو التوزيع الذي تترتب عليه المساواة التامة في توزيع الدخل بين افراد المجتمع.
- الفجوات الكبيرة في توزيع الدخل بين افراد المجتمع تكون غير عادلة.

(1) الحجاري، مرسى السيد: النظم الضريبية، الاسكندرية، الدار الجامعية 1998.

ان تحقيق العدالة في توزيع الدخل باستخدام السياسة الضريبية بشكل خاص والسياسة المالية بصفة عامة يحتل اهمية كبيرة في كل من الدول المتقدمة والمتخلفة اقتصاديا على حد سواء، وذلك بسبب دوره في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وكي تنجح السياسة الضريبية في تحقيق العدالة في توزيع الدخل، ينبغي ان تنسم كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة بالتصاعدية، أي كلما ارتفع الدخل كلما ازدادت نسبة الضريبة عليه.

ففي حالة السلع والخدمات تتحقق التصاعدية عن طريق التمييز بين هذه السلع والخدمات على اساس الفئات المستهلكة لها، بمعنى ان السلع الكمالية والترفيهية التي يستخدمها الاغنياء تفرض عليها ضرائب اعلى من السلع الاساسية، ويطلق على هذا النوع من الضرائب "الضرائب على السلع وفقا لسمتها التوزيعية".

ومن هنا لكي تنجح السياسة الضريبية في اعادة توزيع الدخل، يجب ان يتحمل الاغنياء بنصيب اكبر من عبء الضرائب المباشرة وغير المباشرة، كما تستطيع الدول ان تتدخل بصورة مباشرة في اعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء ومحدودي الدخل عن طريق:

- وضع قوانين الحد الأدنى للاجور
- وضع قوانين تحديد الملكية الزراعية والصناعية
- تحويل بعض الأنشطة الاقتصادية الى أنشطة عامة لا يسمح للقطاع الخاص المشاركة فيها
- تطبيق فريضة الزكاة في المجتمعات الاسلامية، حيث تشير احدى الدراسات⁽¹⁾، انه يمكن لقضاء على مشكلة الفقر وتحقيق عدالة توزيعية اكبر (في ظل افتراضات معقولة) خلال فترة زمنية لا تتجاوز السنة، ولكن الواقع العملي يشير الى ان برامج الانفاق العام والاعانات التحويلية اكثر فعالية من برامج الضرائب.

(1) حجازي، المرسي السيد: نموذج رياضي لتقدير الآثار التوزيعية للزكاة في البيئة الاسلامية، مجلة جامعة الملك سعود، 1997.

ومن المعروف ان استخدام الضرائب التصاعدية على الدخل ومنح الاعانات لذوي الدخل المحدود يمكن ان يؤثر سلبا على الكفاءة الاقتصادية في تخصيص الموارد الاقتصادية لانها تؤثر على حوافز العمل والادخار والاستثمار.

وبطبيعة الحال يختلف تأثير السياسة الضريبية على عدالة توزيع الدخل في الدول المتخلفة اقتصاديا عن الدول المتقدمة، وذلك لاختلاف سماتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، حيث تنتشر بتلك الدول الحماية الجمركية واستخدام الصرف الاجنبي المقنن، والرقابة على الاسعار، والاسواق السوداء، والائتمان المقنن، وهذا يجعل الاعباء الضريبية تأخذ عكس الاتجاه الذي تأخذه في الدول المتقدمة، اضافة الى تفشي بعض الظواهر الاقتصادية كالرشوة والفساد والمحسوبية بصورة كبيرة في بعض هذه الدول المتخلفة اقتصاديا،

ويرى (عبد المولى)⁽¹⁾ ان السياسة الضريبية في مصر في حقبة الثمانينات والتسعينات لم تساند سياسة الانفاق العام في علاج سوء توزيع الدخل وارجع ذلك الى:

1. ارتفاع معدلات التضخم حيث زادت الدخل النقدية لكثير من الفئات التي تعمل في مجال الاستيراد والتصدير والمضاربات العقارية، ومع ذلك فالنظام الضريبي لم يستطع ان يقطع من هذه الدخل لاتسامه بالجمود، ولتخلف الادارة الضريبية وكان من نتيجة ذلك استفحال ظاهرة التهرب الضريبي وانخفاض معدل الاستقطاعات الضريبية.
2. ضعف الاهمية النسبية للضرائب المباشرة وارتفاع الاهمية النسبية للضرائب غير المباشرة.
3. اتجاه واضعي السياسة الاقتصادية لاستخدام سلاح الاعفاءات الضريبية بكثرة، مما كان له اثرا سلبيا في درجة تصاعد النظام الضريبي.

(1) عبد المولى، السيد: المالية العامة المصرية (دراسة للاقتصاد العام)، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع،

القاهرة، 1993

ثانياً: اثر الضريبة على استثمارات الدخل الفردي⁽¹⁾

من المعروف ان الفرد متى حصل على دخل فانه يسعى الى توزيعه على نواحي الاستهلاك والادخار المختلفة، فاذا فرضت ضريبة على الدخل وادت الى انقاصه فان ذلك لابد وان يؤدي بالفرد الى اعادة تقييم لاستثمارات دخله من جديد، ويتوقف اثر فرض ضريبة الدخل على نوع الطبقة التي ينتمي اليها الفرد.

فاذا كان من افراد الطبقات ذات الدخل المرتفع والتي تحرص على الاحتفاظ بمستواها المعيشي وتتنظر الى الادخار كفائض بعد استيفاء كافة حاجاتها الاستهلاكية فانه سيتم دفع الضريبة من ذلك الجزء من الدخل الذي كان سيوجه الى الادخار بمعنى ان ذلك سيؤدي الى نقص الادخار وبقاء الاستهلاك على ما كان عليه قبل الضريبة.

اما اذا كان الفرد من افراد الطبقات الدنيا فان دفعه للضريبة سيكون على حساب نقص انفاقه الاستهلاكي وبالتالي فلن يقوم بتخصيص أي جزء من دخله للادخار سواء قبل فرض الضريبة او بعدها.

اما الفرد الذي ينتمي الى الطبقة المتوسطة فيوزع دخله ما بين الاستهلاك والادخار

(1) دراز، حامد عبد المجيد: مبادئ المالية العامة، مركز الاسكندرية للكتاب، 1997

الفصل الثاني

تطور الضرائب في فلسطين

المبحث الأول: مرحلة الانتداب البريطاني وما بعده

المبحث الثاني: مرحلة الاحتلال الاسرائيلي

المبحث الثالث: مرحلة السلطة الوطنية الفلسطينية

الفصل الثاني

تطور الضرائب في فلسطين

تمهيد

مرحلة الحكم العثماني⁽¹⁾

منذ بداية الفتح العثماني كانت القدس تتبع ولاية دمشق وهي إحدى ثلاث ولايات تألفت منها بلاد الشام في ذلك الوقت، وقد قسمت كل ولاية إلى عدد من السناجق، وكان للقدس سنجقها الخاص الذي ضم الخليل والقرى المجاورة. وكان على رأس الإدارة حاكم اللواء (سنجق بك أو أمير لوا) وكان هذا المنصب مقصوراً على الأتراك العثمانيين تقريباً وكان الحاكم رجلاً عسكرياً تمثلت واجباته الرئيسية في قيادة القوات المسلحة في السنجق أثناء الحرب والمحافظة على النظام العام والإشراف على الإقطاعات العسكرية وجباية الضرائب.

قبل التنظيمات والحركة الإصلاحية كان النظام الإقطاعي هو السائد، بحيث يتم جمع الضرائب من الفلاحين وتزويد الدولة بالمقاتلين وظل الوضع سائداً حتى العقد الرابع من القرن الماضي ثم تطور الوضع ليتحول واقع الحال إلى نفوذ الحمائل التي تخلى زعمائها عن العمل في الأرض وتسلطوا على الفلاحين وحملوهم وزر ضريبة العشر وقد تحالف هؤلاء مع الملتزمين وموظفي الدولة الذين ابتزوا الفلاحين والعمال الزراعيين أسوأ ابتزاز.

بدأ أسلوب جديد في تحصيل الضرائب بواسطة الملتزم الذي اعتمد على الجند في تحصيل ضرائب كثيرة وكان الملتزم يلجأ إلى موظفي الدولة الذين كانوا يبتزون الفلاح بصورة أو بأخرى مما زاد في افتقاره واضطراره إلى بيع الأرض إلى برجوازي المدن.

فيما يتعلق بالحياة الاقتصادية في بداية فترة حكم العثمانيين: تدل سجلات المحكمة الشرعية إلى وجود خمسة فروع رئيسية من الصناعات في مدينة القدس وهي:

⁽¹⁾ <http://www.pnic.gov.ps/arabic/culture/agtaa.html#5>

1. الصناعات الغذائية وتتمثل في (استخراج الزيوت وطحن الحبوب وعصر الفواكه).
2. صناعات النسيج والصباغة.
3. الصناعات الجلدية.
4. صناعة الصابون.
5. الصناعات المعدنية (الحديدية، والنحاسية).

و تخللت هذه الفترة حركة تجارية نشطة تمثلت في تصدير الصابون إلى مصر عبر ميناء غزة، والحبوب إلى مصر ويوغسلافيا (دوبروفنيك)، أما المستوردات الرئيسية فكانت الأرز والمنسوجات من مصر، والملابس والقهوة من دمشق، وكذلك بعض المنسوجات من استنبول والصين والحجاز والعراق. حيث كانت النشاطات الاقتصادية خاضعة لنظام ضرائبي وشملت.

- الأراضي الزراعية. - المواشي - ضرائب البيع

- الصناعات إضافة إلى ضرائب كانت تجبى من المسيحيين واليهود (أهل الذمة) وهي عبارة عن الجزية التي كانت تفرض على البالغين الذكور الأصحاء منهم وكانت أدنى فئات الجزية بالإضافة إلى رسوم الحجاج، ورسوم الخفارة، ورسوم زيارة الأماكن المقدسة ورسوم المواني

الضرائب والابتزاز الضريبي

بعد التنظيمات الجديدة والإصلاح الإداري بعد عام 1831 أصبحت الضرائب تجبى عن طريق الملتزم بدل من الإقطاعي وهذه الضرائب هي:

1. المويركو - المسقفات وهي ضريبة الأملاك.
2. الأعشار وهي ضرائب على الإنتاج الزراعي بما في ذلك الأشجار المثمرة.
3. ضريبة الأغنام: وتفرض على الأغنام والجمال المعدة للنقل.

4. الكروسة أو العمالة وهي ضريبة بناء أو صيانة الطرق بالعمل لثلاثة أيام في السنة في هذا القطاع.

5. ضريبة التمتع وهي ضريبة على النتاج الحرفي في قطاع الخدمة.

6. ضريبة المعارف وهي ضريبة تضاف على المويركو.

وفي كل سنة كان يأتي الوالي إلى القدس ليعطي كل شيخ من الأسيخ في المقاطعات التابعة للقدس خلعة ومعه أوامر الحكومة وبهذه الطريقة يضمن المشايخ جمع الضرائب من مقاطعاتهم، وكانت كل قرية تدفع في حدود 500 زلطة وتدفع قرى أخرى 150 أو 200 أو لا تدفع. وإذا رفض المشايخ دفع الضرائب كان لابد من إجبارهم بالقوة وعندما يأتي الجنود إلى القرية كانوا يجدونها خالية من الناس.

وبقي الحال هكذا حتى سقطت الدولة العثمانية، وقدوم الاحتلال الانجليزي على

فلسطين.

المبحث الاول

مرحلة الانتداب و ما بعد الانتداب

الفرع الاول: النظام المالي المتبع في حكومة الانتداب البريطاني

أظهر هيكل المالية العامة واتجاهاتها المتحققة في فلسطين خلال الانتداب البريطاني نمطاً متميزاً ترجم الهيمنة الاستعمارية البريطانية المتحالفة مع الإدارة المؤسسية الصهيونية، وقد نجم هذا النموذج عن غياب إدارة التنمية الوطنية التي تمثل الأغلبية السكانية العربية في فلسطين أثناء تلك الحقبة، وقد تمثلت معالم النظام المالي في كل من التركيبية الهيكلية لنظام المالية العامة والنظام الضريبي الذي جرى اتباعه، والتطورات المالية العامة، بالإضافة إلى هيكل النظام المالي للمؤسسات الصهيونية.

هيكل النظام المالي

بينما كانت ميزانية فلسطين تعد في لندن وتجري الموافقة عليها واعتمادها من قبل وزير المستعمرات البريطاني بدون الرجوع إلى أية جهة تمثل أهل فلسطين، كانت ميزانية المجالس البلدية خاضعة لموافقة حاكم اللواء الذي كان يجري تعيينه بموافقة المندوب السامي البريطاني في فلسطين، و فيما يلي الخصائص الرئيسية لهيكل المالية العامة⁽¹⁾:

الإيرادات

تمثلت الإيرادات العامة في الضرائب المباشرة التي تكونت بشكل رئيسي من الضريبة على الدخل، والضرائب غير المباشرة التي اعتمدت أساساً على الرسوم الجمركية، وذلك بالإضافة إلى الرخص والرسوم والخدمات والمشاريع شبه التجارية ذات المردود وغيرها من الإيرادات.

(1) الموسوعة العلمية الفلسطينية، القسم العام، المجلد الثالث، ص 78

* النظام الضريبي: اعتمد النظام الضريبي على الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، وتشكلت الأولى من الضرائب على الأملاك في القرى والمدن، وعلى الحيوانات.

* ضريبة الأملاك في القرى: استبدلت في عام 1935 ضريبتان هما ضريبة الأعشار وضريبة الوبركو (ضريبة الأراضي في المناطق الريفية) بهذه الضريبة، وقد خضعت ضريبة الأعشار لعدة تطورات، إذ كانت تجنى في البداية نقداً بمعدل 12.5% من مجمل الغلة، وفي عام 1925 خفضت ضريبة الأعشار إلى 10% بطرح نسبة 2.5% وهي تعادل النسبة التي كانت الحكومة العثمانية قد أضافتها من أجل الاستعدادات الحربية والعجز في الميزانية وإنشاء المصرف الزراعي العثماني، وفي عام 1927 صدر قانون تعديل الأعشار وجعلت الضريبة مبلغاً سنوياً مقطوعاً.

أما ضريبة الوبركو فكان معدلها حسب القوانين العثمانية 4 بالآلف من قيمة الأراضي الأميرية و 10 بالآلف من قيمة الأراضي الملك. وكانت الحكومة العثمانية تزيد هذه المعدلات من وقت إلى آخر حسب حاجتها، للخدمات أو لسد العجز في الميزانية. ولهذا أصبحت المعدلات الحقيقية 6,24 بالآلف من قيمة الأراضي الأميرية، و 16,1 بالآلف من قيمة أراضي الملك، و 14,1 بالآلف من قيمة الأملاك المبنية.

وقد استعاضت إدارة الانتداب عن ضرائب الأراضي (الأعشار والوبركو) بضريبة واحدة، فسنت في عام 1928 قانون ضريبة الأملاك في المدن، وأصدرت في النصف الأول من عام 1935 قانون ضريبة الأملاك في القرى، وهو يشبه بوجه عام القانون الأول. وقد خمنت الضريبة على المباني المستغلة في القرى على أساس قيمتها السنوية الصافية، وأما الأراضي القابلة للزراعة فقد قسمت إلى أصناف حسب تقدير درجة خصبها، وحدد معدل للضريبة على كل دونم بالنسبة إلى غلته السنوية الصافية المقدرة.

وقد حددت الضريبة على الدونم الواحد بمعدل 10% من الغلة الصافية المقدرة، وقدرت الضريبة على الأراضي المزروعة أشجاراً حمضية بنسبة 12,5% من الدخل الصافي على

أساس أن مالكي البيارات الحمضية أقدر مالياً على الدفع من مزارعي الحبوب, رغم أن الحوادث أثبتت عكس ذلك.

ضريبة الحيوانات: كانت تدعي ضريبة المواشي في العهد العثماني و كانت تجبي عيناً على شكل منتجات حية, ثم استبدلت بها ضريبة نقدية على الرأس الواحد, و استمرت الضريبة النقدية في عهد الإدارة العسكرية مع تحويل معدلها إلى العملة المصرية و كانت كما يلي:

❖ الغنم و الماعز 48 ملاً على الرأس الواحد.

❖ الجمال و الجواميس 120 ملاً على الرأس الواحد.

❖ الخنازير 90 ملاً على الرأس الواحد.

ثم خفضت الضريبة عام 1937 / 1938 فأصبحت 20 ملاً على الغنم و الماعز و 50 ملاً على الجمال في اللواء الجنوبي.

ضريبة الأملاك في المدن: بعد الاحتلال البريطاني بدأ في عامي 1920 و 1921 تنفيذ الضريبة في المناطق البلدية في حيفا و عكا و شفا عمرو. و كان معدل الضريبة 8,5% من مجمل الدخل , و قسمت إيراداتها بين الحكومة و البلدية المختصة (بنسبة 3,5% للأولى و 5% للثانية). وكانت تجبي من صاحب المسكن لا من مستأجره.

وظل الأمر على هذا الحال حتى عام 1925 عندما سن قانون ضرائب البلديات الذي خول البلديات كلها جباية ضريبة على السكن.

وضعت ضريبة الأملاك في المدن موضع التنفيذ عام 1928 , وفرضت على أساس صافي القيمة السنوية (قيمة الإيجار الصافي السنوي) للأملاك المبنية (بيوت السكن) و للأبنية الصناعية أو الأراضي التي ستستخدم للبناء. و تقرر أن لا يزيد معدل الضريبة عن 15% من مضافي القيمة السنوية , و يعين سنوياً بمرسوم يصدره المندوب السامي (كان هذا المعدل عام 1938 مثلاً 10% مع بعض الإعفاءات).

الضرائب غير المباشرة: تكونت هذه الضرائب من الرسوم الجمركية ورسوم المكوس ورسوم الرخص و الخدمات ورسوم الطوابع. وكانت الضرائب غير المباشرة ذات أهمية خاصة في هيكل النظام المالي في فلسطين، ويبين الجدول أدناه نسبة مساهمة الضرائب في تمويل الموازنة العامة لفلسطين ما بين 1939- 1944

جدول رقم (1): نسبة مساهمة الضرائب في تمويل الموازنة العامة لفلسطين ما بين 1939- 1944

الضريبة	نسبة المساهمة
الجمارك والمكوس	37%
ضريبة العقارات	12%
ضريبة الدخل	8%
رسوم ورخص	13%
منح إيرادات أخرى	30%
مجموع الإيرادات العامة	162 مليون دولار
نسبة الضرائب للدخل القومي	14%

المصدر: صبري، نضال رشيد: محاسبة ضريبة الدخل، منشورات جامعة القدس المفتوحة، القدس، 1998⁽¹⁾

الفرع الثاني: خصائص النظام المالي المتبع في حكومة الانتداب البريطاني:

فرضت حكومة الانتداب البريطاني عدة ضرائب على الملاك وبعد إصدارها لقانون ضريبة الملاك في المدن عام 1928م أخذت الحكومة تفكر ببحث الضرائب المفروضة في مناطق الأرياف وتوحيدها في ضريبة واحدة ولتنفيذ ذلك شكل المندوب السامي عام 1931م لجنة عرفت باسم (لجنة الضرائب الريفية) وذلك للبحث في نظام الضرائب المفروضة على الأراضي الزراعية وتقديم تقرير بذلك إلى الحكومة لدراسة إمكانية دمج ضريبي المويركو والعشر المستبدل بضريبة جديدة تفرض على المناطق الريفية وكانت حكومة الانتداب قد فرضت ضريبي المويركو والعشر المستبدل في فترة سابقة على الأراضي الزراعية⁽²⁾.

⁽¹⁾ S.B Himadeh. Economic: **Economic Organization of Palestine**. Beirut American Univrsity of Beirut 1938

⁽²⁾ الحزماوي، محمد: ملكية الأراضي في فلسطين 1918- 1948، مؤسسة الأسوار، عكا 1998.

وقد كانت الضرائب التي فرضتها حكومة الانتداب على عرب فلسطين وسيلة رئيسية لانتقال الأراضي من العرب إلى اليهود إذا إنها شملت عبئاً اقتصادياً ثقيلاً على كاهل الفلاح الفلسطيني بحيث أنها أصبحت تساوي 30 - 40% من دخله المتدني أصلاً مما اضطره للجوء إلى المرابين للاستدانة بفوائد مرتفعة عجز في الغالب عن تسديدها، الأمر الذي دفعه لبيع جزء من أرضه ليوفى هذه الديون⁽¹⁾.

وحتى اندلاع الثورة العربية الفلسطينية في عام 1936، لم تكن فلسطين تمثل بأي حال من الأحوال، أي عبء على الخزينة البريطانية، ورغم تعرض الموازنة العامة لعجز موسمي أحياناً في أوقات الكساد فإن العجز كان يغطي من الفوائض المتراكمة، ولكن عام 1936 شهد التحدي عندما بلغت الإيرادات 3/4 المصروفات وكان الإنفاق الذي وجه في معظمه نحو الأمن العام يغطي من الضرائب.

ولدى اندلاع الحرب العالمية الثانية تحملت سلطة الانتداب أعباء مصاريف كبرى، لا للأمن العام فحسب، بل كإعانات للمحافظة على تكاليف المعيشة أيضاً.

ويقدر مجموع المساعدات المالية البريطانية التي قدمت إلى حكومة فلسطين بين عام 1937 وعام 1947 بمبلغ 12.613.759 جنيهًا استرلينياً.

وهكذا يلاحظ أن حكومة الانتداب نجحت إلى حد كبير في تجنب تحمل أية أعباء مالية كبرى، وذلك إذا ما أخذت الحصيلة الإجمالية لحسابات الميزانية العامة طوال حكم الانتداب البريطاني بالحسبان.

الفرع الثالث: توجهات السياسة الضريبية في حكومة الانتداب البريطاني

1. السياسة الضريبية للانتداب البريطاني كانت مرهقة لكل من المواطن العربي والفلاح العربي، وقد جرى تصميمها وفق توجه استهدف خلع الوجود العربي من فلسطين، وهي سياسة

(1) مناع، عادل: تاريخ فلسطين في أواخر العهد العثماني 1700-1918، مؤسسة الدراسات الفلسطينية 1999.

اعتمدت على تحويل العبء الناجم عن تصاعد الإنفاق المرتبط بالسياسات الصهيونية في فلسطين، ولا سيما ما يتعلق بالهجرة وما ترتب عليها من اضطرابات متواصلة، تحويل ذلك العبء إلى المواطن العربي الذي تدنى دخله، وأصبحت الضرائب تصيب ما نسبته 25% من صافي دخله السنوي، ولا سيما بالنسبة إلى الفلاح الذي بلغ معدل دخله السنوي 23 جنيهاً و 370 ملاً، مع ملاحظة أن التجار وذوي المهن الحرة والمستخدمين الذين بلغ دخلهم ألف جنييه، ومعظمهم من اليهود، كانوا يدفعون في حدود 12.5% فقط من الدخل السنوي الصافي، وذلك يعكس أيضاً عدم عدالة توزيع العبء الضريبي في عهد الانتداب، وبينما كانت حكومة الانتداب تحصل الضرائب من الفلاح كانت تحرمه من حق الاستفادة من موارد الخزينة في شق طرق إلى قريته، إذ سنت قانوناً ألزمه بشق الطرق وإلا دفع رسماً خاصاً، بينما استرسلت حكومة الانتداب في سياستها لإقامة شبكة المواصلات التي تخدم أغراضها العسكرية وتعمل على اتصال التجمعات والمستوطنات اليهودية بشبكة مواصلات حديثة.

2. ارتبطت السياسة الضريبية بهدف الضغط الاقتصادي على العرب، فمنذ الاحتلال البريطاني لفلسطين شدد البريطانيون في جمع الضرائب المتراكمة، بالرغم من أن الاحتلال تزامن مع انتهاء الحرب العالمية الأولى التي عاشت فيها فلسطين أزمة اقتصادية عنيفة، وقد عانى منها الفلاحون بشكل خاص، وهم يشكلون أغلبية السكان.

3. وجهت السياسة الضريبية لدعم الاقتصاد اليهودي في فلسطين، فقد فرضت السلطات البريطانية رسوماً جمركية عالية على المستوردات، الأمر الذي أرهق المواطن العربي، وذلك بحجة حماية الصناعة المحلية التي كان كثير منها في أيدي الصهيونيين، وكان ذلك يعني إما أن يقوم العربي بالاستيراد ودفع الضريبة للخزينة البريطانية، وإما أن يضطر إلى شراء الإنتاج الصهيوني.

وقد انعكس ذلك كله في النهاية على تشجيع فرص النمو في الاقتصاد الصهيوني، وفتح المجالات لاستيعاب أعداد كبيرة من المهاجرين اليهود، وتوفير فرص العمل لهم.

4. اتسمت السياسة المالية البريطانية المتعلقة بالمصروفات باتجاهها المباشر لخدمة المصالح البريطانية والصهيونية، وقد تمثل ذلك في ثقل الإنفاق العسكري والأمني لضرب الثورات الفلسطينية العربية، وإحكام السيطرة على البلاد، بالإضافة إلى كثافة الإنفاق على الدوائر والمؤسسات الاقتصادية والاجتماعية، ذات النفع العام للوجود البريطاني أو الصهيوني، بينما قل الاهتمام بمخصصات قطاعات الصحة والتعليم والقطاعات الإنتاجية العربية.

5. تمتع القطاع اليهودي بإطار مؤسسي تمويلي فعال من حيث اتساع دائرة إيراداته وشمول أنشطته مختلف البنود اللازمة لتمتين قاعدة الوجود الصهيوني سواء في مجالات الاستيلاء على الأرض واستيطانها واستثمارها وإقامة المؤسسات الإنتاجية الزراعية والصناعية عليها، أو فيما يتعلق بإرساء قاعدة تنمية الموارد البشرية من خلال خدمات التعليم والصحة.

مرحلة ما بعد الانتداب البريطاني

في اواسط العام 1948 والذي سمي بعام النكبة، حيث اصبحت الضفة الغربية تحت ادارة المملكة الاردنية الهاشمية، وقطاع غزة تحت ادارة جمهورية مصر العربية.

وما رافق ذلك من تطبيق القوانين الضريبية في كلا البلدين على الضفة الغربية وقطاع غزة. فضريبة الدخل تم اصدار القانون المؤقت رقم (50) لسنة 1951، الذي وحد تشريعات ضريبة الدخل في الضفتين ثم استبدل بالقانون رقم (12) لعام 1954.

وفي عام 1964 صدر قانون ضريبة الدخل رقم 25 لعام 64 والذي تضمن تغييرات جوهرية لمفهوم الدخل كما هو واضح من نص القانون، اما في قطاع غزة فقد ابقيت الادارة المصرية القانون البريطاني رقم (13) لعام 1947 مطبقا لفرض الضريبة على الدخل.

أ) قانون ضريبة الدخل رقم 25 لعام 1964

طبق هذا القانون في الفترة التي تقع ما بين عام 1964 - 1992، أي في عهد الاحتلال الاسرائيلي وفي عهد السلطة الوطنية الفلسطينية، وقد تم تحديد معدلات ضريبة الدخل على اساس نوعين من المعدلات وهما:

(1) معدلات ضريبة تصاعدية شخصية (التصاعد بالشرائح) حيث تم تقسيم الشرائح الضريبية في عام 1997 الى 8 شرائح ويبين الجدول رقم (2) هذه الشرائح.

جدول رقم (2): معدلات ضريبة الدخل الفلسطيني كما هي في عام 1997

النسبة	الدخل الخاضع للضريبة بالشيكل الاسرائيلي	
5%	الى 4200	من 1
10%	10500	4201
15%	16800	10501
20%	29400	16801
30%	50400	29401
35%	84000	50401
40%	147000	84001
48%	فأعلى	147001

المصدر: دليل ضريبة الدخل، مديرية ضريبة الدخل، وزارة المالية، الاصدار الاول، 1997

(2) ضريبة نسبية: حسب المادة 25 من قانون ضريبة الدخل رقم 25 لعام 1964 تم فرض ضرائب نسبية على الشركات وفقا لاعمالها. فالشركات المساهمة تم فرض ضريبة نسبية عليها بنسبة 38.5% من دخلها الخاضع للضريبة، اما الشركات التي تتعاطى اعمال استخراج المواد النفطية او الهيدرو كربونية تم فرض ضريبة عليها بنسبة 50% من دخلها الخاضع للضريبة. ويشمل قانون ضريبة الدخل رقم 25 لعام 1964 مجموعة من الاعفاءات والتزيلات الكلية والجزئية:

(ب) الاعفاءات الضريبية:

المقصود بالاعفاء الضريبي: هو عدم فرض ضريبة على دخل معين وان كان هذا الدخل من حيث المبدأ خاضعا للضريبة⁽¹⁾، ويتجه المشرعون الضريبيون لمنح اعفاءات ضريبية لعدة اسباب لتحقيق اهداف السياسة الضريبية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتتلخص فيما يلي⁽²⁾:

(1) شامية، زهير احمد: المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع، 1997

(2) الحاج، طارق: المالية العامة، عمان، دار صفاء للنشر والتوزيع. 1998

(1) اسباب اقتصادية: تلجأ التشريعات الضريبية الى منح افعاءات جزئية او كلية لتشجيع قطاع اقتصادي معين، مما يحقق التنمية الاقتصادية في المجتمع. فمثلا قطاع اقتصادي معين يتميز بالضعف وقلة الاستثمارات الخاة به، فان الدولة تعمل باستخدام السياسة الضريبية بمنح افعاءات ضريبية لهذا القطاع.

(2) اسباب اجتماعية: يوجد عدة اسباب اجتماعية تبرر منح الاعفاءات الضريبية، حيث ان هنالك بعض الافراد يعيلون اسرة كبيرة او معاقين او دارسين، فتلجأ الدولة الى منحهم افعاءات للمحافظة على مستوى معيشتهم وعلى وضعهم الاجتماعي.

(3) اسباب تتعلق بطبيعة النشاط الاقتصادي: هنالك بعض القطاعات الاقتصادية لا تستهدف الربح، بل يكون هدفها تحقيق منفعة عامة او خاضلة لافراد المجتمع، كالجمعيات الخيرية والمرافق العامة التي تملكها الدولة، فتقرر الدولة منحها افعاءات ضريبية.

الاعفاءات الضريبية الواردة في هذا القانون:

(1) افعاءات كلية وشاملة: اي ان دخل المكلف كله معفي من ضريبة الدخل وحسب المادة (8) من هذا القانون وردت العديد من الاعفاءات الكلية، كالاعفاء الوارد على السلطات المحلية ودخل الجمعيات الخيرية.

(2) افعاءات جزئية: اي ان جزء من دخل المكلف الضريبي معفي من الضريبة كالاعفاءات الشخصية والعائلية.

جدول رقم (3): الاعفاءات الشخصية والعائلية في قانون ضريبة الدخل رقم 25 لعام 64

المبلغ بالشيكل	بيان الاعفاءات
4200	عن الإقامة
2520	عن الزوجة التي لا تعمل وتقيم مع المكلف ويتولى اعالنها
840	عن كل ولد معال دون العشرين لغاية 5 اولاد
1260	عن كل معال يعيله المكلف شرعا
20%	عن الدخل الاجمالي من الرواتب الخاصة بالمكلف
50%	من مبلغ ايجار السكن اذا كان المكلف مستأجرا لغاية 8000 شيكل
25%	من مبلغ ايجار السكن " لا يزيد عن 8000 شيكل
4200	عن كل طالب جامعي ينفق عليه المكلف

المصدر: دليل ضريبة الدخل، مديرية ضريبة الدخل، وزارة المالية، الاصدار الاول، 1997

ملاحظة: يتمتع باعفاء السكن من كانت احدى مصادر دخله من راتب او اجر.

وارى ان الاعفاءات الضريبية ضرورية لتشجيع الاستثمار والادخار سواء الادخار العام او الادخار الخاص، لكن هناك ضرورة لاعتماد الاعفاءات على عدة اسس منها طبيعة الاقتصاد واستقلاله ومستوى دخل الفرد وحاجة السوق لبعض النشاطات حتى يكون الاعفاء عادلا في المجتمع لكل من المكلف والخزينة على حد سواء.

اما فيما يتعلق بالتنزيلات في قانون ضريبة الدخل رقم 25 لعام 64 فهي كمايلي:

من اجل التوصل الى مقدار الدخل الخاضع للضريبة تنزل المصاريف والنفقات التي حملها ذلك الشخص كليا في سبيل انتاج الدخل، وحسب المواد (9، 10، 11) من هذا القانون⁽¹⁾، والتي نصت على البنود التي يتم تنزيلها من وعاء الضريبة وهي كمايلي:

1. الفوائد التي يدفعها الشخص على اموال اقترضها وساهمت في انتاج الدخل.
2. بدلات الايجار التي يدفعها المستاجر عن ارض او ابنية يشغلها من اجل انتاج الدخل.
3. المبالغ المنفقة على استبدال الآلات والماكنات التي بطل استعمالها.

⁽¹⁾ المواد 9، 10، 11 من قانون ضريبة الدخل رقم 25 لعام 1964

4. المبالغ المنفقة على ترميم العقارات واصلاح الالات والماكنات.
5. الديون الهالكة والمشكوك فيها.
6. مساهمة المستخدم في الصناديق الموافق عليها كصناديق الادخار والتقاعد.
7. المبالغ التي يسمح بتنزيلها لقاء استهلاك الابنية التي تحتوي على ماكنات شغالة وعن استهلاك وتلف الماكنات واذا لم يتم اجراء التنزيل بكاملة في أي سنة نتيجة عدم وجود ارباح في هذه السنة فانه يتم تدوير المبلغ الناقص الى السنة التالية.
8. المبالغ التي تدفعها الجمعية للاعضاء باعتبارها حصص سنوية مخصصة لهم.
9. الضرائب والرخص والرسوم المدفوعة والتي لها علاقة بانتاج الدخل.
10. تنزيل التبرعات المدفوعة من الشخص على ان لا تتجاوز ربع الدخل الخاضع للضريبة.
11. تنزيلات الخسائر واذا لم يتم تنزيلها بالكامل فانها تنزل من السنوات القادمة حتى 5 سنوات ويشترط للموافقة على هذه التنزيلات وجود حسابات ودفاتر دقيقة كما ورد في المادة 12 من هذا القانون⁽¹⁾ مجموعة من البنود التي لايحوز تنزيلها من وعاء الضريبة وهي:

1. النفقات المنزلية او الخاصة.
2. اية مصاريف او نفقات ليس لها علاقة بانتاج الدخل.
3. كلفة أي عمران او تحسينات تزيد من قيمة راس المال.
4. أي رأسمال سحب أو أي مبلغ استعمل او يراد استغلاله كرأسمال.
5. الخسائر التي يمكن استردادها.

⁽¹⁾ قانون ضريبة الدخل رقم 25 لعام 1964

6. بدل الايجار أو تكاليف اصلاحية ليس لها علاقة بانتاج الدخل.

7. الخسائر الرأسمالية والمبالغ الاحتياطية.

8. أية مبالغ دفعت أو يجب دفعها كضريبة الدخل أو ضريبة الخدمات الاجتماعية.

وبين الجدول رقم (4) نسبة مساهمة ضريبة الدخل بالنسبة للضرائب الاخرى لسنة 65-66

جدول رقم (4): نسبة مساهمة ضريبة الدخل بالنسبة للضرائب الاخرى لسنة 65-66

عام	ضريبة الدخل	ضرائب غير مباشرة	ايرادات اخرى
65	%10	%50	%40
66	%11	%43	%46

المصدر: الكتاب الاحصائي السنوي لسنة 65 رقم 16 ص 158-159

المبحث الثاني

مرحلة الاحتلال الاسرائيلي

الفرع الاول: القوانين الضريبية زمن اسرائيل

ان شرعية فرض الضرائب في الدول الخاضعة للاحتلال تؤخذ من القانون الدولي الذي وضع عدة شروط، يجب على المحتل اتباعها اثناء فرض الضرائب او جبايتها ومن اهم هذه الشروط⁽¹⁾:

1. عدم اغتاء المحتل من الضرائب والرسوم المجبة
 2. عدم استنزاف الموارد الاقتصادية للدولة المحتلة
 3. عدم جباية الضرائب قبل موعدها المحدد
 4. عدم جباية السلف
 5. عدم تعقيد اجراءات الجباية وعدم رفع النسب بصورة مجحفة
 6. عدم اضافة تغييرات قانونية جوهرية الا اذا تطلبت الضرورة الامنية. كما يجب ان تكون الممارسات المتعلقة بجباية الضرائب والايادات الاخرى مطابقة للقواعد العامة للضريبة، وقد قامت سلطات الاحتلال بتغيير القوانين الضريبية التي كانت قائمة قبل الاحتلال، وفرضت ضرائب جديدة بواسطة الاوامر العسكرية، بالاضافة الى مزاجية التطبيق من قبل سلطات الاحتلال للقوانين الضريبية.
- ويتصف المناخ الضريبي في الاراضي الفلسطينية المحتلة بالظلم والاستغلال، حيث يستغل الاحتلال الفجوات المتوفرة في القانون الاردني لادخال وتنفيذ ما يرغب في تنفيذه، بالاضافة الى فرض ضرائب جديدة بواسطة الاوامر العسكرية، والتي تشكل القاعدة القانونية في الاراضي الفلسطينية المحتلة ويمكن تلخيص النظام الضريبي بمايلي:

(1) علاونة، عاطف: شرعية الضرائب في الاراضي الفلسطينية المحتلة، رام الله، 1992

1. يسعى مأموري التقدير الى جباية ما يستطيعون جبايته من الضرائب بغض النظر عن الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية والانسانية للمكلف لان هم الموظفين الاسرائيليون التسابق في ارضاء المسؤولين عنهن وعلى الرغم من وجود موظفين عرب حتى عام 1987 الا انهم لا يملكون اية صلاحيات تذكر.
2. المسؤولين عن المكاتب الضريبية لا يملكون الخلفية العلمية والعملية في ادارة الشؤون الضريبية فهم اعجز من ان يقرأ ميزانية تجارية او صناعية، لذلك فهم يتبعون اسهل الطرق وهي رفض الميزانيات دون ذكر الاسباب، ويقومون باصدار القرارات والتقديرات بصورة جزافية وعشوائية
3. عدم قناعة موظفي الضريبة بالوضع المالي للمكلف كما انهم يحجمون عن مساعدة المكلفين على الرغم من امتلاكهم للصلاحيات للاعفاء من الغرامات وغرامات التأخير.
4. القيام بمصادرة المستندات والدفاتر الحسابية واي اوراق مالية وتجارية لها علاقة بالعمل، وذلك سواء من بيت المكلف او مكان العمل، او من المخزون ومصادرة السلع والموجودات بعد اجراء عمليات تفتيش واسعة وغير قانونية، مع مايرافقها من عمليات تحقيق مع المكلف، الامر الذي يتبع هذه الاجراءات ضغوطات على المكلف تجبره في النهاية على التسليم بدفع مبلغ معين ينطلق منه الموظف في حساباته المستقبلية، ويكون من الصعب تعديل هذا التقدير في المستقبل.
5. تسجيل افادة التحقيق باللغة العبرية، وارغام المكلف على توقيع النسخ العبرية، الامر الذي ينجلي في كثير من المفارقات بين الافادة والترجمة، ولكون النسخ العبرية هي المعتمدة عند الاعتراض او الاستئناف، مما يوقع المكلف بمشاكل قانونية.
6. حسب التعليمات يتوجب على دائرة الضريبة اعادة الزيادة المستحقة وهذا غير معمول به في الاراضي الفلسطينية المحتلة.
7. يعتمد قسم مفتش الحسابات الذي يفرض الضرائب فعليا على النتائج التي اجراها قسم التحقيق، ويرفضون التكلم مع المكلف اصلا، وبهذا اصبحت الجهة التي تتعارض أو تتنافى اصلا مع قاعدة العدالة.

تغيير القوانين التي كانت قائمة قبل الاحتلال الإسرائيلي

حيث قامت سلطات الاحتلال باجراء تعديلات على قانون ضريبة الدخل الاردني رقم (25) لعام (64)، وكانت هذه التعديلات لصالح السلطة وقد شملت التعديلات مختلف جوانب هذا القانون كما يلي:

1. اجراء تعديلات سنوية للشرائح وادى ذلك الى تضيق وتيرة الشريحة الواحدة وبالتالي تحصيل اعلى حصيلة ضريبية ممكنة⁽¹⁾.
 2. الغاء الاعفاءات السياسية والاقتصادية وتعديل الاعفاءات العائلية (تحديد عدد الأولاد بـ 6 فقط) وتحقيق الاعفاءات للطلاب والمعالين وكذلك تخفيض دخل الموظف المعفى من الضريبة الى (15%) بدلاً من (25%)⁽²⁾.
 3. اجراء تعديلات على التنزيلات وتعديلات على السلف حيث اصبحت السلف تجبى بـ 10% ولمدة 10 شهور من الحصيلة الضريبية للسنة السابقة بدلاً من 60% حسب القانون الأردني، واصبحت السلف تحدد بالدينار الأردني وتدفع كل شهرين مرة، وفي الوقت الذي يتعامل المكلف بالشيكل الإسرائيلي.
 4. حدد الأمر العسكري رقم 172 تشكيل لجنة من 3 اعضاء ليسوا قضاة ويتم تعيينهم بقرار قائد قوات جيش الدفاع او من ينوب عنه، وبذلك سلّبت المحاكم صلاحية النظر في استئنافات قرارات مأمور التقدير بعد الفصل في الاعتراض.
- وقد انعكست هذه الممارسات على عدد المكلفين المستأنفين حيث انخفض عددهم خوفاً من ارتفاع الضريبة بعد الاستئناف حيث ان عددا كبيرا من المكلفين المستأنفين لم يقدموا طلب استئناف لعدم قناعتهم الشخصية بإمكانية الحصول على حقهم من الدوائر الضريبية وكذلك قسم منهم لم يقدم طلب الاستئناف لكون اللجنة تتكون من عسكريين وليس قضاة.

(1) الامر العسكري 543 و 612 و 172 و 406 و 109

(2) الامر العسكري رقم 543

الفرع الثاني: النظام الضريبي في عهد الاحتلال الاسرائيلي

لم تكن سلطات الاحتلال بتعديل القوانين الضريبية التي كانت قائمة قبل الاحتلال وانما قامت بفرض ضرائب جديدة لم تكن معروفة من قبل وهي:

1. ضريبة القيمة المضافة.

2. ضريبة الانتاج.

3. ضريبة الانتفاضة على المركبات العاملة.

4. ضريبة السفر.

5. ضريبة الارنونا في القدس الشرقية.

أولاً: ضريبة القيمة المضافة

تم استحداثها في العام 1976 بموجب القانون التنفيذي رقم 31 لعام 1976 المتعلق بالرسوم والمكوس، وقد ربطت هذه الضريبة بالقانون الأردني رقم 16 لعام 1963 من خلال اجراء تعديلات على القانون الاردني الخاص بالرسوم على المنتجات المحلية، وقد فرضت ضريبة القيمة المضافة على مبيعات السلع باستثناء الفواكه والخضار وعلى تقديم الخدمات وعلى البضائع المستوردة⁽¹⁾، وفرض الضرائب أصلاً بنسبة 8% رفعت الى 12% في عام 1977 ثم الى 15% في عام 1983 ثم الى 18% في عام 1991، ثم خفضت الى 17%، وهذه التغيرات في النسب طبقت في اسرائيل وعلى الاراضي الفلسطينية⁽²⁾.

وتعتبر سلطات الاحتلال الاسرائيلي هذه الضريبة من وجهة النظر الادارية وسيلة لمراقبة الانشطة التجارية في مختلف المراحل لانها تتطلب وضع وادارة نظام مفصل لمسك

(1) Stephen. Marc: *Taxation in the occupied West Bank 1967-1989*. Al- HAQ PALESTINE 1990

(2) علاونة، عاطف: *شرعية الضرائب في الاراضي الفلسطينية المحتلة*، رام الله 1992

الدفاتر، معظم المنشآت الفلسطينية اما غير قادرة على مواصلة العمل بهذا النظام او انها ليست على علم بمتطلباته العامة. الأمر الذي انعكس على المنشآت لتعرضها لعقوبات مالية.

وتعتبر هذه الضريبة ضريبة عامة تفرض على جميع الصفقات سواء عن بيع بضاعة او تقديم خدمات او استيراد بضائع حيث يجبي المشتغل من زبائنة لقاء بيع البضاعة او تقديم الخدمة بالاضافة الى قيمة الصفقة ضريبة بنفس ضريبة المدخلات التي يدفعها هو عند حصوله على المواد الاولية او السلع وتسمى الضريبة في المرحلة الثانية بضريبة الصفقات وتكون الحصيلة الضريبية التي تجنيها الدولة من كل مكلف هو الفرق بين ضريبة الصفقات وضريبة المدخلات والبائع او مقدم الخدمة المكلف بدفع الضريبة هو الذي يزيد مجموع حصيلته عن 25 ألف دينار إلا ان الممارسات الضريبية الإسرائيلية اعتبرت جميع المشتغلين المرخصين وغير المرخصين خاضعين للضريبة وقد نص القانون الأصلي على اعفاء عدد من الصفقات التجارية من ضريبة القيمة المضافة مثل التصدير، الخدمات السياحية، بيع المزروعات.... الخ.

ونتيجة لفرض هذه الضريبة فقد ارتفع العبء الضريبي للضرائب الأخرى في الأراضي المحتلة سواء كان المكلف فرداً ام شخصاً اعتبارياً بشكل مستمر مقابل دخل منخفض نسبياً ومتناقص نسبياً، وقد تطورت آثار ضريبة القيمة المضافة السلبية لتصبح واحدة من اشد القيود الضريبية خطراً على تطور قطاع الصناعة والتجارة الفلسطيني بحيث اقفلت العديد من المصالح الاقتصادية بسبب الممارسات الضريبية المتعلقة بضريبة القيمة المضافة.

ثانياً: ضريبة الانتاج

وهي رسوم جمركية تفرض على البضائع او المواد المنتجة محلياً المخصصة للاستهلاك او الاستعمال في صناعة اخرى وتجبى الرسوم على شكل نسبة متدنية من سعر الجملة للسلعة، او مبلغ مقطوع، او بالطريقتين معاً، وقد هدفت سلطات الاحتلال من هذه الضريبة الحد من قدرة السلع على منافسة المنتجات الاسرائيلية من جهة ومن اجل الحصول على عائدات نقدية من جهة اخرى وقد اختلفت النسب حسب هذين الهدفين فكانت متدنية على السلع اليومية وذلك لضمان استهلاك كبير، حصيلة ضريبة مالية وكانت مرتفعة على السلع

الكهربائية والميكانيكية وذلك للحد من انشاء مثل هذه الصناعات في الأراضي الفلسطينية المحتلة لتنافس السلع الاسرائيلية من جهة وحاجة المستهلك العربية لها وشراءها من السوق الإسرائيلية.

ثالثاً: ضريبة الانتفاضة على المركبات العاملة

ان مبررات فرض هذه الضريبة معاقبة للسكان في الاراضي الفلسطينية المحتلة بسبب اعمال الانتفاضة وتعويض الخسائر الناتجة عنها وهو ما يتعارض مع القانون الدولي الذي يجيز للمحتل فرض الضرائب فقط من الحاجة لتمويل نفقاته حيث فرضت الحكومة الاسرائيلية في عام 1984 لاسباب خاصة بسياساتها الاقتصادية والاجتماعية ضريبة على المركبات العاملة حددت مدتها مسبقاً بثلاث سنوات بحيث بلغ حجم الضريبة في السنة الأولى 3% من القيمة الدفترية للسيارة و 2% في السنة الثانية و 1% في السنة الثالثة.

وبعد ذلك حددت سلطات الاحتلال حجم الضريبة السنوية بمبلغ مقطوع حسب نوع السيارة وحجم الماتور وسنة الانتاج يدفع سنوياً من الترخيص.

رابعاً: ضريبة السفر⁽¹⁾

فرضت هذه الضريبة من اجل تقييد حركة المسافرين من مواطني الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس ويتغير مبلغ هذه الضريبة من فترة الى اخرى حسب الوضع الاقتصادي في اسرائيل وحسب الموسم السياحي وسعر صرف الدولار فارتفعت في موسم السياحة في فصل الصيف وانخفضت في الشتاء وقد فرضت هذه الضريبة من اجل خدمة الاقتصاد الاسرائيلي واستقرار العملة الاسرائيلية ولا تخدم اقتصاد الأراضي الفلسطينية المحتلة وخاصة ان عوائد هذه الضريبة تحول الى الخزانة الاسرائيلية ولا تتفق على اقتصاد الاراضي الفلسطينية المحتلة استفادة الاقتصاد الاسرائيلي مباشرة من فرض الضرائب وعلى حساب المواطنين في الاراضي الفلسطينية المحتلة وهو ما يحظره (يمنعه) القانون الدولي.

(1) ستيفنز، مارك: الضرائب في الضفة الغربية المحتلة 67-89. مؤسسة الحق، رام الله 1991.

خامسا: ضريبة الاملاك في الريف:

بموجب قانون ضريبة الارض لسنة 1955 تم فرض رسم عادة مقدار 1/4 دينار من كل قطعة ارض (حوالي 4 آلاف متر) أي 4 دونمات مزروعة بالفاكهة والخضار وبعد عام 76 تغيرت النسبة لتصل الى 0,60 من الدينار لكل دونم ثم توقفت النسبة عند دينارين سنة 1987.

سادسا: ضريبة الاملاك في المدينة

بموجب قانون الضريبة الاردني رقم 11 لعام 54 ورقم 9 لعام 67 فرضت ضريبة املاك على المباني والاراضي الواقعة ضمن حدود المدن بنسبة 17% من القيمة الصافية للايجار السنوي بالنسبة للمباني اما بالنسبة للأراضي بلغت النسبة 10% من القيمة الصافية للايجار السنوي للأرض ؟

وكانت وزارة المالية هي التي تقوم بالجباية وتخصص نسبة 42% للبلديات والمجالس القروية و 58% يعود للحكومة. ولم تتغير النسبة تحت الاحتلال الاسرائيلي.

سابعا: الضرائب البلدية: ضريبة المعارف

بموجب قانون التعليم رقم (1) لعام 65 فان مواطني المناطق البلدية يخضعون لضريبة 3% على القيمة المقدرة لاجار المباني وبموجب الامر العسكري 501، 763، 821 فقد رفعت النسبة الى 5% ثم الى 7% وتحول العائدات الى دوائر التعليم في السلطات البلدية لتقوم بصرفها على المباني المدرسية وبناء المدارس.

التغيرات المتعلقة بالعبء الضريبي والتقدير⁽¹⁾

تتعلق التغيرات الرئيسية الخاصة بالعبء الضريبي والتقدير بقانون ضريبة الدخل 1964 وتنص الاحكام الواردة في المادة 48 من انظمة لاهاي انه اذا قام المحتل بجمع الضرائب

(1) ستيفنز، مارك: الضرائب في الضفة الغربية المحتلة 1967 - 1989، مؤسسة الحق، رام الله، نيسان 1991

فان عليه قدر المستطاع ان يقوم بذلك بما يتفق مع احكام العبء الضريبي والتقديرات السارية المفعول.

أما التغيرات الأساسية فتشمل ما يلي:

1. العبء الضريبي: ازدادت الضريبة على الافراد منذ العام 1967 بسبب زيادة الضريبة بنسبة 10% رافقها اخفاق في تقديم علاوات كافية لامتصاص تأثيرات التضخم ولقد خفض التضخم مستوى الدخل الذي نجم عنه النسبة الأعلى من الضريبة اما عن المستوى الاقتصادي فان عبء الضريبة المفرط على الفرد وخاصة على ذوي مستويات الدخل المنخفضة رافقته زيادة في عدد الذين وقعوا في شباك ضريبة الدخل وتشكل ضريبة الدخل 5,63% من الانتاج القومي الاجمالي (GNP) في الضفة.

2. التقدير:

أ. قبل عام 67 شملت محاكم الاستئناف الخاصة بالضريبة كلاً من محكمة استئناف ضريبة الدخل والمحكمة العليا ومحكمة التمييز.

في سنة 67 ومن ثم سنة 1970 الغيت هذه المحاكم واستبدلت بلجنة اعتراضات واعطيت صلاحية تقديم توصيات فقط الى قائد المنطقة العسكري.

ب. قبل عام 67 كانت ضريبة الدخل باستثناء التي تقتطع من الضريبة تقدر سنوياً وتدفع على اقساط متأخرة وفي سنة 1978 اصبحت مثل هذه التقديرات تجري شهرياً ولسنة الضريبة المقدرة في السنة السابقة بغض النظر عن دخل السنة الجارية.

ت. قبل عام 67 كان بإمكان المكلف او دافع الضرائب الذي يقدم استئناف ان يدفع 50% من قيمة المبلغ المقدر الذي ينتظر قرار المحكمة بشأنه على دفعتين الأولى خلال 30 يوماً من تاريخ تسلمه الاشعار النهائي بالدفع والثانية خلال 3 أشهر بعد الدفعة الأولى اما في سنة

78 فقد اصبح يتوجب دفع أي مبلغ لا يوجد خلافات عليه خلال 15 يوم من التقدير سواء كانت الضريبة تقطع من المصدر ام لا.

ث. قبل سنة 67 كان على دافع الضريبة ان يدفع الضريبة غير المقطوعة من المصدر والتي قررت المحكمة بشأنها خلال 30 يوماً من تاريخ صدور قرار المحكمة اما في عام 81 فقد خفضت المدة الى 15 يوم.

ج. قبل عام 67 كان يجب دفع الضريبة خلال 30 يوم بعد التوصل الى تسوية تتعلق باعتراض اولي ضمن التقدير (الضريبة المقطوعة من المصدر).

اما في سنة 86 فقد خفضت هذه المدة الى 7 أيام.

ح. المواطنون الإسرائيليون العاملون في الضفة الغربية والشركات الإسرائيلية المسجلة في اسرائيل وتعمل في الضفة جميعهم معفون من تقدير الضريبة المستند الى القانون الأردني 1964.

الفرع الثالث: السياسة الضريبية الاسرائيلية

اولاً: أهداف السياسات الضريبية الاسرائيلية في الأراضي الفلسطينية المحتلة

لا بد من التمييز بين مجموعتين من الأهداف التي ترمي اليها السياسة الضريبية الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية المحتلة وهي⁽¹⁾:

المجموعة الأولى: وهي الأهداف التي تسعى السلطة الحاكمة الى التوصل اليها مباشرة نتيجة لفرض الضرائب.

المجموعة الثانية: وهي الأهداف التي تسعى السلطة الحاكمة الى التوصل اليها بصورة غير مباشرة والناجمة بالدرجة الأولى عن ردود فعل المكلفين من منتجين ومستهلكين بعد استقرار العبء الضريبي عليها.

(1) علاونة، عاطف: شرعية الضرائب في الاراضي الفلسطينية المحتلة، مرجع سابق

وتسعى اسرائيل ضمن المجموعة الاولى لتحقيق الأهداف التالية⁽¹⁾:

1. تحطيم المنافسة العربية: وهذا الهدف تسعى اليه نتيجة لتدني مستوى الاسعار في الاراضي الفلسطينية المحتلة عن مستوى الاسعار في اسرائيل في السنوات الاولى للاحتلال وحتى نهاية السبعينيات وهذا يشكل تهديداً لقدرة المنتجات الاسرائيلية على منافسة المنتجات الفلسطينية المنافسة في الاسواق العربية الداخلية او في الاسواق الاسرائيلية وقد دفع هذا الوضع بسلطات الاحتلال الى اتخاذ خطوات مالية واقتصادية ترمي الى رفع الاسعار في الاراضي الفلسطينية المحتلة وبشكل تستطيع بعده المنتجات الإسرائيلية ضمان استمرارية منافستها في المستقبل ومن هذه الاجراءات فرض الضرائب المباشرة وغير المباشرة وتشجيع الصادرات الاسرائيلية الى الضفة الغربية وقطاع غزة بهدف تصدير التضخم اليهما.

وقد انعكست هذه الاجراءات على معدل الاسعار في الاراضي الفلسطينية بالارتفاع بشكل يفوق الارتفاع في اسرائيل وفاقه في 1970 - 1978 الى ان اصبحت مستويات الاسعار في كل من اسرائيل والاراضي الفلسطينية المحتلة متقاربة.

2. اهداف مالية: تسعى اسرائيل الى جني عوائد اقتصادية ومالية من الاراضي وكي لا تصبح الضفة وغزة عبئاً على الميزانية الاسرائيلية والمواطن الاسرائيلي فقد عملت على تعديل القوانين الجمركية والضريبية التي كانت سائدة قبل الاحتلال بالاضافة الى فرض رسوم على القادمين والمغادرين وعلى مختلف المعاملات الرسمية من اجل الحصول على موارد مالية كافية ويقدر حجم الفوائد التي تحصل اسرائيل في الفترة 68-85 على شكل ضرائب وجمارك ورسوم وفروق في اجور العاملين في اسرائيل والمقتطعات من رواتبهم ومكاسب اسرائيل من المياه والسياحة بحوالي 22 مليار دولار، ونتيجة الزيادة الكبيرة في حجم ميزانية المحكمة العسكرية نتيجة لاستمرار الاحتلال وخاصة زيادة الانفاق على

⁽¹⁾ علاونة، عاطف: سياسة اسرائيل الضريبية واثرها على الاقتصاد الفلسطيني، القدس، 1990

المستوطنات والنواحي الامنية دفع ذلك اسرائيل الى فرض ضرائب جديدة وتعديل القوانين الضريبية القديمة بحيث تستطيع الايرادات السنوية تغطية ميزانية الحكم العسكري.

3. تهجير المواطنين: استخدمت الضريبة كوسيلة لتضييق الخناق على المواطنين الفلسطينيين وذلك عن طريق سلبهم الجزء الاكبر من ارباحهم مما يدفعهم الى التقاعص عن العمل وعن الانتاج وذلك لتدني عائدات العمل بعد خصم الضرائب⁽¹⁾، ومن الاجراءات الى استحدثتها اسرائيل مثلاً اغلاق المحلات التجارية لعدم مقدرة المكلف على دفع الضرائب وبسبب الاوضاع الاقتصادية وبسبب ارتفاع معدلات البطالة تدفع كل هذه الاوضاع بالمواطن الى الهجرة بحثاً عن عمل وقد ازدادت حدة هذه الممارسات خلال سنوات الانتفاضة وبشكل يخالف القانون الدولي وبشكل صريح⁽²⁾.

اما اهداف المجموعة الثانية فهي تكمن في الاثار غير المباشرة الناجمة عن فرض الضرائب وهي كما يلي:

1. الآثار الاولى: وهي الآثار الناجمة عن تصرفات الممول للقانوني للضرائب الى وقت استقرار الضريبة في ذمة الممول الفعلي للضرائب مثل تغيير الاسعار، التغيير في الانتاج التغيير في النوعية وغيرها. حيث يشمل ذلك جميع العمليات الاقتصادية التي تلي دفع الضرائب وتحميل هذه الضرائب لأشخاص يقضون في مرحلة انتاجية او تبادلية تكون اما خلف او امام المرحلة الانتاجية او التبادلية التي يقع فيها دافع الضريبة. ومن هذه الاثار التي نتجت عن كل ذلك عدم الاستقرار الاقتصادي واختلاف واضح في مستويات الاسعار حتى في محلات المدينة الواحدة وخلق نوع من الفرع والخوف من الضرائب واتجاه المستهلك الفلسطيني الى التاجر والمنتج اليهودي.

2. الآثار النهائية: وهي الآثار الناجمة عن تصرفات الممول الفعلي وبعد استقرار العبء الضريبي عليه ودفعه لمبلغ الضريبة ويكون ذلك بتخفيض الاستهلاك او الادخار او

(1) علاونة، عاطف: سياسة اسرائيل الضريبية في الاراضي الفلسطينية المحتلة، القدس، 1990.

(2) مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية، التطورات الاقتصادية الاخيرة في الاراضي الفلسطينية المحتلة 1991-9-23.

الاستثمار او غير ذلك من مكونات الدخل والامر الذي ينعكس في النهاية على الانتاج والعمالة والاسعار وقد هدفت اسرائيل من فرض الضريبة رفع الاسعار في الاراضي المحتلة وتخفيض الطلب على السلع المحلية والتوجه نحو السوق والسلع الاسرائيلية وقد ادى ارتفاع الاسعار الى تدنى نسب الادخار النقدي واتجاه المستهلك الفلسطيني الى الاقتصاد السلعي او هروب راس المال المحلي الى الخارج وبالتالي انخفاض الاستثمارات⁽¹⁾.

3. الآثار التوجيهية: وهي الآثار العامة التي تسعى الدولة الى تحقيقها من وراء فرض الضرائب مثل تشجيع استثمارات في مجال معين وعدم تشجيعه في مجال اخر وكذلك اعادة توزيع الدخل.... الخ من الاهداف العامة.

وكل ذلك في محاولة من اسرائيل لزيادة تبعية وربط الاقتصاد الفلسطيني بالاقتصاد الاسرائيلي.

وبهذا نرى بان السياسة الضريبية الاسرائيلية لم تهدف ابدأ الى استخدام الضرائب لخدمة الاقتصاد الفلسطيني وانما لتحقيق مصالح تخدم الاقتصاد الاسرائيلي وهذا يتعارض مع قواعد القانون الدولي والذي ينص على ان الضرائب يجب ان تكون في خدمة مصلحة المواطنين في الاراضي الفلسطينية المحتلة.

ولكن الموقف تغير بعد حرب الخليج حيث توصلت الادارة المدنية الى قناعة بضرورة استخدام الضرائب لتنشيط الحركة الاقتصادية في الاراضي المحتلة فقامت باصدار قانون تشجيع الاستثمارات بموجب الامر العسكري (1342) والذي منح المصانع الجديدة التي اقيمت بعد 1991/1/1 وحصلت على موافقة المديرية اعفاءات ضريبية تراوحت بين 3-5 سنوات شريطة ان لا تزيد مدة الاعفاء عن 6 سنوات من تاريخ منح التصديق الضروري لاقامة المصنع، وبيّن الجدول رقم "5" نسبة مساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي والعمالة خلال فترة الاحتلال الاسرائيلي (%)

(1) علاونة، عاطف: التمويل في الضفة الغربية، جامعة النجاح الوطنية، نابلس

جدول رقم (5): نسبة مساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي والعمالة خلال فترة الاحتلال الاسرائيلي (%)

السنة	الناتج المحلي الاجمالي			العمالة		
	زراعة	صناعة	انشاءات	زراعة	صناعة	انشاءات
1968	35.2	5.4	6.2			
1970	33.7	6.9	9.4	42.8	15.4	9.8
1975	27.3	8.3	16.3	29.8	13.6	6.6
1980	29.8	7.1	15.5	24.1	15.7	8.3
1985	22.8	7.6	16.5	18.7	13.4	8.6
1986	29.5	8.4	15.3	17.5	12.8	8.1
1987	22.5	9.4	16.4	15.1	12.3	7.4
1988	39.9	8.3	13.0	17.7	11.4	6.8
1989	30.4	8.1	14.5	16.0	11.0	8.4
1990	38.2	8.0	12.5	16.8	9.1	7.4
1991	31.4	8.0	12.5	17.3	10.3	7.1
1992	39.5	8.0	13.0			

المصدر: World Bank , 1993

ملاحظة: اعداد العاملين تشمل العاملين في الاراضي الفلسطينية والعاملين داخل اسرائيل

ثانياً: مدى ملائمة السياسة الضريبية الاسرائيلية لقواعد الضريبة العامة

قواعد الضريبة العامة: هي تلك القواعد والأسس التي تعتمد على المشرع المالي ومراعاتها عند وضع النظام الضريبي والتي من شأنها تحقيق مصالح الممول من جهة ومصصلحة الخزينة من جهة ثانية، حيث تعتبر هذه القواعد وهي: قاعدة العدالة، اليقين، الملائمة والاقتصاد في التحصيل بمثابة الدستور العام الفني الذي تخضع له القاعدة القانونية للضريبة ويؤدي احترام الدولة لهذه القواعد الى تخفيض الابعاء الضريبية وجعلها مقبولة نسبياً والعكس صحيح.

● قاعدة العدالة:

تنص العدالة على ان تكون الضريبة عامة تفرض على جميع الأشخاص وعلى كافة الاحوال مراعية بذلك الظروف الشخصية والعائلية والاجتماعية وقد تطور مفهوم العدالة في ظل وجود ضريبة تصاعدية تراعي مقدرة الممول التكاليفية لجعل من الضرائب اداة فعالة لتخفيض

التفاوت في توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية المختلفة وفي الأراضي الفلسطينية المحتلة تبين ان 93.5%⁽¹⁾ من المستجوبين اعتبروا الضرائب غير عادلة وترجع عدم عدالة الضرائب في الأراضي المحتلة الى الاسباب التالية:

1. يتم تقدير الضرائب جزافاً من قبل مأمور التقدير دون التعرف على حجم المعدل النقدي وانما انطلاقاً من شعوره الشخصي وعلاقته مع الممول ومركز الممول في الساحة السياسية.
2. على الرغم ان الشرائح والنسب الضريبية تصاعدية الا ان التطبيق يكون معاكساً لذلك اذ يتم بناء على علاقة المكلف بالمقدر بحيث يرتفع المبلغ عند انعدام العلاقة وينخفض في حالة وجود علاقة متينة بالاضافة الى وجود علاقة متينة بالاضافة الى وجود ظاهرة الرشاوي الضريبية وفي مدن مختلفة في الأراضي الفلسطينية المحتلة.
3. لا تراعي الضرائب وخاصة ضريبة الدخل الظروف الشخصية والعائلية للمكلفين وتحديد الاعفاءات العائلية والاجتماعية لقيم متدنية دون مراعاة الانخفاض المستمر في القوة الشرائية ليدفع المكلف ضرائب على المبالغ التي تم انفاقها على التزامات عائلية واجتماعية ولم يكن المكلف هو المستفيد من هذا الانفاق.

و تعتبر قاعدة العدالة من اهم القواعد العامة للضريبة ومن اهم اهدافها، ولكن في فلسطين لا يوجد مقياس واضح للعدالة الضريبية بسبب التهرب الواسع في الضرائب وخاصة من قبل المكلفين، وذوي الدخل المرتفع وعدم الوعي الضريبي ن واهم من ذلك عدم قدرة القضاء الفلسطيني في تنفيذ العقوبات على المتهربين من الضرائب، وبذلك فقدت قاعدة العدالة الضريبية الفلسطينية اثرها.

● قاعدة اليقين:

بمعنى ان تكون حصيلة الضرائب معلومة مسبقاً لا لبس ولا غموض فيها أي ان تكون التشريعات المالية والقانونية واضحة غير قابلة للتأول وبحيث وضع جميع القوانين الضريبية والانظمة واللوائح في متناول ايدي المواطنين حتى يتمكنوا من معرفتها ومهمتها.

⁽¹⁾ علاونة، عاطف: بحث ميداني، 1987.

وبالنسبة للوضع في الأراضي الفلسطينية المحتلة نلاحظ بأن مبلغ الضريبة غير معلوم مسبقاً للمكلف حيث يقوم بدفع مبلغ الضريبة عن السنة السابقة والذي يكون بازدياد مستمر والذي لا يستطيع المكلف التكهن بنسبة الارتفاع في الحصيلة الضريبية وخاصة ان القانون الضريبي يعطي المقدر حق الرجوع الى ملفات المكلفين بخمس سنوات سابقة.

كما انه لا يوجد تشريعات ضريبية مكتوبة ومنشورة يكون على شكل اوامر عسكرية باللغتين العربية والعبرية وتكون غير واضحة وتتغير باستمرار حسب موظف الدائرة ومأمور التقدير ولا يتوفر تفسيرات وتوضيحات لها في المحافل القانونية.

● قاعدة الملائمة

أي ان احكام الضريبة يجب ان تنظم على نحو يراعي احوال المكلفين ونفسياتهم سواء من حيث اختيار وعاء الضريبة واسلوب تحديده او كيفية الجباية وموعدها واجراءات تحصيلها وبالنسبة للأراضي الفلسطينية المحتلة فان الوضع الضريبي معاكس لمتطلبات هذه القاعدة حيث يتم جباة وعاء الضريبة دون مراعاة لظروف المكلف وكذلك دون مراعاة الوضع الاقتصادي الذي تعيشه الأراضي الفلسطينية المحتلة بكل عام والذي يعيشه المكلف بصورة خاصة، كما يستمر تحديد الوعاء الضريبي بطريقة جزائية وقد كانت الجباية للحصيلة الضريبية لضريبة القيمة المضافة تتم كل شهر او شهرين ما بين 10-15 من الشهر بغض النظر عن تحصيل المكلف للدخل الخاضع للضريبة او لا بل قبل تحصيل الدخل ويتم التحصيل بالدينار الأردني على الرغم من ان المعاملات تتم بالشيكل الإسرائيلي وما ينتج من ذلك من فروقات في العملة والتي تحمل المكلف مبالغ اعلى من حجم الضرائب المستحقة عليه.

وتتم الجباية عن طريق دفع شيكات السلفيات، في البريد او البنك وما يترتب عليها من انتظار الساعات طويلة لدفع الضريبة وفي حال تأخر المكلف عن دفع السلف او الحصيلة الضريبية تفرض عليه غرامات وفوائد حيث تتصاعد النسبة الضريبية مع طول فترة التأخير لتصل في كثير من الاحيان اضعاف المبلغ المفروض اصلاً.

• قاعدة الاقتصاد في الجباية أو التحصيل:

أي ان يتم تحصيل الضرائب بتكاليف متدنية وبدون اجراءات معقدة وصعوبات روتينية حيث يقوم المكلف في الاراضي الفلسطينية بمراجعة دائرة الضريبة شخصياً لدفع مبلغ الضريبة المستحق الدفع وبذلك تتم الجباية دون تكاليف ودليل ذلك ان عدد الموظفين في الدوائر الضريبية لا يزيد عن عشر موظفين في حين اذا تمت مقارنته بالدول الأخرى نرى مثلاً ان عدد العاملين والموظفين في الدوائر الضريبية في الاردن مثلاً يصل الى 100 موظف تقريباً.

وتؤدي التقديرات الجرافية الى دخول دائرة الضريبة في متاهات او اجراءات قانونية مع المكلفين الامر الذي ينقص الحصيلة الضريبية الا ان هدف محاكم الاستئناف ادى بالمكلفين الى عدم تدعيم الاعتراض و الاستئناف حتى ولو كانوا على قناعة تامة بعدم عدالة معاملتها الضريبية.

ثالثاً: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للضرائب⁽¹⁾

ادت الضرائب الى انخفاض مستمر في الدخل القومي وانخفاض مكونات هذا الدخل من استهلاك وادخار وذلك حسب موقع المكلف من فئات الدخل كما لعبت دوراً سلبياً في تطوير ونمو القطاع التجاري حيث انها زادت من حدة الخلاف بين المستهلكين والتجار من جهة وبين التجار مع بعضهم بعضاً، بحيث اصبح المنتج يبذل قصارى جهده من اجل نقل العبء الضريبي الى المستهلك كما ادت الضرائب الى رفع اسعار السلع المحلية وبالتالي ازدياد نفود المستهلكين منها واستبدالها بالسلع الاسرائيلية الرخيصة.

اما اثر الضرائب على القطاع الصناعي فقد انعكس في زيادة حدة المشاكل الانتاجية والتمويلية والتسويقية التي يعاني منها القطاع الصناعي اصلاً حيث ينتج عن الضرائب انخفاض في الادخارات وعرقلة الاستثمارات وارتفاع في اسعار السلع الصناعية المحلية التي اصبحت غير قادرة على صناعة المنتجات الاسرائيلية والاجنبية.

⁽¹⁾ علاونة، عاطف: الامر العسكري 1342 بين تشجيع الاستثمارات والمتطلبات الامنية، مؤسسة الافق للنشر،

نابلس، 1992

كما أدت الضرائب غير المباشرة مثل ضريبة القيمة المضافة الى ارتفاع في الاسعار بنسبة الضريبة على الاقل كما أدى الى انخفاض الطلب وبالتالي اتجاه اسعار السلع الى الانخفاض، كما ساهمت الضرائب في زيادة حدة البطالة وذلك عن طريق تأثيرها على المنشآت الصناعية وافلاس العديد منها مما انعكس على تدني مستويات الطلب على العمالة كما أدى ارتفاع النسب الضريبية وارتفاع الاقتطاعات النقدية الى انخفاض الدخل القابل للإنفاق، كما أثرت الضرائب وادت الى هجرة المواطنين من الاراضي المحتلة نتيجة للصعوبات الاقتصادية التي سببتها الضرائب للقطاعات الاقتصادية وبالتالي افلاس العديد منها والى وقوف الضرائب عائق امام انشاء مؤسسات جديدة وبالتالي الحد من استيعاب الزيادة في القوة العاملة الامر الذي انعكس وادى الى هجرة الايدي العاملة الى الخارج، ويبين الجدول رقم "6" نسبة الضرائب المحصلة والايادات الاخرى في الضفة الغربية من 1968- 1992

جدول رقم (6): نسبة الضرائب المحصلة والايادات الاخرى في الضفة الغربية من 1968- 1992

السنة	ضرائب مباشرة	ضرائب غير مباشرة	ايادات اخرى	القيمة بالمليون \$
68	12%	79%	9%	8
72	8%	81%	11%	21
75	34%	44%	22%	36
80	38%	40%	22%	59
86	28%	57%	15%	107
88	26%	50%	24%	170
89	28%	46%	31%	151
91	22%	49%	39%	156
92	-	-	-	195
المتوسط	22%	61%	17%	

المصدر: (UNCTAD, Geneva, 1994) Puplic Finance In West Bank and Gaza Strip

المبحث الثالث

مرحلة السلطة الوطنية الفلسطينية:

الفرع الاول: السياسة الضريبية الفلسطينية

ان النظام الضريبي عادة يكون انعكاسا للسياسة الضريبية التي تتبعها الدولة في فترة زمنية معينة والتي تهدف الى تحقيق برنامج ترسمه الدولة ويتوقف نجاح الدولة في اختيار النظام الضريبي على معرفتها بالاوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في المجتمع، وباحوال الممول الفعلي. ويتم اختيار الضرائب المختلفة واساليبها الفنية في الربط والتفصيل وفقا للاثار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لهذه الضرائب (علونة، 1992، ص 27).

الفرع الثاني: النظام الضريبي الفلسطيني

وفيمايلي ملخص للنظام الضريبي الفلسطيني:

ان عناصر النظام الضريبي الفلسطيني قد تم صياغتها في اتفاقية باريس الاقتصادية، وهي انعكاس للسياسة المالية التي كانت تمارسها السلطات الاسرائيلية، وقد جاءت صياغة النظام الضريبي داعمة للعلاقات الاقتصادية بين اسرائيل والمناطق الفلسطينية⁽¹⁾.

ويتكون النظام الضريبي الفلسطيني من الضرائب الاساسية التالية:

اولا: ضريبة الدخل

أ) الضريبة على دخل الافراد، وتجبي من الافراد على اساس شمولي⁽²⁾.

النسب: يطبق الجدول التالي منذ 1-1-2005

حيث يبين الجدول رقم (7) الشرائح الضريبية في قانون ضريبة الدخل رقم 17 لعام 2004

(1) الجعفري، محمود، ناصر: السياسات التجارية والمالية الفلسطينية وتأثيرها على العجز في الميزان التجاري والعجز في الموازنة، رام الله: معهد ابحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، 2002.

(2) تشمل الدخل من العمل، الحرفة، التجارة، المهنة، او الوظيفة التي يترتب عليها دفع اجور او رواتب، العوائد، الايجار والفوائد

جدول رقم (7): الشرائح الضريبية في قانون ضريبة الدخل رقم 17 لعام 2004

النسبة %	الدخل الخاضع للضريبة بالدولار الأمريكي
8%	1 - 10000
12%	10001 - 16000
16%	ما زاد على ذلك

المصدر: المادة (14) من قانون ضريبة الدخل الفلسطيني رقم (17) لعام 2004

الشخص الطبيعي غير المقيم تستوفي الضريبة بنسبة 16%

الاعفاءات: الدخل من الزراعة

الخصمات:

(1) \$3000 للشخص المقيم

(2) \$2500 لكل طالب لغرض التعليم العالي باستثناء من حصل على منحة

(3) \$500 اعفاء اعالة بالاضافة الى الزوجة التي لا تعمل

(4) \$2000 اعفاء ايجار للفرد المقيم

(5) \$5000 اعفاء متعلق بشراء مسكن (لمرة واحدة فقط)

(6) اعفاء الاولاد \$500 لكل ولد مهما بلغ عددهم أي 350 دينار

الشخص الطبيعي غير المقيم يحصل على هذه الاعفاءات اذا كانت اسرته مقيمة في فلسطين

وتتميز دائرة الضرائب بين اربعة انواع من الجباية:

- الخصم عند المصدر: ويشمل الخصم من الرواتب والاجور و5% من قيمة أي صفقة تجارية تزيد عن 500 شيكل اسرائيلي جديد.
- الافراد والشركات: وتشمل الاشخاص والشركات التجارية التي تدفع الضرائب على شكل اقساط اثناء السنة المالية.

- المركبات: وتشمل جميع المكلفين الذين يملكون مركبات ويستخدمونها للحصول على دخل، ولا تدفع الضريبة على الدخل بل كمبلغ مقطوع حسب نوع المركبة.
- التحويلات: تشمل ضرائب الدخل التي يدفعها الفلسطينيون الذين يعملون في إسرائيل والمستوطنات والتي تحولها إسرائيل.
- لا تفرض ضريبة على الأرباح الرأسمالية النقدية.

(ب) الضرائب على الشركات

الوعاء: أرباح الشركات

النسب: 15% للشخص المعنوي المقيم

16% للشخص المعنوي غير المقيم

5% شركات التأمين على الحياة

الاعفاءات:

تمنح المشاريع الحاصلة على التراخيص اللازمة وفقاً للقانون⁽¹⁾ الحوافز التالية:

(1) أي استثمار قيمته من مئة ألف إلى أقل من مليون دولار يمنح إعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة (5) سنوات من تاريخ بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط، ويخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بنسبة 10% لمدة (8) سنوات إضافية.

(2) أي استثمار قيمته من مليون إلى خمسة مليون دولار يعفى من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة (5) سنوات تبدأ من تاريخ بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط، ويخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بنسبة 10% لمدة (12) سنة إضافية.

⁽¹⁾ المادة (23) من قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم (1) لعام 1998

(3) أي استثمار قيمته خمسة مليون دولار فما فوق يمنح إعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة (5) سنوات تبدأ من تاريخ بداية الإنتاج ويخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بنسبة 10% لمدة (16) سنة إضافية.

(4) المشاريع الخاصة نوعياً ورأساليا والتي يصدر بشأنها قرار من مجلس الوزراء تمنح إعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة (5) سنوات تبدأ من تاريخ بداية الإنتاج وتخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بنسبة 10% لمدة (20) سنة إضافية.

ثانياً: الضرائب على التجارة الدولية

1. الرسوم الجمركية

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

النسب تصل الى 50%.

يحق للسلطة الوطنية ان تعدل النسب على البضائع المدرجة في قائمتين تم تحديدهما في البروتوكول الاقتصادي في الاتفاقية الموقعة بين حكومة اسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية.

الإعفاءات: كما ورد في قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم (1) لعام 1998

2. ضريبة الشراء

الاساس: قيمة الواردات مضافا اليها تكاليف التأمين والشحن والجمارك وال⁽¹⁾ TAMA.

النسب: 5- 24 %

الإعفاءات: كما ورد في قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني

⁽¹⁾ طريقة حساب تستعمل اسعار الجملة المحلية كأساس للتقويم

3. ضريبة القيمة المضافة

الوعاء: جميع البضائع المستوردة

النسب: 17%

ثالثاً: الضرائب على البضائع والخدمات المحلية

أ) ضرائب القيمة المضافة (ض. ق. م)

الوعاء: جميع البضائع والخدمات المنتجة محلياً (بعد خصم مشتريات البضائع الوسيطة) باستثناء البضائع المعدة للتصدير وخدمات السياحة و الفواكه والخضار النسبة: 17%.

حالياً تم تخفيض النسبة الى 14.5% في الاراضي الفلسطينية منذ 2006/7/1

طرق الجباية: صنف ض. ق. م المؤسسات التجارية الى ثلاث فئات حسب حجم مبيعاتها السنوية وهي:

- المؤسسات المرخصة بمبيعات تساوي 185.000 شيكل فاكثر

- المؤسسات الصغيرة بمبيعات ما بين 42.000 و 185.000 شيكل

- المؤسسات المعفاة والتي تقل مبيعاتها السنوية عن 42.000 شيكل

ملاحظة:

- المؤسسات التي تربو مبيعاتها على 365.000 شيكل تدفع ضريبة شهريا وتلك التي تقل مبيعاتها عن ذلك تدفع الضريبة كل شهرين.

- المؤسسات المالية تدفع 11% على رواتب الموظفين وعلى صافي ارباحها - الشركات التي تقل مبيعاتها السنوية عن 42.000 شيكل لا تدفع ض. ق. م

ب) ضريبة الشراء

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

النسب: 5 - 95 %

الاعفاءات:

- اعفاءات مشروطة عن بعض المنتجات في قطاع التعليم والصحة والصناعة والزراعة
- الشركات بموجب الشروط الواردة في ض. ق. م

ج) ضريبة الوقود

الوعاء نسبة معينة تحدد بالشيكل عن كل الف ليتر ويجري تعديلها مرة كل ثلاث اشهر بناء على ارتفاع اسعار المستهلك.

النسب⁽¹⁾: بنزين بكافة انواعه 2.240 شيكل لكل 1000 ليتر سولار: معفى

كاز: معفى

⁽¹⁾ النسب التي كانت مطبقة للفترة من 1/1/1996 الى 31/3/1996

بنزين 91 اوكتان 1375 شيكل لكل الف ليتر

بنزين 96 اوكتان 1450 شيكل لكل الف ليتر

سولار (وقود ديزل) 82.44 شيكل لكل الف ليتر

كاز (كيروسين) 82.44 شيكل لكل الف ليتر

الفصل الثالث

دور السياسة الضريبية في تنمية الاقتصاد الفلسطيني

المبحث الأول: السياسة الضريبية واهدافها ولامحها

المبحث الثاني: السياسة الضريبية في مجال الضرائب المباشرة

المبحث الثالث: السياسة الضريبية في مجال الضرائب غير المباشرة

الفصل الثالث

دور السياسة الضريبية في تنمية الاقتصاد الفلسطيني

المبحث الاول

السياسة الضريبية واهدافها وملاحها

الفرع الاول: تعريف وتوجهات السياسة الضريبية

اولاً: تعريف السياسة الضريبية

تلعب الضرائب دوراً هاماً في الحياة الاقتصادية للدولة وما ينتج عن ذلك من نتائج مؤثرة تؤهلها لأن تخلق سياسات منهجية تؤثر وتقود وتخطط في البيئة الاقتصادية وبما ينسجم مع الفلسفة الاقتصادية للدولة، فالضريبة لم تعد تهدف الى الحصول على الاموال اللازمة لمقابلة النفقات التقليدية فقط، وانما هي اداة هامة وفعالة بيد الدولة تستخدمها لتحقيق اهدافها، ويتم ذلك من خلال استخدام السياسة الضريبية والتي توضع من خلال القانون الضريبي.

وبناءً على ذلك فان السياسة الضريبية عبارة عن " مجموعة من البرامج التي تضعها الدولة مستخدمة كافة مصادرها الضريبية الفعلية والمحتملة، لاجداث اثار اقتصادية واجتماعية وسياسية مرغوبة، وتجنب اية اثار غير مرغوب فيها من اجل تحقيق اهداف المجتمع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية⁽¹⁾.

وعند الحديث عن السياسة الضريبية يجب ان نتناول الملاحظات التالية:-

- لا ينبغي ان تصمم السياسة الضريبية بمعزل عن الجوانب السياسية والاقتصادية الاخرى مثل (السياسة النقدية، سياسة سعر الفائدة، سياسة الاسعار والاجور) ولذا فانه لنجاح السياسة الضريبية في تحقيق الاهداف الاقتصادية، ينبغي ان تعمل كافة جوانب السياسة الاقتصادية في نفس الاتجاه، والا فسوف تفشل السياسة الضريبية في تحقيقها. وارى ان تصميم السياسة الضريبية الفلسطينية يتم بمعزل عن الجوانب السياسية

(1) الحجازي، مرسى السيد: النظم الضريبية (بين النظرية والتطبيق)، الاسكندرية، الدار الجامعية 1998

والاقتصادية الخاصة بالوضع الفلسطيني فمن الملاحظ ان الضرائب في فلسطين ما هي الا ارث من الاحتلال المتعاقب على فلسطين، او هي دون المستوى عن القوانين للدول الاخرى بسبب الوضع السياسي والاقتصادي غير المستقر في الاراضي الفلسطينية.

- يصعب فصل دور السياسة الضريبية عن جوانب السياسة المالية الاخرى (كالسياسة الانفاقية وسياسة القروض العامة وغيرها) في تحقيق الاهداف الاقتصادية.
- عند تصميم السياسة الضريبية يجب ان تحقق الاهداف الاقتصادية الى جانب الاهداف السياسية والاجتماعية التي تهتم الدولة وافراد المجتمع على حد سواء.

ثانيا: اطار وتوجهات السياسة الضريبية

1. السياسة الضريبية هي جزء من السياسة المالية العامة للدولة.
2. السياسة الضريبية سياسة ممنهجة ضمن خطوط هادفة تتكامل فيها الادوات والوسائل والبرامج، الي تسخرها السياسة الضريبية.
3. هذه الادوات والوسائل متعددة ومتنوعة ويدخل في عدادها كل ما يحيط بالبيئة الضريبية وليس شرطا ان يكون من الضريبة.
4. السياسة الضريبية جزء من السياسة الاقتصادية القومية للدولة، لذلك لابد ان تكون منسجمة مع الفلسفة الاقتصادية للدولة، وهي تستخدم ادوات ووسائل كثيرة في سبيل تحقيق اهدافها وغاياتها.

فالسياسة الضريبية تعني تسخير كل ما يحيط بالبيئة الضريبية من ادوات ووسائل واستخدامها بشكل ممنهج وهادف ومنسجم مع الاهداف الكلية للسياسة الاقتصادية العامة للدولة.

ومن الامثلة الواقعية التي تدرج تحت اطار السياسة الضريبية مايلي:

- الإعفاءات الضريبية: تلجأ إليها معظم الدول من أجل تشجيع بعض القطاعات الاقتصادية والتجارية في الدولة، وجذب الاستثمار، وتحفيز الأنشطة الاقتصادية في مناطق جغرافية معينة وهذا ما نص عليه قانون ضريبة الدخل الفلسطيني رقم (17) لعام 2004، وكذلك قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم (1) لعام 1998.

- مضاعف الضرائب⁽¹⁾: يعتبر من وسائل تحقيق الاستقرار الاقتصادي واداة من ادوات السياسة الضريبية وذلك لما له من تأثير على الواقع الاقتصادي من تحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي والتخفيف من حدة التأثير السلبي للضريبة ويتم حسابه بالمعادلة التالية:

مضاعف الضرائب = التغير في الناتج المحلي الحقيقي / التغير في الضرائب وتكون اشارته سالبة لان زيادة الضرائب تنقص الدخل المتاح وتؤدي الى خفض الاستهلاك الخاص، أي ان اثر زيادة الضرائب على الدخل يكون سالبا ولكن في نفس الوقت فان زيادة الضرائب لا تؤدي الى نقص الاستهلاك الخاص بنفس النسبة في الزيادة الضريبية بل بنسبة اقل اعتمادا على قيمة الميل الحدي للاستهلاك.

- المعدلات التمييزية: حيث يتم تصميمها بشكل ينسجم مع النتائج المرغوبة، فقد ترتبط هذه المعدلات عكسيا مع حجم المشروع، او مع حجم المستخدم فيه من العمالة الوطنية، او مع حجم التصدير من المنتجات للمشروع، او مع نسبة الحقائق من اهداف خطة التنمية الاقتصادية في مجال الاستثمار على سبيل المثال وتخضع الدولة الارباح الناتجة عن الاستثمار الى المعدل السائد على الارباح التجارية متى حققت هذه المشروعات 50% من الخطة المستهدفة (مثلا) ثم تبدأ بتخصيص المعدل، وبالعكس يتزايد المعدل كلما انخفضت نتائج عمليات المشروع عن 50% من الخطة المستهدفة وهكذا...

- النسب الضريبية: حيث يتم تصميمها وتحديدتها بشكل ينسجم مع النتائج المرغوبة، ويتم تحديدها بنسب مئوية تختلف من وعاء الى آخر.

(1) السوداني، عبد العزيز: اسس السياسة المالية، الدار الجامعية للطباعة والنشر، 1996

استخدام الضرائب كأداة تخطيط وتوجيه

بالإضافة الى استخدام الضرائب لجباية المال اللازم للتمويل، فانها تهدف الى تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الاعباء العامة، وتقليل التفاوت بين الطبقات حيث يؤثر التغيير في نسب الضرائب المباشرة على القرض من خلال التأثير على الاستثمار والانتاج، وتؤثر كذلك على الاسعار من خلال تأثيرها على الطلب أو العرض أو كليهما معا.

ارى ان استخدام الضرائب كأداة تخطيط وتوجيه هو ضروري ومن متطلبات التنمية الاقتصادية، ولكن الضرائب في فلسطين هي اداة تخطيط وتوجيه للاقتصاد الاسرائيلي بسبب السيطرة والتبعية شبه الكاملة للاقتصاد الاسرائيلي، اما بخصوص الاعفاءات التي وردت في قانون الضريبة الفلسطينية فلا يوجد أي مراعاة للوضع الفلسطيني، ويجب ربط الاعفاءات بمتوسط دخل المكلف الفلسطيني.

ادراج العقوبات الضريبية ضمن السياسات الضريبية

والذي يحدد هذه العقوبات هو المشرع والذي يعتبرها بدوره اداة ضمان واستقرار للمعاملات الضريبية، والى المدى الذي تتمتع فيه هذه العقوبات من مرونة تجعلها تتشدد تجاه مخالفة معينة وتتساهل تجاه اخرى دون اهمال مبدأ المساواة وعمومية القانون، ولكن تبعا لعناصر المخالفة ودرجة خطورته على الاقتصاد الوطني.

الفرع الثاني: الاهداف العامة للسياسة الضريبية

من خلال استخدام السياسة الضريبية تتمكن الدولة من تحقيق اهداف هامة وهي:

اهداف مالية، اهداف اجتماعية، اهداف اقتصادية، واهداف سياسية.

أولاً: الاهداف المالية: تعتبر الإيرادات المالية عصب الحياة الذي يجعل الدولة بكافة مؤسساتها تقوم بممارسة اعمالها والمقدمة للأفراد في المجتمع، حيث تساهم إيرادات الضريبة في موازنة الدولة مساهمة فعالة لا يستهان بها، مما يجعل الدول تهتم بتلك الإيرادات الضريبية

ومحاولة توظيفها لخدمة السياسة الاقتصادية، وبالتالي تعتبر الحصيلة الضريبية مورد مالي لا غنى عنه لمواجهة الازمات التي قد تتعرض لها الدولة.

ثانياً: الاهداف الاجتماعية: ان الدور الاجتماعي للضريبة نادى به كل من جان جاك روسو في كتابه " العقد الاجتماعي " والح عليه الاديب الفرنسي فولتير، كما اشار المفكر الاشتراكي كارل ماركس الى اهمية استعمال الضرائب لتحقيق العدالة الاجتماعية⁽¹⁾.

فالسياسة الضريبية تسعى لتحقيق الاهداف الاجتماعية من اجل تحقيق العدالة الاجتماعية واعادة توزيع الدخل والقضاء على الطبقة في المجتمع.

والاهداف الاجتماعية التي تسعى السياسة الضريبية الى تحقيقها كثيرة ومتعددة اهمها:

1. اعادة توزيع الدخل بين الافراد من خلال استخدام السياسة الضريبية للشرائح الضريبية في ضريبة الدخل، كذلك فرض ضرائب عالية على السلع الكمالية والترفيهية..... الخ

2. معالجة مشكلة ازمة السكن: وهنا تستخدم السياسة الضريبية في هذا المجال الاعفاءات الضريبية على رأس المال المستثمر في قطاع الاسكان أو من خلال تخفيض الضرائب على الاراضي الموجود بها وحدات سكنية، حيث يشجع ذلك الافراد على بناء وحدات سكنية للاستفادة من هذا الاعفاء، كما يمكن استخدام السياسة الضريبية لحل ازمة السكن من خلال فرض ضرائب مرتفعة على السكنات غير المستأجرة مما يدفع ملاكها من تأجيرها لتجنب دفع ضرائب عالية.

3. توجيه سياسة النسل: حيث تعاني كثير من الدول من مشكلة عدد السكان ارتفاعا او انخفاضاً، وهنا تلعب السياسة الضريبية دورها ففي الدول التي تعاني من ارتفاع في عدد سكانها تقوم الدولة بفرض ضرائب مرتفعة بشكل يتناسب مع اعداد الاسرة، حيث تفرض ضريبة على المولود الثاني اعلى من الضريبة المفروضة على المولود الاول ويتم ذلك بشكل متصاعد، واما الدول التي تعاني من نقص في عدد سكانها تخفض الضريبة

(1) شامية، احمد زهير والخطيب، خالد: المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع 1997

المفروضة على الافراد وتزيد من الاعفاءات الضريبية وتقديم الحوافز التي تشجع الافراد على الانجاب، فمثلا بعض من دول اوروبا والبلدان الاسكندنافية الراغبة بتشجيع النسل تستخدم الضريبة كوسيلة في الاكثار من عدد السكان، وذلك بتقسيم الضريبة على الدخل الى اجزاء متساوية بقدر عدد افراد الاسرة ومعاملة كل جزء بشكل مستقل سواء من حيث التصاعد او من حيث الاعفاء، او اعفاء بعض الدخل الفردية بنسبة متصاعدة مع عدد الاولاد ضمن حدود معينة.

4. تجنب المظاهر الاجتماعية السيئة مثل التدخين وشرب الكحول التي تضر بصحة الافراد، ويمكن للدولة من خلال استخدام السياسة الضريبية ان تعمل على الحد من انتشارها وذلك عن طريق فرض ضرائب مرتفعة على صنعها وبيعها، وفرض ضرائب جمركية مرتفعة على استيرادها.

واري ان اعادة توزيع الدخل صرورية يحتاجها الاقتصاد الفلسطيني، لكن الوضع الاقتصادي المتدهور في فلسطين والسيطرة الاسرائيلية وعدم مراعاة الوضع الفلسطيني ساهم في التأثير السلبي على الاقتصاد الفلسطيني، حيث يلاحظ تباعد واضح بين الطبقة الفقيرة والغنية في المجتمع الفلسطيني.

ثالثا: الاهداف الاقتصادية⁽¹⁾: تقوم الحكومات باستخدام الضريبة لتوجيه سياستها الاقتصادية ولحل الازمات التي قد تتعرض لها وذلك بتشجيع فروع الانتاج الضرورية ومعالجة دورات الكساد، والركود، ومحاربة التكتل والتمركز في بعض القطاعات الانتاجية، وذلك على النحو التالي:

1. استخدام الضريبة لتشجيع بعض النشاطات الانتاجية: وذلك بالقيام باعفاءات للقطاعات الاقتصادية مثل قطاع السياحة والزراعة او الصناعة اما بشكل دائم كما فعل المشرع السوري باعفاء الايراد الضريبي من الضريبة.

(1) - شامية، احمد زهير والخطيب، خالد: المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع 1997

2. استخدام الضريبة لمعالجة الركود الاقتصادي: الدورات الاقتصادية من ركود ورخاء من سمات النظام الاقتصادي المعاصر وهي بدورها تؤثر على الاقتصاد الوطني، وتستخدم الضرائب هنا في حالة الركود والانكماش حيث تقوم الحكومات باستخدام الضرائب كتخفيض ضريبة الدخل، وتخفيض معدلات الضرائب الغير مباشرة وخصوصا تلك المتعلقة بالحاجات الأساسية للمواطنين.

أما في فترة الازدهار يمكن استخدام الضريبة كوسيلة اقتصادية وذلك بتقليل الانفاق الحكومي ورفع الضرائب على الدخل وعلى السلع لتخفيض القوة الشرائية عند الأفراد وكبح الإنفاق الخاص، وتخفيض الضرائب على رأس المال والادخار لتعطي دفعا للمشاريع الإنتاجية من اجل زيادة إنتاجها وانخفاض الاسعار.

3. استخدام الضريبة لمنع التركز في المشاريع الاقتصادية: تسعى معظم الشركات الى الاندماج مع بعضها مما يجعلها قوية ومحتكرة في السوق، وهذا يؤدي الى التركز، ويمكن استخدام الضريبة كوسيلة لمحاربة التركز، وذلك عن طريق فرض ضرائب خاصة على اندماج الشركات التي تتجه نحو التركز، وذلك عن طريق فرض ضرائب خاصة تفرض على كل مرحلة من مراحل الانتاج في الشركات المتجهة نحو التكتل مما يزيد من تكلفة السلعة المنتجة، ويحد بالتالي من التكتل في النشاط الاقتصادي.

وارى ان الضريبة في فلسطين لم تمنع التركز في المشاريع الاقتصادية بل ساهمت في تشجيعه مما ادى الى اغلاق وخسارة مشاريع متعددة بسبب دخول البضائع الصينية الى الاسواق المحلية وبشكل لم يسبق له مثيل في أي وقت مضى، وهنا تأتي اهمية السياسة الضريبية لحماية الصناعات والانتاج والنشاط المحلي وذلك عن طريق فرض ضرائب عالية جداً على انواع ومصادر البضائع المنافسة للبضائع المحلية من اجل تشجيع الاقتصاد المحلي.

4. استخدام الضريبة لتشجيع الادخار والاستثمار: وذلك باستخدام الاعفاءات الضريبية، او تخفيض الضريبة مثلاً على الودائع في صناديق الادخار أو أي استثمار مالي يدعم الاقتصاد الوطني.

5. استخدام السياسة الضريبية في تمويل العمليات التنموية⁽¹⁾: تعتبر الضريبة بند من بنود الإيرادات العامة في موازنة الدولة، والتي تخصص حصيلتها للانفاق على الاغراض التنموية، ويوجد بعض الدول لا تهتم بهذا البند كدول الخليج اذ تعتمد على الإيرادات النفطية بدلا من الإيرادات الضريبية، ويمكن تلخيص السياسة الضريبية في الدول العربية فيما يتعلق بالتنمية بمايلي:

أ. يوجد اختلاف واضح لاهمية الضرائب في الدول العربية، حيث تعتبر مهمة للدول غير النفطية كمصدر مهم لتمويل خطط التنمية الاقتصادية وعدم اهميتها في الدول النفطية.
ب. يجب على الدول العربية النفطية ان تعتمد على تمويل وتوجيه خطط التنمية باستخدام الإيرادات المحلية على اعتبار ان الإيرادات النفطية غير دائمة.

ج. يجب على الدول العربية ان تقوم بترشيد نفقاتها لهدف خدمة التنمية الاقتصادية.
د. على الدول العربية ان تطور من التشريعات والانظمة الضريبية، والاهتمام بها كمورد مهم لتمويل خطة التنمية الاقتصادية، ومواجهة الازمات المالية والاقتصادية المختلفة.

وارى ان خطط التنمية ضرورية واقتصادنا الفلسطيني يحتاج لها، ولكن التخطيط الاستراتيجي في فلسطين شبه مفقود ويجب اخذ التجربة من دول لها تجاربها المتعددة في مثل هذه المجالات وكمثال لذلك اسرائيل كجهة تخطط الى الامام وتخطط لعشرات السنين لخلق والمحافظة على اقتصاد قوي يعتمد على المقومات التي تساعد على بقاءه واستمراره في التقدم والعطاء.

رابعاً: الاهداف السياسية

1. استخدام السياسة الضريبية كوسيلة لمحاربة المحتل، حيث يتمتع افراد المجتمع المحتل عن دفع الضرائب التي تذهب الى ميزانية المحتل ومثال ذلك امتناع الشعب الفلسطيني عن دفع

(1) اليحي، حسين ود. خربوش، حسن: المالية العامة، منشورات جامعة القدس المفتوحة، 1996.

الضرائب واعتبار ذلك مظهرا من مظاهر المقاومة للمحتل خلال الانتفاضة الاولى عام 1989 م⁽¹⁾.

2. تستخدم السياسة الضريبية كوسيلة يستخدمها الافراد بعدم دفع الضرائب للضغط على الحكومة بهدف تطبيق او الغاء قرار معين او محاولة تغيير نظام الحكم فيها.
3. استخدام السياسة الضريبية لتحقيق هدف سياسي معين مع دولة اخرى كفرض ضرائب جمركية على منتجات هذه الدولة او الامتناع من استيراد منتجاتها، ومثال ذلك الوضع القائم حاليا في فلسطين من اغراق للأسواق المحلية بالبضائع الصينية وهنا تأتي أهمية السياسة الضريبية لتشجيع المشاريع التي يحتاجها الاقتصاد الفلسطيني وفرض ضرائب عالية على السلع المستوردة لحماية الصناعات المحلية وتشجيعها على الاستمرار والنهوض بالاقتصاد المحلي.

الفرع الثالث: السياسة المالية المطبقة في المناطق الفلسطينية

اولا: اهم ملامح السياسة المالية المطبقة في المناطق الفلسطينية

حسب بروتوكول باريس الاقتصادي فان السلطة الوطنية تتحكم جزئيا بتكوين الإيرادات في الضفة والقطاع، بالإضافة الى توزيع النفقات والمصروفات، وقد ادى ذلك الى عجز السلطة عن التحكم بالسياسات المالية بشكل تام، حيث يعتمد الاقتصاد الفلسطيني على الاقتصاد الاسرائيلي بالنسبة للقسم الاكبر من المدخولات، ومنها الدخل المتحقق من الضرائب على الواردات وصادرات القوى العاملة الى اسرائيل، وتحول السلطات الاسرائيلية اكثر من 60% من موازنة الانفاق العام للسلطة الوطنية على شكل عوائد ضريبة القيمة المضافة المفروضة على السلع المستوردة من اسرائيل، وضرائب الدخل (تحويلات العمال في اسرائيل) والرسوم الجمركية (الاستيراد عن طريق اسرائيل). وبالتالي فان زيادة الإيرادات الفلسطينية تعني زيادة

(1) علاونة، عاطف: شرعية الضرائب في الاراضي الفلسطينية المحتلة، رام الله، 1992.

الاستيراد من اسرائيل، او العمل الفلسطيني في اسرائيل، بمعنى آخر زيادة التبعية للاقتصاد الاسرائيلي على المدى البعيد (مكحول والبطمة وعطيانى 2001).

اما بالنسبة لتحديد معدلات ضريبة القيمة المضافة ومعدلات الجمارك ورسوم الاستيراد فجميعها مرهونة بالمصالح الاقتصادية الاسرائيلية، والنظام الضريبي كما هو باستثناء بعض التعديلات والتي اقرت كقانون والتي ادخلت على شرائح ضريبة الدخل، وحالياً ومنذ تموز 2006 تم تخفيض نسبة ضريبة القيمة المضافة من 17% الى 14.5% في الاراضي الفلسطينية.

ثانياً: السياسة الضريبية للسلطة الوطنية الفلسطينية

ان نظام الضرائب المبني بشكل جيد ويتلائم مع احتياجات السوق يجب ان يراعي، العدالة والتوازن والاقتصاد والبساطة، بحيث يمكن جباية الضرائب لتمويل الانفاق الحكومي الذي تتبناه الدولة، ويتيح في نفس الوقت الادخار والاستثمار بمعدلات عالية

كما ان نظام الضرائب الجيد يجب ان يكون منافساً للنظم في الدول المجاورة من اجل جذب الاستثمار اليه، وذلك في ظل ازدياد حركة رأس المال التي تشهدها في الوقت الحاضر، وتجدر الإشارة اليه ان بروتوكول العلاقات الاقتصادية الموقع مع اسرائيل وضع عديد من العقوبات امام اعداد وتصميم النظام الضريبي الفلسطيني.

و لقد كان لتوقيع اتفاقية أوسلو بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة اسرائيل اثر على الساحة الفلسطينية بكافة جوانبها السياسية والاقتصادية وما يهم مجال الدراسة هنا هو اتفاقية باريس الاقتصادية التي وقعت بتاريخ 29-4-1994 ونتيجة لهذه الاتفاقيات تسلمت السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحية إدارة الاقتصاد الفلسطيني بما في ذلك قطاع المالية العامة.

وقد ورثت السلطة الوطنية اقتصاد يتسم بالضعف والتبعية شبه التامة للاقتصاد الإسرائيلي، من انعدام البنية التحتية وضعف الأنفاق العام في شتى المجالات، بالإضافة إلى الأوامر العسكرية التي تنظم الحياة الاقتصادية في الضفة الغربية وقطاع غزة وفقاً لمصلحة الاحتلال الاقتصادية.

وقد كان هدف السياسة الضريبية للاحتلال الإسرائيلي محاربة الاقتصاد الفلسطيني وابقائه على حالة التبعية للاقتصاد الإسرائيلي من خلال السياسة الشرسة التي كان يمارسها المحتل و التي كانت تتنافى مع كل القوانين الدولية التي يفهم من خلال نصوصها بأنه يجب ان لا يغتني المحتل من الإقليم الذي احتله نتيجة لفرض الضرائب ويجب ان لا يفتقر الإقليم المحتل نتيجة لفرض الضرائب⁽¹⁾.

الا ان الاحتلال الإسرائيلي قد تجاوز كل ذلك محملا المكلف الفلسطيني عبء ضريبياً ثقيلاً مستخدماً بذلك في الكثير من الأحيان تخميماً جرافياً من قبل اشخاص غير مؤهلين فنياً وخاصة في فترة الانتفاضة الاولى حيث اعتبر الامتناع عن دفع الضرائب عملاً وطنياً واسلوياً لمقاومة الاحتلال.

كل هذا ادى الى رسم صورة مشوهة للضرائب والقائمين عليها في فكر المكلف الفلسطيني واجهتها السلطة الوطنية الفلسطينية مع بداية قيامها بجباية الضرائب من المكلفين الفلسطينيين تجسدت في التهرب الضريبي و من هنا فقد كان لزاماً على السلطة الوطنية العمل على تغيير تلك الصورة المشوهة من خلال بناء سياسة ضريبية تقوم على اسس قانونية اخذة بعين الاعتبار قدرة الاقتصاد واحتياجاته التنموية، بالاضافة الى تخفيف العبء عن المكلف الفلسطيني مع الاخذ بعين الاعتبار مستوى الدخل وحجم الاستهلاك ومعدلات الفقر المرتفعة وحجم الادخار والاستثمار ومستويات الاسعار والاثار الاولى والنهائية والتوجيهية للسياسة الضريبية كأثار غير مباشرة.

وقد اتخذت السلطة الوطنية في سبيل ذلك العديد من الخطوات لتغيير الصورة المشوهة لدى المكلف الفلسطيني من خلال عقد الندوات التي تناقش موضوع الضرائب وبيان اهميتها في الحياة الاقتصادية ودورها في رفع مستوى الرفاه للمجتمع من خلال توفير الايرادات لمقابلة النفقات العامة.

(1) علاونة، عاطف: شرعية الضرائب في الاراضي الفلسطينية المحتلة، رام الله 1992.

ومن اهم ملامح السياسة الضريبية للسلطة الوطنية الفلسطينية

1- اتجاه السياسة الضريبية للسلطة الوطنية الى تخفيف العبء الضريبي على المكلف الفلسطيني عن ما كنت عليه في عهد الاحتلال من خلال الاعفاءات والحوافز الضريبية.

2- تعريف المكلف الفلسطيني بواجباته الضريبية من خلال نشر قوانين الضرائب في الصحف الرسمية حتى يتسنى للمكلف من معرفة الضرائب المستحقة عليه ومواعيد استحقاقها وطريقة تحصيلها ومعرفة نسبها، في حين كانت سياسة الاحتلال الضريبية مبهمة ولم تستند الى معايير علمية او قانونية وتعتمد على التقدير الجزافي الذي كان يثقل كاهل المكلف الفلسطيني. (علونة،1992).

3- عملت السياسة الضريبية للسلطة الوطنية للتأثير على توجهات الادخار والاستثمار والانتاج في القطاع الخاص عن طريق حفز الانتاج المحلي من السلع الاساسية والحد من استيراد السلع المنافسة للسلع المحلية، وفي سبيل ذلك اقرت قانون تشجيع الاستثمار بما يحتويه من اعفاءات ضريبية وجمركية الا انها لم تحقق نجاحا في الحد من الاستيراد او رفع معدلات الادخار او حفز الانتاج المحلي ويرجع ذلك الى عدم الاستقرار السياسي في فلسطين وعمليات الاغلاق والحصار المستمر لمناطق السلطة، مما ادى الى خسائر اقتصادية كبيرة ومما ساعد على ذلك ضيق القاعدة الانتاجية للاقتصاد الفلسطيني ومما يدل على ذلك هو ارتفاع نسبة الايرادات الضريبية والرسوم الجمركية على الواردات الى الايرادات الكلية وبالمقابل انخفاض الايرادات المحلية كضريبة الدخل وضريبة الانتاج وضريبة القيمة المضافة على الانتاج المحلي. (الجعفري،2002).

المبحث الثاني

السياسة الضريبية في مجال الضرائب المباشرة

سياسة ضريبة الدخل

تعتبر ضريبة الدخل اهم انواع الضرائب المباشرة في النظام الضريبي، فالدخل الخاضع للضريبة في العصر الحالي مرتبط باعتبارات اقتصادية وفنية ومالية واجتماعية، والهدف من تحديد الدخل الخاضع للضريبة هو منع تهرب بعض عناصر الدخل من الخضوع للضريبة، ولتقييد السلطات العامة حتى لا تتوسع في فرض الضريبة واخضاع عناصر للدخل وهي غير خاضعة للدخل.

الفرع الاول: مفهوم واساليب الضريبة على الدخل

اولاً: مفهوم الضريبة على الدخل

المعنى اللغوي: كل ما يحصل عليه الفرد من عمله او ممتلكاته من مردود مادي.

المعنى الاقتصادي: الفائض الذي يمكن للانسان الراشد ان يعتبر نفسه قادراً على انفاقه خلال فترة زمنية معينة بدون ان ينقص من قيمة رأس ماله في اول تلك الفترة.

المفهوم الضريبي للدخل يختلف من تشريع الى آخر فهناك:

1. المفهوم الضيق للدخل (نظرية المصدر)⁽¹⁾:

يعبر عن كل قوة نقدية شرائية تتدفق بصورة دورية خلال فترة زمنية معينة يمكن استهلاكها دون المساس بالمصدر.

ويتميز الدخل الخاضع للضريبة وفقاً لهذه النظرية بمايلي:

- الصفة الدورية: أي التجدد في اوقات متعاقبة ومتتالية كراتب الموظف مثلاً.

(1) شامية، احمد و الخطيب، خالد: المالية العامة، مرجع سابق

- بقاء المصدر: أي ان مصدر النشاط الذي ينتج الدخل يجب ان يكون قابلاً للاستمرار والانتاج من جديد.

- الصفة النقدية: بمعنى ان يكون الدخل الذي يحصل عليه الفرد نقدي او قابلاً للتقدير بالنقد.

2. المفهوم الواسع للدخل (نظرية الاثراء):

الدخل وفقاً لهذه النظرية لا يقتصر فقط على الدخل الذي يتصف بالدورية وبقاء المصدر، بل يمتد ليشتمل على مكاسب رأسمالية او حتى عرضية، والتي تؤدي بالتالي الى اتساع الدخل الخاضع للضريبة ولقد تبنت التشريعات الضريبية المعاصرة الدخل وفقاً لهذه النظرية.

ثانياً: اساليب فرض الضريبة على الدخل

1. نظام الضريبة العامة على الدخل: أي فرض الضريبة على مجموع الدخل الذي يناله الشخص من مختلف المصادر مهما اختلفت وتعددت⁽¹⁾.

2. نظام الضرائب النوعية: أي فرض الضريبة على كل فرع من فروع الدخل، ويعتمد هذا النظام على تقسيمات الدخل الرئيسية، فهناك مصدر دخل ناجم عن العمل فيخضع لضريبة الرواتب والاجور وهناك مصدر دخل ناجم عن العمل ورأس المال فيخضع لضريبة الارباح التجارية والصناعية، ومصدر ناجم عن رأس المال فقط فيخضع للضريبة على ريع الاموال المنقولة⁽²⁾.

وسنتعرف في هذا الفصل الى دور ضريبة الدخل في تحقيق الاهداف الاقتصادية التي تسعى السلطة الوطنية جاهدة الى تحقيقها، حيث تعتمد الدول النامية والمتقدمة بشكل خاص على

(1) القيسي، اعد حمود، المالية العامة والتشريع الضريبي، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1997

(2) شامية، احمد و الخطيب، خالد: المالية العامة، مرجع سابق

ضرائب الدخل حيث انها لا تفرق في الغالب بين مصادر الدخل، وتعد ضريبة الدخل والارباح من الضرائب المباشرة.

الفرع الثاني: قانون ضريبة الدخل في فلسطين

اولا: مراحل قانون ضريبة الدخل في فلسطين

مر قانون ضريبة الدخل في فلسطين بمراحل مختلفة:

1. مرحلة الانتداب البريطاني وذلك في الفترة الواقعة ما بين 1918-1948: حيث صدر اول قانون لضريبة الدخل في فلسطين رقم 23 لعام 1941¹، ثم عدل بالقانون رقم 13 لعام 1947 والذي بقي ساري المفعول حتى نهاية فترة الانتداب البريطاني.
2. مرحلة ما بعد الانتداب البريطاني: بعد هذه المرحلة اصبحت الضفة الغربية تحت ادارة الحكم الاردني، حيث صدر القانون المؤقت رقم 50 لعام 1951 وبعد فترة الغي واستبدل بالقانون رقم 12 لعام 1954 والذي استثنى دخل المكلف من الخارج من الضريبة، كم خفض معدل الضريبة التصاعدية وشرائحها²، ثم صدر في العام 1964 القانون رقم 25 لعام 1964 اثناء الحكم الاردني والذي بقي معمولاً به حتى العام 2004. اما قطاع غزة فاصبح تحت ادارة جمهورية مصر العربية وابتقت الادارة المصرية القانون البريطاني رقم 13 لعام 1947.
3. مرحلة الاحتلال الاسرائيلي: بقي العمل بالقانون رقم 25 لعام 1964 في الضفة الغربية مع ادخل بعض التعديلات عليه من قبل الحكم الاسرائيلي، وفي قطاع غزة ابقّت السلطات الاسرائيلية على القانون رقم 13 لعام 1947 مع اجراء بعض التعديلات عليه لصالح السلطات الاسرائيلية.

¹ - مجلة نقابة المحامين الاردنيين، عمان، الملحق الاول، 1995

² - الحيارى، عادل: الضريبة على الدخل العام، مطابع مؤسسة الاهرام، القاهرة، 1968

4. مرحلة السلطة الوطنية الفلسطينية: واستمر العمل بهذين القانونين حتى قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية فقد قامت باجراء بعض التعديلات عليها بما يتناسب والوضع الفلسطيني القائم.

ومن ثم قامت السلطة الوطنية باصدار مشاريع القوانين، ومنها مشروع قانون ضريبة الدخل المقر بالقراءة الاولى والثانية لدى المجلس التشريعي الفلسطيني، واخيرا تم اصدار قانون ضريبة الدخل الفلسطيني الجديد رقم 17 لسنة 2004 والذي بدء العمل به منذ 2005/1/1.

بالنسبة لقانون ضريبة الدخل الفلسطيني رقم (17) لعام 2004 والمطبق حاليا في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة فيشتمل على العديد من الاعفاءات الكلية والجزئية التالية:

(1) اعفاءات كلية وشاملة:

نصت المادة السادسة من هذا القانون نفس الاعفاءات الواردة في قانون ضريبة الدخل رقم (25) لعام 1964، كما ورد في المادة السابعة منح اعفاءات ضريبية بشروط وهي نفسها الواردة في مشروع القانون المقر بالقراءة الاولى من قبل المجلس التشريعي وهي:

1. الارباح الرأسمالية الناتجة عن بيع عقارات او اوراق مالية شريطة ان لا يكون ذلك بصورة دورية ومنتظمة، او ان لا يكون من طبيعة عمله التجارة بذلك.

2. الرواتب والمخصصات التي تدفع للموظفين الدبلوماسيين غير الفلسطينيين الممثلين للبلدان الاخرى في فلسطين شريطة المعاملة بالمثل.

3. الارث، ولا يعفى بعد ذلك الايراد السنوي للممتلكات الموروثة.

4. الجمعيات التعاونية فيما يتعلق بمعاملاتها مع اعضائها.

(2) اعفاءات جزئية:

ورد في المادة (10) اعفاءات شخصية وعائلية وهي كمايلي:

(1) \$3000 للشخص المقيم

(1) \$2500 لكل طالب لغرض التعليم العالي باستثناء من حصل على منحة

(2) \$500 اعفاء اعالة بالاضافة الى الزوجة التي لا تعمل

(3) \$2000 اعفاء ايجار للفرد المقيم

(4) \$5000 اعفاء متعلق بشراء مسكن (لمرة واحدة فقط)

(5) اعفاء الاولاد \$500 لكل ولد مهما بلغ عددهم أي 350 دينار

تم الغاء الاعفاء المقرر عن الرواتب والاجور والذي تبلغ قيمته 20% من الدخل كما ورد في القانون رقم 25 لعام 1964.

ويوضح الجدول رقم (8) تطور الاعفاءات الضريبية (العائلية والشخصية) من 1964 - 2004

جدول رقم (8): تطور الاعفاءات الضريبية (العائلية والشخصية) من 1964 - 2004

الرقم	البيان	قانون رقم 25 لعام 64 بالدينار	القانون المعدل في 99/1/1 بالشيك والثانية بالدينار	مشروع القانون القراءة الاولى والثانية بالدينار	قانون رقم 17 لعام 2004 بالدولار
1.	الاعفاء الشخصي	150	4200 أي ما يعادل 764 د	1500	3000 (يعادل 2100 د)
2.	اعفاء الزوجة	100	2520 (يعادل 458 د)	500 دينار	500 (يعادل 350 د)
3.	اعفاء الاولاد	25 للولد الاول 20 للولد الثاني 15 للولد الثالث 10 للولد الرابع حد اعلى اربع اولاد	840 عن كل ولد أي 153 د على ان لا يزيد عددهم عن 5 اولاد	500 لكل ولد مهما بلغ عددهم	500 لكل ولد مهما بلغ عددهم أي 350 د
4.	الدراسة	200 للجامعي	4200 اي 764 د عن الابن الطالب	2500	2500 أي 1750 د
5.	الاعالة	50 كحد اعلى	1260 للمعال أي 229 د	500 لكل معال	500 لكل معال أي 350 د
6.	الراتب	15% على ان لا تزيد عن 200 د	20% على اطلاقها	35%	غير معفى من الضريبة

الرقم	البيان	قانون رقم 25 لعام 64 بالدينار	القانون المعدل في 99/1/1 بالشيكل	مشروع القانون القراءة الاولى والثانية بالدينار	قانون رقم 17 لعام 2004 بالدولار
7.	الايجار	لا ينزل بدل ايجار	50% من الايجار لغاية 8000 شيكل و 25% من الايجار لما يزيد عن 8000 شيكل	1800 كحد اقصى في السنة	2000 كحد اقصى في السنة أي 1400 د
8.	العمليات الجراحية او الاستشفاء	لا تنزل من الدخل	لا تنزل نفقاتها من الدخل	تنزل على ان لا تزيد عن مقدار الدخل الخاضع للضريبة	تنزل على ان لا تزيد عن معدل الدخل الخاضع للضريبة

المصدر: قانون ضريبة الدخل رقم 25 لعام 1964

مشاريع القانون (القراءة الاولى والثانية) المجلس التشريعي

قانون ضريبة الدخل الفلسطيني رقم 17 لعام 2004

* سعر الشيكال مقابل الدينار حسب سعر الصرف (الدينار تراوح ما بين 5.498 شيكل و 5.50 شيكل)

وبامعان النظر في هذه التطورات نلاحظ ان ما ورد في القراءة الاولى والثانية افضل بكثير من ما ورد في التعديلات المطبقة على السنوات، 95.96.97 اما بالنسبة للاعفاء المتعلقة بالاولاد فان ماورد في القانون رقم 17 لعام 2004 هو افضل من ما ورد في التعديلات، اما ماورد في القراءة الاولى والثانية بالنسبة لاعفاء الاولاد فان دل على شيء انما يدل على انه مشجع لسياسة الانجاب وزيادة حجم الاسرة.

وتلعب هذه الاعفاءات دوراً فاعلاً في تحقيق الاهداف الاقتصادية، اذ تؤدي الى زيادة دخل الفرد بعد خصم الضريبة عليه وهذا يؤدي الى زيادة ما يتم تخصيصه للاستهلاك والادخار والالذان يعتبران من المقومات الاقتصادية الهامة.

ثانيا: دور قانون ضريبة الدخل في تحقيق الاهداف الاقتصادية

يقوم المشرعين الضريبيين بتحديد معدلات الضريبة من فترة الى اخرى، وتعكس المعدلات الضريبية خطة الدولة الاقتصادية والمالية ومستوى معيشة الافراد، كما ان موازنة الدولة وحجم نفقاتها يلعب دورا في تحديد معدلات الضريبة.

وتعتبر المعدلات الضريبية اداة مهمة من الادوات التي تستخدمها السياسة الضريبية في تحقيق اهدافها وبما يخدم الاقتصاد الوطني.

وتقسم المعدلات الضريبية التي يمكن فرضها الى⁽¹⁾:

1) حسب طريقة حسابها وتطبيقها: فهناك معدلات ضريبة نسبية والتي يتم حسابها بفرض نسبة مئوية على الدخل الخاضع للضريبة بغض النظر عن قيمة الدخل، الا ان هذه الطريقة لا تحقق العدالة بين الافراد لان المكلف الضريبي الفقير يخضع لنفس النسبة التي يخضع لها المكلف الغني.

وهناك معدلات ضريبة تصاعدية وهي على نوعين:

أ) التصاعد بالطبقات بمعنى ان لكل طبقة سعر ضريبي معين.

ب) التصاعد بالشرائح أي ان لكل شريحة ضريبية سعر ضريبي معين يرتفع بالانتقال من شريحة الى اخرى.

وتعمل هذه الطريقة على تحقيق العدالة والمساواة بين الافراد وتقليل التفاوت بين الفقراء والاغنياء، الا ان نسبة الشرائح في القانون الفلسطيني رقم 17 لعام 2004 لها آثار سلبية على اصحاب الدخل المحدود، وهذا واضح في قانون ضريبة الدخل الفلسطيني رقم 17 لعام 2004 وبيين الجدول أدناه الشرائح الضريبية المعمول بها منذ 2005/1/1

(1) صبري، نضال رشيد: محاسبة ضريبة الدخل، مرجع سابق

النسبة %	الدخل الخاضع للضريبة بالدولار الأمريكي
8%	1-10000
12%	10001-16000
16%	ما زاد على ذلك

المصدر: المادة (14) من قانون ضريبة الدخل الفلسطيني رقم (17) لعام 2004

(2) حسب شخصية المكلف: حيث تطبق المعدلات الضريبية التصاعدية على المكلف الطبيعي، وتطبق الضرائب النسبية على المكلف المعنوي كالشركات المساهمة وقد تكون متنوعة حسب اختصاص عمل الشركة المساهمة بحيث تكون غير شخصية مما يعني عدم تمتعها بالاعفاءات الشخصية والعائلية التي يحصل عليها المكلف الطبيعي.

(3) حسب تعددها: بمعنى ان يتم فرض معدل واحد لكافة الدخل الخاضعة للضريبة او فرض معدلات مختلفة وذلك بالتمييز بين الدخل ومصادرها، وهذا مرتبط بالسياسة الضريبية اذ يمكن التمييز بين الدخل التي مصدرها من قطاع العقارات مثلا عن الدخل التي مصدرها رواتب الحكومة، كما يمكن التمييز في معدلات الضريبة على نفس الدخل مثل الضريبة المفروضة على القطاعات الاستثمارية (المعدلات التمييزية) بحيث يمكن التمييز بين معدلات الضريبة على الشركات الاستثمارية حسب النشاط الاقتصادي الذي تمارسه.

وتشير الاحصائيات الى ان نسبة ضرائب الدخل والارباح من الايرادات المحلية للسلطة الفلسطينية كمايلي⁽¹⁾: في سنة 1995 بلغت 12%، 1996 بلغت 9%، سنة 1997 بلغت 13%، سنة 1998 و 1999 انخفضت الى 10% اما في العام 2000 توصل انخفاض نسبة مساهمتها لتصل الى 8% ثم عادت وارتفعت في العام 2001 الى 16%، اما في سنة 2002 بلغت 8%، في سنة 2003 بلغت 5%، في سنة 2004⁽²⁾ بلغت 4%.

ويتبين من هذه الاحصائية ان نسبة ضرائب الدخل والارباح منخفضة نسبيا اذا ما قورنت مع الدول المتقدمة والسبب في ذلك يرجع الى عدة عوامل منها:

(1) الجوهري، منى: الترتيبات الجمركية الفلسطينية الاسرائيلية، كانون اول 1995، ماس.

(2) عبد الرازق، عمر: هيكل الموازنة العامة الفلسطينية، كانون اول 2002 ماس

أولاً: انخفاض مستوى الدخل لغالبية السكان عن حد الإعفاء المقرر بالنسبة لضرائب الدخل، مما يؤدي إلى سريان نطاق الضرائب على فئة قليلة من السكان، وذلك على العكس من الضرائب غير المباشرة والتي تتميز بطابعها الذي يسمح بالتوسع في فرضها⁽¹⁾.

ثانياً: انخفاض مستوى الوعي الضريبي لدى المكلفين في فلسطين بسبب عدم تقبلهم في فرض إجراءات إدارية وتنظيمية على قدر كبير من التعقيد أو لعدم تقديرهم لأهمية الانفاق العام.

ثالثاً: عدم توافر الأجهزة الضريبية ذات الكفاءة العالية لتطبيق أحكام القانون وحصر المكلفين وتقدير الضرائب المستحقة عليهم وتحصيلها.

رابعاً: النظرة العدائية للضرائب بسبب إجراءات الاحتلال الإسرائيلي والتي تسببت في النفور والتهرب من دفع الضرائب المستحقة، ووراثته السلطة الوطنية للكادر الفني الذي كان يعمل في إدارة الإيرادات العامة والذي كان يعرف بالإدارة المدنية، ولم يكونوا يتمتعون بالمؤهلات الفنية اللازمة⁽²⁾.

ومن هنا نرى بأن ضريبة الدخل تساهم بطريقة مباشرة وغير مباشرة في تحقيق الأهداف الاقتصادية في فلسطين ولكن في نفس الوقت لا يمكن القول أنه يمكن الاعتماد عليها كلياً إذ أن نسبة مساهمتها في الإيرادات المحلية منخفضة إذا ما قورنت بنسبتها من الإيرادات من الضرائب غير المباشرة.

ثالثاً: آلية تحقيق الآثار الاقتصادية لمعدلات ضريبة الدخل:

1) فرض معدلات ضريبية تمييزية تساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية، ولأجل تحقيق هذه الأهداف لابد من الاهتمام بما يلي⁽³⁾:

أ) تصميم هيكل للتمييز في معدلات ضريبة الدخل على اعتبار أنها أداة مهمة من أدوات تنشيط الاستثمار الخاص.

(1) حشيش، عادل أحمد: اقتصاديات المالية العامة، الاسكندرية، مؤسسة الثقافة الجامعية، 1983

(2) عبد الرازق، عمر: هيكل الموازنة العامة الفلسطينية، كانون أول 2002 ماس

(3) عثمان، سعيد عبد العزيز: النظم الضريبية، الدار الجامعية 2000

ب) ان لا يقتصر التميز في سعر الضريبة بين الانشطة الاقتصادية غير المرغوبة ن ولكن يجب ان يمتد التميز الى الانشطة الاقتصادية المرغوبة وذلك لزيادة فاعلية الضريبة لتحقيق اهدافها.

ج) ان يصاحب التميز في معدلات الضريبة على الانشطة الاقتصادية المرغوبة زيادة معدلات الضريبة على ارباح الانشطة الاقتصادية غير المرغوبة.

2) استخدام الحصيلة الضريبية في دعم الاقتصاد الوطني ومعالجة المشاكل الاقتصادية: حيث ان الضرائب تعتبر من اهم الموارد المالية للدولة وبند مهم من الايرادات العامة للدولة والتي يجب على الدولة ان تستخدمها بتخصيص نسبة منها لدعم وتطوير المشاريع الاقتصادية.

ان تخفيض معدل ضريبة الدخل يمكن ان يكون له آثار ايجابية على الاقتصاد الوطني حيث يعمل على زيادة انتاجية الافراد نتيجة زيادة دخولهم بعد خصم الضريبة، كما تؤدي الى اتجاه المستثمري الى زيادة استثماراتهم نتيجة لارتفاع ارباحهم وهذا بدوره يؤدي الى خلق فرص عمل والحد من ظاهرة البطالة.

3) استخدام المعدلات الضريبية كاداة لحماية وتشجيع الصناعة الوطنية: وذلك بتخفيض المعدلات الضريبية على ارباح الشركات الوطنية وفرض ضرائب مرتفعة على السلع المستوردة والمنافسة للسلع الوطنية.

اما فيما يتعلق بالتنازلات المسموح بها في قانون ضريبة الدخل فتعتبر من العوامل الهامة للاستثمار والحد من الآثار السلبية للضريبة من خلال المعاملة الضريبية للخسائر، كما ان منح هذه التنازلات يؤدي الى تعزيز الرضا لدى الافراد من دفع الضريبة الامر الذي ينعكس بالايجاب على خزانة الدولة ورفع مستوى المعيشة للافراد من جراء زيادة الدخل بعد خصم الضريبة المستحقة عليهم.

بالنسبة للمعاملة الضريبية للخسائر يوجد نوعين من ترحيل الخسائر وهما⁽¹⁾:

(1) الترحيل الى الخلف: وهذا النوع يقلل من حجم المخاطرة للمستثمر وتحفيز القدرة على الاستثمار، اذ تقوم مصلحة الضرائب في السنة التي تحققت فيها الخسائر برد ما حصلته من ضريبة في السنوات السابقة على ما يعادل مقدار الخسارة، وهذه الطريقة تعتبر ايجابية بالنسبة للشركات الاستثمارية القديمة، الا انها سلبية بالنسبة للشركات الجديدة التي قد تحقق خسائر في مراحل الانتاجية الاولى، وهذه الطريقة من الصعب تطبيقها في الدول النامية لقلة ايراداتها.

(2) الترحيل الى الامام: وتعتبر هذه الطريقة أفضل للدول النامية ويمكن تطبيقها لجميع المشاريع القديمة والجديدة وهذا يعطي حافزاً قوياً للاستثمار، وقد اتجه المشرع الضريبي الفلسطيني الى هذه الطريقة، بحيث يتم ترحيل الخسائر لمدة 5 سنوات وهي مدة طويلة بالنسبة لمتخذي القرار الاستثماري الامر الذي يكون حافزاً لهم لاتخاذ قرار الاستثمار.

يوجد في فلسطين تهرب ضريبي ملحوظ لعدة اسباب منها الفكرة الموروثة من الاحتلال عندما تم محاربة دفع الضرائب، وعدم وجود الوعي الضريبي لدى المكلف الفلسطيني، وكذلك الانفصال بين ضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة، حيث يتهرب المكلف من ضريبة القيمة المضافة بهدف اخفاء دخله وعدم اظهار الدخل الحقيقي للتهرب من ضريبة الدخل، لذلك يفضل التنسيق والتعاون بين دائرة ضريبة الدخل مع دائرة ضريبة القيمة المضافة للحد من التهرب، وخلق طرق متنوعة لتحفيز المكلف الفلسطيني على دفع الضريبة.

الفرع الثالث: سياسة ضريبة الدخل في مجال تشجيع الاستثمار

قانون تشجيع الاستثمار

تهدف قوانين تشجيع الاستثمار بشكل عام الى تنمية الاقتصاد واستقراره، وذلك من خلال الحوافز التي تشجع المستثمر المحلي وتعمل على استقطاب رؤوس الاموال الاجنبية، الا

(1) عثمان، عيد عبد العزيز: النظم الضريبية، مرجع سابق

ان الامر يختلف في المناطق الفلسطينية ويعود ذلك الى الهيمنة الاسرائيلية، والتي عملت على نهب الموارد الاقتصادية في فلسطين وجعلها سوقاً للمنتجات الاسرائيلية، وقد ادى ذلك الى حدوث تشوهات في الاقتصاد الفلسطيني ومن اهمها التبعية للاقتصاد الاسرائيلي في مجال الاستخدام، والتجارة الخارجية، وخدمات البنية التحتية، والضعف في القاعدة الانتاجية.

الا ان استقرار الاوضاع الداخلية والحديث عن العملية السلمية قد يهيء المجال للاستثمار ويجاد مناخ اقتصادي مستقر وبيئة استثمارية ملائمة، وبالتالي تحقيق اهداف قوانين تشجيع الاستثمار من خلال جذب رؤوس الاموال الاجنبية والعربية الى المناطق الفلسطينية، وتشجيع المستثمر المحلي على الاستثمار في فلسطين عن طريق زيادة ثقته بالاستثمار الداخلي⁽¹⁾.

مقومات الاستثمار في فلسطين

يوجد عدة مقومات للاستثمار في فلسطين ومنها:

اولاً: المقومات الاقتصادية

أ) وهي المقومات الطبيعية والتاريخية وتحتل فلسطين موقعا استراتيجيا، الا ان الاحتلال الاسرائيلي عمل على تقسيمها مما حد من حرية التنقل فيها، وتتميز فلسطين ايضا بمقومات سياحية (تاريخية، دينية، طبيعية)، ففيها اهم المقدسات للاديان الثلاثة بالاضافة الى مناخها المعتدل مما يجعل منها بيئة خصبة للاستثمار السياحي.

ب) البنية التحتية: حيث ازدادت منذ تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك من خلال تمويل شبه كلي من الدول المانحة، كما عملت السلطة الوطنية على تطوير خدمات البنية التحتية من خلال تخصيص بعضها مثل الاتصالات والكهرباء.

(1) مكحول، باسم: الاستثمار والبيئة الاستثمارية في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله: معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). 2002.

ج) وجود مؤسسات التمويل والسوق المالي: ازدادت اعداد البنوك بعد عام 1994، حيث وصل عدد البنوك حتى الربع الثاني من عام 2005⁽¹⁾ (22) بنكاً، وقد انتهجت السلطة سياسة تشجيع نمو البنوك الوطنية، فقد سمحت سلطة النقد لبعض المصارف بزيادة عدد فروعها ليصبح عدد الفروع (137) فرعاً توزعت على المحافظات الفلسطينية كافة، منها (99) فرع في المحافظات الشمالية و (38) فرع في المحافظات الجنوبية، مع العلم أنه عند تشكيل سلطة النقد الفلسطينية لم يكن سوى بنكين وطنيين لهما (14) فرعاً. كما ازدادت الودائع البنكية، حيث بلغ اجمالي الودائع لدى المصارف خلال الربع الثاني من 2005 حوالي 4609 مليون \$ مسجلة بذلك ارتفاعاً بنسبة 3.7% مقارنة بالربع الاول من نفس العام، كما حافظت التسهيلات الائتمانية على اتجاهها التصاعدي منذ الربع الرابع للعام 2003، فخلال الربع الثاني من عام 2005 سجلت ارتفاعاً بنسبة 4.8% مقارنة بالربع الاول ليبلغ نحو 1673.3 مليون \$ منها 488 مليون \$ من المصارف الوطنية، واستحوذت المصارف الوافدة على 1185.2 مليون \$، اما بالنسبة لتوزيع محفظة التسهيلات⁽²⁾ على القطاعات الاقتصادية بما فيها التسهيلات الممنوحة للقطاع العام فقد تبين ان التسهيلات الممنوحة للتجارة العامة تشكل 19.2%، اما قطاع الانشاءات 10.1% اما التسهيلات الممنوحة للخدمات والمرافق العامة فتشكل 9.8%، اما للصناعة والتعدين فتشكل 5.9% وهذا دليل على زيادة دور البنوك في تمويل الانشطة الاقتصادية،

كما تأسس في فلسطين سوق للاوراق المالية والتي بدأت عملها في شباط 1997 والتي تهدف الى استقطاب رؤوس الاموال الاجنبية وحشد المدخرات المحلية.

د) المقومات البشرية: يتميز المجتمع الفلسطيني بالفتوة حيث ان نصف السكان في الفئة العمرية الشابة، اضافة الى ارتفاع مستويات التعليم فيه.

(1) سلطة النقد الفلسطينية: النشرة الاحصائية، اعداد مختلفة

(2) المراقب الاقتصادي والاجتماعي، رام الله، ماس، العدد (3)

ثانياً: المقومات القانونية

تعمل القوانين والتشريعات على تنظيم النشاط الاقتصادي، وتلعب دوراً خاصاً في الاستثمار، والقوانين توضح شروط الاستثمار من حيث الترخيص والبيئة، وبدء العمل، والاستيراد والتصدير، والضرائب والرسوم المستحقة.

والمقومات القانونية تتألف من الأنظمة والتشريعات السائدة والجهاز التنفيذي الذي يتولى تنفيذ الأنظمة، والتشريعات والجهاز القضائي الذي يتولى حل النزاعات.

والقاعدة الاقتصادية تقول ان رأس المال جبان فوجود وتوفير الاستقرار السياسي والاقتصادي يخلق ويهيئ المجال لتشغيل رأس المال وخلق المشاريع التي يحتاجها المجتمع، ولكن فلسطين من ناحية اقتصادية تعاني من عدم الاستقرار وكذلك عدم استتباب الأمن والاقتصاد الى الاستقرار السياسي الذي يشكل حجر الأساس والمقدمة للتطور الاقتصادي، فعلى الرغم من الأهمية التاريخية والدينية والموقع الجغرافي لفلسطين إلا ان كل هذا لا يساوي شيئاً في ظل تدهور الظروف الأمنية و الأوضاع السياسية والاقتصادية، فمثلاً سوق فلسطين للأوراق المالية كسوق يساهم بشكل كبير في مجال الأعمار الاقتصادي وما نراه اليوم من تراجع أسعار الأسهم بشكل كبير زاد من الأزمة الاقتصادية.

بالنسبة للمقومات القانونية تتوافر هذه المقومات في فلسطين من خلال الأنظمة والقوانين المنظمة للأعمال الاقتصادية، ولكن الخلل يكمن في تنفيذ هذه القوانين بسبب ضعف القضاء الفلسطيني ومثال ذلك المادة (39) من قانون ضريبة الدخل رقم 17 لعام 2004 والمتعلقة بالعقوبات والتي توقع على كل من حاول أو ارتكب أو حرض أو اتفق أو ساعد غيره على التهرب من الضريبة، وذلك بفرض الغرامة أو الحبس حسب الواقعة ولكن كما قلنا ضعف القضاء الفلسطيني في تنفيذ مثل هذه العقوبات ووجود الفلتان الأمني يساعد ويزيد من حالات التهرب الضريبي وكل ذلك بطبيعة الحال يؤثر بشكل مباشر على الإيرادات الضريبية والتي تشكل الرافد الرئيسي لخزانة الدولة.

تشجيع الاستثمار حسب قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني

قامت السلطة الوطنية الفلسطينية بإصدار قانون تشجيع الاستثمار لسنة 1995، وقامت بتعديله بالقانون رقم (1) لسنة 1998 ويقدم هذا القانون نوعين من الحوافز:

(1) حوافز مادية على شكل إعفاءات جمركية وضريبية

(2) حوافز إجرائية تشمل ضمانات عدم التأميم وعدم المصادرة إلا في حالات المصلحة العامة مع تعويض صاحب الملك، وحرية تحويل رأس المال المستثمر والأرباح المتحققة، وضمان آلية لحل النزاعات وعدم التمييز بين المستثمرين.

البيئة الاستثمارية في الأراضي الفلسطينية

نظرا لتطور الأحداث السياسية وما واكبها، فتحت السلطة الوطنية المجال الاستثماري في مختلف القطاعات الاقتصادية حسب ما نص عليه قانون الاستثمار الفلسطيني رقم " 1 " لعام 1998، لتشجيع الاستثمار في فلسطين وهذا القانون يعتبر الإطار التشريعي الذي يكفل للمستثمرين الفلسطينيين وغير الفلسطينيين الحماية اللازمة والضمانات الضرورية للأموال المستثمرة ويسهل عليهم اتخاذ قراراتهم بهذا الشأن. و اشتمل القانون المذكور على العديد من الحوافز والإعفاءات الممنوحة للمستثمرين كما نص القانون على إنشاء هيئة عامة للاستثمار تسمى الهيئة الفلسطينية العليا لتشجيع الاستثمار وتتمتع هذه الهيئة بشخصية اعتبارية مستقلة وأوكل القانون لهذه الهيئة وضع السياسات الاستثمارية وإصدار الموافقات على كل المشاريع الاستثمارية، بما يضمن تحقيق التنمية الاقتصادية في فلسطين وفق الأهداف والبرامج والأولويات المستهدفة.

وأهم الامتيازات الممنوحة للمستثمرين ما يلي:

1. إن قانون الاستثمار الفلسطيني لا يستثني أي مستثمر فلسطيني كان أم عربيا أم أجنبيا من التمتع بمزاياه⁽¹⁾.
2. كما أن القانون يمكن المستثمرين من الاستثمار في أي مشروع من كافة القطاعات الاقتصادية بفلسطين.
3. الإعفاء من ضريبة الدخل والرسوم الجمركية وضريبة الشراء المفروضة على الآلات والمعدات والمواد الأولية ولمدة خمس سنوات مقطوعة وتخفيض في نسبة الضرائب على صافي الأرباح حسب حجم رأس مال المشروع لمدة تصل 20 عاما إضافية.
4. إعفاء الموجودات الثابتة للمشروع عن الجمارك والضرائب وكذلك قطع الغيار المستوردة وتتمتع بنسب تخفيضات ضرائبية وجمركية.
5. منح إعفاءات استثنائية إضافية للمشاريع التي يكون 25% من إنتاجها أو أكثر مخصص للتصدير بشرط أن لا تتفقت القيمة المضافة الوطنية في منتجاتها عن 30% عن التكلفة الإجمالية وافر القانون حوافز إضافية للمشاريع الزراعية المعدة للتصدير.
6. كفل القانون عدم المساس بالحقوق الجوهرية للمستثمر مهما كانت جنسيته حيث حظر تأميم أو مصادرة أي استثمار مهما كانت جنسيته أو أي إجراء يحرم المستثمر من السيطرة على مشروعه دون موافقته.
7. يمنح المستثمر غير الفلسطيني حق الإقامة الدائمة وفقا للقوانين السارية ويمنح هذا الحق للفنيين والخبراء العاملين في المشروع، أما الفلسطيني المغترب والذي يقوم بتقديم مشروع في أحد المجالات يحصل على جمع شمل وبطاقة هوية.
8. يضمن القانون حرية تحويل دون أي قيود للأموال سواء رأس المال أو الأرباح أو الأجور...الخ والحرية التامة في انتقال العملات الصعبة.

(1) المادة (6) فقرة (أ) من قانون الاستثمار الفلسطيني

9. تتمتع المشاريع بالضمانات والتأمينات ضد الأخطار الغير اقتصادية المختلفة.
10. يحق لصاحب المشروع المستفيد من أحكام هذا القانون بيع الأصول الثابتة المعفاة إلى مشروع آخر بنفس الامتيازات شريطة موافقة هيئة الاستثمار على ذلك.
11. إذا تم نقل المشروع من منطقة لأخرى يستفيد المشروع من الامتيازات الجديدة للمنطقة الأفضل.
12. تمارس جميع الاستثمارات نشاطاتها طبقاً للترخيص الممنوح لها دون تمييز قائم على الجنس أو العرق أو الدين سواء عند استخدام موظفين محليين أو عند شراء احتياجاتها.
13. يمكن القانون أصحاب رؤوس الأموال ذات الحجم الصغير من الاستفادة من ميزاته.
14. في مجال حل النزاعات فإن المحاكم الفلسطينية هي صاحبة الصلاحية والولاية في حل المنازعات ويحق لأي من الطرفين المتنازعين ان يحيل النزاع إلى تحكيم مستقل ملزم.
15. المساعدة في الحصول على القروض بشروط ميسرة من جهات الإقراض والمساعدة في الحصول على المعلومات والإحصائيات عن الإنتاج والأسواق والمساعدة وتوفير خدمات البلدية.
16. تسهيل إجراءات التسجيل من الدوائر الحكومية دون الدخول في الروتين الحكومي، كما يسهل القانون حركة المستثمرين داخل وخارج البلاد.
17. نص القانون أن المصادقة الاستثمارية صالحة لمدة ستة شهور من تاريخها ويفقد صاحب المشروع هذه المصادقة إذا لم يبدأ في تنفيذ المشروع خلال تلك الفترة والمصادقة الاستثمارية لا تغني عن الحصول على كافة التراخيص والمستندات الأخرى.
- ويلاحظ ان الامتيازات الممنوحة لتشجيع الاستثمار في قانون استثمار الفلسطيني قد شجعت الاستثمار للمشاريع القادمة من الخارج ولم تأخذ المشاريع الفلسطينية الموجودة اساسا في

الأراضي الفلسطينية نصيبها من التشجيع والامتيازات التي حصلت عليها المشاريع القادمة من الخارج، ومثال على ذلك (باديكو) شركة قادمة من الخارج حصلت على امتيازات واسعة للاستثمار لكن هناك تخوف من خروج باديكو من فلسطين في ظل الاستمرار في التدهور الحاصل على الصعيدين السياسي والاقتصادي وهذا سيؤثر بشكل مباشر على الاقتصاد وسيخلق كارثة اقتصادية وسيؤدي إلى ارتفاع معدلات البطالة.

اختيار المشروع الاستثماري والتوزيع القطاعي والجغرافي للاستثمار في الضفة الغربية وقطاع غزة

تمهيد

شهد الاستثمار تزايداً مطرداً منذ سنة 1994 مقارنة بالسنوات السابقة لقدم السلطة الفلسطينية، وذلك لتزايد اهتمام السلطة الوطنية والدول المانحة بتطوير البنية التحتية.

يختار المستثمر فكرة الاستثمار حسب قدراته ورغباته والدراسة الواقعية ومن حالات استثنائية يمكن توجيه الاستثمار حسب احتياجات المنطقة وأولويات خطة التنمية حسب قوائم المشاريع المقترحة من هيئة الاستثمار وتوزيعها على القطاعات الاقتصادية المختلفة حسب خطة تشجيع الاستثمار وأولوياته في المنطقة.

وعلى الرغم من ارتفاع معدلات النمو في الاستثمار في غير المباني (الآلات والمعدات) فإن هذه الاستثمارات لم تكن كافية لتغطية النقص في قيمة الأصول الثابتة الناجم عن الاهتلاك، فقد كان صافي الاستثمار سالباً في القطاع الصناعي، إذ بلغ - 31.4 مليون \$ في عام 1999 و- 15.3 مليون \$ عام 1998 (ماس - المراقب الاقتصادي، عدد 7، 2000)

التوزيع القطاعي للاستثمار

يلاحظ أن 64% من الاستثمار يوجه لقطاع المباني في الضفة الغربية و 65% في قطاع غزة.

اما الاستثمار في الآلات والمعدات فقد بلغت نسبته 30 %، تنخفض الى 28% في الضفة الغربية و 26% في قطاع غزة.

اما الشكل الثالث من اشكال الاستثمار، فهو التغير في المخزون حيث يشكل 6% من حجم الاستثمار وينمو بمعدلات متسارعة (58% في الضفة الغربية وقطاع غزة).

ومن التسهيلات التي منحها قانون تشجيع الاستثمار ما يلي:

أ. التسهيل على المستثمر في الحصول على التراخيص اللازمة والتسجيل في الدوائر المعنية.
ب. التسهيل على المستثمر في الحصول على خدمات الاستثمار من قطع أراضي ووسائل اتصال وخدمات بلدية ... الخ.

ت. التسهيل على المستثمر المغترب في الحصول على إقامة بالوطن وتصاريح زيارة ودخول إسرائيل ومن حالة تنفيذ مشروعه الاستثماري يحصل على جمع شمل وبطاقة هوية هو وأفراد عائلته بل ومنحه بطاقة VIP لإدارة مشاريعه الاستثمارية.

اما حالياً فلا يوجد مثل هذه التسهيلات.

ث. الحصول على القروض بشروط ميسرة ومن جهات الإقراض.

المشاريع الاستثمارية التي صادقت عليها هيئة تشجيع الاستثمار

كما هو معلوم فقد بدأ تطبيق قانون تشجيع الاستثمار سنة 1995، حيث تم تقديم الحوافز المادية والاجرائية للمستثمرين المحليين والاجانب على حد سواء، ويوضح الجدول رقم (10) اعداد المشاريع الاستثمارية المستفيدة من قانون الاستثمار في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة للعام 2005:

جدول رقم (10): اعداد المشاريع الاستثمارية المستفيدة من قانون الاستثمار في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة للعام 2005

الضفة الغربية						
حزيران			آذار			النشاط
رأس المال \$	اجنبي	محلي	رأس المال \$	اجنبي	محلي	
792247	0	2	325769	0	1	صناعي
0	0	0	158391	0	1	خدمات
0	0	0	854455	0	2	صحي
0	0	0	0	0	0	زراعي
792247	0	2	1338615	0	4	المجموع
قطاع غزة						
226364	0	1	666988	0	2	صناعي
0	0	0	0	0	0	خدمات
0	0	0	0	0	0	صحي
0	0	0	0	0	0	زراعي
226364	0	1	666988	0	2	المجموع
1018611	0	3	2005603	0	6	المجموع الكلي

المصدر: الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار، رام الله، فلسطين، 2005

ويشير الجدول اعلاه الى تراجع عدد المشاريع المستفيدة من قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني في الربع الثاني من عام 2005 من 6 مشاريع الى 3 فقط وان اثنين منها في الضفة وواحد في غزة وانخفضت قيمة رأس المال لهذه المشاريع بنسبة 50% من حوالي 2 مليون \$ الى 1 مليون \$، وتجدر الإشارة الى ان نصيب المشاريع المستفيدة من القانون والتي تستهدف القطاع الزراعي قليل جداً، وهذا يتطلب اجراءات خاصة تجاه دعم القطاع الزراعي وخاصة انه مستهدف من قبل الاجراءات الاسرائيلية من تجريف ومصادرات، وحرمان المزارعين من الوصول الى اراضيهم وغير ذلك من الانتهاكات.

القطاعات الواعدة للاستثمار⁽¹⁾:

(1) السياحة: تمتلك فلسطين مقومات سياحية عالية وخاصة توفر الاماكن الدينية، الا ان الممارسات الاسرائيلية حالت دون استغلال هذه الميزة. لذا فان من المهم العمل على وضع السياسات المناسبة لتحقيق المتطلبات الضرورية لوضع فلسطين على الخريطة السياحية الاقليمية والدولية، واهم ما يميز النشاط السياحي هو تعدد الترابطات الامامية والخلفية من الانشطة المكملة التي يخلقها النشاط الاقتصادي وتشمل: خدمات السياح بما في ذلك المطاعم والفنادق، ومراكز الترفيه وخدمات السفر والصناعات التقليدية.

(2) الزراعة: على الرغم من شح الموارد الزراعية المتاحة للاستخدام في المناطق الفلسطينية، وبخاصة الارض ومياه الري الا ان هنالك فرصا واعدة للاستثمار، ومنها تركيز الاهتمام بالاصناف القابلة للتصدير، كما ان هنالك نقصا كبيرا في انتاج اللحوم ومدخلات صناعة الالبان، مما يخلق فرصا استثمارية في انتاج اللحوم، كذلك فان صناعة الالبان تعتمد بشكل كبير على الحليب المستورد، وفي هذا المجال توجد امكانية للاستثمار في مجال مزارع انتاج الحليب.

ومن هنا نرى بان هناك حاجة ماسة لتشجيع القطاع الزراعي حيث يعتبر مهم جدا لاي اقتصاد، وعلى الرغم من الاعفاءات الضريبية المقررة لهذا القطاع الا اننا نرى ان هذا القطاع بحاجة الى تخصيص جزء من موازنة الدولة لدعمه وتنميته لهدفين اساسيين اهمها زيادة الانتاج الزراعي وكذلك استغلال الاراضي الفلسطينية التي تستغلها اسرائيل كمستوطنات فاذا استغلت الاراضي المتاحة والي تقع ضمن السيطرة الفلسطينية ستساهم في منع توسع الاستيطان الاسرائيلي وهذا متطلب وطني ايضا.

(3) الصناعة:

⁽¹⁾ مكحول، باسم: الاستثمار والبيئة الاستثمارية في الضفة الغربية وقطاع غزة ، مرجع سابق

* الصناعات الاستخراجية القائمة على استغلال الصخور لانتاج الرخام وحجر البناء، وقد اشارت الدراسات (ماس، مكحول وابو الرب، 1999) الى ان هنالك امكانية لتطوير هذه الصناعة لما لها من مردود عالي على الاقتصاد المحلي، وخاصة ان الطلب العالمي على الرخام يتزايد بشكل مطرد، بالاضافة الى امكانية التسويق في البلدان العربية.

* الصناعات الاحلالية، حيث تزيد قيمة الواردات الفلسطينية على 3 مليارات دولار سنويا، وهذا يوفر مبدئيا فرصة لانتاج بدائل محلية للسلع المستوردة، ولكن صغر حجم السوق المحلي يمكن ان يلغي هذه الفرص، الا ان توفير حماية تجارية مؤقتة لسلع معينة قد يسهم في تعزيز فرص الاستثمار في الصناعات الاحلالية ومن امثلتها المنتجات المعدنية ومنتجات بلاستيكية وخشبية وغيرها من السلع الوسيطة، بالاضافة الى العديد من المنتجات الغذائية التي يمكن ان تحل محل السلع المستوردة.

* الصناعات القائمة على المعلوماتية (Information Technology) حيث بادرت السلطة الوطنية الفلسطينية والعديد من المؤسسات الاهلية والدولية الى تنفيذ العديد من الاجراءات والبرامج الهادفة الى تطوير صناعة البرمجيات.

4) الانشاءات: اذ ان هنالك حاجة ماسة لتطوير وتحسين خدمات البنية التحتية في المناطق الفلسطينية، وخاصة بعد ما دمرته قوات الاحتلال في الاجتياحات للمناطق الفلسطينية، كما ان هنالك حاجة الى تخفيف الازدحام السكاني وخاصة في المخيمات، بالاضافة الى احتياجات قطاع الصناعة والزراعة والسياحة من الانشاءات، اذ ان الاستثمار في قطاع الاسكان يمتاز بانخفاض عوامل المخاطرة اذا ما قورن بالاستثمار في القطاعات الاقتصادية الاخرى في ظل الوضع السياسي الراهن في فلسطين.

5) مشاريع ربط خدمات البنية التحتية مع العالم العربي: ان التفكير في هذا الاتجاه ضروري لتقليل تبعية المناطق الفلسطينية لاسرائيل وخاصة في مجالي المياه والكهرباء، ولكن لابد من دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية لذلك قبل القدوم على اية خطوة.

أما الإعفاءات الجمركية فتتمثل فيما يلي:

1. تعفى الموجودات الثابتة للمشروع وهي الآلات والمعدات⁽¹⁾.
 2. تعفى قطع الغيار المستوردة للمشروع على أن لا تزيد قيمة هذه القطع عن 15% من قيمة الموجودات الثابتة.
 3. يعفى الأثاث المستورد للفنادق والمستشفيات من الجمارك في حالة التحديث مرة كل خمس سنوات (المادة 35 من قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم 1 لعام 98).
 4. تعفى المواد الخام بقصد إعادة التصدير من الجمارك.
 5. إعفاء السيارات للمشاريع.
 6. إعفاء السيارات الخاصة من الجمارك.
 7. اثاث المستثمر حيث يحق للمستثمر العائد ولمرة واحدة إحضار أثاث منزله بالخارج دون دفع جمارك، ويبين الجدول رقم (11) مقارنة بين الحوافز الاستثمارية في عدد من الدول:
- جدول رقم (11): مقارنة بين الحوافز الاستثمارية في فلسطين والاردن ومصر واسرائيل**

البلد	فلسطين	الاردن	مصر	اسرائيل
القانون	تشجيع الاستثمار	تشجيع الاستثمار	قانون رقم 290	تشجيع الاستثمار
الحوافز الضريبية	* إعفاء ضريبي لعدد محدد من السنوات. * إعفاء اضافي للمشروعات التي يزيد رأسمالها على 5 ملايين \$ * إعفاء اضافي للمشروعات الموجهة للتصدير.	* اعفا لمدة 5-9 سنوات. اعفاء اضافي لمدة سنتين. * اعفاء البضائع المستوردة للمنطقة الحرة او المصدرة منها لغير السوق المحلية من رسوم الاستيراد والجمارك. * اعفاء من رسوم الاستيراد والجمارك على المعدات الرأسمالية.	* اعفاء من الضرائب لمدة 5-15 سنة.	* اعفاء من الضرائب لمدة 2-6 سنوات وحوافز ائلفية لقطاع معين.

⁽¹⁾ المادة (22) من قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني

مستوى الضريبة العامة على الأرباح	20%	38%-40%	32%	40%
الحوافز الأقليمية	لا توجد	اعفاء ضريبي ممتد	لا يوجد	اعفاء ضريبي ممتد ومنح نقدية 20% او 38%
اعفاءات جمركية	جميع السلع الرأسمالية وقطع الغيار	للمعدات الرأسمالية، الادخال المؤقت للمدخلات	5% على المعدات الرأسمالية	اعفاء جمركي. ورديات للمدخلات.
الترخيص	متطلبات شاملة	تسجيل فقط	معقدة مع سلطة تقديرية	متطلبات شاملة
القيود على الاستثمار الأجنبي	مساواة في المعاملة بين المستثمرين المحليين والأجانب	القطاعات الاستراتيجية وبحدود 49%، معاملة مختلفة للمستثمر العربي.	ملكية 50% في 7 قطاعات وفي شركات المساهمة العامة	محدد
ضمانات الاستثمار الأجنبي	اعادة الاستثمار لمصدرها مضمونة + لا مصادرة او تامين	اعادة الاستثمار لمصدرها مضمونة	يخضع للموافقة المسبقة	اعادة الاستثمارات لمصدرها مضمونة
القيود على التحويل الأجنبي	لا توجد قيود	حسابات صرف أجنبي مع قيود	مراقبة حسابات صرف أجنبي للمنشآت الأجنبية والمصدرين.	عمليات الحساب الجاري الأجنبي غير مقيدة

المصدر: وزارة الصناعة الفلسطينية، دليل فلسطين للاستثمار الصناعي 1998

من خلال المعلومات الواردة في هذا الجدول نلاحظ بأن الحوافز الضريبية في فلسطين هي افضل بكثير من مثيلاتها في الدول المذكورة اعلاه وعليه يجب ان تكون البيئة الاستثمارية في فلسطين جذابة وملائمة للاستثمار نتيجة لهذه الحوافز ولعوامل اخرى منها:

1. هناك العديد من الفرص الاستثمارية المتاحة للفلسطينيين كغير الفلسطينيين من العرب والأجانب في مختلف القطاعات الاقتصادية والخدمات.

2. العملية التنموية تبدأ من الصفر عن كثير من القطاعات، خاصة أن المنطقة بكر في العرف الاقتصادي وتحتاج إلى الكثير من أجل البناء والإثراء والازدهار وتحقيق الأهداف.

3. توفر المدن الصناعية في قطاع غزة والضفة الغربية.

4. توفر الأيدي العاملة الفنية والمدربة والرخيصة الأجر بالإضافة إلى إنها سوق خام.

5. المنطقة أقرت منطقة تنمية عالمية وعليه لا داعي إلى التردد دائما واغتنام فرص الاستثمار في فلسطين.

ولكن وعلى الرغم من توافر البيئة الاستثمارية الا اننا نلاحظ ان هنالك تراجعاً في مختلف الأنشطة الاقتصادية، حيث قدرت الخسائر الاقتصادية في الناتج المحلي وتعويضات العاملين من اندلاع انتفاضة الأقصى حتى اذار 2002 2.4 مليار \$، أي ما يعادل 40% من الدخل القومي لسنة 1999. كما تراجع نصيب الفرد من الدخل القومي ب 12% لسنة 2000 وب 19% لسنة 2002، ونتيجة لذلك ارتفعت نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر الى 50% وتراجع دخل حوالي 67% من الاسر الى ما دون خط الفقر (الاونكتاد، 2002) وارتفعت معدلات البطالة من 10% في ايلول 2000 الى 34% في نهاية تموز 2002. اما في العام 2005⁽¹⁾، فقد بلغ الناتج المحلي الاجمالي 1.095.9 مليون \$ خلال الربع الثاني، اما نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي فقد تراجع بنسبة 13 % خلال الربع الثاني مقارنة بالربع الاول من العام 2005 لتصل الى 313.3 \$، وارتفعت نسبة المشاركة في القوى العاملة من 39.7% في الربع الاول الى 41.2% في الربع الثاني للعام 2005، وتراجع الاستثمارات سواء الاستثمارات العامة او الاستثمارات الخاصة في فلسطين تعزى الى الاجراءات الاسرائيلية التعسفية وسياسة الاغلاق والحصار التي ينتهجها الاحتلال الاسرائيلي التي تهدف الى القضاء على الاستثمار في كافة القطاعات وخاصة منذ اندلاع انتفاضة الأقصى في 2000/9/28، كذلك في العام 2005 خلال الربع الثاني⁽²⁾ من هذا العام فقد حدث تحسن ملحوظ مثلاً في عدد رخص الابنية الصادرة بنسبة بلغت 17.4% وازداد حجم الاستثمار من الاسمنت بنسبة 17.1 % ليصل

(1) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

(2) المراقب الاقتصادي والاجتماعي، رام الله، ماس، العدد (3)

الى 523.6 ألف طن، كما ارتفع عدد الشركات الجديدة المسجلة بنسبة 23.8% ليصل عددها الى 375 شركة. ويتمثل تأثير الحصار الاسرائيلي على الاستثمار من خلال مايلي⁽¹⁾:

- يعتمد الاستثمار في أي بلد كان على الاستقرار الاقتصادي والسياسي، وهذا الاستقرار ينعدم في الاراضي الفلسطينية بسبب ممارسات الاحتلال الاسرائيلي التي تهدف الى زعزعة وعدم تحقيق استقرار مما دفع المستثمرين الى عدم التوجه نحو الاستثمار.
- يؤدي الحصار الى ارتفاع تكاليف الانتاج بسبب زيادة تكلفة النقل والذي بدوره يؤثر على مستوى الارباح التي يسعى المستثمر بطبيعة الحال الى تحقيقها.
- ان الاستثمار في أي بلد يعتمد وخاصة في فلسطين يعتمد على حجم الاعانات الدولية من اجل بناء البنية التحتية، ويجاد بيئة استثمارية جاذبة لرؤوس الاموال الداخلية والخارجية، ولكن سياسة الحصار التي ينتهجها الاحتلال الاسرائيلي ادت الى توجه هذه الاعانات الى البرامج الاغاثية التي تهدف الى تخفيف حدة الحصار.
- ان نسبة المخاطرة وعدم اليقين تعتبر من اهم المؤثرات الرئيسية في الاستثمار، وفي ظل سياسة الحصار والاغلاق تكون نسبة المخاطرة وعدم وجود يقين من وجود حل دائم مما يؤثر سلبا على حجم الاستثمار.
- يعمل الحصار على تخفيض حجم المعروض من التمويل، حيث تعتمد غالبية الشركات الاستثمارية على القروض لتمويل استثماراتها، وسياسة الحصار ادت الى تشدد البنوك التجارية في الضمانات لوجود مخاطرة عالية في عدم سدادها، وهذا بدوره له تأثير واضح على انخفاض الاستثمار.

ولهذا فان عدم الاستقرار السياسي في المنطقة الناجم عن الممارسات الاسرائيلية، يعتبر اهم معوق امام المستثمرين، اذ ان ارتفاع عنصر المخاطرة، وتراجع معدلات الارباح، والت تردد

⁽¹⁾ عبد الرازق، عمر واخرون: تأثير الحصار الاسرائيلي على الاقتصاد الفلسطيني، معهد ابحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، 2001

بين المستثمرين وعدم القدرة على تشغيل المشاريع او نقل المنتجات بين المدن الفلسطينية او الحصول على مستلزمات الانتاج، او تصدير المنتجات ادت مجتمعة الى تراجع الاستثمار بشكل كبير، كما ادى الى توقف العمل في العديد من المشاريع والتي من الممكن ان تمتد آثاره لسنوات قادمة وخاصة مع استمرار الهجمة الصهيونية المستمرة والهادفة الى تدمير الاقتصاد الوطني الفلسطيني وابقائه ضعيفا و تابعا للاقتصاد الاسرائيلي، ومن اهم ملامح الضعف والتبعية⁽¹⁾:

- ضعف القطاعات الانتاجية: حيث تزايد عجز الاقتصاد المحلي عن توليد ادخارات كافية لتمويل الاستثمار في كل سنوات الاحتلال كان حجم الادخار سالبا، وبفضل دخل العاملين في الخارج كان حجم الادخار موجبا لكنه لم يكن كافيا لتمويل الاستثمار والذي تم تمويل قسم كبير منه من مصادر خارجية، وهذا بدوره اثر على سوق العمل والتي عانت من خلل دائم بين العرض والطلب فيها.
- التشويه القطاعي: اذا كان من المعروف ان التنمية الاقتصادية تقود في المراحل الاولى الى ازدياد اهمية القطاع الصناعي في الانتاج والتصدير والعمالة وتراجع اهمية القطاع الزراعي، وانه في مراحل متأخرة يبدأ قطاع الصناعة بالتراجع لمصلحة قطاع الخدمات، الا ان ما حصل في الاقتصاد الفلسطيني هو تراجع في اهمية قطاعي الزراعة والصناعة وازدياد اهمية قطاع الخدمات، وهذا لا يعكس نموا اقتصاديا بالمعنى المعروف، لانها ليست خدمات مكملة ومساندة للتقدم الصناعي، بل هي خدمات تجارية.
- تآكل البنى التحتية: ان الاهمال لقطاع الخدمات العامة يتسبب في تآكل الكثير من البنى التحتية، وعدم كفايتها لتلبية احتياجات الاقتصاد الفلسطيني، فلقد ادى نهب الموارد الفلسطينية وتحويلها الى الاقتصاد الاسرائيلي الى اضعاف هذا القطاع بالاضافة الى انخفاض نسبة الانفاق عليه من الناتج المحلي الاجمالي.

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

ومن هنا تتبع أهمية العمل على تحسين البيئة الاستثمارية قدر المستطاع لحفز النشاط الاستثماري في المناطق الفلسطينية ما أمكن واستيعاب أكبر قدر ممكن من العمالة حيث تعاني الأراضي الفلسطينية من ارتفاع معدلات البطالة والتي اشتدت حداثها خلال سنوات انتفاضة الأقصى إذ أن زيادة مستويات التشغيل وتقليل معدلات البطالة أو القضاء عليها يشكل أحد أهداف التنمية الاقتصادية، فمن الصعب تحقيق تقدم في عملية التنمية الاقتصادية مع وجود معدلات بطالة مرتفعة.

الفرع الرابع: سياسة ضريبية الدخل في الحد من البطالة

أولاً: البطالة في الأراضي الفلسطينية

إن مشكلة البطالة في الأراضي الفلسطينية من أكبر المشاكل التي تواجه الشعب الفلسطيني منذ نشوء السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994، بسبب الممارسات التعسفية الإسرائيلية، حيث الإغلاقات المتكررة للمعابر والحدود، والأطواق الأمنية الشاملة والجزئية ولفترات متفاوتة في الطول والقصر، ونشر العديد من الحواجز العسكرية على مداخل المدن والبلدات الفلسطينية وعلى طول الطرق الرئيسية، الأمر الذي حال دون تنقل المواطنين الفلسطينيين بين مدنها وقراها، وحال دون التحاقهم بمراكز أعمالهم.

كل هذه الإجراءات وغيرها جعلت الاقتصاد الفلسطيني يتعرض لضغوط هائلة الأمر الذي جعله عاجزاً عن تلبية كافة متطلبات مجتمع ذو معدلات نمو سكاني عالية، حيث انعكس هذا العجز على عدد العاملين الذي بدأ ينخفض مع تزايد عدد عاطلين عن العمل ويمكن ملاحظة ذلك من خلال الجدول رقم (12) الذي يوضح نسبة البطالة في الأراضي الفلسطينية منذ العام 1995 وحتى عام 1999

جدول رقم (12): نسبة البطالة في الاراضي الفلسطينية منذ العام 1995 وحتى عام 1999

السنة	الاراضي الفلسطينية	الضفة الغربية	قطاع غزة
1995	% 18.2	% 13.9	% 29.4
1996	%23.8	%19.6	%23.5
1997	%20.3	%17.3	%26.8
1998	%14.3	%11.5	%20.9
1999	% 11.8	% 9.0	%16

ويتضح من الجدول أعلاه مدى تزايد معدلات البطالة في سنوات 1995، 1996، 1997، وخصوصا في قطاع غزة ذو الكثافة العالية من السكان، والفقر الشديد في الموارد، والسبب في هذا التزايد فرض قوات الاحتلال الإسرائيلي المزيد من الأطواق الامنية حول الاراضي الفلسطينية والتي كانت تحول بموجبها دون التحاق أكثر من 120 ألف عامل فلسطيني يعملون في المشاريع الإسرائيلية داخل إسرائيل، وتوقف التبادل التجاري لفترات متفاوتة، في حين انخفضت معدلات البطالة في السنوات التالية 1998، 1999، وبلغت ذروة انخفاضها عشية انتفاضة الأقصى لتتخفص الى 10 %، وهذا راجع الى فترة الهدوء النسبي التي سادت المنطقة خلال هذه الفترة.وقد تركت هذه الظروف أثارها الايجابية حيث شهدت هذه الفترة زيادة في الدخول الأمر الذي أدى الى رفع الأجور في الاقتصاد الفلسطيني، هذا من جانب ومن جانب آخر وضعت السلطة الوطنية الفلسطينية استراتيجية لإنشاء وظائف في مؤسساتها لاستيعاب جزءا من القوى العاملة للحد من البطالة، بالإضافة الى ضرورات إنشاء مثل هذه الوظائف لان السلطة كانت بصدد إقامة المؤسسات الرئيسية للحكم وتقديم الخدمات العامة.

وتختلف نسبة البطالة في الاراضي الفلسطينية من محافظة الى اخرى من محافظات الوطن، وهذا واضح من خلال الجدول رقم (13).

جدول رقم (13): لبطالة في محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة (2005)⁽¹⁾

المحافظة	نسبة البطالة %
نابلس	18.1
طولكرم	21.9
جنين	25.3
غزة	26.8
الخليل	26.1
القدس	16.8
رام الله والبيرة	15.8
بيت لحم	13.5
اريجا والاغوار	13.2
طوباس	20.1
قلقيلية	20.9
سلفيت	21.3
دير البلح	35.1
شمال غزة	33.6
خانيونس	31.2
رفح	29.0

وتعتبر هذه النسب مرتفعة جداً والسبب في هذا الارتفاع يرجع الى الممارسات الاسرائيلية التعسفية ضد الشعب الفلسطيني ومدنه وقراه من اغلاقات ووضع حواجز.... الخ وغيرها من الممارسات التي تتبعها اسرائيل والهادفة الى تدمير الاقتصاد الفلسطيني وابقائه تابعا للاقتصاد الاسرائيلي.

وقد بلغ حجم الخسائر التي لحقت بالاقتصاد الفلسطيني حتى نهاية السنة الرابعة من الانتفاضة نحو 13 مليار دولار أمريكي، من بينها 3.36 مليار دولار خسائر العمالة في إسرائيل. (www.pnic.gov.ps).

⁽¹⁾ كتاب القدس الاحصائي السنوي رقم (8)، رام الله - فلسطين، 2006.

وتلعب القوى العاملة دوراً مزدوجاً في العملية الاقتصادية، إذ إنها أحد مدخلات الإنتاج من ناحية واحد مصادر الدخل من ناحية ثانية ويمثل الاقتصاد الفلسطيني حالة متميزة حيث تعرض وما زال يتعرض للقيود التي يفرضها الاحتلال الاسرائيلي عليه بهدف ابقائه تابعاً للاقتصاد الاسرائيلي، ويعاني من العديد من المحددات التي تعيق سير عملية الانتاج لتأمين الاحتياجات المتزايدة للمجتمع الفلسطيني وتوفير فرص العمل لتتوافق مع العرض من القوى البشرية لذلك فإن السياسات الاستثمارية وتوفير المناخ الاستثماري قد تكون من العوامل الرئيسية التي ترفع من مستوى اداء الاقتصاد الفلسطيني⁽¹⁾. وهناك العديد من المحاولات التي تتبناها السلطة الوطنية الفلسطينية في محاولة منها لحل مشكلة البطالة من خلال خلق فرص عمل في القطاع العام الا ان استيعابه محدود مما يؤدي الى اللجوء الى القطاع الخاص.

ويتوزع العاملون في الاراضي الفلسطينية على القطاعات التالية وبنسب متفاوتة ويحتل القطاع الخاص الوطني اعلى نسبة استيعاب والتي تقدر بـ 41.1% و 18.2% في القطاع الخاص الاجنبي، اما القطاع الحكومي الوطني فيستوعب ما نسبته 20% و 2% في القطاع الحكومي الاجنبي و 1.7% في وكالة الغوث و 0.8% في الهيئات والجمعيات الخيرية و 0.1% في الهيئات الدولية و 16.1% خارج المنشآت⁽²⁾.

ثانياً: اشكال البطالة في الاراضي الفلسطينية⁽³⁾:

1) البطالة الظاهرة:

من اكثر انواع البطالة انتشاراً في فلسطين نتيجة لضعف النشاط الاقتصادي والحافز على الاستثمار، وهذا بدوره يؤدي الى انخفاض الطلب على العمالة المحلية بشكل واضح.

(1) شبانة، لؤي و البرغوثي، سفيان: البطالة في الاراضي الفلسطينية، منتدى ابحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في

فلسطين والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 1999

(2) صبيح، ماجد و ابو عليا، مأمون: خصائص العاملين في القطاعين العام والخاص، الجهاز المركزي للإحصاء

الفلسطيني، 2002

(3) صبيح، ماجد حسني: قدرة الاقتصاد الفلسطيني على التشغيل، مركز الدراسات العمالية، رام الله، ط1 1992

(2) البطالة المقنعة:

أي وجود فائض من عنصر العمل يفوق احتياجات عملية الانتاج من قوة العمل في الوحدة الاقتصادية، وهذا بدوره يؤدي الى انخفاض انتاجية العمل وينتشر هذا النوع بشكل واضح في القطاع الزراعي حيث يعمل اكثر من عامل في قطعة ارض واحدة مما يؤدي الى انخفاض انتاجيتهم وحصولهم بالتالي على اجور منخفضة.

ويظهر هذا النوع من البطالة في المؤسسات العامة الفلسطينية بشكل واضح نتيجة لانتشار واستفحال ظاهرة المحسوبيات والواسطات في الاراضي الفلسطينية وعدم وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.

(3) البطالة المؤقتة:

والتي تنتشر بكثرة بين العاملين الذين ليس لديهم عمل دائم وهي على شكلين هما:

البطالة الموسمية: وهذا النوع شائع بين العاملين في القطاع الزراعي.

أ) البطالة الاحتكاكية: وهذا الشكل شائع بين عمال المياومة والعاملين في اسرائيل بحيث ينتشرون في قطاع الزراعة والبناء.

(4) البطالة الهيكلية:

وهذا النوع ينتج عن اختلال التناسب ما بين بنية الطلب على قوى العمل وبنية العرض منها في سوق العمل الفلسطيني حيث ان الوظائف الشاغرة تحتاج الى مهارات وكفاءات غير متوفرة في طالبي الحصول على عمل.

ثالثا: آلية استخدام السياسة الضريبية لمعالجة مشكلة البطالة:

تسعى كل دولة من دول العالم والتي تعاني من هذه المشكلة الى ايجاد حل مناسب لهذه المشكلة ولكنها لا تسعى في نفس الوقت للوصول الى نسبة بطالة 0% (أي عدم وجود بطالة

نهائياً في المجتمع) لان ذلك يؤدي الى خلق مشاكل اقتصادية اخرى ومنها مشكلة التضخم، اذ انه توجد علاقة عكسية بينهما بمعنى كلما انخفض معدل البطالة ارتفع في المقابل معدل التضخم والعكس بالعكس، الا ان هذه العلاقة قد تتغير مع مرور الزمن واعطاء تأثيرات اقتصادية مختلفة.

اما بالنسبة لآلية استخدام السياسة الضريبية لمعالجة البطالة فيتم ذلك من خلال مايلي⁽¹⁾:

- اختيار رقم مستهدف للبطالة:

يوجد عدة معايير تستخدم لتحديد رقم البطالة المستهدف والمرغوب في المجتمع، ومنها معرفة التكلفة الاجتماعية للبطالة وعلاقة البطالة بمعدل التضخم، بحيث يكون معدل البطالة الأدنى المرغوب فيه يتساوى مع معدل البطالة الاحتكاكية.

- حساب الناتج القومي الممكن:

ومن خلال معرفته والوصول اليه يمكن ويساعد على توفير وظائف كافية لافراد قوة العمل لتحقيق معدل البطالة المستهدف.

- تحديد الناتج القومي الفعلي:

ان تحديد الناتج القومي او المحلي الفعلي ومقارنته بالناتج المحلي الممكن يساعد في معرفة الفجوة بينهما.

- اغلاق الفجوة باستخدام السياسة الضريبية:

أي اغلاق الفجوة بين الناتج المحلي الفعلي وبين الناتج المحلي الممكن دون وجود أي مؤثرات اقتصادية قوية مصاحبة نتيجة مضاعف الضرائب، فاذا كان الفرق بينهما موجبا فهذا يدل على وجود فجوة انكماشية تحتاج الى سياسة ضريبية توسعية عن طريق تخفيض معدل

(1) الحجازي، مرسى السيد: النظم الضريبية بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق

الضرائب، اما اذا كان الفرق سالباً فهذا يدل على وجود فجوة تضخمية تحتاج الى سياسة ضريبية مشددة تتمثل بزيادة معدل الضرائب.

ولكن على الرغم من استخدام هذه الطرق لمعالجة مشكلة البطالة الا انه قد تواجه السياسة الضريبية عدة مشاكل وهي تعمل على معالجتها ومنها:

- ضرورة الربط بين جانب الانفاق بجانب الضرائب باعتبار ان لكل منها تأثير على الآخر.

ويلاحظ ان دائرة الاحصاء المركزية ساهمت بشكل واسع وادت دورها في حصر اعداد العاطلين عن العمل والعاملين وهذه الارقام والاعداد يستحسن الاهتمام بها وخاصة ارقام واعداد البطالة واستغلالها والعمل عليها لاستيعاب اكبر عدد ممكن منهم في المشاريع والمؤسسات الفلسطينية كوسيلة من وسائل تشغيل الايدي العاملة.

ولكن كل ذلك يحتاج اساساً الى قاعدة انتاجية عريضة وهي غير متوفرة في فلسطين، ومن هنا تتبع اهمية العمل على انشاء قاعدة انتاجية.

المبحث الثالث

السياسة الضريبية في مجال الضرائب غير المباشرة

الفرع الاول: مكونات الضرائب غير المباشرة

تتكون الضرائب غير المباشرة والمطبقة في الاراضي الفلسطينية وحسب النظام الضريبي الفلسطيني من:

- ضريبة القيمة المضافة

- ضريبة المشتريات (الانتاج)

- الرسوم الجمركية

اولا: ضريبة القيمة المضافة

ان القانون المطبق حاليا قد استحدثه الاحتلال الاسرائيلي في الاول من تموز عام 1976 بالامر العسكري 658⁽¹⁾، وهي مفروضة على كافة انواع السلع والخدمات وعلى القيمة المضافة لكل مرحلة من مراحل الانتاج والتوزيع حتى البيع النهائي⁽²⁾، وبنسبة 17%، ومنذ اتفاقية اوسلو تم نقل الصلاحيات المتعلقة بجباية هذه الضرائب (ضريبة القيمة المضافة، الجمارك، ضريبة الشراء) الى السلطة الوطنية في المناطق التي تسيطر عليها اما الضريبة المضافة والرسوم الجمركية فيتولى الجانب الاسرائيلي ادارتها كمفوض عن السلطة الوطنية.

وتعتبر ضريبة القيمة المضافة ضريبة عامة تفرض على جميع الصفقات سواء عن بيع بضاعة او تقديم خدمات واستيراد بضائع، حيث يجني المشتغل من زبائنه لقاء بيع البضاعة او تقديم الخدمة، بالاضافة الى قيمة الصفقة ضريبة بنفس ضريبة المدخلات التي يدفعها هو عند حصوله على المواد الاولية او السلع وتسمى الضريبة في المرحلة الثانية بضريبة الصفقات،

(1) ستيفنز، مارك: الضرائب في الضفة الغربية 1967-1989، مرجع سابق

(2) جامعة القدس المفتوحة، محاسبة ضريبة الدخل، ط1، عمان، 1998

وتكون الحصيلة الضريبية التي تجنيها الدولة من كل مكلف هي الفرق بين ضريبة الصفقات وضريبة المدخلات.

ولقد استحدثتها اسرائيل في آب عام 1976 وذلك بموجب القانون التنفيذي رقم (31) لعام 1976 المتعلق بالرسوم والمكوس دون الاعلان عن فرضها كضريبة جديدة، وقد ربطت هذه الضريبة بالقانون الاردني رقم (16) لعام 1963، وبهذا اضيف تشريع جديد الى القانون الضريبي الذي كان معمولاً به من ذلك التاريخ⁽¹⁾.

فالقانون السائد هو قانون الرسوم والمكوس على المنتجات المحلية، ويعتبر هذا القانون من ضمن الاوامر العسكرية الصادرة عن جيش الدفاع الاسرائيلي وهو بمثابة "اوامر وتعينات" ويعتمد الاساس في العمل على القانون والانظمة الصادرة بموجبه اي قانون المكوس على المنتجات المحلية وبقي هذا القانون كبقية القوانين الاخرى ضمن الاوامر العسكرية الاسرائيلية حتى جاءت الاتفاقية السياسية في واشنطن، ومن ثم تبعها الاتفاق الاقتصادي في باريس عام 1994.

وبتوقيع هذا الاتفاق اكتسب هذا القانون شرعية حيث اعطيت صلاحيات التعديل للقيمة المضافة مع بعض القيود وتثبيت بعض القواسم المشتركة بين الطرفين، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة السادسة والتي بينت ان "معدل الضريبة المضافة الاسرائيلية هو 17% ومعدل ضريبة القيمة المضافة الفلسطينية ستكون من 15%-17%، بحيث تختلف عن ضريبة الدخل التي من الممكن الغاءها، بينما الضريبة المضافة لا يمكن الغاءها لانها اساس التبادل التجاري بين السلطة الوطنية واسرائيل⁽²⁾.

وفي الوقت الحالي اصبحت ضريبة القيمة المضافة الاسرائيلية 16.5% ومعدل ضريبة القيمة المضافة الفلسطينية 14.5%⁽³⁾، وتخفيض النسب سيكون حافزاً لتشجيع المكلفين على

(1) علاونة، عاطف: شرعية الضرائب في الاراضي الفلسطينية المحتلة. رام الله 1992.

(2) عيد، باسم: مجلة الرقيب، العدد الثامن، 1998

(3) وزارة المالية الفلسطينية، دائرة الجمارك والمكوس، 2005

الالتزام بدفع الضرائب، والذي بدوره سينعكس ايجاباً على الخزينة العامة للدولة بزيادة الإيرادات الضريبية المحصلة.

اهمية ضريبة القيمة المضافة

تتبع اهمية الضرائب للدولة من الناحية المالية والناحية الاقتصادية، فالجانب الاول يهتم بتوفير مصادر الدخل للدولة لمواجهة المصروفات العامة والاجور والرواتب واقامة المشاريع الحكومية، وبناء المؤسسات الحكومية وتأسيس البنية التحتية، حيث تعتبر الضرائب للسلطة الوطنية من اهم مصادر الدخل ان لم يكن مصدر دخلها الوحيد، ومن جانب اخر تتبع الاهمية الاقتصادية لها من اتباع السياسة المالية والاقتصادية الملائمة للتحكم في سير النشاط الاقتصادي وخاصة في ظل غياب مقومات السياسة النقدية لعدم وجود البنوك المركزية، وحادثة وجود سلطة النقد الفلسطينية، لذلك تعتبر الضرائب الاداة الاقتصادية الفعالة في التأثير على الوضع الاقتصادي.

ولقد تميزت فترة السلطة الفلسطينية في العلاقة بينها وبين المشتغل الفلسطيني بحدة المشكلات والمصاعب التي تواجه المشتغل بسبب الاجراءات المتبعة في فواتير المقاصة، وكذلك لم تتشكل محاكم ضريبية خاصة بالقيمة المضافة الا نادراً.

فضريبة القيمة المضافة هي ضريبة مفروضة على الانفاق و بمعدل ثابت، وهي مفروضة على كافة انواع السلع والخدمات وعلى القيمة المضافة لكل مرحلة من مراحل الانتاج والتوزيع حتى البيع النهائي، وعليه فهي ضريبة شاملة لكل السلع بما في ذلك السلع الاساسية ولكل الخدمات بما فيها الخدمات الصحية، وتدفع بصورة شهرية من قبل الممولين من خلال نماذج خاصة وتورد بصورة الية لخزانة السلطة الفلسطينية وذلك من خلال البنوك التجارية⁽¹⁾.

اذن فضريبة القيمة المضافة تكون بنسبة 17% للفرق بين المبيعات والمشتريات وهي ضريبة شهرية، حيث يعطى المشتغل فترة 15 يوم بعد انتهاء الشهر المطلوب دفعه لتقديم

(1) صبري، نضال: محاسبة ضريبة الدخل، ط 1، عمان، جامعة القدس المفتوحة 1998

الكشف الدوري والخاصة بنشاطات ذلك الشهر، ويعبأ بالكشف الدوري جميع نشاطات المشتغل واسمه لدى الدوائر سواء كان ذلك فرديا او شركة او شراكة.

وفي هذا السياق لابد من التطرق في الحديث عن فاتورة المقاصة والتي استحدثت على اثر اتفاقية باريس الاقتصادية بين اسرائيل والسلطة الوطنية الفلسطينية في 29-4-1994، وهذه الفاتورة لها شروط خاصة تختلف عن الفاتورة الضريبية العادية، حيث اتفق الطرفان الاسرائيلي والفلسطيني على ان الضريبة المضافة التي يدفعها المكلف الفلسطيني عن مشتريات او خدمات حصل عليها من اسرائيل تعود لصالح الخزينة الفلسطينية والعكس بالعكس وهذه الفواتير صالحة لستة اشهر، وتعد الجلسة لعمل التسوية والتقاص بين الادارات الضريبية جلسة كل شهر⁽¹⁾.

تتدرج فكرة المقاصة من خلال البروتوكولات الاقتصادية حيث تم توقيع اتفاقية اعلان المبادئ حول ترتيبات الحكم الذاتي في المرحلة الانتقالية في واشنطن بتاريخ 13/9/1993 بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة اسرائيل، وتشتمل اتفاقية اعلان المبادئ على احدى وثلاثين مادة، وتختص المادة (24) من الفصل الرابع بالقضايا الاقتصادية ضمن البروتوكول الاقتصادي الموقع في باريس بتاريخ 29/4/1994 وملاحقه.

اما المادة (6) فقد اختصت بالضرائب غير المباشرة ومنها ضريبة القيمة المضافة.

الهدف من فواتير المقاصة

ان البضائع المنقولة بين الطرفين لا يتم الاعتراف بها الا بوجود فاتورة مقاصة مصاحبة لهذه البضائع والخدمات المتبادلة، وذلك بهدف تنظيم العلاقات الاقتصادية وضبط حركة السلع والخدمات القادمة والخارجة من البلدين، وبهذا يتم تحديد حجم التبادل التجاري بين السلطة واسرائيل.

(1) عبد الرازق، عمر: البروتوكول الاقتصادي بين م.ت.ف وحكومة اسرائيل (قراءة فكرية- علمية)، مركز البحوث

والدراسات الفلسطينية، نابلس 1994

يتم دفع جميع المبالغ الإضافية المستحقة جزاء العمل بهذه الفواتير ومثال ذلك اذا باع فلسطيني بضاعة لمشتغل اسرائيلي وجب على الفلسطيني اعطاء فاتورة مقاصة للاسرائيلي مع اضافة قيمة 17% على الفاتورة، وبهذا يكون الاسرائيلي دفع للمشتغل الفلسطيني قيمة الضريبة، فيقوم الفلسطيني بدفع هذه القيمة الى الضرائب الفلسطينية وتقوم السلطة الوطنية بدفع هذه القيمة للاسرائيلين، والعكس يحدث وذلك في حالات الشراء من اسرائيل بحيث لا يتم اعطاء نقود للمتعهدين الفلسطينيين او التاجر الا باعطاء الاسرائيلي فاتورة مقاصة، وبهذا تتم عملية التبادل التجاري فيصبح لدى السلطة نقودا للاسرائيلين ولدى الاسرائيلين نقودا للسلطة، وبهذا تتم عملية المقاصة بين الجانبين وهذا ما يسمى بفاتورة المقاصة.

وبما ان مشتريات الفلسطينيين اكبر وتشكل 70% من كافة مشترياتهم فتكون للسلطة ارصدة اكثر مما لدى الجانب الاسرائيلي في حوزة السلطة (الفائض التجاري لصالح الاسرائيلين اكبر).

ويجب التنويه الى ان فاتورة المقاصة تكون باللغتين العربية والعبرية، حيث ان الفاتورة الصادرة من المكلف الاسرائيلي الى المكلف الفلسطيني تكون مروسة بالعبرية ثم بالعربية ومروسة بالحرف (I) اما فاتورة المقاصة الصادرة من المكلف الفلسطيني الى المكلف الاسرائيلي تكون مروسة بالعربية ثم بالعبرية بالحرف (P)، ويعتبر مبلغ الضريبة المتضمن في فاتورة المقاصة الاسرائيلية بمثابة دين للسلطة الفلسطينية على الحكومة الاسرائيلية كون ذلك ان المستهلك الفلسطيني للسلعة الاسرائيلية دفع هذا المبلغ للخزينة الاسرائيلية بواسطة المكلف الاسرائيلي، مما يتطلب اعادة هذا المبلغ لصاحب الحق وهو السلطة الفلسطينية، وتستطيع السلطة الفلسطينية استرجاعه اذا ما حصلت على هذه الفاتورة من المشتري الفلسطيني وعلى المكلف الفلسطيني ابرازها للسلطة الفلسطينية كضريبة مدخلات تحسب له وعدم اخفائها مهما كانت الاسباب.

اما ضريبة القيمة المضافة المتضمنة في فاتورة المقاصة فهو بمثابة دين للحكومة الاسرائيلية على السلطة الفلسطينية⁽¹⁾.

(1) الظاهر، رافع: ندوة محاضرات في جامعة النجاح، 2000/4/3

وتلعب إيرادات ضريبة القيمة المضافة دوراً هاماً في تمويل الموازنة العامة للدولة، حيث تقسم هذه الإيرادات حسب مكان جبايتها إلى الضريبة التي يتم جبايتها في مناطق السلطة الوطنية والشق الآخر التي يتم الحصول عليها من خلال المقاصة مع إسرائيل (1) من خلال فاتورة المقاصة (2) ضريبة القيمة المضافة التي يدفعها المستورد الفلسطيني عند استيراده لسلع من الخارج من خلال المعابر التي تقع تحت السيطرة الإسرائيلية.

وقد شكلت إيرادات ضريبة القيمة المضافة نسبة مرتفعة من الإيرادات الضريبية إذ أنها تعتبر من أهم روافد الخزينة العامة للدولة، ويبين الجدول رقم (14) تطور إيرادات ضريبة القيمة المضافة خلال الفترة 1996-2003 / مليون دولار

جدول رقم (14): تطور إيرادات ضريبة القيمة المضافة خلال الفترة 1996-2003 / مليون دولار

السنة	إيرادات ضريبة القيمة المضافة	نسبة التغير	نسبتها من الإيرادات العامة %	نسبتها من الإيرادات الجارية %	نسبتها من الإيرادات المحلية %	نسبتها من الإيرادات الضريبية	نسبتها من الناتج الإجمالي %	نسبتها من الدخل القومي %
1996	419.5		45	55	61	70	11	9
1997	267.9	36-	26	39	41	53	7	6
1998	290.8	9	27	39	39	47	7	6
1999	392.7	35	35	44	44	50	9	7
2000	440.3	12	32	46	46	52	10	8
2001	144.10	67-	10	12	35	51	4	3
2002	175.7	22	23	23	52	63	6	5
2003	379.07	116	37	48	51	62	11	9

المصدر: مشروع قانون الموازنة العامة لسنوات 2002 و 2003 و 2004 و 2005

وبالتمتع في الجدول أعلاه نلاحظ أن ضريبة القيمة المضافة نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي قد تراوحت ما بين 4%-11% وهذا أن دل على شيء فإنما يدل على أنها تعاني من ضيق الوعاء الضريبي، وهذا يعني أن معظم الوعاء الضريبي لضريبة القيمة المضافة لا يخضع أو لا يتم جبايته والسبب في ذلك يعود إلى⁽¹⁾ صغر العمليات الإنتاجية بحيث لا تخضع

(1) عبد الكريم، نصر و موسى، نائل: الموازنة الفلسطينية 1995-2000 (دراسة تحليلية للتطورات والاتجاهات في

السياسة المالية العامة)، مجلة جامعة النجاح للابحاث، المجلد 14، 2000

لضريبة القيمة المضافة، كذلك اقتصر تسويق معظم الناتج المحلي ضمن اسواق بدائية تكون خارج السيطرة الضريبية، بالاضافة الى اهم الاسباب وهي التهرب الضريبي بسبب النظرة السلبية للضرائب واقترانها بالاحتلال.

اما بالنسبة للمقاصة المحولة من اسرائيل في العام 2002 فقد بلغت نسبة 23% من ايرادات الضريبية واكثر من 37% من ايرادات ضريبة القيمة المضافة⁽¹⁾. اما نسبة ايرادات ضريبة المقاصة من مجموع الايرادات الضريبية لسنة 1995 فقد بلغت 35% و 36% لسنة 1996 و 28% لسنة 1997، و 25% لسنة 1998 و 1999 اما في العام 2000 فقد بلغت 23% وارتفعت الى ذروتها في العام 2001 لتصل الى 72% و عادت وانخفضت الى 49% سنة 2002 وواصلت انخفاضها في العام 2003 لتصل الى 28%، اما في العام 2004 فقد بلغت 36% من مجموع الايرادات الضريبية.

اما بالنسبة للضريبة المضافة المحولة من الخارج بموجب فواتير المقاصة وضريبة بموجب بيانات الاستيراد فقد بلغت حصتها 12% من ايرادات ضريبة القيمة المضافة عام 2001 وارتفعت الى 37% في العام 2002 ووصلت الى 50% عام 2003⁽²⁾، ويلاحظ بان هنالك علاقة عكسية بين الضريبة المحولة من الخارج (المقاصة) والضريبة المحصلة على الانتاج المحلي، فكلما زادت نسبة الضريبة المحولة من الخارج كلما قلت معها نسبة الضريبة المفروضة على الانتاج المحلي، وهذا يعني توجه السوق الفلسطيني الى الاستيراد على حساب الانتاج المحلي والذي بدوره يؤثر بشكل واضح على الاقتصاد المحلي وخاصة ان المنتجات المحلية غير قادرة على منافسة المنتجات المستوردة والسبب يرجع الى ارتفاع تكلفة المواد الخام والايدي العاملة.

مما تقدم نرى ان ضريبة المقاصة تحتل دور مهم جدا في الايرادات الضريبية ولها تأثير واضح على الايرادات، ولكن هذه الفاتورة ترسخ علاقة التاجر الفلسطيني مع التاجر

(1) مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2004

(2) مشروع قانون الموازنة لسنة 2003 و 2002 و 2004

الاسرائيلي وبناءً على الاتفاقيات بين الجانبين الاسرائيلي والفلسطيني أي اتفاق بين دولة متقدمة مع دولة سائرة الى الخلف او (بمعنى اخر الظروف المحيطة بها لا تساعد على لمجاراة الدول المتقدمة) وهذا يعني استغلال اسرائيل بكل قوتها وطاقاتها للاقتصاد الفلسطيني، واستخدام الجانب الاسرائيلي لفاتورة المقاصة كأداة تحكم وفرض ارادته على الجانب الفلسطيني.

فالمقاصة ساهمت في دعم الاقتصاد الاسرائيلي بشكل كبير ومثال ذلك رفض الجانب الاسرائيلي دفع المستحقات والعائدات الضريبية للجانب الفلسطيني بحجج متعددة ومنها في الوقت الحاضر محاربة الحكومة الفلسطينية على اعتبار انها حكومة اهابية مشكلة من حركة حماس، وهذا الرقم الذي تحتجزه اسرائيل مبلغ كبير لا يستهان به ويؤثر بشكل كبير على الموازنة الفلسطينية.

بالنسبة للبضائع المستوردة من اسرائيل واعادها المتزايدة تدل على ان اقتصاد فلسطين هو سوق وجزء من اسواق اسرائيل، اما الواردات الفلسطينية لاسرائيل فهي لا تذكر اذا ما قورنت مع الاستيراد من اسرائيل.

اذن فاتورة المقاصة تثبت تحكم اسرائيل اقتصاديا في فلسطين، والتحكم الاقتصادي يتبعه تحكم سياسي وبما ان فلسطين بلد مستورد بشكل اكبر من اسرائيل فهذا يعني تحكم اضافي من اسرائيل ومحاربة اخرى من اسرائيل للبضائع الفلسطينية.

ثانياً: ضريبة الشراء و ضريبة الانتاج

لقد تم الاتفاق بين السلطة الوطنية واسرائيل وعلى اثر اتفاق اوسلو تقوم اسرائيل بتحويل ضريبة الشراء على المنتجات الاسرائيلية الخاضعة لضريبة الشراء والمباعة الى الفلسطيني وان السلع الاسرائيلية التي تفرض عليها ضريبة شراء وتباع في السوق الفلسطيني تم حصرها بـ 1087 سلعة وبدأ تقاصها في بداية العام 2000 بحيث يرفق نموذج خاص مع فاتورة المقاصة المشتراة من اسرائيل واذا لم يرفق تعتبر هذه المشتريات مهربة⁽¹⁾، وتعتبر ضريبة الشراء جزء

⁽¹⁾ وزارة المالية الفلسطينية - دائرة الجمارك والمكوس

من التعريف الجمركية، وتفرض على بعض المنتجات المحلية وعلى بعض السلع المستوردة ولكن بنسبة اعلى بهدف حماية السلع والمنتجات المحلية، وتختلف عن ضريبة القيمة المضافة بانها غير موحدة أي ان نسبتها تتفاوت من سلعة الى اخرى وهي تفرض مرة واحدة عند البيع، اما ضريبة القيمة المضافة فهي ضريبة متتالية تفرض على كل مرة تنتقل فيها ملكية السلعة، ومن اهم خصائصها انها⁽¹⁾ تستوفى من سعر الجملة لبائع التجزئة وتحسب احياناً على سعر المستهلك كما هو الحال بالنسبة للسجائر، ويتحمل عبئها المستهلك النهائي كما ان قاعدة الدفع فيها ضيقة ومحصورة، وتفرض على اساس نوع السلعة بغض النظر عن منشأها بعكس الرسوم الجمركية والتي تفرض بناء على منشأ السلعة.

اما ضريبة الشراء التي يتم فرضها محلياً على منتجات فلسطينية فيتم حصرها في سلع وفقاً لطبيعة عمل الشركات (شركات تعمل في مجال المنظفات الكيماوية ومواد التجميل والعطور، وشركات تعمل في مجال الكحول والمشروبات الروحية، والشركات المنتجة للسجائر، والشركات التي تعمل في مجال الاجهزة الكهربائية، وشركات تعمل في مجال صناعة الحديد).

اما فيما يتعلق بضريبة الانتاج فلقد استحدثتها الاحتلال الاسرائيلي بموجب الاوامر العسكرية 103،31، 643، 740، وهي عبارة عن رسوم جمركية تفرض على نوع معين من السلع تنتج محلياً ومخصصة للاستهلاك او الاستعمال في أي صناعة والذي يتحمل عبئها المستهلك النهائي، وتجبى على شكل نسبة مئوية او مبلغ مقطوع او كلتا الطريقتين.

وتتراوح النسب الجمركية على السلع بين 267% على السلع الكهربائية وادوات التجميل و 15% على الصابون والالعاب والاثاث المعدني والمكتبي⁽²⁾.

⁽¹⁾ مسيف، جميل: اثر ضريبة الشراء المالي والاقتصادي على الانتاج المحلي، دائرة الجمارك والمكوس، وزارة المالية، رام الله، 2003 (غير منشور).

⁽²⁾ علاونة، عاطف: شرعية الضرائب في الاراضي الفلسطينية المحتلة، مرجع سابق.

ثالثاً: الضرائب الجمركية

هي نوع من الضرائب غير المباشرة مفروضة بقوة القانون، والقانون المعمول به حالياً في فلسطين هو قانون الجمارك الاردني رقم (1) لعام 1962، وتتص المادة (3) من هذا القانون على " تخضع جميع البضائع الواردة الى المملكة للرسوم الجمركية وتستوفى هذه الرسوم بموجب التعريفة، عدا ما استثنى منها بموجب احكام هذا القانون أو أي قانون اخر او بموجب احكام أي اتفاق"⁽¹⁾.

والضريبة الجمركية تجبى على السلع التي تجتاز الحدود او المعابر والتي تخضع جميعها للسيطرة الاسرائيلية إما عند استيرادها بما في ذلك رسوم التأمين والشحن⁽²⁾ أو تصديرها ونظراً لأهمية الضرائب الجمركية ونسبتها في موارد الخزنة العامة من الضرائب الجمركية بدأت الدول بتنظيم طريقة جباية الضرائب الجمركية، وفي فلسطين بدأت دائرة الجمارك بالعمل كجباة جمارك في الضفة الغربية وقطاع غزة في العام 1995، وتشكل الضرائب الجمركية الرافد الأهم للإيرادات العامة، ويجري تحصيلها من قبل السلطات الاسرائيلية وفقاً للمعدلات السارية في اسرائيل ويتم بعد ذلك تحويل الجباية الجمركية للسلطة الوطنية الفلسطينية⁽³⁾، وتتحكم اسرائيل بشكل مطلق في حركة مرور البضائع، وتجبرها لخدمة اهدافها واقتصادها دون أي مراعاة للجانب الفلسطيني، وتمتاز بوفرة حصيلتها نظراً لارتفاع وضخامة المواد المستوردة وتشكل نسبة مرتفعة من الإيرادات الضريبية.

تشكل الإيرادات الجمركية عادة جزءاً كبيراً من الإيرادات العامة للدول النامية، وبما ان غالبية المستوردات الفلسطينية هي سلع استهلاكية، تخضع لتعرفة جمركية عالية، فإنه من المتوقع ان تشكل الإيرادات الجمركية نسبة عالية من الإيرادات الضريبية للسلطة الفلسطينية⁽⁴⁾. وينص الاتفاق الاقتصادي الفلسطيني - الاسرائيلي على تخصيص الإيرادات الضريبية حسب

(1) الحيارى، معين: جرائم التهريب الجمركي (دراسة مقارنة)، عمان

(2) النقيب، فضل: تقييم اولي للنظام الضريبي في الضفة الغربية وقطاع غزة، ماس، رام الله، 1996

(3) جامعة القدس المفتوحة: محاسبة ضريبة الدخل، ط 1، عمان، 1998.

(4) الجوهري، منى: الترتيبات الجمركية الفلسطينية، ماس، 1995

نقطة الاستهلاك، شريطة ان تحدد فواتير الاستيراد اتجاه هذه المستوردات وهو الضفة الغربية وقطاع غزة⁽¹⁾.

ان معظم المستوردات الفلسطينية يتم استيرادها بواسطة تجار اسرائيلين دون ذكر اتجاه هذه البضاعة الى الضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك لاسباب اقتصادية وادارية ولذلك فإن الايرادات الجمركية على هذه المستوردات تعود الى الخزينة الاسرائيلية، وبالتالي تؤدي الى خسارة مالية كبيرة للسلطة الوطنية⁽²⁾ بشكل عام و للخزانة الفلسطينية بشكل خاص.

الاهداف الاقتصادية والاجتماعية للضرائب الجمركية

يهدف نظام الضرائب الجمركية الى جانب تحقيق الغرض المالي التقليدي، اهدافاً اقتصادية واجتماعية تتساوى معه في الوجود وتفوقه في الاهمية ومن اهم هذه الاهداف:

- المساهمة في التنمية الاقتصادية: في المجال الاقتصادي لا بد من الاهتمام بالمجال الزراعي والصناعي وخاصة انتاج السلع الاستهلاكية الضرورية واقامة المشروعات الرأسمالية لزيادة الصادرات، أي ارتباط الضرائب الجمركية ارتباطاً وثيقاً بخطط التنمية الاقتصادية من خلال زيادة الضرائب على الواردات المشابهة او المثلثة للسلع المحلية او من خلال الاعفاء الضريبي للسلع الهامة للعمليات الانتاجية.
- تكامل الاهداف الاقتصادية والمالية: ان السياسة المالية والاقتصادية يكملان بعضهما البعض، فعند القيام بفرض او زيادة الضرائب على السلع المثلثة للسلع او الانتاج المحلي فهذا هدف بحد ذاته لحماية الانتاج المحلي من المنافسة، وهذا ينطوي ايضاً الحفاظ على النقد الاجنبي لان ذلك يؤدي الى صرف من النقد الاجنبي على الواردات الخارجية.

(1) بروتوكول باريس الاقتصادي

(2) الجوهري، منى: الترتيبات الجمركية الفلسطينية، ماس، 1995

- توفير اكبر قدر ممكن من العدالة⁽¹⁾: ان نظام الضرائب الجمركية له تأثير فعال في اعادة توزيع الدخل القومي بين فئات المجتمع، ويتم ذلك من خلال زيادة الضرائب الجمركية على السلع الكمالية. هذا يحقق زيادة في اليرادات المحلية والتي تستخدم في تمويل المشاريع ومنها مشاريع الصحة والاسكان والتعليم... الخ وهو ما تستفيد منه في الغالب الطبقات ذات الدخل المحدود.

الفرع الثاني: المؤشرات الرئيسية للتجارة الخارجية الفلسطينية

1- الصادرات الفلسطينية (سلع وخدمات)

تراوحت قيمة الصادرات الفلسطينية (سلع وخدمات) خلال الفترة من 1996-2003 ما بين 763.9 - 892 مليون دولار والجدول رقم (15) يبين ذلك:

جدول رقم (15): تطور حجم الصادرات الفلسطينية 1996-2003

السنة	القيمة مليون دولار
1996	763.9
1997	707
1998	887
1999	892
2000	867
2001	535
2002	413
2003	465

المصدر: سنة 1996 الموقع الرسمي لمركز المعلومات الوطني على شبكة الانترنت www.pnic.gov.ps

من سنة 1997-2003 مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2005

ويتبين من هذا الجدول ان الصادرات الفلسطينية قد تراجعت في سنة 1997 بنسبة بسيطة تكاد لا تذكر عن سنة 1996، ولكنها عادت ونمت في سنة 1998 بنسبة 16% وفي سنة 1999 و 2000 ظلت تراوح مكانها ولكنها تراجعت بنسبة بسيطة في سنة 2000 تقدر بحوالي

⁽¹⁾ فلينتل، المهدي محمد: النظام الجمركي والتجارة الدولية، اكااديمية الدراسات العليا والبحوث الاقتصادية، طرابلس، ليبيا.

3% اما في سنة 2001 فقد سجلت تراجعاً ملحوظاً وبنسبة 38% وواصلت التراجع في سنة 2002 بنسبة 23% عن سنة 2001.

2- الواردات الفلسطينية (سلع وخدمات)

تراوحت قيمة الواردات الفلسطينية (سلع وخدمات) خلال الفترة من 1996-2003 ما بين 2489-3805 مليون دولار والجدول رقم "16" يبين ذلك

جدول رقم (16): تطور حجم المستوردات الفلسطينية للفترة 1996-2003

السنة	القيمة " مليون دولار "
1996	3103
1997	3028
1998	3320
1999	3805
2000	3404
2001	2671
2002	2489
2003	2800

المصدر: مشروع قانون الموازنة العامة للسنة المالية 2004

ويتبين من هذا الجدول ان هناك نمواً ملحوظاً في حجم الواردات الفلسطينية خلال الاعوام 96-99 حيث نمت في سنة 99 بنسبة 15% الا انها تراجعت في سنة 2000 بنسبة 11% عن سنة 99، اما في سنة 2001 فقد تراجعت بنسبة 5% وفي سنة 2002 تراجعت بنسبة 14% عن سنة 2001، وهذا التراجع لا يعني الاعتماد على الناتج المحلي ليسد محل الاستيراد ولكن بسبب الاغلاقات والاجراءات الاسرائيلية والقيود التي فرضتها على حركة المواطنين كل ذلك ادى الى تخفيض الايرادات السلعية والخدماتية على حد سواء، كذلك لا يستطيع المستورد الفلسطيني اللجوء الى مستورد فلسطيني لتخليص البضاعة المستوردة من الموانئ مما يدفعه الى اللجوء الى مخلص اسرائيلي وهذا يؤدي الى زيادة التكلفة على المستورد الفلسطيني⁽¹⁾.

(1) Assali, Hania: **Import- Distribution Relation in the Palestine Territories**. Institute of Law, Birzeit- Un 2000

الفرع الثالث: دور الإيرادات الجمركية في تمويل الموازنة العامة

تلعب الإيرادات الجمركية دوراً هاماً في تمويل الموازنة العامة للدولة، والمقصود بالإيرادات الجمركية هي الرسوم الجمركية على المستوردات وضريبة الشراء التي اضيفت لتكامل الرسوم الجمركية، وقد طرأ تطور في هذه الإيرادات منذ تسلم السلطة الوطنية في عام 1994، ويبين الجدول رقم (17) تطور الإيرادات الجمركية للفترة من 1996-2003

جدول رقم (17): تطور الإيرادات الجمركية للسلطة الفلسطينية للسنوات 1996-2003 (مليون دولار)

البيان / السنة	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
الإيرادات الجمركية مليون \$	109.5	148.4	247.2	301.8	325.8	8.1	75.4	196.4
نسبة النمو		36%	67%	22%	8%	-98%	8.31%	1.6%
نسبتها من الناتج الإجمالي	3%	4%	6%	7%	7%	0.2%	2%	6%
نسبتها من الدخل القومي	2%	3%	5%	6%	6%	0.2%	2%	5%
نسبتها من الإيرادات العامة	12%	14%	23%	27%	24%	1%	10%	19%
نسبتها من الإيرادات الجارية	14%	22%	33%	33%	34%	1%	10%	25%
نسبتها من الإيرادات المحلية	16%	23%	33%	33%	34%	3%	22%	26%
نسبتها من الإيرادات الضريبية	18%	30%	40%	39%	38%	4%	27%	32%

المصدر: 96-99 (فعلي) عبد الرزاق، عمر: هيكل الموازنة العامة، ماس

2000-2001 (فعلي) عبد الرزاق، عمر هيكل الموازنة العامة، ماس

2002-2003 (فعلي) مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات 2004 و 2005

ويلاحظ من الأرقام والنسب الواردة في الجدول اعلاه مدى مساهمة الإيرادات الجمركية في كل من الناتج المحلي والإيرادات العامة ونسبتها من الإيرادات الضريبية والنمو الذي طرأ على نسبة مساهمتها وخاصة في العام 98 حيث بلغت ذروتها ووصلت الى 40% الا ان هذه

النسب قد تراجعت في الاعوام اللاحقة لسنة 2000 بسبب الحصار الذي كان مفروضا على الاراضي الفلسطينية واحتجاز الحكومة الاسرائيلية لعائدات الضرائب الجمركية كنوع من العقاب للشعب الفلسطيني وحكومته حيث لم تساهم في الايرادات العامة في سنة 2001 اكثر من 1%، وكما نلاحظ في العام 2003 تضاعفت الايرادات الجمركية، والسبب يعود الى افراج السلطات الاسرائيلية للاموال المحتجزة لديها على دفعات واقساط.

وبسبب الاحتلال الاسرائيلي لفلسطين اصبحت حدود فلسطين غير واضحة اقتصاديا وجميع المنافذ والمعابر الفلسطينية الى العالم تمر عن طريق اسرائيل سواء برا او بحرا او جوا وهذا يعني مرور البضائع على دولتين (اسرائيل وفلسطين) مما يعني رسوم وضرائب جمركية مرتفعة وهذا يؤثر سلبا بشكل كبير على المنافسة وخاصة منافسة فلسطين للمنتجات العالمية من ناحية السعر.

النتائج

1. ان حصة ضريبة الدخل من الايرادات المحلية منخفضة نسبياً اذ وصلت اعلى نسبة لها في العام 2001 16% وهذه نسبة منخفضة اذا ما قورنت مع الدول المتقدمة والتي تعتمد على الضرائب المباشرة بشكل اساسي وكذلك فان نسبة مساهمتها في الناتج المحلي منخفضة ولهذا لا يمكن الاعتماد عليها بشكل اساسي في تمويل الموازنة العامة والانفاق العام.

2. لا يوجد في فلسطين مقياس واضح للعدالة الضريبية بسبب التهرب الواسع من دفع الضرائب وخاصة من المكلفين ذوي الدخل المرتفع وذلك يرجع الى ضعف القضاء الفلسطيني في تنفيذ العقوبات المقررة بسبب الفلتان الامني السائد في الاراضي الفلسطينية.

3. ان تصميم السياسة الضريبية الفلسطينية يتم بمعزل عن الاوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة في الاراضي الفلسطينية اذ من الملاحظ ان معظم القوانين الضريبية التي كانت مطبقة في فلسطين ما هي الا قوانين مورثة عن الاحتلال.

4. ان الضرائب في فلسطين هي اداة لتخطيط وتوجيه للاقتصاد الاسرائيلي بسبب السيطرة والتبعية لاسرائيل وسيطرة السلطات الاسرائيلية على المعابر وتحكمها بالتالي في حجم الايرادات من الضرائب غير المباشرة وخاصة الايرادات الجمركية والتي تشكل حوالي 70% من الايرادات العامة للسلطة الوطنية، وبالتالي لا يمكن الاعتماد عليها في تمويل النفقات العامة.

5. تلعب الاعفاءات الضريبية دور هاماً في تحقيق الاهداف الاقتصادية اذ تعمل على زيادة دخل الفرد وبالتالي زيادة القابلية على الادخار، وزيادة ما يتم تخصيصه للاستهلاك حيث يعتبر الاستهلاك والادخار من اهم المقومات الاقتصادية.

6. ان الامتيازات الممنوحة في قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني شجعت المشاريع الوافدة من الخارج ولم تأخذ المشاريع الفلسطينية الداخلية نصيبها من هذه الامتيازات، وهذا بدوره سيؤثر على الاقتصاد الفلسطيني في حال خروج المشاريع القادمة من الخارج وانسحابها من الاسواق الفلسطينية، وخاصة في ظل الاوضاع الاقتصادية في الوقت الحاضر.

7. ان الحوافز الاستثمارية في فلسطين افضل بكثير من مثيلاتها في الدول المجاورة واذا تم استغلالها ستعمل على دعم الاقتصاد الوطني ولكن عدم الاستقرار السياسي يؤثر سلباً في هذا المجال.

8. تساهم الضرائب غير المباشرة في تمويل الإيرادات العامة في الناتج المحلي والدخل القومي بنسبة اكبر من الضرائب المباشرة حيث بلغت نسبة مساهمة الضرائب المباشرة 6.03 % اما غير المباشرة فقد بلغت نسبة مساهمتها 47 %.

التوصيات

1. اعادة النظر في توزيع الشرائح الضريبية (النسب الضريبية) لتحقيق العدالة.
2. ضرورة ربط الاعفاءات الضريبية بمستوى الدخل.
3. التنسيق والتعاون ما بين دائرة ضريبة الدخل و دائرة ضريبة القيمة المضافة، للحد من التهرب الضريبي والذي يكبد خزانة الدولة مبالغ طائلة، وخلق طرق محفزة ومتنوعة لتحفيز المكلفين على دفع الضرائب.
4. التنسيق ما بين الدوائر المختلفة للسلطة الوطنية وتقديم التسهيلات للمواطنين في الحصول على التراخيص للمشاريع الاستثمارية لغرض تشجيع الاستثمار وعدم تعقيد الاجراءات الخاصة بالتراخيص للمشاريع الجديدة.
5. اعادة النظر في الاتفاقيات الاقتصادية المبرمة مع الجانب الاسرائيلي وخاصة اتفاقية باريس الاقتصادية وسن قوانين تكون ملائمة للوضع الفلسطيني.
6. تفعيل دور القضاء الفلسطيني وإيقاع وتنفيذ اشد العقوبات على المتهربين من الضرائب.
7. انشاء محكمة ضريبية للبث في المنازعات الضريبية.
8. ضرورة ربط اجهزة الحاسوب الخاصة بدائرة الجمارك " المعابر " مع الوزارات الاخرى حتى يتم الحصول على البيانات بشكل دقيق والتي تهتم المؤسسات نفسها وكذلك القائمين على الدراسات والابحاث التي تخدم الاقتصاد الفلسطيني.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

أبو الشكر، عبد الفتاح: اثر النفقات الحكومية على التنمية الاقتصادية في الاراضي الفلسطينية، نابلس. فلسطين. 2003.

أديب، عبد السلام: السياسة الضريبية واستراتيجية التنمية. ط 1. 1998.

البطريق، يونس احمد: النظم الضريبية. الدار الجامعية. 1998.

الجعفري، محمود، ناصر: السياسات التجارية والمالية الفلسطينية وتأثيرها على العجز في الميزان التجاري والعجز في الموازنة. رام الله: معهد ابحاث السياسات الاقتصادية (ماس). 2002.

الجوهري، منى: الترتيبات الجمركية الفلسطينية الاسرائيلية، كانون اول. ماس. 1995.

الحاج، طارق: المالية العامة. عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع. 1998.

حجازي، المرسي السيد وآخرون: النظم الضريبية دراسة مقارنة تطبيقية. الدار الجامعية. 2004.

حجازي، المرسي السيد: النظم الضريبية. الدار الجامعية. 1998.

حجازي، المرسي السيد: نموذج رياضي لتقدير الاثار التوزيعية للزكاة في البيئة الاسلامية، مجلة جامعة الملك سعود، 1997.

الحزماوي، محمد: ملكية الاراضي في فلسطين 1918-1948. عكا: مؤسسة الاسوار. 1998.

حشيش، عادل احمد: اقتصاديات المالية العامة. مؤسسة الثقافة الجامعية. 1983.

الحياري، عادل: الضريبة على الدخل العام. القاهرة: مطابع مؤسسة الاهرام. 1968.

الحياري، معين: جرائم التهريب الجمركي (دراسة مقارنة). عمان.

- دراز، حامد عبد المجيد: النظم الضريبية. الاسكندرية. الدار الجامعية. 1999.
- دراز، حامد عبد المجيد: مبادئ المالية العامة. مركز الاسكندرية للكتاب. 1997.
- ستيفنز، مارك: الضرائب في الضفة الغربية المحتلة 67-89. رام الله: مؤسسة الحق. 1991.
- ستيفنز، مارك: الضرائب في الضفة الغربية المحتلة 1967-1989. رام الله. فلسطين: مؤسسة دار الحق. 1991.
- شامية، احمد زهير و الخطيب، خالد: المالية العامة. دار زهران للنشر والتوزيع. 1997.
- شبانة، لؤي والبرغوثي، سفيان: البطالة في الاراضي الفلسطينية. منتدى ابحاث السياسات الاجتماعية والاقتصادية في فلسطين والجهاز المركزي للاحصاء الفلسطيني. 1999.
- صبيح، ماجد حسني: قدرة الاقتصاد الفلسطيني على التشغيل ط1. رام الله: مركز الدراسات العمالية. 1992.
- صبيح، ماجد و ابو عليا، مأمون: خصائص العاملين في القطاعين العام والخاص. الجهاز المركزي للاحصاء الفلسطيني. 2002.
- عبد الرازق، عمر واخرون: تأثير الحصار الاسرائيلي على الاقتصاد الفلسطيني. معهد ابحاث السياسات الاقتصادية (ماس). 2001.
- عبد الرازق، عمر: البروتوكول الاقتصادي بين م.ت.ف وحكومة اسرائيل (قراءة فكرية- علمية). نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية. 1994.
- عبد الرازق، عمر: هيكل الموازنة العامة الفلسطينية، رام الله: ماس. 2002.
- عبد الرازق، عمر: هيكل الموازنة العامة. ماس. 2002.
- عبد الكريم، نصر وموسى، نائل: الموازنة الفلسطينية 1995-2000 (دراسة تحليلية للتطورات والاتجاهات في السياسة المالية العامة). مجلة جامعة النجاح للابحاث، المجلد 14. 2000.

عبد الله الجنيدى، صخر: نحو قانون عقوبات ضريبي يواجة تحديات العصر (دراسة قانونية مقارنة مع قانون الجمارك الموحد لدول مجلس التعاون الخليجي) ط1. عمان. 2005.

عبد المولى، السيد: المالية العامة المصرية (دراسة للاقتصاد العام). القاهرة: دار النهضة العربية للنشر والتوزيع. 1993.

عبد المولى، سيد: المالية العامة. القاهرة: دار الفكر العربي.

عتلم، باهر محمد: المالية العامة (ادواتها الفنية وآثارها الاقتصادية). مكتبة نهضة الشرق. 1995.

عثمان، سعيد عبد العزيز: النظم الضريبية. الدار الجامعية. 2000.

عثمان، سعيد عبد العزيز: النظم الضريبية مدخل تحليلي مقارن. الدار الجامعية 2000.

عرقاوي، مصطفى محمد: الضريبة على الدخل (الضفة الغربية حسب احكام القانون الاردني). 1983.

علاونة، عاطف: الامر العسكري 1342 بين تشجيع الاستثمارات والمتطلبات الامنية. مؤسسة الافق. 1992.

علاونة، عاطف: الامر العسكري 1342 بين تشجيع الاستثمارات والمتطلبات الامنية. نابلس: مؤسسة الافق للنشر. 1992.

علاونة، عاطف: التمويل في الضفة الغربية. نابلس: جامعة النجاح الوطنية.

علاونة، عاطف: سياسة اسرائيل الضريبية واثرها على الاقتصاد الفلسطيني، القدس. 1990.

علاونة، عاطف كمال: شرعية الضرائب في الاراضي الفلسطينية المحتلة. رام الله. 1992.

العلي، عادل فليح: المالية العامة والتشريع الضريبي، ط1، عمان. الاردن. 2003.

- عناية، غازي: المالية العامة والتشريع الضريبي ط1. عمان: دار البارق. 1998.
- عيد، حسن: دراسات في التنمية والتخطيط. دار المعارف الجامعية.
- فضل. م النقيب، تقييم اولي للنظام الضريبي في الضفة وقطاع غزة/ 1996، معهد ابحاث السياسة الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، تشرين ثاني. 1996.
- فلينلة، المهدي محمد: النظام الجمركي والتجارة الدولية. طرابلس، ليبيا: اكااديمية الدراسات العليا والبحوث الاقتصادية.
- فوزي، عبد المنعم: النظم الضريبية. بيروت: دار النهضة العربية. 1973.
- القيسي، اعاد محمود: المالية العامة والتشريع الضريبي ط2. عمان. الاردن. 1998.
- مجموعة باحثين: محمد نصر، وباسم مكحول، وعمر عبد الرزاق، وصالح عبد الشافي، ومحمود الجعفري: السياسات الاقتصادية والتنمية البشرية في فلسطين 1994-1999، رام الله: جامعة بيرزيت، برنامج دراسات التنمية. 2001.
- مسيف، جميل: اثر ضريبة الشراء المالي والاقتصادي على الانتاج المحلي. رام الله: دائرة الجمارك والمكوس، وزارة المالية. 2003 (غير منشور).
- مكحول، باسم: الاستثمار والبيئة الاستثمارية في الضفة الغربية وقطاع غزة. ماس. 2002.
- النجار، فريد: الاستثمار الدولي والتنسيق الضريبي. الاسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة. 2000.
- النقيب، فضل، عطيان، نصر: واقع ومستقبل العلاقات الاقتصادية الفلسطينية - الاسرائيلية. رام الله: معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس). 2003.
- اليحي، حسين ود. خريويش، حسن: المالية العامة. منشورات جامعة القدس المفتوحة. 1996.

ثانيا: المراجع الاجنبية

- Michael, P, Todaro: Economic for a developing world today , Longman , London , New York ,1997.
- Nidal. Sabri: Puplic Finance In West Bank and Gaza Strip (UNCTAD, Genava,1994.
- Stephen. Marc: Taxation in the occupiedWest Bank 1967-1989. Al- HAQ PALESTINE 1990.
- Assali. Hania: Import- Distributatioin Relation in the Palestine Territories. Institute of Law.Birzeit-Un 2000
- S.B Himadeh. Economic: Economic Organization of Palestine. Beirut American Univrsity of Beirut. 1938

ثالثا: الدوريات والمنشورات

- نجمة الياس، اصلاح ضريبي شامل في سورية قد يحقق العدالة، 5/10/2003 المصدر، شؤون سورية، موقع اليكتروني.
- الموسوعة العلمية الفلسطينية، القسم العام، المجلد الثالث، ص 78.
- مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية، التطورات الاقتصادية الاخيرة في الاراضي الفلسطينية المحتلة 1991-9-23.
- مجلة نقابة المحامين الاردنيين، عمان، الملحق الاول، 1995 .
- كتاب القدس الاحصائي السنوي رقم (6)، رام الله - فلسطين، 2004.

عيد، باسم: مجلة الرقيب، العدد الثامن، 1998

تاريخ فلسطين في اواخر العهد العثماني 1917-1918، مؤسسة الدراسات الفلسطينية، 1999

جامعة القدس المفتوحة، محاسبة ضريبة الدخل، ط1، عمان، 1998

رابعاً: المصادر الرسمية والتشريعات

وزارة المالية

وزارة الاقتصاد الوطني

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية " ماس "

قانون الموازنة العامة

قانون ضريبة الدخل الفلسطيني رقم 17 لعام 2004

قانون تشجيع الاستثمار

قانون ضريبة القيمة المضافة

خامساً: مواقع على شبكة الانترنت

www.mne.gov.ps

www.mof.gov.ps

www.oppc.pna.net

www.tlt.net

www.mezan.org

www.pnic.gov.ps

www.sis.gov.ps

<http://www.pnic.gov.ps/arabic/culture/agtaa.html#5>

<http://www.pnic.gov.ps/arabic/economy/banker1.htm>

An- Najah National University
Faculty of Graduate Studies

**The Tax Policies and its
Role in Economic Development**

Prepared by
Dalal Issa Mosa Mosiemee

Supervised by
Prof . Tariq Al-haj
Dr. Yousef Ghnaim

***Submitted in partial fulfillment of the Requirements for the Degree of
Master in Taxation Disputes. Faculty of Graduate Studies at An-Najah
National University, Nablus - Palestine.***

2006

**The Tax Policies and its
Role in Economic Development
Prepared by
Dalal Issa Mosa Mosiemee
Supervised by
Prof . Tariq Al-haj
Dr. Yousef Ghnaim**

Abstract

This study aims to have acknowledge on the tax policies which implied on the Palestinian areas through the study of the Palestinian tax system , and to know the role of these policies in establishing true economic development especially within the current situation that the Palestinians have and its adaptance to the economical , social , and political conditions predominant in Palestine .

This study is divided to three parts:

In the first part it discusses the concept of the tax system in general and the relation between tax and the economic development.

The first part is divided into three section: the first deals with the importance and specification of the tax system.

The second part deals with the relation between the tax and the economic development. The third part deals with the economic impacts that appears as a result of tax implementation .

In the second part the study discusses the tax progresses in Palestine by focusing and taking a look to the historical events that happened in Palestine .

Since the beginning of the Turkish government till our present time and these sections are divided into three parts .

The first part deals with tax development during the Turkish and the British control of Palestine also, the researcher dealt with the Jordanian tax income in 1964 , number 25 which was dealt with in the west bank from the year 1964 to 2004 . later this tax law was replaced by the Palestinian tax income in 2004, number 17 . the second part discusses taxes and the tax laws during the Israeli occupations .

The third part discusses the Palestinian tax policy generally represented with the Palestinian tax system.

The final (third) section discusses the Palestinian tax policy in more details and its role in national economic development , this section is subdivided into three parts: they deal with the Palestinian tax policy in the field of direct and indirect tax and the mechanism of achieving the required economic effects to empty the tax .

The researcher has reached, through this study to, several results.

The most important is that taxes in Palestine is only a tool in planning and orienting the Israeli economy because of the control and the semi – completed followship to Israel. In addition, the design of the Palestinian tax policy is conducted separately from the political, social, and economical present situation in Palestine .