

FAIR TAX MONITOR

مؤشر العدالة الضريبية

2024 - 2019



22%



أيلول 2024

تقرير مؤشر العدالة الضريبية

2024 - 2019

منشورات "مفتاح" 2024

حقوق الطبع والنشر محفوظة © مؤسسة مفتاح



إعداد:

باحث في قضايا المالية العامة والضريبة

مؤيد عفانة

طاقم مفتاح:

مديرة برنامج الديمقراطية والحكم الصالح

لميس الشعيبي - حنتولي

مديرة التطوير والتواصل

رهام فقيه

مسؤول الأبحاث والدراسات

عبدالعزیز الصالحي

تدقيق لغوي:

قيس رنتاوي



OXFAM

أوكسفام

فريق أوكسفام:

هنريك أليнкаر - مستشار السياسات لشؤون عدم المساواة والضرائب، أوكسفام نوفيبي

مجد الخوري - مسؤول برنامج العدالة الاقتصادية، أوكسفام - الأرض الفلسطينية المحتلة

محتوى هذه الدراسة لا يعبر بالضرورة عن آراء مؤسسة أوكسفام.

الكاتب يتحمل كامل المسؤولية عن كل المعلومات والآراء الموجودة في هذه الدراسة.

فهرس المحتويات

8	معجم المصطلحات الواردة في الدراسة
12	كلمة مفتاح
14	الملخص التنفيذي
17	مقدمة
18	هدف الدراسة
20	منهجية الدراسة
21	معاور دراسة مؤشر العدالة الضريبية المحدث
23	الفصل الأول: وصف موجز للنظام الضريبي في فلسطين والعدالة الاجتماعية
25	الإطار التشريعي للنظام الضريبي في فلسطين.
25	ضريبة الدخل
27	ضريبة الأملاك
28	ضريبة التربية والتعليم (ضريبة المعارف)
28	ضريبة القيمة المضافة
29	ضريبة المشتريات/الإنتاج
30	ضريبة المحروقات
31	رسوم الجمارك والمكوس
31	إصلاح النظام الضريبي في الخطط الوطنية
34	السياق الكمي للضرائب في فلسطين، وتصنيفاتها المختلفة

35	نسبة إيرادات الضرائب من إجمالي الإيرادات في الأعوام 2019-2024
37	إيرادات الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة في فلسطين
43	الفصل الثاني: توزيع العبء الضريبي والتدرجية فيها، من منظور العدالة الاجتماعية
44	ضريبة القيمة المضافة (VAT)
47	الجمارك.
49	ضريبة المحروقات
50	ضريبة الدخل
53	ضريبة دخل الشركات وضريبة دخل الأفراد
55	الحد الأدنى للأجور
55	قطاع العمل غير المنظم
59	الفصل الثالث: كفاية الإيرادات العامة، والتسرب الضريبي وأثرهما على الحماية الاجتماعية وعدم المساواة بين المواطنين
60	كفاية الإيرادات العامة
61	التهرب والتهريب الضريبي والجمركي
67	الفصل الرابع: الإعفاءات الضريبية للشركات، ومدى الحوكمة من منظور العدالة الاجتماعية
68	الإعفاءات ضمن قانون تشجيع الاستثمار
74	الإعفاء الضريبي للقطاع الزراعي
76	الإعفاءات الضريبية من ضريبة الدخل والقيمة المضافة
79	الفصل الخامس: فعالية الإدارة الضريبية
80	فعالية الإدارة الضريبية
81	تحديات توجه النظام الضريبي الفلسطيني

83	الفصل السادس: الانفاق الحكومي في فلسطين والعدالة الاجتماعية
84	الانفاق الحكومي خلال السنوات 2019-2024
87	أولاً: الانفاق على قطاع التعليم
90	ثانياً: الانفاق على القطاع الصحي
92	ثالثاً: الانفاق على وزارة التنمية الاجتماعية
95	رابعاً: الإنفاق على قطاع الزراعة
97	الفصل السابع: مبادئ الشفافية ومؤشرات المساءلة في النظام الضريبي الفلسطيني
98	شفافية الموازنة العامة والنظام الضريبي
100	المساءلة في ظل غياب السلطة التشريعية
101	المشاركة المجتمعية
	الفصل الثامن: الإجراءات الإسرائيلية لقرصنة الإيرادات العامة بشكل عام، والإيرادات الضريبية بشكل مخصص، وأثرها على العدالة الاجتماعية
105	التطور الكمّي لإيرادات المقاصّة
107	الإجراءات الإسرائيلية لقرصنة الإيرادات العامة بشكل عام، والإيرادات الضريبية بشكل مخصص
108	القرصنة الإسرائيلية لإيرادات المقاصة بعد الحرب على غزة – أكتوبر 2023
111	مقابلات اثرائية حول نتائج دراسة مؤشر العدالة الضريبية
115	الملخص العام والتوصيات
119	التوصيات
125	المراجع والمصادر

فهرس الجداول

الرقم	موضوع الجدول	الصفحة
1	إجمالي صافي الإيرادات الفعلية والمنح والمساعدات الخارجية الفعلية 2019 - 2024، بالمليون شيكل	4
2	مقارنة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية من إجمالي الإيرادات في الأعوام 2019 - 2024، بالمليون شيكل	6
3	نسبة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية من إجمالي الإيرادات في الأعوام 2019 - 2024	36
4	إيرادات الضرائب بكافة أشكالها في فلسطين 2019 - 2024، بالمليون شيكل	38
5	إيرادات الضرائب المباشرة وغير المباشرة في فلسطين 2019 - 2024، بالمليون شيكل	39
6	نسبة إيرادات الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة في فلسطين 2019 - 2024	40
7	قيمة ضريبة القيمة المضافة ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية 2019 - 2024، بالمليون شيكل	46
8	قيمة الجمارك ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية 2019 - 2024، بالمليون شيكل	47
9	قيمة ضريبة المحروقات ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية 2019 - 2024، بالمليون شيكل	49
10	مقارنة الشرائح الضريبية في قانوني ضريبة الدخل الفلسطيني والأردني	51
11	التطور في ضريبة الدخل ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية 2019 - 2024، بالمليون شيكل	52
12	نسب مقارنة لضريبة الدخل للأفراد، بما يشمل السيارات والاقطاعات والشركات خلال الأعوام 2019 - 2023	53

الرقم	موضوع الجدول	الصفحة
13	مقارنة إجمالي صافي الإيرادات، وإجمالي النفقات، وصافي الإقراض، 2019 - 2024، بالمليون شيكل	60
14	بنود النفقات العامة 2019 - 2024، بالمليون شيكل	84
15	نسبة بنود النفقات في الأعوام 2019 - 2024	85
16	الإنفاق الحكومي على قطاع التعليم 2019 - 2024، بالمليون شيكل	87
17	الموازنة المقدرة والنفقات الفعلية لبنود موازنة وزارة التربية والتعليم، بما يشمل التعليم العالي، بالمليون شيكل	89
18	الإنفاق الحكومي على قطاع الصحة 2019 - 2024، بالمليون شيكل	90
19	الموازنة المقدرة والنفقات الفعلية لبنود موازنة وزارة الصحة، بالمليون شيكل	91
20	الإنفاق الحكومي على وزارة التنمية الاجتماعية، بما يشمل مؤسسة رعاية أسر الشهداء 2019 - 2024، بالمليون شيكل	93
21	الموازنة المقدرة والنفقات الفعلية لبنود موازنة وزارة التنمية الاجتماعية بما يشمل مؤسسة رعاية أسر الشهداء، بالمليون شيكل	94
22	الانفاق الحكومي على وزارة الزراعة 2019 - 2024، بالمليون شيكل	95
23	مسح تتبّع شفافية الموازنات العامة 2023 في فلسطين	99
25	تطور إيرادات المقاصة ونسبتها من صافي الإيرادات على الأساس النقدي بالمليون دولار 1996-2023	106
26	الحجوزات الإسرائيلية لإيرادات المقاصة، واقتطاعات صافي الإقراض خلال السنوات 2019 ولغاية نصف العام 2024، بالمليون شيكل	109

فهرس الأشكال

الرقم	موضوع الشكل	الصفحة
1	إجمالي صافي الإيرادات والمساعدات الخارجية المقدّرة 2019 - 2024، بالمليون شيكل	35
2	مقارنة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية من إجمالي الإيرادات في الأعوام 2019 - 2024، بالمليون شيكل	37
3	إيرادات الضرائب بكافة أشكالها في فلسطين 2019 - 2024، بالمليون شيكل	39
4	إيرادات الضرائب المباشرة وغير المباشرة في فلسطين 2019 - 2024، بالمليون شيكل	40
5	نسبة إيرادات الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة في فلسطين 2019 - 2024	41
6	قيمة ضريبة القيمة المضافة ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية 2019 - 2024، بالمليون شيكل	46
7	قيمة ضريبة الجمارك ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية 2019 - 2024، بالمليون شيكل	48
8	قيمة ضريبة المحروقات ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية 2019 - 2024، بالمليون شيكل	50
9	التطور في ضريبة الدخل ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية 2019 - 2024، بالمليون شيكل	52
10	نسب مقارنة لضريبة الدخل للأفراد، بما يشمل السيارات والاقطاعات، والشركات خلال الأعوام 2019-2023	54
11	الدخل للشركات العادية مقارنة بالاحتكارية 2024	54
12	مقارنة إجمالي صافي الإيرادات، وإجمالي النفقات، وصافي الإقراض، 2019 - 2024، بالمليون شيكل	60

الرقم	موضوع الشكل	الصفحة
13	بنود النفقات العامة 2019 - 2024، بالمليون شيكل	85
14	نسبة بنود النفقات في الأعوام 2019 - 2024	86
15	نسبة متوسط كل بند من بنود الإنفاق الحكومي خلال السنوات 2019 - 2024	86
16	الإنفاق الحكومي على قطاع التعليم 2019 - 2024	88
17	الموازنة المقدرة والنفقات الفعلية لبنود موازنة وزارة التربية والتعليم بما يشمل التعليم العالي، بالمليون شيكل	89
18	الإنفاق الحكومي على قطاع الصحة 2019 - 2024، بالمليون شيكل	91
19	الموازنة المقدرة والنفقات الفعلية لبنود موازنة وزارة الصحة، بالمليون شيكل	92
20	الإنفاق الحكومي على وزارة التنمية الاجتماعية بما يشمل مؤسسة رعاية أسر الشهداء، 2019 - 2024، بالمليون شيكل	93
21	الموازنة المقدرة والنفقات الفعلية لبنود موازنة وزارة التنمية الاجتماعية بما يشمل مؤسسة رعاية أسر الشهداء، بالمليون شيكل	94
22	الإنفاق الحكومي على وزارة الزراعة 2019 - 2024، بالمليون شيكل	95
23	تطور إيرادات المقاصة ونسبتها من صافي الإيرادات على الأساس النقدي بالمليون دولار 1996-2023	106

معجم المصطلحات الواردة في الدراسة

المصطلح	التعريف
الإيرادات ¹	تشمل الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية والمنح، وأي إيرادات أخرى تحصل عليها دولة فلسطين.
الإيرادات الضريبية ²	تشمل الضرائب على الدخل والأرباح والضرائب المحلية على السلع والخدمات، وأي ضرائب أخرى قد تُفرض من وقت إلى آخر.
الإيرادات غير الضريبية ³	تشمل الأرباح من الشركات المملوكة للسلطة الوطنية، أو المساهمة فيها؛ سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، ورسوم التراخيص والمهن والتأمين، وكذلك الرسوم الإدارية والغرامات والمصادرات والإيرادات غير الضريبية الأخرى.
التهرب الضريبي ⁴	تخلص المكلف كلياً أو جزئياً من أداء الضريبة، دون نقل عبئها إلى غيره، ما يؤثر في حصيلة الدولة من الضريبة ويضيع عليها حقها.
التهرب الجمركي ⁵	إدخال البضائع إلى البلاد، أو إخراجها منها، بصورة مخالفة للتشريعات المعمول بها، دون أداء الرسوم الجمركية والرسوم والضرائب الأخرى كلياً أو جزئياً، أو خلافاً لأحكام المنع والتقييد الواردة في هذا القانون أو في القوانين أو الأنظمة الأخرى.
الحكومة ⁶	مجموعة القواعد والقوانين والأسس التي تضبط عمل المؤسسة، وتحقق الرقابة الفعالة عليها، وتنظم العلاقة بينها وبين أصحاب المصالح المختلفة، وتسعى إلى تحقيق الشفافية والعدالة ومكافحة الفساد. أو هي: نظام يتم بموجبه إخضاع نشاط المؤسسات إلى مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء، عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط المؤسسة وأهدافها، وضبط العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء.
الدين العام ⁷	الرصيد القائم للالتزامات المالية الحكومية، غير المسدد، والمترتب على الحكومة دفعه تسديداً للالتزاماتها.
الدين العام الخارجي ⁸	الالتزامات المالية المترتب على الحكومة دفعها تسديداً للأموال التي اقترضتها من الدول والهيئات والمؤسسات الدولية الخارجية بمقتضى القانون.

- 1 قانون الموازنة العامة رقم (7) لعام 1998، مادة رقم (1).
- 2 قانون الموازنة العامة رقم (7) لعام 1998، مادة رقم (1)
- 3 قانون الموازنة العامة رقم (7) لعام 1998، مادة رقم (1)
- 4 بيئة النزاهة في تحصيل الضرائب والرسوم الجمركية، التهرب الضريبي والجمركي كحالة دراسية، 2011، أمان.
- 5 قانون الجمارك الأردني رقم (16) لسنة 1983م
- 6 منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية Development & operation-Co Economic for Organization
- 7 قانون الدين العام رقم (24) لعام 2005، مادة رقم (1)
- 8 قانون الدين العام رقم (24) لعام 2005، مادة رقم (1).

المصطلح	التعريف
الدين العام الداخلي ⁹	الالتزامات المالية المترتب على الحكومة دفعها تسديداً للأموال التي اقترضتها بموجب سندات حكومية أو من بنوك محلية أو مؤسسات مالية محلية أخرى.
الشفافية ¹⁰	التدفق الحر للمعلومات، وتشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة. فهي تتيح للجمهور المعني في شأن ما أن يجمع معلومات حوله، فتمكنهم من المشاركة في بلورة السياسات، ومن أن يكون لهم دور فعال في الرقابة والمساءلة وفي الكشف عن المساوئ وفي حماية مصالحهم.
صافي الإقراض ¹¹	هو الاصطلاح المتداول منذ استحداث حساب الخزينة الموحد في عام 2002 للدلالة على المبالغ المخصومة من إيرادات المقاصة من قبل إسرائيل لتسوية ديون مستحقة للشركات الإسرائيلية المزودة للكهرباء والمياه للبلديات ولشركات وجهات التوزيع الفلسطينية.
الضرائب المباشرة ¹²	هي الضرائب المفروضة (التي تتم جبايتها) على الدخل، والثروة والممتلكات، ومنها ضريبة الدخل، وضريبة الدخل للشركات، وضريبة الأملاك وضريبة الأرباح الرأسمالية. في هذا السياق، يقع العبء الضريبي دوماً على شخص أو كيان معين، ولا يمكن تحويله من قبل دافع الضريبة لأي شخص آخر.
الضرائب غير المباشرة ¹³	هي الضرائب على الاستهلاك، مثل ضريبة القيمة المضافة، وضريبة المبيعات، والضريبة على السلع والخدمات، والرسوم الجمركية والمكوس.
الضريبة التصاعدية ¹⁴	إن الضريبة التصاعدية هي ضريبة تضع العبء الأكبر على أولئك الذين لديهم إمكانيات أكبر للدفع، وعادةً ما يتم تطبيق هذه الضرائب من خلال ضريبة الدخل. إن الضريبة التصاعدية هي الضريبة التي تشهد تصاعداً (زيادةً) في نسبة الضريبة مع زيادة الدخل؛ بمعنى أن أولئك الذين يجنون دخلاً أكبر سيدفعون نسباً ضريبية أعلى.

- 9 قانون الدين العام رقم (24) لعام 2005، مادة رقم (1).
- 10 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2023. كتيب لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد «المفاهيم والمصطلحات». رام الله- فلسطين.
- 11 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان. 2017، بند صافي الإقراض وأثره على عجز الموازنة وهدر المال العام.
- 12 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). النظام الضريبي الفلسطيني «شفافية العلاقة المالية ما بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل» 2024. رام الله- فلسطين.
- 13 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). النظام الضريبي الفلسطيني «شفافية العلاقة المالية ما بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل» 2024. رام الله- فلسطين.
- 14 عبد الكريم، د. نصر وآخرون (2018)، «تقرير مؤشر العدالة الضريبية» من إمدارات مؤسسة مفتاح.

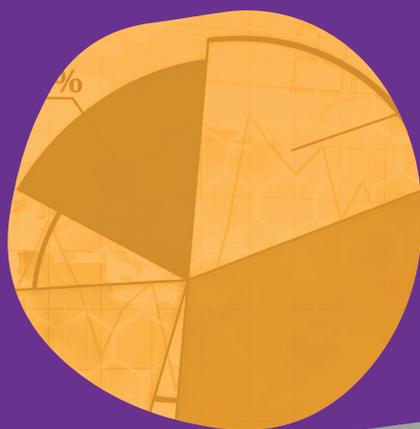
المصطلح	التعريف
ضريبة الدخل ¹⁵	هي ضريبة مباشرة تُفرض على الأشخاص، سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين أم معنويين، كالشركات، الذين يمارسون المهن والنشاطات التجارية أو الخدمات، والذين يزيد دخلهم عن مقدار معين من المال في السنة.
ضريبة القيمة المضافة ¹⁶	هي ضريبة غير مباشرة على الاستهلاك، تُفرض على السلع والخدمات التي يتم توريدها في كل مرحلة من مراحل سلسلة التوريد. المستهلك النهائي هو من يتحمل تكلفة هذه الضريبة.
عجز الموازنة ¹⁷	هو الفجوة ما بين النفقات والإيرادات.
الفساد ¹⁸	كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو لجماعته.
المساءلة ¹⁹	الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم، وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم، وتحمل المسؤولية عن أعمالهم أو الفشل وعدم الكفاءة، أو عن الخداع والغش.
المقاصّة ²⁰	هي مجموع الإيرادات التي يقوم الجانب الإسرائيلي بجبايتها نيابةً عن السلطة الوطنية الفلسطينية، ويتم تحويلها إلى فلسطين بعملة الشيكل، وتشمل ضريبة الدخل، وضريبة القيمة المضافة، والشراء، وأي ضرائب ورسوم تترتب على التبادل التجاري بين إسرائيل والضفة والقطاع، تبعاً لبروتوكول باريس الاقتصادي.
الموازنة العامة ²¹	برنامج مفصل لنفقات السلطة الوطنية وإيراداتها لسنة مالية معينة، ويشمل التقديرات السنوية لإيرادات السلطة الوطنية، والمنح والقروض والمتحصلات الأخرى لها، والنفقات والمدفوعات المختلفة.

- 15 دليل المكلف في ضريبة الدخل، من إصدارات وزارة المالية الفلسطينية، 2012.
- 16 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). النظام الضريبي الفلسطيني «شفافية العلاقة المالية ما بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل» 2024. رام الله- فلسطين.
- 17 دليل إعداد موازنة المواطن، من إصدارات مؤسسة مفتاح ووزارة المالية، 2018.
- 18 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، الدليل الإرشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح، 2013.
- 19 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2023. كتيب لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد «المفاهيم والمصطلحات». رام الله- فلسطين.
- 20 دليل إعداد موازنة المواطن، من إصدارات مؤسسة مفتاح ووزارة المالية، 2018.
- 21 قانون الموازنة العامة رقم (7) لعام 1998، مادة رقم (1).

المصطلح	التعريف
النفقات التحويلية ²²	وهي النفقات التي تُرصد في موازنة المؤسسة العامة، ويستفيد منها طرفٌ ثالث، كتلك المساعدات التي تقدّم عبر وزارة التنمية الاجتماعية للأسر الفقيرة، ومخصصات أسر الشهداء والجرحى، ومخصصات الأسرى.
النفقات التشغيلية «السلع والخدمات» ²³	هي النفقات اللازمة لتشغيل المؤسسة العامة (كأجور المباني، الكهرباء، المياه، المحروقات... إلخ)، وهي جزء من النفقات الجارية.
النفقات التطويرية ²⁴	هي النفقات التي لها طبيعة تختلف عن النفقات الجارية من حيث العمر الافتراضي والعائد من النفقة (مثل مشاريع البنية التحتية).
النفقات الجارية ²⁵	تشمل الرواتب والأجور والعلاوات والنفقات التشغيلية والتحويلية للوزارات والمؤسسات العامة والأجهزة التنفيذية الأخرى للسلطة الوطنية الفلسطينية.
النفقات الرأسمالية ²⁶	وتشمل امتلاك الأصول الرأسمالية (كالمباني، والأراضي، والمركبات... إلخ) والتحويلات الرأسمالية للمشاريع، والنفقات التطويرية الأخرى.
النفقات العامة ²⁷	تشمل كافة النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية والتطويرية.

22 دليل إعداد موازنة المواطن، من إصدارات مؤسسة مفتاح ووزارة المالية، 2018.
23 دليل إعداد موازنة المواطن، من إصدارات مؤسسة مفتاح ووزارة المالية، 2018.
24 دليل إعداد موازنة المواطن، من إصدارات مؤسسة مفتاح ووزارة المالية، 2018.
25 قانون الموازنة العامة رقم (7) لعام 1998، مادة رقم (1).
26 قانون الموازنة العامة رقم (7) لعام 1998، مادة رقم (1).
27 قانون الموازنة العامة رقم (7) لعام 1998، مادة رقم (1).

كلمة «مفتاح»



22%



تواصل مؤسسة "مفتاح" التزامها بتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة والعدالة الاجتماعية في فلسطين، انطلاقًا من إيمانها الراسخ بأن بناء نظام سياسي واقتصادي عادل يستند إلى المشاركة المجتمعية والمعايير الحقوقية هو ركيزة أساسية لتحقيق التنمية المستدامة. وتأتي هذه الدراسة في سياق الجهود الرامية إلى تسليط الضوء على واقع النظام الضريبي الفلسطيني، وتحليل مؤشر العدالة الضريبية من منظور اجتماعي ونوعي، في ظل تحديات مرتبة يتصدرها استمرار الاحتلال الإسرائيلي، وتداعياته المباشرة على سيادة الموارد المالية الوطنية.

يأتي هذا الجهد البحثي كنسخة محدثة عن مؤشر العدالة الضريبية الأول والذي أعدته مؤسسة "مفتاح" في العام 2018. لقد أظهر مؤشر العدالة الضريبية الثاني أن النظام الضريبي في فلسطين ما زال يفتقر إلى البعد الحقوقي والاجتماعي بشكل واضح، ويعاني من خلل في بنيته التشريعية والتنفيذية، في ظل غياب سلطة تشريعية فاعلة، واستمرار السياسات الإسرائيلية التي تقوّض تطوره، بالإضافة إلى آثار الانقسام الداخلي وضعف الإرادة السياسية نحو الإصلاح. وقد انعكس ذلك سلبيًا على تحقيق مبادئ العدالة الجندرية والاجتماعية، وتوزيع الأعباء والفوائد الضريبية بشكل منصف، لا سيما في ظل التركيز على الضرائب غير المباشرة التي تُثقل كاهل الفئات الفقيرة والمهمشة.

وتدعو "مفتاح" إلى تبني إصلاحات جذرية في النظام الضريبي الفلسطيني، بما يضمن تعزيز العدالة الضريبية، وتحقيق توزيع عادل لإيرادات المال العام، وتمكين الفئات المهمشة من الوصول إلى حقوقها الاقتصادية والاجتماعية. كما تؤكد على أهمية الدور الرقابي والتشريعي في بناء منظومة ضريبية شفافة وفاعلة، تستجيب لأولويات العدالة الاجتماعية والنوع الاجتماعي، وتواجه التحديات البنوية والسياسية القائمة بروح الشراكة الوطنية والمسؤولية المجتمعية.

د. تحرير الأعرج

المديرة التنفيذية

الملخص التنفيذي



22%



جاء مؤشر العدالة الضريبية المحدث ليؤكد على أن الاحتلال الإسرائيلي كان ولا يزال يشكل عقبة رئيسية أمام التنمية في فلسطين، فمنذ احتلال فلسطين، سعى الاحتلال بشكل ممنهج إلى السيطرة على الموارد الفلسطينية وفرض قيود على الاقتصاد الفلسطيني من خلال تصنيف الأراضي الفلسطينية وتقسيمها عبر اتفاقية أوسلو، وأبقى على 61% من أراضي الضفة الغربية تحت سيطرته المدنية والأمنية. كما حدّ بروتوكول باريس الاقتصادي من قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على التحكم بمواردها، وخصوصًا في مجال الضرائب. وبالتالي، يظل الاحتلال عاملًا رئيسيًا في افتقار السلطة الوطنية للسيطرة على مواردها، وخصوصًا الضرائب غير المباشرة. وقد ظهر ذلك بوضوح بعد المجازر الإسرائيلية في قطاع غزة، حيث زادت إسرائيل من اقتطاع أموال المقاصة بذرائع متعددة، ضمن سياسة ممنهجة تهدف إلى تصفير أموال المقاصة التي تُعد المصدر الرئيس للإيرادات الضريبية. وقد أثر هذا بشكل سلبي على العدالة الجندرية والاجتماعية، إذ أدى حجز إيرادات الضرائب إلى الحد من قدرة السلطة على تقديم الخدمات العامة مثل التعليم والصحة والحماية الاجتماعية، إضافة إلى تقليص الدعم الموجه للعائلات الفقيرة والمهمشة.

علوة على ذلك، أضعف الانقسام السياسي الداخلي قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على تحصيل معظم الضرائب من قطاع غزة، مما أثر سلبيًا على الإيرادات الضريبية، والتي انعكست بدورها على الفئات الاجتماعية المستفيدة، بما فيها الفئات المهمشة. كما أن غياب السلطة التشريعية أثر سلبيًا على سنّ وتحديث الإطار التشريعي المنظم للنظام الضريبي في فلسطين، وكذلك على إنشاء نظام رقابة ومساءلة فعال لهذا النظام الذي يُعد المصدر الأساسي لإيرادات الخزينة العامة. إذ تشكل الإيرادات الضريبية أكثر من 90% من الإيرادات العامة.

تؤكد الدراسة على أنه الإيرادات العامة للسلطة الوطنية لا تكفي لتغطية النفقات العامة، مما خلق فجوة بين الإيرادات والنفقات وأدى إلى أزمة مالية. وقد أثرت هذه الأزمة سلبيًا على العدالة الاجتماعية، حيث تسببت في تقليص الإنفاق على الخدمات العامة، وبرامج الحماية الاجتماعية، والمخصصات الموجهة للعائلات الفقيرة والمهمشة. كما أن التمييز في الأجور والفجوة الجندرية في الرواتب أعاقا تحقيق العدالة الاجتماعية.

إضافة إلى ذلك، فإن الإعفاءات الضريبية، خاصة تلك الواردة في قانون تشجيع الاستثمار، تفيد في المقام الأول الشركات الكبرى، والتي لا تساهم بالشكل الكافي في تحقيق العدالة الاجتماعية للمشاريع المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر والتي عادة ما تكون مملوكة لفئة الشباب والنساء، وبالتالي لا تستجيب لحاجات العدالة الاجتماعية. ومن الجدير بالذكر أن مسودات قوانين ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية تحتوي على مواد توفّر إعفاءات ضريبية تراعي العدالة الاجتماعية، إلا أنها لم تُقر بعد. كما توجد في قانون ضريبة الدخل إعفاءات تستجيب لمفاهيم العدالة الاجتماعية.

خلصت الدراسة إلى أن النظام الضريبي الفلسطيني لم يشهد إصلاحات جوهرية من منظور النوع الاجتماعي بين عامي 2019 و2024. فالنظام القائم لا يستجيب لمفاهيم العدالة الاجتماعية، ولا يساهم في إعادة توزيع الثروة بشكل عادل يضمن استفادة الفئات الفقيرة والمهمشة، وذلك لأنه يركّز على الضرائب غير المباشرة التي تُعد «عمياء» ولا تميّز بين المواطنين، حيث تُفرض نفس نسبة الضريبة على مختلف السلع والخدمات دون النظر إلى ما إذا كانت أساسية أو كمالية. ولا يوجد تمييز سلعي أو تفریق بحسب طبيعة الفئة المستهلكة، كما أن نظام الضرائب غير المباشرة يفتقر إلى التدرّج. في المقابل، لا تتجاوز إيرادات ضريبة الدخل نسبة 7.5% من إجمالي الإيرادات الضريبية، رغم أهميتها في إعادة توزيع الثروة وتحقيق العدالة الضريبية. وتتألف ضريبة الدخل من ثلاث شرائح فقط للأفراد، وشريحة واحدة للشركات، مع استثناء الشركات الاحتكارية، وهو ما لا يتماشى مع الأنظمة في الدول المجاورة والعالم.

وعلى الرغم من مرور 30 عامًا على إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، لم يتم إقرار قوانين لضريبة القيمة المضافة أو الرسوم الجمركية، رغم أهميتها في هيكل الإيرادات العامة. كما لم يُعدّل قانون ضريبة الدخل، وبالرغم من تضمينه في الاستراتيجية القطاعية لإدارة المالية العامة. وقد أثار غياب السلطة التشريعية سلبيًا على نظام الرقابة في النظام الضريبي الفلسطيني، وكذلك على تمرير قوانين ضريبية جديدة تعزز العدالة الضريبية وتعالج قضايا النوع الاجتماعي. كما لا يوجد قانون يكفل الحق في الوصول إلى المعلومات، وهو ما يؤثر سلبيًا على شفافية المعلومات، بما في ذلك بيانات النظام الضريبي. ولم يُسنّ قانون الضمان الاجتماعي، ما يؤثر على توفير الحماية الاقتصادية والاجتماعية، لا سيما للعمال في القطاع غير الرسمي.

ومع النجاح النسبي في التحول الرقمي داخل النظام الضريبي، بما في ذلك نظام المقاصة المحوسب مع إسرائيل، ونظام RMS المحوسب، وارتفاع مستويات التحصيل، لا يزال النظام الضريبي يواجه تحديات عديدة تسمح بحدوث التهرب الضريبي والتهريب. وتشمل هذه التحديات عوامل سياسية مثل غياب سيطرة السلطة على المعايير والحدود، بالإضافة إلى عوامل فنية مثل القصور اللوجستي ونقص الكوادر الفنية المؤهلة.

علاوة على ذلك، فإن الإجراءات الإسرائيلية، وخاصة بعد 7 أكتوبر 2023، تقوّض تطوّر النظام الضريبي وتستولي بشكل نشط على الإيرادات الضريبية، مما أضعف قدرة السلطة الوطنية على الوفاء بالتزاماتها تجاه الموظفين الحكوميين والموردين والمواطنين. وقد أثار ذلك سلبيًا على كمية ونوعية الخدمات العامة المختلفة، بما في ذلك الخدمات الأساسية مثل التعليم والرعاية الصحية والحماية الاجتماعية، وهو ما أثار على الفئات الفقيرة والمهمشة، وعرقّل تحقيق العدالة الاجتماعية.

مقدمة



22%



يُعد النظام الضريبي أداةً من أدوات السياسة المالية والاقتصادية، التي يتم من خلالها تحقيق أهداف المجتمع وغاياته، وفقاً لفلسفته الفكرية وأيديولوجيته، وعلى هذا فإن النظام الضريبي يقوم على مرتكزات ودعائم اقتصادية واجتماعية وسياسية معينة تختلف من مجتمع إلى آخر، ومن دولة إلى أخرى، وفي الدولة نفسها من مرحلة إلى أخرى. فقد اقترنت الضريبة بالسلطة السيادية للدولة منذ أقدم العصور، وتطور مفهومها بتطور مفهوم الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة التعاقدية، ثم الدولة التضامنية، والتي يدفع فيها الفرد الضريبة باعتباره متضامناً مع الدولة، حيث يقع على عاتق الدولة ضمان العيش الكريم لكل فردٍ يعيش في رعايتها.

وعليه، أصبحت الضريبة لا تقتصر على كونها مصدراً إيرادياً للدولة، بل تعدت ذلك بحيث أصبحت لها وظيفة اجتماعية واقتصادية، إضافة إلى وظيفتها المالية التقليدية، وذلك بأن أصبحت الضريبة أداةً من الأدوات الاقتصادية التي يمكن من خلالها تحقيق التنمية الاقتصادية، ومعالجة التضخم والركود، وإعادة توزيع الدخل، ورفع مستوى المعيشة للمواطنين من أجل النهوض بالاقتصاد القومي عامة. 28

ومن خلال المراجعة التحليلية لفلسفة النظم الضريبية، فإنها تعتمد على أسس اجتماعية ومالية واقتصادية، فوظيفتها الاجتماعية تتمثل في إعادة توزيع الثروة بما يكفل تحقيق العدالة الاجتماعية في الدولة، وتوظيف الإيرادات الضريبية في تحقيق الاستقرار الاجتماعي، وتوفير الخدمات الاجتماعية، والحماية الاجتماعية للفئات المهمشة والضعيفة والفقيرة. أما وظيفتها المالية، فتتمثل في تأمين الإيرادات لخزينة الدولة من أجل تغطية النفقات العامة، في حين أن وظيفتها الاقتصادية تتمثل في كونها أداةً رئيسةً من أدوات السياسة المالية للدولة، والتي تستخدمها من أجل تحفيز النمو الاقتصادي، أو الحد من مستويات التضخم، أو حماية الاقتصاد الوطني، أو تحفيز بعض القطاعات الاقتصادية، من خلال فرض ضرائب معينة، أو تخفيضات ضريبية، وغير ذلك.

وانطلاقاً من هذه الأسس والمبادئ، يجب أن يحقق النظام الضريبي الفلسطيني فلسفة الضريبة، من خلال تعظيم الإيرادات، وحماية الاقتصاد الوطني، والأهم تحقيق العدالة الاجتماعية وإنفاذها لكافة الفئات المجتمعية، 29 والاستجابة لقضايا النوع الاجتماعي.

هدف الدراسة

تحديث مؤشر العدالة الضريبية في الأراضي الفلسطينية (FTM)، استكمالاً لبيانات المؤشر السابق، والذي نُشر في العام 2018، ليأتي هذا التحديث ليركز على السنوات 2019 - 2024، وتزويد المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني، وأصحاب الصلة من كافة القطاعات الحكومية والأهلية والقطاع الخاص، والباحثين والأكاديميين، بالتحليل الكمي والنوعي لمكونات النظام الضريبي الفلسطيني، ومدى إنفاذ العدالة الاجتماعية في النظام الضريبي الفلسطيني، واستجابته لقضايا النوع الاجتماعي.

28 الدحلة، سمر، «النظم الضريبية، 2004، دراسة تحليلية مقارنة»، رسالة ماجستير منشورة، جامعة النجاح الوطنية.

29 عفانة، مؤيد «أي نظام ضريبي نريد»، 2022، مقال منشور في موقع الحوار المتمدن، العدد 7459.

الأهداف الفرعية

- التعرف على معالم النظام الضريبي في فلسطين، والسياق الكمي للضرائب في الفترة 2019 - 2024.
- التعرف على مدى توزيع العبء الضريبي والتدرجية فيه، من منظور الحماية الاجتماعية والعدالة الاجتماعية والمساواة.
- التعرف على مدى كفاية الإيرادات العامة، والتهرب الضريبي، والتهريب الجمركي، وأثرها على الحماية الاجتماعية، وعدم المساواة بين المواطنين، وقضايا العدالة الاجتماعية.
- التعرف على الإعفاءات الضريبية للشركات، ومدى الحوكمة من منظور العدالة الاجتماعية.
- التعرف على فعالية الإدارة الضريبية في فلسطين، ومدى استجابتها للعدالة الاجتماعية.
- التعرف على الإنفاق الحكومي في فلسطين، وأهم المحاور التي يتركز عليها الإنفاق الحكومي.
- التعرف على مبادئ الشفافية ومؤشرات المساءلة في النظام الضريبي الفلسطيني.
- التعرف على القيود المفروضة على الإيرادات العامة بشكل عام، والنظام الضريبي بشكل خاص، من قبل الاحتلال الإسرائيلي، وأثرها على العدالة الاجتماعية.

منهجية تحديث الدراسة

تم إعداد منهجية علمية في تحديث الدراسة، وفق المنهج العلمي التحليلي المقارن من خلال مقارنة التشريعات ذات الصلة بالنظام الضريبي، والبيانات الكمية المتعلقة بالإيرادات العامة بشكل عام، والإيرادات الضريبية بشكل مخصص، على نطاق السنوات 2019 - 2024، والتتبع الدقيق للتطور فيها، وتحليل السلسلة الزمنية للسنوات الست 2019 - 2024، من كافة الجوانب ذات الصلة بالنظام الضريبي، وتشكل المنهجية المحاور التالية:

- مراجعة أدبية معمقة لبيانات مؤشر العدالة الضريبية في فلسطين للسنوات السابقة.
- مراجعة البيانات المالية ذات الصلة، وإعداد سلسلة تاريخية مقارنة للأعوام 2019 - 2024، بما يشمل (الموازنات المقررة، وتقارير الإنفاق الفعلي).
- مراجعة التقارير والدراسات ذات الصلة، إن كانت خاصة بالمالية العامة أو النظام الضريبي في فلسطين، أو دراسات ذات علاقة بالنظم الضريبية في العالم ودول الجوار.
- مراجعة النظم الضريبية في دول الجوار.
- عقد اجتماعات ومقابلات مركّزة مع الجهات ذات الصلة في وزارة المالية، وتحديد الإدارات العامة الخاصة بالضرائب.
- إجراء مقابلات مع مؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة، ومع الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة.
- إعداد مسودة للتقرير ونقاشها مع الجهات ذات الصلة.
- إعداد النسخة النهائية من التقرير المحدث.
- إعداد ورقة حقائق تتضمن النتائج الرئيسية لتحديث التقرير.

معاور دراسة مؤشر العدالة الضريبية المحدث

بناء على الهدف الرئيس، والأهداف الفرعية للدراسة، تم اشتقاق معاور دراسة مؤشر العدالة الضريبية



الفصل الأول

وصف موجز للنظام الضريبي في
فلسطين والعدالة الاجتماعية



22%

يتألف النظام الضريبي الفلسطيني من نوعين من الضرائب: الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، حيث تشمل الضرائب المباشرة كلاً من ضريبة الدخل (ضريبة الدخل الشخصي، ضريبة الدخل للشركات)، وضريبة الأملاك، في هذا السياق، يقع العبء الضريبي دوماً على شخص أو كيان معين، ولا يمكن تحويله من قبل دافع الضريبة لأي شخص آخر.

في حين أن الضرائب غير المباشرة يتم فرضها على الاستهلاك، والإنتاج والأنشطة التجارية مثل: ضريبة القيمة المضافة، وضريبة المشتريات/ الإنتاج، وضريبة المحروقات، ورسوم الجمارك والمكوس، وهي ضرائب يتحمل المستهلك النهائي التكاليف الإجمالية لها.

الضرائب المباشرة، ويبلغ متوسطها من إجمالي الإيرادات الضريبية (7.8%)، وتشمل:

- ضريبة الدخل، ومنها ضريبة الدخل الشخصي، وضريبة الدخل للشركات.
- ضريبة الأملاك.

الضرائب غير المباشرة، ويبلغ متوسطها من إجمالي الإيرادات الضريبية (92.2%)، وتشمل:

- ضريبة القيمة المضافة.
- ضريبة المشتريات/ الإنتاج.
- ضريبة المحروقات (المكوس على البترول).
- الجمارك.
- المكوس على بعض السلع.³⁰

30 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). النظام الضريبي الفلسطيني العدالة الاجتماعية- إدارة مخاطر الفساد- العلاقة المالية مع إسرائيل 2023.. رام الله- فلسطين.

الإطار التشريعي للنظام الضريبي في فلسطين

على الرغم من أهمية الضرائب في كل الدول، ومن ضمنها فلسطين، فإنّ الإطار التشريعي للنظام الضريبي في فلسطين لا يزال غير مكتمل، وهو خليط من مجموعة قوانين وتعليمات منذ العهد العثماني، وفترة الانتداب البريطاني، مروراً بفترة الحكم الأردني في الضفة الغربية والحكم المصري في قطاع غزة، ومن ثم الاحتلال الإسرائيلي، وختاماً بفترة حكم السلطة الوطنية الفلسطينية، وتتمثل أبرز محاور الإطار التشريعي للنظام الضريبي الفلسطيني بالتالي:

- بروتوكول باريس الاقتصادي.
- قوانين أردنية تخص ضريبة الأملاك والمحروقات، ومنها قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات رقم (11) لسنة 1954، وقانون ضريبة الأراضي رقم (30) لسنة 1955 وما طرأ عليهما من تعديلات أردنية حتى عام 1967، وتعديلات بموجب أوامر عسكرية إسرائيلية سارية. المفعول لغاية الآن. وكذلك قانون الجمارك والمكوس الأردني رقم (1) لسنة 1962.
- أحكام عسكرية إسرائيلية ما زالت مطبقة حتى الآن، خاصة المتعلقة بضريبة القيمة المضافة.
- قانون ضريبة الدخل وتعديلاته لعام 2011.

ضريبة الدخل

وهي ضريبة مباشرة تفرض على الأشخاص سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين أم معنويين (الشركات) الذين يمارسون المهن والنشاطات التجارية أو الخدمات، والذين يزيد دخلهم على مقدار معين من المال في السنة. حيث تقوم الدولة باقتطاع جزء من أرباح الأشخاص إذا زاد عن حد معين، أو ضمن شروط معينة.

وعرفها دليل المكلف في ضريبة الدخل الصادر عن وزارة المالية على أنها: عبارة عن مبلغ من النقد تفرضه الدولة على الدخل الخاضع للضريبة، بموجب القانون لأي شخص (طبيعي أو معنوي) وذلك كمساهمة منه في بناء مؤسسات الدولة، ولتغطية الالتزامات المترتبة عليها للحفاظ على وجودها وخدمة رعاياها.³¹

الإطار التشريعي لضريبة الدخل في فلسطين

قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م، بشأن ضريبة الدخل

وهو قرار بقانون حل محل قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م وتعديلاته، وقد حددت المادة رقم مادة (16) الشرائح والنسب الضريبية الخاصة بضريبة الدخل على النحو الآتي:

1. تُستوفى الضريبة عن الدخل الخاضع لأي شخص طبيعي حسب النسب والشرائح الآتية:

« من (1 حتى 40,000 شيكل) بنسبة (5%).

« من (40,001 حتى 80,000 شيكل) بنسبة (10%).

« ما زاد عن ذلك بنسبة (15%).

1. تستوفى الضريبة على الدخل الخاضع للضريبة لأي شخص معنوي بنسبة (15%).

1. تُستوفى الضريبة بنسبة (5%) على شركات التأمين التي تقوم بالتأمين على الحياة، وذلك من المجموع الكلي لأقساط التأمين على الحياة المستحقة للشركة، أما الدخول الأخرى المتأتية للشركة من غير هذا النشاط يطبق عليها أحكام هذا القرار بقانون، وكما ورد في الفقرة (2) من هذه المادة.

1. تعتبر الضريبة المُستوفاة من الشخص المعنوي ضريبة نهائية لا يجوز ردها أو تقاصها لأي شريك أو مساهم.

1. لمجلس الوزراء بالتنسيق من الوزير تعديل الشرائح والنسب الضريبية المشار إليها في هذه المادة كلياً أو جزئياً وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة.

أبرز التعديلات اللاحقة على القانون

2012، بناءً على الصلاحيات الممنوحة من قانون عام 2011، اقترح مجلس الوزراء الفلسطيني في بداية عام 2012 زيادة عدد الشرائح الضريبية من 3 شرائح إلى 5، وتمت إضافة شريحتين جديدتين وهما: 22.5%، و30% لذوي الدخل المرتفع، حيث أثارت التعديلات المقترحة موجة من الاستياء وعدم الرضا عند الأشخاص والشركات قبل أن يتم نشرها للعموم، ونوّهت وجهة النظر المناوئة لإدخال شرائح ضريبية جديدة إلى أن القانون الجديد يضع عبئاً كبيراً على كاهل دافعي الضرائب الذين واجهوا تدهوراً مستمراً في نشاطاتهم التجارية. بسبب هذا الجدل العام، اضطرت الحكومة للدخول في حوار مفتوح مع ممثلي القطاع الخاص والقطاع المدني، وبعد جدال طويل تم التوصل لتسوية

تقتضي إلغاء الشريحتين المقترحتين واستبدالهما بشريحة ضريبية رابعة بنسبة 32.20% 2014، تم إصدار قرار بقانون يحتوي على تعديلات محدودة على القانون الأصلي، 33 أدى هذا التعديل لإعادة إدراج الإعفاء الكامل للأرباح الرأسمالية النابعة عن الأصول والأوراق المالية التي كانت تحصل فقط على إعفاء بنسبة 25 بالمئة في التعديل السابق لقانون ضريبة الدخل. كما فرض هذا التعديل ضريبة بنسبة 10 بالمئة على الأرباح المرتبطة بالتمويل الصغير، ونسبة مشابهة على حصة الأرباح من الأسهم، والدفعات النقدية وأسهم البورصة. 34

2015، إصدار قرار لقانون يحتوي على تعديلات محدودة على القانون الأصلي، 35 ومن أبرز تعديلاته، رفع قيمة الإعفاء السنوي من (30,000) شيكل، إلى (36,000) شيكل. وتعديلات على الشرائح الضريبية لتصبح على النحو الآتي:

تُستوفى الضريبة على الدخل الخاضع لأي شخص طبيعي حسب النسب والشرائح الآتية:

- من (1) حتى (75.000) شيكل بنسبة (5%) ، بعد الإعفاء السنوي.
- من (75.001) حتى (150000) شيكل بنسبة (10%)
- ما زاد على ذلك بنسبة (15%)

كم تم تعديل نسب الضريبة على الدخل الخاضع للضريبة لأي شخص معنوي لتصبح: تُستوفى الضريبة على الدخل الخاضع للضريبة لأي شخص معنوي بنسبة (15%) باستثناء شركات الاتصالات والشركات التي تتمتع بامتياز أو احتكار في السوق الفلسطينية بحيث تخضع لنسبة (20%).

2016، إصدار قرار لقانون يحتوي على تعديلات محدودة على القانون الأصلي، 36 تركزت في على استحداث إعفاءات من ضريبة الدخل على النشاط الزراعي.

ضريبة الأملاك

لا يزال قانون ضريبة الأملاك الأردني رقم (11) لعام 1954، وتعديلاته، ساري المفعول في الأراضي الفلسطينية المحتلة. تتم جباية ضريبة الأملاك سنوياً بنسبة 17% من قيمة الإيجار السنوي للمباني والعقارات.³⁷ تقوم وزارة المالية بتحصيل هذه الضريبة، وتحوّل 90% من المبلغ للهيئات المحلية، بينما تحتفظ وزارة المالية بنسبة 10%، علماً أنه توجد إشكالية ما بين وزارة المالية والهيئات المحلية في ما يتعلق بتحويل مستحقات ضريبة الأملاك للهيئات المحلية، حيث لا يوجد انتظام في تلك التحويلات، كما تعمل وزارة

32 عبد الكريم، د. نصر وآخرون (2018) «تقرير مؤشر العدالة الضريبية» من إصدارات مؤسسة مفتاح.
 33 قرار بقانون رقم (4) لسنة 2014م، بشأن تعديل القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل.
 34 عبد الكريم، د. نصر وآخرون (2018) «تقرير مؤشر العدالة الضريبية» من إصدارات مؤسسة مفتاح، صفحة (20).
 35 قرار بقانون رقم (5) لسنة 2015م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م.
 36 قرار بقانون رقم (14) لسنة 2016م، بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م وتعديلاته.
 37 قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية، قانون رقم (11) لسنة 1954 وتعديلاته.

المالية على احتجاز نسبة الهيئات المحلية، بدل تقاصّ مقابل ديون مترتبة على الهيئات المحلية، خاصة أثمان الماء والكهرباء للشركات المزودة الإسرائيلية، التي تخصم من خلال صافي الإقراض. وفي عام 2022، تم منح بعض البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك بشكل مباشر³⁸. وعملية عدم تحويل مستحقات الهيئات المحلية من ضريبة الأملاك خلقت أزمات للهيئات المحلية، وأثرت سلباً على خدماتها للمواطنين، ومن ضمنهم الفئات المهمشة والفقيرة.

ضريبة التريبة والتعليم، (ضريبة المعارف)

ضريبة المعارف، هي ضريبة أقرت بموجب قانون أردني، إبان فترة الحكم الأردني في الضفة الغربية، من خلال نظام رقم (1) لعام 1956، وهي ضريبة سنوية، تستوفى من مُشغلي الأبنية في المناطق البلدية، وقيمتها 3% من بدل الإيجار السنوي الصافي³⁹. ومع احتلال إسرائيل للضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية عام 1967، أبقت على نظام ضريبة المعارف، ورفعت نسبة الاقتطاع إلى 7% بموجب قرار «أمر عسكري» صادر عن قائد الجيش الإسرائيلي- منطقة الضفة الغربية في الجيش الإسرائيلي عام 1978،⁴⁰ وقد تطرق قانون التربية والتعليم الفلسطيني الذي أقر في عام 2017، لضريبة المعارف من خلال المادة رقم (48)«⁴¹». وتم إقرار نظام خاص بضريبة المعارف «التربية والتعليم» في عام 2021،⁴² التي أبقت على نسبة الضريبة تبعاً للأحكام السارية سابقاً.

علماً أنه توجد إشكالات في ما يتعلق بضريبة الأملاك وضريبة المعارف، خاصة في المناطق الريفية، بحكم عدم اكتمال منظومة التخمين للأملاك، وبالتالي لا يتم استيفاء تلك الضرائب بشكل منتظم، الأمر الذي يؤثر سلباً على إنفاذ العدالة الاجتماعية في هذه الضرائب.

ضريبة القيمة المضافة

هي ضريبة غير مباشرة على الاستهلاك، تفرض على السلع والخدمات التي يتم توريدها في كل مرحلة من مراحل سلسلة التوريد. المستهلك النهائي هو من يتحمل تكلفة هذه الضريبة. تقوم الأعمال والشركات المسجلة في الضريبة باحتسابها وتحصيلها لصالح الحكومة.

38 قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته رقم (168) بتاريخ 25/7/2022، بخصوص منح بعض البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك بشكل مباشر.
39 نظام رقم (1) لسنة 1956، نظام ضريبة المعارف، المادة رقم (2).
40 أمر رقم (753) صادر عن قائد منطقة الضفة الغربية في الجيش الإسرائيلي، 1978.
41 قرار بقانون رقم (8) لسنة 2017م، بشأن التربية والتعليم العام، مادة رقم (48).
42 نظام ضريبة التربية والتعليم، رقم (24) لسنة 2021م.

وهي ضريبة عمياء، تفرض في كل مرحلة من مراحل الإنتاج، وعلى مراحل انتقال السلعة وانتقال ملكيتها من خلال المنتج، وتاجر الجملة وتاجر التجزئة، والمستهلك هو من يتحملها في النهاية، وبالتالي فرضية القيمة المضافة هي ضريبة متتالية تفرض على كل مرحلة تمر فيها السلعة أو الخدمة، وكذلك نسبتها واحدة وثابتة على كل الأصناف ولا يوجد تمييز بين تلك السلعة الضرورية أو السلعة الكمالية بالمطلق، فكل سلعة تخضع للضريبة المضافة بذات النسبة.

تُفرض ضريبة القيمة المضافة في الأراضي الفلسطينية على جميع السلع والخدمات المستهلكة من قِبَل المواطنين بدون التمييز، وتخضع نسبة هذه الضريبة لبنود بروتوكول باريس الاقتصادي، حيث تم تحديد نسبة ضريبة القيمة المضافة في فلسطين + 2% عن نسبة ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلية،⁴³ وحالياً تبلغ نسبة ضريبة القيمة المضافة في الأراضي الفلسطينية 16%، علماً أنها في إسرائيل 17%، علماً أن الإعفاء من ضريبة القيمة المضافة تنطبق فقط على إنتاج المحاصيل الزراعية والمعاملات التجارية المنفّذة من قِبَل الجمعيات الخيرية والمنظمات المانحة التي تعمل في الأراضي الفلسطينية.

وقد أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية مسودة مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة، لأول مرة في فلسطين، عوضاً عن الأحكام القانونية السابقة، بالإضافة إلى الأوامر العسكرية الصادرة بالخصوص، ولكن لغاية إعداد هذه الدراسة، لم يتم إقرار القانون.

ومن أبرز معالم مسودة القانون الجديد فرضه لضريبة قيمة مضافة على أنشطة اقتصادية كانت في السابق غير مغطاة، مثل الأنشطة العقارية والتطوير العقاري، وأنشطة البورصة التي تدر أرباحاً عالية، إضافة إلى حماية الصناعة الوطنية ودعم المنتج المحلي من خلال التدرج في فرض ضريبة القيمة المضافة على المنتجات والسلع الأساسية والخدمات الفلسطينية، أي أن النسبة ليست ثابتة، كما هو معمول به حالياً 16%، وهذا ما تضمنته المادة رقم (2) من مشروع القانون، والتي نصت على: تفرض الضريبة بنسبة 16% على الصفقات التي تتم في الدولة، وعلى استيراد البضائع بنسبة موحدة من ثمن الصفقة أو البضاعة، ويجوز لمجلس الوزراء تعديل نسبة الضريبة و/أو فرض نسب متفاوتة بناءً على تنسيب الوزير. كذلك يتضمن القانون نصوصاً قانونية تعزز من التوسع الأفقي في ضريبة القيمة المضافة، والوصول إلى فئات إضافية.⁴⁴

ضريبة المشتريات/ الإنتاج

يتم تنظيم هذه الضريبة في السياق الفلسطيني باستخدام القانون الأردني رقم 16 لعام 1963، ويحدد هذا القانون نسب الضرائب على المنتجات المحلية والمستوردة كالكحول، والسجائر، والسيارات، والكيماويات وبعض الأجهزة الكهربائية. وهي عبارة عن ضرائب غير مباشرة يتحمل تكلفتها المستهلكين النهائيين.⁴⁵

43 اتفاقية «بروتوكول» باريس الاقتصادية 1994/4/29.

44 مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة، 2021

45 عبد الكريم، د. نصر وآخرون (2018) «تقرير مؤشر العدالة الضريبية» من إصدارات مؤسسة مفتاح، صفحة (30).

ضريبة المحروقات

وهي الضريبة التي تجبى على المحروقات المختلفة المستخدمة في الأراضي الفلسطينية. لا يوجد قانون خاص في فلسطين تستند إليه هذه الضريبة. وتعتبر بمثابة ضريبة شراء شأنها في ذلك شأن الرسوم المفروضة على السجائر والتبغ. الأساس القانوني لهذه الضرائب هو قانون الجمارك والمكوس الأردني رقم (1) لسنة 1962⁴⁶، والتعديلات اللاحقة.

وقد تناولت اتفاقية باريس بشكل عام موضوع البترول في الأراضي الفلسطينية وفق أحكام البند الثاني عشر منها والتي كانت محوراً للأساس القانوني لتنظيم البترول في فلسطين حيث نصت المادة على ما يلي:

أ. المقاييس الأردنية، كما هي محددة في الملحق «1» سيتم قبولها في استيراد منتجات البترول إلى المناطق، إذا ما تطابقت مع المقاييس الموجودة في دول الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة التي وضعت معاييرها حسب المعايير المحددة للظروف الجغرافية لإسرائيل وقطاع غزة والضفة الغربية. أما حالات المنتجات النفطية التي لا تتطابق مع هذه المقاييس، فسوف تحال إلى لجنة خبراء مشتركة من أجل حل مناسب لها، ويمكن للجنة أن تقرر بالتبادل قبول مقاييس مختلفة لاستيراد البنزين الذي يتطابق مع المقاييس الأردنية، وإن كانت لا تتطابق في بعض المعايير مع المقاييس الأوروبية والأمريكية. وستعطي اللجنة قرارها في غضون ستة أشهر، ولحين اتخاذ قرار من قبل اللجنة، وفي مدة لا تتجاوز الستة أشهر من توقيع الاتفاق، يمكن للسلطة الفلسطينية أن تستورد بنزيناً للأسواق الفلسطينية في المناطق وفقاً لاحتياجات هذه السوق بشرط:

- يتم تمييز لون البنزين عن ذلك المسوق في أسواق إسرائيل.
- تتخذ السلطة الفلسطينية كل الخطوات الضرورية لضمان عدم تسويق هذا البنزين في إسرائيل.
- الفارق في سعر البنزين النهائي للمستهلكين الإسرائيليين والمستهلكين في المناطق يجب ألا يتجاوز 15 بالمائة من السعر النهائي الرسمي للمستهلك في إسرائيل، وللسلطة الفلسطينية الحق في تحديد أسعار منتجات النفط في المناطق ما عدا البنزين.
- إذا كان مستوى البنزين المصري يتطابق مع شروط الفقرة الفرعية «أ» أعلاه، سيتم السماح باستيراد البنزين المصري أيضاً.⁴⁷

46 جابر، فرانس (2018) «الضرائب الاستعمارية في فلسطين»، مرصد السياسات الاقتصادية والاجتماعية، صفحة (63).
47 برتوكول باريس الاقتصادي، البند رقم (12).

رسوم الجمارك والمكوس

يتم تنظيم هذه الضرائب باستخدام قانون الجمارك والمكوس الأردني رقم (1) لعام 1962 والأوامر العسكرية الإسرائيلية. تُفرض هذه الضرائب على السلع والخدمات المستوردة من القطاع الخاص. وبحسب بروتوكول باريس الاقتصادي، يجب تحصيل هذه الضرائب من قِبَل دائرة الجمارك الإسرائيلية نيابة عن خزينة الدولة الفلسطينية، ويتم تحويلها للخزينة الفلسطينية. 48 وقد أصدرت السلطة الفلسطينية مشروعاً لقانون الجمارك في عام (2022)، ولكن لغاية إعداد هذه الدراسة لم يتم إقرار هذا القانون. وهو يتضمن نصوصاً تتضمن جملة إعفاءات تعزز من العدالة الضريبية والاجتماعية، وتمنح إعفاءات للمؤسسات الخدمائية والاجتماعية، ولفئات مجتمعية مهمشة. 49

يلاحظ من العرض السابق أن الإطار التشريعي للضرائب غير مكتمل بعد في فلسطين، ولم يتم خلال فترة تحديث المؤشر إقرار تشريعات جديدة، وما هو قائم مزيج من عدة تشريعات من فترات زمنية سابقة، وتفتقد لتشريع فلسطيني عصري، وعلى الرغم من وجود مشاريع عدة لقوانين ضريبة القيمة المضافة والجمارك، فإنه لم يتم إقرارها، كما أنه لم يتم تحديث وتعديل قانون ضريبة الدخل، إضافة إلى كون معظم الضرائب غير المباشرة مرتبطة ببروتوكول باريس الاقتصادي مع إسرائيل. كما يلاحظ أن المكوّن الأكبر للإيرادات الضريبية يأتي من خلال الضرائب غير المباشرة، الأمر الذي لا يستجيب للعدالة الاجتماعية.

إصلاح النظام الضريبي في الخط الوطني

تضمنت خطط التنمية الوطنية واستراتيجيات إدارة المال العام 2021 - 2023، وخطة الإصلاح 2022، موضوع الإصلاح الضريبي، حيث تضمنت الخطة الوطنية للتنمية 2021 - 2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال) الأولوية الوطنية الخامسة، والسياسة الوطنية الثانية عشرة: «كفاءة وفعالية إدارة الموارد المتاحة» من خلال المجالات التي تركز عليها الحكومة في إدارة الاقتصاد الكلي، والسياسة المالية، وتضمنت تدخلات سياساتية تجاه زيادة الإيرادات بالتركيز على توسيع القاعدة الضريبية، وتحسين آليات التحصيل، وحشد الدعم الخارجي. 50 أما الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021 - 2023، فقد نصت على الهدف الاستراتيجي الثالث: الإيرادات العامة محصلة بكفاءة وفعالية وعدالة. 51

48 عبد الكريم، د. نصر وآخرون (2018) «تقرير مؤشر العدالة الضريبية» من إصدارات مؤسسة مفتاح، صفحة (33).
49 مشروع قانون الجمارك لسنة (2022).
50 الخطة الوطنية للتنمية 2021 - 2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال)، صفحة 70.
51 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021 - 2023، صفحة (24)

وتضمنت النتائج المرجوة من إنفاذ الهدف الاستراتيجي الثالث، بقيادة برنامج إدارة الإيرادات الضريبية والجمركية الآتي:

- الحد من ظاهرة التهرب والتجنب الضريبي، وزيادة الاعتماد على الإيرادات المحلية في الدخل الكلي لخزينة الدولة.
- التحول القطاعي من خلال العمل على تحديث وتطوير القوانين والتشريعات للعمل على تعديل النسب والشرائح الضريبية على كافة القطاعات الاقتصادية (قطاع المطورين العقاريين، الخدمات، المهن الحرة، قطاع الأراضي، الطاقة، أنظمة المعلومات، المؤسسات المالية والمهن الطبية والقطاع الزراعي والقطاع السياحي). يرافق ذلك تفعيل الالتزام والامتثال الضريبي ودراسة قضايا العدالة الاجتماعية في النظام الضريبي.
- حماية المجتمع من عمليات التهريب التي تهدد أمنه وسلامته.⁵²

علماً أن الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021 - 2023، وضعت هدفاً تجاه مكافحة التهرب الضريبي والتهرب الجمركي والبسط الأفقي، وتضمن الهدف:

- ضبط المكلفين غير المسجلين وتسجيلهم ضريبياً (البسط الأفقي)، ودراسة واستخدام مبادئ العدالة الضريبية المبنية على النوع الاجتماعي.
- تعزيز التنسيق مع الضابطة الجمركية وتوجيه جهودهم للحد من انتشار ظاهرة التهرب الضريبي مع دراسة أثر النوع الاجتماعي في هذه الظاهرة وكيفية علاجه.
- توسيع نشاط مراكز الفحص والتدقيق الضريبي والجمركي لإجراء فحص متزامن وشامل لنشاط المكلف.
- إنشاء دائرة إدارة مخاطر ضريبية.
- بناء معايير فعالة لاستهداف ملفات للفحص.
- توسيع قاعدة السلع المستهدفة بناءً على معايير المخاطر.
- إلزام المكلفين باستخدام ماكينة التسجيل النقدي - Cashier.
- إلزام أصحاب محطات المحروقات باستخدام الماكينات التي تصدر فواتير تلقائية عند التعبئة.
- تنفيذ الخطة الخاصة لتنظيم قطاع التبغ، التي تسهم في رفع الإيرادات ومنع التهرب الضريبي والتهريب.
- خفض المديونية الضريبية.

- إعداد إستراتيجيات لتقليل الفاقد من عائدات المقاصة.
- استخدام أسلوب التقدير والتدقيق الضريبي المبني على إدارة المخاطر في ضريبة الدخل.
- تفعيل إجراءات الجباية والتحصيل الجبري في ضريبة الدخل.
- تحسين إدارة النزاع الضريبي مع المكلفين في ضريبة الدخل.

إضافة إلى تطوير التكامل بين الإدارات الضريبية والجمركية من خلال:

- استكمال ربط الأنظمة المحوسبة المختلفة وتوفير قاعدة بيانات شاملة للمكلفين .
- الوصول إلى دائرة مخاطر جمركي ضريبي موحدة.
- توحيد مراكز التدقيق الجمركي الضريبي.
- استحداث دائرة تفتيش (جمركي ضريبي).
- مراجعة قانون ضريبة القيمة المضافة وتحديثه بما يتلاءم مع التطورات العصرية الحديثة وبما يشمل المراجعة من منظور النوع الاجتماعي، وتحقيق العدالة. ومراجعة قانون الجمارك بما يتلاءم وتطورات التجارة الدولية، وإنشاء دليل إجراءات خاص لضريبة القيمة المضافة، وتعديل دليل الإجراءات الخاص بالجمارك والمكوس، وتقديم اقتراحات لتعديل قانون ضريبة الدخل من منظور النوع الاجتماعي، وبما يهدف للتشجيع على استثمار الأموال والتقليل من ادخالها.⁵³

أما أجندة الإصلاح 2022، فقد تضمنت إصلاح النظام الضريبي الفلسطيني وتطبيقه، خاصة ضريبة القيمة المضافة والدخل والجمارك وضريبة الأملاك، ونصت على مبادرة تجاه إصلاح منظومة الضرائب إصلاحاً شاملاً، بما في ذلك القوانين والسياسات والإجراءات وتوظيف التكنولوجيا لهذه الغاية.⁵⁴

يلاحظ من العرض السابق أن الخطط الوطنية وأستراتيجية إدارة المال العالم وخطط الإصلاح الحكومية، تضمنت إصلاح النظام الضريبي، وقد تم عملياً اتخاذ إجراءات في ذلك مثل التحول نحو الأتمتة، وضبط المكلفين غير المسجلين في النظام الضريبي وتسجيلهم ضريبياً، وتعزيز فاعلية النظام الضريبي ومكافحة التهريب الضريبي والتهريب الجمركي، ولكن على صعيد التشريعات، لم يتم إقرار قوانين جديدة أو تعديل وتحديث القائمة بما يستجيب والعدالة الاجتماعية.

53 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021 - 2023، صفحة (128).
54 أجندة الإصلاح، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، 2022، صفحة (21)

السياق الكمي للضرائب في فلسطين، وتصنيفاتها المختلفة

تبعاً لبيانات تقارير الإنفاق الفعلي للموازنات العامة في السنوات 2019 - 2024، فإن الاعتماد على الإيرادات الذاتية بشقيها (المحلية وعبر المقاصة)، والتي تشكل الضرائب مكوّنها الأكبر، ازداد عاماً بعد عام، خاصة مع تراجع الدعم الخارجي، والجدول المرفق يظهر إجمالي الإيرادات الفعلية «بشقيها المحلية وعبر المقاصة» والمنح والمساعدات الخارجية المتحققة في الفترة ذاتها.

جدول رقم (1): إجمالي صافي الإيرادات الفعلية والمنح والمساعدات الخارجية الفعلية 2019 - 2024، بالمليون شيكل

السنة	إجمالي صافي الإيرادات	المنح والمساعدات الخارجية
2019 ⁵⁵	12,383.2	1,745.5
2020 ⁵⁶	11,832.3	1,672.0
2021 ⁵⁷	13,714.3	1,026.0
2022 ⁵⁸	16,216.6	1,174.0
2023 ⁵⁹	17,749.9	1,315.4
2024 ⁶⁰	13,952.0	2,510.0

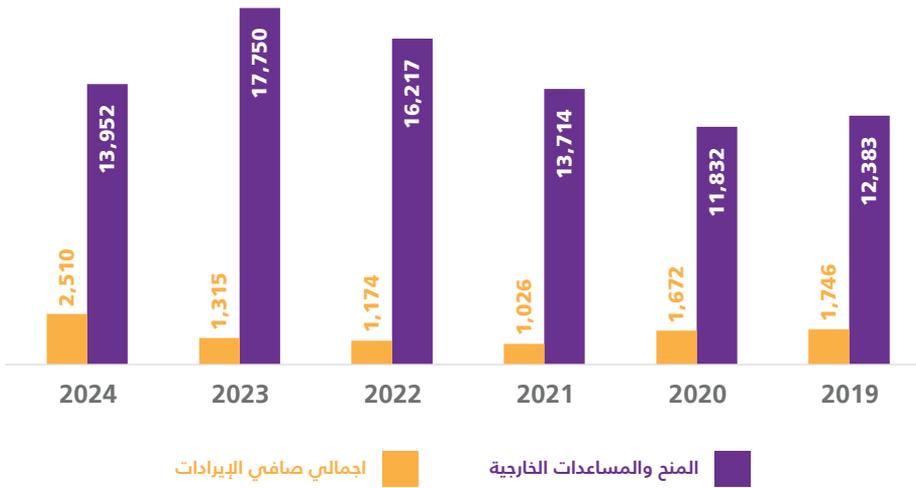
55 التقرير الشهري المالي التراكمي لشهر كانون الأول 2019، الصادرة عن وزارة المالية، بتاريخ 28 كانون الثاني 2020.
56 التقرير الشهري المالي التراكمي لشهر كانون الأول 2020، الصادرة عن وزارة المالية، بتاريخ 14 شباط 2021.
57 التقرير الشهري المالي التراكمي لشهر كانون الأول 2021، الصادرة عن وزارة المالية، بتاريخ 2 شباط 2022.
58 التقرير الشهري المالي التراكمي لشهر كانون الأول 2022، الصادرة عن وزارة المالية، بتاريخ 29 كانون الثاني 2023.
59 التقرير الشهري المالي التراكمي لشهر كانون الأول 2023، الصادرة عن وزارة المالية، بتاريخ 27 كانون الثاني 2024.
60 قرار بقانون بخصوص الموازنة العامة 2024.

في عام 2024، تم اعتماد بيانات الموازنة المقدرة وليس الانفاق الفعلي، كون عام 2024 لم ينته بعد.

يلاحظ من الجدول أعلاه، أن الاعتماد على الإيرادات (المحلية أو عبر المقاصة) التي تشكّل الضرائب مكونها أكبر، ارتفع بشكل دال خلال أعوام 2019 - 2024، مقارنة بالمنح والمساعدات الخارجية، علماً أن عام 2024، استثنائي، بسبب ظروف الحرب على غزة، والدعم الخارجي الاستثنائي من الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي.

شكل رقم (1): إجمالي صافي الإيرادات والمساعدات الخارجية المقدّرة

2019 - 2024، بالمليون شيكل



نسبة إيرادات الضرائب من إجمالي الإيرادات في الأعوام 2019 - 2024

تبعاً لتقارير الإنفاق الفعلي لأعوام 2019-2023، والموازنة المقدّرة في عام 2024، فإن إيرادات الضرائب من إجمالي الإيرادات في الأعوام 2019 - 2024، تصل إلى أكثر من 90% من إجمالي الإيرادات العامة للموازنة العامة في فلسطين.

جدول رقم (2): مقارنة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية من إجمالي الإيرادات في الأعوام 2019 - 2024، بالمليون شيكل⁶¹⁶²

السنة	صافي الإيرادات الضريبية	الإيرادات غير الضريبية	الإجمالي
2019	11,107.7	1,275.6	12,383.3
2020	10,558.3	1,273.9	11,832.2
2021	12,414.2	1,300.1	13,714.3
2022	14,678.8	1,537.9	16,216.7
2023	16,158.9	1,591.0	17,749.9
2024	12,661.0	1,292.0	13,953.0

البيانات لعام 2024، هي المقدرة في القانون، كون العام المالي 2024، لم ينته بعد لغاية إعداد هذه الدراسة.

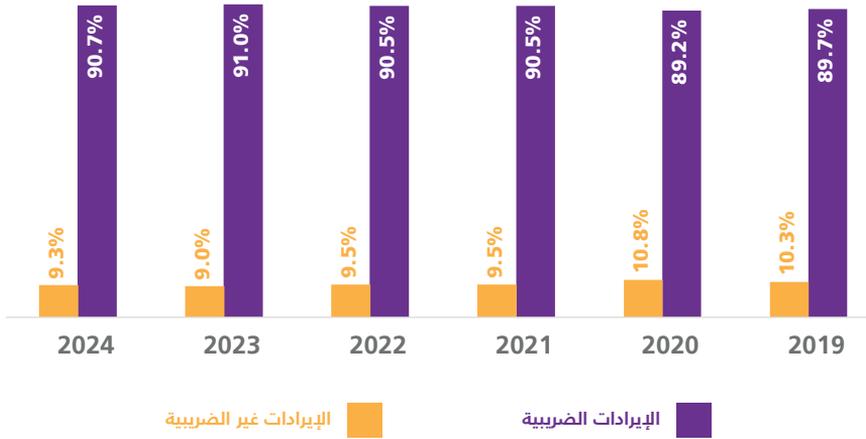
جدول رقم (3): نسبة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية من إجمالي الإيرادات في الأعوام 2019 - 2024

السنة	2019	2020	2021	2022	2023	2024
الإيرادات الضريبية	%89.7	%89.2	%90.5	%90.5	%91.0	%90.7
الإيرادات غير الضريبية	%10.3	%10.8	%9.5	%9.5	%9.0	%9.3

61 تقارير الإنفاق الفعلي التراكمي للسنوات 2019-2023، الصادرة عن وزارة المالية (مرجع سابق).

62 قرار بقانون الموازنة العامة 2024.

شكل رقم (2): نسبة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية من إجمالي الإيرادات في الأعوام 2024 - 2019



يلاحظ من الجدولين رقم (2+3) والشكل رقم (2)، أن إيرادات الضرائب تشكل المكوّن الأكبر لإيرادات الخزينة العامة وبنسبة تفوق الـ(90%) من إجمالي الإيرادات، ويلاحظ أن تلك النسبة تزداد بالمقارنة ما بين السنوات 2019 - 2024، وبلغ متوسط الإيرادات الضريبية خلال الأعوام 2019 - 2024 (90.3%) من إجمالي الإيرادات العامة، ما يدل على أهمية الضرائب في فلسطين، كونها الممول الرئيس للخزينة العامة.

ملاحظة: الإيرادات غير الضريبية، تشمل الرسوم المختلفة للوزارات والمؤسسات الحكومية، والعوائد الاستثمارية.

إيرادات الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة في فلسطين

تبعاً لبيانات تقارير الإنفاق الفعلي الصادرة عن وزارة المالية، خلال أعوام 2019 - 2024، فإن الإيرادات الضريبية تأتي من خلال الإيرادات المحلية (الدخل، القيمة المضافة، الجمارك، الأملاك، مكوس السجائر والمشروبات)، وعبر إيرادات المقاصّة (الدخل، الجمارك، القيمة المضافة، البترول، الشراء)، ويظهر الجدول المرفق الإيرادات الفعلية لكل بند من بنود الإيرادات الضريبية.

جدول رقم (4): إيرادات الضرائب بكافة أشكالها في فلسطين 2019 - 2024، بالمليون
شيكل⁶³

2024	2023	2022	2021	2020	2019	الإيرادات الضريبية
923.0	1,211.6	1,132.3	982.4	719.5	972.6	ضريبة الدخل*
3,308.0	4,335.5	4,217.2	3,225.6	2,889.6	3,229.5	ضريبة القيمة المضافة**
4,648.0	6,338.2	6,255.3	5,419.4	4,344.9	3,686.5	الجمارك***
6.0	6.0	5.2	4.9	4.9	4.3	مكوس المشروبات
415.0	440.5	354.9	343.2	291.5	221.6	مكوس السجائر
15.0	18.7	16.5	15.1	14.9	14.2	ضريبة الأموال
3,087.0	3,811.5	3,364.5	2,577.9	2,363.7	2,628.3	ضريبة المحروقات
-29.0	-11.1	-3.6	-18.4	-14.7	-15.7	ضريبة الشراء
12,373.0	16,150.9	15,342.3	12,550.1	10,614.3	10,741.3	المجموع

البيانات لعام 2024، هي المقدرة في القانون، كون العام المالي 2024، لم ينته بعد لغاية إعداد هذه الدراسة

* ضريبة الدخل: تأتي من خلال الإيرادات المحلية، ومن خلال إيرادات المقاصة - ضريبة العمال العاملين داخل الخط الأخضر والمستوطنات.

** ضريبة القيمة المضافة: تأتي من خلال الإيرادات المحلية، ومن خلال إيرادات المقاصة.

*** الجمارك: تأتي من خلال الإيرادات المحلية، ومن خلال إيرادات المقاصة.

63 تقارير الإنفاق الفعلي التراكمي للسنوات 2019-2023، الصادرة عن وزارة المالية (مرجع سابق).

64 قرار بقانون الموازنة العامة 2024.

شكل رقم (3): إيرادات الضرائب بكافة أشكالها في فلسطين

بالمليون شيكل، 2024 - 2019



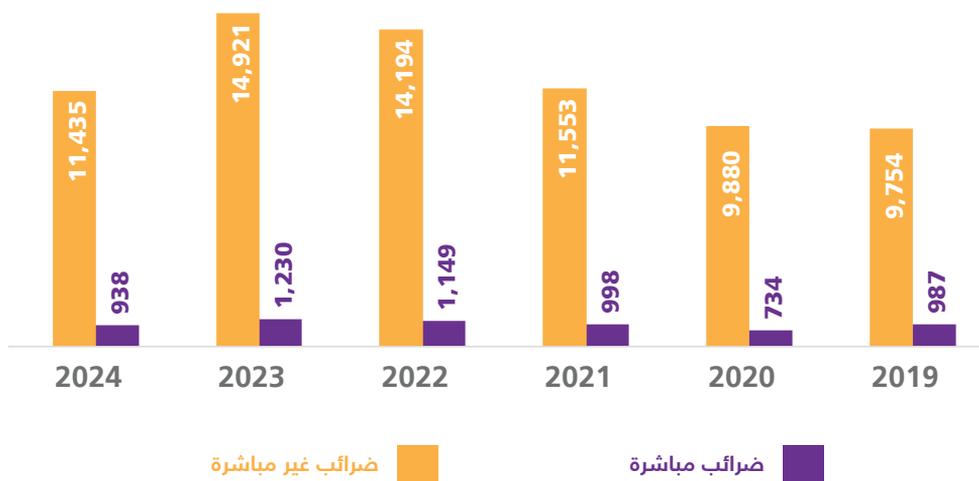
من خلال بيانات الجدول رقم (4) والشكل رقم (3) يلاحظ أن الجمارك تشكل أعلى إيراد من الإيرادات الضريبية وعلى مدار السنوات 2019 - 2024، تليها ضريبة القيمة المضافة، ومن ثم ضريبة المحروقات، وهي جميعها من الضرائب غير المباشرة، التي تعتبر غير مستجيبة للعدالة الاجتماعية.

جدول رقم (5): إيرادات الضرائب المباشرة وغير المباشرة في فلسطين 2019 - 2024، بالمليون شيكل

السنة	2024	2023	2022	2021	2020	2019	الإيرادات الضريبية
ضرائب مباشرة	938.0	1,230.3	1,148.8	997.5	734.4	986.8	ضرائب مباشرة
ضرائب غير مباشرة	11,435.0	14,920.6	14,193.5	11,552.6	9,879.9	9,754.5	ضرائب غير مباشرة
المجموع	12,373.0	16,150.9	15,342.3	12,550.1	10,614.3	10,741.3	المجموع

شكل رقم (4): إيرادات الضرائب المباشرة وغير المباشرة في فلسطين

بالمليون شيكل، 2024 - 2019



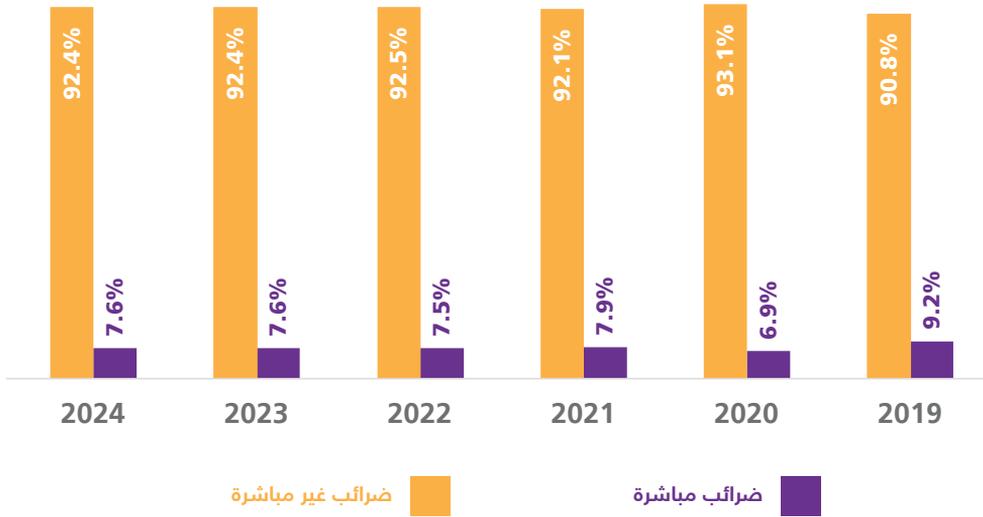
حجم الضرائب المباشرة في فلسطين لا يتناغم وحجم الضرائب غير المباشرة، تبعاً للممارسات الفضلى في الأنظمة الضريبية، وإنفاذ فلسفة الضريبة، خاصة إعادة توزيع الثروة بما يضمن العدالة الاجتماعية.

جدول رقم (6): نسبة إيرادات الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة في فلسطين 2024 - 2019

2024	2023	2022	2021	2020	2019	الإيرادات الضريبية
7.6%	7.6%	7.5%	7.9%	6.9%	9.2%	ضرائب مباشرة
92.4%	92.4%	92.5%	92.1%	93.1%	90.8%	ضرائب غير مباشرة
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	المجموع

شكل رقم (5): نسبة إيرادات الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة

في فلسطين 2019 - 2024



الخلاصة:

- ما زال الإطار التشريعي للضرائب غير مكتمل في فلسطين، ولم يتم خلال فترة تحديث المؤشر إقرار تشريعات جديدة، وما هو قائم مزيج من عدة تشريعات من فترات زمنية سابقة، وتفقد لتشريع فلسطيني عصري، وبالرغم من وجود عدة مشاريع لقوانين ضريبة القيمة المضافة والجمارك، فإنه لم يتم إقرارها، كما أنه لم يتم تحديث وتعديل قانون ضريبة الدخل، وما تم إقراره فقط نظام لضريبة التريبة والتعليم.
- الاعتماد على الإيرادات (المحلية أو عبر المقاصة) التي تشكّل الضرائب مكوّنها الأكبر، ارتفع بشكل دال خلال أعوام 2019 - 2024، مقارنة بالمنح والمساعدات الخارجية، حيث تراجمت المنح والمساعدات الخارجية لأسباب عدة، منها أسباب سياسية تتعلق بتعثر عملية السلام، ومنها أسباب تتعلق بأجندات المانحين، مثل وقف الدعم السعودي والإماراتي، أو لأسباب تتعلق بأولويات المانحين، خاصة بعد جائحة كورونا، والحرب الروسية الأوكرانية، ومنها ما هو متعلق بمتطلبات الإصلاح في السلطة الفلسطينية، ومنها ما هو متعلق بمواقف للسلطة الفلسطينية مثل وقف الدعم الأمريكي للخرينة العامة تبعاً لقانون تايلور فورس، المرتبط بقضايا رواتب أسر الشهداء والأسرى.

- إيرادات الضرائب تشكل المكوّن الأكبر لإيرادات الخزينة العامة وبنسبة تفوق الـ(90%) من إجمالي الإيرادات، ويلاحظ أن تلك النسبة تزداد بالمقارنة ما بين السنوات 2019 - 2024، وبلغ متوسط الإيرادات الضريبية خلال أعوام 2019 - 2024 (90.3%) من إجمالي الإيرادات الضريبية.
- الضرائب غير المباشرة تستحوذ على الكّم الأكبر من الإيرادات الضريبية، في حين أن الضرائب المباشرة وبنسبة تزيد على 92% من إجمالي الإيرادات الضريبية، وذلك على مدار السنوات 2019 - 2024.
- الضرائب المباشرة (الدخل، الأملاك) تشكّل أقل من 8% من إجمالي الإيرادات الضريبية، وذلك على مدار السنوات 2019 - 2024.

من العرض الوصفي والكمّي السابق يلاحظ أن النظام الضريبي القائم حالياً غير عادل ولا يستجيب للنوع الاجتماعي والعدالة الاجتماعية، كونه يركّز على الضرائب غير المباشرة.

الفصل الثاني

توزيع العبء الضريبي والتدرجيّة
فيه، من منظور العدالة الاجتماعيّة



22%

من خلال التحليل الكمي السابق، يُلاحظ أن النظام الضريبي الفلسطيني غير مستجيب للعدالة الاجتماعية، أو توزيع العبء الضريبي بشكل عادل، كون الضرائب غير المباشرة تشكل الغالبية العظمى من الإيرادات الضريبية في فلسطين بنسبة وصلت إلى متوسط (92.2%) من إجمالي الإيرادات الضريبية خلال السنوات 2019 - 2024، وهي ضرائب يتحملها المستهلك، في حين أن متوسط نسبة الضرائب المباشرة (7.8) فقط، ومرفق شرح عن مدى التدرجية في الضرائب المختلفة.

ضريبة القيمة المضافة (VAT)

وهي في فلسطين، وضمن النظام المعمول به، ضريبة عمياء، تفرض في كل مرحلة من مراحل الإنتاج، وعلى مراحل انتقال السلعة وانتقال ملكيتها من خلال المنتج وتاجر الجملة وتاجر التجزئة، والمستهلك النهائي هو من يتحملها في النهاية، وبالتالي فضريبة القيمة المضافة هي ضريبة متتالية تفرض على كل مرحلة تمر فيها السلعة أو الخدمة، وكذلك نسبتها واحدة وثابتة على كل الأصناف ولا يوجد تمييز بين تلك السلع الضرورية أو السلع الكمالية بالمطلق، فكل سلعة تخضع للضريبة المضافة بذات النسبة، ولا يوجد بها تمييز سلعى أو تدرج، مستجيب للعدالة الاجتماعية والضريبية.

ومنذ قيام إسرائيل باحتلال الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس عام 1967م، عملت على تطبيق الأنظمة الضريبية القائمة، ومنها قانون الرسوم على المنتجات المحلية الأردني رقم 16 لسنة 1963، وقامت بتعديله في تموز عام 1976 في ذلك استناداً إلى الأمر العسكري رقم 658 المتعلق بالرسوم على المنتجات المحلية. وهذا التعديل قد شكّل إجراءً مالياً واقتصادياً جديداً بحيث أصبح يُستوفى من المكلفين في الضفة الغربية ضريبة على القيمة المضافة إضافة إلى ضريبة الدخل.

وبقيت هذا القوانين والأوامر العسكرية حتى اتفاقية أوسلو عام 1993، ومن ثم تبعها الاتفاق الاقتصادي في باريس في سنة 1994م «بروتوكول باريس الاقتصادي»، وبتوقيع هذا الاتفاق اكتسب هذا النظام الشرعية للتطبيق في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، مع إعطاء بعض الصلاحيات لتعديل القيمة المضافة، إضافة إلى مجموعة من القيود وتثبيت بعض القوائم المشتركة بين الطرفين، ومثال ذلك البند السابع من البروتوكول الذي جاء فيه: «ستقوم السلطة الفلسطينية بجباية ضريبة القيمة المضافة (VAT) بنسبة واحدة على كل البضائع والخدمات المنتجة محلياً، والواردات التي يقوم بها الفلسطينيون، سواء وردت في القوائم الثلاث المذكورة أعلاه أم لا، كما بالإمكان تثبيتها عند مستوى 15% إلى 16%»، أي أن البروتوكول أعطى مجالاً لتعديل النسبة 2% فقط، حيث كانت نسبة الضريبة في إسرائيل 17%.

ومقارنةً بدول أخرى، يختلف نظام ضريبة القيمة المضافة المطبق لدى السلطة الوطنية الفلسطينية ولدى إسرائيل عن قوانين وأنظمة الدول الأخرى، حيث تم اعتماد نسبة ضريبة واحدة لجميع السلع والخدمات، وذلك اعتماداً على أن تكون الجباية أكثر فعالية وأكثر تطبيقاً، في حين أنها في الدول الأخرى تتباين نسبتها تبعاً للسلعة/الخدمة، ونظام ضريبة «القيمة المضافة» المطبق في فلسطين، لا يلي مبادئ العدالة الضريبية فهو لا يفرق بين غني أو فقير، ولا يوجد تمييز بين السلع/الخدمات إن كانت ضرورية أو كمالية، وهي حالياً في فلسطين بنسبة ثابتة (16%). علماً أنه توجد بعض الاستثناءات المحدودة خاصة بمدخلات الإنتاج الزراعي والحيواني من خلال الاسترداد الضريبي الذي يعاني من تعقيدات جمّة، وإعفاءات لمركبات ذوي الإعاقة والجمعيات الخيرية.⁶⁵

وقد أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية مسودة مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة، لأول مرة في فلسطين، عوضاً عن القانون رقم 16 لسنة 1963 الذي يقضي بفرض الرسوم على المنتجات المحلية وقانون الجمارك وقانون توحيد الضرائب رقم 25 لسنة 1966، بالإضافة إلى الأوامر العسكرية الصادرة بالخصوص إلى أن هذا المشروع لم يَرِ النور لغاية إعداد هذه التقرير. علماً أن مؤسسات المجتمع المدني، وبقيادة مؤسسة مفتاح، عقدت عدة لقاءات تشاورية مع وزارة المالية، وأصدرت ورقة موقف حول مشروع القانون من أجل استجابته للعدالة الاجتماعية.⁶⁶ كما شاركت في التعديلات المقترحة على مشروع القانون، بما يضمن إنفاذ العدالة الاجتماعية والضريبية، ومن خلال نفاذ مبدأ التدرجية في القانون.

وفي لقاء خاص بالتقرير مع السيد لؤي حنش مدير عام ضريبة القيمة المضافة والجمارك والمكوس في وزارة المالية، أشار إلى أن مشروع القانون في المراجعة النهائية، وأنه يتضمن التدرجية في نسبة الضريبة تبعاً للسلعة/الخدمة، من خلال أسس قانونية واضحة، تتيح للسلطة الفلسطينية التدرج في فرض الضريبة، وتوفير حزم إعفاءات ضريبية.⁶⁷

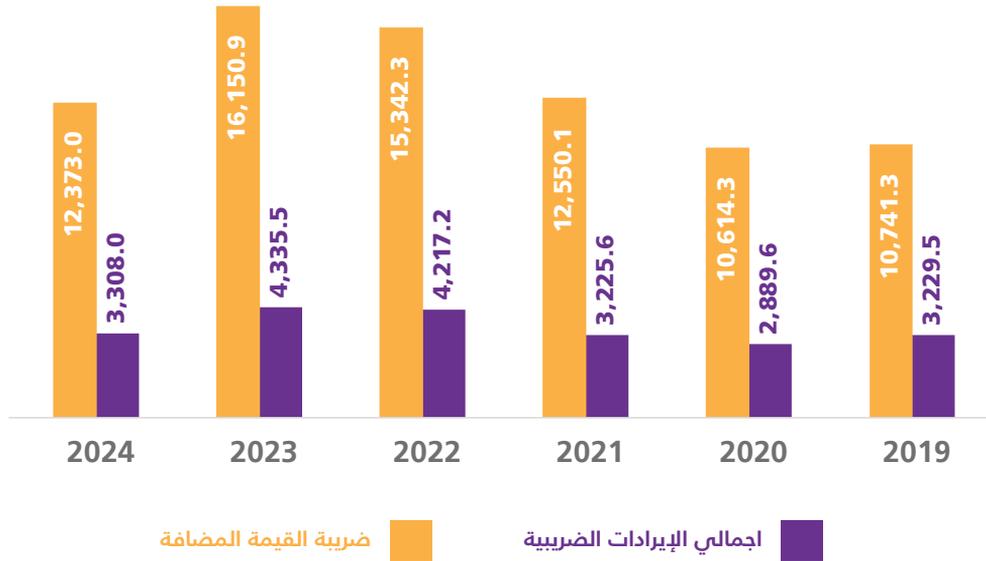
ويظهر الجدول المرفق التطور بإيرادات ضريبة القيمة المضافة خلال السنوات 2019 - 2024.

65 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). النظام الضريبي الفلسطيني العدالة الاجتماعية - إدارة مخاطر الفساد- العلاقة المالية مع إسرائيل 2023.. رام الله- فلسطين.
66 ورقة بحثية، ورقة بحثية حول: "مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة المقترح" 2022، من إصدارات مؤسسة مفتاح.
67 مقابلة خاصة مع السيد لؤي حنش مدير عام ضريبة القيمة المضافة والجمارك والمكوس في وزارة المالية، آب 2024

جدول رقم (7): قيمة ضريبة القيمة المضافة ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية 2019 - 2024، بالمليون شيكل⁶⁸

نسبة ضريبة القيمة المضافة	إجمالي الإيرادات الضريبية	ضريبة القيمة المضافة	العام
30.1%	10,741.3	3,229.5	2019
27.2%	10,614.3	2,889.6	2020
25.7%	12,550.1	3,225.6	2021
27.5%	15,342.3	4,217.2	2022
26.8%	16,150.9	4,335.5	2023
26.7%	12,373.0	3,308.0	2024
27.3%			المتوسط

شكل رقم (6): قيمة ضريبة القيمة المضافة ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية 2019 - 2024، بالمليون شيكل



68 تقارير الإنفاق الشهرية التراكمية للسنوات 2019-2023، وفي عام 2024 تم الاعتماد على بيانات الموازنة العامة التقديرية.

حيث يلاحظ من الجدول رقم (7) أن إيرادات ضريبة القيمة المضافة تشكل حوالي (27.3%) من إجمالي الإيرادات الضريبية، علماً أنها تراجعت بالنسبة مقارنة بباقي بنود الضرائب، ولم تتراجع بالرقم المطلق إلا في عام 2020 تبعاً لانكماش الدورة الاقتصادية تبعاً لجائحة كورونا، كما أن ارتفاع مكونات النظام الضريبي الأخرى، مثل الجمارك، أثر على نسبة ضريبة القيمة المضافة، وهي تأتي في المرتبة الثانية بعد الجمارك، وهي ضريبة يتحملها المستخدم النهائي، أي ترحل على المواطن، ولا يوجد بها تدرج أو تمييز سلعي، تبعاً لكون السلعة كمالية أو أساسية، كما هو معمول به في دول العالم، وإنما نسبة ضريبة ثابتة على كافة السلع والخدمات، الأمر الذي يتنافى والعدالة الاجتماعية، ففي دول عديدة من العالم، ومنها الأردن على سبيل المثال، يقوم نظام ضريبة المبيعات على التدرج في نسبة ضريبة المبيعات من الـ(0%، 2%، 4%، 5%، 10%...) ⁶⁹. ولا يوجد تمييز في نسبة الضريبة تبعاً للسلع إن كانت أساسية، أو كمالية، أو ضرورية للنساء، أو الأطفال، الأمر الذي لا يحقق عدالة النوع الاجتماعي والعدالة الاجتماعية بشكل عام.

الجمارك

ما زال نظام الجمارك المعمول به في فلسطين باعتماد قانون الجمارك والمكوس الأردني رقم (1) لعام 1962 والأوامر العسكرية الإسرائيلية. وقد أصدرت السلطة الفلسطينية مشروعاً لقانون الجمارك في عام (2022)، ولكن لغاية إعداد هذه الدراسة لم يتم إقرار هذا القانون.

ويظهر الجدول المرفق التطور بإيرادات الجمارك خلال السنوات 2019 - 2024.

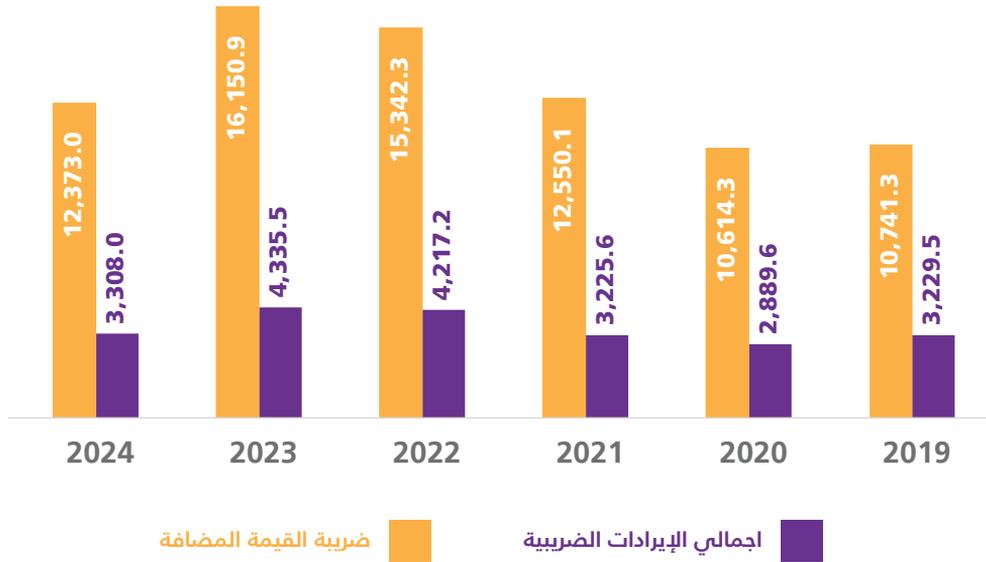
جدول رقم (8): قيمة الجمارك ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية 2019 - 2024، بالمليون شيكل ⁷⁰

نسبة الجمارك	إجمالي الإيرادات الضريبية	الجمارك	العام
34.3%	10,741.3	3,686.5	2019
40.9%	10,614.3	4,344.9	2020
43.2%	12,550.1	5,419.4	2021
40.8%	15,342.3	6,255.3	2022
39.2%	16,150.9	6,338.2	2023

69 وزارة المالية الأردنية، دائرة ضريبة الدخل والمبيعات <https://istd.gov.jo/AR/List>
70 تقارير الإنفاق الشهرية التراكمية للسنوات 2019-2023، وفي عام 2024 تم الاعتماد على بيانات الموازنة العامة التقديرية.

نسبة الجمارك	إجمالي الإيرادات الضريبية	الجمارك	العام
%37.6	12,373.0	4,648.0	2024
%39.3	المتوسط		

شكل رقم (7): قيمة الجمارك ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية 2019 - 2024، بالمليون شيكل



حيث يلاحظ من الجدول رقم (8) أن الجمارك تكوّن المبنى الأكبر من الضرائب ونسبة متوسطة خلال أعوام 2019 - 2024 بلغت حوالي (39.3%) من إجمالي الإيرادات الضريبية، وهي ضريبة يتحملها المستخدم النهائي، أي ترحّل على المواطن، ولا توجد بها استجابة لمبادئ تحقيق العدالة الضريبية لتحقيق العدالة الاجتماعية.

وفي لقاء خاص بالتقرير مع السيد لؤي حنش مدير عام ضريبة القيمة المضافة والجمارك والمكوس في وزارة المالية، أشار إلى أن مشروع قانون الجمارك قيد العمل، وأنه يتضمن تمييزاً جمركياً لصالح لسلع وفتات تعزز من العدالة الاجتماعية، من خلال حزم الإعفاءات الجمركية التي يتضمنها مشروع القانون.⁷¹

71 مقابلة خاصة مع السيد لؤي حنش مدير عام ضريبة القيمة المضافة والجمارك والمكوس في وزارة المالية، آب 2024.

ضريبة المحروقات

وهي ضريبة عمياء غير مباشرة، تتكون من عدة ضرائب (ثابتة، ونسبة) تصل إلى نحو (68%) من السعر النهائي للمستهلك.⁷² ويدفع تلك الضرائب كل من يستخدم مشتقات المحروقات على اختلاف كونه من الفئات الفقيرة والمهمشة أو من الفئات الثرية.

جدول رقم (9): قيمة ضريبة المحروقات ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية 2019 - 2024، بالمليون شيكل⁷³

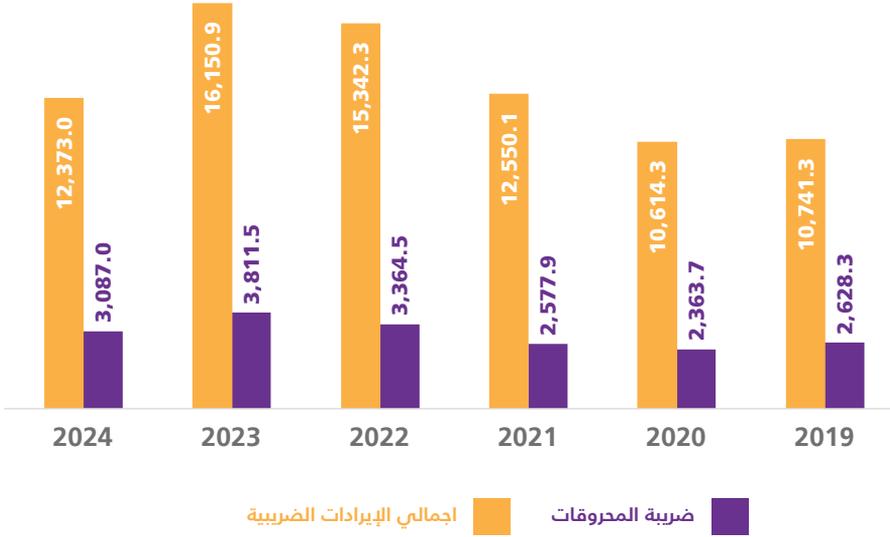
نسبة ضريبة المحروقات	إجمالي الإيرادات الضريبية	ضريبة المحروقات	العام
24.5%	10,741.3	2,628.3	2019
22.3%	10,614.3	2,363.7	2020
20.5%	12,550.1	2,577.9	2021
21.9%	15,342.3	3,364.5	2022
23.6%	16,150.9	3,811.5	2023
24.9%	12,373.0	3,087.0	2024
23.0%	المتوسط		

يلاحظ أن نسبة ضريبة المحروقات تراجعت بشكل دال في عام 2021، بسبب آثار جائحة كورونا، وانخفاض سعر البترول، وارتفاعها بشكل دال بعد ذلك إثر ارتفاع أسعار المحروقات في فلسطين.

72 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2017، الهيئة العامة للبترول بين الواقع والمأمول. رام الله- فلسطين.
73 تقارير الإنفاق الشهرية التراكمية للسنوات 2019-2023، وفي عام 2024 تم الاعتماد على بيانات الموازنة العامة التقديرية.

شكل رقم (8): قيمة ضريبة المحروقات ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية

2019 - 2024، بالمليون شيكل



حيث تظهر البيانات الواردة في الجدول رقم (9) أن ضريبة المحروقات التي تأتي في المركز الثالث في الإيرادات الضريبية، وبنسبة متوسطة للأعوام 2019 - 2024 بلغت (23%) من إجمالي الإيرادات الضريبية هي ضريبة غير مباشرة ولا تستجيب للعدالة الضريبية، حيث تعتمد دول عديدة في العالم تخفيض الضرائب والمكوس على الغاز البيتي كون المواطنين على اختلاف فئاتهم يستخدمونه، وتخفيضات على ضرائب مادة «السولار» كون المواصلات العامة، والمصانع، والآليات المستخدمة في الزراعة تعتمد عليها، من أجل خلق تمييز إيجابي يعزز من العدالة الاجتماعية.

وعلى الرغم من كون الحكومة خصصت موازنة لدعم الوقود بشكل عام، وخاصة للنقل العام، فإنها موازنة محدودة لم تتعد فعلياً في عام 2023 (642) مليون شيكل، مقابل إيرادات لضريبة المحروقات بلغت (3,811.5) مليون شيكل.⁷⁴

ضريبة الدخل

وهي أهم الضرائب المباشرة، وهي ضريبة أكثر عدالة من الضرائب غير المباشرة، كونها تفرض على دخل المكلف، ولا تُرَّحل على المواطن، وعلى الرغم من أهميتها فإنها في فلسطين محدودة الإيرادات، وتشكل نحو (7.7%) فقط من الإيرادات الضريبية، وهذا يتنافى ومبادئ العدالة الاجتماعية والضريبية. خاصة أن ضريبة الدخل الشخصي في فلسطين، وضمن تعديلات قانون ضريبة الدخل، انكشمت إلى 3 شرائح فقط وهي (5% / 10% / 15%) أما الشركات فنسبة ضريبة الدخل (15%) فقط، باستثناء الشركات الاحتكارية التي تصل إلى (20%).

74 التقرير الشهري التراكمي لشهر كانون الأول 2023، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 27 كانون الثاني 2024.

وهو أمر يتعارض مع العدالة الاجتماعية، وتفتقد لمبدأ التصاعدية، وخارج السياق العالمي المعمول به في احتساب شرائح ضريبة الدخل، التي تتدرج تصاعدياً لعدة شرائح تصل إلى (5-7) شرائح في دول العالم، وتصل نسبة مساهمة ضريبة الدخل من الإيرادات الضريبية إلى حوالي (50%)، وفي منطقة اليورو تصل ضريبة الدخل إلى حوالي (40%)، وفي البلدان العربية المجاورة مثل مصر⁷⁵ والأردن تصل إلى (25-35%)، وفي إسرائيل تصل ضريبة الدخل إلى حوالي (50%)، وضمن سبع شرائح تتدرج من (10%/14%/20%/31%/35%/47%/50%).⁷⁶ كما أن مساهمة ضريبة الدخل من إجمالي الإيرادات الضريبية تصل إلى مستويات مرتفعة في دول العالم، الأمر الذي يوفر إيرادات إضافية للحكومة، ولدعم خدماتها المختلفة، ومن ضمنها خدمات التعليم والصحة والحماية الاجتماعية، التي تستفيد منها الفئات الفقيرة والمهمشة، والأقل حظاً في المجتمع، والتي عادة ما تتوجه للخدمات الحكومية المختلفة.

جدول رقم (10): مقارنة الشرائح الضريبية في قانون ضريبة الدخل الفلسطيني والأردني

القانون الأردني ⁷⁷	القانون الفلسطيني
الشرائح الضريبية للشخص الطبيعي 6، وتصل إلى 30% من الدخل.	الشخص الطبيعي: الشرائح الضريبية 3 فقط، أعلاها 15%
الشخص الاعتباري والشركات، من 20% إلى 35%	الشخص الاعتباري والشركات: 15% ما عدا الشركات الاحتكارية 20%

كما أن من أسباب انخفاض إيرادات ضريبة الدخل، أحكام قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني⁷⁸، الذي عادة تستفيد منه الشركات الكبيرة، وليس الشركات الصغيرة، علماً أن استراتيجية إدارة المال العام 2021 - 2023، نصت على إدارة المال العام بشكل يستجيب لقضايا النوع الاجتماعي⁷⁹، وعلى تقديم اقتراحات لتعديل قانون ضريبة الدخل من منظور النوع الاجتماعي.⁸⁰

75 قانون الضريبة على الدخل رقم 91 لسنة 2005 وتعديلاته، جمهورية مصر العربية.

76 درجات ضريبة الدخل في إسرائيل 2023، <https://www.kolzchut.org.il>

77 قانون ضريبة الدخل رقم (34) لسنة 2014 وتعديلاته، المادة رقم (11) المملكة الأردنية الهاشمية.

78 قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم (1) لسنة 1998م وتعديلاته.

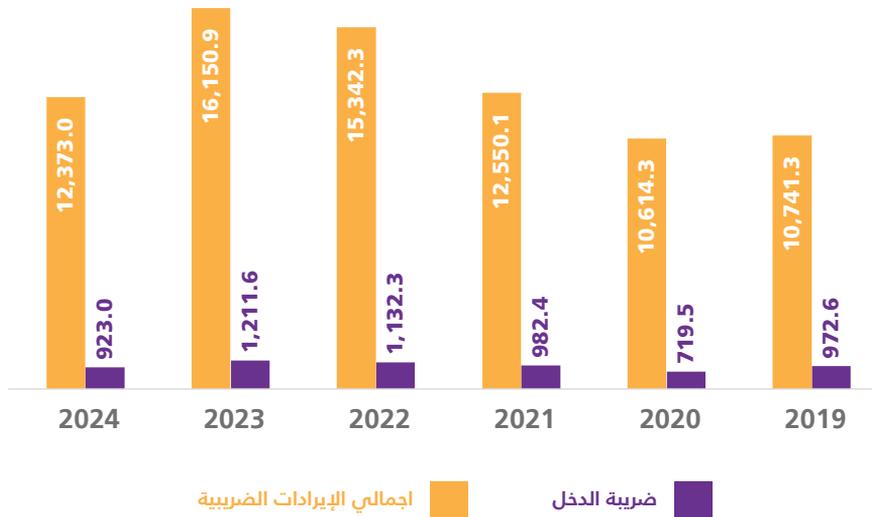
79 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021 - 2023، صفحة (103).

80 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021 - 2023، صفحة (128).

جدول رقم (11): التطور في ضريبة الدخل ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية 2019 - 2024، بالمليون شيكل⁸¹

نسبة ضريبة الدخل	إجمالي الإيرادات الضريبية	نسبة ضريبة الدخل	العام
9.1%	10,741.3	972.6	2019
6.8%	10,614.3	719.5	2020
7.8%	12,550.1	982.4	2021
7.4%	15,342.3	1,132.3	2022
7.5%	16,150.9	1,211.6	2023
7.5%	12,373.0	923.0	2024
7.7%	المتوسط		

شكل رقم (9): التطور في ضريبة الدخل ونسبتها من إجمالي الإيرادات الضريبية 2019 - 2024، بالمليون شيكل



81 تقارير الإنفاق الشهرية التراكمية للسنوات 2019-2023، وفي عام 2024 تم الاعتماد على بيانات الموازنة العامة التقديرية.

وتظهر البيانات أعلاه أن إيرادات ضريبة الدخل ارتفعت خلال أعوام 2019-2023، من (972.6) مليون شيكل، إلى (1,211.6) مليون شيكل، أي ما نسبته (25%)، علماً أن سبب ذلك ليس زيادة الشرائح الضريبية، إنما بسبب فاعلية أكبر لدوائر ضريبة الدخل، وبفضل التحول النسبي نحو الأتمتة، وتسجيل المكلفين على نظام إدارة الإيرادات المحوسب RMS.

وفي لقاء خاص بالتقرير مع السيد عماد أبو صبحه مدير عام ضريبة الدخل في وزارة المالية، أشار إلى أنه توجد تعديلات على قانون ضريبة الدخل، ليكون أكثر استجابة للعدالة الضريبية ويعزز من العدالة الاجتماعية، والتعديلات قيد الإعداد.⁸²

ضريبة دخل الشركات، وضريبة دخل الأفراد

تبعاً لبيانات الإدارة العامة لضريبة الدخل المحدثة لغاية نهاية عام 2023، فقد بلغت نسب مكونات ضريبة الدخل على النحو الموضح في الجدول المرفق.⁸³

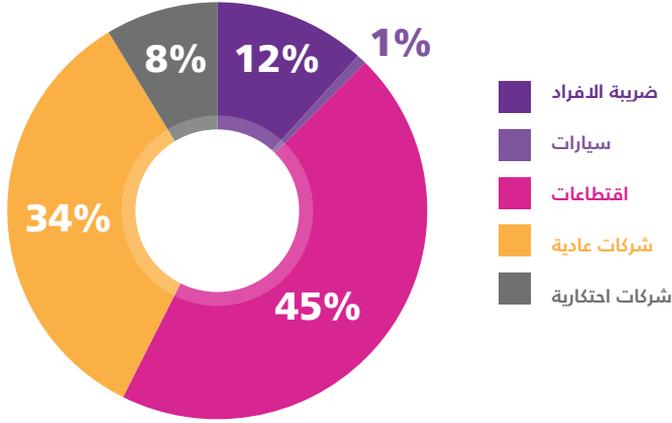
جدول رقم (12): نسب مقارنة لضريبة الدخل للأفراد، بما يشمل السيارات والاقتطاعات والشركات خلال الأعوام 2019-2023

شركات احتكارية	شركات عادية	اقتطاعات	سيارات	ضريبة الأفراد	العام
8.3%	27.9%	48.8%	0.9%	14.1%	2019
10.0%	36.1%	40.7%	0.8%	12.4%	2020
7.4%	30.1%	52.0%	0.8%	9.6%	2021
8.8%	37.0%	42.5%	0.7%	11.0%	2022
8.8%	38.6%	40.8%	0.6%	11.3%	2023
8.7%	33.9%	45.0%	0.8%	11.7%	المتوسط

82 مقابلة خاصة مع السيد عماد أبو صبحه مدير عام ضريبة الدخل في وزارة المالية، آب 2024.

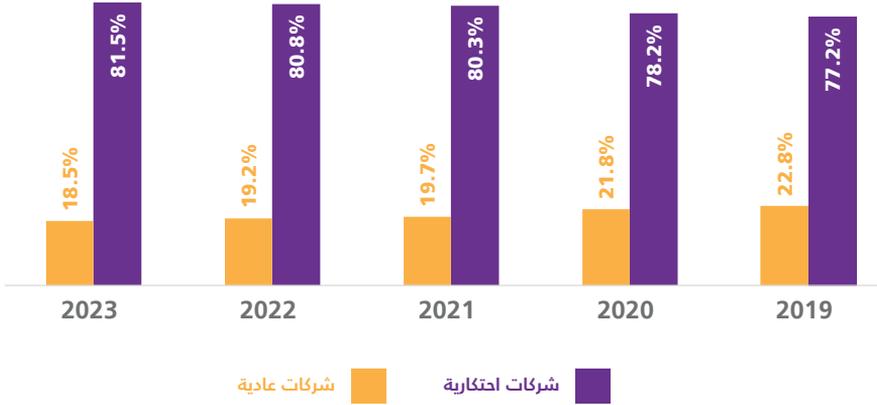
83 قرار بقانون بخصوص الموازنة العامة لسنة 2024.

شكل رقم (10): نسب مقارنة لضريبة الدخل للأفراد، بما يشمل السيارات والاقطاعات، والشركات خلال الأعوام 2019-2023



ومن خلال مراجعة وتحليل بيانات ضريبة الدخل للشركات خلال السنوات 2019-2023، وتوزيعها تبعاً للشركات العادية والاحتكارية، كانت النسب تبعاً للشكل المرفق:

شكل رقم (11): نسبة ضريبة الدخل للشركات العادية مقارنة بالاحتكارية 2024



ملاحظة: توجد ضرورة أن يتم إصدار تشريع يحدد الشركة الاحتكارية بشكل دقيق، وألا يخضع الأمر لقرارات أو اجتهادات، تبعاً للأثر المالي المترتب على التعريف، تبعاً لاختلاف الشريحة الضريبية.

الحد الأدنى من الأجور

نص قانون العمل الفلسطيني على تحديد الحد الأدنى من الأجور، في المادة رقم (87) الفقرة الثانية، التي نصت على « تحديد الحد الأدنى للأجور على أن يصدر به قرار من مجلس الوزراء»⁸⁴ وقد صدر قرار مجلس الوزراء بتحديد الحد الأدنى من الأجور في عام 2012،⁸⁵ وتعديله من خلال قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2021 بخصوص تطبيق الحد الأدنى للأجور في فلسطين.⁸⁶ وتم تحديده بمبلغ (1880) شيكلاً.

ولكن تطبيق القرار ما زال مجزئاً، ما يخلق فجوة الأجور ما بين الذكور والإناث في المجتمع الفلسطيني، خاصة أن الإناث عموماً هي التي لا يطبق عليها نصوص القانون، علماً أن الحد الأدنى للأجور لا يعتبر كافياً لتوفير مستوى معيشي لائق.

وما زالت هناك فجوات في الأجور بين الرجال والنساء، فتبعاً لبيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بلغ معدل الأجرة اليومية للمستخدمين معلومي الأجر من الذكور في فلسطين (150.6) شيكلاً في حين بلغ للإناث (105.9) شيكلاً،⁸⁷ ما يدل على وجود فجوة وتمييز سلبي في الأجور من منظور النوع الاجتماعي والعدالة الاجتماعية.

قطاع العمل غير المنظم

إن قطاع العمل غير المنظم، يؤثر سلباً على فعالية وعدالة النظام الضريبي، كونه قطاعاً عريضاً، لا يلتزم بالشكل المطلوب بالقوانين والتشريعات، إن كان على مستوى التشريعات المتعلقة بالعمل، أو الأنظمة الضريبية، وبالتالي لا يتم استيفاء الضرائب من هذا القطاع بالشكل المطلوب، ما يؤثر سلباً على كل من الجباية الضريبية، والعدالة الضريبية، الأمر الذي يستدعي تنظيم هذا القطاع، من خلال تشريعات ناظمة، وتوفير مظلة حماية اجتماعية اقتصادية للعاملين في هذا القطاع، ومن هنا تنبثق ضرورة إقرار قانون الضمان الاجتماعي ونهج تشاركي مع كافة أصحاب الصلة وأطراف العمل الثلاثة، ومؤسسات المجتمع المدني، الذي يساهم في تنظيم هذا القطاع، وتوفير الحماية الاقتصادية والاجتماعية للعاملين فيه، وفي ذات الوقت إنفاذ العدالة الضريبية.

84 قانون العمل الفلسطيني، رقم (7) لعام 2000م، مادة رقم (87).

85 قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2012م بشأن اعتماد الحد الأدنى للأجور في جميع مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.

86 قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2021 بخصوص تطبيق الحد الأدنى للأجور في فلسطين.

87 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2023، مسح القوى العاملة الفلسطينية: التقرير السنوي: 2022. رام الله - فلسطين، صفحة (89) جدول (42).

الخلاصة:

من خلال العرض السابق، يلاحظ ما يلي:

- ما زال النظام الضريبي الفلسطيني غير مستجيب للعدالة الضريبية والعدالة الاجتماعية، ويفتقد لمبدأ التدرجية في الضرائب غير المباشرة، التي تشكل أكثر من (92%) من الإيرادات الضريبية.
- لم تحدث أي تعديلات على قانون ضريبة الدخل خلال الفترة 2019 - 2024، كما لم يتم إقرار قانون ضريبة القيمة المضافة، أو قانون الجمارك.
- بالرغم من نص الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021 - 2023 على إدارة المال العام بشكل يستجيب لقضايا النوع الاجتماعي،⁸⁸ ونصت أيضاً على مراجعة قانون ضريبة القيمة المضافة وتحديثه بما يتلاءم مع التطورات العصرية الحديثة، وبما يشمل المراجعة من منظور النوع الاجتماعي، وتحقيق العدالة، وتقديم اقتراحات لتعديل قانون ضريبة الدخل من منظور النوع الاجتماعي، فإنه على أرض الواقع لم يتم ذلك خلال فترة الاستراتيجية، على الرغم من انتهائها في عام 2023، ولغاية إعداد هذه التقرير.
- النظام الضريبي القائم لا يساهم في إعادة توزيع الثروة بما يكفل العدالة الضريبية، بل ويعمق من سطوة الضريبة العمياء على الفئات الفقيرة والمهمشة، الأمر الذي لا يساهم بتعزيز صمود المواطنين، خاصة الفئات الفقيرة والمهمشة.
- لا يوجد تمييز في نسبة ضريبة القيمة المضافة تبعاً للسلع إن كانت أساسية، أو كمالية، أو ضرورية للنساء، أو الأطفال، الأمر الذي لا يحقق عدالة النوع الاجتماعي والعدالة الاجتماعية بشكل عام.
- قانون ضريبة الدخل المعتمد حالياً غير مستجيب لقضايا العدالة الضريبية والاجتماعية، ولا توجد به تصاعدية «تدرجية» كافية، كونه ضغط شرائح المكلفين فقط في 3 شرائح، واعتمد للشركات نسبة موحدة 15% عدا الشركات الاحتكارية التي تصل نسبة ضريبتها إلى 20%.⁸⁹ وهو لا يتناغم مع أنظمة ضريبة الدخل في دول الإقليم والعالم، التي تتضمن سلسلة شرائح ضريبية تصاعدية.

88 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021 - 2023، صفحة (103).
89 قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل، وتعديلاته.

- على الرغم من كون ضريبة الدخل «نظرياً» هي الضريبة الأكثر عدالة، فإنها في فلسطين ما زالت قيمتها محدودة جداً، بالرغم من ارتفاعها من عام 2019-2023، بفعل جهود الإدارة العامة لضريبة الدخل، ولكن مساهمتها في الإيرادات العامة محدودة، ولا تتناغم مع نسبتها في دول الإقليم والعالم.
- تبعاً للقاءات مع الأطراف ذات الصلة في وزارة المالية، فإن التعديلات على قانون ضريبة الدخل ومشاريع ضريبة القيمة المضافة والجمارك، تتضمن الاستجابة للعدالة الضريبية والاجتماعية، وهي قيد الإقرار والاعتماد.
- بالرغم من إقرار الحد الأدنى من الأجور، وتحديثه ورفع قيمته في عام 2021، إلا أن تطبيق القرار ما زال مجزئاً، ما يخلق فجوة الأجور ما بين الذكور والإناث في المجتمع الفلسطيني، خاصة أن الإناث عموماً هن اللاتي لا يطبق عليهن نصوص القانون، علماً أن الحد الأدنى للأجور لا يعتبر كافياً لتوفير مستوى معيشي لائق.
- ما زالت هناك فجوات في الأجور بين الرجال والنساء، تبعاً بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، حيث تتقاضى النساء أجور أقل، ما يدل على وجود فجوة وتمييز سلبي في الأجور من منظور النوع الاجتماعي والعدالة الاجتماعية.
- قطاع العمل غير المنظم، الأصل أن يكون رافداً رئيسياً في النظام الضريبي، من أجل إنفاذ العدالة الضريبية، وفي ذات الوقت توجد ضرورة لتوفير الحماية الاقتصادية والاجتماعية للعاملين فيه من خلال تشريعات، وأهمها قانون الضمان الاجتماعي.

من خلال العرض السابق يلاحظ أن النظام الضريبي الفلسطيني غير مستجيب للعدالة الضريبية والعدالة الاجتماعية، ويفتقد لمبدأ التدرجية في الضرائب غير المباشرة، ولم تحدث أي تعديلات على قانون ضريبة الدخل خلال الفترة 2019 - 2024، ليكون أكثر استجابة لقضايا النوع الاجتماعي، والعدالة الاجتماعية، كما لم يتم إقرار قانون ضريبة القيمة المضافة، أو قانون الجمارك، علماً أن القوانين المقترحة تتضمن نصوصاً مستجيبة للعدالة الاجتماعية، كما أن هناك فجوة سلبية في الأجور ما بين الذكور والإناث، إضافة إلى افتقاد نظام العمل غير المنظم للحماية الاجتماعية بسبب عدم وجود قانون للضمان الاجتماعي، الأمر الذي يؤثر سلباً بشكل خاص على النساء العاملات في هذا القطاع.

الفصل الثالث

كفاية الإيرادات العامة والتهرب الضريبي
والتهريب الجمركي وأثرها على العدالة
الاجتماعية وعدم المساواة بين المواطنين



22%

كفاية الإيرادات العامة

توجد إشكالية في فلسطين في كفاية الإيرادات العامة، فعلى الرغم من تطور الإيرادات بشكل دال خلال الأعوام 2019 - 2024، وارتفاعها الفعلي من (12,383) شيكلاً في عام 2019 إلى (17,750) مليون شيكل في عام 2023، أي بارتفاع نسبته (43%)، فإن مبنى إجمالي النفقات وصافي الإقراض ارتفع أيضاً، وبقي أعلى من الإيرادات العامة، كما يظهر في الجدول المرفق.

جدول رقم (13): مقارنة إجمالي صافي الإيرادات، وإجمالي النفقات وصافي الإقراض 2019 - 2024، بالمليون شيكل⁹⁰

السنة	إجمالي صافي الإيرادات	إجمالي النفقات وصافي الإقراض
2019	12,383.2	16,674.0
2020	11,832.3	16,493.9
2021	13,714.3	17,005.8
2022	16,216.6	17,077.4
2023	17,749.9	18,341.8
2024	13,952.0	17,898.0

شكل رقم (12): مقارنة إجمالي صافي الإيرادات، وإجمالي النفقات وصافي الإقراض 2019 - 2024 - بالمليون شيكل



90 تقارير الإنفاق الشهرية التراكمية للسنوات 2019-2023، وفي عام 2024 تم الاعتماد على بيانات الموازنة العامة التقديرية.

يشير الجدول رقم (12) إلى أن الإيرادات العامة، وعلى الرغم من ارتفاعها بشكلٍ دالٍّ خلال السنوات 2019 - 2024، فإنها غير كافية لسداد إجمالي النفقات، خاصة مع الاقتطاعات والاحتجاجات الإسرائيلية من إيرادات المقاصة منذ عام 2019، وتراكم الأزمات المالية وتحويلها عاماً بعد عام، ومما راكمه الفجوة ما بين الإيرادات العامة والنفقات ما تم بعد السابع من أكتوبر 2023، من احتجاز وقرصنة إضافية لإيرادات المقاصة بما يكافئ مخصصات قطاع غزة ومخصصات أسر الشهداء والأسرى، وبمبلغ شهري يصل إلى نحو (300) مليون شيكل.

يوجد تطور في اتجاهات نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي في فلسطين على مدى السنوات الأخيرة، حيث ارتفعت تلك النسبة من (17.4%) في عام 2019 إلى (22.4%) في عام 2022، وانخفضت في عام 2023 بسبب الحرب على غزة وبلغت (21.8) تبعاً لبيانات سلطة النقد الفلسطينية.⁹¹

التهرب الضريبي والتهريب الجمركي

بالرغم من أن الأدبيات والدراسات المالية ذات العلاقة تناولت عدة تعريفات للتهرب الضريبي، فإن علم المالية عرّف التهرب الضريبي على أنه تخلص المكلف كلياً أو جزئياً من أداء الضريبة، دون نقل عبئها إلى غيره، ما يؤثر في حصيلة الدولة من الضريبة ويضيع عليها حقها.⁹²

ويعرف التهرب الضريبي بأنه جريمة من الجرائم الضريبية التي تعرف بأنها «كل مخالفة للقوانين الضريبية التي تفرض على المكلفين عملاً أو امتناعاً لتحديد وعاء الضريبة» كما وتعرف بأنها «كل عمل أو امتناع عن عمل يترتب عليه الإخلال بمصلحة ضريبية يقرر القانون على ارتكابه عقاباً». وقد تضمن المادة رقم (37) من قانون ضريبة الدخل عقوبات لقضايا التهرب الضريبي.⁹³

وعرّف التهرب الجمركي حسب قانون الجمارك الأردني والمعمول به فلسطينياً بأنه «إدخال البضائع إلى البلاد أو منها بصورة مخالفه للتشريعات المعمول بها دون أداء الرسوم الجمركية والرسوم والضرائب الأخرى كلياً أو جزئياً، أو خلافاً لأحكام المنع والتقييد الواردة في هذا القانون أو في القوانين أو الأنظمة الأخرى.⁹⁴

91 سلطة النقد الفلسطينية، تقارير الحسابات القومية 2024.

92 بيئة النزاهة في تحصيل الضرائب والرسوم الجمركية، التهرب الضريبي والجمركي كحالة دراسية، 2011، أمان.

93 قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل، المادة رقم (37).

94 قانون الجمارك الأردني رقم (16) لسنة 1983م.

والتهرب الضريبي والتهريب الجمركي هما سمتان عامتان في كل الدول، وإن تباينت النسب، وفي فلسطين لهما خصوصية بسبب وجود الاحتلال الإسرائيلي، وتقسيم المناطق الفلسطينية ومحدودية صلاحية أجهزة السلطة الفلسطينية السيادية في المناطق المصنفة (C)، التي تشكّل نحو (61%) من مساحة الضفة الغربية، وتداخل بعضها مع حدود المناطق الإسرائيلية، ما يسهل عمليات التهرب الضريبي والتهريب.

وعلى الرغم من عدم وجود إحصاءات رسمية موثقة عن حجم التهرب الضريبي والتهريب، فإن دراسة للمجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار «بكدار»، عام 2015، قدّرت حجم التهرب الضريبي بين 30-40% من مجموع الإيرادات الضريبية.⁹⁵

وأشارت دراسة مقارنة لمرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية (المرصد) في فلسطين- والشبكة العربية للمنظمات غير الحكومية في لبنان حول الأنظمة الضريبية في 6 دول عربية (تونس والمغرب وفلسطين ومصر ولبنان والأردن) إلى أن التهرب الضريبي الذي يُعد مشكلة عالمية لها الكثير من التبعات السلبية على اقتصادات الدول وتزداد تلك المشاكل في البلدان التي تعيش حالة من عدم الاستقرار السياسي وتفشي الفساد، ويمنع ذلك من وجود تمويل حقيقي ومجد للبرامج الأكثر إلحاحاً كالصحة والتعليم وبرامج الحماية الاجتماعية، وتبعاً للدراسة، ففي فلسطين يقدر الخبراء والجهات الرسمية حجم التهرب الضريبي بين 30-40%، ويصل في لبنان إلى 70% وبلغ 50% في تونس، أما في الأردن فيقدر الحجم بين 800 مليون دينار، والمغرب ما يقارب الـ6 مليارات درهم، وفي مصر بلغ 350 مليار جنيه.⁹⁶

علماء أن الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021 - 2023، وضعت هدفاً تجاه مكافحة التهرب الضريبي والتهريب الجمركي والبسط الأفقي، وتضمن الهدف:

- ضبط المكلفين غير المسجلين وتسجيلهم ضريبياً (البسط الأفقي)، ودراسة واستخدام مبادئ العدالة الضريبية المبنية على النوع الاجتماعي.
- تعزيز التنسيق مع الضابطة الجمركية وتوجيه جهودهم للحد من انتشار ظاهرة التهرب الضريبي مع دراسة أثر النوع الاجتماعي في هذه الظاهرة وكيفية علاجه.
- توسيع نشاط مراكز الفحص والتدقيق الضريبي والجمركي لإجراء فحص متزامن وشامل لنشاط المكلف.
- إنشاء دائرة إدارة مخاطر ضريبية.
- توسيع قاعدة السلع المستهدفة بناءً على معايير المخاطر.

95 الإجراءات الممكنة للحد من التهرب الضريبي، التقرير الاقتصادي السنوي 2015، المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار «بكدار».

96 فراس جابر، وإياد الرياحي، «دراسة مقارنة: لأنظمة الضريبية في ست دول عربية 2014»، مرصد السياسات الاقتصادية والاجتماعية، فلسطين.

- تنفيذ الخطة الخاصة لتنظيم قطاع التبغ التي تسهم في رفع الإيرادات ومنع التهرب والتهريب.
- إعداد استراتيجيات لتقليل الفاقد من عائدات المقاصة.
- استخدام أسلوب التقدير والتدقيق الضريبي المبني على إدارة المخاطر في ضريبة الدخل.⁹⁷

وتبعاً لدراسة تقييم الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021 - 2023، فقد تم العمل على الحد من ظاهرة التهرب والتجنب الضريبي، من خلال زيادة أعداد المكلفين المسجلين على النظام بنسبة 10% على مدار سنوات الاستراتيجية بمعدل 3% كل سنة،⁹⁸ إضافة إلى إنشاء دائرة المخاطر الضريبية لاستهداف ملفات التدقيق بناء على مؤشرات المخاطر، حيث تم إنشاء الدائرة، ودمجها في هيكلية وزارة المالية، وتحديد مهامها والوصف الوظيفي لها، والمواصفات الوظيفية وتوجد لها إنجازات عملية في إدارة المخاطر الضريبية.⁹⁹

إطلاق النظام المحوسب في التقاص بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل

تم العمل على النظام المحوسب في التقاص بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل منذ 6/3/2022، وهو نظام محوسب جيد، تتوفر فيه إمكانات التدقيق والمتابعة والرقابة، وتوجد العديد من الشركات العاملة من خلاله حالياً، ولكن لم يتم إصدار قرار إسرائيلي بإلزام كافة الشركات بالالتزام به، كون الأمر بحاجة إلى تشريع وإجراءات من طرف الجانب الإسرائيلي، علماً أنه ما زال مستخدماً في مرحلة تجريبية. ويتم تطويره حالياً ومعالجة أي إشكالات.

يوجد تدقيق ومتابعة كاملة لأموال التقاص، ومستوى الشفافية في النظام المعمول به مرتفع من قبل دائرة المقاصة في وزارة المالية، ويتم تدقيق كشوفات الشركات الإسرائيلية من قبل دائرة المقاصة، كما تتم متابعة الفواتير الإلكترونية من خلال النظام المحوسب، والرمز RQ، من أجل مكافحة عمليات التزوير. وهناك تعليمات واضحة لدوائر الضريبة والجمرك في آليات المتابعة. ومن ميزات الفواتير المحوسبة الإلكترونية، أنها تكشف وتوضح التاجر الفلسطيني، حتى وإن كان غير مسجل بالضريبة، ما يسهل متابعته، وهناك حالات كان المشتري الفلسطيني مسجلاً كعامل أو مكلف أو شركة غير مسجل لدى دائرة الضريبة.¹⁰⁰

97 الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021 - 2023، صفحة (125).
 98 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). النظام الضريبي الفلسطيني «تقييم الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021 - 2023» 2024. رام الله- فلسطين.
 99 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). النظام الضريبي الفلسطيني «العدالة الاجتماعية، إدارة مخاطر الفساد، العلاقة المالية مع إسرائيل» 2023. رام الله- فلسطين.
 100 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). النظام الضريبي الفلسطيني «شفافية العلاقة المالية ما بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل» 2024. رام الله- فلسطين.

علماً أنه توجد إشكالات تتعلق بالعلاقة المالية بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل، ومنها ضريبة المغادرة إلى الأردن، حيث لا تلتزم إسرائيل بتحويل حصة السلطة الفلسطينية التي بلغت تراكمياً حوالي 900 مليون شيكل.¹⁰¹

كما توجد إشكالية في نسبة عمولة إدارة المقاصة التي تجبيها إسرائيل بحكم بروتوكول باريس الاقتصادي، حيث تقطع إسرائيل ما نسبته 3% من أموال المقاصة كعمولة تحصيل، التي يزيد معدلها الشهري عن 35 مليون شيكل، حيث تجاوزت هذه العمولة للسنوات العشر الماضية 3 مليارات شيكل. حيث أشارت التقارير الصادرة عن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي إلى ضرورة تخفيض عمولة الجباية التي تتقاضاها إسرائيل بشكل عام، بحيث تكون مبنية على التكلفة التي قدرها البنك الدولي في أحد التقارير بأنها يجب ألا تتجاوز بعدها الأعلى 0.6%، ما يبين بشكل جلي حجم السرقات الإسرائيلية في هذا الملف فقط.¹⁰²

تقديرات القطاع غير الرسمي (غير المنظم):

تبعاً لبيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، تشكل العمالة غير المنظمة أكثر من نصف إجمالي العاملين في فلسطين بواقع 53%، (باستثناء القطاع الزراعي) حيث حوالي 95% منهم يعملون في القطاع غير المنظم مقابل 5% يعملون ضمن القطاع المنظم.

يعمل في القطاع غير المنظم داخل فلسطين حوالي 406 آلاف عامل، ويساهم بحوالي 22% من الناتج المحلي الإجمالي، توزع عدد العاملين بواقع 185 ألف عامل ضمن المشاريع الأسرية في القطاع غير المنظم مقابل 221 ألف عامل ضمن المنشآت غير المسجلة، بنسبة مساهمة 7% و15% من إجمالي الناتج المحلي على التوالي.¹⁰³

الخلاصة:

- الإيرادات العامة، وبالرغم من ارتفاعها بشكل دال خلال سنوات 2019 - 2024، فإنها غير كافية لسداد إجمالي النفقات بسبب ارتفاع مبنى النفقات في فلسطين.
- الاقتطاعات والاحتجازات الإسرائيلية من إيرادات المقاصة، أثرت وتؤثر سلباً في الإيرادات المحلية، وترفع العجز في الموازنة العامة، وتعمق من الفجوة ما بين الإيرادات والنفقات.

101 عفانة، مؤيد (2024) « قانُونُ تَعْوِيضِ الْقَتْلَى الإِسْرَائِيلِيِّينَ ... تَطَوَّرَ حَظِيرٌ لِقَرْصَنَةِ الْأَمْوَالِ الْفِلَسْطِينِيَّةِ » الحوار المتّمدن، العدد 8088، المنشور بتاريخ 2/9/2024.

102 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). النظام الضريبي الفلسطيني «شفافية العلاقة المالية ما بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل» 2024. رام الله- فلسطين.

103 الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2023، "ملامح القطاع غير المنظم في فلسطين 2022" رام الله - فلسطين.

- تراكم الأزمة المالية للسلطة الفلسطينية وترحيلها عاماً بعد عام، يراكم الفجوة ما بين الإيرادات العامة والتزامات السلطة الفلسطينية.
- انخفضت الإيرادات العامة بشكل دال بعد السابع من أكتوبر 2023، بسبب احتجاز وقرصنة لإيرادات المقاصة بما يكافئ مخصصات قطاع غزة ومخصصات أسر الشهداء والأسرى، وبمبلغ شهري يصل إلى نحو (300) مليون شيكل.
- التهرب الضريبي والتهريب الجمركي موجودان في فلسطين، ويؤثران سلباً على الإيرادات الضريبية، ولا يوجد رقم محدد أو نسبة معينة لاحتساب مقدار التهرب الضريبي والتهريب الجمركي.
- بسبب الواقع الفلسطيني، وعدم وجود صلاحية إدارية وأمنية للسلطة الفلسطينية في المناطق المصنفة (C)، وتداخل المناطق الفلسطينية مع الإسرائيلية، فإن ضبط عمليات التهريب يواجه تحديات.
- تم العمل على الحد من ظاهرة التهرب والتجنب الضريبي، من خلال زيادة أعداد المكلفين المسجلين على النظام الضريبي المحوسب إضافة إلى إنشاء دائرة المخاطر الضريبية لاستهداف ملفات التدقيق بناء على مؤشرات المخاطر.
- تم إطلاق النظام المحوسب في التقاص ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل، تتوفر فيه إمكانيات التدقيق والمتابعة والرقابة، ما يساهم في مكافحة التهرب الضريبي والتهريب الجمركي.
- توجد إشكالات في العلاقة المالية ما بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل تؤثر على الإيرادات العامة، ومنها عدم تحويل إسرائيل نسبة السلطة الفلسطينية من ضريبة المغادرة إلى الأردن، وعمولة إدارة المقاصة المرتفعة التي تقتطعها إسرائيل.
- نسبة العاملين والعاملات في قطاع العمل غير المنظم تزيد على نصف عدد العاملين، وهو قطاع بحاجة إلى تنظيم وحوكمة إنفاذاً لمتطلبات العدالة الاجتماعية.

من خلال العرض السابق يلاحظ أن الإيرادات العامة غير كافية لتغطية النفقات العامة، كما يوجد تسرب ضريبي، ونسب تقديرية تصل من 30-40%، الأمر الذي يؤثر سلباً على العدالة الضريبية والاجتماعية، ويخلق عدم المساواة بين المواطنين، كما أن عدم كفاية الإيرادات العامة ينعكس سلباً على عدالة النوع الاجتماعي، والعدالة الاجتماعية، من خلال عدم قدرة الحكومة على توفير الخدمات العامة بالكمّ والجودة المطلوبة، وضعف الإنفاق الموجه للفئات الفقيرة والمهمشة.



الفصل الرابع

الإعفاءات الضريبية للشركات، ومدى
الحكومة من منظور العدالة الاجتماعية



22%

الإعفاءات ضمن قانون تشجيع الاستثمار

تضمّن قانون تشجيع الاستثمار لعام 1998، جملة حوافز للمشاريع على النحو التالي:¹⁰⁴

المادة رقم (22): تمنح الموجودات الثابتة للمشاريع الإعفاءات التالية:

- تعفى الموجودات الثابتة للمشروع من الجمارك والضرائب، على أن يتم إدخالها خلال مدة يحددها قرار الهيئة بالموافقة على قوائم الموجودات الثابتة للمشروع، وللهيئة حق تمديد هذه المدة إذا تبين لها أن طبيعة المشروع وحجم العمل فيه يقتضيان ذلك.
- تعفى قطع الغيار المستوردة للمشروع من الجمارك والضرائب على ألا تزيد قيمة هذه القطع عن 15% من قيمة الموجودات الثابتة، وعلى أن يتم إدخالها أو استعمالها في المشروع خلال مدة تحددها الهيئة من تاريخ بدء الإنتاج أو العمل وبقرار من الهيئة بالموافقة على قوائم قطع الغيار وكمياتها.
- تعفى الموجودات الثابتة اللازمة لتوسيع المشروع أو تطويره أو تحديثه من الجمارك والضرائب إذا ما أدى ذلك إلى زيادة إنتاجية تفرها الهيئة.
- تعفى من الجمارك والضرائب الزيادة التي تطرأ على قيمة الموجودات الثابتة المستوردة لحساب المشروع إذا كانت الزيادة ناتجة عن ارتفاع أسعار تلك الموجودات في بلد المنشأ أو من ارتفاع أجور الشحن، أو تغيير في سعر التحويل.
- أما المادة رقم (23)، فقد نصت على: تمنح المشاريع التي تفرها الهيئة والحاصلة على التراخيص اللازمة وفقاً للقانون الحوافز الواردة في هذا القانون وفقاً للتالي:
 - « أي استثمار قيمته من مائة ألف إلى أقل من مليون دولار يمنح إعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس (5) سنوات تبدأ من تاريخ بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط، ويخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل اسمي قدره 10% لمدة ثماني (8) سنوات إضافية.
 - « أي استثمار قيمته من مليون إلى خمسة ملايين دولار يمنح إعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس (5) سنوات تبدأ من تاريخ بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط، ويخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل اسمي قدره 10% لمدة اثنتي عشرة (12) سنة إضافية.
 - « أي استثمار قيمته خمسة ملايين دولار فما فوق يمنح إعفاءً من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس (5) سنوات تبدأ من تاريخ بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط، ويخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل اسمي قدره 10% لمدة ست عشرة (16) سنة إضافية.

104 قانون رقم (1) لسنة 1998 م، بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين.

« المشاريع الخاصة نوعياً ورأسمالياً التي يصدر بتحديدتها قراراً من مجلس الوزراء بناء على اقتراح الهيئة تمنح إعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس (5) سنوات تبدأ من تاريخ بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط وتخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل اسمي قدره 10% لمدة عشرين سنة (20) سنة إضافية.

في حين نصت المادة رقم (24) على:

- يجوز بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الهيئة مد الإعفاءات لمدة أو مدد أخرى بما لا يتجاوز خمس (5) سنوات إذا اقتضت ذلك اعتبارات الصالح العام وفقاً لمجال عمل المشروع وموقعه الجغرافي ومدى إسهامه في زيادة الصادرات وخلق فرص العمل ودفعة عجلة التنمية.
- يمكن تحديد مدد الإعفاء بالنسبة للمشروعات التي تقام داخل المناطق الصناعية أو المناطق النائية أو المهذدة بالاستيطان ويصدر قرار من مجلس الوزراء بتحديد المناطق الصناعية الجديدة أو النائية أو المهذدة.
- وفي جميع الحالات تزداد مدة الإعفاء للمشروعات سنتين إضافيتين إذا تجاوزت نسبة المكون المحلي في الآلات والمعدات والتجهيزات 60% ولا يدخل في هذه النسبة المال المستثمر في الأراضي والمباني وتكون الهيئة هي الجهة المختصة بتحديد هذه النسبة.
- يجوز للسلطة الوطنية منح معاملة تفضيلية أو تقرير حوافز أو ضمانات خاصة للمستثمر الوطني.

وقد تم إجراء تعديلات على القانون، منها قانون رقم (2) لسنة 2004م بتعديل بعض أحكام القانون رقم (1) لسنة 1998 بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين، وقرار بقانون رقم (2) لسنة 2011م بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم (1) لسنة 1998م، والذي تم بموجبه تعديل الحوافز الواردة في القانون الأصلي لتصبح: مادة (9)، تعدل المادة (23) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي:

- تمنح المشاريع التي تقرها الهيئة والحاصلة على التراخيص اللازمة بموجب القانون، الحوافز والإعفاءات وفقاً للآتي:

« أي استثمار قيمته من مائتين وخمسين ألف دولار إلى أقل من مليون دولار أمريكي يمنح إعفاء من ضريبة الدخل على الدخل الخاضع للضريبة لدى استحقاقها لمدة سبع سنوات تبدأ من بداية السنة المالية الأولى التي تلي سنة بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط، وتكون الفترة الواقعة منذ بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط وحتى بداية السنة المالية الأولى فترة إنتاج أو مزاولة نشاط تجريبي وتكون فترة معفية إضافة لفترة الإعفاء.

« أي استثمار قيمته من مليون دولار إلى خمسين مليون دولار يمنح إعفاء من ضريبة الدخل على الدخل الخاضع للضريبة لدى استحقاقها لمدة تسع سنوات تبدأ من بداية السنة المالية الأولى التي تلي سنة بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط، وتكون الفترة الواقعة منذ بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط وحتى بداية السنة المالية الأولى فترة إنتاج أو مزاولة نشاط تجريبي وتكون فترة معفية إضافة لفترة الإعفاء.

« أي استثمار قيمته خمسة ملايين دولار فما فوق يمنح إعفاء عن ضريبة الدخل على الدخل الخاضع للضريبة لدى استحقاقها لمدة إحدى عشرة سنة تبدأ من بداية السنة الأولى التي تلي سنة بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط، وتكون الفترة الواقعة منذ بداية الإنتاج أو مزاولة النشاط وحتى بداية السنة المالية الأولى فترة إنتاج أو مزاولة نشاط تجريبي وتكون فترة معفية إضافة لفترة الإعفاء.

« لا يجوز أن يسري الإعفاء بأثر رجعي يزيد عن بداية السنة المالية التي تسبق السنة المالية التي يتم خلالها منح الإعفاء.

• تمنح شركات أنظمة المعلومات والتكنولوجيا التي لا تعمل في تجارة الأجهزة الإلكترونية بمختلف أنواعها وبيع البرامج الجاهزة والإعفاءات وفقاً للآتي:

« تمنح الشركات والمشاريع التي توظف خمسة موظفين مهنيين محليين في مجال تكنولوجيا المعلومات إعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ توظيف هذا العدد من الموظفين.

« تمنح الشركات والمشاريع التي توظف عشرة موظفين مهنيين محليين في مجال تكنولوجيا المعلومات إعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة سبع سنوات تبدأ من تاريخ توظيف هذا العدد من الموظفين.

« تمنح الشركات والمشاريع التي توظف عشرين موظفاً مهنيين محلياً في مجال تكنولوجيا المعلومات إعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة تسع سنوات تبدأ من تاريخ توظيف هذا العدد من الموظفين.

« تمنح الشركات والمشاريع التي توظف ثلاثين موظفاً مهنيين محلياً في مجال تكنولوجيا المعلومات إعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة إحدى عشرة سنة تبدأ من تاريخ توظيف هذا العدد من الموظفين.

• يجب أن يتوفر في الموظف العامل في المشاريع المنصوص عليها في الفقرة (2) من هذه المادة الشروط التالية:

« أن يكون مؤهلاً للعمل في مجال أنظمة تكنولوجيا المعلومات وأن يكون حاصلًا على شهادة دراسية في هذا المجال من الجامعات والكليات المتخصصة والمعترف بها من وزارة التربية والتعليم العالي.

« أن يعمل بدوام كامل وأن يكون مثبتاً على قسائم ضريبة دخل الموظفين.

« يجب على الشركة أو المشروع الاحتفاظ بالحد الأدنى لعدد الموظفين الذين منح الإعفاء بناءً عليه وذلك طيلة فترة سريان الإعفاء، وبحق للهيئة في أي وقت التحقق من ذلك.

« يجوز للهيئة إذا ثبت لها أن الشركة أو المشروع لم تعد تحتفظ بعدد الموظفين الذين تم منح الإعفاء بناءً عليهم أو أن المعلومات المقدمة لها كانت غير صحيحة، وفق سريان الإعفاء واتخاذ الإجراءات اللازمة.

« يجب على الشركات والمشاريع طيلة فترة سريان الإعفاء إعلام الهيئة خطياً عن الموظفين الذين تنتهي خدماتهم في الشركة أو المشروع والموظفين الجدد الذين يتم تعيينهم فيها.

مادة (10): تعديل المادة (24) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي:

- يجوز لمجلس الإدارة بناءً على مقتضيات المصلحة العامة ووفقاً لمجالات عمل المشروع أو موقعه الجغرافي أو مدى مساهمته في زيادة الصادرات أو خلق فرص العمل أو دفع عجلة التنمية، إبرام عقد حوافز يمنح من خلاله هذا المشروع حوافز وإعفاءات إضافية على أن تتم مصادقة مجلس الوزراء على هذا العقد.
- يجوز لمجلس الإدارة تمديد مدة الإعفاء للمشروعات إلى سنتين إضافيتين إذا تجاوزت نسبة المكون المحلي في الآلات والمعدات والتجهيزات 40% ولا يدخل في النسبة المال المستثمر في الأراضي والمباني، وتكون الهيئة هي الجهة المختصة بتحديد هذه النسبة.¹⁰⁵

أما قرار بقانون رقم (7) لسنة 2014م، بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم (1) لسنة 1998م وتعديلاته، فقد تضمن: تعديل المادة (23) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي:

- تمنح المشاريع التي تقرها الهيئة والحاصلة على التراخيص اللازمة بموجب القانون الحوافز والإعفاءات الآتية:
- « ضريبة دخل بنسبة (0%) على المشاريع الزراعية التي يتأتى دخلها مباشرة من زراعة الأرض أو الثروة الحيوانية.
- « ضريبة دخل بنسبة (5%) لغاية خمس سنوات تبدأ من تاريخ تحقيق الربح بما لا يتجاوز أربع سنوات، أيهما أسبق.
- « ضريبة دخل بنسبة (10%) لمدة ثلاث سنوات تبدأ من نهاية المرحلة الأولى، وتحتسب بعد ذلك حسب النسب والشرائح سارية المفعول.

• تتمتع بالحوافز المنصوص عليها في القانون المشاريع التالية، وفقاً لتعريفها في التشريعات ذات العلاقة والحاصلة على التراخيص اللازمة بموجب القانون، وهي:

« القطاع الصناعي.

« القطاع السياحي.

« المشاريع الجديدة ضمن أي قطاع والتي توظف ما لا يقل عن خمسة وعشرين عاملاً خلال فترة الاستفادة.

« المشاريع التي تزيد نسبة صادراتها من الإنتاج على (40%).

« المشاريع ضمن أي قطاع والتي تستخدم ما نسبته (70%) من المكون المحلي (معدات ومواد أولية).

« أي مشروع قائم يضيف خمسة وعشرين عاملاً جديداً على عدد العمال الموجودين.

« التوسعات التطويرية للمشروع القائم التي تنطبق عليها المعايير تستفيد من الحوافز بناءً على نسبة التطوير من إجمالي رأس المال المدفوع ولا يشمل قيمة الأرض.

« المشاريع الممنوحة ضمن نظام عقد حزمة الحوافز والتي تشمل المشاريع النوعية التي تقدم خدمه أو قيمة تتوافق مع معايير خاصة أو تلبية شروط بيئية دولية أو خدمات طاقة بديلة أو المشاريع التي تقع في مناطق ذات أولوية تنمية.

• لا يجوز ازدواج الحافز الضريبي في أي مرحلة.

• يستفيد كل مشروع استثماري لم يتم ذكره نصاً من نظام عقد حزمة الحوافز في حال تمت مصادقة مجلس إدارة الهيئة على إبرام عقد بخصوصه.

تعديل المادة (24) من القانون الأصلي على النحو الآتي:

يخول مجلس إدارة الهيئة وبناءً على مقتضيات المصلحة العامة ووفقاً لمجالات عمل المشروع أو موقعه الجغرافي أو مدى مساهمته في زيادة الصادرات، أو خلق فرص عمل، أو دفع عجلة التنمية، أو نقل معرفة، أو دعم البحث والتطوير، أو لغايات تعزيز خدمات المنفعة العامة، بإبرام عقد حزمة حوافز يستفيد من خلاله هذا المشروع من مزايا الحافز الضريبي وخدمات الدعم المحددة في هذا العقد، شريطة الإيفاء بكامل بنود العقد.¹⁰⁶

أما قرار بقانون رقم (20) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998 م وتعديلاته، فقد تضمن: تعديل المادة (23) من القانون الأصلي بإضافة فقرة جديدة تحمل الرقم (5) على النحو الآتي:

- تمنح المشاريع التي تقرها الهيئة، والحاصلة على التراخيص اللازمة بموجب القانون الحوافز والإعفاءات الآتية:
 - « ضريبة دخل بنسبة (0%) على المشاريع الزراعية التي يتأتى دخلها مباشرة من زراعة الأراضي أو الثروة الحيوانية.
 - « ضريبة دخل بنسبة (5%) لغاية خمس سنوات، تبدأ من تاريخ تحقيق الربح بما لا يتجاوز أربع سنوات، أيهما أسبق.
 - « ضريبة دخل بنسبة (10%) لمدة ثلاث سنوات، تبدأ من نهاية المرحلة الأولى، وتحتسب بعد ذلك حسب النسب والشرائح سارية المفعول.
- تتمتع بالحوافز المنصوص عليها في القانون المشاريع التالية، وفقاً لتعريفها في التشريعات ذات العلاقة والحاصلة على التراخيص اللازمة بموجب القانون، وهي:
 - « القطاع الصناعي.
 - « القطاع السياحي.
 - « المشاريع الجديدة ضمن أي قطاع، والتي توظف ما لا يقل عن خمسة وعشرين عاملاً خلال فترة الاستفادة.
 - « المشاريع التي تزيد نسبة صادراتها من الانتاج على (40%).
 - « المشاريع ضمن أي قطاع، التي تستخدم ما نسبته (70%) من المكون المحلي (معدات و مواد أولية).
 - « أي مشروع قائم يضيف خمسة وعشرين عاملاً جديداً على عدد العمال الموجودين.
 - « التوسعات التطويرية للمشروع القائم التي تنطبق عليها المعايير تستفيد من الحوافز بناءً على نسبة التطوير في إجمالي رأس المال المدفوع، ولا يشمل قيمة الأرض.
 - « المشاريع الممنوحة ضمن نظام عقد حزمة الحوافز، والتي تشمل المشاريع النوعية التي تقدم خدمة أو قيمة تتوافق مع معايير خاصة أو تلبى شروطاً بيئية دولية، أو خدمات طاقة بديلة أو المشاريع التي تقع في مناطق ذات أولوية تنموية.
- لا يجوز ازدواج الحافز الضريبي في أي مرحلة.
- يستفيد كل مشروع استثماري لم يتم ذكره نصاً من نظام عقد حزمة الحوافز في حال تمت مصادقة مجلس إدارة الهيئة على إبرام عقد بخصوصه.

• يجوز لمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزارة/ المؤسسة الحكومية المختصة منح حوافز إضافية غير واردة في القانون، أو تمديد مدد الحوافز الضريبية الممنوحة بمقتضى أحكام هذه المادة للمشاريع الاستراتيجية ذات النفع العام، أو تشجيع الاستثمار في المناطق ذات الأولوية التنموية، أو دعم البحث العلمي ونقل المعرفة وتكنولوجيا المعلومات، أو دعم مشاريع تقنيات ومصادر الطاقة المتجددة والبديلة، أو أي مشاريع أخرى في القطاعات التنموية، التي يقرها مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزارة/ المؤسسة الحكومية المختصة.¹⁰⁷

ويلاحظ من خلال التعديلات المتكررة على القانون أنه تم التخلص من قيمة رأس المال كشرط للحصول على إعفاء، وبدلاً من ذلك تمت إضافة شروط أخرى مثل القدرة على التصدير (40 بالمئة من مجموع المبيعات)، وعدد الموظفين (25 موظفاً على الأقل)، واستخدام مدخلات الإنتاج المحلية (70 بالمئة من المدخلات الإجمالية) والعمل في القطاعات الاقتصادية ذات الأولوية مثل قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وقطاع السياحة وقطاع التصنيع. إذا استطاعت الشركة أن تلبى أيّاً من هذه الشروط ستكون مؤهلة للحصول على إعفاء من ضريبة الدخل لمدة محددة.¹⁰⁸

التعديلات التي تمت على قانون تشجيع الاستثمار بها استجابة طفيفة للعدالة الاجتماعية، ولكنها ما زالت منحازة لكبرى الشركات، لذا فإن الفائدة من القانون وحوافزه ستعود بالنفع الأكبر على رأس المال القوي، والأثرياء بالدرجة الأولى. خاصة أن الشركات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة تشكل 99% من إجمالي الشركات العاملة في فلسطين، تبعاً لبيانات البرنامج المتوسطي للمؤسسات الميكروية والصغيرة والمتوسطة،¹⁰⁹ وبالتالي فإن الاستفادة من حوافز قانون الاستثمار هو 1% من الشركات العاملة في فلسطين، الأمر الذي لا يتناغم والعدالة الاجتماعية.

الإعفاء الضريبي للقطاع الزراعي

تم في عام 2016، إصدار قرار بقانون رقم (14) لسنة 2016م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م وتعديلاته، الذي تضمن تعريفاً للنشاط الزراعي: تعدل المادة رقم (1) من القانون الأصلي بإضافة التعريف التالي: «النشاط الزراعي: إنتاج المحاصيل والحبوب والخضراوات والفواكه والنباتات والزهور والأشجار وتربية المواشي والأسماك والطيور وتربية النحل وإنتاج الحليب والبيض والعسل».

107 قرار بقانون رقم (20) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998م وتعديلاته.

108 عبد الكريم، د. نصر وآخرون (2018) «تقرير مؤشر العدالة الضريبية» من إصدارات مؤسسة مفتاح.

109 البرنامج المتوسطي للمؤسسات الميكروية والصغيرة والمتوسطة، «سياسات وبرامج تنمية المشروعات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في فلسطين» 2024 <https://medmsmes.eu/ar/palestine>

كما تم تعديل المادة (7) من القانون الأصلي الخاصة بالإعفاءات، بإضافة فقرتين تحملان الرقمين (20) و(21)، وذلك على النحو الآتي:

- دخل الشخص الطبيعي المتأثي من النشاط الزراعي.
- أول (300.000) ثلاثمائة ألف شيكل من الدخل الصافي للشخص المعنوي المتأثي من النشاط الزراعي.¹¹⁰

وهذا التعديل جيد في ما يتعلق بالاستجابة للعدالة الاجتماعية، خاصة أن القطاع الزراعي من القطاعات التي توفر العمل للفئات الفقيرة والمهمشة، كما أنها مشغّل جيد في المناطق المهذدة بالاستيطان والضم.

أما بالنسبة لإعفاءات ضريبة القيمة المضافة والإعفاءات الجمركية فهي متاحة لبعض المستفيدين مثل الشركات التي تستورد السلع الاستهلاكية لأهداف محددة وبكميات قليلة كما هو مبيّن في القائمة «أ» والقائمة «ب» الواردتين في بروتوكول باريس.¹¹¹

كذلك توجد إعفاءات خاصة من ضريبة القيمة المضافة مثل الإنتاج الزراعي، إضافة للإعفاء الجمركي للمركبات الخاصة بالجمعيات الخيرية، حيث نص القانون الخاص بالجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لعام 2000، في المادة رقم (14) على «تعفى الجمعيات والهيئات من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي. شريطة عدم التصرف بها خلال مدة تقل عن خمس سنوات لأغراض تخالف أهدافها ما لم تسدد عنها الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة».¹¹²

والإعفاء الجمركي للمركبات الخاصة بالأشخاص من ذوي الإعاقة، حيث نص قانون رقم (4) لسنة 1999م بشأن حقوق المعوقين في المادة رقم (6) على «وفقاً لأحكام القانون تعفى من الرسوم والجمارك والضرائب: جميع المواد التعليمية والطبية والوسائل المساعدة ووسائل النقل اللازمة لمدارس ومؤسسات المعوقين المرخصة، ووسائل النقل الشخصية لاستعمال الأفراد المعوقين».¹¹³

كذلك تم استصدار قرار عن مجلس الوزراء لتنظيم إعفاءات السيارات والمركبات الخاصة بالمعاقين، قرار مجلس الوزراء رقم (24) لسنة 2006م، باللائحة التنفيذية بشأن إعفاء سيارات خاصة بالمعوقين لاستعمالهم الشخصي من الرسوم الجمركية والضرائب، حيث نصت المادة رقم (1) منه على: «لغايات تنفيذ هذه اللائحة يقصد بلفظ المعوق الشخص المصاب بشكل تام أو عطل وظيفي دائم في الأطراف السفلية أو أحدهما بحيث لا يستطيع الاعتماد عليها أو الذي بترت أطرافه السفلية أو أحدهما أو أي جزء منهما بحيث عطل هذا البتر وظيفة الطرفين أو أحدهما».¹¹⁴

110 قرار بقانون رقم (14) لسنة 2016م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م وتعديلاته.
111 عبد الكريم، د. نصر وأخرون (2018) «تقرير مؤشر العدالة الضريبية» من إصدارات مؤسسة مفتاح.
112 قانون رقم (1) لعام 2000، بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.
113 قانون رقم (4) لسنة 1999م، بشأن حقوق المعوقين، المادة رقم (6).
114 قرار مجلس الوزراء رقم (24) لعام 2006م باللائحة التنفيذية بشأن إعفاء سيارات خاصة بالمعوقين لاستعمالهم الشخصي من الرسوم الجمركية والضرائب.

يلاحظ من الإعفاءات أعلاه أنه مستجيبة لقضايا النوع الاجتماعي والعدالة الاجتماعية، من خلال منح إعفاءات جمركية وضريبية للفئات المهمشة مثل الأشخاص من ذوي الإعاقة، وللجمعيات الخيرية، التي تقوم بخدمة الفئات المهمشة في المجتمع، إضافة إلى الإعفاءات الضريبية لمدخلات الإنتاج الزراعي، علماً أنه توجد حالات استغلال لهذه الإعفاءات.115

الإعفاءات من ضريبة الدخل والقيمة المضافة

- تبعاً لمشروع قانون ضريبة القيمة المضافة - قيد الإعداد - فقد تم تعريف المشتغل ذي الصفقات المعفاة: المشتغل الذي تم تسجيله وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون كمشتغل معفي ولا تتجاوز الدورة المالية لصفقاته في مجمل أعماله التجارية 20 ألف دينار سنوياً باستثناء مقدمي الخدمات. وهو إضافة جيدة، ومستجيبة للعدالة الاجتماعية.
- الإعفاء في ضريبة الدخل لمن دخلهم (36) ألف شيكل فما دون، هو مستجيب لعدالة النوع الاجتماعي، والعدالة الاجتماعية، كونه وفر إعفاء للفئات الأقل حظاً والأكثر تهميشاً.

الضريبة والمساواة بين الجنسين

يخلو نظام الضرائب الفلسطيني من أية تمييزات صريحة ضد المرأة وينظر هذا القانون للنساء والرجال كدافعي ضرائب على قدم المساواة وبشكل محايد. على الرغم من ذلك، عادةً ما تتم تلبية المطالبات المرتبطة بالإعفاءات والخصومات المسموحة حسب قانون الإعالة للرجال فقط (كمنحها للزوج فقط عندما يتم شراء شقة على سبيل المثال). يمكن للمرأة أن تطالب بتلك الخصومات والإعفاءات فقط عندما تكون رأس العائلة، أو مطلقة أو أرملة. تؤدي هذه المعاملة التمييزية لعدم المساواة في مبالغ ضريبة الدخل المدفوعة من قِبل الرجال والنساء في حال كان الزوجان يعملان في الوقت نفسه.¹¹⁶

115 عفانة، مؤيد (2013) من أجل ترشيح الإعفاءات الجمركية للجمعيات الخيرية، ولذوي الإعاقة، من إصدارات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

116 عبد الكريم، د. نصر وآخرون (2018) «تقرير مؤشر العدالة الضريبية» من إصدارات مؤسسة مفتاح.

خلاصة الحوكمة والاستجابة للعدالة الاجتماعية في الإعفاءات الضريبية للشركات

- ما زالت الإعفاءات في قانون تشجيع الاستثمار غير مستجيبة لقضايا العدالة الاجتماعية، كون الشركات المستفيدة منها، هي الشركات الكبرى.
- قانون تشجيع الاستثمار بحاجة إلى مزيد من الحكومة في التنفيذ لضمان عدم اللاتفاف عليه من قبل الشركات المستفيدة، خاصة في تكرار الحصول على الإعفاءات.
- الإعفاءات الضريبية من ضريبة الدخل والخاصة بالقطاع الزراعي جيدة ومستجيبة لمبادئ العدالة الاجتماعية، وبحاجة إلى التخفيف عن كاهل المزارعين في إجراءات التسجيل، لتعميم الفائدة من هذا الإعفاء.
- الاسترداد الضريبي لضريبة القيمة المضافة للإنتاج الزراعي مستجيب للعدالة الاجتماعية، إلا أن الإجراءات تعاني من البيروقراطية، والمماطلة في التنفيذ.
- الإعفاء الجمركي للمركبات الخاصة بالجمعيات الخيرية والأشخاص من ذوي الإعاقة مستجيب للعدالة الاجتماعية، ولكن مستوى الحكومة في هذا الملف به خلل، خاصة في استغلال الإعفاءات الجمركية لصالح فئات أخرى، واستغلال حاجة الأشخاص من ذوي الإعاقة.
- الإعفاءات من ضريبة الدخل، خاصة للشريحة الصغيرة، ومقترح الإعفاء من ضريبة القيمة المضافة، هي جيدة ومستجيبة للعدالة الاجتماعية.

يلاحظ أن منظومة الإعفاءات الضريبية ضمن قانون تشجيع الاستثمار غير مستجيبة للعدالة الاجتماعية، كونها تستهدف الشركات الكبرى، ولا تشمل الشركات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر MSMEs، ولكن توجد أيضاً إعفاءات جيدة ومستجيبة للنوع الاجتماعي والعدالة الاجتماعية مثل الإعفاء للقطاع الزراعي، والإعفاءات للجمعيات الخيرية والأشخاص من ذوي الإعاقة، والإعفاءات لذوي الدخل المتدني.

الفصل الخامس

فعالية الإدارة الضريبية والعدالة الاجتماعية



22%

فعالية الإدارة الضريبية

تبعاً للهيكلية المعتمدة في وزارة المالية، فإنه توجد ثلاث إدارات عامة مكلفة بمسؤولية إدارة النظام الضريبي وهي:

- الإدارة العامة لضريبة القيمة المضافة والجمارك والمكوس.
- الإدارة العامة لضريبة الدخل.
- الإدارة العامة لضريبة الأملاك.

حيث يوجد لكل من هذه الدوائر مكاتب في المحافظات المختلفة لتسهيل معالجة الملفات الضريبية، وتم اعتماد نظام إدارة الإيرادات المحوسب RMS، وتبعاً لبيانات وزارة المالية المحدثة، فقد تم تطوير البيئة المؤسسية وخلق التكامل والربط في العمل بين كافة دوائر الإيرادات ومؤسسات القطاعين العام والخاص والقطاع المصرفي وأتمتة إجراءات العمل، حيث تم التقدم بشكل كبير في عملية أتمتة كافة الوظائف الضريبية على نظام RMS، والنسبة فاقت 70%، ولكن بسبب الحرب الإسرائيلية على قطاع غزة تراجعت تلك النسبة.

كما تم تأسيس المعهد الفلسطيني للمالية العامة والضرائب عام 2011، حيث يعنى المعهد بتنمية وتطوير كفاءات الموظفين العاملين في الدوائر الحكومية والهيئات المحلية والقطاع الأكاديمي، والارتقاء بأدائهم إلى مستوى احتياجاتها مالياً وضريبياً. ويواكب المعهد التطورات العلمية المالية والضريبية ويوائمها في البرامج التدريبية، بما يساهم في التطوير والتنمية الإدارية. كما يعنى المعهد بتعزيز الفهم المشترك لقضايا المالية العامة والمفاهيم الاقتصادية المتعلقة بها، وضمان استمرارية تطوير أفضل وسائل التدريب في مجال إدارة المال العام. ويعتمد المعهد في برامجه على أفضل الممارسات الدولية المتبعة في تعليم الكبار والتعليم المستمر بالتركيز على النهج التفاعلي والتشاركي وتبادل الخبرات.¹¹⁷

حيث يساهم المعهد في تعزيز الحوكمة في النظام الضريبي الفلسطيني، كما يوفر المعهد الفلسطيني العديد من برامج بناء القدرات المتخصصة في موضوع الضرائب.

كما تم خلال فترة تحديث المؤشر 2019 - 2024، إطلاق النظام المحوسب في التقاص ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل، منذ 6/3/2022، وهو نظام يعزز من فعالية النظام الضريبي.¹¹⁸

117 الموقع الإلكتروني للمعهد الفلسطيني للمالية العامة والضرائب <https://www.ppf.ps/ar>
118 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). النظام الضريبي الفلسطيني «شفافية العلاقة المالية ما بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل» 2024. رام الله- فلسطين.

تحديات تواجه النظام الضريبي الفلسطيني

وتبعاً لعملية بناء القدرات المستمرة، والتحوّل نحو الأتمتة والرقمنة في النظام الضريبي في فلسطين، ارتفعت مستويات الكفاءة والفاعلية في النظام الضريبي، الأمر الذي انعكس على الإيرادات الضريبية، كما هو موضح هذا التقرير، ومع ذلك ما زالت هناك تحديات تواجه النظام الضريبي الفلسطيني أهمها:

- عدم السيطرة الأمنية والإدارية في المناطق المصنفة (C) والتي تبلغ مساحتها حوالي (61%) من أراضي الضفة الغربية.
- عدم السيطرة الفلسطينية على المعابر والحدود المختلفة.
- الانقسام، وأثره على النظام الضريبي والإيرادات الضريبية في قطاع غزة.
- نقص الكادر البشري في الدوائر الضريبية.
- ضعف الحوافز للعاملين في الدوائر الضريبية.
- نقص الدعم اللوجستي، من سيارات حركة، للوصول إلى كافة المكلفين والمنشآت.
- عدم التزام النقابات المختلفة بالتعاون مع الإدارات الضريبية.
- الثقافة المجتمعية السلبية تجاه الالتزام الضريبي، خاصة أن سلطات الاحتلال الإسرائيلي كانت تمارس هذا الدور سابقاً.
- الإجراءات البيروقراطية المعقدة لفتح الملفات الضريبية، خاصة للمكلفين في المناطق الريفية والبعيدة عن مراكز المحافظات.

أما بخصوص التنوع والشمول (الجنساني) في موظفي إدارة الضرائب، فيوجد تقدم جيد في هذا المجال، وحالياً مدير عام ضريبة الأملاك امرأة، وبالتالي فإن النساء تشكلن 33.3% من قيادة النظام الضريبي في فلسطين، كما ازداد عدد النساء في الوظائف المختلفة في النظام الضريبي، ومنهم من هو مدير للدوائر في المحافظات المختلفة.

خلاصة

- نظام إدارة الإيرادات المحوسب RMS، ساهم في تعزيز فعالية النظام الضريبي الفلسطيني.
- إطلاق النظام المحوسب في التقاص ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل، ساهم بشكل دال في تعزيز فعالية النظام الضريبي الفلسطيني.
- عملية بناء القدرات المستمرة للعاملين في النظام الضريبي الفلسطيني، والتحوّل نحو الأتمتة والرقمنة رفع من مستويات الكفاءة والفاعلية في النظام الضريبي، الأمر الذي انعكس على الإيرادات الضريبية.
- على الرغم من ارتفاع مستويات الفاعلية في النظام الضريبي، فإن هناك تحديات تواجه أهمها: عدم السيطرة على المعابر والحدود المختلفة، والانقسام، ونقص الكادر البشري في الدوائر الضريبية، وضعف الحوافز للعاملين في الدوائر الضريبية، ونقص الدعم اللوجستي، من سيارات حركة، للوصول إلى كافة المكلفين والمنشآت، وغيرها.
- إن إصلاح النظام الضريبي كان أيضاً من مطالب الجهات الدولية المانحة، خاصة في ما يتعلق بتحديث التشريعات، وحوكمة الإجراءات، والتحول الرقمي في النظام الضريبي، وتعزيز فعالية وكفاءة النظام الضريبي، وهذا ما قدمته خطة الإصلاح الحكومي لمؤتمر المانحين في عام 2022.

في السنوات 2019 - 2024 حدث تقدم في فعالية النظام الضريبي في فلسطين، وانعكس ذلك على الإيرادات الضريبية، التي بلغت مستويات مرتفعة لغاية ما قبل الحرب على غزة، وشكلت الإيرادات الضريبية حوالي (22%) من الناتج المحلي الإجمالي GDP، وتعزز دور المرأة في قيادة والعمل في الإدارة الضريبية، ومع ذلك توجد تحديات تواجه فعالية النظام الضريبي، أهمها: عدم السيطرة على المعابر والحدود المختلفة، ونقص الكادر البشري في الدوائر الضريبية، وضعف الحوافز للعاملين في الدوائر الضريبية، ونقص الدعم اللوجستي، ما يؤثر سلباً على إنفاذ العدالة الضريبية والاجتماعية، ويهدر إيرادات ضريبية بسبب التهرب الضريبي والتهريب الجمركي، يمكن استثمارها لتحسين الخدمات العامة، والحماية للفئات المهمشة والفقيرة.

الفصل السادس

الإنفاق الحكومي في فلسطين والعدالة الاجتماعية



22%

الإنفاق الحكومي خلال السنوات 2019 - 2024

تبعاً لتقارير النفاق الفعلي للسنوات 2019-2023، وبيانات الموازنة العامة 2024، فقد توزع الإنفاق الحكومي تبعاً للبنود الرئيسة على النحو المرفق:

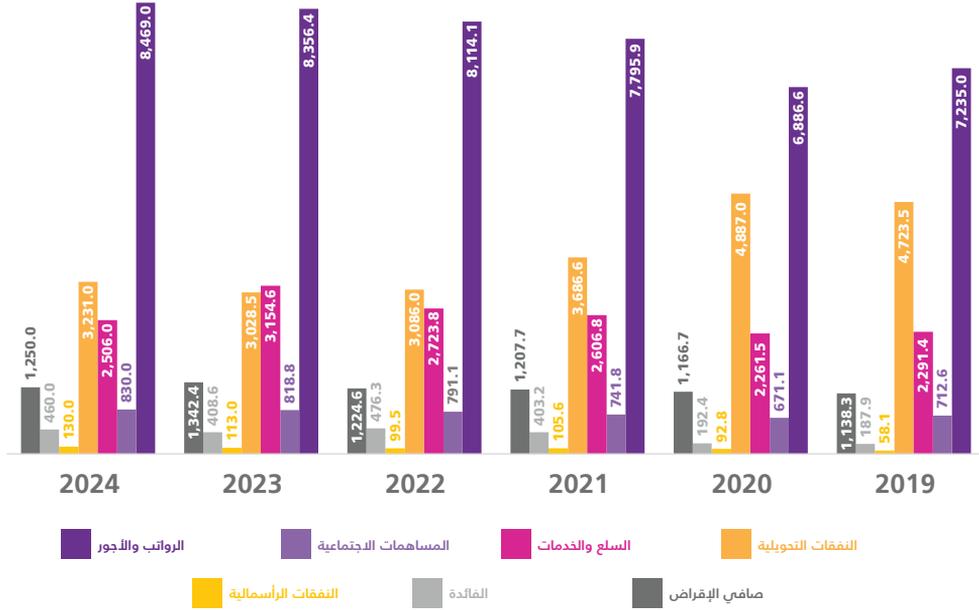
جدول رقم (14): بنود النفقات العامة 2019 - 2024 - بالمليون شيكل¹⁹

2024	2023	2022	2021	2020	2019	البند
8,469.0	8,356.4	8,114.1	7,795.9	6,886.6	7,235.0	الرواتب والأجور
830.0	818.8	791.1	741.8	671.1	712.6	المساهمات الاجتماعية
2,506.0	3,154.6	2,723.8	2,606.8	2,261.5	2,291.4	السلع والخدمات
3,231.0	3,028.5	3,086.0	3,686.6	4,887.0	4,723.5	النفقات التحويلية
130.0	113.0	99.5	105.6	92.8	58.1	النفقات الرأسمالية
460.0	408.6	476.3	403.2	192.4	187.9	الفائدة
1,250.0	1,342.4	1,224.6	1,207.7	1,166.7	1,138.3	صافي الإقراض
382.0	477.7	562.0	458.2	335.8	327.2	مدفوعات مخصصة
1,512.0	1,347.4	906.8	780.4	952.6	1,214.9	النفقات التطويرية
640.0	641.9	0.0	0.0	0.0	0.0	دعم الوقود
17,898.0	18,341.9	17,077.4	17,005.8	16,493.9	16,674.0	النفقات وصافي الإقراض*
19,410.0	19,689.3	17,984.2	17,786.2	17,446.5	17,888.9	إجمالي النفقات العامة**

* النفقات وصافي الإقراض، تشمل النفقات الجارية والرأسمالية وصافي الإقراض.

** إجمالي النفقات العامة: تشمل النفقات الجارية والرأسمالية وصافي الإقراض والنفقات التطويرية.

شكل رقم (13): بنود النفقات العامة 2019 - 2024، بالمليون شيكل



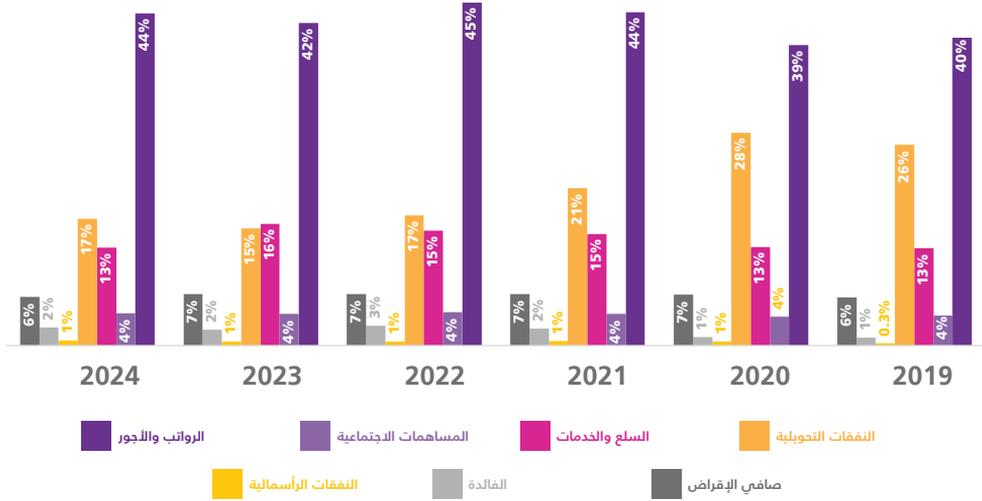
جدول رقم (15): نسبة بنود النفقات في الأعوام 2019 - 2024

البند	2024	2023	2022	2021	2020	2019
الرواتب والأجور	43.6%	42.4%	45.1%	43.8%	39.5%	40.4%
المساهمات الاجتماعية	4.3%	4.2%	4.4%	4.2%	3.8%	4.0%
السلع والخدمات	12.9%	16.0%	15.1%	14.7%	13.0%	12.8%
النفقات التحويلية	16.6%	15.4%	17.2%	20.7%	28.0%	26.4%
النفقات الرأسمالية	0.7%	0.6%	0.6%	0.6%	0.5%	0.3%
الفائدة	2.4%	2.1%	2.6%	2.3%	1.1%	1.1%
صافي الإقراض	6.4%	6.8%	6.8%	6.8%	6.7%	6.4%
مدفوعات مخصصة	2.0%	2.4%	3.1%	2.6%	1.9%	1.8%
النفقات التطويرية	7.8%	6.8%	5.0%	4.4%	5.5%	6.8%
دعم الوقود	3.3%	3.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
النفقات وصافي الإقراض*	92.2%	93.2%	95.0%	95.6%	94.5%	93.2%
إجمالي النفقات العامة**	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

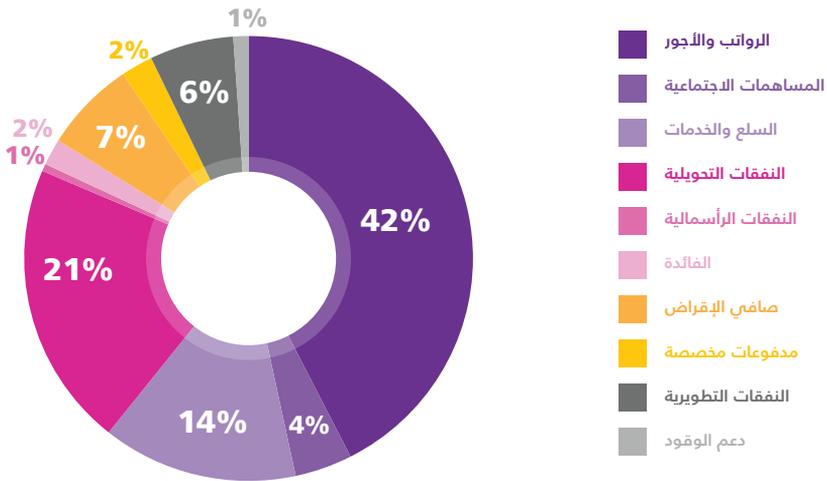
* النفقات وصافي الإقراض، تشمل النفقات الجارية والرأسمالية وصافي الإقراض.

** إجمالي النفقات العامة: تشمل النفقات الجارية والرأسمالية وصافي الإقراض والنفقات التطويرية.

شكل رقم (14): نسبة بنود النفقات في الأعوام 2019 - 2024



شكل رقم (15): نسبة متوسط كل بند من بنود الإنفاق الحكومي خلال السنوات 2019 - 2024



حيث يلاحظ من الجدولين (13 + 14) أن الرواتب والأجور تستحوذ على حصة الأسد من الإنفاق الحكومي، تليها النفقات التحويلية، ومن ثم السلع والخدمات، في حين أن متوسط النفقات التطويرية لا يشكل سوى 6% من متوسط إجمالي النفقات خلال الأعوام 2019 - 2024.

الإنفاق الحكومي على مراكز المسؤولية ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي، والمرتبطة باحتياجات الفئات المهمشة

بداية مما لا شك فيه أن الإيرادات المحلية أضحت عماد الموازنة العامة، والضرائب هي العنصر الحاكم في تلك الإيرادات، لذا فإن تعزيز الإيرادات الضريبية، ورفع فعالية وكفاءة النظام الضريبي، سينعكسان إيجاباً على الخدمات العامة، ومن ضمنها الخدمات ذات العلاقة بالقطاع الاجتماعي، كما أن رفع الضرائب المباشرة لا يمس الفئات الفقيرة والمهمشة، ولكن يوفر في الوقت ذاته إيرادات إضافية للحكومة، تستطيع من خلالها تحسين الإنفاق على الخدمات الأساسية (التعليم، الصحة، التنمية الاجتماعية)، الأمر الذي يساهم إيجاباً في إنفاذ العدالة الاجتماعية والضريبية.

أولاً: الإنفاق على قطاع التعليم

شهد الإنفاق الحكومي على قطاع التعليم تطوراً في السنوات الأخيرة، خاصة مع ارتفاع رواتب المعلمين منذ عام 2016، وأيضاً بسبب تخصيص سلة التمويل المشترك JFA، لدعم التعليم في فلسطين، وقد بلغ متوسط الإنفاق الحكومي على قطاع التعليم خلال السنوات 2019 - 2024 (20.2%) من إجمالي النفقات، وبمبلغ متوسط قدره (3,354.5) مليون شيكل، وهو يحتل المرتبة الثانية في الإنفاق الحكومي بعد قطاع الأمن، وهو يتقاطع مع أهداف التنمية المستدامة، لا سيّما الهدف الرابع.

ويظهر الجدول المرفق، الإنفاق الحكومي المقارن على قطاع التعليم ونسبته من النفقات العامة.

جدول رقم (16): الإنفاق الحكومي على قطاع التعليم 2019 - 2024، بالمليون شيكل120

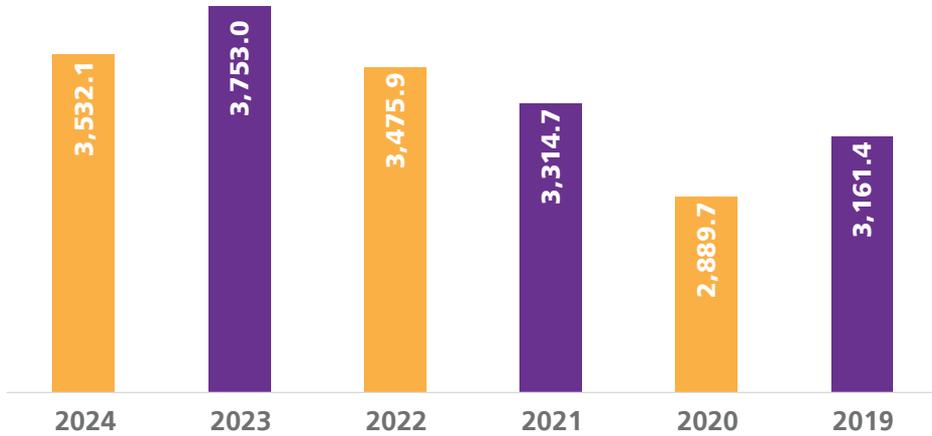
السنة	الإنفاق الفعلي	إجمالي النفقات	نسبة الإنفاق على التعليم
2019	3,161.4	16,423.7	%19.2
2020	2,889.7	15,944.0	%18.1
2021	3,314.7	16,120.3	%20.6
2022	3,475.9	16,167.6	%21.5

السنة	الإنفاق الفعلي	إجمالي النفقات	نسبة الإنفاق على التعليم
2023	3,753.0	17,870.5	%21.0
2024	3,532.1	17,233.9	%20.5
المتوسط	3,354.5	16,626.7	%20.2

الإنفاق على التعليم يشمل وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي في السنوات التي كان هناك فصل بينهما.

توجد نفقات إضافية على قطاع التعليم من خلال المساهمات المجتمعية عبر برنامج التبرني، أو من خلال ضريبة التربية والتعليم، التي تتم جبايتها من خلال الهيئات المحليّة.

شكل (16): الإنفاق الحكومي على قطاع التعليم 2019 - 2024، بالمليون شيكل



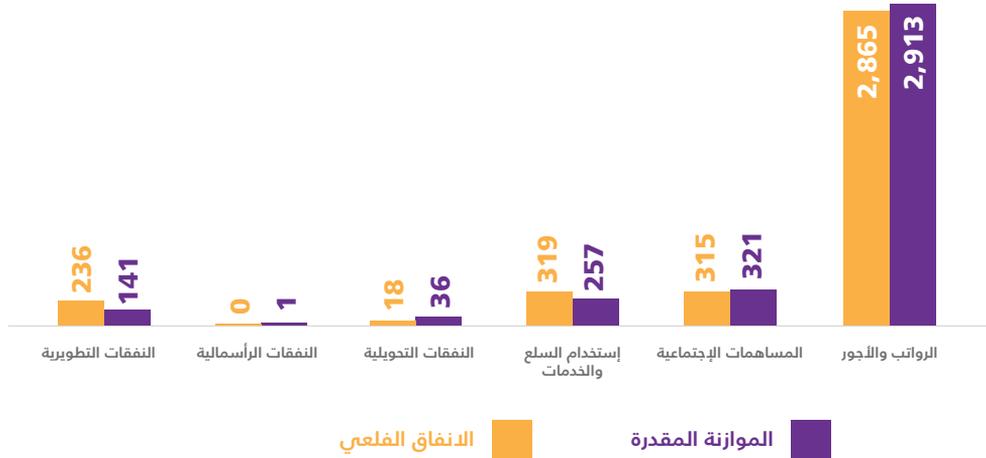
ومن خلال دراسة حالة (عام 2023)، نجد أن موازنة وزارة التربية والتعليم، بما يشمل وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، بلغت ما قيمته (3,669.5) مليون شيكل¹²¹، أي ما نسبته (20.5%) من إجمالي النفقات العامة للموازنة العامة لعام 2023، في حين بلغ الإنفاق المتحقق على أساس الالتزام (3,753) مليون شيكل، بنسبة %102 من المقدّر.¹²²

121 موازنة المواطن التفصيلية 2023، من إصدارات وزارة المالية والمعهد الفلسطيني للمالية العامة.
122 تقرير النفقات السنوي المقارن 2022/2023 لوزارة التربية والتعليم العالي، من منشورات مؤسسة المفتاح.

جدول رقم (17): الموازنة المقدرة والنفقات الفعلية لبنود موازنة وزارة التربية والتعليم بما يشمل التعليم العالي، بالمليون شيكل

البند	الموازنة المقدرة	الإنفاق الفعلي	نسبة الإنفاق الفعلي من المقدر
الرواتب والأجور	2,912.8	2,865.4	%98.4
المساهمات الاجتماعية	321.0	315.2	%98.2
استخدام السلع والخدمات	257.2	319.0	%124.0
النفقات التحويلية	36.0	17.5	%48.7
النفقات الرأسمالية	1.2	0.1	%5.4
النفقات التطويرية	141.3	235.8	%166.8
الإجمالي	3,669.5	3,753.0	%102.3

شكل رقم (17): الموازنة المقدرة والنفقات الفعلية لبنود موازنة وزارة التربية والتعليم بما يشمل التعليم العالي- بالمليون شيكل



يلاحظ من خلال الجدول رقم (16) أن الإنفاق الفعلي على الرواتب والأجور يستحوذ على غالبية الإنفاق على قطاع التعليم.

ثانياً: الإنفاق على قطاع الصحة

شهد الإنفاق الحكومي على قطاع الصحة تطوراً كبيراً في السنوات الأخيرة، خاصة بعد جائحة كوفيد-19، وبسبب ارتفاع فاتورة التحويلات الطبية، وقد بلغ متوسط الإنفاق الحكومي على قطاع الصحة خلال السنوات 2019 - 2024 (13.6%) من إجمالي النفقات، وبمبلغ متوسط قدره (2,262.7) مليون شيكل، وهو يحتل المرتبة الثالثة في الإنفاق الحكومي بعد قطاعي الأمن والتعليم، وقد ارتفع الإنفاق على قطاع الصحة من (10.9%) من إجمالي النفقات عام 2019 إلى (15.3%) من إجمالي النفقات في عام 2023، أما على صعيد المبلغ المنفق فعلياً، فقد ارتفع من (1,784.5) مليون شيكل عام 2019، إلى (2,731.2) مليون شيكل في عام 2023. وهو يتقاطع مع أهداف التنمية المستدامة.

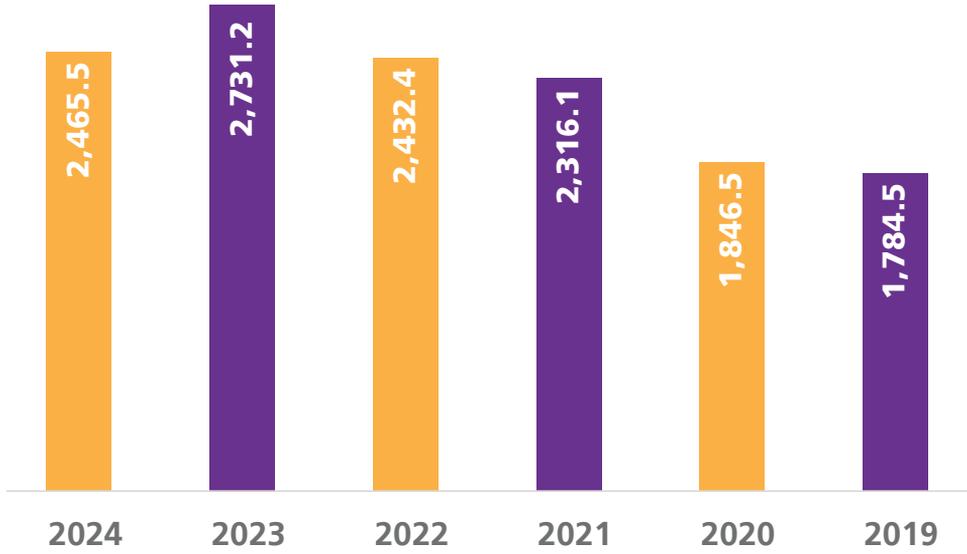
ويظهر الجدول المرفق، الإنفاق الحكومي المقارن على قطاع الصحة ونسبته من النفقات العامة.

جدول رقم (18): الإنفاق الحكومي على قطاع الصحة 2019 - 2024، بالمليون شيكل¹²³

السنة	الإنفاق الفعلي	إجمالي النفقات	نسبة الإنفاق على الصحة
2019	1,784.5	16,423.7	10.9%
2020	1,846.5	15,944.0	11.6%
2021	2,316.1	16,120.3	14.4%
2022	2,432.4	16,167.6	15.0%
2023	2,731.2	17,870.5	15.3%
2024	2,465.5	17,233.9	14.3%
المتوسط	2,262.7	16,626.7	13.6%

الإنفاق على الصحة يتضمن التحويلات الطبية خارج مرافق وزارة الصحة، والتي تشكل حوالي نصف الإنفاق على القطاع الصحي.

شكل (18): الإنفاق الحكومي على قطاع الصحة 2019 - 2024



ومن خلال دراسة حالة (عام 2023)، نجد أن موازنة وزارة الصحة بلغت ما قيمته (2,541.7) مليون شيكل،¹²⁴ أي ما نسبته (14.5%) من إجمالي النفقات العامة للموازنة العامة لعام 2023، في حين بلغ الإنفاق المتحقق على أساس الالتزام (2,731.2) مليون شيكل، بنسبة 107% من المقدر.¹²⁵

جدول رقم (19): الموازنة المقدرة والنفقات الفعلية لبند موازنة وزارة الصحة، بالمليون شيكل

البند	الموازنة المقدرة	الإنفاق الفعلي	نسبة الإنفاق الفعلي من المقدر
الرواتب والأجور	984	943	%95.9
المساهمات الاجتماعية	81	79	%96.9
استخدام السلع والخدمات	1,213	1,650	%136.0
النفقات الرأسمالية	29	9	%32.2
النفقات التطويرية	234	49	%21.1
الإجمالي	2,541.6	2,731.2	%107.5

124 موازنة المواطن التفصيلية 2023، من إصدارات وزارة المالية والمعهد الفلسطيني للمالية العامة.

125 تقرير النفقات الفعلية المقارن لوزارة الصحة 2022/2023، من منشورات مؤسسة المفتاح.

شكل رقم (19): الموازنة المقدرة والنفقات الفعلية لبنود موازنة وزارة الصحة، بالمليون شيكل



يلاحظ من خلال الجدول رقم (18) والشكل رقم (18) أن الإنفاق على استخدام السلع والخدمات يستحوذ على الحصة الكبرى من موازنة وزارة الصحة، وهو البند الذي يتضمن تكلفة التحويلات الطبية «شراء الخدمة»، ما يشير إلى ارتفاع تكلفة التحويلات الطبية.

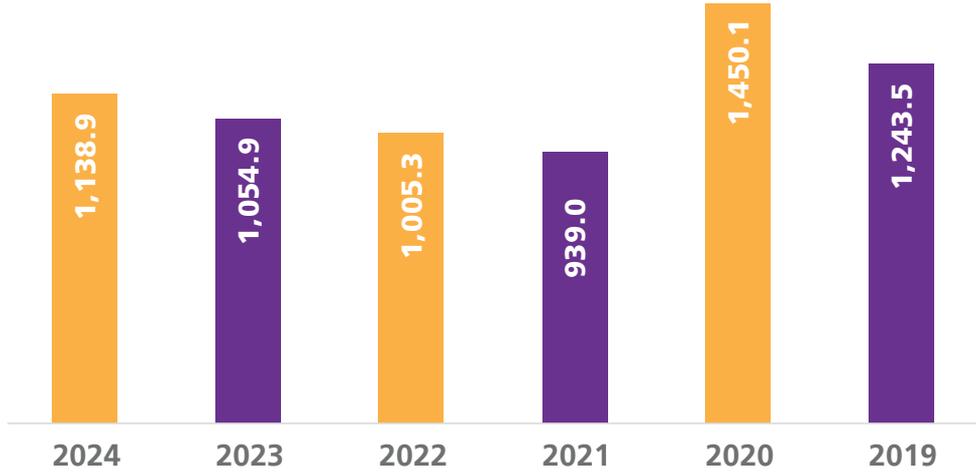
ثالثاً: الإنفاق على التنمية الاجتماعية (بما يشمل مؤسسة رعاية أسر الشهداء)

شهد الإنفاق الحكومي على وزارة التنمية الاجتماعية بما يشمل مؤسسة رعاية أسر الشهداء تراجعاً في السنوات الأخيرة، وقد بلغ متوسط الإنفاق الحكومي على وزارة التنمية الاجتماعية بما يشمل مؤسسة رعاية أسر الشهداء خلال السنوات 2019 - 2024 (6.9%) من إجمالي النفقات، وبمبلغ متوسط قدره (1,138.6) مليون شيكل، وقد تراجع الإنفاق على وزارة التنمية الاجتماعية، بما يشمل مؤسسة رعاية أسر الشهداء من (9.1%) من إجمالي النفقات عام 2020 إلى (5.9%) من إجمالي النفقات في عام 2023، أما على صعيد المبلغ المنفق فعلياً، فقد انخفض من (1,450.1) مليون شيكل عام 2020، إلى (1,054.9) مليون شيكل في عام 2023. ويعود السبب الرئيسي في هذا التراجع إلى تقليص عدد وقيمة دفعات برنامج المساعدات النقدية CTP في وزارة التنمية الاجتماعي، والذي يستفيد منه نحو (120) ألف أسرة. ويظهر الجدول المرفق، الإنفاق الحكومي المقارن على وزارة التنمية الاجتماعية، بما يشمل مؤسسة رعاية أسر الشهداء ونسبته من النفقات العامة.

جدول رقم (20): الإنفاق الحكومي على وزارة التنمية الاجتماعية ومؤسسة رعاية أسر الشهداء 2019 - 2024، بالمليون شيكل¹²⁶

السنة	الإنفاق الفعلي	إجمالي النفقات	نسبة الإنفاق على التنمية
2019	1,243.5	16,423.7	7.6%
2020	1,450.1	15,944.0	9.1%
2021	939.0	16,120.3	5.8%
2022	1,005.3	16,167.6	6.2%
2023	1,054.9	17,870.5	5.9%
2024	1,138.9	17,233.9	6.6%
المتوسط	1,138.6	16,626.7	6.9%

شكل (20): الإنفاق الحكومي على وزارة التنمية الاجتماعية بما يشمل مؤسسة رعاية أسر الشهداء 2019 - 2024



ومن خلال دراسة حالة (عام 2023)، نجد أن موازنة وزارة الإنفاق الفعلي على وزارة التنمية الاجتماعية، بالإضافة إلى مؤسسة رعاية أسر الشهداء، بلغ (1,055) مليون شيكل على أساس الالتزام، أي بنسبة 75% من الموازنة المقدرة لوزارة التنمية الاجتماعية ومؤسسة رعاية أسر الشهداء، والبالغة (1,409) ملايين شيكل.¹²⁷

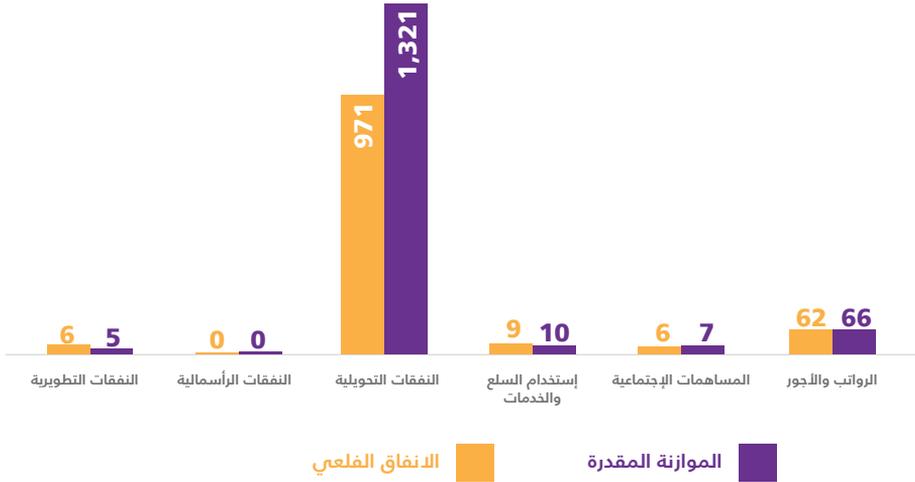
126 تقارير الإنفاق الفعلي الشهري التراكمية للأعوام 2019-2023، وقانون الموازنة العامة 2024.

127 تقرير النفقات المقارن لوزارة التنمية الاجتماعية 2022/2023، من منشورات مؤسسة المفتاح.

جدول رقم (21): الموازنة المقدرة والنفقات الفعلية لبنود موازنة وزارة التنمية الاجتماعية
بما يشمل مؤسسة رعاية أسر الشهداء-بالمليون شيكل

البند	الموازنة المقدرة	الإنفاق الفعلي	نسبة الإنفاق الفعلي من المقدر
الرواتب والأجور	66	62	%95.3
المساهمات الاجتماعية	7	6	%93.3
استخدام السلع والخدمات	10	9	%91.1
النفقات التحويلية	1,321	971	%73.5
النفقات الرأسمالية	0	0	%35.2
النفقات التطويرية	5	6	%128.4
الإجمالي	1,408.6	1,055.0	%74.9

شكل رقم (21): الموازنة المقدرة والنفقات الفعلية لبنود موازنة وزارة التنمية الاجتماعية
بما يشمل مؤسسة رعاية أسر الشهداء- بالمليون شيكل



يلاحظ من الجدول رقم (20) أن المكوّن الأكبر لموازنة وزارة التنمية الاجتماعية بما يشمل مؤسسة رعاية أسر الشهداء هو النفقات التحويلية، والتي لم يصرف منها سوى %73 من الموازنة المقدّرة، وهو البند الذي يتضمن التحويلات النقدية للأسر الفقيرة، والتي لم يصرف منها سوى دفتين في عام 2023 من أصل 4 دفعات، وعملياً لا تلتزم الحكومة بدفع مخصصات الأسر الفقيرة بشكل كامل منذ عام 2019، وعملياً لا تسجل الدفعات غير المسددة كالالتزام على الحكومة، لذا تفقدها الأسر الفقيرة عاماً بعد عام.

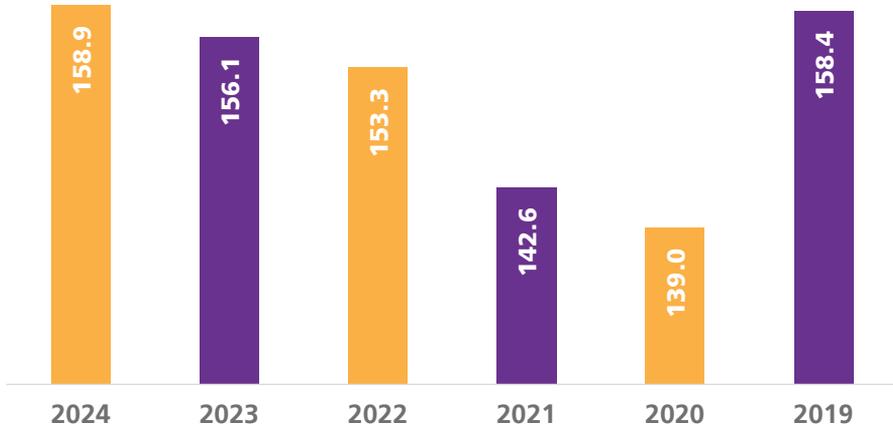
رابعاً: الإنفاق على قطاع الزراعة

الإنفاق الحكومي على وزارة الزراعة شبه ثابت كنسبة من الإنفاق العام، بحدود 1%، وبشكل عام بقي بذات سياق الإنفاق على مدار السنوات 2019 - 2024، كما يظهر من خلال الجدول المرفق الذي يوضح الإنفاق الفعلي على قطاع الزراعة.

جدول رقم (22): الإنفاق الحكومي على وزارة الزراعة 2019 - 2024، بالمليون شيكل¹²⁸

السنة	الإنفاق الفعلي	إجمالي النفقات	نسبة الإنفاق على وزارة الزراعة
2019	158.4	16,423.7	%1.0
2020	139.0	15,944.0	%0.9
2021	142.6	16,120.3	%0.9
2022	153.3	16,167.6	%1.0
2023	156.1	17,870.5	%0.9
2024	158.9	17,233.9	%0.9
المتوسط	151.4	16,626.7	%0.9

شكل رقم (22): الإنفاق الحكومي على وزارة الزراعة 2019 - 2024، بالمليون شيكل



128 تقارير الإنفاق الفعلي الشهري التراكمية للأعوام 2019-2023، وقانون الموازنة العامة 2024.

خلاصة:

- الإنفاق الحكومي في فلسطين، يرتفع بشكل مطرد خلال السنوات 2019 - 2024، ويشكل بند الرواتب والأجور المكوّن الأكبر للإنفاق الحكومي.
- قطاع الأمن يستحوذ على المرتبة الأولى في الإنفاق الحكومي بنسبة تصل إلى حوالي (21.7%) يليه قطاع التعليم (20.3%) ومن ثم قطاع الصحة (14.3%).
- على الرغم من ارتفاع الإنفاق الحكومي على قطاع التعليم خلال السنوات 2019 - 2024، إن كان على صعيد المبلغ المخصص أو النسبة من إجمالي النفقات، فإن هذا الإنفاق يتركز على بند الرواتب والأجور، بسبب الكم الكبير لعدد الموظفين من معلمين ومحاضرين وإداريين.
- الإنفاق الحكومي على قطاع الصحة ارتفع بشكل كبير خلال السنوات 2019 - 2024، وبشكل دال، وتشكل التحويلات الطبية «شراء الخدمة» المكوّن الأكبر للإنفاق على قطاع الصحة.
- على الرغم من ارتفاع الإنفاق الحكومي بشكل عام في السنوات 2019 - 2024، فإن الإنفاق على وزارة التنمية الاجتماعية انخفض، بسبب تقليص دفعات المساعدات النقدية ضمن برنامج CTP من 4 دفعات سنوية إلى دفعتين.
- الإنفاق الفعلي على قطاع الزراعة لم يتقدم وما زال في حدود الـ(1%) من إجمالي النفقات.

على الرغم من الارتفاع في الإنفاق الحكومي، فإنه غير مستجيب بالشكل الكافي للعدالة الاجتماعية ولاحتياجات الفئات الفقيرة والمهمشة، خاصة في قضايا الحماية الاجتماعية، وتوفير المساعدات للأسر الفقيرة والمهمشة، التي تم تخفيضها منذ عام 2019، مقارنة بالسنوات السابقة، كما أنه لم يتم إقرار قانون للضمان الاجتماعي، إضافة إلى كون الإنفاق الحكومي على قطاع الزراعة ما زال محدوداً جداً، ولا يتجاوز (1%) من إجمالي النفقات، وهو قطاع حيوي ومرتببط بقضايا العدالة الاجتماعية.

الفصل السابع

مبادئ الشفافية ومؤشرات المساءلة
في النظام الضريبي الفلسطيني



22%

شفافية الموازنة العامة والنظام الضريبي

تعتبر الضرائب في فلسطين عماد الموازنة العامة، فهي تشكل حوالي (90%) من إجمالي الإيرادات العامة، وبالتالي هي عنصر رئيس في الموازنة العامة، وعملياً توجد إشكالية بالأصل في إقرار الموازنة العامة بسبب تعطل وحل السلطة التشريعية، فتبعاً للقانون الأساسي الفلسطيني، لا سيما المادة (61): على الحكومة عرض مشروع الموازنة على المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، ويعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة السنوية فيقره بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى الحكومة في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمه إليه مصحوباً بملاحظات المجلس لاستكمال المقتضيات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي لإقراره. ويتم التصويت على الموازنة باباً بآباً. ولا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بالاتفاق بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية.¹²⁹

أما قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، فقد نص في المادة رقم (3) على: يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة إلى المجلس التشريعي قبل شهرين على الأقل من بداية السنة المالية. يحيل المجلس التشريعي المشروع إلى لجنة الموازنة والشؤون المالية لدراسته وإبداء الرأي فيه تفصيلاً وترفع توصياتها بشأنه إلى المجلس. يعقد المجلس التشريعي جلسة خاصة لمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة على ضوء تقرير اللجنة وتوصياتها فيقر المشروع بالتعديلات قبل بدء السنة المالية الجديدة أو يعيده إلى مجلس الوزراء في مدة أقصاها شهر من تاريخ تقديمها إليه مصحوباً بملاحظات المجلس التشريعي لإجراء التعديلات المطلوبة وإعادته إلى المجلس التشريعي خلال مدة أقصاها أسبوعان من تاريخ الإحالة لإقرارها. يتم التصويت على الموازنة باباً بآباً. بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون لا يجوز إجراء المناقلة بين أبواب الموازنة إلا بموافقة المجلس التشريعي.¹³⁰

علماً أن المادة رقم (4) من قانون تنظيم الموازنة العامة نصت على: إذا لم يتيسر إقرار مشروع قانون الموازنة العامة قبل بدء السنة الجديدة يكون للوزارة سلطة تحصيل الإيرادات وفق الآليات والشروط والمعدلات المنصوص عليها في التشريعات المرعية ويستمر الإنفاق باعتمادات شهرية بنسبة 1/12 (واحد من الاثني عشر) لكل شهر من موازنة السنة المالية المنصرمة بحد أقصى مدته ثلاثة أشهر¹³¹. كحالة استثنائية، ولكن عملياً ومنذ عام 2000، لم يتم إعداد الموازنات واعتمادها في الأجل الأول «قبل نهاية العام»، وفي عام 2024، تم إقرار الموازنة العامة في 22/7/2024، تبعاً للحالة الطارئة.

إضافة إلى ما تقدم يوجد ضعف في الشفافية والمشاركة المجتمعية خلال إعداد الموازنة العامة، وتبعاً لمسح تتبّع شفافية الموازنات العامة 2023 في فلسطين، والذي ينفذه الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة،¹³² لفحص مدى الالتزام بالمعايير الدولية اللازمة لتحقيق شفافية الموازنة العامة التي حدتها مبادرة شراكة الموازنة الدولية¹³³ IBP، والمتتمثلة في 8 وثائق أساسية، تبين أنّ وزارة المالية التزمت بنشر 5 وثائق، فيما لم تنشر 3 وثائق أخرى كما يظهر الجدول أدناه:

129 القانون الأساسي الفلسطيني، المادة رقم (61).

130 قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (3).

131 قانون رقم (7) لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية، المادة رقم (4).

132 ائتلاف المساءلة والنزاهة (أمان). 2024. تحليل أداء الموازنة العامة 2023، رام الله-فلسطين.

133 لمزيد من التفاصيل، برجاء مراجعة موقع شراكة الموازنات الدولية <https://internationalbudget.org>

جدول رقم (23): مسح تتبّع شفافية الموازنات العامة 2023 في فلسطين¹³⁴

الوثيقة	تمّ النشر	نشر جزئياً	لم تنشر
بيان ما قبل الموازنة	تمّ النشر		
ملخص مقترح الموازنة			لم يتم النشر
الموازنة العامة المقرّرة والمعتمدة*	تمّ النشر (مختصر)		
موازنة المواطن	تم النشر		
التقارير الدورية (الشهرية والربعية)		تمّ النشر لغاية شهر 10	
التقرير نصف السنوي			لم يتم النشر
تقرير نهاية السنة «الحساب الختامي» لعام 2022	تمّ النشر		
التقرير المدقق لعام 2021	تمّ النشر		

* تبعاً للمعايير الدولية، فإن عدم وجود مجلس تشريعي لإقرار الموازنة العامة، يُعدّ عدم التزام كامل بتلك المعايير.¹³⁵

يتضح من المصنوفة أعلاه أنه تمّ نشر 5 وثائق من أصل 8، علماً أنّ النشر يتطلب وجود معايير محددة للبيانات المنشورة منها: شمولية البيانات المنشورة وجودتها، والالتزام بمواعيد النشر، وسهولة الوصول إلى البيانات.

في ضوء العرض السابق، يلاحظ أن التزام الحكومة الفلسطينية بالمعايير المعتمدة عالمياً لشفافية الموازنة العامة ما زال مجزئاً، حيث تمّ الالتزام بـ(5) معايير من أصل (8) وهي الحد الأدنى من المعايير الدولية لشفافية الموازنات العامة، كما أن غياب السلطة التشريعية يجعل من التزام الحكومة بالمعايير الدولية غير مكتمل الشروط.¹³⁶

134 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2024. تحليل أداء الموازنة العامة 2023. رام الله- فلسطين.

135 لمزيد من التفاصيل، برجاء مراجعة موقع شراكة الموازنات الدولية <https://internationalbudget.org>

136 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2024. تحليل أداء الموازنة العامة 2023. رام الله- فلسطين.

إضافة إلى ما تقدم بخصوص شفافية الموازنة العامة، توجد ضرورة أن تكون النصوص القانونية الضريبية واضحة، ولا تقبل التأويل، الأمر غير المتاح في النظام الضريبي الفلسطيني، كون القوانين إما متقدمة جداً، ولا تصلح للسياق الحالي، مثل قانون ضريبة الأملاك الصادر منذ خمسينيات القرن الماضي، أو قانون الجمارك الصادر منذ ستينيات القرن الماضي، أو تشريع مزيج من نصوص وقرارات مثل قانون ضريبة القيمة المضافة النافذ حالياً، أو قانون تمت عليه سلسلة تعديلات، مثل قانون ضريبة الدخل، إضافة إلى منح صلاحيات لمجلس الوزراء ببعض التعديلات.

كما أن الموقع الإلكتروني لوزارة المالية لا يوفر معلومات تفصيلية عن الضرائب المختلفة، كما أن التقارير المالية عن وزارة المالية لا تتضمن تفصيلات عن طبيعة إيرادات ضريبة الدخل وتوزيعها ما بين ضريبة شخصية أو ضريبة شركات، الأمر الذي يتطلب مزيداً من التفاصيل إنفاذاً لمبادئ الحوكمة وقيم الشفافية.

المساءلة في ظل غياب السلطة التشريعية

يعتبر المجلس التشريعي الفلسطيني هو السلطة التشريعية المناط بها إنفاذ المساءلة الرسمية في فلسطين، وبسبب تعطل المجلس التشريعي منذ عام 2007، وحله بعد ذلك، فإن منظومة المساءلة يوجد بها خلل، والأمر الذي يستوجب منظومة رقابة أكثر دقة وفاعلية، خاصة أن النظام الضريبي معرض لمخاطر الفساد، تبعاً للأثر المالي الكبير المرتبط بالقضايا الضريبية، لذا توجد ضرورة لتحسين النظام الضريبي من مخاطر الفساد، وذلك من خلال استكمال الإطار التشريعي الناظم للنظام الضريبي، وتفعيل الرقابة الداخلية والرقابة العامة على الإجراءات الخاصة بالنظام الضريبي، مثل: التسويات في معالجة قضايا ضريبة الدخل للمكلفين، التي بحاجة إلى منظومة واضحة، ومعايير معلنة، وكذلك لارتجالية في التقديرات لضريبة الدخل، التي من الممكن أن تكون مدخلاً لفرص الفساد، في حال عدم وجود دليل إجراءات واضح وشامل، وأيضاً التهرب الضريبي والتهريب، خاصة في ظل تشابك العلاقة الاقتصادية مع إسرائيل، ووجود مناطق كثيرة مفتوحة للتبادل التجاري أو التهريب الجمركي والتهرب الضريبي مع إسرائيل.

كون الإيرادات الضريبية هي الرافد الرئيس للموازنة العامة في فلسطين، وفي ظل عدم اكتمال الإطار التشريعي الناظم للضرائب في فلسطين، وتوفر مجالات يمكن أن تتوفر فيها فرص للفساد، خاصة أن الأثر المالي للفساد في قطاع الضرائب كبير، وفي ظل كم المخاطر المرتبطة بقضايا الضرائب من تهرب ضريبي وتهريب جمركي، وعدم سيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية على المعابر والحدود، توجد ضرورة لتعزيز الحوكمة في النظام الضريبي، وتفعيل المساءلة، وتوفير نظم للرقابة الفاعلة والتحول نحو الأتمتة، وتفعيل المساءلة الرسمية والمجتمعية، وإقرار سياسات وإجراءات للوقاية من مخاطر الفساد.

المشاركة المجتمعية

تعتبر المشاركة المجتمعية أحد أسس الحوكمة في القطاع العام، ومؤشراً على الشفافية، وعملياً التزمت الإدارة الضريبية في فلسطين، وتحديداً الإدارة العامة لضريبة القيمة المضافة والجمارك والمكوس بتنظيم حوار مجتمعي معمق حول مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة، ولم يقتصر الأمر على المشاركة بالحوار، وإنما تبني وجهة مؤسسات المجتمع المدني في بعض القضايا، ومثال عليها التعديلات التي طرحتها مؤسسة مفتاح نيابة عن مؤسسات المجتمع المدني في عام 2022، وتم تبني جزء منها من قبل وزارة المالية.

ومع ذلك توجد ضرورة لمأسسة المشاركة المجتمعية بكل ما يتعلق بالنظام الضريبي الفلسطيني، كونه يمسّ كافة أطراف المجتمع، خاصة أن مستوى الثقة ما بين المواطنين والحكومة متدنٍ، والمشاركة المجتمعية والحوار يرفعان من مستوى الثقة بشكل عام، ولهما أهمية خاصة مع الدوائر الضريبية كون ثقة وإيمان المكلفين عنصراً حاكماً في التزامهم في دفع الضرائب المستحقة، والتقليل من التهرب الضريبي.

وعملياً لا يوجد قانون الحق في الحصول على المعلومات في فلسطين، ولكن تعمل وزارة المالية على نشر تقاريرها المالية الشهرية التي تتضمن بيانات النظام الضريبي. ويتم إعداد موازنة المواطن التي تتضمن تقديرات الضرائب بأنواعها المختلفة، وعلى الرغم من حملات التوعية بأهمية الامتثال الضريبي، فإن ثقة المواطنين بحاجة إلى تعزيز أكبر.

الخلاصة

- التزام الحكومة الفلسطينية بالمعايير المعتمدة عالمياً لشفافية الموازنة العامة مجزوء، حيث تم الالتزام بـ(5) معايير من أصل (8) وهي الحد الأدنى من المعايير الدولية لشفافية الموازنات العامة، حيث تشكّل الضرائب رافداً رئيساً بها.
- غياب السلطة التشريعية يؤثر سلباً على منظومة التشريع والمساءلة على حد سواء، بما فيها النظام الضريبي الفلسطيني.
- في ظل عدم اكتمال الإطار التشريعي الناظم للضرائب في فلسطين، وضعف المساءلة الرسمية بسبب تعجل السلطة التشريعية، تتوفر مجالات يمكن أن تتوفر فيها فرص للفساد في النظام الضريبي، وفي ظل كم المخاطر المرتبطة بقضايا الضرائب من تهرب ضريبي وتهريب جمركي، لذا توجد ضرورة لتعزيز الحوكمة في النظام الضريبي، وتفعيل المساءلة، وتوفير نظم للرقابة الفاعلة والتحوّل نحو الأتمتة.

- بسبب عدم اكتمال الإطار التشريعي، وتقدم القوانين الضريبية، وتعدد التعديلات، تتوفر فرص للشركات والأفراد لاستغلال الثغرات الموجودة في النظام الضريبي، ويمكن بالاستعانة بمحاسبين محترفين، ما يهدر إيرادات متحققة للزينة العامة.
- في ظل غياب المجلس التشريعي، تبقى منظومة المساءلة في فلسطين، يعترها خلل، الأمر الذي لا تستقيم معه مبادئ الحوكمة وقيم النزاهة وآليات المساءلة الرسمية في النظام الضريبي الفلسطيني.
- مستوى المشاركة من دوائر ضريبة الدخل كان جيداً، في ما يتعلق بإقرار مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة، ولكن ما زال النظام الضريبي بحاجة إلى مشاركة أكبر من المجتمع المحلي ومؤسساته، ومع المكلفين، لتعزيز الثقة، الأمر الذي سينعكس إيجاباً على التزام المكلفين وعلى الإيرادات الضريبية.
- لا يوجد قانون الحق في الحصول على المعلومات في فلسطين، ما يعيق تدفق المعلومات بشفافية.
- يتم إعداد موازنة المواطن التي تتضمن تقديرات الضرائب بأنواعها المختلفة.
- تتوفر حملات للتوعية بأهمية الامتثال الضريبي، إلا أن ثقة المواطنين بحاجة إلى تعزيز أكبر.

بسبب غياب السلطة التشريعية في فلسطين، فإن منظومة المساءلة بشكل عام بها خلل ونقص، ومن ضمنها المتعلقة بالنظام الضريبي، ولا يوجد في فلسطين قانون الحق في الحصول على المعلومات، ما يعيق شفافية وتدقيق المعلومات، ومع ذلك يوجد نشر للبيانات المالية، بما فيها الضريبية من قبل وزارة المالية، ولكن دون تفصيلات شاملة، وضعف منظومة المساءلة يؤثر سلباً على العدالة الضريبية والاجتماعية، وحقوق الفئات الفقيرة والمهمشة، ويمكن أن يوفر فرصاً للفساد.

الفصل الثامن

الإجراءات الإسرائيلية لقرصنة الإيرادات العامة بشكل عام، والإيرادات الضريبية بشكل مخصص، وأثرها على العدالة الضريبية والاجتماعية



22%

يعتبر بروتوكول باريس الاقتصادي، الإطار الناظم للعلاقة الاقتصادية والمالية ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل، وقد تم توقيعه في باريس بتاريخ 29 أبريل/ نيسان 1994، كملحق لاتفاق أوسلو، وقد كان بروتوكول باريس الاقتصادي مقرراً للفترة الانتقالية 1994-1999، ولكنه ما زال لغاية الآن المتحكم في العلاقة الاقتصادية، بعد 30 عاماً من توقيعه، يتكون البروتوكول من 82 بنداً بهدف تنظيم العلاقات الاقتصادية عبر «اللجنة الاقتصادية المشتركة» بين الطرفين خلال 5 سنوات هي عمر المرحلة الانتقالية من اتفاقية أوسلو التي انتهت فعلياً عام 1999، غير أن هذه اللجنة لم تجتمع سوى مرات قليلة، قبل أن تجدها إسرائيل عقب اندلاع انتفاضة الأقصى عام 2000، واجتمعت بعد ذلك مرات محدودة.

ويؤسس هذا البروتوكول الاتفاق التعاقد الذي يحكم العلاقات الاقتصادية بين الجانبين، ويشمل الضفة الغربية وقطاع غزة خلال الفترة الانتقالية وتم التطبيق تبعاً للمراحل الواردة في اتفاق إعلان المبادئ حول ترتيبات الحكومة الذاتية الانتقالية الموقع في واشنطن في 13 أيلول 1993 والمحاضر المتفق عليها والمرفقة به.¹³⁷

وقد جاءت بنود بروتوكول باريس الاقتصادي عامة جداً، ويعتمد تطبيقها بشكل أساس على الالتزام والثقة والتعاون المتبادل بين الطرفين، وكما يعتمد بشكل أساسي على فعالية اللجنة الاقتصادية المشتركة (JEC) ودورية لقاءاتها، إلا أنه بعد السياسات والإجراءات الإسرائيلية بعد عام 2000، وتوقف عمل اللجنة الاقتصادية المشتركة، أصبح عبء البروتوكول يتزايد على الاقتصاد الفلسطيني، بسبب انتقائية التنفيذ من قبل إسرائيل، وعدم التزامها بتطبيق الكثير من البنود.¹³⁸

وتبعاً للاتفاقية، فإن العلاقة الاقتصادية ما بين السلطة الفلسطينية وبين إسرائيل تخضع لغللاف جمركي موحد، وضمن محددات وردت في الاتفاقية عززت من إحكام إسرائيل سيطرتها الاقتصادية على الاقتصاد الفلسطيني، وبعد انتفاضة الأقصى في عام 2000، عززت إسرائيل من سيطرتها الاقتصادية بشكل كبير على السلطة الفلسطينية، وكُبلت الاقتصاد الفلسطيني، مع تحكم مطلق بالمعابر والحدود وحركة التجارة، وفاقم من تعقيد الحالة، الانقسام الفلسطيني عام 2007، وما أفرزه من إشكالات سياسية واقتصادية واجتماعية، وعملياً فإن بروتوكول باريس الاقتصادي لم يضع حدوداً لنفقات السلطة، لكنه قيّد سيطرتها على الإيرادات.

وقد نص بروتوكول باريس الاقتصادي على غلاف جمركي واحد ما بين السلطة الفلسطينية وبين إسرائيل، وبموجبه تعمل إسرائيل على جمع وتحصيل الضرائب والجمارك والمكوس المفروضة على السلع المستوردة إلى الجانب الفلسطيني، سواء من إسرائيل أم من خلال المعابر الحدودية الإسرائيلية المختلفة، وما يترتب على التبادل التجاري بين إسرائيل والضفة الغربية والقطاع، تبعاً لبروتوكول باريس الاقتصادي، وهو ما سمي لاحقاً

137 اتفاقية باريس الاقتصادية ما بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل والموقعة في 29/4/1994، المادة رقم (1).
138 هالة الشعيبي، بروتوكول باريس الاقتصادي، مراجعة الواقع التطبيقي، من إصدارات مركز أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، 2013، ص: 7.

بالمقاصة، والتي تشمل البنود التالية:

- الجمارك.
 - ضريبة المحروقات.
 - ضريبة القيمة المضافة VAT.
 - ضريبة الشراء، وهي المتعلقة ببعض المنتجات الإسرائيلية التي يتم شراؤها في الجانب الفلسطيني، وبعض المنتجات الفلسطينية التي يتم شراؤها في الجانب الإسرائيلي.
 - ضريبة الدخل للعمال المنظمين العاملين داخل الخط الأخضر والمستوطنات.
- وتبعاً لبرتوكول باريس الاقتصادي تقوم إسرائيل باقتطاع 3% من إجمالي إيرادات المقاصة الشهرية، بدل رسوم إدارة المقاصة، وتحوّل تلك الإيرادات للسلطة الفلسطينية.
- ومن الاقتطاعات الشهرية الإسرائيلية من إيرادات المقاصة ما يسمى بصافي الإقراض Net Lending: هو الاصطلاح المتداول منذ استحداث حساب الخزينة الموحد في عام 2002 للدلالة على المبالغ المخصومة من إيرادات المقاصة من قبل إسرائيل لتسوية ديون مستحقة للشركات الإسرائيلية المزودة للكهرباء والمياه للبلديات ولشركات وجهات التوزيع الفلسطينية.¹³⁹
- تعود هذه المشكلة «صافي الإقراض» إلى تخلف الهيئات المحلية وشركات توزيع الكهرباء ومصالح المياه في الضفة الغربية وقطاع غزة عن دفع فواتير الكهرباء والمياه لصالح الجهات الموردة.

التطور الكمي لإيرادات المقاصة

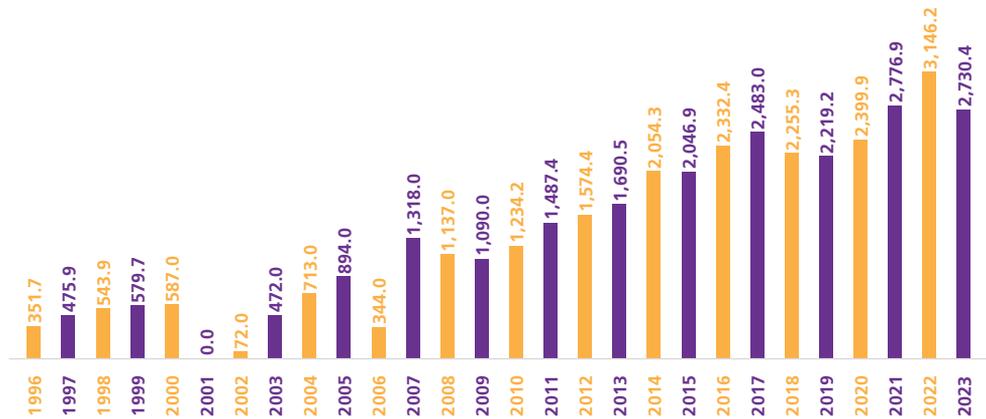
تطوّر حجم إيرادات المقاصة بشكل مستمر منذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، إذ ارتفع حجمها من 351.7 مليون دولار سنة 1996 ليصل حجمها إلى 3,146.2 مليون دولار خلال سنة 2022.

أي ارتفع بنسبة (895%)، كما ارتفعت نسبة إيرادات المقاصة من صافي الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية من (54.4%) إلى (67.2%).

جدول رقم (24): تطور إيرادات المقاصة ونسبتها من صافي الإيرادات على الأساس النقدي بالمليون دولار 1996 - 2023¹⁴⁰

إيرادات المقاصة	العام	إيرادات المقاصة	العام
1,234.2	2010	351.7	1996
1,487.4	2011	475.9	1997
1,574.4	2012	543.9	1998
1,690.5	2013	579.7	1999
2,054.3	2014	587.0	2000
2,046.9	2015	0.0	2001
2,332.4	2016	72.0	2002
2,483.0	2017	472.0	2003
2,255.3	2018	713.0	2004
2,219.2	2019	894.0	2005
2,399.9	2020	344.0	2006
2,776.9	2021	1,318.0	2007
3,146.2	2022	1,137.0	2008
2,730.4	2023	1,090.0	2009

شكل رقم (23): تطور إيرادات المقاصة ونسبتها من صافي الإيرادات على الأساس النقدي بالمليون دولار 1996 - 2023



140 سلطة النقد الفلسطينية، الإيرادات والتنفقات ومصادر التمويل للسلطة الوطنية الفلسطينية (أساس نقدي)، -1996، 2023.

الإجراءات الإسرائيلية لقرصنة الإيرادات العامة بشكل عام، والإيرادات الضريبية بشكل مخصص

على مدار السنوات الثلاثين من عمر السلطة الفلسطينية، أقدمت إسرائيل على حجز أو قرصنة إيرادات المقاصة مرات عديدة، وتحت مسميات مختلفة بدأت منذ عام 1997، إبان هبة النفق، وخلال انتفاضة الأقصى التي انطلقت عام 2000، واستمر الحجز لغاية نهاية عام 2002، ومن ثم في عامي 2006-2007، بعد فوز حركة حماس في الانتخابات التشريعية، وتكرر الحجز في عام 2011، وفي عام 2013، بعد توجه السلطة الفلسطينية للأمم المتحدة للحصول على صفة دولة مراقب، وفي عامي 2014-2015، بعد المساعي الفلسطينية للانضمام إلى محكمة الجنايات الدولية.

شرعنة «قوننة» الحجز والقرصنة لإيرادات المقاصة

شرعنت إسرائيل الاستيلاء على هذه الأموال في عام 2018 عندما صدّق الكنيست على مشروع قانون باحتجاز مبالغ تعادل قيمة المخصصات المالية التي تدفعها السلطة لعائلات الشهداء والأسرى، وتم إنفاذ هذا القرار في بداية عام 2019.

وقد تبنت إسرائيل استراتيجية جديدة لفرض سياساتها على إيرادات المقاصة والمتمثلة في سياسة الاستقطاع من الأموال الفلسطينية، التي تجبها نيابة عن السلطة دون الرجوع إليها أو الموافقة عليها، كما صادقت لجنة الخارجية والأمن التابعة للكنيست الإسرائيلي بالإجماع، على مقترح اقتطاع أموال التعويضات التي تُدفع للمستوطنين في منطقة غلاف غزة، بسبب الحرائق، من أموال المقاصة الفلسطينية. بالإضافة إلى ذلك قام الاحتلال الإسرائيلي باستقطاع ما يعادل 3.6 مليون دولار من أموال المقاصة الفلسطينية في 15/8/2019، لصالح 51 فلسطينياً، ووجهت إليهم السلطة الفلسطينية تهمة التخابر مع الاحتلال الإسرائيلي «عملاء»، منذ بداية التسعينيات وحتى مطلع الألفية الثالثة، بعد فرارهم من السجون الفلسطينية إلى «إسرائيل» سنة 2002، خلال عملية السور الواقى.¹⁴¹

بالإضافة إلى عشرات الخصومات كتعويضات لإسرائيليين أصيبوا في العمليات الفدائية في الضفة الغربية وقطاع غزة.

141 رائد حلس، ورقة علمية: أزمة إيرادات المقاصة للسلطة الفلسطينية في سياقها السياسي وتداعياتها الاقتصادية، منشورات مركز الزيتونة للدراسات، بيروت/ لبنان، 2021، ص: 12.

القرصنة الإسرائيلية لإيرادات المقاصة بعد الحرب على غزة – أكتوبر 2023

على إثر العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة في أكتوبر/ تشرين الأول 2023، قرر المجلس الوزاري الإسرائيلي للشؤون السياسية والأمنية (الكابينيت الموسع)، الاقتطاع من أموال المقاصة التي تجبيها سلطات الاحتلال نيابة عن السلطة الفلسطينية، وتحويل الأموال للسلطة، بعد خصم المبالغ المخصصة لقطاع غزة المحاصر وكذلك لذوي الشهداء والأسرى في سجون الاحتلال. الأمر الذي أدى لخصم واحتجاز ملايين الشواكل شهرياً، كون الموازنة المخصصة لقطاع غزة تصل إلى حوالي (5.5) مليار شيكل، وتتضمن بدل أثمان كهرياء ومياه، ورواتب موظفين، خاصة في قطاعي التربية والتعليم والصحة، ومشاريع تطويرية تتعلق بالخدمات العامة (مياه/ صرف صحي/ شوارع/ إسكان). وقد تم الحجز بمعدل (255) مليون شيكل بدل مخصصات قطاع غزة، و(53) مليون شيكل بدل رواتب الأسرى والشهداء وأسرهم.

وتبعاً لبيانات وزارة المالية الفلسطينية المحدثه لغاية شهر 8/2024، فإن الاقتطاعات الإسرائيلية من عائدات الضرائب تحت مسمى مخصصات قطاع غزة، تقارب 2.55 مليار شيكل منذ بداية العدوان على القطاع مطلع تشرين الأول/ أكتوبر 2023، وحتى شهر 7/2024، بمتوسط 255 مليون شيكل شهرياً، إذ تقتطع إسرائيل هذه الأموال كخطوة عقابية لرفض السلطة الوطنية الفلسطينية وقف صرف مخصصات قطاع غزة خصوصاً رواتب موظفي الحكومة وعلى رأسهم موظفو الصحة والتعليم.

وفي ما يتعلق بالاقتطاعات الإسرائيلية تحت مسمى مخصصات عائلات الشهداء والأسرى التي تدفعها السلطة الفلسطينية لصالح هذه العائلات، أشارت البيانات إلى أنها بلغت منذ شهر 2/2019 وحتى شهر 7/2024، 3.48 مليار شيكل، بمتوسط 53.5 مليون شيكل شهرياً، وما زالت إسرائيل تحتجز هذه الأموال وترفض الإفراج عنها.

وإلى جانب احتجاز ما يعادل مخصصات قطاع غزة، ومخصصات عائلات الشهداء والأسرى التي بلغت 6.03 مليار شيكل، ما زالت إسرائيل ترفض تحويل عائدات السلطة الوطنية الفلسطينية من ضريبة المغادرة على المعابر باتجاه الأردن والتي تراكمت منذ سنوات وتجاوزت 900 مليون شيكل، ليصل المبلغ الكلي للاقتطاعات ما يقارب 6.93 مليار شيكل.¹⁴²

ومن خلال مراجعة بيانات تقارير الإنفاق الفعلي الصادرة عن وزارة المالية منذ عام 2019 ولغاية منتصف عام 2024، فقد تم اقتطاع حوالي (6.2) مليار شيكل، بدل مخصصات أسر الشهداء والأسرى، ومخصصات قطاع غزة، إضافة إلى اقتطاعات إسرائيل بدل صافي الإقراض من عام 2019 ولغاية منتصف عام 2024، والتي بلغت حوالي (7) مليارات شيكل، كما هو موضح في الجدول المرفق.

142 وكالة الأنباء الرسمية الفلسطينية «وفا»، إسرائيل تقتطع نحو 6.93 مليار شيكل من أموال المقاصة وترفض إعادتها،
<https://wafa.ps/Pages/Details/101649> ،18/8/2024

جدول رقم (25): الحجزات الإسرائيلية لإيرادات المقاصة، واقتطاعات صافي الإقراض خلال السنوات 2019 ولغاية نصف العام 2024 بالمليون شيكل¹⁴³

السنة	إيرادات محتجزة	صافي الإقراض
2019	803.0	1,138.3
2020	502.8	1,166.7
2021	637.4	1,207.7
2022	584.8	1,224.6
2023	1,882.3	1,342.4
2024 ¹⁴⁴	1,792.9	912.4
المجموع	6,203.2	6,992.1

علماً أن إيرادات المقاصة المحتجزة، «متحركة» في جزء منها، كون إسرائيل احتجزت في شهري 5+6/2024 كافة إيرادات المقاصة، ثم أعادت في شهر 7/2024، تحويل إيرادات المقاصة عن شهري 5+6، ولكن بعد خصم مخصصات غزة (235) مليون شيكل، ومخصصات الأسرى والشهداء (52.6) مليون شيكل.

الخلاصة:

- إسرائيل تعمل وبشكل ممنهج على قرصنة واحتجاز الإيرادات الضريبية للسلطة الفلسطينية، ما يعيق توظيف تلك الإيرادات في الخدمات العامة، ويؤثر على حقوق الفئات الفقيرة والمهمشة، وإنفاذ العدالة الاجتماعية.
- حجوزات إسرائيل لإيرادات المقاصة مستمر منذ عام 1997، ولكن يتم الحجز ومن ثم الإفراج عن الإيرادات، ولكن من عام 2019، تم حجز تلك الإيرادات بتشريع إسرائيلي عنصري، وما زال الاحتجاز يتم بشكل شهري.
- إثر العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة، ارتفعت وتيرة الاحتجاجات، وتم شهرياً حجز حوالي (235) مليون شيكل بدل مخصصات قطاع غزة، و(53) مليون شيكل بدل مخصصات أسر الشهداء والأسرى، وتقتطع حوالي (150) مليون شيكل شهرياً بدل صافي الإقراض.

143 المصدر: تقارير الإنفاق الفعلي الصادرة عن وزارة المالية خلال السنوات 2019 - 2024.

144 بيانات العام 2024، لغاية 30/6/2024.

- حجوزات إسرائيل لإيرادات المقاصة من عام 2019 ولغاية منتصف عام 2024، تصل إلى نحو (6.2) مليار شيكل.
- اقتطاعات إسرائيل بدل صافي الإقراض من عام 2019 ولغاية منتصف عام 2024، تصل إلى نحو (7) مليارات شيكل.
- الإجراءات الإسرائيلية تعيق تحكم السلطة الفلسطينية في إيراداتها الضريبية، الأمر الذي انعكس على أزمة مالية عميقة تعاني منها السلطة الفلسطينية، انعكست بشكل مباشر على العدالة الاجتماعية، فعملياً ومنذ شهر 11/2021، يتلقى موظفو القطاع العام رواتب مجتزأة، ومنهم المعلمون والأطباء، ما أثر على الخدمات الأساسية (التعليم، الصحة) المقدمة للمواطنين، إضافة إلى تقليص الخدمات والمساعدات للفئات المهمشة من نساء وأطفال وأشخاص ذوي إعاقة ومسنين، علاوة على دعم قدرة السلطة الفلسطينية على دفع مستحقات القطاع الخاص، من شركات تزويد أدوية وطباعة كتب مدرسية، ومستشفيات خاصة وغيرها، الأمر الذي يهدد الخدمات العامة، التي تستفيد منها الفئات الفقيرة والمهمشة وذوي الدخل المحدود.

قرصنة إسرائيل للإيرادات الضريبية، تؤثر سلباً على قضايا النوع الاجتماعي، والعدالة الضريبية والاجتماعية. بسبب الأزمة التي تعاني منها السلطة الفلسطينية بسبب الاقتطاعات الإسرائيلية من إيراداتها الضريبية تم تخفيض الدفعات النقدية للأسر الفقيرة إلى النصف، الأمر الذي هدد الحماية الاجتماعية والأمان المالي والاجتماعي لتلك الأسر، كما أنه أثر على توفر الخدمات الحكومية الأساسية وانتظامها مثل الخدمات التعليمية والصحية، الأمر الذي أثر سلباً على حقوق الفئات الفقيرة والمهمشة، وعلى إنفاذ العدالة الاجتماعية.

مقالات إثرائية حول نتائج دراسة مؤشر العدالة الضريبية

أولاً: مقابلة مع د. عزمي الشعيبي

مستشار الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ووزير سابق، وعضو المجلس التشريعي السابق، والخبير في القضايا المالية العامة والحكم الرشيد.

أشار د. الشعيبي إلى أن نشأة النظام الضريبي في فلسطين كان عملياً من خلال رجال الأعمال تبعاً لوجودهم في مراكز صنع القرار في الحكومة، حيث كان هناك انتقال لصنع القرار ما بين القطاعين العام والخاص، وبالعكس، ما خلّف تداخلاً كبيراً بين أعمالهم الخاصة، وعملهم في صناعة القرارات والسياسات الحكومية، الأمر الذي عَظّم من استفادة رأس المال من الأنظمة الضريبية، مشيراً إلى محاولات حكومة سلام فياض إضافة شرائح ضريبية إضافية لقانون ضريبة الدخل، الأمر الذي تم إجهاضه بضغوط القطاع الخاص، وتجيشه الشارع، موضحاً أن النظام القائم لا يستجيب لقضايا العدالة الاجتماعية، إن كان على صعيد الجمارك وضريبة القيمة المضافة، التي عملياً ورثناها عن الاحتلال، مع الفارق الكبير بين الاقتصاديين الإسرائيليين والفلسطينيين، وأنظمة الحماية الاجتماعية لدى إسرائيل، أو على صعيد ضريبة الدخل، التي اختزلت الشرائح الضريبية للأفراد في ثلاث شرائح فقط، أعلاها (15%)، وشريحة واحدة للشركات (15%)، عدا الشركات الاحتكارية محدودة العدد (20%)، ما أفقد ضريبة الدخل قضيتين رئيسيتين، هما:

- قدرتها على توليد إيرادات، كما هي حال الدول الأخرى.
- قدرتها على إنفاذ العدالة الاجتماعية، من خلال إعادة توزيع الثروة، بفرض ضرائب أعلى على الأغنياء.

وأوضح الشعيبي أن القطاع الخاص ومنظري تخفيض الضرائب على القطاع الخاص، ومنها ضريبة الدخل، لهم فلسفة خاصة تقوم على تحفيز القطاع الخاص كونه في نهاية المطاف سيعمل على تشغيل أيدي عاملة، وخفض نسبة البطالة، ودفع عجلة الاقتصاد، من وجهة نظرهم.

وأكد ضرورة العمل على الإصلاح الضريبي في فلسطين من خلال النظام السياسي في فلسطين، والعمل على إنفاذ العدالة الضريبية، والاستجابة للعدالة الاجتماعية، ومن خلال تعديل قانون ضريبة الدخل، بإضافة شرائح ضريبية جديدة (شريحتين على الأقل)، وإقرار قانون ضريبة القيمة المضافة، وقانون الجمارك، والعمل على مكافحة التهرب الضريبي والتهريب الجمركي، والعمل على إعداد خطة متكاملة لإدارة وتقييم مخاطر الفساد في النظام الضريبي الفلسطيني، مشدداً في الوقت ذاته على أهمية وجود مجلس تشريعي فاعل من أجل إقرار التشريعات، والرقابة والمساءلة على إدارة المال العام، بما فيها إدارة النظام الضريبي في فلسطين، واستثمار التجارب الدولية الفُضلى.

ثانياً: مقابلة مع أ. مسيف مسيف

الخبير الاقتصادي، والباحث في معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس».

يرى الباحث مسيف أن النظام الضريبي الفلسطيني من أسوأ الأنظمة في الاستجابة للعدالة الاجتماعية، كونه عمل على استنساخ نظام ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلي على الواقع الفلسطيني، بالرغم من الفرق الهائل في إمكانيات كل اقتصاد، ومستويات الحماية الاجتماعية، ومحدودية الاقتصاد الفلسطيني، وضعف موارده، ما أرهق المواطن بعبء ضريبي لا يتناسب ودخله وظروف حياته، إضافة إلى أن نظام ضريبة الدخل غير مستجيب لقضايا العدالة الاجتماعية، كون الشرائح به مضغوطة ومحدودة، وضرائب الشركات محدودة جداً، ولا تتناغم مع أنظمة الضرائب في الدول المجاورة والعالمية.

وأشار مسيف إلى أنه بالإمكان إصلاح النظام الضريبي ليكون أكثر استجابةً مع العدالة الاجتماعية، من خلال خطوات عدة:

- مكافحة التهرب الضريبي والتهريب الجمركي، كونهما يهدران إيرادات ضخمة، ويستفيد منهما المهربون وفئة محدودة ثرية، على حساب الإيرادات العامة الموجهة للخدمات العامة وللطبقات الفقيرة والمهمشة.
- تعديل قانون ضريبة الدخل ليصبح 4 شرائح للأفراد على الأقل، بإضافة شريحة أخرى عليا.
- تعديل قانون ضريبة الدخل برفع ضريبة الشركات لتصل إلى 30% كما هو حال دول الجوار.

وأوضح أن التدرجية في قانون ضريبة القيمة المضافة تحقق العدالة الاجتماعية، من خلال ضرائب مخفضة على السلع والخدمات الأساسية، مقابل أخرى أعلى على السلع والخدمات الكمالية، لإنفاذ العدالة الاجتماعية والتميز الإيجابي للطبقات الفقيرة والمهمشة عبر الضرائب المخفضة للسلع والخدمات الأساسية، ولكن مسيف لفت إلى صعوبة تطبيق ذلك في ظل الواقع الفلسطيني، مبيّناً أن التدرجية في ضريبة القيمة المضافة تتطلب دولة قوية وأنظمة محوسبة، وسيطرة على المعابر، وقدرة على متابعة حركات السلع، وغيرها من القضايا.

ثالثاً: مقابلة مع أ. لميس فراج

منسقة الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة في فلسطين

أشارت فراج إلى أن النظام الضريبي الفلسطيني غير مستجيب للعدالة الاجتماعية بالدرجة الكافية، كونه يعتمد على الضرائب غير المباشرة مثل ضريبة القيمة المضافة والجمارك والمحروقات، وجميعها تمس الفئات الغنية والفقيرة بذات النسبة، ولا توجد فيها تدرجية أو مراعاة لظروف تلك الفئات، كما أنه بالرغم من أن ضريبة الدخل يجب أن تكون في الأصل عادلة، لكن تم إجراء العديد من التغييرات على القانون، وبأزمان قصيرة، الأمر الذي يدل على أن التعديلات لم تكن بناء على دراسات علمية محكمة، أو بناءً على قياس الأثر.

وقالت فراج: عملياً لا يؤدي نظام ضريبة الدخل القائم حالياً الفائدة المرجوة منه، كونه قلص شرائح المكلفين، وخفض من نسبتها، الأمر الذي يتنافى ومبدأ إعادة توزيع الثروة، وإنفاذ العدالة الاجتماعية، إضافة إلى كون نظام ضريبة القيمة المضافة، على سبيل المثال، يتعامل مع كافة السلع والخدمات بنسبة ضريبة ثابتة، تحمّل على المستهلكين أيضاً كانت فئاتهم أو ظروفهم الاقتصادية، وبالتالي فإن عبء ضريبة القيمة المضافة وكافة الضرائب غير المباشرة هو ذاته على المواطن الفقير أو الغني، الأمر الذي يتنافى والعدالة الاجتماعية.

وأوضحت أن النظام الاقتصادي ككل في فلسطين لا يستجيب لقضايا العدالة الاجتماعية من خلال اعتماد نظام السوق الحرة، الذي يقوم على تعظيم دور القطاع الخاص، والتركيز على مفاهيم الربحية، على حساب حقوق الفئات الفقيرة والمهمشة والأكثر ضعفاً والأقل حظاً، ومن هذا المفهوم يتم التعامل في النظام الضريبي، وفي الإعفاءات الضريبية، التي عملياً تستفيد منها كبرى الشركات، وليس الشركات الصغيرة المملوكة للنساء أو الشباب أو الفئات الأقل ثراءً من مالكي الشركات الكبيرة، تبعاً لقانون تشجيع الاستثمار.

أما بخصوص فاعلية الإدارة الضريبية في فلسطين، فأشارت فراج إلى أنه توجد ضرورة لتعزيز فعالية الإدارة الضريبية والوصول إلى المتهربين، خاصة من كبار المتهربين، كون أثر التهرب الضريبي لديهم كبيراً وذا دلالة على الإيرادات الضريبية للدولة، مؤكدة أهمية تمكين نظام الرقابة في النظام الضريبي وتعزيزه لدرء مخاطر الفساد، خصوصاً في التسويات الضريبية، وفي تقديرات مأموري الضرائب، وأهمية تأهيل وتحسين مأموري الضرائب، وتوفير حوافز لهم، من أجل تعزيز الكفاءة والفاعلية في الإدارة الضريبية.

وأوصت فراج بتعديلات على القوانين الناظمة للنظام الضريبي، مثل إضافة شرائح جديدة لقانون ضريبة الدخل، لتصبح (5) شرائح للأفراد، وكذلك تعديل نظام ضريبة القيمة المضافة، ومنح إعفاءات للسلع الأساسية التي تعتمد عليها الفئات الفقيرة والمهمشة.

الملخص العام والتوصيات



22%

الاحتلال الإسرائيلي كان، ولا يزال معيقاً رئيساً للتنمية في فلسطين، وعامل هدم لبناء أسس الدولة الفلسطينية المستقلة، بأنظمتها المختلفة، وقد عمد الاحتلال ومنذ بداياته على السيطرة الاقتصادية على الموارد الفلسطينية المختلفة، وعمل على تقييد الاقتصاد الفلسطيني عبر اتفاقية أوسلو من خلال تصنيف الأراضي الفلسطينية، وإبقاء (61%) من أراضي الضفة الغربية تحت سيطرته المدنية والأمنية، كما برتوكول باريس الاقتصادي الذي عمل على تكبير قدرة السلطة الفلسطينية على التحكم بمواردها، خاصة الضريبية، لذا فهو عنصر حاكم في عدم تحكم السلطة الفلسطينية بمواردها، سيّما الضرائب غير المباشرة، وظهر ذلك جلياً إثر حرب الإبادة الإسرائيلية على قطاع غزة، وقرصنتها لإيرادات المقاصة، تحت مسميات مختلفة، ضمن سياسة ممنهجة تهدف إلى تصفير إيرادات المقاصّة، التي تُعَدُّ شريان الضرائب الرئيس، ما أثار سلباً على قضايا النوع الاجتماعي والعدالة الاجتماعية، كون احتجاز الإيرادات الضريبية حد من قدرة السلطة الفلسطينية على تقديم الخدمات العامة مثل التعليم والصحة والحماية الاجتماعية، إضافة إلى تخفيض الدعم للأسر الفقيرة والمهمشة.

كما أن الانقسام السياسي الفلسطيني الداخلي ساهم في إضعاف قدرة السلطة الفلسطينية على تحصيل معظم الضرائب من قطاع غزة، الأمر الذي أثار سلباً على الإيرادات الضريبية، وبالتالي على استفادة الفئات المجتمعية ومن ضمنها الفئات المهمشة، كما أن غياب السلطة التشريعية، أثار سلباً على إقرار وتحديث الإطار التشريعي الناظم للنظام الضريبي في فلسطين، وعلى خلق منظومة رقابة ومساءلة فاعلة على النظام الضريبي كونه المورد الرئيس للخبز العامة، حيث تشكل الإيرادات الضريبية أكثر من 90% من الإيرادات العامة.

والإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية لا تكفي لسداد النفقات العامة، وهناك فجوة قائمة، ما بين مبنى الإيرادات والنفقات، الأمر الذي خلق أزمة مالية للسلطة الفلسطينية، كانت انعكاساتها سلبية على العدالة الاجتماعية، من خلال تقليص النفقات على الخدمات العامة، وعلى برامج الحماية الاجتماعية، ومخصصات الأسر الفقيرة والمهمشة، كما أن هناك تمييزاً وفجوة في الأجور ما بين الذكور والإناث، لا تحقق العدالة الاجتماعية.

أما الإعفاءات الضريبية، خاصة الواردة في قانون تشجيع الاستثمار، فهي تحقق استفادة للشركات الكبيرة، ولا تساهم بالشكل المطلوب في إنفاذ العدالة الاجتماعية للشركات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر، التي يمتلكها عادة الشباب والنساء، الأمر الذي لا يستجيب للعدالة الاجتماعية، علماً أن مشاريع قانوني ضريبة القيمة المضافة والجمارك، تحمل نصوصاً توفر إعفاءات ضريبية مستجيبة للعدالة الاجتماعية، ولكن لم يتم إقرارها بعد. إضافة لذلك توجد إعفاءات في قانون ضريبة الدخل مستجيبة للعدالة الاجتماعية.

وخلصت الدراسة إلى أن النظام الضريبي الفلسطيني لم يحدث به تعديل دال خلال السنوات 2019 - 2024 من منظور النوع الاجتماعي، والنظام القائم لا يستجيب للعدالة الاجتماعية، ولا يساهم في إعادة توزيع الثروة بعدالة، بما يضمن استفادة الفئات الفقيرة

والمهمشة، كونه يركز على الضرائب غير المباشرة «العمياء» التي لا تميز بين المواطنين، وتفرض ضرائب بالنسبة ذاتها على السلع والخدمات المختلفة بمعزل عن طبيعتها أساسية أو كمالية، ولا يوجد تمييز سلعي، أو تمييز تبعاً لطبيعة الفئة المستهلكة، ويفتقد نظام الضرائب غير المباشرة للتدرجية، أما بالنسبة لضريبة الدخل، فإيراداتها لا تتجاوز 7.5% من إجمالي الإيرادات الضريبية، بالرغم من أهميتها في إعادة توزيع الثروة وتحقيق العدالة الضريبية، وهي ضريبة لا تتكون سوى من 3 شرائح مضغوطة لضريبة الدخل للأفراد، وشريحة واحدة للشركات ما عدا الاحتكارية، وهو نظام مخالف للمعمول به في دول الجوار، ودول العالم.

وعلى الرغم من سنوات السلطة الفلسطينية الـ(30)، فإنه لم يتم إقرار قانون لضريبة القيمة المضافة أو للجمارك، على أهميتها في مبنى الإيرادات العامة، ولم يتم تعديل قانون ضريبة الدخل القائم، بالرغم من ورود ذلك في الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام، في حين أن غياب السلطة التشريعية أثر سلباً على منظومة المساءلة في النظام الضريبي الفلسطيني، كما أن غيابه أثر سلباً على إقرار قوانين ضريبية جديدة تعزز من العدالة الضريبية وتستجيب لقضايا النوع الاجتماعي. كما لا يتوفر قانون الحق في الحصول على المعلومات، ما يؤثر سلباً على شفافية المعلومات، ومن ضمنها الخاصة بالنظام الضريبي، ولم يتم إقرار قانون الضمان الاجتماعي لتوفير الحماية الاقتصادية والاجتماعية خاصة للعاملين في قطاع العمل غير المنظم.

وعلى الرغم من النجاح النسبي في التحول الرقمي في النظام الضريبي، وحوسبة النظام، إن كان على صعيد المقاصة مع إسرائيل أو من خلال نظام محوسب لإدارة الإيرادات RMS، وارتفاع مستويات التحصيل، فإن النظام الضريبي لا يزال يعاني من تحديات متعددة، تتيح المجال للتهرب الضريبي والتهريب الجمركي، منها ما هو سياسي مثل عدم سيطرة السلطة الفلسطينية على المعابر والحدود، والقيود على عملها في المناطق المصنفة (C)، ومنها ما هو فني مثل نقص الإمكانيات اللوجستية، والكوادر الفنية المؤهلة، وقد حققت المرأة تقدماً في تولي مناصب قيادية في النظام الضريبي.

كما أن إجراءات الاحتلال، وبشكل خاص بعد السابع من أكتوبر 2023، تعمل على تقويض التطور في النظام الضريبي، بل وتعمل على قرصنة الإيرادات الضريبية، الأمر الذي أفقد السلطة الفلسطينية قدرتها على الوفاء بالتزاماتها تجاه الموظفين الحكوميين والموردين والمواطنين، وانعكس سلباً على كم وجودة الخدمات الحكومية المختلفة، ومنها الخدمات الأساسية: التعليم والصحة والحماية الاجتماعية، الأمر الذي أثر على الفئات الفقيرة والمهمشة، وعلى إنفاذ الاستجابة للعدالة الاجتماعية، وقد خلصت الدراسة إلى جملة من التوصيات العملية من أجل تعزيز استجابة النظام الضريبي الفلسطيني للعدالة الاجتماعية.

التوصيات



22%

أولاً: العلاقة المالية مع إسرائيل

- ضرورة اعتماد الحكومة، وبالشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، خطة عمل متكاملةً نحو الانفكاك الاقتصادي عن إسرائيل، خاصةً مع تزايد قرصنة إسرائيل للإيرادات الضريبية للسلطة الفلسطينية، من خلال تحريك دعوى قانونية دولية، كون تلك الضرائب حقاً للشعب الفلسطيني، وتجبى إسرائيل عمولاً على إدارتها، وهي موجهة للنفقات العامة التي يستفيد منها الشعب الفلسطيني، وبشكلٍ خاصّ الفئات المهمشة والفقيرة، مثل: التعليم، والصحة، والحماية الاجتماعية.
- ضرورة العمل على تعزيز المنتجات الوطنية من خلال حوافز ضريبية، ووضع قيودٍ على المنتجات الإسرائيلية والمستوردة، كتوظيف السياسات المالية تجاه تخفيف الاعتماد على إيرادات المقاصّة، ورفع قيمة الضرائب المحلية، من أجل توفير إيراداتٍ ضريبيةٍ تُغطي الإنفاق الحكومي على الخدمات الأساسية والمتعلقة بالعدالة الاجتماعية.

ثانياً: الإطار التشريعي

- ضرورة تحديث الإطار التشريعي الناظم للضرائب، بما يكفل الاستجابة للعدالة الضريبية والاجتماعية.
- إقرار قانون ضريبة القيمة المضافة، بالالتزام بورقة العمل المقدمة من المؤسسات الأهلية، تجاه تضمينه مبدأ التدرجية في نسب ضريبة القيمة المضافة، تجاه الاستجابة للعدالة الاجتماعية.
- ضرورة إقرار قانون للجمارك، يتضمن تمييزاً لصالح الفئات المهمشة والفقيرة، من خلال رزمة إعفاءات جمركية، تضمن إنفاذ العدالة الضريبية والاجتماعية.
- ضرورة تحديث قانون ضريبة الدخل، بزيادة عدد الشرائح الضريبية، إن كان للأفراد أو للشركات، وتوسيع حدود الشرائح، ورفع سقف الإعفاء.
- ضرورة تعديل قانون تشجيع الاستثمار ليكون أكثر استجابةً للعدالة الضريبية والاجتماعية، من خلال شموله الشركات الصغرى.
- ضرورة تحديث قانون ضريبة الأملاك المتقادم منذ خمسينيات القرن الماضي، وشموله كافة المكلفين، إنفاذاً للعدالة الضريبية والاجتماعية.
- ضرورة إقرار قانون الضمان الاجتماعي، كونه رافعةً للحماية الاجتماعية، خاصةً لقطاع العمل غير المنظم.

ثالثاً: السياسات الضريبية

- إعادة هيكلة السياسات الضريبية تجاه التركيز على الضرائب المباشرة، بما يساهم في تعزيز العدالة الضريبية والاجتماعية.
- اعتماد سياسة الضريبة التصاعدية في ضريبة الدخل، إن كانت ضريبة دخل الأفراد، أو ضريبة دخل الشركات.
- إطلاق حزمة سياسات ضريبية تجاه تحفيز الأعمال الصغيرة ومتناهية الصغر (SMEs)، كونها تشمل أعمال النساء والشباب والفئات المهمشة والضعيفة، من أجل تعزيز شمولهم في أنظمة التحفيز، وتعزيز قدرتهم على العمل والمنافسة.
- اعتماد سياسات ضريبية تحقق مبادئ العدالة الضريبية والاجتماعية، مثل إعفاءات ضريبية خاصة بالأسر الكبيرة والإعالة والتعليم الجامعي، والأشخاص من ذوي الإعاقة، والنساء المعيلات.
- اعتماد سياسات ضريبية تعزز من صمود المواطنين، مثل الامتيازات الضريبية للمناطق المهتدة، وللقطاع الزراعي.
- اعتماد سياسات لتعزيز المشاركة المجتمعية في ما يتعلق بالنظام الضريبي في فلسطين، من خلال الحوار مع أطراف المجتمع كافة، لتعزيز الثقة والتشاركية في اتخاذ القرارات.
- اعتماد سياسات واضحة لدرء مخاطر الفساد في النظام الضريبي.
- اعتماد سياسات التوسع الأفقي الضريبي، للوصول إلى فئات ومكلفين غير ملتزمين بدفع الضرائب، بدلاً من زيادة الأعباء الضريبية.
- اعتماد سياسة التحول الرقمي في النظام الضريبي الفلسطيني، نظراً لدوره في تعزيز الكفاءة والفاعلية، والحد من فرص الفساد.
- ضرورة اعتماد سياسات تعتمد الشفافية في إدارة الضرائب والمال العام.
- اعتماد سياسات تعزز من دور المرأة في قيادة النظام الضريبي.

رابعاً: الإدارة الضريبية

- توفير الموارد البشرية المؤهلة اللازمة لعمل الدوائر الضريبية، إن كان على مستوى المركز أو المحافظات المختلفة.
- استكمال إدراج كافة المكلفين على البرنامج المحوسب، والتنسيق بين الدوائر الضريبية المختلفة من خلال استثمار التحول الرقمي.

- توفير الدعم اللوجستي اللازم للدوائر الضريبية من مركبات لزيارة المنشآت المختلفة وتفقدتها، وغيرها من القضايا اللوجستية.
- توفير أدلة إرشادية محدثة لعمل الدوائر الضريبية، من أجل تعزيز الحوكمة، بعيداً عن الاجتهاد أو الارتجال.
- رفع المستويين المعرفي والمهاري للعاملين والعاملات في الدوائر الضريبية في فلسطين، والحفاظ على الكفاءات المهنية من خلال منظومة حوافز.
- إصدار نشرات توعوية وتعريفية للمواطنين والمكلفين.
- ضرورة مكافحة التهريب الجمركي والتهرب الضريبي، من خلال تكامل عمل أجهزة الدولة ذات الصلة، إن كان على الجانب الإجرائي أو الاستخباري.

خامساً: الإنفاق الحكومي

- إعادة هيكلة الإنفاق الحكومي من خلال معالجة الاختلال القائم بين مبنى الإيرادات ومبنى النفقات، كون الفجوة القائمة على حساب الخدمات المقدمة للفئات المهمشة والضعيفة.
- معالجة الخلل الهيكلي في مبنى النفقات، خصوصاً في ما يتعلق بفاتورة الرواتب الكبيرة، وصافي الإقراض، وغيرها من البنود التي تستنزف المال العام، وتحد من الإنفاق لصالح تعزيز العدالة الاجتماعية.
- ضرورة تجنيب مخصصات الفئات المهمشة (الفقراء، ذوي الإعاقة، النساء المعنفات...) من خطط التقشف، وتأمين موازنات مخصصة لهم بشكل مستمر.
- ضرورة توفير موارد مالية للتمكين الاقتصادي للفئات المهمشة، إنفاذاً لمبادئ العدالة الاجتماعية، والانتقال بتلك الفئات من خانة الاحتياج إلى خانة الإنتاج.
- رفع الموازنات المخصصة للقطاعات الإنتاجية، مثل: قطاع الزراعة، والصناعات الخفيفة، والصناعات التحويلية التقليدية.
- ضرورة رفع الموازنات المخصصة للفئات الفقيرة والمهمشة، إن كان على مستوى نظم الحماية الاجتماعية، أو التمكين الاقتصادي، أو المساعدات النقدية المباشرة.
- ضرورة معالجة الاختلال في النظام الصحي في فلسطين، من خلال التخفيف من فاتورة التحويلات الطبية عبر توطيد الخدمة الصحية في المستشفيات الحكومية، وإقرار نظام تأمين صحي تكافلي، وضمان توفير الخدمة الصحية لكافة المواطنين بلا استثناء.

- ضرورة دعم منظومة التعليم، من خلال برامج تطويرية، والتوجه نحو التعليم المهني للذكور والإناث، كونه رافعةً لتوفير فرص العمل.

سادساً: تعزيز الحوكمة ودرء مخاطر الفساد

- ضرورة تعزيز الحوكمة ومبادئها في النظام الضريبي، من خلال الالتزام بالتشريعات، وقيم النزاهة ومبادئ الشفافية، وتعزيز المساءلة، والوقاية من مخاطر الفساد.
- ضرورة إعداد خطة عمل متكاملة لإدارة مخاطر الفساد في النظام الضريبي الفلسطيني، خاصةً أن الضرائب أضحت المكوّن الأكبر لإيرادات الخزينة العامة، في حين أنّ أثر فرص الفساد فيها كبير، وهي مجال يتم فيه التعامل بقضايا ذات أثر ماليّ كبير بملايين الشواكل، وأيّ ضياع للموارد المالية فيها يؤثر بشكل كبير على الخدمات العامة وبشكل خاصّ للفئات المهمشة والفقيرة.
- ضرورة بناء قدرات مأموري الضرائب، واعتماد معايير واضحة للتقديرات الضريبية ضمن دليل إجراءات معتمد، للوقاية من مخاطر الفساد.
- ضرورة اعتماد التحول الرقمي والأتمتة، للوقاية من مخاطر الفساد، كون العلاقة عكسيةً بين مستوى الأتمتة وفرص الفساد.
- تعزيز شفافية النظام الضريبي من خلال نشر البيانات، وتدقيقها بشكلٍ حرّ ومُتاح للمواطنين، وبطرق وأشكالٍ عدة.

لا يمكن تحقيق الإصلاح السياسي والإداري والمالي، ومن ضمن ذلك إصلاح النظام الضريبي في فلسطين، من دون وجود سلطةٍ تشريعيةٍ منتخبة، مفوّضة من الشعب، وقادرة على قيادة برامج الإصلاح، لذا توجد ضرورة لإجراء الانتخابات العامّة، وفرز سلطةٍ تشريعيةٍ ممثّلةٍ لكافة أطياف الشعب الفلسطيني، إنفاذاً لمبدأ فصل السلطات، ومن أجل ممارسة مهامها في التشريع والمساءلة. والعمل بشكلٍ منهجيٍّ وجديٍّ للانفكاك الاقتصادي عن الاحتلال، ومراجعة بروتوكول باريس الاقتصادي.

المراجع والمصادر



22%

«مرتبة حسب ورودها في الدراسة»

- قانون الموازنة العامة رقم (7) لعام 1998.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). بيئة النزاهة في تحصيل الضرائب والرسوم الجمركية، التهرب الضريبي والجمركي كحالة دراسية، 2011، رام الله-فلسطين.
- قانون الجمارك الأردني رقم (16) لسنة 1983م.
- قانون الدين العام رقم (24) لعام 2005.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2023. كتيب لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد «المفاهيم والمصطلحات». رام الله-فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2017، بند صافي الإقراض وأثره على عجز الموازنة وهدر المال العام.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2024، النظام الضريبي الفلسطيني «شفافية العلاقة المالية ما بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل». رام الله-فلسطين.
- عبد الكريم، د. نصر وآخرون، 2018، «تقرير مؤشر العدالة الضريبية»، من إصدارات مؤسسة مفتاح.
- دليل المكلف في ضريبة الدخل، من إصدارات وزارة المالية الفلسطينية، 2012.
- دليل إعداد موازنة المواطن، من إصدارات مؤسسة مفتاح ووزارة المالية، 2018.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2013، الدليل الإرشادي لمصطلحات ومفاهيم الحكم الصالح.
- الدحلة، سمر. «النظم الضريبية، -2004 دراسة تحليلية مقارنة»، رسالة ماجستير منشورة، جامعة النجاح الوطنية.
- عفانة، مؤيد. «أي نظام ضريبي نريد» 2022، مقال منشور في موقع الحوار المتمدن، العدد 7459.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2023، النظام الضريبي الفلسطيني «العدالة الاجتماعية-إدارة مخاطر الفساد- العلاقة المالية مع إسرائيل». رام الله-فلسطين.
- قرار بقانون رقم (4) لسنة 2014م، بشأن تعديل القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل.
- قرار بقانون رقم (5) لسنة 2015م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م.
- قرار بقانون رقم (14) لسنة 2016م، بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل

- رقم (8) لسنة 2011م وتعديلاته.
- قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية، قانون رقم (11) لسنة 1954 وتعديلاته.
- قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته رقم (168) بتاريخ 25/7/2022، بخصوص منح بعض البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك بشكل مباشر.
- نظام رقم (1) لسنة 1956، نظام ضريبة المعارف، المادة رقم (2).
- أمر رقم (753)، صادر عن قائد منطقة الضفة الغربية في الجيش الإسرائيلي، 1978.
- قرار بقانون رقم (8) لسنة 2017م، بشأن التربية والتعليم العام، مادة رقم (48).
- نظام ضريبة التربية والتعليم، رقم (24) لسنة 2021م.
- اتفاقية «بروتوكول» باريس الاقتصادية 29/4/1994.
- مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة، 2021.
- مشروع قانون الجمارك، 2022.
- جابر، فراس. 2018، «الضرائب الاستعمارية في فلسطين»، مرصد السياسات الاقتصادية والاجتماعية.
- الخطة الوطنية للتنمية 2021 - 2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال).
- الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021 - 2023.
- أجددة الإصلاح، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، 2022.
- التقرير الشهري المالي التراكمي لشهر كانون الأول 2019، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 28 كانون الثاني 2020.
- التقرير الشهري المالي التراكمي لشهر كانون الأول 2020، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 14 شباط 2021.
- التقرير الشهري المالي التراكمي لشهر كانون الأول 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 2 شباط 2022.
- التقرير الشهري المالي التراكمي لشهر كانون الأول 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 29 كانون الثاني 2023.
- التقرير الشهري المالي التراكمي لشهر كانون الأول 2023، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ 27 كانون الثاني 2024.
- قرار بقانون بخصوص الموازنة العامة 2024.
- قانون العمل الفلسطيني، رقم (7) لعام 2000م.
- قرار مجلس الوزراء رقم (11) لسنة 2012م بشأن اعتماد الحد الأدنى للأجور في

- جميع مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.
- قرار مجلس الوزراء رقم 4 لسنة 2021 بخصوص تطبيق الحد الأدنى للأجور في فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، 2023، مسح القوى العاملة الفلسطينية: التقرير السنوي: 2022. رام الله- فلسطين.
- ورقة بحثية بعنوان «مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة المقترح»، 2022، من إصدارات مؤسسة مفتاح.
- وزارة المالية الأردنية، دائرة ضريبة الدخل والمبيعات <https://istd.gov.jo/AR/List>
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2017، الهيئة العامة للبتروكول بين الواقع والمأمول. رام الله- فلسطين.
- قانون الضريبة على الدخل رقم 91 لسنة 2005 وتعديلاته، جمهورية مصر العربية.
- درجات ضريبة الدخل في إسرائيل 2023، <https://www.kolzchut.org.il>
- قانون ضريبة الدخل رقم (34) لسنة 2014 وتعديلاته، المادة رقم (11)، المملكة الأردنية الهاشمية.
- قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم (1) لسنة 1998م وتعديلاته.
- قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل.
- الإجراءات الممكنة للحد من التهرب الضريبي، التقرير الاقتصادي السنوي 2015، المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار «بكدار».
- فراس جابر، وإياد الرياحي، «دراسة مقارنة للأنظمة الضريبية في ست دول عربية 2014»، مرصد السياسات الاقتصادية والاجتماعية، فلسطين.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2024، النظام الضريبي الفلسطيني «تقييم الاستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021 - 2023». رام الله- فلسطين.
- عفانة، مؤيد. 2024، «قانون تعويض القتلى الإسرائيليين.. تطوّر خطير لقرصنة الأموال الفلسطينية»، الحوار المتمدن، العدد 8088، 2/9/2024.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. 2023، «ملامح القطاع غير المنظم في فلسطين 2022»، رام الله - فلسطين.
- قرار بقانون رقم (2) لسنة 2011م، بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم (1) لسنة 1998م.
- قرار بقانون رقم (7) لسنة 2014م، بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار

- الفلسطيني رقم (1) لسنة 1998م وتعديلاته.
- قرار بقانون رقم (20) لسنة 2016م بشأن تعديل قانون تشجيع الاستثمار رقم (1) لسنة 1998م وتعديلاته.
- البرنامج المتوسطي للمؤسسات الميكروية والصغيرة والمتوسطة، «سياسات وبرامج تنمية المشروعات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في فلسطين» 2024 <https://medmsmes.eu/ar/palestine>
- قانون رقم (1) للعام 2000، بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.
- قانون رقم (4) لسنة 1999م، بشأن حقوق المعوقين.
- قرار مجلس الوزراء رقم (24) لعام 2006م باللائحة التنفيذية بشأن إعفاء سيارات خاصة بالمعوقين لاستعمالهم الشخصي من الرسوم الجمركية والضرائب.
- عفانة، مؤيد. 2013، من أجل ترشيد الإعفاءات الجمركية للجمعيات الخيرية ولذوي الإعاقة، من إصدارات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).
- الموقع الإلكتروني للمعهد الفلسطيني للمالية العامة والضرائب <https://www.pffi.ps/ar>
- موازنة المواطن التفصيلية 2023، من إصدارات وزارة المالية والمعهد الفلسطيني للمالية العامة.
- القانون الأساسي الفلسطيني.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2024، تحليل أداء الموازنة العامة 2023، رام الله- فلسطين.
- هالة الشعيبي، بروتوكول باريس الاقتصادي، مراجعة الواقع التطبيقي، من إصدارات مركز أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، 2013.
- سلطة النقد الفلسطينية، الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل للسلطة الوطنية الفلسطينية (أساس نقدي) 1996-2023.
- رائد جلس، ورقة علمية: أزمة إيرادات المقاصة للسلطة الفلسطينية في سياقها السياسي وتداعياتها الاقتصادية، من منشورات مركز الزيتونة للدراسات، بيروت- لبنان، 2021.
- وكالة الأنباء الرسمية الفلسطينية «وفا»، إسرائيل تقتطع نحو 6,93 مليار شيكل من أموال المقاصة وترفض إعادتها، 18/8/2024، <https://wafa.ps/Pages/De-tails/101649>

المقابلات الفردية

- مقابلة خاصة مع السيد لؤي حنش، مدير عام ضريبة القيمة المضافة والجمارك والمكوس في وزارة المالية، آب 2024.
- مقابلة خاصة مع السيد عماد أبو صبحة، مدير عام ضريبة الدخل في وزارة المالية، آب 2024.
- مقابلة مع د. عزمي الشعبي، مستشار الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، ووزير سابق، ونائب سابق في المجلس التشريعي، وخبير في قضايا المالية العامة والحكم الرشيد، آب 2024.
- مقابلة مع أ. مسيف مسيف، الخبير الاقتصادي، والباحث في معهد أبحاث السياسات الاقتصادية «ماس»، آب 2024.
- مقابلة مع أ. لميس فرّاج، منسقة الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة في فلسطين، آب 2024.



22%

