



تقرير حول

## النظام الضريبي الفلسطيني

«العدالة الاجتماعية – إدارة مخاطر الفساد- العلاقة المالية مع إسرائيل»

سلسلة تقارير رقم 271



2023



دراسة حول:

**النظام الضريبي الفلسطيني**

**«العدالة الاجتماعية – إدارة مخاطر الفساد- العلاقة المالية مع إسرائيل»**

2023

AMAN  
Transparency Palestine



## الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

يتقدم ائتلاف أمان بالشكر الجزيل للباحث مؤيد عفانة لإعداده هذه الدراسة، وللدكتور عزمي الشعبي وفريق ائتلاف أمان لإشرافه ومراجعته وتحريره لها.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). النظام الضريبي الفلسطيني «العدالة الاجتماعية - إدارة مخاطر الفساد- العلاقة المالية مع إسرائيل». 2023. رام الله- فلسطين.

إن الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في الدراسة، ولا يتحمل أي مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الدراسة بعد نشرها.

## فهرس المحتويات

5	الملخص التنفيذي
7	المقدمة
7	هدف الدراسة
7	المنهجية
9	الفصل الأول
9	النظام الضريبي في فلسطين
9	- الإطار التشريعي للنظام الضريبي في فلسطين.
16	- خطط التنمية الوطنية وإستراتيجيات إدارة المال العام 2021-2023، و خطة الإصلاح 2022، والإصلاح الضريبي.
17	الفصل الثاني
17	تحليل كمّي مقارن للضرائب في فلسطين، وتصنيفاتها المختلفة
24	الفصل الثالث
24	قراء في النظام الضريبي
24	- أولاً: النظام الضريبي الفلسطيني والعدالة الاجتماعية.
30	- ثانياً: إدارة مخاطر الفساد في النظام الضريبي الفلسطيني.
34	- ثالثاً: العلاقة المالية ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل.
37	الفصل الرابع
37	الاستنتاجات والتوصيات
37	أولاً: الاستنتاجات
39	ثانياً: التوصيات
41	المراجع



## الملخص التنفيذي

هدفت هذه الدراسة إلى تحليل النظام الضريبي الفلسطيني، ومدى مساهمته في رفد الخزينة العامة، وأنواع الضرائب المختلفة، والتحليل الكمي لها، ومدى مساهمة كل منها في الإيرادات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وقراءة ذلك من منظور (العدالة الضريبية/ إدارة مخاطر الفساد المحتملة في النظام الضريبي/ العلاقة الاقتصادية بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل)، وقد تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي المقارن في إعداد هذه الدراسة، حيث تم من خلاله تحليل مختصر للتشريعات النازمة للضرائب في فلسطين، والخطط الوطنية وإستراتيجيات إدارة المال العام وخطة الإصلاح المالي، والموازنات العامة لأعوام 2021-2023، وتقارير الإنفاق الفعلي للأعوام 2021-2023، والتقارير والدراسات ذات الصلة، خاصة فيما يتعلق بالإيرادات الضريبية، ومدى مساهمتها في الخزينة العامة، من خلال محاور الدراسة المختلفة.

وقد خلصت الدراسة إلى جملة استنتاجات أهمها: أن الأولويات الإستراتيجية الوطنية لدورة التخطيط الإستراتيجي 2024-2029، تضمنت كلاً من أولوية الصمود المقاوم، والانفكاك عن الاحتلال، وتعزيز القاعدة الإنتاجية للاقتصاد الفلسطيني، والإصلاح الحكومي، وغيرها، الأمر الذي يتطلب نظاماً ضريبياً مستجيباً للعدالة الاجتماعية لتعزيز الصمود المقاوم، وإدارة مخاطر الفساد فيه؛ من أجل ضمان حوكمته بشكل كفاء، كما تضمنت خطط التنمية الوطنية وإستراتيجيات إدارة المال العام على جملة قضايا مالية، تهدف إلى تعزيز مبادئ الحوكمة في إدارة المال العام، ومن ضمنها الإيرادات الضريبية، من خلال تحديث التشريعات الضريبية، والاستجابة للعدالة الاجتماعية في النظام الضريبي، وإدارة مخاطر الفساد، وعلى الرغم من هذه التوجهات الواردة في الخطط الوطنية والإستراتيجية، إلا أن إنفاذها ما زال محدوداً، إضافة إلى أن النظام الضريبي الفلسطيني ما زال غير مكتمل الإطار التشريعي، كما أن الاعتماد على الإيرادات (المحلية أو عبر المقاصة) والتي تشكل الضرائب مكونها الأكبر، ارتفع بشكل دال خلال الأعوام 2021-2023، ويقابله انخفاض في المساعدات الخارجة المقدرة، كما أن الضرائب غير المباشرة تستحوذ على الكم الأكبر من الإيرادات الضريبية، كذلك فإن المكون الأكبر لمصادر الإيرادات الضريبية هي الإيرادات الضريبية عبر المقاصة، حيث بلغت (75 %) من إجمالي الإيرادات الضريبية، وهذه النسبة مرشحة للزيادة في ظل بيانات الميزان التجاري؛ مما يؤكد أهمية إدارة ملف العلاقة المالية مع إسرائيل بشكل شفاف وواضح، كما أن النظام الضريبي القائم لا يساهم في إعادة توزيع الثروة بما يكفل العدالة الضريبية، بل ويعمق من سطوة الضريبة العمياء على الفئات الفقيرة والمهمشة، وفي ظل عدم اكتمال الإطار التشريعي الناظم للضرائب في فلسطين، وتوفر مجالات يمكن أن تتوفر فيها فرص للفساد، وكم المخاطر المرتبطة بقضايا الضرائب من تهرب وتهريب ضريبي، وعدم سيطرة السلطة الفلسطينية على المعابر والحدود؛ توجد ضرورة لإعداد خطة لإدارة مخاطر الفساد في النظام الضريبي الفلسطيني، خاصة مع توافر فرص واحتمالات لفرص فساد في دورة النظام الضريبي الفلسطيني بحاجة إلى وقاية النظام الضريبي منها. كما أن العلاقة المالية بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل ينتاب ملفاتها عدم وضوح، وفقر في الشفافية والنشر والإفصاح.

وخرجت الدراسة بجملة توصيات أهمها: ضرورة إنفاذ ما ورد في الخطط الوطنية فيما يتعلق بإصلاح النظام الضريبي، وتعزيز حوكمته، واستجابته للعدالة الاجتماعية، من خلال: تشريعات حديثة ومتكاملة، وتعد بشكل تشاركي، والتحول نحو الأتمتة في النظام الضريبي، وضرورة التوسع الأفقي للوصول إلى مكلفين غير ملتزمين بالدفع، من أجل تعزيز الإيرادات الضريبية، وزيادة فعالية النظام الضريبي وكفاءته. كما أوصت الدراسة بضرورة إحداث تعديلات على النظام الضريبي الفلسطيني، ليكون أكثر استجابة للعدالة الاجتماعية، وتعديل قانون ضريبة الدخل، من خلال إضافة شرائح ضريبية جديدة للأفراد والشركات، مع نسب تصاعدية تبعا للدخل، ولتحقيق فلسفة النظم الضريبية بإعادة توزيع الثروة بشكل عادل، وضرورة إقرار قانون ضريبة القيمة المضافة، بما يضمن التدرج في نسب الضريبة تبعاً لمستوى السلعة أو الخدمة (أساسية أو كمالية)، إنفاذاً لمبادئ العدالة الاجتماعية، إضافة إلى ضرورة إعداد خطة عمل متكاملة لإدارة المخاطر، تشمل مخاطر الفساد في النظام الضريبي الفلسطيني،

ذلك أن الضرائب أضحت المكوّن الأكبر لإيرادات الخزينة العامة، وأثر فرص الفساد فيها كبير، إضافة إلى ضرورة العمل على شفافية العلاقة المالية بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل، لا سيما في ظل تشابك تلك العلاقة وتعدد مجالاتها، وأثرها الكبير في الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية، وضرورة العمل على تحصيل حقوق الشعب الفلسطيني الاقتصادية والمالية المغتصبة من قبل إسرائيل، من خلال حملة ضغط ومناصرة عالمية، تقوم على دراسة شاملة لكل مجالات العلاقة المالية بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل، كما أوصت الدراسة بتوصية أساسية تتضمن بضرورة انفتاح الحكومة الفلسطينية ووزارة المالية على المجتمع المحلي ومؤسساته المختلفة، والفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة والخبراء والمختصين في إدارة المال العام، وملف الضرائب، تبعاً لأهمية هذا الملف، وكون الإيرادات المحلية وعمادها الضرائب أضحت الممول الرئيس للموازنة العامة، لا سيما في إقرار التشريعات ذات العلاقة بالنظام الضريبي، إضافة إلى التشاركية مع المجتمع المدني في إدارة العلاقة المالية مع إسرائيل.

وكل هذه التوصيات لا تكفي وحدها لتحقيق أهدافها، إذا لم يرافقها بشكل مواز فعال العمل على إنهاء الاحتلال، ونيل الشعب الفلسطيني لحريته، وحقه في تقرير المصير بإقامة دولته المستقلة الكاملة السياسة القابلة للحياة، ليعيد صياغة علاقاته الاقتصادية مع الأطراف الأخرى بحرية وفقاً لمصالحه.

## المقدمة

تعمل الحكومة الفلسطينية على إعداد الخطة الوطنية للتنمية 2024-2029، والتي تتضمن إعداد خطط إستراتيجية قطاعية وعبر قطاعية متعددة للسنوات الست القادمة، وقد تضمنت منهجية التخطيط الإستراتيجي في دولة فلسطين التي تم إعدادها من خلال مكتب رئيس الوزراء، الأولويات الإستراتيجية الرئيسة التالية: الصمود المقاوم، الانفكاك عن الاحتلال، تدويل الصراع، تعزيز القاعدة الإنتاجية للاقتصاد الفلسطيني، تحسين الخدمات للمواطنين، الإصلاح الحكومي، تعزيز الرواية الوطنية<sup>1</sup>.

وبناء عليه فإن الصمود المقاوم أولوية رئيسة للحكومة في المرحلة القادمة، تتطلب بالضرورة تعزيز صمود المواطنين، وتعزيز الاقتصاد الوطني، من خلال نظام ضريبي يحقق العدالة الضريبية، والعمل على وقاية هذا النظام من مخاطر الفساد، ويحرص على حوكمة إدارته، خاصة في ظل تراجع الدعم الخارجي للموازنة العامة إلى أدنى مستوياته، وفي ظل الأزمة المالية التي تعصف بالسلطة الفلسطينية، وعدم نجاح السلطة الفلسطينية في خفض نفقاتها العامة من خلال خفض فاتورة الرواتب وأشباه الرواتب، أو لجم صافي الإقراض أو ترشيد التحويلات الطبية، حيث أضحى الإيرادات المحلية، التي تشكل الضرائب المكوّن الرئيس فيها، هي المورد الرئيس للإيرادات العامة، ومن هنا تلعب الضرائب بأنواعها المختلفة دوراً رئيساً في ردف الخزينة العامة، وتوفير الإيرادات اللازمة للنفقات المختلفة للسلطة الوطنية الفلسطينية. وتبعاً لأهمية الضرائب، ودورها المحوري كمورد رئيس للموازنة العامة؛ كانت هذه الدراسة التحليلية للنظام الضريبي الفلسطيني، ومبنى الضرائب، والإطار القانوني لها، وأنواعها، والتحليل الكمي لها، ومدى مساهمتها في الإيرادات العامة، وقراءة في النظام الضريبي من منظور (العدالة الضريبية/إدارة مخاطر الفساد /العلاقة مع إسرائيل).

## هدف الدراسة

تحليل النظام الضريبي الفلسطيني، ومدى مساهمته في ردف الخزينة العامة، وأنواع الضرائب المختلفة، والتحليل الكمي لها، ومدى مساهمة كل منها في الإيرادات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وقراءة ذلك من منظور (العدالة الضريبية/إدارة مخاطر الفساد المحتملة في النظام الضريبي/ العلاقة الاقتصادية بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل).

## منهجية إعداد الدراسة

تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي المقارن في إعداد هذه الدراسة، حيث تم من خلاله تحليل مختصر للتشريعات النازمة للضرائب في فلسطين، والخطط الوطنية وإستراتيجيات إدارة المال العام وخطة الإصلاح المالي، والموازنات العامة للأعوام 2021-2023، وتقارير الإنفاق الفعلي للأعوام 2021-2023، والتقارير والدراسات ذات الصلة، خاصة فيما يتعلق بالإيرادات الضريبية، ومدى مساهمتها في الخزينة العامة، من خلال محاور الدراسة المختلفة، والخروج باستنتاجات وتوصيات عملية علمية، من أجل تعزيز عدالة النظام الضريبي الفلسطيني، وإدارة مخاطر الفساد المحتملة فيه، وتعزيز شفافية العلاقة المالية والضريبية الفلسطينية الإسرائيلية.

1. منهجية التخطيط الإستراتيجي في دولة فلسطين- مكتب رئيس الوزراء، 2023، صفحة (9).



## الوثائق التي تم دراستها وتحليلها:

- الخطة الوطنية للتنمية 2023-2021 «الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال».
- إستراتيجية إدارة المال العالم 2023-2021.
- أجندة الإصلاح الحكومي 2022.
- دليل إعداد إستراتيجيات الوزارات والهيئات الحكومية دورة التخطيط الإستراتيجي للأعوام 2024 - 2029.
- منهجية التخطيط الإستراتيجي في دولة فلسطين، المعتمدة من مكتب رئيس الوزراء 2023.
- التشريعات الضريبية الفلسطينية، والأوامر العسكرية الإسرائيلية، والاتفاقيات الاقتصادية ذات الصلة.
- قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم (1) لسنة 1998م وتعديلاته.
- قانون الموازنة العامة 2021.
- قانون الموازنة العامة 2022.
- قانون الموازنة العامة 2023.
- تقرير الإنفاق الفعلي للموازنة العامة للعام 2021.
- تقرير الإنفاق الفعلي للموازنة العامة للعام 2022.
- تقرير الإنفاق الفعلي للموازنة العامة لنصف العام 2023.
- التقرير السنوي لسلطة النقد 2022.
- الدراسات والتقارير ذات الصلة، بما يشمل الدراسات والتقارير للمؤسسات الدولية والمحلية.

### - النظام الضريبي في فلسطين

يتألف النظام الضريبي الفلسطيني من نوعين من الضرائب: الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، حيث تشمل الضرائب المباشرة كل 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، ضريبة المشتريات/الإنتاج، ضريبة المحروقات، رسوم الجمارك والمكوس، وهي ضرائب يتحمل المستهلك النهائي التكاليف الإجمالية لها.

### - الإطار التشريعي للنظام الضريبي في فلسطين

على الرغم من أهمية الضرائب في كل الدول، ومن ضمنها فلسطين، إلا أن الإطار التشريعي للنظام الضريبي في فلسطين ما زال غير مكتمل، وهو خليط من مجموعة قوانين وتعليمات منذ العهد العثماني، وفترة الانتداب البريطاني، ومروراً 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 بالتالي:

1. قانون ضريبة الدخل وتعديلاته لعام 2011.
2. برتوكول باريس الاقتصادي.
3. 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.
4. أحكام عسكرية إسرائيلية ما زالت مطبقة حتى الآن، وخاصة المتعلقة بضريبة القيمة المضافة.

#### 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:

أ. من (1 حتى 40,000 شيكل) بنسبة (5 %).

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

ج. ما زاد عن ذلك بنسبة (15 %).

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

3. 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 فيطبق عليه أحكام هذا القرار بقانون، وكما ورد في الفقرة (2) من هذه المادة.

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

5. لمجلس الوزراء بتسيب 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 بأن 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 بإلغاء الشريحتين المقترحتين والاستعاضة عنهما بشريحة ضريبية رابعة بنسبة 20%<sup>2</sup>.

- 2014، تم إصدار قرار بقانون يحتوي على تعديلات محدودة على القانون الأصلي<sup>3</sup>، 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، والدفوعات النقدية وأسهم البورصة<sup>4</sup>.

- 2015، إصدار قرار بقانون يحتوي على تعديلات محدودة على القانون الأصلي<sup>5</sup>، 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:

أ. من (1) حتى (75.000) شيكل بنسبة (5%).

ب. من (75.001) حتى (150000) شيكل بنسبة (10%).

ج. ما زاد عن ذلك بنسبة (15%)

كما 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 الفلسطيني بحيث تخضع لنسبة (20%).

- 2016، إصدار قرار بقانون يحتوي على تعديلات محدودة على القانون الأصلي<sup>6</sup>، تركزت في استحداث إعفاءات من ضريبة الدخل على النشاط الزراعي.

2. عبد الكريم، د. نصر وآخرون (2018) «تقرير مؤشر العدالة الضريبية» من إصدارات مؤسسة مفتاح، صفحة (19).

3. قرار بقانون رقم (4) لسنة 2014م، بشأن تعديل القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل.

4. عبد الكريم، د. نصر وآخرون (2018) «تقرير مؤشر العدالة الضريبية» من إصدارات مؤسسة مفتاح، صفحة (20).

5. قرار بقانون رقم (5) لسنة 2015م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م.

6. قرار بقانون رقم (14) لسنة 2016م، بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م وتعديلاته.

بلغت قيمة إيرادات ضريبة الدخل في العام 2022، (1,132.3) مليون شيكل، إن كان من خلال الإيرادات المحلية أو عبر إيرادات المقاصة، أي ما نسبته (7.4 %) من إجمالي الإيرادات الضريبية<sup>7</sup>.

## - 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<sup>8</sup>. تقوم وزارة المالية بتحصيل هذه الضريبة، وتحوّل 90 % من المبلغ للهيئات المحلية، بينما تحتفظ وزارة المالية بنسبة 10 % . وفي العام 2022، تم منح بعض البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك بشكل مباشر<sup>9</sup>. علماً أنه توجد إشكاليات تتعلق بضريبة الأملاك ما بين وزارة المالية والهيئات المحلية، بسبب عمليات التقاص التي تقوم بها وزارة المالية للأموال المستحقة للهيئات المحلية بدل ديون سابقة متراكمة.

بلغت قيمة إيرادات ضريبة الأملاك الموردة للخبزينة العامة في العام 2022، (16.5) مليون شيكل، في حين أن حصة الهيئات المحلية من إيرادات ضريبة الأملاك بلغت (141.0) مليون شيكل<sup>10</sup>.

## - ضريبة التربية والتعليم، (ضريبة المعارف)

ضريبة المعارف هي ضريبة أقرت بموجب قانون أردني، إبان 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 الصافي<sup>11</sup>. ومع احتلال إسرائيل للضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية عام 1967، أقيمت على نظام ضريبة المعارف، ورفعت نسبة الاقتطاع إلى 7 % بموجب قرار «امر عسكري» صادر عن قائد منطقة الضفة الغربية في الجيش الإسرائيلي عام 1978<sup>12</sup>، وقد تطرق قانون التربية والتعليم الفلسطيني الذي أقر في العام 2017، لضريبة المعارف من خلال المادة رقم (48)<sup>13</sup>. وتم إقرار نظام خاص بـضريبة المعارف «التربية والتعليم»، في العام 2021<sup>14</sup>، والتي أقيمت على نسبة الضريبة تبعاً للأحكام السارية سابقاً.

يلاحظ من العرض السابق أن الضرائب المباشرة حظيت بحرية نسبية من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية في إقرارها، وإن كان ما زال هناك تقادم كبير لتشريعات أخرى مثل الخاصة بـضريبة الأملاك.

7. تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2023/1/29 جدول رقم (4).

8. قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية، قانون رقم (11) لسنة 1954 وتعديلاته.

9. قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته رقم (168) بتاريخ 2022/7/25، بخصوص منح بعض البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك بشكل مباشر.

10. تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2023/1/29 جدول رقم (4).

11. نظام رقم (1) لسنة 1956، نظام ضريبة المعارف، المادة رقم (2).

12. الأمر رقم (753) الصادر عن قائد منطقة الضفة الغربية في الجيش الإسرائيلي، 1978.

13. قرار بقانون رقم (8) لسنة 2017م، بشأن التربية والتعليم العام، مادة رقم (48).

14. نظام ضريبة التربية والتعليم، رقم (24) لسنة 2021م

## - ضريبة القيمة المضافة

هي ضريبة غير مباشرة على الاستهلاك، تُفرض على السلع والخدمات التي يتم توريدها في كل مرحلة من مراحل سلسلة التوريد، والمستهلك النهائي هو من يتحمل تكلفة هذه الضريبة. تقوم الأعمال والشركات المسجلة في الضريبة باحتسابها وتحصيلها لصالح الحكومة، وهي ضريبة عمياء، تُفرض 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، وبناء عليه فإن ضريبة القيمة المضافة هي ضريبة متتالية تُفرض 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 قبل 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<sup>15</sup>، وحالياً تبلغ نسبة ضريبة القيمة المضافة في الأراضي الفلسطينية 16%، وهي في إسرائيل 17%.

علماً بأن الإعفاء من ضريبة القيمة المضافة ينطبق فقط على إنتاج المحاصيل الزراعية والمعاملات التجارية المنفذة من قبل 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، وعن الأوامر العسكرية الصادرة بالخصوص، ولكن لغاية إعداد هذه الدراسة، لم يتم إقرار القانون.

بلغت قيمة إيرادات ضريبة القيمة المضافة في العام 2022، (4,217.2) مليون شيكل، من خلال الإيرادات المحلية، وإيرادات المقاصة، أي ما نسبته (27.5%) من إجمالي الإيرادات الضريبية<sup>16</sup>.

## - 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 المستهلكون النهائيون<sup>17</sup>.

بلغت قيمة إيرادات ضريبة المشتريات في العام 2022، (5.2) ملايين شيكل<sup>18</sup>.

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

16. تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2023/1/29 جدول رقم (4).

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

18. تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2023/1/29 جدول رقم (4).

## - 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 1962<sup>19</sup>، 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 يأتي:

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.

ب. 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.

ت. إذا كان مستوى البنزين المصري يتطابق مع شروط الفقرة الفرعية «أ» أعلاه، سيتم السماح باستيراد البنزين المصري أيضاً.<sup>20</sup>

بلغت قيمة إيرادات ضريبة المحروقات في العام 2022، (3,364.5) مليون شيكل، وذلك عبر إيرادات المقاصة، أي ما نسبته (21.9 %) من إجمالي الإيرادات الضريبية<sup>21</sup>.

19. جابر، فراس (2018) «الضرائب الاستعمارية في فلسطين»، مرصد السياسات الاقتصادية والاجتماعية، صفحة (63).

20. بروتوكول باريس الاقتصادي، البند رقم (12).

21. تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2023/1/29 جدول رقم (4).

## - 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<sup>22</sup>. وقد أعدت السلطة الفلسطينية مشروعاً لقانون الجمارك في العام (2022)، ولكن لغاية إعداد هذه الدراسة لم يتم إقرار هذا القانون.

بلغت قيمة إيرادات الجمارك والمكوس في العام 2022، (6,615.4) مليون شيكل، وذلك عبر الإيرادات المحلية وعبر إيرادات المقاصة، أي ما نسبته (43.1%) من إجمالي الإيرادات الضريبية<sup>23</sup>.

يلاحظ من العرض السابق أن الإطار التشريعي للضرائب غير المباشرة غير مكتمل بعد، وهو مزيج من عدة تشريعات من فترات زمنية سابقة، وتفتقد لتشريع فلسطيني عصري، إضافة إلى كون معظم تلك الضرائب مرتبطة ببروتوكول باريس الاقتصادي مع إسرائيل. كما يلاحظ أن المكوّن الأكبر للإيرادات الضريبية يأتي من خلال الضرائب غير المباشرة.

خطط التنمية الوطنية وإستراتيجيات إدارة المال العام 2021-2023، وخطة الإصلاح 2022، والإصلاح الضريبي تضمنت خطط التنمية الوطنية وإستراتيجيات 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<sup>24</sup>. أما الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023، فقد نصت على الهدف الإستراتيجي الثالث: الإيرادات العامة محصلة بكفاءة وفعالية وعدالة<sup>25</sup>. وتضمنت النتائج المرجوة من إنفاذ الهدف الإستراتيجي 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 القوانين والتشريعات وتطويرها؛ 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، القطاع الزراعي، القطاع السياحي). يرافق ذلك تفعيل الالتزام والامتثال الضريبي، ودراسة قضايا العدالة الاجتماعية في النظام الضريبي.
- حماية المجتمع من عمليات التهريب التي تهدد أمنه وسلامته<sup>26</sup>.

22. عبد الكريم، د. نصر وآخرون (2018) «تقرير مؤشر العدالة الضريبية» من إصدارات مؤسسة مفتاح، صفحة (33).  
23. تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2023/1/29 جدول رقم (4).  
24. الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال)، صفحة 70.  
25. الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023، صفحة (24).  
26. الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023، صفحة (84).

علماً بأن الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023 وضعت هدفاً تجاه مكافحة التهرب والتهريب الضريبي والجمركي والبسط الأفقي، وقد تضمن الهدف:

1. ضبط المكلفين غير المسجلين وتسجيلهم ضريبياً (البسط الأفقي)، ودراسة واستخدام مبادئ العدالة الضريبية المبنية على النوع الاجتماعي.
2. تعزيز التنسيق مع الضابطة الجمركية وتوجيه جهودهم للحد من انتشار ظاهرة التهرب الضريبي، مع دراسة أثر النوع الاجتماعي في هذه الظاهرة، وكيفية علاجه.
3. توسيع نشاط مراكز الفحص والتدقيق الضريبي والجمركي لإجراء فحص متزامن وشامل لنشاط المكلف.
4. إنشاء دائرة إدارة مخاطر ضريبية.
5. بناء معايير فعالة لاستهداف ملفات للفحص.
6. توسيع قاعدة السلع المستهدفة بناءً على معايير المخاطر.
7. إلزام المكلفين باستخدام ماكينة التسجيل النقدي - Cashier.
8. إلزام أصحاب محطات المحروقات باستخدام الماكينات التي تصدر فواتير تلقائية عند التعبئة.
9. تنفيذ الخطة الخاصة لتنظيم قطاع التبغ والتي تسهم في رفع الإيرادات ومنع التهرب والتهريب.
10. خفض المديونية الضريبية.
11. إعداد إستراتيجيات لتقليل الفاقد من عائدات المقاصة.
12. استخدام أسلوب التقدير والتدقيق الضريبي المبني على إدارة المخاطر في ضريبة الدخل.
13. تفعيل إجراءات الجباية والتحصيل الجبري في ضريبة الدخل.
14. 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).

وكذلك 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 أضرارها<sup>27</sup>.

27. الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023، صفحة (128).



## - أجددة الإصلاح 2022

تضمنت هذه الأجددة إصلاح النظام الضريبي الفلسطيني وتطبيقه، وبخاصة 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<sup>28</sup>.

تضمنت خطط التنمية الوطنية وإستراتيجيات إدارة المال العام 2021-2023، وخطة الإصلاح المالي والإداري على جملة قضايا مالية، تهدف إلى تعزيز مبادئ الحوكمة في إدارة المال العام، ومن ضمنها الإيرادات الضريبية، من خلال تحديث التشريعات الضريبية، والاستجابة للعدالة الاجتماعية في النظام الضريبي، وإدارة مخاطر الفساد، وتحديث الإجراءات الضريبية وتوظيف التكنولوجيا فيها، وعلى الرغم من هذه التوجهات الواردة في الخطط الوطنية والإستراتيجية، إلا أن إنفاذها ما زال محدوداً.

28. أجددة الإصلاح، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، 2022، صفحة (21).

### - تحليل كمي مقارنة للضرائب في فلسطين، وتصنيفاتها المختلفة

تبعاً لبيانات الموازنة العامة في السنوات الثلاث الأخيرة 2021-2023، فإن الاعتماد على الإيرادات الذاتية، بشقيها المحلية وعبر المقاصة، والتي تشكل الضرائب مكوّنها الأكبر، قد ازداد عامًا بعد عام، لا سيما مع تراجع الدعم الخارجي. والجدول المرفق رقم (1) يُظهر إجمالي الإيرادات المقدرة، بشقيها المحلية وعبر المقاصة، والمساعدات الخارجية المقدرة.

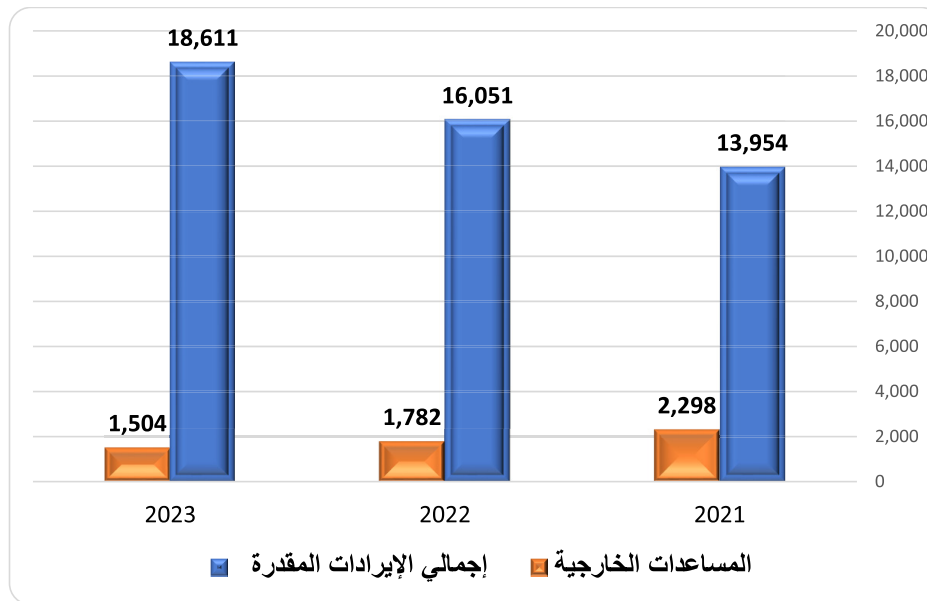
#### جدول رقم (1)

إجمالي الإيرادات المقدرة، بشقيها المحلية وعبر المقاصة، والمساعدات الخارجية، المقدرة بالمليون شيكل

الموازنة	إجمالي الإيرادات	المساعدات الخارجية
2021 <sup>29</sup>	13,954	2,298
2022 <sup>30</sup>	16,051	1,782
2023 <sup>31</sup>	18,611	1,504

#### شكل رقم (1)

إجمالي الإيرادات المقدرة، بشقيها المحلية وعبر المقاصة، والمساعدات الخارجية، المقدرة بالمليون شيكل



29. قرار بقانون رقم (12) لسنة 2021 م، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2021م.

30. قرار بقانون رقم (19) لسنة 2022 م، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022م.

31. قرار بقانون رقم (13) لسنة 2023 م، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2023م.

حيث يلاحظ من الجدول والشكل أعلاه، أن الاعتماد على الإيرادات (المحلية أو عبر المقاصة) التي تشكّل الضرائب مكونها الأكبر، قد ارتفع بشكل واضح خلال الأعوام 2021-2023، ويقابله انخفاض في المساعدات الخارجية المقدرة، فقد بلغت النسبة بين الإيرادات المتوقعة محلياً أو عبر المقاصة مع المساعدات الخارجية المتوقعة من (1:6) في العام 2021 إلى (1:9) في العام 2022، وإلى أكثر من (1:12) في العام 2023. أي أن الاعتماد على الإيرادات المحلية أو عبر المقاصة، مقابل المساعدات الخارجية تضاعف بشكل كامل في السنوات الثلاث الأخيرة.

## - نسبة إيرادات الضرائب من إجمالي الإيرادات في الأعوام 2021-2021، ونصف العام 2023

تبعاً لتقارير الإنفاق الفعلي للأعوام 2021-2022، ولغاية نصف العام 2023، فإن إيرادات الضرائب من إجمالي الإيرادات في الأعوام 2021-2022، ونصف العام 2023، 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 2021-2022، ونصف العام 2023 بالمليون شيكل

الموازنة	صافي الإيرادات الضريبية	الإيرادات غير الضريبية	الإجمالي
322021	12,414	1,300	13,714
332022	14,679	1,538	16,217
342023	8,099	726	8,825

البيانات للعام 2023، هي فقط لنصف العام؛ لأن العام المالي 2023، لم ينتهِ بعد لغاية إعداد هذه الدراسة.

### جدول رقم (3)

نسبة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية من إجمالي الإيرادات في الأعوام 2021-2022، ونصف العام 2023

الموازنة	2021	2022	2023
صافي الإيرادات الضريبية	% 90.5	%90.5	% 91.8
الإيرادات غير الضريبية	% 9.5	%9.5	% 8.2

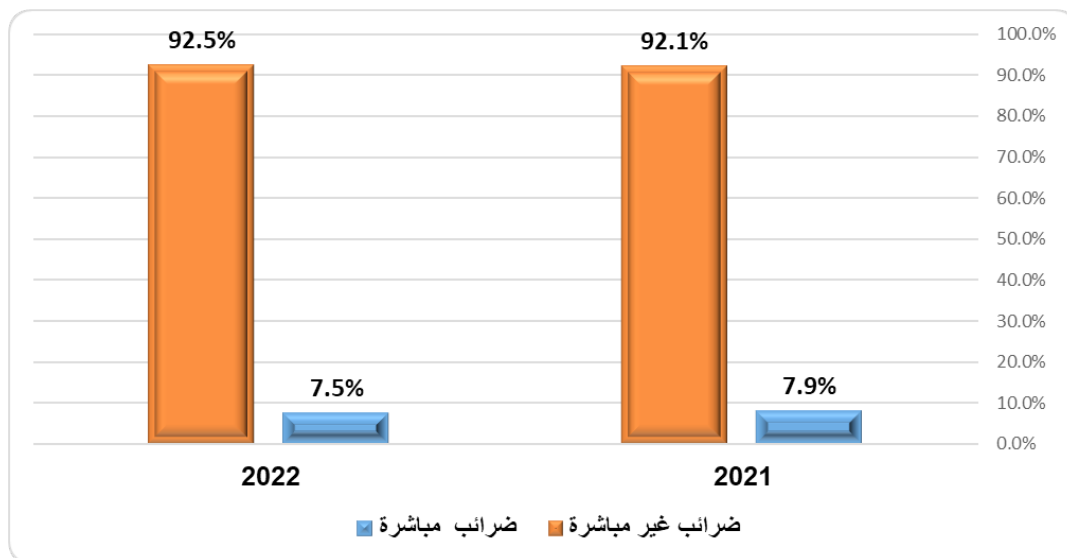
32. تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2022/2/2 جدول رقم (4).

33. تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2023/1/29 جدول رقم (4).

34. تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر حزيران 2023، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2023/7/31 جدول رقم (4).

## شكل رقم (2)

نسبة الإيرادات الضريبية وغير الضريبية من إجمالي الإيرادات في الأعوام 2021-2022، ونصف العام 2023



حيث يلاحظ من الجدولين رقم (2+3) والشكل رقم (2)، أن إيرادات الضرائب تشكل المكوّن الأكبر لإيرادات الخزينة العامة، ونسبة تفوق الـ (90%) من إجمالي الإيرادات، ويلاحظ أن تلك النسبة تزداد بالمقارنة ما بين السنوات الثلاث 2021-2023.

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

## - إيرادات الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة في فلسطين

تبعاً لبيانات الإنفاق الفعلي الصادرة عن وزارة المالية، خلال الأعوام 2021، 2022، فقد استحوذت الضرائب غير المباشرة (القيمة المضافة، المحروقات، الجمارك) على حوالي الأغلبية العظمة من الإيرادات الضريبية، كما يظهر في الجدول رقم (4) المرفق:

### جدول رقم (4)

إيرادات الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة في فلسطين 2021-2022 - بالمليون شيكل

الموازنة	ضرائب مباشرة	ضرائب غير مباشرة	إجمالي الإيرادات الضريبية
<sup>35</sup> 2021	997.5	11,552.6	12,550.1
<sup>36</sup> 2022	1,148.8	14,193.5	15,342.3

35. تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2022/2/2 جدول رقم (4).  
36. تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2023/1/29 جدول رقم (4).

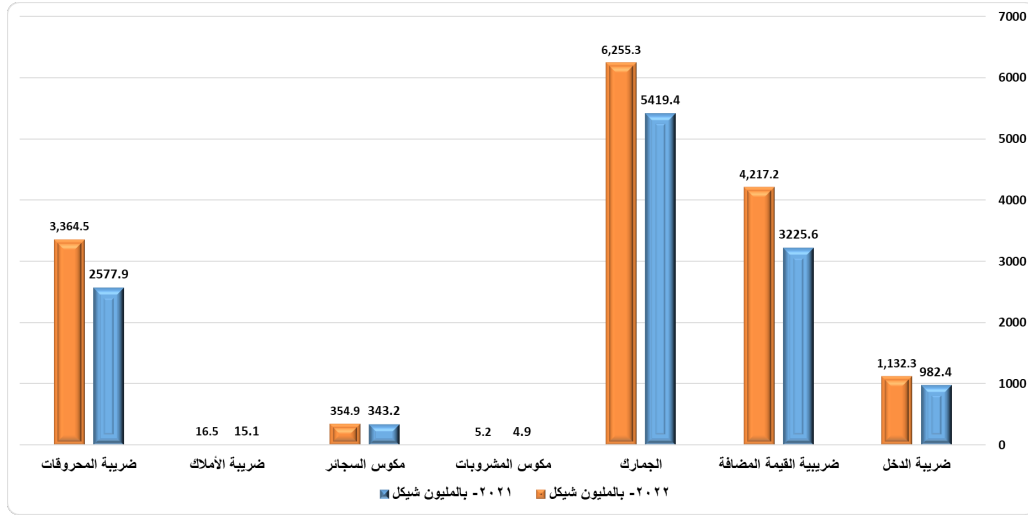
### جدول رقم (5)

نسبة إيرادات الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة في فلسطين 2021-2022

الموازنة	ضرائب مباشرة	ضرائب غير مباشرة
2021	% 7.9	% 91.1
2022	% 7.5	% 92.5

### شكل رقم (3)

نسبة إيرادات الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة في فلسطين 2021-2022



يلاحظ من الجدولين رقم (4+5) والشكل رقم (3) أن الضرائب غير المباشرة تستحوذ على الكم الأكبر من الإيرادات الضريبية، في حين أن الضرائب المباشرة (الدخل، الأملاك) تشكّل أقل من 8% من إجمالي الإيرادات الضريبية.

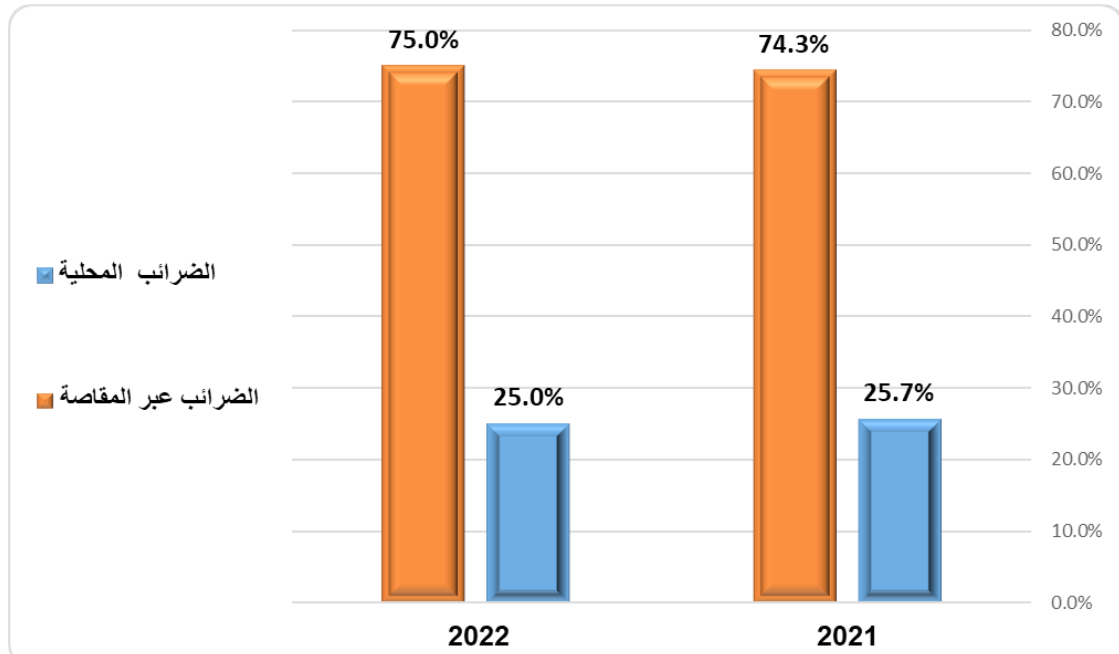
جدول رقم (6)

توزيع الإيرادات الضريبية المقارنة 2021-2022 - بالمليون شيكل

بالمليون شيكل 2022	بالمليون شيكل 2021	الإيرادات الضريبية
1,132.3	982.4	ضريبة الدخل
4,217.2	3225.6	ضريبة القيمة المضافة
6,255.3	5419.4	الجمارك
5.2	4.9	مكوس المشروبات
354.9	343.2	مكوس السجائر
16.5	15.1	ضريبة الأملاك
3,364.5	2577.9	ضريبة المحروقات
-3.6	-18.4	ضريبة الشراء
<b>15,342.3</b>	<b>12,550.1</b>	<b>المجموع</b>

شكل رقم (4)

توزيع الإيرادات الضريبية المقارنة 2021-2022 - بالمليون شيكل



يلاحظ من الجدول رقم (6) والشكل رقم (4) أن أعلى الإيرادات الضريبية تأتي من خلال الجمارك، ومن ثم ضريبة القيمة المضافة، وبعدها ضريبة المحروقات، وجميعها ضرائب غير مباشرة.

37. تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2022/2/2 جدول رقم (4).  
38. تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2023/1/29 جدول رقم (4).

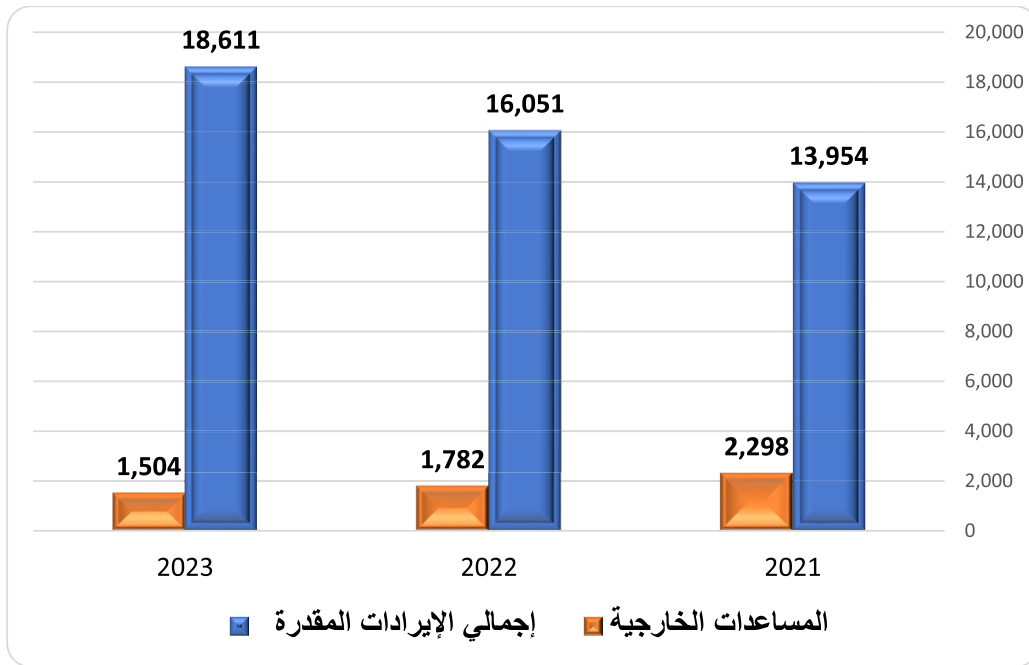
جدول رقم (7)

توزيع الإيرادات الضريبية تبعاً لمصدرها (محلياً، أو عبر المقاصة) 2021-2022 / بالمليون شيكل

إجمالي الإيرادات الضريبية	الضرائب عبر المقاصة	الضرائب المحلية	العام
12,550.1	9,328.7	3,221.4	2021
15,342.3	11,502.0	3,840.3	2022

شكل رقم (5)

نسب الإيرادات الضريبية تبعاً لمصدرها (محلياً، أو عبر المقاصة) 2021-2022 / بالمليون شيكل



يلاحظ من الجدول رقم (7) والشكل رقم (5) أن المكوّن الأكبر لمصادر الإيرادات الضريبية هو الإيرادات الضريبية عبر المقاصة، فقد بلغت (75%) من إجمالي الإيرادات الضريبية، وهذه النسبة مرشحة للزيادة في ظل بيانات الميزان التجاري، وزيادة الاعتماد على عمليات الاستيراد للسلع أو لمدخلات الإنتاج على حد سواء من الخارج أو من إسرائيل.

## جدول رقم (8)

تصنيف الإيرادات الضريبية تبعاً لمصدرها ونوعها في العام 2022 - بالمليون شيكل<sup>39</sup>

المجموع	الإيراد	نوع إيرادات المقاصة	الإيراد	نوع الإيرادات المحلية
1,132.3	194.0	ضريبة الدخل	938.3	ضريبة الدخل
4,217.2	2,795.2	ضريبة القيمة المضافة	1,422.0	ضريبة القيمة المضافة
6,255.3	5,151.9	الجمارك	1,103.4	الجمارك
5.2	0.0		5.2	مكوس المشروبات
354.9	0.0		354.9	مكوس السجائر
16.5	0.0		16.5	ضريبة الأملاك
3,364.5	3,364.5	ضريبة المحروقات	0.0	
-3.6	-3.6	ضريبة الشراء	0.0	
15,342.3	11,502.0		3,840.3	المجموع

حيث يلاحظ من خلال الجدول رقم (8) أن ضريبة القيمة المضافة تشكل أكبر نسبة من الإيرادات الضريبية المحلية، في حين شكلت الجمارك أكبر نسبة من الإيرادات الضريبية عبر المقاصة، تليها ضريبة المحروقات، وهي جميعها ضرائب غير مباشرة، يتحملها المستهلك.

## - الميزان التجاري

يعاني الميزان التجاري الفلسطيني من عجز مزمن، مرتبط بدرجة أساسية بالمعيقات والقيود الإسرائيلية المفروضة على حركة التجارة الخارجية، ولا سيما السلعية منها، فضلاً عن تعرضه لتشوهات هيكلية تتزايد من سنة إلى أخرى. فقد ارتفع العجز في الميزان التجاري خلال العام 2022، بنحو 34.1% مقارنة مع العام السابق، ليصل إلى حوالي 9.3 مليارات دولار، أو ما نسبته 48.8% من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة مع 38.4% في العام 2021، ويعتبر العجز في الميزان التجاري المسبب والمحرك الرئيس لعجز الحساب الجاري، والذي يعكس اتجاهًا عامًا للميزان التجاري منذ عقود مضت، في ظل تضخم الواردات، لا سيما السلعية، بشكل متسارع، مقابل تزايد أقل في حجم الصادرات، التي لا تشكل في أحسن الأحوال أكثر من ثلث الواردات. كما يُظهر هذا العجز أيضاً مواطن الضعف في الاقتصاد الفلسطيني وعدم قدرته على تلبية أهم احتياجاته الأساسية؛ الأمر الذي يدفعه إلى اللجوء نحو الخارج لتوفير هذه الاحتياجات، وتحديدًا من إسرائيل التي تُغرق السوق الفلسطيني بسلعها وتسمح لها بالتدفق الحر داخله، وفي الوقت نفسه تُعيق نفاذ الصادرات الفلسطينية إلى الأسواق الخارجية<sup>40</sup>.

من خلال العرض السابق، فإن مؤشرات بيانات الميزان التجاري، تشير إلى ازدياد الاعتماد على إيرادات المقاصة بأنواعها المختلفة؛ مما يؤكد أهمية إدارة ملف العلاقة المالية مع إسرائيل بشكل شفاف وواضح، والحد من قرصنة الاحتلال لأموال الشعب الفلسطيني، من خلال خطة عمل متكاملة.

وكان ائتلاف أمان قد أعد دراسات سابقة حول إشكاليات العلاقة المالية ما بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل، ومن ضمنها مجموعة أوراق عمل حول التهريب والتهريب الجمركي والضريبي، والتسرب المالي<sup>41</sup>.

39. تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2023/1/29 جدول رقم (4).

40. التقرير السنوي لسلطة النقد الفلسطينية للعام 2022، صفحة (30).

41. ملخص لأوراق العمل حول: التهريب الضريبي، من إصدارات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» 2017.



### - قراءة في النظام الضريبي من منظور (العدالة الضريبية/إدارة مخاطر الفساد/ العلاقة مع إسرائيل)

#### \* أولاً: النظام الضريبي الفلسطيني والعدالة الاجتماعية

من خلال التحليل الكمي السابق، يُلاحظ أن النظام الضريبي الفلسطيني يتنافى والعدالة الاجتماعية؛ لأن الضرائب غير المباشرة تشكل الغالبية العظمى من الإيرادات الضريبية في فلسطين، بنسبة وصلت إلى (92.5%) من إجمالي الإيرادات الضريبية، وهي ضرائب يتحملها المستهلك، فضريبة القيمة المضافة (VAT) على سبيل المثال هي 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 السلعة الضرورية أو السلعة الكمالية بالمطلق، فكل سلعة تخضع للضريبة المضافة بذات النسبة.

ومقارنة مع دول أخرى، يختلف نظام ضريبة القيمة المضافة المطبق لدى السلطة الوطنية الفلسطينية ولدى إسرائيل عن قوانين الدول الأخرى وأنظمتها، فقد 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 أو الخدمة. ونظام ضريبة «القيمة المضافة» المطبق في فلسطين، لا يلي مبادئ العدالة الضريبية؛ ذلك أنه لا يفرق بين غني ولا فقير، ولا يميز بين السلع أو الخدمات إن كانت ضرورية أو كمالية، وهي حالياً في فلسطين بنسبة ثابتة (16%). علماً بأنه توجد بعض الاستثناءات المحدودة الخاصة بمدخلات الإنتاج الزراعي والحيواني، من خلال الاسترداد الضريبي، والذي يعاني من تعقيدات جمّة، وإعفاءات لمركبات ذوي الإعاقة والجمعيات الخيرية.

وكذا الأمر بالنسبة لضريبة المحروقات، التي تفرض عليها ضرائب ثابتة تصل إلى حوالي (68%) من السعر النهائي للمستهلك<sup>42</sup>. ويدفع تلك الضرائب كل من يستخدم مشتقات المحروقات، على اختلاف مستوى دخله، سواء أكان من الفئات الفقيرة والمهمشة أم من الفئات الثرية.

أما ضريبة الدخل، وهي أهم الضرائب المباشرة، وهي ضريبة أكثر عدالة؛ كونها تفرض على دخل المكلف، ولا تُرحّل على المواطن. وعلى الرغم من أهميتها فإنها في فلسطين محدودة الإيرادات، وتشكل حوالي (7%) من الإيرادات الضريبية، وهذا يتنافى ومبادئ العدالة الاجتماعية. خاصة وأن ضريبة الدخل الشخصي في فلسطين، وضمن تعديلات قانون ضريبة الدخل، قد انكمشت إلى 3 شرائح فقط، وهي: (5% / 10% / 15%)، أما الشركات فنسبة ضريبة الدخل (15%) فقط، باستثناء الشركات الاحتكارية التي تصل ضريبة الدخل فيها إلى (20%). وهو أمر يتعارض مع العدالة الاجتماعية، وتفترق لمبدأ التصاعدية، وخارج السياق العالمي المعمول به في احتساب شرائح ضريبة الدخل، والتي تتدرج تصاعدياً لعدة شرائح تصل إلى (5-7) شرائح، وتصل نسب ضريبة الدخل إلى حوالي (50%)، فمثلاً في منطقة اليورو تصل ضريبة الدخل إلى حوالي (40%) وفي البلدان العربية المجاورة مثل مصر<sup>43</sup> والأردن تصل إلى (25-35%)، وفي إسرائيل تصل ضريبة الدخل إلى حوالي (50%)، وضمن سبعة شرائح تتدرج من (10%/ 14%/ 20%/ 31%/ 35%/ 47%/ 50%)<sup>44</sup>

42. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2017. الهيئة العامة للبتروول بين الواقع والمأمول. رام الله- فلسطين، صفحة (15).

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

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

## مقارنة الشرائح الضريبية في قانون ضريبة الدخل الفلسطيني والأردني

القانون الأردني <sup>45</sup>	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 أنه من أسباب انخفاض إيرادات ضريبة الدخل، أحكام قانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني<sup>45</sup>. والذي عادة ما تستفيد منه الشركات الكبيرة، وليس الشركات الصغيرة.

علما بأن إستراتيجية إدارة المال العام 2021-2023، نصت على إدارة المال العام بشكل يستجيب لقضايا النوع الاجتماعي<sup>46</sup>، ونصت أيضا 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<sup>47</sup>.

النظام الضريبي القائم لا يُسهم في إعادة توزيع الثروة بما يكفل العدالة الضريبية، بل ويعمق من سطوة الضريبة العمياء على الفئات الفقيرة والمهمشة؛ الأمر الذي لا يُسهم بتعزيز صمود المواطنين، ولا سيما الفئات الفقيرة والمهمشة. كما أن قانون ضريبة الدخل المعتمد حاليا غير مستجيب لقضايا العدالة الضريبية؛ كونه ضغط شرائح المكلفين في 3 شرائح فقط، واعتمد للشركات نسبة موحدة 15 % عدا الشركات الاحتكارية والتي تصل نسبة ضريبتها إلى 20 %<sup>48</sup>. وهو لا يتناغم وما ورد في إستراتيجية إدارة المال العام 2021-2023.

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

46. الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023، صفحة (103).

47. الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023، صفحة (128).

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

## ثانياً: إدارة مخاطر الفساد في النظام الضريبي الفلسطيني

في ظل تراجع الدعم الخارجي للخزينة العامة، وتوقع استمرار هذا التراجع في ظل قراءة المشهد العالمي والعربي الخاص بدعم الشعب الفلسطيني والخزينة العامة، وفي ظل كون الإيرادات الضريبية هي المكوّن الأكبر والرئيس لإيرادات الخزينة العامة، والمورد الأكثر استدامة لرفد الخزينة العامة؛ فإنه من الضروري تحصين النظام الضريبي من إدارة مخاطر الفساد، علماً بأن الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023، وضعت هدفاً تجاه مكافحة التهرب والتهريب الضريبي والجمركي والبسط الأفقي، وتضمن الهدف:

- إنشاء دائرة إدارة مخاطر ضريبية.
- ضبط المكلفين غير المسجلين وتسجيلهم ضريبياً (البسط الأفقي)، ودراسة مبادئ العدالة الضريبية المبنية على النوع الاجتماعي واستخدامها.
- تعزيز التنسيق مع الضابطة الجمركية وتوجيه جهودهم للحد من انتشار ظاهرة التهرب الضريبي، مع دراسة أثر النوع الاجتماعي في هذه الظاهرة وكيفية علاجها.
- توسيع نشاط مراكز الفحص والتدقيق الضريبي والجمركي لإجراء فحص متزامن وشامل لنشاط المكلف.
- توسيع قاعدة السلع المستهدفة بناءً على معايير المخاطر.
- تنفيذ الخطة الخاصة لتنظيم قطاع التبغ والتي تسهم في رفع الإيرادات ومنع التهرب والتهريب.
- إعداد إستراتيجيات لتقليل الفاقد من عائدات المقاصة.
- استخدام أسلوب التقدير والتدقيق الضريبي المبني على إدارة المخاطر في ضريبة الدخل<sup>49</sup>.

وهذا التقرير لا يستهدف معالجة جوانب الفساد وجرائمه بشكل عام، والتي تترافق مع ضعف نزاهة الحكم لضعف قيم النزاهة لدى المسؤولين الكبار، أو ضعف إجراءات شفافية العمل العام، أو عدم وجود فاعلية لنظم المساءلة، أو تشريعات رادعة، أو عدم استقلالية وفاعلية أجهزة الدولة الرقابية والتي تتيح فرص الإفلات من العقاب، وإنما القاء الضوء على فرص الفساد الممكنة؛ من أجل إدارة مخاطر الفساد.

في مقابلة خاصة مع أ. لؤي حنش الوكيل المساعد لشؤون ضريبة القيمة المضافة والجمارك والمكوس في وزارة المالية، أشار إلى استحداث وإنشاء دائرة إدارة مخاطر ضريبية، ودمجها في هيكلية وزارة المالية، وتحديد مهامها والوصف الوظيفي لها، والمواصفات الوظيفية، ويتم حالياً اعتماد نظام خاص بها، وعملها سيكون لإدارة المخاطر في كافة أنواع الضرائب المباشرة وغير المباشرة، أي ستعمل مع عدة إدارات عامة في الوزارة<sup>50</sup>.

49. الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023، صفحة (125).

50. مقابلة خاصة مع أ. لؤي حنش الوكيل المساعد لشؤون ضريبة القيمة المضافة والجمارك والمكوس في وزارة المالية، تشرين أول 2023.

## - المجالات الهامة لإدارة مخاطر الفساد في النظام الضريبي

### المجال الأول: إدارة مخاطر الفساد في ضريبة الدخل

سيقتصر البحث على تحديد فرص الفساد في مجال الإجراءات والقرارات التي يتخذها المسؤولون بشكل عام، ولا يستهدف هذا المدخل إلى وضع الإجراءات العلاجية، أو تحديد الأولويات، أو مدى خطورة هذه الفرص، والتي سيتم لاحقاً العمل عليها، بالتعاون والعمل مع مسؤولي دائرة إدارة المخاطر الضريبية في وزارة المالية والشركاء الآخرين. سيتم تتبع مخطط دورة العمل في ضريبة الدخل، والمحطات المهمة؛ من أجل رصد فرص الفساد وتحديد مخاطره، من أجل العمل على إدارتها من قبل الدوائر المختصة للتقليل من احتمالية تلك المخاطر، وتعزيز إيرادات ضريبة الدخل، والتوسع الأفقي فيها:

#### أولاً: فتح السجل الضريبي

يتطلب فتح الملف الضريبي للمكلفين، فتح رقم تسجيل في النظام المحوسب للضريبة RMS، للحصول على رقم مشتغل، من خلال مكاتب الضريبة، حيث يلزم القانون أي شخص له مصدر دخل من داخل فلسطين، أو كان له مصدر دخل خارج فلسطين ناشئاً عن أمواله وودائعه داخل فلسطين، أن يقوم بالتسجيل لدى دائرة ضريبة الدخل، ويبدأ بقيام المكلف (شخص أو شركة) بفتح ملف على النظام المحوسب في مكاتب ضريبة القيمة المضافة والحصول على رقم مشتغل، ومن ثم إحضار الوثائق المطلوبة لفتح الملف الضريبي لدى دائرة ضريبة الدخل، حيث ألياً يكون له رقم مشتغل على النظام في ضريبة الدخل.

المخاطر الممكنة: عدم التزام المكلفين بفتح ملفات ضريبية، وتهربهم من دفع الضريبة، خاصة في المهن الحرة، أو عدم متابعة المكلفين المتهربين من قبل دائرة ضريبة الدخل.

#### ثانياً: تقدير الضريبة

حيث يتم من خلال:

- التقدير الذاتي من قبل المكلف عن طريق تقديم الإقرار الضريبي لدائرة الضريبة، من خلال المكلف نفسه (مواطن أو شركة) أو من ينوب عنه، حسب النموذج المعتمد، أي قيام المكلف بتحديد مقدار الضريبة الواجبة عليه من تلقاء نفسه، بناء على نتائج أعماله الفعلية والحقيقية، أي أن المكلف هو من يقدر ويقرر الضريبة.
- التقدير الإداري من دائرة ضريبة الدخل حسب (الفطنة والدراية والمعلومات المتوفرة للدائرة)، ويتم التقدير الإداري في حال تقديم الإقرار الضريبي ووجود أسباب لدى المقدر تستدعي تعديل ما ورد به، وعدم موافقة المكلف على ذلك، أو في حال عدم تقديم الإقرار الضريبي لدائرة الضريبة، حيث يقوم المقدر بتقدير الضريبة المستحقة على المكلف، ولكل فترة على حدة، وبناء على الفطنة والدراية والمعلومات المتوفرة للدائرة. (أي أن صاحب التقدير والقرار هو موظف ضريبة الدخل)
- الضريبة المقطوعة، فرض ضريبة محددة بمقدار معين على أي شخص باستثناء الشركات المساهمة العامة، من خلال دائرة ضريبة الدخل، أي هي من يقدر ويقرر.

المخاطر الممكنة: التهرب من الضريبة من خلال إقرارات ضريبية غير صحيحة من قبل المكلفين أو مفوضيهم من شركات تدقيق الحسابات والمخالفات الضريبية، أو إمكانية التلاعب بها، أو تقديرات ضريبية غير صحيحة أو دقيقة من قبل مأموري الضرائب، تبعاً لاعتبارات ما، ما بين مأموري التقدير والمكلفين، أو فرض ضريبة مقطوعة

على فئات لا تنطبق عليها المعايير، كما أن إعطاء مأموري الضرائب السلطة التقديرية قد تخلق بيئة موالية للفساد، من خلال خلق العلاقات الشخصية بين مأموري الضرائب والمكلفين ضريبياً. وكلها فرص ممكنة للفساد. سيتم تحديد مدى خطورتها والإجراءات المطلوب إنجازها لدرء هذه المخاطر لاحقاً في دراسة متخصصة.

### ثالثاً: الفحص الضريبي ومسك الحسابات

من خلال الفحص الميداني لموظف الضريبة (مأمور الضريبة) لمكان عمل المكلفين، لغايات تدقيق الحسابات والسجلات والمستندات والاحتفاظ بها لمدة لا تزيد عن شهر إذا وجد ذلك ضرورياً. وكذلك فحص النقد والبضاعة الموجودة بحوزة المكلف، والتأكد من الوجود الفعلي للماكينات والآلات وتكلفتها وغيرها من الأمور.

المخاطر الممكنة: احتمالية التأثير من قبل المكلفين على موظفي الضريبة، احتمالية تعرض موظفي الضريبة لضغوطات اجتماعية أو تسويات غير مهنية مع المكلفين، من خلال العلاقات الشخصية بين مأموري الضرائب والمكلفين ضريبياً.

### رابعاً: الاعتراض على قرار التقدير

يمكن للمكلف الاعتراض في حال تعديل (تقدير) الإقرار الضريبي (التعديل يتم من خلال دائرة ضريبة الدخل) والذي يحدده وعدم موافقته على التعديل، أو في حال إصدار قرار تقدير إداري، أو على مطالبات مالية صادرة عن دائرة الضريبة، ويمكن حضور جلسة مناقشة مع المكلف وإصدار قرار، بناء على المعلومات المتاحة، بموافقة المكلف (غير قابل للطعن)، أو بدون موافقة المكلف (قابل للطعن)<sup>51</sup>.

المخاطر الممكنة: احتمالية التأثير من قبل المكلفين على موظفي الضريبة، أو تسويات غير مهنية مع المكلفين، بها شبهات فساد، خاصة مع توفر مكاتب تدقيق حسابات وتخليص ضريبي، لها علاقات مميزة مع العاملين في دوائر الضريبة، وجزء من أصحاب مكاتب تدقيق الحسابات أو العاملين فيها، هم كانوا مأموري ضرائب سابقين، وترتبطهم علاقات متعددة مع العاملين في مكاتب ضريبة الدخل، مما يخلق فرصاً محتملة لتضارب المصالح أو الفساد.

### خامساً: قانون تشجيع الاستثمار

أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية القانون رقم (1) لسنة 1998م، بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين، وقد تم تعديله عدة مرات في السنوات (2004، 2011، 2014، 2016، 2020). وقد تضمن القانون رزمة حوافز وإعفاءات ضريبية من ضريبة الدخل.

المخاطر الكامنة: في ظل تعديلات القانون، ووجود ثغرات يمكن من خلالها استغلال رزمة الحوافز والإعفاءات الضريبية، توجد فرص للتهرب الضريبي. كما يمكن استغلال الإعفاءات من خلال أن يستمر التجديد والتطوير للمشروع، ويتم أحياناً بيع معدات المشروع إلى مشروع آخر يتم هيكلته للحصول على إعفاء جديد، إضافة إلى تحول الشركات من شكل قانوني إلى آخر للاستفادة من الإعفاء وبشكل يتعارض مع روح القانون، أو وجود تضارب مصالح وعلاقات شخصية بين المكلفين والعاملين في الضريبة.

وتبعاً للقانون، فإن الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار هي من تقر منح الإعفاءات والحوافز، وهي هيئة تكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة، وتتمتع بالأهلية القانونية الكاملة التي تكفل لها تحقيق وممارسة نشاطها وفقاً لأحكام القانون<sup>52</sup>.

51. دليل المكلف في ضريبة الدخل، من إصدارات وزارة المالية، صفحة (46)

52. قانون رقم (1) لسنة 1998 م، بشأن تشجيع الاستثمار في فلسطين، المادة رقم (12).

## إشكاليات وتحديات تعيق من وقاية منظومة ضريبة الدخل من مخاطر الفساد:

- عدم سلاسة الحصول على المعلومات، خاصة المتعلقة بإيرادات الشركات والأفراد، بسبب السرية المصرفية في البنوك، وعدم وجود تشريعات تتيح ذلك، مما يعيق توفر معلومات للدوائر الضريبية عن الصفقات والإيرادات للمكلفين بطريقة دقيقة.
- ضعف التدقيق الميداني على المكلفين، بسبب نقص الموارد البشرية والمادية لدى دوائر ضريبة الدخل.
- بطء الإجراءات القضائية حال تحويل الملفات المخالفة للمحاكم.
- عدم وجود دائرة للاستخبار الضريبي، بإمكانيات تقنية وبشرية، من أجل الوصول إلى المكلفين، ومن أجل مكافحة التهرب الضريبي، والتلاعب بالإيرادات.
- الحاجة إلى تطوير قدرات وخبرات مأموري الضرائب، والعاملين في دوائر ضريبة الدخل، من أجل تعزيز المهنية والكفاءة والفعالية في العمل، وتعزيز ظروفهم المالية لوقايتهم من مخاطر الفساد.
- الحاجة إلى أتمتة العمليات المالية المرتبطة بالقضايا الضريبية، ومن أجل توفير بيانات موثقة عنها، وتوفيرها لموظفي دوائر الضريبة، لمتابعتها.
- عدم وجود نصوص قانونية، أو إجراءات محددة لمنع تضارب المصالح، وخاصة في الحالة التي يقوم موظف الضريبة بترك عمله والانتقال للعمل في القطاع الخاص.

خلاصة: توجد ضرورة لإدارة مخاطر الفساد في ضريبة الدخل، خاصة وأنه توجد محطات وحالات يمكن أن تتوفر فيها احتمالية وفرص الفساد، وما يترتب عليها من هدر للمال العام، وضرب مبدأ تكافؤ الفرص بين المكلفين.

## المجال الثاني: إدارة مخاطر الفساد في ضريبة القيمة المضافة والجمارك والمكوس

سيتم تتبع مخطط دورة العمل في ضريبة القيمة المضافة والجمارك، والمحطات المهمة، من أجل رصد فرص الفساد وتحديد مخاطره، من أجل العمل على إدارتها من قبل الدوائر المختصة لتقليل من احتمالية تلك المخاطر، وتعزيز إيرادات ضريبة القيمة المضافة والجمارك، خاصة وأنها المكون الرئيس للإيرادات الضريبية:

### أولاً: فتح السجل الضريبي

حيث يتطلب فتح الملف الضريبي للمكلفين، فتح رقم تسجيل في النظام المحوسب للضريبة RMS، للحصول على رقم مشغّل، وحساب خاص بالمشغّل (سواء أكان شخصاً طبيعياً أم اعتبارياً) من خلال مكاتب ضريبة القيمة المضافة، حيث يلزم القانون أي شخص له مصدر دخل من داخل فلسطين، أو كان له مصدر دخل خارج فلسطين ناشئاً عن أمواله وودائع داخل فلسطين، بالتسجيل لدى الدوائر الضريبية، وفتح ملف له، وإحضار الوثائق المطلوبة لفتح الملف الضريبي.

المخاطر الممكنة: عدم التزام المكلفين بفتح ملفات ضريبية، وتهربهم من دفع الضريبة، لا سيما في المهن الحرة، أو المكلفين في المناطق المصنفة (ج)، أو عدم متابعة المكلفين المتهربين من قبل دائرة ضريبة القيمة المضافة والجمارك.

وتتم العمليات التجارية إما من خلال معاملات وتجارة محلية، أو استيراد، أو من خلال إسرائيل، ولكل حالة من الحالات السابقة طرق معالجتها.

### ثانياً: البيان الجمركي

- في حال تقديم المكلف لوثيقة البيان الجمركي يتم تدقيقها من قبل دائرة الجمارك (مدير الجمارك في مكاتب ضريبة القيمة المضافة في المديرية)، تبعاً لمعايير معتمدة، وتعريفات مقارنة، ويتم قبول البيان، أو تعديله، أو رفضه.

المخاطر الممكنة: تقييمات من المكلفين أقل من الحقيقة، احتمالية وجود تحيزات شخصية، تبعاً للعلاقات الشخصية بين موظفي الجمارك والمكلفين.

### ثالثاً: الإقرارات الضريبية

من خلال إقرارات المكلفين، أو مفوضيهم عبر البرنامج المحوسب، والتي تظهر جانبي المبيعات والمشتريات للمكلف، وضريبة القيمة المضافة المستحقة، وباقي التفاصيل المالية ذات الصلة.

المخاطر الممكنة: احتمالية التهرب الضريبي من خلال إقرارات غير حقيقية، عدم الإفصاح الضريبي، عدم متابعة موظفي ضريبة القيمة المضافة للمكلفين، الاكتفاء بالإقرارات الضريبية. علماً بأن الإقرارات الضريبية تتم من خلال المكلفين أو مكاتب تدقيق الحسابات المفوضة عنهم.

### رابعاً: الفحص الضريبي

من خلال الفحص الميداني لموظفي الضريبة لمكان عمل المكلفين، لغايات تدقيق الحسابات والسجلات والمستندات، ومقدار المبيعات المتحققة.

المخاطر الممكنة: احتمالية التأثير من قبل المكلفين على موظفي الضريبة، احتمالية تعرض موظفي الضريبة (القيمة المضافة) لتسويات غير مهنية مع المكلفين، أو مفوضيهم من شركات تدقيق الحسابات والمخالفات الضريبية.

## خامساً: الاعتراض على التقديرات الضريبية والجمركية

يمكن للمكلف الاعتراض في حال تعديل البيان الجمركي، أو الإقرار الضريبي، أو على مطالبات مالية صادرة عن دائرة ضريبة القيمة المضافة إلى المكلف.

المخاطر الممكنة: احتمالية التأثير من قبل المكلفين على موظفي الضريبة، أو تسويات غير مهنية مع المكلفين، بها شبهات فساد.

## سادساً: التهريب والتهرب الجمركي والضريبي

يعرف التهريب الضريبي بأنه: تخلص المكلف كلياً أو جزئياً من أداء الضريبة، دون نقل عبئها إلى غيره؛ مما يؤثر في حصيلته من الضريبة ويضيع عليها حقها<sup>53</sup>.

ويعرّف التهريب الجمركي وفق قانون الجمارك الأردني بأنه «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 والأنظمة الأخرى<sup>54</sup>.

المخاطر الكامنة: في ظل الواقع الفلسطيني ووجود الاحتلال والغلاف الجمركي الموحد، وعدم سيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية على المعابر والحدود، والتداخل الجغرافي مع المناطق الإسرائيلية والمعابر والمستوطنات، فإن مخاطر التهريب والتهرب الضريبي والجمركي قائمة، وتستنزف الخزينة العامة بملايين الشواكل، ويمكن أن تأخذ عدة أشكال، منها: التهريب الضريبي، والتهريب الجمركي. ويمكن أن تتم تلك الإشكاليات (التهريب والتهرب) بأشكال عدة، ويمكن أن تتم تلك الأشكال بضعف عمليات المتابعة من الجهات ذات الصلة.

يمكن أن يتم التهريب الضريبي من خلال عدم الإفصاح والتهرب من الضريبة المستحقة، أو جزء منها من قبل المكلف، ويمكن أن يتم التهريب الجمركي، من خلال بضائع وسلع دون أداء الرسوم الجمركية، أو مخالفة للبيان الجمركي، ويمكن أن يتم التسريب المالي من خلال السلع والبضائع المستوردة من إسرائيل، دون الإجراءات المعتمدة، وجميع الأشكال تستنزف الموازنة العامة بشكل كبير.

## إشكاليات وتحديات تعيق من وقاية منظومة ضريبة القيمة المضافة والجمارك من مخاطر الفساد:

- ضعف إجراءات المتابعة للمكلفين المنقطعين عن ضريبة القيمة المضافة، وضعف عملية التفتيش الميداني، أو متابعة المكلفين غير المسجلين في دوائر الضريبة.
- ضعف التنسيق والتشبيك ما بين الدوائر الضريبية المختلفة والجهات ذات الصلة.
- نقص الإمكانيات المادية واللوجستية والبشرية لطواقم موظفي الدوائر الضريبية والضابطة الجمركية، ونقص المحفزات والتدريبات اللازمة لهذه الطواقم.
- تحكم الاحتلال في المعابر، وعدم القدرة على السيطرة على النقاط الحدودية، بالإضافة إلى عدم التزام الاحتلال الإسرائيلي بالاتفاقيات الموقعة بين الطرفين، وعدم تزويد الجانب الفلسطيني بعدد أو قيمة فواتير المقاصة الخارجة إلى الأراضي الفلسطينية.
- جهل المواطنين بالقوانين الضريبية المفروضة وأهميتها للوطن والمواطن، وعدم التزام المكلفين بتقديم الكشوفات الدورية ودفع الضريبة المطلوبة.

53. عليمات، خالد (2013) "التهرب الضريبي أسبابه وأشكاله وطرق الحد منه"، جامعة إربد، المملكة الأردنية الهاشمية، صفحة (19).

54. قانون الجمارك الأردني رقم 20 لسنة 1998، وتعديلاته، المادة رقم (203).



- عدم توفر نظام معلوماتي يجمع المعلومات عن المكلفين من كافة المصادر ومرتبطة بكافة الوزارات.
- بطء الإجراءات القضائية حال تحويل الملفات المخالفة للمحاكم.
- الحاجة إلى أتمتة العمليات المالية المرتبطة بالقضايا الضريبية، ومن أجل توفير بيانات موثقة عنها، وتوفيرها لموظفي دوائر الضريبة، لمتابعتها.

خلاصة: توجد ضرورة لإدارة مخاطر الفساد في الجمارك وضريبة القيمة المضافة، خاصة وأنه توجد محطات يمكن أن تتوفر فيها احتمالية الفساد وفرصه، وما يترتب عليها من هدر كبير للمال العام، إضافة إلى أهمية إدارة مخاطر الفساد في عمليات التهريب والتهرب الضريبي والجمركي، والتسريب المالي، خاصة وأن أثرها كبير جدًا على الخزينة العامة، وتهدر ملايين الشواكل.

## المجال الثالث: إدارة مخاطر الفساد في ضريبة الأملاك

على الرغم من كون إجمالي ضريبة الأملاك محدود جداً، ولا يشكل أثراً كبيراً في إجمالي الإيرادات الضريبية، وتبعاً للأحكام التشريعية فإن القسم الأكبر من إيرادات تلك الضريبة تخصص للهيئات المحلية (90%)، والنسبة المتبقية للحكومة (10%)، إلا أن هذه الضريبة تعاني من إشكاليات متعددة، من أبرزها:

- تقادم الإطار التشريعي الناظم لها.
  - عدم شمولها لكافة المناطق والتجمعات السكانية.
  - إشكاليات واجتهادات في التخمين لقيمتها.
  - عدم الالتزام بدفعها من قبل المكلفين.
  - جبايتها من قبل الحكومة مركزياً، وعدم تحويل نسبة الهيئات المحلية بسبب عمليات التقاص؛ مما يؤثر على إمكانية استثمارها كخدمات يستفيد منها المواطن الدافع لها.
- تخمين وتقدير ضريبة الأملاك: يتم تخمين ضريبة الأملاك وتقديرها من خلال دوائر الضريبة في المحافظات، بالتعاون مع الهيئات المحلية، وتختلف قيمة التأمين تبعاً لطبيعة العقار أو الأرض، وطبيعة استخدامها، ويحق للمكلف الاعتراض.
- المخاطر الممكنة: تخمينات غير دقيقة من قبل لجنة التخمين، أو إمكانية تأثرها بالعلاقات الشخصية مع المكلفين، أو إمكانية تلاعب المكلفين بالوثائق المقدمة حول عقاراتهم.

خلاصة: على الرغم من نسبة ضريبة الأملاك المنخفضة في مبنى الإيرادات الضريبية، والإشكاليات القانونية والإجرائية العديدة التي تواجهها، إلا أنها مهمة في ردف الهيئات المحلية بإيرادات ضريبية تساعدها في تحسين خدماتها للمواطنين، وتوجد ضرورة لإدارة مخاطر الفساد المحتملة فيها، لا سيما في موضوع التخمين والتقديرات.

في ضوء العرض السابق، وكون 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 إن كان على مستوى ضريبة الدخل أو القيمة المضافة والجمارك، بما يشمل ضريبة المحروقات، أو حتى ضريبة الأملاك، خاصة وأن الأثر المالي للفساد في قطاع الضرائب كبير جداً، وفي ظل كم المخاطر المرتبطة بقضايا الضرائب من تهريب وتهريب ضريبي وجمركي وتسريب مالي، وعدم سيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية على المعابر والحدود؛ في ظل ذلك كله توجد ضرورة لدى دائرة إدارة المخاطر الضريبية في وزارة المالية الفلسطينية لإعداد خطة عمل متكاملة لإدارة مخاطر الفساد في النظام الضريبي الفلسطيني، إضافة إلى المخاطر الأخرى.

### ثالثاً: العلاقة المالية ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل

كون إيرادات المقاصة تشكل حوالي ثلثي الإيرادات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية، وحوالي (75%) من الإيرادات الضريبية للسلطة الوطنية الفلسطينية، وفي ظل مؤشرات الميزان التجاري، التي تشير إلى مزيد من الاعتماد على إيرادات المقاصة، خاصة في ظل تضخم الواردات، خاصة السلعية بشكل متسارع، مقابل تزايد أقل في حجم الصادرات؛ في ظل ذلك كله فإنه توجد ضرورة إلى حوكمة العلاقة المالية ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل، خاصة وأن العلاقة المالية بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي غامضة، ولا تتسم بالشفافية في معظم الأحيان، كما هو الحال في ملف صافي الإقراض، الذي يتضمن المبالغ التي تخصصها إسرائيل من إيرادات المقاصة لتسوية ديون المؤسسات الإسرائيلية المزودة لخدمات الصحة والكهرباء والمياه والصرف الصحي للجانب الفلسطيني. إضافة إلى التطرف في الحكومات الإسرائيلية المتعاقبة، والتي توغل في قرصنة أموال الشعب الفلسطيني بحجج ومبررات متعددة، ولا تبدو شهية إسرائيل ستراجع تجاه الأموال الفلسطينية؛ الأمر الذي يتطلب إستراتيجية عمل وطنية، من أجل إدارة العلاقة المالية ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل.

وقد أشار تقرير صادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء «تقرير متابعة خطة التنمية الوطنية 2022» إلى أنه « بالرغم من محاولات الحكومة الفلسطينية بمختلف أجهزتها وأذرعها التنفيذية لتحقيق الانفكاك الاقتصادي التدريجي عن دولة الاحتلال، فإن الطريق لا زال طويلاً لتحقيق هذا الهدف، حيث تشير بعض مدخلات الإنتاج التي تم رصد بياناتها أن الارتباط مع اقتصاد الاحتلال ما زال قوياً ومتشابكاً وبحاجة إلى تنفيذ مزيد من السياسات والجهود للوصول إلى الانفكاك»<sup>55</sup>، وحدد التقرير ست قضايا رئيسة تتربط مع الاحتلال مثل: الصادرات والواردات، العمال الفلسطينيون في دولة الاحتلال، مصادر الطاقة المستوردة، كمية المياه المستوردة، الترددات وشبكة الاتصالات، التحويلات الطبية.

كما أن التقرير السنوي لسلطة النقد أشار إلى جملة قضايا مالية شائكة مع إسرائيل، تؤثر في الإيرادات العامة، فقد « كرس اتفاق باريس الاقتصادي الموقع بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي في العام 1994 حالة معقدة من التبعية والتحكم في الموارد المالية الفلسطينية، فقد أتاح هذا الاتفاق لإسرائيل مجموعة من القنوات تمارس من خلالها ضغطاً اقتصادياً ومالياً وسياسياً على الاقتصاد الفلسطيني بشكل عام، وعلى الحكومة الفلسطينية بشكل خاص (إيرادات المقاصة، وحركة التجارة، والعمالة الفلسطينية في إسرائيل، والسيولة النقدية). ورغم أن هذه القنوات قد تبدو اقتصادية في طبيعتها، لكنها سياسية محضة في جوهرها وأبعادها، إذ تسببت هذه القنوات على مدار العقود الثلاثة الماضية بالعديد من الأزمات المالية والاقتصادية، وأحدثت تدهوراً وتشوهاً في العديد من المؤشرات الاقتصادية، التي أثرت على مجمل حياة المواطن الفلسطيني.

فعلى مدار السنوات الماضية عانت موازنة الحكومة الفلسطينية من اختلالات هيكلية مزمنة، ارتبط جزء كبير منها بطبيعة العلاقة التي أوجدها اتفاق باريس مع الجانب الإسرائيلي، وجزء آخر بتداعيات الإجراءات الأحادية الجانب التي قام بها الجانب الإسرائيلي، وخصوصاً فيما يتعلق بالمنطقة (ج) من الضفة الغربية، وإيرادات المقاصة (الجمارك، وضريبة القيمة المضافة، وضريبة الشراء، وضريبة البترول، وضريبة الدخل). فبموجب اتفاق باريس الاقتصادي تتولى إسرائيل -نيابة عن الحكومة الفلسطينية- مهمة جباية الضرائب المفروضة على السلع التي يستوردها الاقتصاد الفلسطيني من إسرائيل أو من خلالها، على أن يتم تحويل هذه الإيرادات إلى الجانب الفلسطيني في الأسبوع الأول من كل شهر، بعد اقتطاع ما نسبته 3% منها كعمولة إدارية.

وقد شكلت هذه الإيرادات صمام أمان للحكومة الفلسطينية، فهي تشكل في المتوسط نحو 65% من إجمالي الإيرادات الفلسطينية، وتسهم في تغطية أكثر من 50% من إجمالي النفقات الجارية، كما تسهم في تغطية كامل فاتورة رواتب الموظفين العموميين تقريباً. لكن عانت هذه الإيرادات على مدار السنوات الماضية من العديد من الإجراءات الأحادية الجانب، فبالإضافة إلى الـ 3% التي يقطعها الجانب الإسرائيلي كعمولة إدارية، تعرضت

55. تقرير متابعة خطة التنمية الوطنية 2022، الصادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء، 2023، صفحة (88).

هذه الإيرادات إلى اقتطاعات متكررة ومتزايدة، من خلال عمليات التسرب، وخصم دفعات بدلاً من استهلاك الكهرباء والماء والتحويلات الطبية وغيرها، واحتجاز وخصم مبالغ مقابل القضايا المرفوعة من الإسرائيليين ضد السلطة الفلسطينية، ومقابل ما تدفعه الحكومة الفلسطينية لأسر الشهداء والأسرى. هذا بالإضافة إلى وقف تحويلها إلى الجانب الفلسطيني أكثر من مرة؛ الأمر الذي أدخل الحكومة الفلسطينية في العديد من الأزمات، وحديثاً يلوح في الأفق اقتطاع الأموال التي تدفعها السلطة كنفقات في قطاع غزة.

وبدون هذه الإيرادات لا تستطيع الحكومة الوفاء بكامل الالتزامات المترتبة عليها، كما حصل خلال العامين الماضيين، إذ عانت خلالهما الحكومة من أزمة مالية أقل ما يمكن أن يقال عنها بالخانقة، جراء هذه الاقتطاعات المتكررة والمتزايدة، والتي تزامنت مع أزمة الجائحة الصحية، وشُح في حجم المنح والمساعدات الخارجية؛ الأمر الذي دفع الحكومة الفلسطينية نحو مزيد من الاقتراض، خصوصاً الاقتراض المحلي من الجهاز المصرفي، للوفاء الجزئي بالالتزامات المترتبة عليها، إلى جانب تراكم مزيد من المتأخرات تجاه مؤسسات القطاع الخاص المتعاقدة والمتعاملة مع الحكومة<sup>56</sup>.

وقد أشار تقرير سلطة النقد إلى جملة قضايا مالية يوجد فيها إشكالات ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل، منها:

- ضريبة المغادرة عبر معبر الكرامة إلى الأردن.
- تعديل عمولة ضريبة البلو الخاصة بالوقود.
- تحديث قوائم الواردات المعفاة من الضرائب.
- إخضاع قائمة طويلة من المواد ذات الاستخدام المزدوج المصدرة أو المعاد تصديرها من إسرائيل إلى الأراضي الفلسطينية لرقابة مشددة، الأمر الذي يحول دون تنمية بعض القطاعات الاقتصادية الرئيسية<sup>57</sup>.

وقد أشار تقرير سلطة النقد إلى أن هذه الإجراءات -في حال تطبيقها على أرض الواقع- سيكون لها تأثير إيجابي على موازنة الحكومة الفلسطينية، ربما لن يكون هذا التأثير كامياً لسد العجز في موازنتها، لكنها بالتأكيد ستحول دون مزيد من التعميق لهذه الأزمة.

كما تقتطع إسرائيل ما نسبته 3% من أموال المقاصة كعمولة تحصيل، والتي يزيد معدلها الشهري عن 35 مليون شيقل، حيث تجاوزت هذه العمولة للسنوات العشر الماضية 3 مليارات شيقل. وقد ادعت إسرائيل في نهاية شهر أيلول 2023 تخفيض عمولة إدارة ضريبة المحروقات من 3% إلى 1.5%، الأمر الذي نفاه مدير عام الجمارك والمكوس والقيمة المضافة في وزارة المالية، المسؤول عن التحاسب مع الجانب الإسرائيلي لؤي حنش، قائلاً إنه بعكس ما تتداوله الصحافة الإسرائيلية، فإن حكومة إسرائيل الحالية قامت بمضاعفة الخصومات الأحادية غير القانونية من أموال دافعي الضرائب الفلسطينيين، على نحو غير مسبق، حيث تتراوح هذه الخصومات شهرياً ما بين 240 و 260 مليون شيقل، ما يعادل 25% من عائدات السلطة من أموال الضرائب التي تجبيها إسرائيل، دون أي تفصيل أو توضيح عن هذه الخصومات.

ولفت لؤي حنش إلى ما طالب به وزير المالية شكري بشارة في اجتماع المانحين، الذي عُقد في نيويورك الشهر الماضي، إذ أكد المطالبات الفلسطينية السابقة التي تقتضي ضرورة إلغاء هذه العمولة بشكل كامل على مشتريات المحروقات، معززاً موقفه بالتقارير الصادرة عن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بضرورة إلغائها؛ لأن جميع معاملات هذه المشتريات تتم إلكترونياً وبشكل مباشر بين الشركات الإسرائيلية وهيئة البترول الفلسطينية، ويبين

56. التقرير السنوي لسلطة النقد الفلسطينية للعام 2022، صفحة (19).

57. التقرير السنوي لسلطة النقد الفلسطينية للعام 2022، صفحة (20).

حجم السرقات الإسرائيلية في هذا الملف وأنه يجب إلغاؤه بشكل كامل. كما شدّد على ضرورة تخفيض عمولة الجباية التي تتقاضاها إسرائيل بشكل عام على كافة السلع الأخرى، بحيث تكون مبنية على التكلفة، وقد قدرها البنك الدولي في أحد التقارير بأنها يجب ألا تتجاوز بحدها الأعلى 0.6%؛ ما يبين بشكل جلي حجم السرقات الإسرائيلية في هذا الملف فقط<sup>58</sup>.

والجدير ذكره أن العلاقة المالية ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل متشابكة، وتشمل جملة قطاعات منها:

- إيرادات المقاصة بما يشمل «الجمارك، ضريبة القيمة المضافة، ضريبة المحروقات، ضريبة الدخل للعمال داخل الخط الأخضر».
- رسوم إدارة المقاصة.
- الكهرباء.
- المياه والصرف الصحي.
- التحويلات الطبية.
- ضريبة المغادرة عبر معبر الكرامة.
- الترددات والشبكات.
- صافي الإقراض.

في ضوء العرض السابق، فإن العلاقة المالية بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل تتضمن ارتباطًا وثيقًا مع إيرادات الموازنة العامة، ومرتبطة بالهيئات المحلية وشركات التوزيع الفلسطينية ذات الصلة، ولها انعكاس جوهري على الموازنة العامة، خاصة وأن إيرادات المقاصة أضحت ثلثي الإيرادات العامة، ويتتاب ملفاتها عدم وضوح، وفقر في الشفافية والنشر والإفصاح.

كما تعاني الحالة الفلسطينية من التسرب المالي، وهو حالة خاصة بالواقع الفلسطيني، والمقصود به الضرائب التي يدفعها المستهلك الفلسطيني والتي تعتبر عهدة لدى الحكومة الإسرائيلية ولا تعيدها إلى السلطة الفلسطينية عبر المقاصة، وقد يحدث التسرب المالي عن طريق استيراد البضائع من التاجر الإسرائيلي، أي بضائع مستوردة أولاً إلى إسرائيل ومن ثم لتاجر فلسطيني، فإذا لم يسلم التاجر الفلسطيني فاتورة المقاصة، يحدث التسرب المالي في ضريبة القيمة المضافة، وضريبة الشراء، والجمارك والمكوس، وإذا قام التاجر بتسليم فاتورة المقاصة، فتسترجع السلطة الفلسطينية فقط ضريبة القيمة المضافة، ويحدث التسرب المالي في كل من ضريبة الشراء، والجمارك والمكوس؛ وذلك لأن عملية الاستيراد لم تتم بشكل مباشر من بلد المنشأ الأصلي، وإنما تم الاستيراد عبر إسرائيل. أما في حالة استيراد بضائع إسرائيلية المنشأ، فإذا لم يتم تسليم فاتورة المقاصة، يحدث التسرب في ضريبة القيمة المضافة وضريبة الشراء.

58. الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية 2/10/2023 <https://www.facebook.com/PMOFPS>

### الاستنتاجات والتوصيات

#### أولاً: الاستنتاجات

- تضمنت الأولويات الإستراتيجية الوطنية لدورة التخطيط الإستراتيجي 2029-2024، كلاً من أولوية الصمود المقاوم، والانفكاك عن الاحتلال، وتعزيز القاعدة الإنتاجية للاقتصاد الفلسطيني، والإصلاح الحكومي، وغيرها، الأمر الذي يتطلب نظاماً ضريبياً مستجيباً للعدالة الاجتماعية لتعزيز الصمود المقاوم، وإدارة مخاطر الفساد فيه؛ من أجل ضمان حوكمته بشكل كفاء.
- تضمنت خطط التنمية الوطنية وإستراتيجيات إدارة المال العام 2021-2023، وخطة الإصلاح المالي والإداري جملة قضايا مالية، تهدف إلى تعزيز مبادئ الحوكمة في إدارة المال العام، ومن ضمنها الإيرادات الضريبية، من خلال تحديث التشريعات الضريبية، والاستجابة للعدالة الاجتماعية في النظام الضريبي، وإدارة مخاطر الفساد، وتحديث الإجراءات الضريبية وتوظيف التكنولوجيا فيها. وعلى الرغم من هذه التوجهات الواردة في الخطط الوطنية والإستراتيجية فإن إنفاذها ما زال محدوداً.
- النظام الضريبي الفلسطيني ما زال غير مكتمل الإطار التشريعي، خاصة في مجال الضرائب غير المباشرة، التي تفتقد لتشريعات حديثة فلسطينية، مثل التشريعات الخاصة بقانون ضريبة القيمة المضافة، والجمارك، والمحروقات، وغيرها. إضافة إلى وجود إشكالات في قانون ضريبة الدخل، وعدم وجود تشريع حديث لضريبة الأملاك.
- إن الاعتماد على الإيرادات (المحلية أو عبر المقاصة) والتي تشكّل الضرائب مكونها الأكبر، ارتفع بشكل دال خلال الأعوام 2021-2023، ويقابله انخفاض في المساعدات الخارجية المقدرة، حيث بلغت النسبة بين الإيرادات المقدرة محلياً أو عبر المقاصة مع المساعدات الخارجية المتوقعة من (1:6) في العام 2021 إلى (1:9) في العام 2022، وإلى أكثر من (1:12) في العام 2023. أي أن الاعتماد على الإيرادات المحلية أو عبر المقاصة، مقابل المساعدات الخارجية تضاعف بشكل كامل في السنوات الثلاث الأخيرة.
- إن إيرادات الضرائب تشكل المكوّن الأكبر لإيرادات الخزينة العامة، وبنسبة تفوق الـ (90%) من إجمالي الإيرادات. ويلاحظ أن تلك النسبة تزداد بالمقارنة ما بين السنوات الثلاث 2021-2023.
- إن الضرائب غير المباشرة تستحوذ على الكم الأكبر من الإيرادات الضريبية، في حين أن الضرائب المباشرة (الدخل، الأملاك) تشكّل أقل من 8% من إجمالي الإيرادات الضريبية.
- إن أعلى الإيرادات الضريبية تأتي من خلال الجمارك، ومن ثم ضريبة القيمة المضافة، وبعدها ضريبة المحروقات، وجميعها ضرائب غير مباشرة.
- إن المكوّن الأكبر لمصادر الإيرادات الضريبية هي الإيرادات الضريبية عبر المقاصة، حيث بلغت (75%) من إجمالي الإيرادات الضريبية، وهذه النسبة مرشحة للزيادة في ظل بيانات الميزان التجاري، وزيادة الاعتماد على عمليات الاستيراد للسلع أو لمدخلات الإنتاج على حد سواء من الخارج أو من إسرائيل.
- ضريبة القيمة المضافة تشكل أكبر نسبة من الإيرادات الضريبية المحلية، في حين شكلت الجمارك أكبر نسبة من الإيرادات الضريبية عبر المقاصة، تليها ضريبة المحروقات، وهي جميعها ضرائب غير مباشرة، يتحملها المستهلك.

- مؤشرات بيانات الميزان التجاري، تشير إلى ازدياد الاعتماد على إيرادات المقاصة بأنواعها المختلفة؛ مما يؤكد أهمية إدارة ملف العلاقة المالية مع إسرائيل بشكل شفاف وواضح، والحد من قرصنة الاحتلال لأموال الشعب الفلسطيني، من خلال خطة عمل متكاملة.
- النظام الضريبي القائم لا يسهم في إعادة توزيع الثروة بما يكفل العدالة الضريبية، بل ويعمق من سطوة الضريبة العمياء على الفئات الفقيرة والمهمشة، الأمر الذي لا يسهم في تعزيز صمود المواطنين، وخاصة الفئات الفقيرة والمهمشة. كما أن قانون ضريبة الدخل المعتمد حالياً غير مستجيب لقضايا العدالة الضريبية، لأنه ضغط شرائح المكلفين 3 شرائح فقط، واعتمد للشركات نسبة موحدة 15 %، ما عدا الشركات الاحتكارية والتي تصل نسبة ضريبتها إلى 20 % . وهو لا يتناغم وما ورد في إستراتيجية إدارة المال العام 2021-2023.
- 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 وأن الأثر المالي للفساد في قطاع الضرائب كبير، وفي ظل كم المخاطر المرتبطة بقضايا الضرائب من تهرب وتهريب ضريبي، وعدم سيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية على المعابر والحدود؛ في ظل ذلك كله توجد ضرورة لدى السلطة الوطنية الفلسطينية لإعداد خطة لإدارة مخاطر الفساد في النظام الضريبي الفلسطيني.
- تتوافر فرص واحتمالات لفرص فساد في دورة النظام الضريبي الفلسطيني، إن كان على صعيد ضريبة الدخل، أو ضريبة القيمة المضافة والجمارك والمكوس، بحاجة إلى خطة عمل متكاملة لإدارة هذه المخاطر، ووقاية النظام الضريبي منها.
- إن العلاقة المالية بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل تتضمن ارتباطاً وثيقاً مع إيرادات الموازنة العامة، ومرتبطة بالهيئات المحلية وشركات التوزيع الفلسطينية ذات الصلة، ولها انعكاس جوهري على الموازنة العامة، وينتاب ملفاتها عدم وضوح، وفقر في الشفافية والنشر والإفصاح.

## ثانياً: التوصيات

### أولاً: التوصيات الخاصة بالإطار التشريعي والحوكمة

- ضرورة إنفاذ ما ورد في خطة التنمية الوطنية، وإستراتيجية إدارة المال العام 2021-2023، وأجندة الإصلاح 2022، فيما يتعلق بإصلاح النظام الضريبي، وتحديث التشريعات، وتعزيز حوكمة هذا القطاع، واستجابته للعدالة الاجتماعية.
- ضرورة تعزيز مبادئ الحوكمة في النظم الضريبي الفلسطيني، من خلال: تشريعات حديثة ومتكاملة تعد بشكل تشاركي، التحول نحو الأتمتة في النظام الضريبي، من خلال التحول الإلكتروني في الدفعات الضريبية، وفي عملية تقديم الإقرارات، وصولاً إلى حوسبة كافة العمليات الضريبية.
- ضرورة إنفاذ إحالة جمع ضريبة الأملاك للهيئات المحلية؛ تعزيزاً لدورها، وللمحد من إشكاليات ضريبة الأملاك في التقاص بين وزارة المالية والهيئات المحلية.
- ضرورة التوسع الأفقي للوصول إلى مكلفين غير ملتزمين بالدفع، من أجل تعزيز الإيرادات الضريبية، وزيادة فعالية النظام الضريبي ورفع كفاءته.

### ثانياً: التوصيات الخاصة بتعزيز العدالة الضريبية

- ضرورة إحداث تعديلات على النظام الضريبي الفلسطيني، ليكون أكثر استجابة للعدالة الاجتماعية، وفي ذات الوقت يعزز من الإيرادات المحلية، من خلال العمل على زيادة إيرادات الضرائب المباشرة؛ لأن عبئها يقع على الأفراد والكيانات المستحقة، ولا يتم ترحيلها للمستهلكين.
- تعديل قانون ضريبة الدخل لتعزيز الإيرادات، ولإنفاذ العدالة الاجتماعية، من خلال إضافة شرائح ضريبية جديدة للأفراد، والشركات، مع نسب تصاعدية تبعاً للدخل، ولتحقيق فلسفة النظم الضريبية بإعادة توزيع الثروة بشكل عادل.
- ضرورة إقرار قانون ضريبة القيمة المضافة، بما يضمن التدرج في نسب الضريبة، تبعاً لمستوى السلعة أو الخدمة (أساسية أو كمالية)، إنفاذاً لمبادئ العدالة الاجتماعية.
- ضرورة الدعم الحكومي لقطاع المحروقات، ولا سيما التي تستفيد منها الفئات الفقيرة أو ذوو الدخل المحدود، من خلال دعم محروقات قطاع النقل العام، أو الغاز البيتي، أو لدعم المنتج الوطني من خلال دعم المحروقات المخصصة للأغراض الصناعية والزراعية خاصة في الأغوار الفلسطينية، من خلال تخفيضات ضريبية.
- ضرورة التزام الحكومة بدفع الاسترداد الضريبي ضمن سقف زمني محدد، وتبسيط الإجراءات المتعلقة به، لأنه يساهم في دعم القطاعات المهمشة ويعزز من الاقتصاد الوطني.



### ثالثاً: التوصيات الخاصة بإدارة مخاطر الفساد في النظام الضريبي

- ضرورة إعداد خطة عمل متكاملة لإدارة مخاطر الفساد في النظام الضريبي الفلسطيني، خاصة وأن الضرائب أضحت المكوّن الأكبر لإيرادات الخزينة العامة، وأثر فرص الفساد فيها كبير، وهي مجال يتم فيه التعامل بقضايا ذات أثر مالي كبير بملايين الشواكل.
- ضرورة بناء قدرات مأموري الضرائب، وتطوير أنظمة محوسبة، ومعايير واضحة للتقديرات الضريبية ضمن دليل إجراءات معتمد، للوقاية من مخاطر الفساد.
- ضرورة مكافحة التهريب والتهرب الضريبي، من خلال تكامل عمل أجهزة الدولة ذات الصلة، إن كان على الجانب الإجرائي أو الاستخباري.

### رابعاً: التوصيات الخاصة بإدارة ملف العلاقة المالية بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل

- ضرورة العمل على شفافية العلاقة المالية بين السلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل، خاصة في ظل تشابك تلك العلاقة وتعدد مجالاتها، وأثرها الكبير في الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية.
- ضرورة العمل على تحصيل حقوق الشعب الفلسطيني الاقتصادية والمالية المغتصبة من قبل إسرائيل، من خلال حملة ضغط ومناصرة عالمية، تقوم على دراسة شاملة لكل مجالات العلاقة المالية بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل، والضغط تجاه إفاذ الحقوق المالية للشعب الفلسطيني، فلا يعقل أن تكون تقديرات البنك الدولي لتكلفة إدارة المقاصة (0.6%) وإسرائيل تفرض رسوم (3%) أي 5 أضعاف التكلفة الفعلية.

### توصية عامة

ضرورة انفتاح الحكومة الفلسطينية ووزارة المالية على المجتمع المحلي ومؤسساته المختلفة، والفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة والخبراء والمختصين في إدارة المال العام، وملف الضرائب، نظراً لأهمية هذا الملف، وكون الإيرادات المحلية وعمادها الضرائب أضحت الممول الرئيس للموازنة العامة، خاصة في إقرار التشريعات ذات العلاقة بالنظام الضريبي، (مثل: ضريبة القيمة المضافة، والجمارك، والأمولاك، والمحروقات)، وتحديث قانون ضريبة الدخل، إضافة إلى التشاركية مع المجتمع المدني في إدارة العلاقة المالية مع إسرائيل.

وهذه توصيات تساعد على الصمود، ولكنها لا تبلور حلاً حقيقياً للتحديات ذات العلاقة بالتقرير، ويبقى موضوع إنهاء الاحتلال وضمان تقرير المصير للشعب الفلسطيني لإقامة دولته الديمقراطية المستقلة هو المدخل الحقيقي لتحقيق الأهداف التي حددتها برامج الإصلاح وخطته المتعاقبة.

- منهجية التخطيط الإستراتيجي في دولة فلسطين- مكتب رئيس الوزراء، 2023.
- عبد الكريم، د. نصر وآخرون (2018) «تقرير مؤشر العدالة الضريبية» من إصدارات مؤسسة مفتاح.
- 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.
- تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2022، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2023/1/29.
- قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية، قانون رقم (11) لسنة 1954م وتعديلاته.
- قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته رقم (168) بتاريخ 2022/7/25، بخصوص منح بعض البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك بشكل مباشر.
- نظام رقم (1) لسنة 1956، نظام ضريبة المعارف.
- أمر رقم (753) الصادر عن قائد منطقة الضفة الغربية في الجيش الإسرائيلي، 1978.
- قرار بقانون رقم (8) لسنة 2017م، بشأن التربية والتعليم العام.
- نظام ضريبة التربية والتعليم، رقم (24) لسنة 2021م
- اتفاقية «بروتوكول» باريس الاقتصادية 1994/4/29.
- جابر، فراس (2018) «الضرائب الاستعمارية في فلسطين»، مرصد السياسات الاقتصادية والاجتماعية.
- الخطة الوطنية للتنمية 2021-2023 (الصمود المقاوم والانفكاك والتنمية بالعناقيد نحو الاستقلال).
- الإستراتيجية القطاعية لإدارة المال العام 2021-2023.
- أجندة الإصلاح، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، 2022.
- قرار بقانون رقم (12) لسنة 2021 م، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2021 م.
- قرار بقانون رقم (19) لسنة 2022 م، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2022 م.
- قرار بقانون رقم (13) لسنة 2023 م، بشأن الموازنة العامة للسنة المالية 2023م.
- تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون الأول 2021، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2022/2/2.

- تقرير الإنفاق الفعلي التراكمي لشهر حزيران 2023، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2023/7/31.
- التقرير السنوي لسلطة النقد الفلسطينية للعام 2022.
- ملخص لأوراق العمل حول: التهرب الضريبي، من إصدارات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان» 2017.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2017. الهيئة العامة للبتروول 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.
- دليل المكلف في ضريبة الدخل، من إصدارات وزارة المالية.
- عليمات، خالد (2013) «التهرب الضريبي أسبابه وأشكاله وطرق الحد منه»، جامعة إربد، المملكة الأردنية الهاشمية.
- قانون الجمارك الأردني رقم 20 لسنة 1998، وتعديلاته.
- تقرير متابعة خطة التنمية الوطنية 2022، الصادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء، 2023.
- الصفحة الإلكترونية لوزارة المالية 2023/10/2 <https://www.facebook.com/PMOFPS>
- مقابلة خاصة مع أ. لؤي حنش الوكيل المساعد لشؤون ضريبة القيمة المضافة والجمارك والمكوس في وزارة المالية، تشرين أول 2023.



**الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة؛** ائتلاف عددٍ من المنظمات الأهلية الفلسطينية التي عملت على تنسيق جهودها الرامية لتعزيز نظم المساءلة ومبادئ الشفافية في إدارة المال العام وبشكل خاص الموازنة العامة. ويتبنى الفريق منهج عمل يقوم على الشراكة الفاعلة مع جميع المعنيين في مجال إدارة المال العام بمن فيهم وزارة المالية والمؤسسات الحكومية ذات العلاقة في عملية التخطيط؛ لتحقيق الأهداف العامة التالية:

- تعزيز الشفافية من حيث نشر المعلومات الخاصة بالسياسة المالية والإنفاق الحكومي والإيرادات العامة، وتعزيز موقع ترتيب فلسطين على المؤشر الدولي لشفافية الموازنة.
  - تعزيز نظم المساءلة حول النفقات والإيرادات العامة.
  - إشراك مؤسسات المجتمع المدني في رسم السياسات المالية للسلطة الفلسطينية وتحديد أولويات الإنفاق والتطوير والخطط الوطنية القطاعية بما يخدم مصالح المواطن الفلسطيني ويحقق أهداف التنمية المستدامة.
  - رفع وعي المواطن الفلسطيني بأحكام قانون الموازنة السنوي وطرق المشاركة في وضع السياسات المالية والرقابة عليها لتمكينه من المساءلة حولها.
  - تقديم توصيات لمجلس الوزراء والجهات ذات العلاقة بإدارة المال العام بهدف تحسين إدارة المال العام؛ وذلك من خلال عملية التحليل الدوري للموازنة العامة والإجراءات المالية المتخذة من قبل وزارة المالية التي يقوم بها الفريق الأهلي.
- تم تأسيس الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة عام 2011، ويضم في عضويته عدداً من المنظمات الأهلية القطاعية وهي: ائتلاف أمان (السكرتاريا التنفيذية للفريق الأهلي)، مؤسسة مفتاح، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، مركز إبداع المعلم، مركز العمل التنموي - معا، اتحاد لجان العمل الزراعي، الإغاثة الزراعية، اتحاد لجان العمل الصحي، اتحاد الصناعات الغذائية، اتحاد الصناعات الدوائية، اتحاد الغرف التجارية والزراعية والصناعية، الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، جمعية منتدى المثقفين الخيرية، مؤسسة فلسطينيات، معهد أريج، مؤسسة الحق، معهد التعليم المستمر (جامعة بيرزيت)، مركز دراسات التنمية IDS، مؤسسة النيزك، مركز القدس للمساعدة القانونية، مؤسسة جذور للإنماء الصحي والاجتماعي، مركز القدس للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، مركز بيسان للبحوث والإنماء، مؤسسة قادر للتنمية الاجتماعية، جمعية تنمية المرأة الريفية، مؤسسة مساواة، والهيئة الوطنية للمنظمات الأهلية الفلسطينية، مركز تطوير المؤسسات الأهلية، معهد الحوكمة الفلسطيني، صحيفة الحدث، جمعية بانيان للتدريب والتقييم والدراسات المجتمعية، مركز الصداقة الفلسطيني للتنمية، المنتدى الاجتماعي التنموي، مركز الأبحاث والدراسات الاستراتيجية - بال ثينك، مركز الهدف لحقوق الإنسان، المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، الهيئة الأهلية لرعاية الأسرة، العربي للتطوير الزراعي، صحيفة الاقتصادية، واتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية، بالإضافة إلى بعض الخبراء الاقتصاديين.