

معوقات الإصلاح الضريبي في فلسطين
"دراسة تحليلية"

الباحث

محمد سمير توفيق حمدونه*

ملخص البحث

هدف هذا البحث إلى الوقوف على الأركان الأساسية للنظام الضريبي الفلسطيني، للتعرف إلى أوجه القصور والضعف في كل من هذه الأركان، من أجل الوصول معوقات الإصلاح الضريبي في فلسطين، وذلك بهدف اقتراح استراتيجية لإصلاح النظام الضريبي الفلسطيني. وتوصل الباحث إلى عدة نتائج كان من أهمها أن المعوقات التي قد تحول والإصلاح الضريبي بفلسطين، يمكن التغلب عليها بالدراسة العلمية المحايدة لهذه المعوقات والعمل على حلها، وتهيئة الجو الملائم لإجراء الإصلاح المطلوب، ويجب أن لا نتأخر في عملية الإصلاح، لأن التأخير قد يعقد من هذه المعوقات، ويجعل عليها أكثر صعوبة، لأن الوقت يمر والزمن لا يتوقف، ويؤدي عنصر الوقت في القرارات الاقتصادية دورًا هامًا. وتوصل الباحث إلى عدة توصيات كان من أهمها دراسة تجارب الدول التي سبقت دولة فلسطين في عملية الإصلاح الضريبي، وكذلك ضرورة توحيد التشريعات الضريبية ما بين شقي الوطن، والعمل على إصدار تشريعات ضريبية تعبر عن الهوية الفلسطينية. **كلمات مفتاحية:** الضريبة، الإصلاح الضريبي، التشريع الضريبي، المكلف، الإدارة الضريبية، فعالية الضريبة.

Abstract

The aim of this research is to identify the basic pillars of the Palestinian tax system, to identify the shortcomings and weaknesses in each of these pillars, in order to reach the obstacles to tax reform in Palestine, with the aim of proposing a strategy for reform of the Palestinian tax system.

The researcher reached several results, the most important of which was that the obstacles that may transform and tax reform in Palestine can be overcome by a neutral scientific study of these obstacles and work to resolve them, and create the appropriate atmosphere for the required reform, and we must not delay the reform process, because the delay may complicate from these Constraints, and makes them more difficult, because time passes and time does not stop, and the element of time in economic decisions plays an important role.

The researcher reached several recommendations, the most important of which was to study the experiences of the countries that preceded the State of Palestine in the tax reform process, as well as the need to unify tax legislation between the two parts of the country, and work to issue tax legislation that reflects the Palestinian identity.

Key words: tax, tax reform, tax legislation, taxpayer, tax administration, tax effectiveness .

مقدمة

تحرص الدول المعاصرة على تحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتتفاوت في تحقيق تلك الأهداف نظرًا لاختلاف ظروفها الاقتصادية وقدرتها على تأمين الموارد المالية ومدى انتشار الوعي الضريبي لدى مواطنيها.

وأصبحت الضريبة في الآونة الأخيرة، من أهم مصادر الإيرادات السيادية التي تعتمد عليها الدول ليس فقط كمصدر لتمويل أنشطتها والنهوض بوظائفها المختلفة، بل كذلك لتحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، بل والسياسية كذلك، وحرصًا من الدول على تحقيق العدالة في فرض وتحصيل الضرائب تلجأ إلى إصدار التشريعات الضريبية، التي تُحدد من خلالها الضمانات التي يتمتع بها الأشخاص، إضافةً إلى تحديد طرق تقدير وتحصيل تلك الضرائب. (عبدالخالق، دون تاريخ).

ولا جدال في أن الضرائب تشكل الجوهر الأساسي للنظم المالية في الدول المتقدمة خصوصًا بما تمثله من أداة فعالة لتنظيم المسار المالي للدولة وخلق المواءمة بين نفقاتها وإيراداتها، وحقيقة الأمر أن المفهوم الحديث لدور الضرائب لا يقتصر على مجرد تمويل النفقات العامة بل يتعداه إلى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية تختلف أبعادها وآثارها باختلاف النظام الاقتصادي القائم.

وقد انتهجت العديد من الدول في الحقبة الأخيرة برامج طموحة للإصلاح المالي والاقتصادي والتكليف الهيكلي، خصوصًا تلك الأقطار التي تعاني عجزًا ماليًا مزمنًا، وقد شكلت الإصلاحات الضريبية أحد المحاور الرئيسية في أحداث ذلك الإصلاح المالي والاقتصادي المنشود.

ولا جدال في أن دولة فلسطين تواجه تحديات اقتصادية فرضها واقعها الاقتصادي الذي يعاني تقادمًا في عجز الموازنات العامة والاختلالات الهيكلية لاقتصادها، والارتباط الاقتصادي الكامل بالاقتصاد الإسرائيلي بموجب بروتوكول باريس الاقتصادي، وفي هذا التوجه كان لابد من تأكيد الحاجة إلى تعزيز إيرادات الدولة السيادية، وتبرز ضمن هذا الإطار الحاجة الملحة إلى إعادة النظر في السياسات الضريبية الحالية بهدف دعم طاقاتها الضريبية وتعميق دورها الاقتصادي والاجتماعي.

حيث قد حان الوقت لقيام أداء النظم الضريبية بما يستلزمه ذلك من دراسات لهيكل الضريبة ومعدلاتها والانعكاسات الإيجابية والسلبية المحتملة على الاقتصاد، ومن ثم وضع سياسات إصلاح تلك النظم الضريبية وقياس أثر تلك السياسات على الأداء الضريبي. وتتبع أهمية الإصلاح الضريبي في دولة فلسطين، هو ندرة الموارد والإمكانات، ولاسيما في ظل ما يمارسه الاحتلال الاسرائيلي من إجراءات تعسفية وتضييق على الاقتصاد الفلسطيني، وبذلك أصبحت العائدات الضريبية تشكل العمود الفقري لإيرادات الدولة الفلسطينية، وتقدر حجم الإيرادات بما يزيد عن (80%) من إجمالي صافي الإيرادات لعام 2018، وإن هذه النسبة المرتفعة تدل وبشكل واضح الأهمية النسبية لهذا المصدر، والدور الذي يلعبه في التأثير على إجمالي السياسة الاقتصادية والتنمية في الدولة. (موقع وزارة المالية الفلسطينية).

ومن أجل إنجاح هذا الدور فإنه لا بد من إصلاح النظام الضريبي الفلسطيني، من خلال فرض نظام ضريبي قائم على تحديد الدخل بشكل كامل ودقيق، من خلال إلزام المكلفين بتقديم إقرار ضريبي مرفقاً بكافة الوثائق المحاسبية، بالإضافة إلى إصدار قوانين ضريبية تأخذ بعين الاعتبار الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية القائمة بالبلد، وتوحيد عمل الإدارات الضريبية بمختلف محافظات الوطن.

- أولاً: مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث في تخلف النظام الضريبي الفلسطيني بسبب السياسات الجامدة وغير المواكبة لحركة التحويل الاقتصادي الوطني، وقبل ذلك إرهاقه كاهل المواطن بعبء ضريبي عالي، وفي ضوء ما تقدم يمكن تحديد مشكلة البحث من خلال الإجابة على التساؤل التالي: ما هي المعوقات التي تواجه النظام الضريبي الفلسطيني من أجل إصلاحه؟

- ثانياً: فرضيات البحث:

يفترض البحث بعد تطبيق سياسات الإصلاح الضريبي تخفيف العبء الضريبي على دافع الضريبة الشيء الذي يجعله يؤديها دون التهرب منها.

كما يفترض البحث بعد تطبيق سياسات الإصلاح الضريبي انتعاش الاقتصاد كليًا وذلك بتدفق الاستثمار وزيادة الإنتاج وتشجيع الصادرات وبالتالي تحسين الميزان التجاري وميزان المدفوعات الشيء الذي ينعكس إيجابًا على الأداء الضريبي بزيادة الوعي الضريبي. كما يفترض البحث أخيرًا زيادة عدد المكلفين الدافعين للضريبة ودخول أنشطة لداخل المنظومة الضريبية (توسيع الوعاء الضريبي).

- ثالثًا: أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في كون الضريبة أصبحت بديلًا ضروريًا من أجل المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال إصلاح النظام الضريبي، كون مورد إيرادات الدولة الفلسطينية الخارجية تربطه متغيرات خارجية لا يمكن التحكم فيها، فضلًا عن مرور الاقتصاد الوطني بتحولات اقتصادية نتيجة حجز أموال المقاصة بشكل متكرر تستدعي تسخير كل طاقاته التمويلية من أجل ذلك.

بالتالي إحداث التوازن المنشود للضرائب دون الاعتماد فقط على جباية أموال المقاصة والمساعدات الخارجية، وهو الأمر الذي دفعنا إلى دراسة هذا الموضوع، من أجل تحسين مردودية النظام الضريبي الفلسطيني.

- رابعًا: أهداف البحث:

- 1- مواكبة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي طرأت على المجتمع الفلسطيني خلال العشر سنوات الماضية.
- 2- التنسيق بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة لرفع كفاءة الأداء الضريبي.
- 3- تحقيق أهداف الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي من خلال نظام ضريبي متقدم وقادر على المساهمة في تحقيق تلك الأهداف وتشجيع الصناعة والتصدير.
- 4- مواكبة التطورات العلمية المذهلة والمتلاحقة وخاصة في مجال التجارة الإلكترونية وظهور العديد من الأنشطة التي لم تكن معروفة في فلسطين حتى وقت قريب.
- 5- تحقيق العدالة الضريبية بين المكلفين.

- خامساً: منهج البحث:

يرتكز هذا البحث على أسلوب الوصفي والتحليلي، فكلاهما يتفقان مع البحث العلمي في مجال المالية العامة والتشريع الضريبي.

المنهج الوصفي لاحتواء البحث على الجانب النظري الذي يتطلب منا توظيف التعاريف وسرد الأفكار، وعرض بنية النظام الضريبي الفلسطيني، وما يحكمه من قوانين ضريبية، مع التدعيم بالمنهج التاريخي لتتبع مسار النظام الضريبي الفلسطيني في فتراته المختلفة.

المنهج التحليلي وذلك لتحليل بعض المعطيات والاحصائيات وإيضاح بعض مستوياتها للوصول إلى تقييم لهذا الإصلاح الضريبي.

- سادساً: حدود البحث:

الحد الزمني: تقتصر الدراسة ما بين عام 2010، حتى عام 2019.

الحد المكاني: القوانين النازمة للضرائب بالأراضي الفلسطينية.

الحد الموضوعي: يقتصر البحث على تناول معوقات الإصلاح الضريبي في دولة فلسطين، ووضع استراتيجية للتغلب على أوجه هذه المعوقات.

- سابعاً: مصطلحات الدراسة

1- نظراً لتعلق هذه الدراسة بالمالية العامة والتشريع الضريبي، ولما يمتاز به هذا التشريع من تعقيد في مصطلحاته، لذلك يحاول الباحث جاهداً بيان مصطلحات الدراسة لكي يتحقق الفهم الصحيح لها وهي كما يلي:

• المكلف: هو كل شخص طبيعي أو معنوي (اعتباري) يكون ملزماً بدفع الضريبة بموجب القانون. (صديق: 2006).

• الإدارة الضريبية: جهة الإدارة التي تقوم بتطبيق القانون المالي، بما فيها جهة الإدارة التي تقوم بتطبيق القانون الضريبي بمعناه الفني (ليشمل كافة الفرائض المالية، كالضرائب والرسوم). (عبداللطيف، 2011).

- مأمور التقدير: أي موظف مفوض خطيًا من المدير بإجراء أي تقدير، أو تدقيق للضريبة بموجب أحكام القانون. (مادة (4) من قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل).
- السنة الضريبية: هي السنة التقويمية التي تبدأ باليوم الأول من شهر يناير وتنتهي باليوم الحادي والثلاثين من شهر ديسمبر من السنة نفسها، أي فترة مدتها اثنا عشر شهرًا تتخذ لحساب الضريبة. (مادة (1) من قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل).

- ثامنًا: خطة البحث:

سوف أقوم بتقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: ما هيه الإصلاح الضريبي

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الضريبي

المطلب الثاني: خصائص الإصلاح الضريبي

المبحث الثاني: دوافع وأهداف الإصلاح الضريبي

المطلب الأول: دوافع الإصلاح الضريبي في فلسطين

المطلب الثاني: الأهداف المتوخاة من الإصلاح الضريبي

المبحث الثالث: معوقات الإصلاح الضريبي وسبل علاجه

المطلب الأول: معوقات الإصلاح الضريبي بوجه عام

المطلب الثاني: معوقات الإصلاح الضريبي في فلسطين

المبحث الأول: ماهية الإصلاح الضريبي

سنتناول في هذا المبحث موضوع الإصلاح الضريبي، من خلال مطلبين، نتناول في

المطلب الأول مفهوم الإصلاح الضريبي، ثم بيان خصائص الإصلاح الضريبي في المطلب

الثاني، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح الضريبي

تتردد كثيرًا عبارة الإصلاح الضريبي في الأدبيات الحديثة للاقتصاد والمالية العامة، بل

إن عددًا من التشريعات الضريبية التي صدرت أخيرًا اتخذت من الإصلاح الضريبي مسمى لها.

ورغم ما لهذه العبارة من تعاريف مختلفة لدى من يستعملها، إلا أنها تدل في مجملها على التغييرات التي تطرأ على النظام الضريبي في الدولة لمواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، أو لتحقيق خطط التنمية في مرحلة من مراحل النمو، ويمكن أن يكون الهيكل الضريبي للدولة، أو أن يكون الإصلاح الضريبي شاملاً لكل الهيكل الضريبي للدولة، أو أن يكون هذا الإصلاح جزئياً لنوع معين من الضرائب، أو لبعض أحكام ضريبة بعينها.

يعرف الاصلاح الضريبي بصورة عامة على أنه "عملية تشمل تبسيط للنظام الضريبي القائم من خلال تقليل عدد أسعار الضريبة وجعلها أكثر واقعية وتوسيع الأوعية الضريبية مع استبعاد للفقراء والتخفيف عن كاهلهم بشكل يقلل من المصروفات الضريبية ويفعل من النظام الضريبي، ويجعله أكثر اتساقاً وتناغماً مع الاداء الداخلي المطلوب والتطورات الخارجية المتسارعة". (كاظم: 2006).

غالبا ما يكون الاصلاح الضريبي عملية حساسة وصعبة ، ولأن المكاسب الناجمة من الاصلاح الشامل لا تظهر عادة إلا في المدى المتوسط أو الطويل، لذا غالبا ما يكون هناك مستفيدين ومتضررين من عملية الاصلاح هذه مما يتطلب وجود ارادة حقيقية للإصلاح. (التويني، 2005).

وتواجه غالبية البلدان النامية مجموعة مشتركة من المشكلات المالية، فهي تعتمد اعتماداً كبيراً على رسوم الواردات وضرائب الصادرات التي تضعف من قدرتها على التنافس في المجال الدولي على المدى الطويل، في حين لا تستغل امكانات تحقيق الايرادات عن طريق ضرائب الاستهلاك أو على المزايا الاضافية للعاملين، أو على أجور القطاع العام في بعض البلدان، وفي الوقت نفسه لا تسهم الضرائب على الدخل غير المكتسب بالعمل وعلى الملكية والثروة إلا بنسبة ضئيلة من اجمالي الايرادات، ونتيجة لهذا فان الضرائب على دخل الافراد وضرائب الشركات، يتم تحصيلها على وعاء ضيق وبسعر مرتفع.

ويرى البنك الدولي أن الهياكل الضريبية في معظم الدول النامية غير ملائمة لما يلي:(صندوق النقد الدولي: 1988).

- أ- أنها معقدة وتصبح إدارتها والامتثال لأحكامها.
- ب- أنها غير مرنة فلا تستجيب لمتطلبات النمو وتغير هيكل النشاط الاقتصادي.

ت- أنها غير منصفة، حيث تعامل الأفراد ودوائر الأعمال التي تتشابه أوضاعها تعاملًا متفاوتًا كما تتم إجراءاتها بشكل انتقائي، فتحابي ذوي القدرة وتساعدهم على عدم الخضوع للنظام.

ث- أنها غير فعالة، حيث تؤدي إلى آثار اقتصادية خطيرة وتسفر عن حصيلة ضئيلة نسبيًا في الغالب.

وتستخدم النظم الضريبية الحالية أيضاً على نطاق واسع لتحقيق أهداف متعددة للسياسة الاقتصادية وكثيراً ما تكون أهدافاً متعارضة، مثل تعزيز الإيرادات، والتنمية الصناعية والإقليمية، وزيادة المدخرات والاستثمار، والتوظيف، وترويج الصادرات.

ومن الممارسات المألوفة أن تفرض أسعار تمييزية للضريبة، أو أن تقدم إعفاءات أو تخفيضات خاصة للنشاط الذي يلقي تفضيلاً.

وفي أدبيات المالية العامة تسمى الإيرادات المضاعة من أجل تشجيع أنشطة معينة بمصطلح "المصرفات الضريبية"، وكثير من البلدان يسمح مثلاً بفترة إعفاء من الضريبة في البداية لتشجيع الاستثمار في المناطق الأقل تقدماً. (الحسين: 2020).

ولكن مثل تلك التدابير غالباً ما تعجز في ضوء ضعف الالتزام وضعف الإنفاق، عن تحقيق الأهداف المتفرقة للسياسات، ولا يترتب عليها غير فرض ضرائب بأسعار أعلى على الأنشطة الأخرى. وتسليماً بهذه العوامل أضطلع كثير من البلدان بالإصلاح، ونظراً لأهمية الإصلاح الضريبي للبلدان النامية فقد اتجه قسم منها نحو الإصلاح الذاتي المعتمد على الاستراتيجية والكفاءة المحلية وفقاً لطبيعة المشاكل والإمكانات الداخلية المتاحة للبلد، بينما اعتمد القسم الآخر على برامج الإصلاح الاقتصادي والتكليف الهيكلي المدعومة من الصندوق والبنك الدوليين، ووفقاً لوجهة نظر المؤسستين الدوليتين فإن عملية الإصلاح الضريبي تنطوي على برامج متعددة تعد تدابير مساندة لنجاح بقية السياسات الاقتصادية وتصحيح المسار الاقتصادي، ولتحقيق الإصلاح الضريبي عند خبراء البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ينبغي تحسين عائد الضرائب الموجودة، وزيادة مرونة النظام الضريبي، وإدخال إصلاحات على إدارة الضرائب، وعلى طريقة تحصيل الموارد، وربما إضافة ضرائب جديدة.

ويتطلب الإصلاح دراية عميقة بأوضاع الدولة، كما ينبغي أن يستجيب لخصوصية هذه الأوضاع، لذلك فإن الإصلاح الضريبي في دولة معينة قد لا يتلاءم مع دولة أخرى، وإن كان ذلك لا يمنع من التعرف على تجارب الدول الأخرى، لتفادي الأخطاء التي وقعت فيها، وأن نستفيد مما حققته هذه التجارب من نجاح. (شحاته: 1992).

المطلب الثاني خصائص الإصلاح الضريبي

لا تمنح خصوصية الإصلاح الضريبي لكل دولة، من وجود بعض الخصائص العامة التي تشترك فيها سياسة الإصلاح الضريبي بوجه عام، والتي يمكن أن نوجزها فيما يلي:

- أولاً: الإصلاح الضريبي ظاهرة عامة.

تتحرك اقتصاديات العالم نحو التطوير، وذلك بعد الأحداث المتلاحقة التي شهدتها العالم في العقد الأخير من هذا القرن، وأهمها اتفاقيات تحرير التجارة الدولية، والاتجاه نحو التكتلات الاقتصادية لمجموعة من الدول، وكذلك الخصخصة، وقد أدت هذه الأحداث العالمية إلى ضرورة إحداث إصلاح ضريبي عالمي، أي وجوب أن يحدث إصلاح ضريبي في سائر أنحاء النظم الضريبية التي تتأثر بهذه الأحداث، فلم يعد الإصلاح الضريبي قاصراً على عدد من الدول، بل إن الدول المتقدمة والنامية قامت بإجراء تغييرات ضرورية وهامة على قوانينها الضريبية في الآونة الأخيرة، مما يؤكد بأن الإصلاح الضريبي ظاهرة عامة، يتعين رصدها، وتحليلها، وبيان تأثيرها على المدى الطويل. (الصيرفي: 1992).

- ثانياً: الإصلاح الضريبي إحدى حلقات الإصلاح الاقتصادي.

يقصد بالإصلاح الضريبي نقل الاقتصاد القومي، ككل، من وضع تشويه العيوب والاختلالات إلى وضع خال منها، أو يكاد.

ويتلخص نموذج الإصلاح الهيكلي في معظم بلاد العالم في عدة خطوات عريضة تكون وحده واحدة، تبدأ ببرنامج يهدف إلى تثبيت الأسعار، بالحد من الإنفاق، وزيادة الموارد المالية للدولة عن طريق الضرائب وغيرها، والعمل على رفع أسعار الفائدة حدًا للإنفاق وتشجيعًا للدخار، وتعديل سعر الصرف لكبح جماح الواردات وتشجيع الصادرات، مع العمل على تشجيع القطاع الخاص، وتقليص النشاط الاقتصادي العام الذي يمثله القطاع العام في الدولة. (محمد: 2006).

ويمكن أن تتخذ الضرائب كأداة فعالة في إنجاح خطوات الإصلاح الاقتصادي، بما يتطلب تطويراً في النظام الضريبي ذاته، حتى يستطيع تحقيق أهداف خطة الإصلاح الاقتصادي في الدولة، أو بعبارة أخرى يعتبر الإصلاح الضريبي إحدى حلقات الإصلاح الاقتصادي، فلا يمكن أن يحقق الإصلاح الضريبي بذاته هدفاً اقتصادياً، دون إجراء إصلاح أو أكثر في مجالات أخرى، تساعد على تخفيف الهدف، كما لا يمكن إغفال الإصلاح الضريبي إذا ما أردنا تحقيق إصلاح اقتصادي في الدولة. (التويني: 2005).

- ثالثاً: لكل إصلاح ضريبي ملامح تميزه تبعاً لنوع الإصلاح ومداه.

يمكن أن يتعرض الإصلاح الضريبي لإجراء تغييرات في مجال الضرائب على الدخل الشخصي، أو الضرائب على دخل الشركات، أو الضرائب غير المباشرة على السلع والخدمات، ولكل طريقة للإصلاح ملامح خاصة تميزها ، تبعاً للمجال الذي يصيبه هذا الإصلاح، وقد بينت التجارب الأخيرة للإصلاح الضريبي الملامح الآتية: (صديق: 2006).

أ- يهدف الإصلاح الضريبي في مجال الضرائب على الدخل الشخصي إلى تقليل العبء الضريبي على الأفراد من خلال:

- تخفيض المعدلات الحدية الإجمالية للضرائب.
- تخفيض عدد الشرائح.
- زيادة الإعفاءات على محدودي الدخل.
- توسيع وعاء الضريبة.
- تخفيض عدد ومدى النفقات الضريبية.
- تقرير حوافز ضريبية للدخار .

ب- كما تطور نظام الضريبة على دخل الشركات بإجراء الإصلاحات الآتية:

- تخفيض معدلات (أسعار) الضريبة.
- توسيع وعاء الضريبة.
- محاربة الملاجئ الضريبية.
- تقرير معاملة ضريبية خاصة لأرباح الأسهم.

كذلك شهدت النظم الضريبية تحولاً من الضرائب على الاستهلاك، المفروضة على بعض السلع والخدمات إلى الضريبة على القيمة المضافة، كما بعض الدول بإجراء تعديلات هامة عليها، وخاصة الدول الأعضاء بالسوق الأوروبية، أهمها تخفيض أسعار الضريبة، ووضع عدد من المستويات المختلفة لفرض هذه الضريبة.

- رابعاً: لكل إصلاح ضريبي أهدافه.

ليس للإصلاح الاقتصادي نموذج أو نمط واحد، وإنما تتعد نماذجه أو أنماطه أهدافه، وغاية القائمين عليه التي ينشدها من إجراء هذا الإصلاح، إذ يمكن أن يكون الإصلاح جزئياً، لإصلاح خلل تشريعي في قانون ضريبي معين، أو لسد ثغرة من ثغرات القانون، أو بهدف الحد من التهرب الضريبي أو تجنب الضريبة، كما يمكن أن يكون شاملاً، يسعى إلى تحقيق أهداف عدة، من أهمها تبسيط النظام الضريبي وتحقيق الحيادية المطلوبة في الضرائب، بحيث لا يكون للضرائب تأثيرات مباشرة على السلوك الفردي للمكلف الخاضع للضريبة.

وقد استخدم الإصلاح الضريبي أخيراً لتحقيق أهداف أملتها المتغيرات الجديدة، ومنها استحداث ضريبة للحد من التلوث (الضريبة البيئية)، وفقاً للمبدأ الذي اعتنقته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وهو إلزام الملوث بأن يدفع جزاء ارتكابه إثم تلوئته، أو فرض ضريبة على الأرباح الناتجة عن المخدرات، للحد مما يعرف بغسيل الأموال، وهكذا مما يلزم إصلاحاً شاملاً أو جزئياً في النظام الضريبي.

المبحث الثاني: دوافع وأهداف الإصلاح الضريبي

لجأت فلسطين سنة 2004 إلى الإصلاح الضريبي لمواكبة التحولات الاقتصادية على المستوى الدولي، ففي عام 2004 أصدر أول قانون ضريبي فلسطيني ألا وهو القانون رقم (17) لسنة 2004 بشأن ضريبة الدخل، للقضاء على مختلف العوائق التقنية والهيكلية التي يضمنها القانون الضريبي القديم.

إذن بوجود أسباب تدفعها لذلك وأهداف تسعى لتحقيقها، فقد عمدنا إلى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نستعرض في المطلب الأول دوافع الإصلاح الضريبي في فلسطين، أما في المطلب الثاني نستعرض أهداف الإصلاح الضريبي، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: دوافع الإصلاح الضريبي في فلسطين

يتميز النظام الضريبي الفلسطيني بتعدد الضرائب ومعادلاتها و ثقل عبئها على المكلف بها سواء كان هذا في الضرائب المباشرة أو غير المباشرة، والذي شجع عملية التهرب الضريبي وصعب عملية التحصيل، حيث عرفت الجباية في فلسطين صدمات كثيرة وعراقيل متعددة، أنقصت من تحقيق هذه الأهداف، ونذكر من هذه الأسباب والعراقيل ما يلي:

- 1- زيادة أو حدة الغش والتهرب الضريبيين: إن حدوث هذه الظاهرة يؤدي إلى انخفاض التحصيل الضريبي سواء كان هذا بنية المكلف أو بدون نية، ويظهر لنا الغش والتهرب عند استغلال المكلف للثغرات التي نجدها في القوانين واللوائح الضريبية المختلفة، فهو مخالفة لأحكام القوانين والأنظمة الضريبية بطريقة إدارية أو غير إدارية، مثل إدخال بضائع مستوردة دون الإبلاغ عنها، وبالتالي تفادي دفع الضرائب الجمركية، وقد تكون ظاهرة التهرب والغش الضريبي عن عدم إحساس المكلفين بالمساواة، أي أن فئة تدفع ضريبة وتتفق منها، وأخرى العكس لارتفاع معدلات الضرائب التي لا تلائم مداخيلهم وأرباحهم.
- 2- تعقد وعدم استقرار النظام الضريبي، حيث أن النظام الضريبي الفلسطيني يعنى من كثرة التعديلات على قوانينه، فمثلاً عرف قانون ضريبة الدخل الفلسطيني خلال عشرة أعوام عدة تغييرات بنصوصه، وهو ما جعل هناك صعوبة في التطبيق والتحكم فيه، مما يصعب مهمة كل من الإدارة الضريبية والمكلف، بالإضافة إلى هروب الاستثمار في ظل نظام ضريبي معقد وغير مستقر.
- 3- ثقل العبء الضريبي، حيث أنه مثلاً يتم فرض ضريبة القيمة المضافة بالأراضي الفلسطينية ما بين (15%، 16%، 17%)، بحيث تكون معدل الضريبة مرتباً بالمعدل المفروض لدى الجانب الإسرائيلي. (برتوكول باريس الاقتصادي: 1994).

- 4- ضعف التشريع والإدارة الضريبية، حيث يقوم التشريع الضريبي على مجموعة من القوانين القديمة والمطبقة زمن الحقب المختلفة التي مرأت على فلسطين، فمثلاً نجد أن قانون ضريبة الجمارك المطبق في قطاع غزة حتي يومنا هذا، وهو قانون ضريبة الجمارك البريطاني والصادر عام 1929، وكذلك الضفة الغربية نجد أن قانون الجمارك رقم 1 لسنة 1962 وهو قانون أردني، بالإضافة الى باقي القوانين الضريبية مثل ضريبة الأملاك والقيمة المضافة وضريبة المهن الحرة، والملاحظ أن هذه القوانين كتبت بصياغات متعددة ومتفككة تفتح المجال لتفسيرات وتأويلات متباينة تساعد على التهرب الضريبي، مما جعلها تفقد فعاليتها والأغراض المالية الحديثة، كما أن ضعف الإدارة الضريبية كان رد فعل لضعف التشريع وتخلفه، حيث تميزت الإدارات الضريبية بقلة الإمكانيات المادية والفنية، مما أدي بشكل كبير إلى ضعف الحصيلة الضريبية. (للمزيد انظر القوانين النازمة للضرائب بالأراضي الفلسطينية).
- 5- ضعف العدالة الضريبية، حيث يتحمل أصحاب الدخل الضعيفة والمحدودة قدرًا كبيرًا من الضرائب، فالنظام الضريبي الفلسطيني يتسم بابتعاده عن العدالة الضريبية ويتضح ذلك أن طريقة الاقتطاع من المصدر مقتصرة على بعض الدخل دون الأخرى، وكذلك اختلاف المعاملة الضريبية حيث نجد الشركات الاحتكارية تستفيد بمزايا ضريبية هامة عكس الشركات الأخرى. (قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل وتعديلاته).

المطلب الثاني الأهداف المتوخاة من الإصلاح الضريبي

إن أي إصلاح ضريبي في أي دولة من دول العالم يجب أن يسعى إلى تحقيق أهداف مختلفة سواء على المستوى الاقتصادي أو السياسي أو الاجتماعي، وذلك تماشيًا مع أهداف السياسة الاقتصادية التي تضعها الدولة، وتتمثل أهداف الإصلاح الضريبي في أهداف عامة وأهداف خاصة، سنحاول التعرض إليها من خلال هذا المطلب.

- أولًا: الأهداف العامة: وتتمثل الأهداف العامة للإصلاح الضريبي في النقاط التالية:

- 1- يهدف الإصلاح الضريبي إلى تبسيط النظام الضريبي سواء تعلق الأمر بالتشريع الضريبي او بهيكل النظام الضريبي.

- 2- توسيع الوعاء الضريبي وتخفيض أسعار الضريبة للحد من ظاهرة التهرب الضريبي وإرساء مبدأ العدالة الضريبية، مما يؤدي إلى زيادة الإيرادات الضريبية وتخفيض الضغط الضريبي.
- 3- تخفيض المعدلات الضريبية وبصفة خاصة معدل الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية.
- 4- تأسيس إدارة فعالة من أجل تحقيق أهداف النظام الضريبي عن طريق وضع خطة طموحة من خلال: رفع عدد الموظفين بالإدارات الضريبية، وإنشاء المعهد القومي للضرائب بهدف تنمية قدرات العاملين في هذا المجال.
- 5- تحقيق العدالة الضريبية، أي تحقيق عدالة النظام الضريبي ككل، من خلال العمل على تمييز الأشخاص المعنوية والطبيعية وإخضاع كل طرف لمعالجة خاصة.
- 6- محاربة الغش والتهرب الضريبي من خلال إجبار المكلفين على التعامل بالفواتير الخاضعة للرقابة.

- ثانيًا: الأهداف الخاصة:

بالإضافة إلى هذه الأهداف العامة توجد مجموعة من الأهداف الاقتصادية والمالية والاجتماعية، تسعى السلطات إلى تحقيقها من الإصلاح الضريبي، وتتمثل في:

أ. الأهداف الاقتصادية:

تسعى الإصلاحات الضريبية إلى تشجيع الإنتاج والاستثمار باعتبارهما عنصرين أساسيان للنمو، حيث يتم إدخال الضريبة على القيمة المضافة التي تسمح بتخفيض تكلفة الاستثمار ولا تؤثر على مراحل الإنتاج، بالإضافة إلى الإعفاءات والتخفيضات الممنوحة إلى الشركات بهدف تشجيعها على الاستثمار.

كما يعمل على توفير الجو الملائم والمناسب للقيام بالاستثمارات، وعدم عرقلة وسائل الإنتاج المستوردة اللازمة للأعمال الإنتاجية، وكذلك استعمال النظام الضريبي من خلال مكوناته كأداة لتوجيه الاقتصاد الوطني نحو إقامة شركات اقتصادية قوية قادرة على تمويل السوق المحلية ومنافسة السلع الأجنبية.

ب. الأهداف المالية:

تتمحور الأهداف المالية للإصلاحات الضريبية في رفع المردودية الضريبية نظرًا لأهميته في تغطية عجز الموازنة العامة، ومدى مساهمتها في تدعيم القطاعات الهامة في المجتمع، وبالتالي فإن الإصلاح يهدف إلى: رفع الحصيلة الضريبية وزيادة نسبة الجباية العادية في تدعيم الميزانية العامة، والعمل على إحلال الجباية العادية محل المساعدات والمنح الخارجية التي تعتبر مصدر غير دائم وتتقلب بتقلب السياسة الخارجية على المستوى الدولي والإقليمي، وكذلك وضع أساليب وطرق جباية حديثة لمنع محاولات الغش والتهرب الضريبي.

ت. الأهداف الاجتماعية:

من بين الأهداف التي يسعى إليه الإصلاح الضريبي إلى تحقيقها هي تحصيل الموارد المالية الكافية لتغطية الاحتياجات الاجتماعية كالتعليم والصحة، بالإضافة إلى محاولة التخفيف من البطالة، وذلك عن طريق ضمان العدالة الضريبية عبر التوسع في تطبيق الضريبة التصاعدية لمراعاتها لمستويات الدخل، كما تعمل الإصلاحات على مراعاة المقدرة التكلفة للمكلف، حيث يتم إعفاء الحد الأدنى للمعيشة.

ولقد عانى النظام الضريبي الفلسطيني على إثر التقلبات والتغيرات التي حصلت في العالم، وتعرض فلسطين لأزمة اقتصادية حادة بعد قطع المساعدات الأمريكية واستمرار الجانب الإسرائيلي باقتطاع جزء من أموال المقاصة، وكذا تنوع الضرائب المباشرة منها وغير المباشرة مع ارتفاع معدلاتها في ظل الحصار الخانق، بالإضافة إلى ضعف جهاز الضرائب وعدم كفاءة موظفيه، وتزامن كل ذلك مع حالة الانقسام السياسي ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة.

كل ذلك جعل من النظام الضريبي الفلسطيني عاجزًا على مواكبة التطورات الحاصلة، ولا يتلاءم مع المتطلبات الراهنة، الأمر الذي أدى إلى بروز أهمية وضرورة الإصلاح الضريبي بجانبه التشريعي والهيكلية بهدف زيادة فعالية هذا النظام مع ضمان مراعاته للمقدرة التكلفة للمكلفين من جهة، ومن جهة ثانية، والحرص على ملائمته والمستجدات العالية الحاصلة، وهو الإجراء الذي يجب اعتمده من المشرع الفلسطيني، من أجل التغلب على معوقات الإصلاح الضريبي، وهو ما سنتناوله في المبحث الثالث من هذه الدراسة.

المبحث الثالث: معوقات الإصلاح الضريبي وسبل علاجه

سنتناول في هذا المبحث معوقات الإصلاح الضريبي وسبل علاجه، من خلال مطلبين، نتناول في المطلب الأول معوقات الإصلاح الضريبي بوجه عام، ثم بيان معوقات الإصلاح الضريبي في فلسطين في المطلب الثاني، وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول: معوقات الإصلاح الضريبي بوجه عام

تعوق عملية الإصلاح الضريبي عدة معوقات، منها ماله صفة العمومية، بحيث تشترك في الدول المختلفة، ومنها ما تتفرد به كل دولة على حدة.

وتتعدد المعوقات العامة التي تحول دون الإصلاح الضريبي، أو تجعل أمر تحقيقه ليس سهلاً ميسراً، ومنها:

1- الشعور بأن الضرائب الجديدة لن تكون أحسن حالاً من الضرائب الحالية.

تمتاز النظم الضريبية، المطبقة في معظم دول العالم، بأنها متشعبة الأنواع والأشكال، ومعدة التراكيب، ويحتاج تغييرها أو تطويرها إلى اقتناع تام بجدوى ذلك، تجنباً لإجراءات إدارية وقانونية ذات كلفة عالية في الوقت أو المال، ولذلك شاع القول بأن الضريبة القديمة أفضل من الضريبة الجديدة، على أساس أن معظم الضرائب التي يتوقع تطبيقها في المستقبل موجودة أصلاً، ومن ثم فإن الاعتماد على الضرائب القديمة التي تعود الناس عليها هو الأجدى والأضمن، نحو تحصيل ضرائب أكثر بتكلفة أقل، لأنه وإن كان من السهل أن تصاغ مقترحات الإصلاح في عبارات منمقة يتشدد بها دعاة الإصلاح أو تسطرها أقلامهم، إلا أن الواقع يثبت صعوبة تحقيق ما ينادون به، ذلك لأن الضرائب الجديدة التي يقترحون تطبيقها تقوم على أساس من الضرائب القائمة فعلاً، فإذا ثبت أن الانتقال من هذه الضرائب إلى ضرائب أخرى جديدة يكون مكلفاً للإدارة الضريبية، فإن العدول عن هذا الإصلاح يكون أكثر جدوى. (خلاف: 1953).

وهذه النظرية الراديكالية للإصلاح، لا تتماشى مع حقائق الأمور، إذ أنه ليس صحيحاً على الإطلاق، أو دائماً، أن تكون الضرائب القديمة أفضل حالاً من الضرائب الجديدة، كما أن تقرير الأفضلية يتطلب اتفاقاً على أسس تقييم الضرائب الحالية، ومقارنتها بالضرائب المزمع إنشاؤها، إذ قد يؤدي تعديل الضرائب إلى تخفيض العبء الضريبي المتزايد على المكلف، مع توسيع وعاء الضريبة بحيث يشمل مكلفين جدد.

وهو ما يعني أن الضرائب الجديدة يمكن أن تعتبر أحسن حالاً من الضرائب القديمة، من وجهة نظر المكلف، كما أنها قد تكون هي الأفضل من وجهة نظر الإدارة الضريبية، إذا ساعدت على تنمية الحصلة والحد من التهرب الضريبي.

أما التركيز على تقييم الضريبة الجديدة من وجهة نظر الكلفة الإدارية فهو أسلوب خاطئ يعتمد على فكرة استعجال قطف الثمار قبل نضجها، إذ يعمل الإصلاح الناجح إلى تحقيق نتائج أفضل على مدى أطول.

2- قوة الناخبين وتأثيرهم على ممثليهم بالبرلمان.

ولأن لكل إصلاح ضريبي معارضوه، الذين يتخوفون من الإصلاح الضريبي، ويعتقدون أن فيه مساساً مباشراً بمصالحهم الاقتصادية، مما يشكل أمام تيار الإصلاح قوة ضغط تدفع نحو عدم تدفقه، ولما كانت الضريبة المشروعة هي التي تصدر بقانون (نص المادة (88) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل)، لذلك تطلب أن يحشد لأي إصلاح ضريبي مؤيده من أعضاء البرلمان في النظم الديمقراطية- الذين يوفرون له الأغلبية اللازمة لإصداره، وهؤلاء البرلمانيون يتأثرون بدوائرهم الانتخابية، ويسعون إلى المحافظة على مكاسب الناخبين فيها، ومن ثم تلعب السياسات الانتخابية دوراً هاماً في عملية الإصلاح الضريبي. (النجار: 1982).

وقد يستطيع المعرضون للضغط على البرلمان للحصول على مزايا ضريبية تمثل في تخفيض سعر الضريبة، أو توسيع الشرائح، أو الحصول على إعفاءات معينة حتى يصدر القانون الجديد، وقد تؤثر هذه المزايا على سياسة الإصلاح وجدواه، فيخرج القانون الضريبي الجديد في صورة لا تتلاءم والغرض منه، الأمر الذي يعد معوقاً من معوقات الإصلاح الضريبي.

ويمكن التغلب على ذلك، بأن لا تتفرد الحكومة في اقتراح القانون الضريبي، إذ يمكن أن تتم الدعوة إلى إصلاح ضريبي في إطار المشاركة العامة، التي توفر للمختصين والمهتمين بالإصلاح الضريبي فرصة للمشاركة الفعالة في مقترحات الإصلاح، وإعطائهم الوقت الكافي لإبداء رأيهم في المشروعات القانونية المطروحة، وأن تستمع الحكومة بجدية لتخوفاتهم وتحفظاتهم، وتقوم بعرض البدائل بموضوعية وإنكار للذات بحيث يصدر القانون الضريبي مراعيًا لكافة الاعتبارات، التي توفر له قبولًا عامًا لدى جمهور المكلفين، كما تعطي للسلطة التشريعية الفرصة الكاملة لدراسته واستيعابه والدفاع عنه أمام الناخبين.

وقد تجد الحكومة صعوبة في تحقيق هذا الأمر، خاصة مع وجود مصالح متعارضة في المجتمع، مما يصعب معه الوصول إلى مشروع قانون يقبله جميع الأطراف، وهذا الأمر يجب أن لا يكون مدعاة لأن يغلف مشروع الإصلاح بالسرية أو التكتم، بل على العكس، فإن المشروع الذي يطرح للمناقشة العامة، ويلقي قبولًا من عدد كبير من أعضاء المجتمع، يكون هو الأكثر فعالية في التطبيق والتنفيذ.

3- تعارض الأهداف التي يسعى إليها الإصلاح الضريبي مع الأهداف الأخرى التي يود المشرع الإبقاء عليها.

قد تتعارض أهداف السياسة الضريبية في الدولة، وتتباين معها النصوص الضريبية التي تتعلق بهدف دون آخر، فبينما يكون الهدف العام للضرائب هو الحصول على إيرادات لتمويل النفقات العامة، فإن هذا الهدف المالي قد يتعارض مع المزايا التي يجب أن تتوفر لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، من خلال تخفيض العبء الضريبي، وما يترتب عليه من نقص الإيرادات الضريبية، بل أن هناك تضاربًا فيما بين مبادئ الضريبة ذاتها وخاصة العدالة والكفاءة، أو بين الكفاءة الاقتصادية والبساطة.

ويؤثر التركيز على هدف معين في فعالية الأهداف الأخرى، ويثير البحث حول أثر تنازع هذه الأهداف على قدرة المكلف على الدفع، ورد فعله تجاه الإصلاح المقترح، وإمكانية التهرب منه أو حتى تجنب الضريبة الناتجة عنه.

لذلك تتطلب عملية الإصلاح تحديد الأهداف ذات الأولوية التي يسعى إليها ذلك الإصلاح الضريبي، ودراسة آثارها على الأهداف الأخرى، وغيرها من الممارسات الاقتصادية في الدولة، قبل الولوج في عملية إصلاح تضر بالاقتصادي القومي فيما بعد.

4- التأثير السلبي للإصلاح الضريبي على العلاقات الدولية. (ناصر: 1974).

يلاحظ أن الاتفاقيات الضريبية، التي تبرمها دولة معينة مع الدول الأخرى، تعتمد أساسًا على النظام الضريبي القائم عند إبرام هذه الاتفاقيات، ومما يثور التساؤل هو مدى أثر عملية الإصلاح الذي تقوم بها هذه الدولة على جدوى هذه الاتفاقيات، وإمكانية سريان مفعولها في نظام ضريبي يختلف بصورة جوهرية مع النظام الذي أعدت الاتفاقيات على أساسه، ويزيد هذه المشكلة تعقيدًا السيطرة المتزايدة للشركات الدولية على مجالات الاستثمار الخارجي، ورغبة الدول في جذب الاستثمارات إليها، من خلال إصلاح ضريبي يقدم مزايا ضريبية تؤثر على النظم الضريبية في الدول الأخرى، وذلك من خلال أمثلة متعددة منها: إقرار نظام ضريبي يعتمد على أسعار ضريبية أقل، أو إعفاء كامل من الضرائب يشجع المكلف في دول أخرى على الاتجاه إلى هذه الدولة، للحصول على المزايا الضريبية التي تمنحها.

فإذا ما أيقنا أن العديد من المشروعات تؤسس في دولة وتعمل في دول أخرى، فإن الإصلاح الضريبي المقترح يجب أن يراعي هذه الخاصية الدولية ويتعامل معها، إذ يمكن أن يؤثر أي تغيير رئيسي في مستوى العبء الضريبي للشركة، على توازن المصالح، بين الدولة القائمة بالإصلاح والدول الأخرى التي أبرمت اتفاقيات ضريبية معها، أو الدول الأخرى التي لديها توجهات معينة في للاستثمار مع هذه الدولة.

وأخيرًا وبجانب ما تقدم، هناك معوقات أخرى، من أهمها عدم قدرة الإدارة الضريبية على استيعاب خطة الإصلاح الطموحة التي تسعى إليها الدولة، ونقص كفاءة النظم المعاونة للإدارة الضريبية في إنجاز مشروعات الإصلاح، ومن أهمها تخلف أساليب المحاسبة الحكومية، أو قصور الأدوات التشريعية التي تعين في تطبيق وتنفيذ القانون الضريبي، مما يتطلب معه إجراء إصلاحات في جوانب أخرى، حتى نضمن نجاح الإصلاح الضريبي المقترح.

المطلب الثاني: معوقات الإصلاح الضريبي في فلسطين

يمكن إجمال بيان أهم معوقات الإصلاح الضريبي في فلسطين فيما يلي:

1- نقص أو انعدام الوعي الضريبي لدى الجمهور:

يجب أن يسبق أي إصلاح تشريعي، والضرائب منها، توعية الجمهور بضرورته وأهميته بالنسبة لهم، وتمثل هذه التوعية حجر الزاوية الذي يضمن إيمان الجمهور بجدوى الإصلاح، وقناعتهم بضرورة الالتزام به إلى حد كبير.

وقد أدى عدم خضوع الأفراد والشركات الفلسطينية بضرائب الدخل مدة طويلة، تصل إلى حوالي العشرين عامًا، إلى انعدام الوعي الضريبي، أو تور الحماس لأي مشروع ضريبي مقترح، إذ تشير مثل هذه المشروعات تخوفًا لدى البعض، مؤداه الإحساس العميق بأن هذه الضرائب تؤدي إلى تخفيض إيراداتهم، دون توقع نفع مباشر لهم نتيجة هذا التخصيص، بحيث يشكل النظام الضريبي في نظرهم عبئًا إضافيًا تجب مقاومته، خاصة وأن الدولة تفرض ضرائب علي شركات الاحتكار (قطاع الاتصالات)، كما أنها تمتلك معظم الأدوات الرئيسية للإنتاج، نظرًا لمليتها المطلقة لقطاع الاتصالات، مما يوفر لها إيرادات عامة دون الحاجة إلى فرض الضرائب على مواطنيها.

وهذه النظرية إلى الضريبة، كمورد مالي فقط، تعكس بوضوح عدم وجود وعي كاف بفكرة الضريبة وأهميتها، والتي تقوم في العصر الحديث على نظرية التضامن الاجتماعي، التي تجيز للدولة أن تفرض الضرائب على الأشخاص، بصرف النظر عن النفع المباشر الذي يعود على كل منهم من الخدمات العامة للدولة، وتحسب الضرائب على أساس مقدرة كل منهم على المساهمة في تحمل أعباء الجماعة، كما أن للضريبة بجانب هدفها المالي، أغراضًا اجتماعية واقتصادية، تساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

أضف إلى ما تقدم، أن الضرائب وخاصة المباشرة منها تساهم في تنمية الوعي الوطني لدي المكلفين، إذ يشعر دافع الضريبة بأنه يشارك بفعالية في هذا المجتمع، وأنه صاحب مصلحة مباشرة في نمو وتطوره، ومن ثم يزداد الوعي السياسي لدى الجمهور، وما يترتب عليه من وجود رقابة شعبية فاعلة، تضمن أداء الدولة لوظائفها على أكمل وجه.

2- حداثة الإدارة الضريبية وحاجتها إلى التطوير:

انعكس عدم الاهتمام بالموارد الضريبية على تنظيم إدارة الضريبة ومركزها، كجهاز إداري يقوم على تنفيذ القانون الضريبي بفعالية، ويشكل مستوى أداء الضريبة أحد المحددات الضرورية التي ينبغي مراعاتها عند النظر في أي إصلاح ضريبي، وقد شهد العقد الأخير من هذا القرن تحديثاً لعدد من الإدارات الضريبية في الدول المختلفة، ليواكب عملية الإصلاح الضريبي فيها، وتمثل هذا التحديث قيام مصلحة الضرائب المصرية بتطبيق نظام تقديم الإقرارات الضريبية بصورة إلكترونية إلزامية على كل من الممولين والمسجلين، (وزارة المالية المصرية: 2018)، مما يثير إلى ضرورة النظر في الهيكل الإداري والتنظيمي لإدارة الضرائب الفلسطينية، بما يتلاءم ومتطلبات الإصلاح الضريبي، وهذا يتطلب تدريب العاملين بها على النظم الضريبية المقارنة، وأحدث الوسائل العلمية لربط وتحصيل الضرائب، مع تقرير مزايا مالية تشجعهم على أداء العمل على أكمل وجه.

ولا ينبغي أن ينظر إلى التكلفة المالية الناتجة عن تحديث الإدارة الضريبية كعائق يحول دون إجراء الإصلاح بدعوى أن هذه التكلفة تقلل من الأهمية النسبية للإيرادات المتوقع تحصيلها بعد التحديث، إذ يجب أن لا ينظر إلى الأموال المنفقة من الناحية على أنها تكلفة إدارية، بل إنها تعتبر نفقات لازمة لتحقيق أهداف منتجة، ويفضل أن يستخدم في تحديث هذه الإدارة المبادئ والطرق المتبعة في الإدارة الحديثة، حتى تظهر بالصورة التي تتفق وخطط الإصلاح بالدولة.

3- الخوف من التأثير السلبي على الاقتصاد الفلسطيني:

يعبر البعض عن تخوفه من إجراء أي إصلاح ضريبي، بالقول بأن فرض ضرائب على دخل الشركات الفلسطينية قد يؤدي إلى آثار سلبية على حركة النشاط التجاري بفلسطين، كما أن تعديل نظام الضرائب المطبق حالياً على الأفراد، قد يؤدي إلى تقلص الاستثمارات في فلسطين وهروب رؤوس الأموال إلى خارج فلسطين مع حاجة البلاد إليهما في هذا الوقت، وهذا التخوف يمكن الرد عليه من خلال الآتي:

إن تأثير الضرائب على النشاط التجاري في الدولة لا يمكن أن يكون كبيراً إلى الحد الذي يشل حركة هذا النشاط، أو يعمل على هروب الاستثمارات الوطنية إلى الخارج، بل يمكن أن تستخدم الضرائب لتشجيع النشاط التجاري، ويقدم للأنشطة المرغوب فيها حوافز مشجعة، وقد تمثلت الضرائب أحد الاعتبارات التي ينظر إليها المستثمر باهتمام، عند اتخاذ قراره الاستثماري، إلا أنها ليست الاعتبار الوحيد، إذ يبقى المناخ الاستثماري، وطبيعة السوق، وظروف النشاط فيه، من الاعتبارات الهامة التي تؤخذ في الحسبان، ومع ذلك فإن الإصلاح الضريبي يجب أن ينظر باهتمام إلى أثر الضرائب السلبية، ومحاولة تلافي هذا الأثر بإصدار قانون يشجع النشاط التجاري، ويقدم للأنشطة المرغوب فيها حوافز مشجعة.

4- الأوضاع السياسية السائدة في فلسطين:

أثرت الأوضاع السياسية التي تعانيها فلسطين من وجود احتلال إسرائيلي على أراضيها، فكانت سلطات الاحتلال الإسرائيلي هي التي تقوم بتقديرات الضريبة وهي تقديرات غير عادلة، حيث كانت تتسم بالمغالاة في التقدير والإجحاف بحق المكلف الفلسطيني، فأصبح عدم دفع الضريبة لدولة الاحتلال مطلباً وطنياً ووسيلة من وسائل النضال الفلسطيني ضد المحتل، ووسيلة عصيان مدني تعبر عن مناهضة الشعب الفلسطيني للاحتلال. (خويلد: 2004).

وبانتقال الأراضي الفلسطينية (الضفة الغربية وقطاع غزة) من إدارة الاحتلال الإسرائيلي إلى السلطة الوطنية الفلسطينية بموجب "اتفاقية أوسلو" عام 1993، أصبحت الضرائب المباشرة والضرائب المحلية ضمن صلاحياتها، وتلتزم السلطات الإسرائيلية بتحويل 75% من ضريبة الدخل المستقطعة داخل الخط الأخضر إلى السلطة الوطنية الفلسطينية. (جامعة القدس المفتوحة: 1998).

وقد نجم عن الاتفاقيات المعقودة بين الجانبين الفلسطيني والإسرائيلي أن تمّ تقسيم المناطق إلى أربع مناطق من حيث كيفية التعامل مع المكلفين، والقانون الواجب التطبيق، والجهة التي يحق لها الجباية، ولمن يتمّ تحصيل الضريبة.

بالإضافة لعدم تمكن السلطة الفلسطينية من الحصول على ملفات المكلفين، فقد قامت السلطة الوطنية الفلسطينية وللأسباب المتقدمة أعلاه عن طريق مجلس الوزراء بإلغاء ديون ضريبة الدخل عن كلّ السنوات التي قبل سنة 1989.

ونتيجة للوضع الخاص الذي عاني وما زال يعاني منه الشعب الفلسطيني وخصوصاً فترة الانتفاضة الأولى، والحساسية التي كان يتعامل بها المكلف مع الإدارة الضريبية الإسرائيلية قبل قدوم السلطة الفلسطينية، دفعت السلطة والإدارة الضريبية الفلسطينية في أول سنوات قدومه لإغلاق الملفات الضريبية وإعفاء المكلفين عن دفع الضرائب، وكل ذلك جعل المكلف حتى اليوم يعتبر أنه بعدم دفعه الضريبة يمارس شكلاً من أشكال مناهضة ومقاومة الاحتلال، رغم أن الوضع أصبح مختلفاً حالياً كون أن الإدارة الضريبية أصبحت قادرة على إجراء تقديرات تعبر عن الدخل الحقيقي للمكلف، وتكون بناء على معلومات صحيحة.

ولكن ما يتمناه الباحث هو أن يصبح المكلف الفلسطيني ملتزماً بالاستحقاق القانوني الواجب عليه المتمثل بالضريبة، فهي حق للدولة الفلسطينية التي تعاني أصلاً من نقص بالموارد المالية نتيجة الممارسات الإسرائيلية من سيطرة شبه تامة على كل مقومات الدولة الفلسطينية، وأيضاً أن تقوم الإدارة الضريبية بتقديم التسهيلات وتنفيذ سياسة (تحصيل ما يمكن تحصيله) وذلك لفترة محدودة وخصوصاً قطاع غزة، بسبب الحصار الخانق المفروض من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلي منذ ما يقارب 14 عاماً.

الخلاصة، بما تقدم يتضح لنا أن المعوقات التي قد تحول والإصلاح الضريبي بفلسطين، يمكن التغلب عليها بالدراسة العلمية المحايدة لهذه المعوقات والعمل على حلها، وتهيئة الجو الملائم لإجراء الإصلاح المطلوب، ويجب أن نتأخر في عملية الإصلاح، لأن التأخير قد يعقد من هذه المعوقات، ويجعل عليها أكثر صعوبة، لأن الوقت يمر والزمن لا يتوقف، ويلعب عنصر الوقت في القرارات الاقتصادية دوراً هاماً.

الخاتمة

تبين لنا من البحث في موضوع "معوقات الإصلاح الضريبي في دولة فلسطين"، أن الإصلاح الضريبي، بمعنى التغييرات التي تطرأ على النظام الضريبي "لمواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية في الدول، ظاهرة عامة لا تفرد بها دولة دون غيرها، وقد تزايد نمو هذه الظاهرة في العقد الأخير لاعتبارات سياسية واقتصادية عالمية، إلا أن حاجة دولة فلسطين إلى الإصلاح لا تستند فقط إلى هذه العمومية، وإنما لظروف خاصة يمتاز به الاقتصاد الفلسطيني بتبعيته للاحتلال الاسرائيلي، فضلاً عما تكبته دولة فلسطين من خسائر باهظة نتيجة العدوان المستمر وما يتلاه من إعادة إعمار للمدن الفلسطينية، والحصار المفروض على قطاع غزة منذ 14 عامًا، وحجز أموال المقاصة الفلسطينية وعدم تحويله للجانب الفلسطيني.

ولا تعد الدعوة إلى الإصلاح الضريبي بفلسطين بدعة أملتها الظروف الأخيرة، وإنما هي تستند تاريخياً إلى دعوات وتوصيات سابقة، لم تجد الاهتمام الكافي، وإن كانت قد أثمرت قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004، كأول قانون ضريبي صادر عن السلطة التشريعية الفلسطينية.

ومن المفهوم أن لكل إصلاح ضريبي معوقاته، إما للشعور السائد بأن الضريبة القديمة أفضل حالاً من الضرائب الجديدة، أو لقوة الناخبين وتأثيرهم على البرلمان، أو لتعارض الأهداف التي يسعى إليها الإصلاح الضريبي، مع الأهداف الأخرى التي يود المشرع الإبقاء عليها، أو للتخوف من أن يؤثر الإصلاح الضريبي سلبيًا على العلاقات الدولية، أضف إلى كل ما تقدم ما تختص به دولة فلسطين من معوقات، تحول دون إحداث إصلاح ضريبي سريع وشامل، من أهمها نقص الوعي الضريبي لدى الجمهور، والتفكير في بدائل أخرى عن فرض الضرائب بالدولة، والظروف الخاصة بالإدارة الضريبية، إلا أن هذه التخوفات يمكن الرد عليها بسهولة، فيما لو تمت دراستها بموضوعية وبناء على فكر محايد، مما يعزز الاتجاه نحو ضرورة التحرك نحو إصلاح ضريبي من خلال برنامج عملي ومحدد.

ونقترح لتنفيذ برنامج الإصلاح الضريبي المقترح مراعاة ما يلي:

- 1- تنمية الوعي الضريبي لدى جمهور المواطنين بأهمية الضريبة وضرورتها لخطط التنمية.
- 2- تطوير الإدارة الضريبية المنوط بها تنفيذ برنامج الإصلاح الضريبي.

3- تطبيق سياسة التدرج في تنفيذ برنامج الإصلاح، بحيث نبدأ أولاً بفرض ضريبة دخل على الشركات الاحتكارية، بجانب ضريبة القيمة المضافة على بعض السلع أو الخدمات، ثم ننقل بعد فترة لفرض ضريبة دخل موحدة على الأشخاص الطبيعيين، بجانب الضريبة على دخل الشركات بالكويت، وتطوير ضريبة القيمة المضافة، مع مراعاة الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الملائمة، في كل مرحلة من مراحل تنفيذ برنامج الإصلاح الضريبي.

قائمة المراجع والمصادر

1) المؤلفات المتخصصة:

- 1- شحاته، ابراهيم، 1992، الإصلاح الإداري في الدول العربية، مجلة مصر المعاصرة، العددان، 429، 439.
- 2- عبد الخالق، السيد أحمد، مدخل إلى دراسة التشريع الضريبي، مطبعة جامعة المنصورة، بدون تاريخ.
- 3- الصيرفي، صلاح الدين، 1992، الصناعة العربية والإصلاح الهيكلي، مصر المعاصرة، العدد 428.
- 4- خلاف، حسين، 1953، مبادئ النظرية العامة للضريبة، ط2، دون ناشر، القاهرة.
- 5- النجار، عبدالهادي، 1982، اقتصاديات النشاط الحكومي، المبادئ النظرية وتطبيقات من دولة الكويت، مطبوعات جامعة الكويت.
- 6- رمضان صديق، إنهاء المنازعة الضريبية الناشئة عن تطبيق القوانين الضريبية والاتفاقيات الدولية (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 7- التويني، ناجي، 2005، " سياسات الاصلاح الضريبي"، سلسلة اوراق عمل، المعهد العربي للتخطيط، الكويت.
- 8- ناصر، زين العابدين، علم المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.
- 9- حسين أحمد مقداد عبد اللطيف، رقابة القضاء الإداري على اختصاص الإدارة بالرقابة الذاتية في المجال الضريبي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة حلوان، 2011.
- 10- خويلد، رجاء أحمد محمد، 2004، الطعن القضائي في ضريبة الدخل في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح في نابلس.

- 11- كاظم، حسين جواد، "واقع السياسة الضريبية في العراق ومتطلبات الإصلاح الضريبي" رسالة دكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة البصرة، البصرة، 2006.
- 12- بروتوكول باريس الاقتصادي الموقع ما بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل، بتاريخ 1994/4/29.
- 13- الحسين، محمد، أداء النظام الضريبي في سورية "دراسة مقارنة"، نقلاً عن الموقع الإلكتروني: www.syrianfinance.com.
- 14- جامعة القدس المفتوحة، 1998، محاسبة ضريبة الدخل، ط 1، عمان، جامعة القدس المفتوحة.
- 15- صندوق النقد الدولي، 1988، إصلاح أنظمة الضرائب، تقرير التنمية في العالم العربي.
- 16- عمرو هشام محمد، "الإصلاح الضريبي في البلدان النامية مع اشارة خاصة للعراق"، مجلة علوم الانسانية، السنة الرابعة: العدد 29: تموز (يوليو) 2006.

(2) التشريعات والمواثيق:

- 1- قانون ضريبة الدخل الفلسطيني رقم (17) لسنة 2004.
- 2- قرار بقانون بشأن ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011 وتعديلاته.
- 3- القانون الأساسي الفلسطيني الصادر عام 2003 وتعديلاته.
- 4- قانون الجمارك رقم 42 لسنة 1929.
- 5- قانون الجمارك والمكوس رقم 1 لسنة 1962 وتعديلاته.
- 6- قانون المكوس على المنتجات المحلية رقم 16 لسنة 1963.
- 7- قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات رقم (11) لسنة 1954.
- 8- قانون ضريبة الأملاك داخل المدن رقم 42 لسنة 1940.
- 9- قانون ضريبة الأملاك في المدن لعام 1940.
- 10- قرار بقانون رقم (23) لسنة 2018 بتعديل قانون الجمارك لسنة 1929 وتعديلاته، وقانون الجمارك والمكوس رقم (1) لسنة 1962 وتعديلاته.
- 11- قرار بقانون رقم 215 لسنة 2010 بشأن ضريبة الجمارك والمكوس.
- 12- قرار بقانون رقم 9 لسنة 2010، بشأن عمل محكمة الجمارك الاستئنافية.

(3) المواقع الإلكترونية:

<http://www.pmf.ps>.

