

آثار التهرب الضريبي على الخزينة العامة الفلسطينية

The effects of tax evasion on the Palestinian public treasury

هاني زياد دراوشة: باحث دكتوراة في الاقتصاد، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية،
جامعة القاضي عياض، المملكة المغربية

Hani Zeyad Darawsha: PhD researcher in economics, Faculty of Legal, Economic and Social Sciences Marrakesh, Cadi Ayyad University – Kingdom of Morocco

المخلص:

هدفت الدراسة إلى التعرف على مفهوم التهرب الضريبي، والتعرف على حجم التهرب الضريبي في فلسطين، ومناقشة الآثار السلبية للتهرب الضريبي على الخزينة العامة الفلسطينية وعلى الاقتصاد الفلسطيني، وتقديم التوصيات والحلول لمعالجة ظاهرة التهرب الضريبي والتخفيف من آثارها السلبية. وتوصلت الدراسة إلى أن التهرب الضريبي يؤدي إلى الإضرار بالخزينة العامة الفلسطينية يتمثل في ضياع جزءاً هاماً من الموارد المالية، وبالتالي أعاقا الحكومة الفلسطينية عن إنجاز معظم برامجها التنموية ونفقاتها في مختلف الميادين، بالإضافة إلى أن التهرب الضريبي الحكومة الفلسطينية يدفع نحو اللجوء إلى التمويل الخارجي وبالتالي زيادة الدين العام بشقية الداخلي والخارجي. وأوصت الدراسة بوضع خطة عمل متكاملة من قبل الحكومة لمعالجة ظاهرة التهرب الضريبي من كافة النواحي التشريعية والمؤسسية من خلال تشكيل فريق فني يتابع تنفيذ الخطة أخذاً بعين الاعتبار ضرورة التسريع في تحديث وتعديل القوانين الضريبية والقوانين ذات الصلة.

الكلمات المفتاحية: تهرب ضريبي، خزينة عامة فلسطينية، عبء ضريبي، إيرادات ضريبية، اقتصاد فلسطيني.

Abstract:

The study aimed to identify the concept of tax evasion, identify the extent of tax evasion in Palestine, discuss the negative effects of tax evasion on the Palestinian public treasury and the Palestinian economy, and provide recommendations and solutions to address the phenomenon of tax evasion and mitigate its negative effects. The study concluded that tax evasion leads to harming the Palestinian public treasury by wasting a significant part of the financial resources, and thus hindering the Palestinian government from completing most of its development programs and expenditures in various fields, in addition to that tax evasion pushes the Palestinian government to resort to external financing and thus increase Public debt, both internal and external. The study recommended the development of an integrated action plan by the government to address the phenomenon of tax evasion from all legislative and institutional aspects by forming a technical team to follow up on the implementation of the plan, taking into account the need to speed up the updating and amendment of tax laws and related laws.

Keywords: tax evasion, Palestinian public treasury, tax burden, tax revenues, Palestinian economy.

أولاً: الإطار المنهجي للدراسة

1. المقدمة

يعتبر التهرب الضريبي من أبرز المعوقات التي تحول دون تطور الاقتصاد، بسبب تراجع الإيرادات الضريبية والذي يؤدي بدوره إلى تراجع النفقات العامة، ما يؤدي في المحصلة النهائية إلى سوء الأوضاع والأحوال الاقتصادية، والأضرار المباشر بالخزينة العامة، وهذا يؤثر سلباً على أداء واجبات الدولة، وإعاقتها عن أداء مهامها، وعدم قدرتها أيضاً على تحقيق الأهداف التنموية التي قد رسمت لها، بسبب فقدان الخزينة العامة للموارد التي كان يجب الحصول عليها.

ونظراً لخصوصية الاقتصاد الفلسطيني تشكل الضرائب رافداً أساسياً للموازنة العامة الفلسطينية، ومكوناً رئيسياً من مكونات التنمية الاقتصادية، وعنصراً فاعلاً لا يمكن الاستغناء عنه عند التخطيط للمشاريع التنموية المستقبلية. وحيث أن الإيرادات يجب أن تكون متواصلة وتصل أولاً بأول إلى الخزينة العامة، خاصة وأن فلسطين تفتقد السيادة على أراضيها ومواردها، وعليه فإن أي انقطاع أو نقص في هذه الإيرادات يؤثر سلباً على سير الخطط والمشاريع التنموية والاقتصادية، والتي تمكن الإنسان الفلسطيني من العيش على أرضه، حيث لا تستطيع الدولة مواجهة نفقاتها والنهوض بمسؤولياتها تجاه مواطنيها، مما يقوض مقومات صمود الفلسطينيين على أرضهم.

2. تحديد المشكلة:

تعاني دولة فلسطين من عجز مزمن في الموازنة العامة منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994م، وذلك بسبب تراجع أو تباطؤ نمو الإيرادات العامة، والتي من بينها الإيرادات الضريبية، التي تتأثر بشكل أو بآخر بانتشار ظاهرة التهرب الضريبي، وبناءً عليه تطرح الدراسة تساؤلاً رئيسياً يتمثل فيما يلي:

ما هي آثار التهرب الضريبي على الخزينة العامة الفلسطينية؟

وينبثق عن التساؤل الرئيس عدة أسئلة فرعية، وهي:

- ما هو الاطار المفاهيمي للتهرب الضريبي؟
- ما هو حجم التهرب الضريبي في فلسطين؟
- ما هي آثار التهرب الضريبي في فلسطين؟

3. أهمية الدراسة:

تستمد الدراسة أهميتها من أهمية الموضوع الذي تتناوله تحليل ودراسة آثار التهرب الضريبي على الخزينة العامة الفلسطينية إضافة إلى انعكاس هذه الآثار على الاقتصاد الفلسطيني.

4. أهداف الدراسة:

تحاول الدراسة تحقيق عدة أهداف، وهي:

- تأصيل الاطار المفاهيمي للتهرب الضريبي.
- التعرف على حجم التهرب الضريبي في فلسطين.
- تحليل ودراسة آثار التهرب الضريبي على الخزينة العامة الفلسطينية وانعكاس هذه الآثار على الاقتصاد الفلسطيني.
- اقتراح توصيات من شأنها معالجة ظاهرة التهرب الضريبي والتخفيف من آثارها السلبية.

5. منهجية الدراسة:

بناءً على تساؤلات الدراسة وأهدافها، تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي في تحديد ظواهر الدراسة ومتغيراتها، ومن ثم تحليل هذه الظواهر، لتفسير مفرزاتها تساعد في تحليل آثار التهرب الضريبي على الخزينة العامة الفلسطينية وانعكاس هذه الآثار على الاقتصاد الفلسطيني، وذلك بالاستناد إلى أدبيات الدراسة ذات العلاقة والواردة في قائمة المراجع.

6. مجالات الدراسة:

المجال الزمني: تتناول الدراسة الفترة الزمنية (2000 – 2021)
المجال المكاني: تحدّد المجال المكاني للدراسة داخل حدود الدولة الفلسطينية، وتحديدًا مناطق الضفة الغربية وقطاع غزة دون القدس.
المجال الموضوعي: يختص مجال الدراسة الموضوعي في الاقتصاد الفلسطيني وتحديدًا مجال المالية العامة.

7. الدراسات السابقة:

- دراسة (العمور، 2007):

هدفت الدراسة إلى معرفة أسباب التهرب من ضريبة الدخل في قطاع غزة وطرائق الحد منه لما له من أثر سلبي على إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية وانعكاسه على الموازنة العامة الفلسطينية بزيادة العجز في الموازنة وما يترتب على ذلك من محاولة لسد هذا العجز عن طريق اللجوء للاقتراض من البنوك المحلية أو من مؤسسات الإقراض الدولية وما يترتب على ذلك من تحمل السلطة الوطنية لفوائد هذه القروض وكذلك التدخل في سياسة المالية للسلطة الوطنية في حالة الاقتراض من المؤسسات الدولية. وتوصلت الدراسة إلى أن عدم توفر الاستقرار السياسي والأمني في قطاع غزة ساهم في انتشار التهرب من ضريبة الدخل، إضافة إلى أن عدم وجود سيادة كاملة للسلطة الوطنية

الفلسطينية على أراضيها أدى إلى زيادة التهرب من ضريبة الدخل، وكذلك عدم توفر الشفافية في الإنفاق العام أدى إلى زيادة التهرب من ضريبة الدخل في قطاع غزة.

- دراسة (مراد، 2010):

هدفت الدراسة إلى إبراز عوامل الظهور التهرب الضريبي ومختلف آثارها على الاقتصاد الوطني، وتقديم بعض الاقتراحات التي تساعد أصحاب القرار لاتخاذها كإجراءات لمكافحة التهرب الضريبي. وأظهرت نتائج الدراسة أن التهرب الضريبي هي ظاهرة اجتماعية خطيرة تضر الاقتصاد الوطني، ولا تسمح للدول بتنفيذ سياساتها المالية وتحقيق أهدافها التنموية، ونظرًا للانعكاسات السلبية المتعددة التي تترتب عن التهرب الضريبي فإن مختلف الأنظمة الضريبية تعمل على مكافحة هذه الظاهرة بشتى الوسائل المتاحة.

- دراسة (الفلاحات وزيدان، 2014):

هدفت الدراسة الى توضيح آثار التهرب الضريبي على التنمية المستدامة في المملكة الأردنية، في شتى المجالات (الصحية والتعليمية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وكذلك الأمنية). وبينت الدراسة مدى إدراك الأردن لخطورة التهرب الضريبي، وبات هذا الادراك جزء من ثقافة الشعب الأردني وكافة شرائح المجتمع، إضافة إلى الجهات المختصة في هذا المجال وبخاصة دائرة ضريبة الدخل والمبيعات، ومدققي الحسابات، كما بينت الاسباب التي تكمن وراء ذلك هو أن تأثير التهرب الضريبي يطال الشعب والمجتمع على حد سواء، ويمس احتياجاتهم الأساسية.

- دراسة (بن كردة، 2017):

هدفت الدراسة إلى قياس حجم التهرب الضريبي ومدى تأثيره، وإبراز أهم الإجراءات والوسائل المتخذة لمكافحته. وتوصلت الدراسة إلى أن التهرب الضريبي يؤدي إلى إضعاف وفرة الحصيلة الضريبية و بالتالي إهدار جانب كبير من الموارد المالية للخرينة العامة، وهو ما يتعارض مع مسار التنمية الاقتصادية، الأمر الذي يتطلب مكافحته، نتيجة للانعكاسات السلبية التي تترتب عنه والتي من بينها حرمان الخزينة العامة من مبالغ كبيرة مما يؤثر سلبًا على تحقيق التنمية الاقتصادية.

8. هيكلية الدراسة:

تم تقسيم الدراسة إلى خمسة أقسام، يتضمن القسم الأول الاطار المنهجي للدراسة، ويتناول القسم الثاني مدخل مفاهيمي للتهرب الضريبي، بينما يستعرض القسم الثالث حجم التهرب الضريبي في فلسطين، والقسم الرابع خصص لمناقشة الآثار المترتبة عن تفشي ظاهرة التهرب الضريبي على الخزينة العامة الفلسطينية وعلى الاقتصاد الفلسطيني، وتنتهي الدراسة بالقسم الخامس الذي يتضمن

أهم النتائج التي تم التوصل إليها وتقديم التوصيات والحلول التي من شأنها معالجة ظاهرة التهرب الضريبي والتخفيف من آثارها السلبية.

ثانياً: مدخل مفاهيمي في التهرب الضريبي

1. مفهوم التهرب الضريبي

بالرغم أن الأدبيات والدراسات المالية ذات العلاقة تناولت عدة تعريفات للتهرب الضريبي، إلا أن علم المالية العامة، يعرف التهرب الضريبي بأنه "عدم دفع الضرائب أو دفع الضرائب بشكل منقوص واحتيالي وغير قانوني. وعادةً ما ينطوي التهرب الضريبي على الإيرادات غير المعلنة والوثائق المزورة، وبشكل عام يتم المعاقبة على ذلك بموجب القانون الجنائي" (عبد الكريم وجابر، 2018).

ويوجد أشكال متنوعة وطرق مختلفة للتهرب الضريبي تهدف كلها إلى إخفاء متعمد للوضع الحقيقي للمكلف الضريبي تجاه السلطات الضريبية لتقليل قيمة الضرائب المستحقة، في حين أن الدراسة التي أصدرها (مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية، 2014) تعرف التهرب من الضريبة بأنه يعني "تمكن المكلف من التخلص كلياً أو جزئياً من تأدية الضريبة المتوجبة عليه. وعادة يترافق التهرب (غير المشروع) في محاولة المكلف الإفلات من تأدية الضريبة المستحقة عليه عبر ممارسة الغش و/أو التزوير و/أو مخالفة الأحكام القانونية".

2. حجم التهرب الضريبي في فلسطين

يتضح من خلال مراجعة الأدبيات والدراسات ذات العلاقة، بأنه لم يتم تحديد دقيق لحجم التهرب الضريبي في فلسطين، فبينما قدرت دراسة (المجلس الفلسطيني للتنمية والاعمار – بكدار، 2015) أن حجم التهرب الضريبي بين 30 - 40 % من مجمل الإيرادات الضريبية، وكذلك قدرت دراسة أعدتها مؤسسة مفتاح عام 2011 حجم التهرب الضريبي بحوالي 37 % من مجموع الإيرادات (عبد الكريم، 2015)، أما دراسة (الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة – أمان، 2011) "بيئة النزاهة في تحصيل الضرائب والرسوم الجمركية" فقد خلصت إلى أن نسبة التهرب الضريبي قد تصل إلى 65 %، في حين تقدر نسبة التهرب الجمركي بحوالي 30 % طبقاً لانتطباع كل من الإدارة العامة لضريبة الدخل، والإدارة العامة لضريبة الأملاك، والإدارة العامة لضريبة القيمة المضافة.

ويعود تذبذب نسب وحجم التهرب الضريبي في فلسطين، إلى أن الأراضي الفلسطينية منذ نشأة السلطة الفلسطينية وحتى وقتنا الراهن ما زالت تشهد مجموعة من التطورات السياسية والاقتصادية وهذه التطورات لها تداعياتها المباشرة وغير المباشرة على الوضع المالي للخزينة العامة الفلسطينية

فمنذ قيام السلطة الفلسطينية عام 1993م والحكومات الفلسطينية المتعاقبة تتعرض لنكسات متتالية فهناك أحداث النفق عام 1996م ثم الانتفاضة الثانية عام 2000م واجتياحات المدن الفلسطينية من قبل إسرائيل في عام 2002م والحروب الإسرائيلية على قطاع غزة في الأعوام 2008، 2012، 2014، 2019م، كل هذه الأحداث ساعدت في ضعف وهشاشة الوضع المالي والاقتصادي وكذلك الالتزام بالضرائب وأدائها (سلطة النقد الفلسطينية، 2014).

ثالثاً: آثار التهرب الضريبي على الخزينة العامة الفلسطينية

يتفق جميع الاقتصاديين على أن التهرب الضريبي يتسبب في نزيف مالي حاد للخزينة العامة يؤثر على عمليات الإنتاج والتجارة، فالتهرب الضريبي يسمح للمنتج بأن يقوم بتخفيض سعر التكلفة، وبيع منتجاته بسعر منخفض أو بأقل من سعر التكلفة مقارنة بأسعار منافسيه، دون أن تتأثر أرباحه، كما يساعده على تحقيق حصة سوقية أكبر من المنتجين الآخرين، وذلك عن طريق منحه معدلات خصم أكبر من التي يمنحها التجار والمنتجين الآخرين، أو زيادة كمية الإنتاج وتحسين نوعيته، مقارنة بالمنتجين الذين يلتزمون بدفع التزاماتهم الضريبية، حيث تزداد عليهم الأعباء الضريبية (قاري، 2011).

وتتجلى آثار الضريبي على الخزينة العامة الفلسطينية في ضياع الأموال والإيرادات على الخزينة، تلك الأموال التي تعيق الحكومة الفلسطينية عن إنجاز معظم برامجها التنموية ونفقاتها في مختلف الميادين، حيث لا يمكن أن نتصور كيف تقوم الحكومة الفلسطينية بأداء مهامها بدون موارد تمويلية، وكما هو معلوم فإن قوة أي حكومة تقاس بحجم مواردها المالية، وهذه الموارد تمثل الإيرادات الضريبية فيها النسبة الأكبر، وهو الأمر الذي دفع الحكومات الفلسطينية المتعاقبة لإخضاع الإيرادات الضريبية لنظام فعال يحميها من كل محاولات التهرب الضريبي، الذي يضيع على الخزينة العامة الكثير من الأموال، ويتسبب في ارتفاع حجم الدين بشقيه الداخلي والخارجي.

في هذا الإطار يناقش هذا البحث آثار التهرب الضريبي على الخزينة العامة الفلسطينية وانعكاس هذه الآثار على الاقتصاد الفلسطيني، وذلك على النحو التالي:

1. زيادة الدين العام:

منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، أخذت على عاتقها إرساء دعائم الاقتصاد الوطني، والتخفيف من حدة الاختلالات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني نتيجة الاحتلال الإسرائيلي، واعتمدت في ذلك على المنح والمساعدات المالية الخارجية، وبعدها أخذت تبحث عن مصادر تمويل داخلية ومن ضمن هذه المصادر الضرائب (أبو عيدة، 2012) لذلك عندما تنخفض حصيلة الضرائب نتيجة التهرب الضريبي، وتنفد الخزينة العامة جزءاً من مواردها المالية، تلجأ

الحكومة الفلسطينية لمواجهة العجز المالي إلى الاقتراض سواء من مصادر محلية (داخلية)، أو دولية (خارجية) (أبو عيدة، 2012). وقد تكون عمليات الاقتراض الداخلية والخارجية فعالة في المدى القصير، بسبب فعالية السياسات المالية التي تتخذها الدولة، ولكن لا تكون كذلك في المدى الطويل بسبب زيادة الدين العام، حيث تخفض معدلات النمو وتلغي الآثار الإيجابية للحافز المالي كلياً أو جزئياً (Panizza & Presbitero, 2012).

ويؤثر تراكم الدين العام الداخلي والخارجي على أداء الدولة المالي ومدى فاعلية السياسات النقدية والمالية للدولة، وكذلك يؤثر على جميع المؤشرات الاقتصادية الأخرى كالاستثمار الخاص والادخار والإنتاجية الكلية، مما يشكل عائقاً أمام النمو الاقتصادي، فالدين العام يتسبب في زيادة أسعار الفائدة، وبالتالي تزداد مدفوعات خدمة الدين العام، وفي هذه الحالة يتم الوفاء بهذا الدين إما على حساب النفقات التطويرية في الموازنة العامة للدولة، فينخفض حجمها، أو يتم من خلال زيادة الضرائب، مما يؤدي إلى حدوث خلل في النظام الاقتصادي للدولة، ويؤثر سلباً على عرض العمل ورأس المال والإنتاجية، وهذا بدوره ينعكس سلباً على النمو الاقتصادي (الهنداوي، 2017).

وتشير الإحصاءات الواردة في الجدول رقم (1) أن حجم الدين العام في فلسطين شهد تطورات كبيرة خلال الفترة 2000 - 2021، حيث ازداد حجم الدين العام من 863 مليون دولار عام 2000، إلى 3848.1 مليون دولار عام 2021، محققاً بالمتوسط زيادة سنوية قدرها 8.1%. وأظهرت الإحصاءات أن حجم الدين العام في فلسطين تزايد لمستوى حرج، بلغ حوالي 39% من إجمالي الناتج المحلي نهاية عام 2014، وهذه النسبة تدق ناقوس الخطر لاقتربها من الحد الأعلى المسموح به وهو 40% حسب ما ورد في قانون الدين العام الفلسطيني رقم (24) لسنة 2005 (جلس وعيسى، 2016).

جدول رقم (1): حجم الدين العام في فلسطين (2000 - 2021)

السنة	إجمالي الدين العام	معدل النمو %	الدين العام الخارجي	معدل النمو %	نسبة الدين الخارجي إلى إجمالي الدين %	الدين العام الداخلي	معدل النمو %	نسبة الدين الداخلي إلى إجمالي الدين %
2000	863.0		520.1		60.3	342.8		39.7
2001	872.6	1.1	559.7	7.6	64.1	312.9	-8.7	35.9
2002	749.1	-14.2	597.2	6.7	79.7	151.9	-51.5	20.3
2003	849.7	13.4	611.0	2.3	71.9	238.7	57.2	28.1
2004	1002.2	17.9	611.0	0.0	61.0	391.2	63.9	39.0
2005	1196.9	19.4	624.3	2.2	52.2	572.6	46.4	47.8
2006	1092.0	-8.8	629.4	0.8	57.6	462.6	-19.2	42.4
2007	1451.4	32.9	1034.4	64.4	71.3	417.0	-9.9	28.7
2008	1557.4	7.3	1034.4	0.0	66.4	523.1	25.4	33.6
2009	1736.1	11.5	1086.9	5.1	62.6	649.2	24.1	37.4
2010	1882.8	8.4	1043.3	-4.0	55.4	839.6	29.3	44.6

49.6	30.9	1098.6	50.4	6.8	1114.3	17.5	2212.9	2011
55.8	26.0	1384.7	44.2	-1.5	1097.9	12.2	2482.6	2012
53.3	-8.5	1267.6	46.7	1.0	1108.7	-4.3	2376.3	2013
50.9	-11.0	1128.0	49.1	-1.8	1088.9	-6.7	2216.9	2014
57.8	30.0	1466.5	42.2	-1.7	1070.8	14.5	2537.3	2015
58.0	-1.8	1439.8	42.0	-2.5	1043.9	-2.1	2483.7	2016
59.0	4.3	1501.1	41.0	-0.2	1041.9	2.4	2543.0	2017
56.5	-10.9	1337.8	43.5	-1.0	1031.7	-6.8	2369.5	2018
56.4	17.9	1577.2	43.6	18.1	1218.0	18.0	2795.2	2019
63.7	47.4	2324.6	36.3	8.8	1324.6	30.6	3649.2	2020
65.7	8.8	2528.5	34.3	-0.4	1319.6	5.5	3848.1	2021

المصدر:

- سلطة النقد الفلسطينية (2022). البيانات السنوية: الدين الخارجي والداخلي على الحكومة الفلسطينية، رام الله - فلسطين.
- المبالغ بالمليون دولار.
- النسب إعداد الباحث.

إن الزيادة الكبيرة لرصيد الدين التراكمي خلال الفترة (2000 - 2021) كان سببها ضعف الموارد المالية المحلية، وتزايد الضغوط الإنفاقية على الخزينة لتوفير الحد الأدنى من الاحتياجات الأساسية للمواطنين، وتأمين النفقات الطارئة وتمويل العجز الحاصل في الموازنة، ولعل المعضلة الحقيقية التي أدت إلى تفاقم مشكلة الدين العام، وأوقعت الاقتصاد الفلسطيني في حلقة الدين المفرغة، هي توجيه هذه القروض لتغطية العجز في الموازنة الجارية، بدلا من توجيهها في تمويل مشاريع استثمارية وإنتاجية من شأنها زيادة الإيرادات في المدى المتوسط والبعيد (حلس وعيسى، 2016).

ومن العوامل المهمة والرئيسية في زيادة الدين العام في دولة فلسطين التهرب الضريبي الناتج عن التزوير والتلاعب في فواتير المقاصة بين الجانب الفلسطيني والجانب الإسرائيلي، وهذا يشمل تداول فواتير مقاصة غير أصلية (مزورة) بين التجار، أو التلاعب في قيمة البضاعة للتقليل من حجم الضريبة، أو الإتجار بفواتير مقاصة لصفقات تجارية وهمية، وهو الأكثر شيوعاً في القضايا الضريبية، حيث يتم بيع فواتير المقاصة لصفقات وهمية لشركات وجهات إسرائيلية مقابل نسبة مئوية تتراوح ما بين 3% - 7%، بهدف خصم قيمة المدخلات المدرجة في فواتير الصفقات الوهمية من الضريبة، وبالتالي يستفيد التاجر المشتري للفاتورة برفع نسبة الربح، لأن الخصم في المدخلات يصبح كبيراً، ويحصل البائع على السيولة النقدية دون وجود صفقة حقيقية، وبالتالي تضع هذه الإيرادات والأموال على الخزينة العامة الفلسطينية، لأن إسرائيل لا تدفع قيمة هذه الفواتير إلى الحكومة الفلسطينية، وتصبح مسؤولية تحصيلها عبء على الحكومة (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية - الأونكتاد، 2014).

2. زيادة العبء الضريبي

يقصد بالعبء الضريبي الدخل الخاضع للضريبة، وحسب القانون الأردني رقم 25 لسنة 1964 المطبق في فلسطين منذ سنة 1967، قد تناول الدخل الخاضع للضريبة وفقاً لنظرية المصدر في الدرجة الأولى، وعلى أساس الضريبة الموحدة وعلى مجموع الدخول المتحققة، حيث تم الحساب عليها ضمن وعاء واحد، فقد نصت المادة (5) على أن الضريبة تفرض على دخل يتحقق من تجارة أو مهنة أو حرفة (عسكر، 2006).

وهناك مشاكل كثيرة تثور عند فرض الضريبة لا تتوقف عند الأحكام القانونية والفنية لها، فالضريبة بالنتيجة النهائية تمثل عبئاً على الخاضع لها، إذ أن فرضها يعني اقتطاع جزء من دخل الخاضع لصالح خزينة الدولة، وهذا الإجراء بحد ذاته له تأثير على سلوك الخاضع تجاه الضريبة، حيث يسعى جاهداً وفي أغلب الأحيان للتخلص من عبء الضريبة سواء بالانعكاس الضريبي، وهو نقل عبء الضريبة بعد تقديرها وتحصيلها منه إلى شخص آخر، أو بالتهرب من الضريبة وعدم دفعها كلياً أو جزئياً، وذلك باستغلال الثغرات الموجودة في أحكام القوانين الضريبية أو باستعمال طرق الغش والاحتيال. وبأي حال فإن التخلص من عبء الضريبة سوف يؤثر سلباً على عدالة النظام الضريبي، حيث يدفع بعض الخاضعين للضريبة بصورة صحيحة وفقاً لأحكام القوانين الضريبية، بينما يعتمد البعض الآخر إلى نقل عبئها إلى الغير، أو التهرب من دفعها، فتتعدى المساواة بين الخاضعين، وتغيب العدالة الضريبية بالإضافة إلى المساس بحصيلة الضريبة (خصاونة، 2010).

هذا وتختلف ظاهرة نقل عبء الضريبة كلياً عن ظاهرة التهرب الضريبي، فنقل العبء الضريبي تحصل بعد أن يكون الخاضع قد أدى التزاماته الضريبية وقام بسدادها للإدارة الضريبية، إذ يعتمد إلى التخلص من العبء الضريبي بنقله للغير، وهذا لا يعني ضياع حق الخزينة العامة للدولة، وإنما فقط عملية توزيع للعبء بين متحمليه، في حين ظاهرة التهرب الضريبي تعني امتناع الخاضع عن دفعها للإدارة الضريبية رغم استحقاقها، ويتضمن ذلك المخالفة الصريحة للقانون بسبب التحايل، وفي هذه الحالة تفقد الخزينة العامة للدولة حق من حقوقها (صادق، 1970).

ومن الواضح أن هناك علاقة ملموسة بين مبلغ الضريبة الذي يدفعه الخاضع وبين احتمال التهرب منها وعبئها، إذ كلما زاد العبء الضريبي كلما زاد احتمال تهرب الخاضع من الالتزام بها، وعلى العكس من ذلك، فعندما ينخفض العبء الضريبي وكان مناسباً للمقدرة التكليفية للخاضعين، كلما انخفضت أو قلت احتمالية التهرب من دفع الضريبة.

لذلك يجب على الدولة عند فرض الضرائب بجميع أنواعها أن تراعي المقدرة التكلفة للخاضعين، بمعنى أن تتنظر إلى مستوى الدخل ومعيشة الأفراد والأرباح المحتملة عند تحديدها للمعدلات الضريبية، فعندما يكون مستوى المعيشة منخفض يجب أن يكون هناك معدل ضريبي أيضاً منخفض، وعلى العكس من ذلك، تستطيع الدولة أن تفرض على الدخل المرتفعة معدل ضريبي مرتفع، آخذة بعين الاعتبار تحقيق العدالة والمساواة وتقليل الفجوة بين طبقات المجتمع (قاسم، 2003).

ومن العوامل التي تؤثر في نقل العبء الضريبي هي الضريبة نفسها، حيث أنه كلما كان معدل الضريبة معتدلاً وخفيفاً على الخاضع للضريبة، فإنه بذلك يقلل من عبئها واستقرارها على الخاضع قانوناً، أما إذا كان مرتفعاً فيكون العبء أيضاً مرتفعاً، وهنا سيحاول الخاضع نقل هذا العبء أو جزءاً منه إلى الآخرين (هويدي، 1983). وعند ازدياد نسبة التهرب الضريبي في الدولة وتفتيشها فإن العبء الضريبي يزداد على حساب قطاعات أخرى، وعندها قد تعطل الحكومة في تحمل عبء الضرائب، وخاصة من الشركات ويتم نسب هذه الأعباء إلى مجموع دافعي الضرائب (Desai, 2007).

ومن المتوقع أن يزداد العبء الضريبي عند انخفاض الناتج المحلي للدولة وارتفاع الإيرادات الضريبية التي يتم تحصيلها من قبل الخاضعين، كما تسهم قدرة الإدارة الضريبية والجهاز التنفيذي، وتوازن التشريعات الضريبية وعدالتها في الحد من عمليات التهرب الضريبي، وتحقيق مستويات أفضل من الشمولية في فرض الضرائب، وهذا يؤدي إلى زيادة حصيلته الضرائب. وكذلك يجب الأخذ بعين الاعتبار قدرة الخاضعين على تحمل العبء الضريبي، وهذا يسمى بالطاقة الضريبية، حيث تعرف بأنها الحد الأقصى من الإيرادات التي يمكن تحصيلها على شكل ضرائب، مع الاهتمام بحجم الناتج المحلي الإجمالي، وهيكلية ومقدار النفقات العامة والمستوى المعيشي للأفراد، أي مراعاة قدرة الأفراد على دفع الضرائب، وقدرة الحكومة على جمعها وتحصيلها، بمعنى أن الطاقة الضريبية تمثل العبء الضريبي الأمثل الذي يجمع ويوفق بين حاجة الحكومة للأموال الضريبية لتغطية النفقات العامة، وقدرتها على تحصيل وجباية تلك الأموال والإيرادات من جهة، ومن جهة أخرى قدرة الخاضع على دفع الضرائب ومقدرته على تحمل عبئها (عبد الكريم، 2015).

جدول رقم (2): العبء الضريبي في فلسطين (2000 – 2021)

السنة	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	الإيرادات الضريبية	العبء الضريبي (%)
2000	4,313.60	241	5.6
2001	4,003.70	183	4.6
2002	3,555.80	141	4.0
2003	3,968.00	167	4.2
2004	4,603.10	191	4.1
2005	5,125.70	231	4.5
2006	5,348.30	221	4.1
2007	5,815.70	202	3.5
2008	7,310.40	272.8	3.7
2009	8,085.70	301.5	3.7
2010	9,681.50	439	4.5
2011	11,186.10	482.1	4.3
2012	12,208.40	483.2	4.0
2013	13,515.50	597.2	4.4
2014	13,989.70	604	4.3
2015	13,972.40	606.6	4.3
2016	15,405.40	626	4.1
2017	16,128.00	758.8	4.7
2018	16,276.60	838.2	5.1
2019	17,133.50	763.3	4.5
2020	15,531.70	737.4	4.7
2021	18036.8	994.9	5.5

المصدر

- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (2022). الحسابات القومية الفلسطينية بالأسعار الجارية، رام الله - فلسطين.
- سلطة النقد الفلسطينية (2022). بيانات سنوية / مالية الحكومة، رام الله - فلسطين.
- نسبة العبء الضريبي من احتساب الباحث.

تشير البيانات المدرجة في الجدول رقم (2) إلى أن متوسط الإيرادات الضريبية خلال الفترة (2000 – 2021) بلغ نحو 458.3 مليون دولار في حين بلغ متوسط الناتج المحلي الإجمالي نحو 10236.2 مليون دولار، وبعد قياس العبء الضريبي في فلسطين من خلال قياس الإيرادات

الضريبية نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة (2000 - 2021) بلغ متوسط نسبة العبء الضريبي نحو 4.4% سنوياً.

ووفقاً للتقرير الصادر عن المجلس الاقتصادي الفلسطيني، فإن نسبة التهرب الضريبي ما بين (30%-40%) من حجم الإيرادات الضريبية، وإذا أعدنا احتساب الإيرادات الضريبية بزيادة نسبة التهرب الضريبي بـ 35% فإن العبء الضريبي سوف يزداد بنسبة 1.6% في المتوسط خلال الفترة (2000 - 2021) ما يعني أن العبء الضريبي في فلسطين سيصل إلى نحو 6%.

وبناءً عليه، فإن حجم العبء الضريبي يعتبر عامل مهم يجب أن تأخذه بعين الاعتبار أي مؤسسة أو شركة ترغب بالاستثمار في مكان ما، أي أنها تختار المكان الذي يوجد فيه عبء ضريبي قليل (Bedard, 2015) وبالمقابل فإن الزيادة في العبء الضريبي يتسبب في تحسن المعروض من الخدمات إلى حد ما، بسبب زيادة التحصيلات الضريبية في المدى القصير، وترك الآثار السلبية للضغط أو العبء الضريبي على المدى الطويل (Thomas, 2008).

نستنتج مما سبق أن التهرب الضريبي يعمل على زيادة العبء الضريبي على الخاضعين الملتزمين بدفع الضرائب، ولا يزداد على الخاضعين غير الملتزمين، مما ينعكس سلباً على الإيرادات الضريبية، كما أن عدم توزيع العبء الضريبي بشكل متوازن على الخاضعين يؤدي إلى عدم كفاءة العدالة الضريبية، وهذا يؤدي إلى انسحاب الخاضعين الملتزمين من السوق وعدم الاستثمار، والبحث عن سبل التهرب الضريبي بشتى الطرق، وهذا يؤثر سلباً على الخزينة العامة الفلسطينية وعلى الاقتصاد الفلسطيني.

3. الإضرار بالاقتصاد الفلسطيني

تعتبر الضريبة متغيراً اقتصادياً هاماً، لذلك يؤدي التهرب الضريبي إلى انعكاسات اقتصادية سلبية، وذلك من عدة جوانب، بالنسبة للاستثمار فإن نقص الإيرادات العامة لا يسمح بتكوين ادخار عام، وبالتالي يحد من قدرة الاقتصاد الفلسطيني على القيام بالمشاريع الاستثمارية التي تقتضيها التنمية، بالإضافة إلى ذلك فإن انخفاض معدلات الادخار يجعل الاقتصاد الفلسطيني عاجز عن تلبية الاستثمار وبمعنى آخر اتساع فجوة الموارد المحلية (جلس، 2021)، ويترتب على تراجع عام في كافة المؤشرات الاقتصادية وارتفاع معدلات البطالة.

كما أن التهرب الضريبي يحدث خللاً في المنافسة بين المؤسسات الاقتصادية، بحيث تصبح المؤسسات المتهربة أفضل من تلك التي تؤدي واجباتها الضريبية، حيث تكون لها إمكانيات تمويلية هائلة، تسمح بتحسين جهازها الإنتاجي وتقوية مكانتها في السوق، ومن ناحية أخرى يضر التهرب الضريبي بإنتاجية المؤسسة بحيث يعمل ذلك التهرب إلى توجيه عناصر الإنتاج إلى الأنشطة التي

يسهل فيها التهرب الضريبي حتى لو كانت هذه الأنشطة ذات إنتاجية ضعيفة وهذا على حساب المشروعات الأكثر كفاءة.

كما تساهم ظاهرة التهرب الضريبي في توجيه الاقتصاد الوطني نحو إرساء الاقتصاد غير الرسمي "اقتصاد الظل" أو ما يعرف بالاقتصاد الموازي والذي يحدث مشاكل عديدة تعيق تطور الاقتصاد الفلسطيني (El Far, 2014)، ولذلك يؤدي التهرب الضريبي إلى فشل السياسات الاقتصادية التي تهدف إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي

خامساً: النتائج والتوصيات

1. النتائج:

- يؤدي التهرب الضريبي إلى الإضرار بالخزينة العامة الفلسطينية يتمثل في ضياع جزءاً هاماً من الموارد المالية، وبالتالي أعاقا الحكومة الفلسطينية عن إنجاز معظم برامجها التنموية ونفقاتها في مختلف الميادين.
- يدفع التهرب الضريبي الحكومة الفلسطينية نحو اللجوء إلى التمويل الخارجي وبالتالي زيادة الدين العام بشقية الداخلي والخارجي.
- يؤثر تزايد الدين العام الداخلي والخارجي على أداء الحكومات الفلسطينية المتعاقبة، بالإضافة إلى أثر ذلك على جميع المؤشرات الاقتصادية الأخرى كالاستثمار الخاص والادخار والإنتاجية الكلية، مما شكل عائقاً أمام النمو الاقتصادي في فلسطين.
- يمثل تزايد حجم الدين العام في فلسطين لمستوى حرج، 39% من إجمالي الناتج المحلي في بعض السنوات، ناقوس الخطر لاقتراب النسبة من الحد الأعلى المسموح به وهو 40% حسب ما ورد في قانون الدين العام الفلسطيني رقم (24) لسنة 2005.
- يعمل التهرب الضريبي على زيادة العبء الضريبي على الخاضعين الملتزمين بدفع الضرائب، ولا يزداد على الخاضعين غير الملتزمين، مما ينعكس سلباً على الإيرادات الضريبية.
- يؤدي عدم توزيع العبء الضريبي بشكل متوازن على الخاضعين إلى عدم كفاءة العدالة الضريبية، وهذا يؤدي إلى انسحاب الخاضعين الملتزمين من السوق وعدم الاستثمار، والبحث عن سبل التهرب الضريبي بشتى الطرق، وهذا يؤثر سلباً على الخزينة العامة الفلسطينية.

2. التوصيات:

- إعداد خطة استراتيجية لمعالجة التهرب الضريبي، بحيث تتضمن الخطة تحديث وتعديل المنظومة التشريعية والقانونية للضرائب.

- اعتماد خطة شاملة لإدارة الدين العام، بحيث تشمل هذه الخطة سياسة واضحة للدين العام، تحدّد حجم الاقتراض المسموح به، وشروطه، وآلياته، ووضع أسس ومعايير اختيار المشاريع التنموية التي تستهدفها هذه القروض.
- العمل على تعزيز دور الإيرادات المحلية، وذلك من خلال إجراء المزيد من الإصلاحات الضريبية، وتفعيل السياسات المالية، والقوانين والأنظمة التي تساهم في تعزيز هذا الدور، بدلاً من التوجّه نحو التمويل الخارجي لتمويل هذا العجز.
- ضرورة تشديد الرقابة على عمل المحاسبين، وتفعيل دورهم ليكونوا عاملاً مساعداً في الحد من التهرب الضريبي، وذلك من خلال تنظيم عمل هؤلاء المحاسبين، وتوعيتهم وتأهيلهم وتوعيتهم بواجبهم الاجتماعي.
- تكثيف الرقابة الضريبية بكل أنواعها، وتوفير كل الإمكانيات الفنية واللوجستية من قبل الإدارة الضريبية للمراقبين والمحققين، من أجل تقدير سليم للأوعية الضريبية، وسلامة ربطها والكشف عن حقيقة المركز المالي للخاضعين.

قائمة المصادر والمراجع:

❖ الكتب

- خصاونة، جهاد سعيد (2010). علم المالية العامة والتشريع الضريبي بين النظرية والتطبيق العملي، دار وائل للنشر، عمان - الأردن.
- صادق، عبد الكريم (1970). الاقتصاد المالي، منشأة المعارف، الإسكندرية - مصر.
- عبد الكريم، نصر (2015). دراسة تقييمية لقانون ضريبة الدخل لعام 2011 وتعديلاته من منظور العدالة الاقتصادية والاجتماعية، منشورات مفتاح، رام الله - فلسطين.
- عبد الكريم، نصر و جابر، فراس (2018). مؤشر العدالة الضريبية، الطبعة الأولى، منشورات مفتاح 2028، رام الله - فلسطين.
- هويدي، عبد الجليل (1983). المالية العامة، دار الفكر العربي، جامعة أسيوط - مصر.

❖ رسائل الماجستير

- بن كردة، رشيدة (2017). أثر التهرب الضريبي على التنمية الاقتصادية (دراسة حالة مركز الضرائب)، رسالة ماجستير، جامعة عبد الحميد ابن باديس مستغانم، الجزائر.
- عسكر، كمال (2006). دور الإيرادات الضريبية في تمويل الموازنة العامة في فلسطين، رسالة الماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.

- العمور، سالم (2007). ظاهرة التهرب الضريبي من ضريبة الدخل (دراسة تحليلية على قطاع غزة)، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة - فلسطين.
- قاري، حياة (2011). الغش الضريبي وآليات مكافحته، دراسة حالة، رسالة ماجستير، مجمع العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، المركز الجامعي، الجزائر.
- قاسم، صلاح (2003). التهرب من ضريبة الدخل في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.

❖ الأبحاث والدراسات

- أبو عيدة، عمر (2012). قدرة الاقتصاد الفلسطيني على تحمل أعباء الدين العام الخارجي، مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات، ع 27، القدس - فلسطين.
- حلس، رائد (2021). الطلب الكلي وأثره على فجوة الموارد المحلية (دراسة تطبيقية على الاقتصاد الفلسطيني للفترة 1994 - 2018)، مجلة ابن خلدون للدراسات والأبحاث، المجلد الأول، العدد الثاني، مركز ابن العربي للثقافة والنشر، غزة - فلسطين.
- حلس، رائد وعيسى، محمود (2016). أثر الدين العام على الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني، مجلة الأبحاث المالية والمصرفية، ع 4، رام الله - فلسطين.
- الفلاحات، محمود وزيدان، عبد الرحمن (2014). تأثير التهرب الضريبي على التنمية المستدامة في الأردن، مجلة البحوث المالية والتجارية، العدد 1، جامعة بور سعيد، مصر.
- مراد، ناصر (2010). أسباب التهرب الضريبي وآثاره على الاقتصاد الوطني، مجلة دراسات اقتصادية، المجلد 10، العدد 1، جامعة زيان عشور الجلفة، الجزائر.
- الهنداوي، حمدي (2017). العلاقة بين الدين العام والنمو الاقتصادي، مجلة الدراسات والبحوث التجارية، ع 2، جامعة بنها، مصر.

❖ التقارير

- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان (2011). بيئة النزاهة في تحصيل الضرائب والرسوم الجمركية كحالة دراسية، أمان، رام الله - فلسطين.
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (2022). الحسابات القومية الفلسطينية بالأسعار الجارية، رام الله - فلسطين.
- سلطة النقد الفلسطينية (2022). البيانات السنوية / مالية الحكومة، رام الله فلسطين.

- سلطة النقد الفلسطينية (2014). **التقرير السنوي 2013**، رام الله - فلسطين.
- المجلس الفلسطيني للتنمية والاعمار - بكدار (2015). **الإجراءات الممكنة للحد من التهريب الضريبي، التقرير السنوي 2015**، بكدار، القدس - فلسطين.
- مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية (2014). **الأنظمة الضريبية في ست دول عربية**، رام الله - فلسطين.
- مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية - الأونكتاد (2014). **تسرب الإيرادات المالية الفلسطينية إلى إسرائيل في ظل بروتوكول باريس الاقتصادي، جنيف**.

❖ المراجع الأجنبية

- Ugo Panizza ،Andrea Filippo Presbitero. (2012). public DEBT And Economic growth is there A GAUSA.
<http://docs.dises.univpm.it/web/quaderni/pdfmofir/Mofir065.pdf>
- Desai, Mihir A. (2007). labor and Capital shares of the Corporate Tax burden ،International Evidence،Harvard University and Nber.
- Bedard, Matthew. (2015). Investing in Montreal: A tax burden among Canada's top Canadians.
- Thomas, Oliver (2008). Increase in financial stress: a side effect of deliberate strategic policy. Franchising, French magazine.
- El Far, Abdel Rahman (2014). Shadow Economy and its Impact on the Palestinian Economy, Master Thesis, Al-Azhar University, Gaza - Palestine.