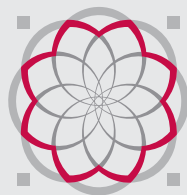


الضرائب والعدالة الاجتماعية:

حالات من ٤ دول عربية



annd

Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

منصة العدالة الاجتماعية
Social Justice Platform



المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية
Egyptian Center for Economic & Social Rights



Phenix
الفينيقا
لدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
ECONOMIC & INFORMATICS STUDIES

مرصد
Social and Economic Policies Monitor (Al Marwad)



شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية هي شبكة اقليمية مكونة من تسعة شبكات وطنية و ٢٣ منظمة غير حكومية تعمل في ١٢ دولة عربية

ص.ب.: ٢٩٧٤/٤١ | المزرعة: ٧.٢ - ٥.١١ | بيروت، لبنان

هاتف: +٦٦٣٩١٣١١٦٩ | فاكس: +٦٣٦٥١٨١١٦٩

www.annd.org

<https://www.facebook.com/www.annd.org>

٦	_____	المقدمة
٨	_____	١. مصر
١٨	_____	٢. الأردن
٢٨	_____	٣. لبنان
٥٨	_____	٤. فلسطين
٨٠	_____	٥. إقليمياً

المقدمة

تسجل اللامساواة ونسب الفقر والبطالة والتهمة ارتفاعاً حاداً في المنطقة العربية، على الرغم من بعض المؤشرات الاقتصادية الإيجابية التي تم تناولها قبل الانتفاضات الشعبية في الدول العربية. وقد بينت الدراسات الدولية أن ارتفاع نسب اللامساواة، و الاقتصادية بشكل ا على النمو الاقتصادي، وعلى الجهود المبذولة للحد من الفقر، وتطبيق الحقوق الاجتماعية للإنسان كما انها تعكس خاص، تؤثر سلباً على التماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي* من هنا، فإن معالجة أوجه عدم المساواة تشكل خطوة أساسية للتقدم بالجهود التنموية ولتحقيق أجندة التنمية المستدامة ٢٠٣٠.

تعود اسباب ازدياد فجوة اللامساواة في المنطقة العربية إلى الخيارات الاقتصادية والاجتماعية المتبعة التي أدت إلى انحسار دور الدولة في رسم السياسات الاقتصادية وتوفير الخدمات الأساسية لعموم المواطنين، والتوسع في خصخصة الخدمات وتحرير الأسواق ورأس المال. كما اتجهت السياسات الاقتصادية إلى التوسع في القطاعات الخدمية والتجارية والريعية على حساب القطاعات الإنتاجية ذات القيمة المضافة الحقيقية والمستدامة. وأدى التراجع في الإيرادات الضريبية الناتج عن السياسات المفروضة لجذب الاستثمارات، والتراجع بالعائدات الجمركية نتيجة التحرير التجاري، إلى ازدياد الحاجة إلى التمويل الخارجي، مما أدى بدوره إلى تراكم الديون. وقد أصبحت خدمة الدين العام على الإنفاق أتستهلك جزءاً كبيراً من الموازنة في عدد غير قليل من الدول العربية، مما أدى إلى اتباع سياسات تقشفية ما انعكس سلباً الاجتماعي والخدماتي وساهم في توسيع فجوة اللامساواة.

من هنا تبنت الشبكة الوجيهة التي تقترح ضرورة البحث عن أنماط تنموية جديدة تساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية وترتكز إلى بناء اقتصادات وطنية منتجة ذات قدرة تنافسية عالية ومولدة لفرص العمل وتعتمد آليات لتوزيع وإعادة توزيع الثروات والموارد بما يضمن العدالة بين المواطنين/ات ويحافظ على الاستدامة البيئية واستدامة الموارد الطبيعية، ومن بين أهم آليات التوزيع هي الأنظمة الضريبية.

تحقيق الأهداف قيرطفي فقتأما السياسات الضريبية المعتمدة في المنطقة العربية فهي تعاني من أوجه قصور هيكلية ومالية واضحة الأساسية للضرائب نفسها. فهذه الأنظمة تتوجه بشكل عام إلى تخفيف العبء الضريبي على الشركات وزيادتها على المستهلكين عبر اعتماد الضريبة على القيمة المضافة، أو إلى تقديم التنازلات والإعفاءات الضريبية. كما تتميز الأنظمة الضريبية في المنطقة العربية بضعف الجباية والتهرب الضريبي، مما يرتبط جزئياً بضعف قدرات المؤسسات المعنية بذلك وبتزايد حجم الاقتصاد غير المهيكل لأسباب عدة منها سياسات "الانفتاح" والعولمة النيولبرالية، الطفرة الشبابية، هجرة الأرياف إلى المدن، وكذلك موجات هجرة وافدة كبيرة، بالإضافة الى طبيعة الاقتصادات الريعية.

انطلاقاً من هذه المعطيات، تبرز الحاجة الأساسية لإحداث نقلة نوعية في الأنظمة الضريبية وفلسفتها في البلدان العربية، لتحقيق الوظائف الرئيسية الأربعة التي لا يجوز إغفال أحدها وهي: إعادة التوزيع تحقيقاً للعدالة بين المواطنين؛ تحفيز النشاط الاقتصادي والمساهمة في توجيه الاستثمارات؛ توفير موارد مالية وطنية للتنمية والموازنة العامة؛ وتعزيز المواطنة. فالنظام الضريبي له دور محوري في إعادة هيكلة السياسات الاقتصادية لتحفيز الاستثمارات نحو القطاعات الاستراتيجية ضمن أولويات السياسات الوطنية لدعم الاقتصاد الحقيقي والمنتج في القطاعات ذات القيمة المضافة المولدة لفرص عمل المعتمدة السياسات الضريبية ن والتنافسية العالية. كما تشكل آلية أساسية لحشد الموارد المحلية للتخفيف من الديون من جهة وتوجيه الانفاق نحو الخدمات الاجتماعية الضرورية لتحقيق التنمية البشرية والعدالة الاجتماعية.

* UN DESA (2013): Inequality Matters: Report on the World Social Situation 2013. New York. www.un.org/esa/socdev/documents/reports/InequalityMatters.pdf and IMF (2014): Fiscal Policy and Income Inequality. Washington, D.C. (IMF Policy Paper, 23 January 2014). www.imf.org/external/np/pp/eng/012314/2014.pdf



ولا بد لمنظمات المجتمع المدني من أن تشارك بشكل فاعل في وضع السياسات الضريبية وترصد تأثيرها على حقوق الإنسان عبر الحوار مع الجهات المعنية وصانعي السياسات في المنطقة العربية. في هذا السياق عملت شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية على مشروع بحثي لتطوير دراسات وطنية حول الأنظمة الضريبية في مصر والأردن ولبنان وفلسطين مع تقديم تقرير إقليمي يسلط الضوء على القضايا المتداخلة المتعلقة بالترابط بين الضرائب والمساواة في البلدان العربية. وترافق هذا العمل البحثي الذي نتج عنه هذا التقرير الإقليمي، مع حوارات وطنية وإقليمية وورشات عمل هدفت إلى توسيع دائرة الاهتمام بالسياسات الضريبية بين منظمات المجتمع المدني وتأسيس تحالف إقليمي للعدالة الضريبية يسعى لفتح مجالات وفتحات للتعاون مع المؤسسات المالية الدولية والجهات الحكومية والمؤسسات الإقليمية المعنية بالسياسات الضريبية.

ولا بد أخيراً التوجه بالشكر لجميع الباحثين والباحثات الذين/اللواتي ساهموا/ن في هذا العمل الذي نأمل أن يشكل مساهمة جديّة نحو الدفع نحو إعادة التفكير بالسياسات الضريبية بما يهدف إلى تحقيق التنمية البشرية المستدامة في المنطقة العربية.

زياد عبد الصمد

المدير التنفيذي

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

١

مصر

صعود العدالة الضريبية وهبوطها بعد ثورة يناير

إعداد:

نورهان شريف، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية
عمر غنام، منصة العدالة الاجتماعية

المقدمة

اتسمت السياسات الضريبية بعد الثورة بدرجة من التردد، وهو ما يعكس حالة الزخم السياسي في ٢٠١١ والنزاع الجاري بين مطالب الثورة بتطبيق سياسات عادلة ومقاومة مجتمع الأعمال لتلك السياسات.

وكان وزير المالية الأسبق يوسف بطرس غالي، الذي تولى الحقيبة الوزارية من ٢٠٠٤ إلى ٢٠١١، قد عكف خلال سنوات وزارته على تطبيق حزمة من السياسات الضريبية شملت تخفيضاً في الرسوم الجمركية وتوحيد ضرائب الدخل عند مستوى ٢٠٪ و سن قانون للضرائب العقارية. ووضع في مخططاته تحويل نظام ضرائب المبيعات إلى ضريبة القيمة المضافة.

وبنى غالي فلسفته الضريبية على تخفيف الأعباء الضريبية عن رجال الأعمال بهدف تشجيعهم على الالتزام الضريبي، كما راهن على أن الالتزام الضريبي سيحفز استثماراتهم، ما سينعكس بشكل غير مباشر على القيمة الإجمالية للحصيلة الضريبية.

ولاققت فلسفة غالي الضريبية هجوماً قوياً من التيارات المعارضة لمبارك، والتي صارت لها الغلبة السياسية بعد خلع الرئيس الأسبق في فبراير ٢٠١١. وفي هذا البحث نعرض لتحويلات السياسات الضريبية في السنوات التالية للثورة، ومدى اقترابها أو تعارضها مع أهداف العدالة الاجتماعية التي نادى بها ثورة يناير.

ويقسم البحث مراحل تطور السياسات الضريبية وفقاً للتشريعات المطبقة في كل عام مالي تلا ثورة يناير، ويحلل آثار تلك السياسات على الوضع المالي في البلاد للبيانات المتاحة عن الحسابات الختامية لتلك السنوات.

٢٠١٢ - ٢٠١١ شيء من العدالة الضريبية لتهدئة الثورة

سعت الدولة في ٢٠١١ إلى تهدئة الجموع الشعبية الغاضبة التي صرحت عن نفسها في ثورة يناير عن طريق تطبيق حزمة من السياسات الاقتصادية كان من أبرزها إنهاء سياسة ضرائب الدخل الموحدة التي تساوي في العبء الضريبي بين أصحاب الدخل المتواضعة وكبار رجال الأعمال.

وأعلنت في أول موازنة مالية بعد الثورة، عن عام ٢٠١١-٢٠١٢، عن تطبيق ضريبة دخل إضافية بنسبة ٥٪ على من تزيد دخلهم سنوياً عن ١٠ ملايين جنيه من الأفراد والشركات.^١

كما اتجهت الدولة إلى إخضاع مضاربات البورصة للمرة الأولى إلى الضرائب عبر تطبيق ضريبة الأرباح الرأسمالية، بنسبة ١٠٪، والتي شملت ضرائب على الأسهم وعلى توزيعات أرباح الشركات المقيدة.^٢

وبسبب السمعة السيئة التي اكتسبها قانون غالي للضرائب العقارية، رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٩، حيث لاقى معارضة قوية حتى وقت حكم مبارك، اتجهت الدولة في ٢٠١١ إلى تجميد تطبيقه قبل أن يدخل لاحقاً في سلسلة من التعديلات.^٣

وإلى جانب سياسة رفع الأجور الحكومية المتدنية عبر إقرار حافز إثابة جديد في موازنة ٢٠١١-٢٠١٢، سعت الدولة إلى زيادة دخول المواطنين بشكل غير مباشر من خلال رفع العبء الضريبي عن قطاعات من محدودي الدخل عبر زيادة حد الإعفاء من ضرائب الدخل من ٩٠٠٠ جنيه إلى ١٢ ألف جنيه.^٤

١ قانون رقم ٥١ لسنة ٢٠١١ بشأن ربط الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٢ - ٢٠١١ ويتعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل.

٢ Egypt budget targets poor, introduces capital gains tax, reuters, june 2011 goo.gl/aoqmZ1

٣ محسن عبد الرازق، ارتباك في «الضرائب العقارية» بعد تجميد رئيس الوزراء العمل بالقانون الجديد، المصري اليوم، مايو ٢٠١١ goo.gl/5O7Wxd

٤ أحمد السيد النجار، رفع حد الإعفاء الضريبي لـ ١٢ ألف جنيه قرار قديم اتخذه سمير رضوان وليس إنجازاً للحكومة الحالية، البداية، فبراير ٢٠١٣ goo.gl/dCUIUh

ولم تكن جميع التعديلات الضريبية في صالح محدودي الدخل. فقد توسعت الحكومة أيضاً في هذا العام في تطبيق ضرائب المبيعات، حيث زادت ضرائب السجائر من ٤٠٪ إلى ٥٠٪.^٥

وكان ذلك بهدف تدارك عجز الموازنة الذي استهدفت الحكومة في مشروع ٢٠١١-٢٠١٢ السيطرة عليه، بعد أن توسعت في الإنفاق على الأجور في هذا العام.

وفي سياق تلك التحولات، بدأت الحكومة الخطوات الأولى من التفاوض مع صندوق النقد الدولي للحصول على قرض، وهو الإجراء الذي صاحبه كثير من الجدل حول إمكانية تدخل صندوق النقد في سياسات مصر الضريبية.

ولكن الاتفاق لم يتم حيث عارض المجلس العسكري الحاكم آنذاك هذه الخطوة^٦. وينفي وزير المالية في هذا الوقت، سمير رضوان، أن يكون للقرض شروط تعارض السياسات الضريبية التي كانت الدولة تتبناها آنذاك، معتبراً أن الحكومة تبنت في ٢٠١١-٢٠١٢ سياسات «توسعية».^٧

ولكن السياسات الضريبية ذات الطابع الاجتماعي التي جاءت في أول موازنة بعد الثورة، لاقت مقاومة داخلية واضحة. وكان أبرز الأمثلة على تلك المقاومة، اتجاه السلطة إلى تأجيل ضريبة البورصة خشية غضب رجال الأعمال.^٨

ولم يُطبق حد الإعفاء الضريبي الجديد عند ١٢ ألف جنيه^٩، وترجح تقارير صحفية أن السلطة عارضت هذا الإجراء وقت إقرار النسخة النهائية من موازنة ٢٠١١-٢٠١٢.^{١٠}

ومع تولي كمال الجنزوري رئاسة وزراء الحكم الانتقالي الذي ظل مستمراً حتى انتخابات الرئاسة في ٢٠١٢، تقدمت الحكومة بطلب رسمي في مطلع هذا العام إلى صندوق النقد الدولي للحصول على قرض بقيمة ٣,٢ مليارات دولار، لكن البرلمان كان هو من عارض هذا الإجراء في تلك المرة، وبدا أول مجلس منتخب بعد الثورة بأغلبية من التيار الإسلامي على خلاف كبير مع الحكومة المعينة من الجيش في العديد من الملفات وليس فقط ملف الصندوق، الأمر الذي دعا البرلمان إلى المطالبة آنذاك بحل هذه الحكومة.^{١١}

أهم مؤشرات ختامي ٢٠١١ - ٢٠١٢

ساهمت الضرائب في إيرادات الدولة عن عام ٢٠١١-٢٠١٢ بنحو ٦٨,٣٪، وهو ما يعكس تراجع إسهام الحصيللة الضريبية في الإيرادات عن العام السابق الذي بلغت فيه ٧٢,٤٪، وفقاً لبيانات الحساب الختامي عن العامين. يأتي ذلك في الوقت الذي نما فيه العجز بين مجمل الاستخدامات والإيرادات ومتحصلات الإقراض ومبيعات الأصول في عام ٢٠١١-٢٠١٢ بنحو ٢٢٪ مقارنة بالعام السابق.

وقدر الحساب الختامي حصيللة الضرائب بحوالي ٢٠٧ مليارات جنيه مصري، بزيادة قدرها خمسة عشر ملياراً فقط عن حصيللة عام ٢٠١٠/٢٠١١ بنحو ٧,٨٪ فقط، وهي أقل من متوسط معدل التضخم للعام نفسه المقدر بـ ٨,٦٪، أي أن حصيللة الضرائب الفعلية انخفضت بحوالي ٠,٨٪ على الأقل.

وتعكس المؤشرات السابقة تفاقم العجز المالي والاحتياج القوي إلى سياسة ضريبية ذات طابع تصاعدي تستقر لعدة سنوات حتى تؤدي ثمارها، وتساهم في زيادة إيرادات الدولة وتغطية نفقاتها المتنامية، لكن الإصلاحات الضريبية التي بدأت في ٢٠١١-٢٠١٢ وسط الزخم الثوري لم تدم طويلاً.

^٥ قانون - رقم ٤٩ - لسنة ٢٠١١ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات الصادر بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١

^٦ Egypt says will not need IMF, World Bank funds, reuters, june 2011 goo.gl/t2mQI4

^٧ سمير رضوان في حوار شامل عن اقتصاد مصر بعد الثورة، وائل جمال وميريت مجدي، الشروق، أبريل ٢٠١٢ goo.gl/cZ4Wnd

^٨ نفس المصدر.

^٩ أحمد السيد النجار، رفع حد الإعفاء الضريبي إلى ١٢ ألف جنيه قرار قديم اتخذه سمير رضوان وليس إنجازاً للحكومة الحالية، البداية، فبراير ٢٠١٣ goo.gl/dCUIUu

^{١٠} الغلاء يلتهم الأجور والحكومة تتراجع عن زيادة حد الإعفاء الضريبي goo.gl/juYdAG

^{١١} مصر وصندوق النقد الدولي في سطور، نيفين كامل، الشروق، يوليو ٢٠١٦ http://bit.ly/2hloOLn

٢٠١٢ - ٢٠١٣ الديمقراطية الجديدة بين العدالة ونقيضها

لم يتوقف الجدل حول فرض الصندوق خلال عام ٢٠١٢، ونشطت التيارات المعارضة في المناخ الديمقراطي المفتوح بعد الثورة، محذرة من مخاطر التوافق مع مؤسسات دولية سيئة السمعة مثل صندوق النقد المعروفة بتاريخ طويل من السياسات المالية غير العادلة.

وفي أبريل ٢٠١٢ أصدر صندوق النقد بياناً يطالب فيه القوى السياسية في مصر بالتوافق على برنامج اقتصادي إصلاحي قبل الحصول على القرض.^{١٢}

وبمجرد استلامه مهام الرئاسة، أصدر محمد مرسي القادم من التيار الإسلامي تعديلات واسعة على قانون الضرائب على الدخل، بحكم استحوذته على السلطة التشريعية بعد حل البرلمان.

وشملت التعديلات تقنين الشرائح التصاعدية التي سنّها المجلس العسكري في أثناء حكمه، وسعت تلك التعديلات أيضاً لإحياء فكرة فرض الضرائب على نشاط البورصة.^{١٣}

وجاءت التعديلات الخاصة بنشاط البورصة على خلفية نزاع ضريبي كبير قامت به مصلحة الضرائب تحت حكم مرسي مع رجل الأعمال ناصف ساويرس.

ويتعلق هذا النزاع ببيع أوراسكوم للإنشاءات والصناعة، التي يرأسها ساويرس، قطاع الإسمنت التابع لها لشركة لافارج عبر سوق المال عام ٢٠٠٧، وهو نوع من الصفقات التي يسميها مجتمع الأعمال صفقات الاستحواذ، ويُفترض أن تخضع للضرائب، لكن ساويرس نفذ الاستحواذ عن طريق بيع أسهم شركته المتداولة في سوق المال آنذاك للشركة الفرنسية كما لو كانت صفقة بيع أسهم عادية.

وسعت أوراسكوم إلى الدفاع عن موقفها القانوني، معتبرة أن تمرير الصفقة عبر البورصة يعفيها من العبء الضريبي، ودخل كل من الشركة ومصلحة الضرائب في سجل قانوني علني تداولته الصحف في هذا الوقت.

وفي هذا السياق، سعت تعديلات مرسي الضريبية إلى فرض ضريبة مقطوعة بقيمة ١٠٪ على الأرباح الناتجة عن بيع الأسهم أو حصص الشركات، بما فيها عمليات الشراء أو المبادلة بأنواعها المختلفة، في صفقة استحواذ متى تجاوزت تلك الصفقة نسبة ٣٣٪ من رأس مال الشركة أو حقوق التصويت فيها.

واعتبر القانون أن الاستحواذ من خلال عدة عمليات بمثابة صفقة واحدة إذا قام به المشتري ذاته أو أشخاص مرتبطون به خلال اثني عشر شهراً من تاريخ أول عملية شراء، وتحسب الأرباح الخاضعة للضريبة على أساس الفرق بين سعر الاقتناء أو القيمة الاسمية في حالة التأسيس وبين سعر الاستحواذ، وذلك من دون التمتع بأي إعفاء مقرر بهذا القانون أو أي قانون آخر.^{١٤}

كما فرضت التعديلات ذات الضريبة على الأرباح التي يحققها الأشخاص الطبيعيون أو الأشخاص الاعتباريون من كل طرح للأوراق المالية للمرة الأولى في السوق الثانوي.^{١٥}

وقننت تعديلات مرسي محاولات الحكومة السابقة زيادة حد الإعفاء الشخصي من الضرائب على الدخل سنوياً لمن تقل دخولهم عن ١٢ ألف جنيه سنوياً بدلاً من ٩ آلاف جنيه^{١٦}، لكن هذا الإعفاء لم يطبق عملياً إلا بعد إطاحته من الحكم في يوليو من عام ٢٠١٣.^{١٧}

^{١٢} النقد الدولي يطالب القوى السياسية بالاتفاق على ميزانية ٢٠١٢ - ٢٠١٣ قبل الحصول على القرض، المصري اليوم، أبريل ٢٠١٢
<http://bit.ly/2i9M1yy>

^{١٣} قانون رقم ١٠١ لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ وتقرير بعض التيسيرات الضريبية والمساهمة في تحقيق العدالة الاجتماعية والحد من حالات التهرب الضريبي.

^{١٤} المصدر السابق.

^{١٥} المصدر السابق.

^{١٦} المصدر السابق.

^{١٧} الضرائب تبدأ تطبيق الإعفاءات الإضافية على ضريبة الدخل من مرتبات أكتوبر الجاري، عبد العزيز المصري، الوطن، أكتوبر ٢٠١٣
<http://bit.ly/2ia0Rvy>

وتعرضت تشريعات مرسي لتعاملات البورصة مرة ثانية في تعديل ضريبة الدمغة، والتي نصت على فرض ضريبة دمغة نسبية مقدارها واحد في الألف يتحملها المشتري، وواحد في الألف يتحملها البائع، على جميع عمليات شراء أو بيع الأوراق المالية مصرية كانت أو أجنبية^{١٨}، وجرى إلغاء المادة الخاصة بفرض تلك الضريبة في تعديل تشريعي جديد عام ٢٠١٤ بعد عزل مرسي عن الحكم.^{١٩}

وبينما كانت التعديلات السابقة تسير في مسار العدالة الاجتماعية، كانت الحكومة تعد نفسها أيضاً للتوسع في ضرائب المبيعات، وهو نوع من العبء الضريبي المعروف بأنه معادٍ للعدالة، لأنه يفرض الضريبة بشكل أعمى على الاستهلاك من دون أن يراعي مستوى دخل المستهلك والضريبة التي يستحقها.

وأعلن وزير المالية تحت حكم مرسي، ممتاز السعيد، عن دراسة الحكومة تطبيق ضريبة القيمة المضافة، لتحل محل ضريبة المبيعات، وهو الإجراء الذي سيفرض لاحقاً للتوسع في ضرائب الاستهلاك.

ولكن ما حاول مرسي تطبيقه فعلياً كان التوسع في فرض ضرائب المبيعات على حزمة واسعة من السلع، وهي الضريبة التي تراجعت السلطة عن تطبيقها بعد ساعات من الإعلان عنها.^{٢٠}

وترجح تحليلات صحفية أن ضريبة المبيعات الجديدة كانت جزءاً من تفاهات بين الدولة وصندوق النقد الدولي لتمرير اتفاق القرض الذي كانت المفاوضات لا تزال جارية آنذاك، ولكن التفاوض أثناء حكم مرسي كان على أساس مبلغ قرض أكبر بقيمة ٤,٨ مليارات دولار.^{٢١}

القانون الرابع في حزمة قوانين مرسي الضريبية تعلق بالضرائب العقارية التي أثارت جدلاً واسعاً منذ أن طرحها وزير المالية الأسبق غالي، وربما من أبرز ما يتميز به قانون مرسي، هو أنه رفع حد الإعفاء الضريبي للعقارات المستخدمة في السكن من ٥٠ ألف جنيه، كقيمة سوقية للوحدة، إلى مليوني جنيه، وهو ما ساهم في تقليل حجم المعارضة للقانون.^{٢٢}

أهم مؤشرات ختامي ٢٠١٢-٢٠١٣

زادت مساهمة الضرائب في مجمل الإيرادات العام في عام ٢٠١٢-٢٠١٣ عن العام السابق لتصل إلى ٧١,٦٪، ولكنها تظل أقل من النسبة التي كانت عليها قبل الثورة.

ولكن هذه الزيادة في المساهمة الضريبية تأتي في الوقت الذي ارتفع فيه العجز بين الاستخدامات والإيرادات ومتحصلات الإقراض وبيع الأصول بنحو ٥٣٪ عن العام الماضي ليصل إلى حوالي ٣١١ مليار جنيه.

وبلغت حصيللة الضرائب في ذلك العام حوالي ٢٥١ مليار جنيه مصري بزيادة قدرها أربعة وأربعين ملياراً عن حصيللة عام ٢٠١١-٢٠١٢ بنسبة ٢١,٣٪، وبمقارنتها بمتوسط معدلات التضخم للعام نفسه، نجد أن الحصيللة الحقيقية للضرائب زادت بنسبة ١٤,٤٪.

١٨ قانون رقم ٩ لسنة ٢٠١٣ بشأن تعديل بعض أحكام قانون ضريبة الدمغة الصادر بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٠ المعدل بالقرار بقانون رقم ١٠٤ لسنة ٢٠١٢.
١٩ رقم ٥٣ - لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥، وقانون ضريبة الدمغة الصادر بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٠.

٢٠ تم فرض الضريبة بالقانون ١٠٢ - لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الضريبة العامة على المبيعات الصادر بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٩١، وجرى إلغاؤه لاحقاً وفقاً للمادة ١ من القانون ٥٨ لسنة ٢٠١٤.

٢١ مرسي يقر زيادة الضرائب على الكهرباء والغاز والسجائر والمياه الغازية، أمير حيدر، محمد السعدني، لبنى صلاح الدين، عبد العزيز السعدني، المصري اليوم، ديسمبر ٢٠١٢.

<http://bit.ly/2i9XL17>

٢٢ قانون رقم ١٠٣ لسنة ٢٠١٢ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الضريبة على العقارات المبنية الصادر بالقانون رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨.

٢٠١٤-٢٠١٣ ضريبة على الأثرياء ودستور منحاز للعدالة

بعد أحداث ٣٠ يونية ٢٠١٣، أعلن الصندوق أنه سيتم تأجيل أي محادثات بخصوص القرض حتى تسترد مصر استقرارها السياسي. ولم يكن قرض الصندوق ملحاً آنذاك في ظل تدفق المساعدات السخية من الخليج على مصر بعد أن عزل الجيش محمد مرسي عن الحكم.

وتبنى الدستور الصادر عام ٢٠١٤ مبدأ تصاعدي الضريبة، حيث جاء نص المادة ٣٨ منه كالتالي: «... تكون الضرائب على دخول الأفراد تصاعدية متعددة الشرائح وفقاً لقدراتهم التكليفية». وهو ما أوحى بأن السلطة الجديدة بعد سقوط نظام محمد مرسي منحازة لسياسات ضريبية عادلة.

وقبل اختيار رئيس جديد سعى الرئيس المؤقت لتطبيق ضريبة دخل جديدة عرفت باسم ضريبة الأثرياء، والتي فرضت ضريبة إضافية سنوية مؤقتة لمدة ثلاث سنوات بنسبة ٥% على من تتجاوز دخلهم مليون جنيه، سواء كان الممول من الأشخاص الطبيعيين أو الأشخاص الاعتباريين (المقصود بها كيانات مثل الشركات).^{٢٣}

إلا أن السلطة الانتقالية استعانت أيضاً بالتوسع في ضرائب المبيعات لسد عجز الموازنة، حيث استغلت حقها القانوني في تحديد أسعار السجائر، وزيادتها عبر قرارات وزارية تزيد نسبة الضريبة المحصلة.^{٢٤}

٢٠١٥-٢٠١٤ السيسي على طريق مرسي

فور توليه منصب الرئاسة، كانت تعديلات الضرائب على الدخل من أول التشريعات التي أصدرها بصفته مستحوذاً على السلطة التشريعية، حيث كان البرلمان لا يزال معطلاً.

ومن أبرز التعديلات الضريبية الجديدة التي أقرها السيسي، كان إخضاع إيرادات المهن الحرة وغيرها من المهن غير التجارية في الخارج، إذا كانت مصر مركزاً لهذا النشاط المهني.^{٢٥}

كما أقرت تعديلات السيسي الضريبية بخضوع توزيعات أرباح الشركات على المساهمين والأرباح الرأسمالية المحققة من التصرف في الأوراق المالية والأرباح الناتجة عن الاستثمار في الأوراق المالية في الخارج للضريبة، وهو ما مثل محاولة جديدة لإخضاع قطاع البورصة للضرائب.^{٢٦}

وفي أبريل ٢٠١٥ أعلنت وزارة المالية عن اللائحة التنفيذية للقانون الذي أصدره السيسي بتعديلات ضريبة الدخل، ونقلت وكالة رويترز عن وزير المالية آنذاك قوله إن فرض ضريبة بنسبة ١٠% على تعاملات الأسهم وتوزيعات أرباح الشركات يعد «أخف شكل من أشكال الضرائب».^{٢٧}

ولكن هذا الشكل المخفف من الضرائب على البورصة قابله هبوط عنيف في تداولاتها، الأمر الذي دفع مجلس الوزراء إلى تجميد الشق الخاص بفرض الضريبة على مضاربات الأسهم لمدة عامين بعد نحو شهر من إصدارها، ثم تمديد التجميد لمدة ثلاث سنوات في نوفمبر ٢٠١٦.

أهم المؤشرات ختامي ٢٠١٣ - ٢٠١٤:

عادت مساهمة الضرائب في الإيرادات في ٢٠١٣-٢٠١٤ للتراجع إلى نحو ٥٦,٩% بالرغم من أن الحصيلة زادت إلى حوالي ٢٦٠ ملياراً، مقابل ٢٥١ مليار جنيه.

ولكن انخفاض المساهمة الضريبية في الإيرادات قد يعكس الارتفاع الكبير في تدفقات المنح التي زادت من نحو ٥٢٠ مليار جنيه في عام ٢٠١٢-٢٠١٣ إلى حوالي ٩٥٨ مليار جنيه في ٢٠١٣-٢٠١٤، وهو نتيجة الدعم الخليجي القوي لمصر بعد إطاحة محمد مرسي، وهو دعم غير مرتبط باشتراط تعديل السياسات الضريبية كما كان متوقعاً من قرض صندوق النقد.

^{٢٣} قانون - رقم ٤٤ - لسنة ٢٠١٤ بشأن فرض ضريبة إضافية مؤقتة على الدخل.

^{٢٤} أصدرت وزارة المالية قرارى ٣٠ لسنة ٢٠١٤ ورقم ٢٦٥ لسنة ٢٠١٤ وشملاً زيادات في أسعار السجائر التي تتخذ أساساً لاحتساب سعر ضريبة المبيعات.

^{٢٥} رقم ٥٣ لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥، وقانون ضريبة الدمغة الصادر بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٠.

^{٢٦} نفس المصدر.

^{٢٧} وزير المالية المصري: إقرار لائحة قانون ضريبة أرباح البورصة، رويترز، أبريل، ٢٠١٥.

<http://bit.ly/2i5jDIu>

وإذا قورنت الزيادة في الإيرادات الضريبية في ٢٠١٣ - ٢٠١٤ التي بلغت نحو ٣,٦٪ بمتوسط معدلات التضخم في العام نفسه المقدره بحوالي ١٠٪، سنجد أن حصيله الضرائب الحقيقية انخفضت بأكثر من ٦,٤٪.

فيما عاد العجز بين الاستخدامات والإيرادات ومتحصلات الإقراض وبيع الأصول لينمو بمعدلات أقل بنسبة ١٦,٨٪ عند مستوى ٣٦٣,٣ مليار جنيه، وهو ما يعكس أيضاً الإيرادات الاستثنائية للخليج التي أجلت خطوة تعديل السياسات الضريبية.

لكن تلك المرحلة لم تستمر كثيراً، حيث بدأت المساعدات الخليجية تتراجع تدريجياً، ما دفع الدولة لتغيير سياسات الضرائب على نحو مرضي لمجتمع الأعمال، أملاً في اجتذاب استثماراتهم.

سياسات الثورة تنهزم أمام رجال الأعمال

في ثاني أيام العام المالي الجديد، كان السيسي يلغي قرارات مرسى بالتوسع في تطبيق ضرائب المبيعات، وفي القانون ذاته، رقم ٥٨ لسنة ٢٠١٤ سن توسعات جديدة في تلك الضريبة التي تلقى بثقلها على المواطن. وأشارت موازنة ٢٠١٤ - ٢٠١٥ إلى اتجاه الدولة للتوسع بشكل أكبر في تطبيق ضريبة المبيعات عبر التحول إلى ضريبة القيمة المضافة.

وفي أغسطس ٢٠١٤ أصدر السيسي تعديلات جديدة على الضريبة العقارية^{٢٨}، شملت إعفاءات من الضريبة على منشآت تابعة للقوات المسلحة ذات طابع اقتصادي، وهو ما أثار جدلاً حول طبيعة الامتيازات الاقتصادية التي تحظى بها أنشطة الجيش.^{٢٩}

كما اتسم تطبيق الضريبة العقارية بالقصور، حيث تشير تحليلات إلى أن إيرادات هذه الضريبة في أول عامين ماليين من تطبيقها لم تتعدّ نسبة ١٣٪ من الحصيله المتوقعه.^{٣٠}

وفي نهاية عام ٢٠١٤، كانت الحكومة ترؤج لعقد مؤتمر اقتصادي عالمي لجذب الاستثمارات الأجنبية، في وقت كانت أزمة في النقد الأجنبي قد بدأت تلوح في الأفق، وتم تنظيم هذا المؤتمر في مارس ٢٠١٥. وبعد المؤتمر أعلنت الحكومة عن تعديلات ضريبية مثلت انتكاسة جديدة في مسار العدالة الضريبية.

حيث ألغت التعديلات التشريعية التي أقرها السيسي في أغسطس ٢٠١٥ الضريبة المؤقتة التي فرضها سلفه على الأثرياء، بحيث تصبح الضريبة موحدة عند نسبة ٢٢,٥٪ لكل من تتجاوز دخلهم السنوية مبلغ ٢٠٠ ألف جنيه.^{٣١}

واكتمل مسلسل الانتكاسات بصور قانون ضريبة القيمة المضافة من أول برلمان منتخب بعد ٣٠ يونيو ٢٠١٣، في سبتمبر ٢٠١٦، والذي رفع من النسبة العامة للضريبة من ١٠٪ إلى ١٣٪ على أن تزيد إلى ١٤٪ في ٢٠١٧ - ٢٠١٨.

ولم يكن فرض ضريبة القيمة المضافة بمعزل عن ضغوط مؤسسات التمويل الدولية، فقد صدر القانون بعد نحو شهر من موافقة صندوق النقد الدولي على منح مصر قرضاً بقيمة ١٢ مليار دولار، واستند الاتفاق مع الصندوق على برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي أعدته الحكومة، وكان التوسع في ضرائب الاستهلاك ركيزة أساسية في هذا البرنامج.^{٣٢}

^{٢٨} قانون رقم ١١٧ لسنة ٢٠١٤ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الضريبة على العقارات المبنية الصادر بالقانون رقم ١٩٦ لسنة ٢٠٠٨.

^{٢٩} هذه هي القطاعات الاقتصادية التي دخلها الجيش في ١٢ شهراً، محمد حمامة، مدى مصر، سبتمبر ٢٠١٦
<http://bit.ly/2hVZlXx>

^{٣٠} الضريبة العقارية قانون مع وقف التنفيذ، منى ضياء، اليوم السابع، ديسمبر ٢٠١٥
<http://bit.ly/2ibvOL7>

^{٣١} قانون - رقم ٩٦ - لسنة ٢٠١٥ بشأن تعديل بعض أحكام قانون الضريبة على الدخل الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥، والقرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ٢٠١٤ بفرض ضريبة إضافية مؤقتة على الدخل.

^{٣٢} بيان، صندوق النقد الدولي يوافق على منح مصر قرضاً بقيمة ١٢ مليار دولار، أصوات مصرية، نوفمبر ٢٠١١
<http://bit.ly/2gZledV>

خاتمة

يتضح من العرض السابق، أن منحى العدالة الاجتماعية في السياسات الضريبية اتسم بالتذبذب منذ قيام ثورة الخامس والعشرين من يناير، وينعكس ذلك في كل المقترحات الضريبية التي قدمتها وتراجعت عنها هذه الحكومات التالية للثورة، سواء تحت قيادة المجلس العسكري، الإخوان، عدلي منصور أو السيسي، بدفع من ضغوط شعبية أو ضغوط مجتمع الأعمال أو مؤسسات التمويل الدولية.

ونتيجة لهذا التخبط من جهة، والتأمر على مصالح الجماهير لصالح قلة رأسمالية من جهة أخرى، فشلت الحكومة في صنع تغيير جذري في النظام الضريبي، الأمر الذي جعل الحكومة تعاني عجزاً مستداماً في الموارد المالية، بينما استمرت زيادة الإنفاق مطردة بلا عوائق، حيث تضاعف الإنفاق الحكومي بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٦، وأغلب هذا الإنفاق يمول من الاقتراض بأشكاله المختلفة، مسبباً تفاقم مشكلة التضخم وتضاعف الديون التي يتحملها الشعب.

ومن هنا نرى أنه إذا لم تطرح الحكومة رؤية اقتصادية متكاملة تتناول تخفيض معدلات التضخم والديون، متضمنة هيكلاً ضريبياً واضحاً بإستراتيجية مفصلة لتوسيع المجتمع الضريبي، واستمرت في الإنفاق بالعجز، فإنها تهدد بدفع البلاد فوق حافة الهاوية إلى الإفلاس السيادي (Sovereign Default) راهنة مستقبل الأجيال الجديدة بفشل الماضي.

٢

الأردن

السياسات الضريبية والعدالة الاجتماعية في الأردن

إعداد:
أحمد عوض

مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية

المقدمة

أعدت هذه الدراسة للتعرف إلى السياسة الضريبية والنظام الضريبي في الأردن ومدى تأثيرها على العدالة الاجتماعية، باعتبارهما إحدى أهم الأليات المتعلقة بإعادة توزيع الدخل والثروات بين الأفراد، وبالتالي تحسين قدرته على تحقيق العدالة الاجتماعية ومكافحة التفاوت الاجتماعي، كون النظام الضريبي يتحكم في الفوارق الاجتماعية والاقتصادية من خلال توفير الخدمات والفرص العادلة عن طريق توجيه الإنفاق العام.

وتشتمل الدراسة على إطار نظري يتعلق بمفهوم الضريبة وأنواعها وأهميتها، من ثم التطرق للسياسات الضريبية والعدالة الاجتماعية، والتعرف على ملامح النظم الضريبية بشكل عام، وخصائص النظام الضريبي وإدارته في الأردن.

وتهدف الدراسة إلى تحليل أنواع الضرائب في الأردن، وفحص العلاقة بين هذه الأنواع ومؤشرات العدالة الضريبية، إلى جانب تحليل العلاقة بين الإعفاءات الضريبية والتهرب الضريبي والعدالة الاجتماعية والتفاوت الاجتماعي واتساع قطاع العمل غير المنظم.

وستقوم منهجية الدراسة على استخدام البحث المكتبي الذي يتضمن مراجعة الدراسات ذات العلاقة بموضوع السياسات الضريبية، واستخدام أداة البحث النوعي من خلال إجراء مقابلات معمقة ومجموعات عمل مركزة مع متخصصين قانونيين وماليين في قضايا الضريبة، للبحث في السياسات الضريبية والامتيازات والإعفاءات، ومدى مشاركة أصحاب المصالح في رسم السياسات الضريبية والرقابة عليها، من القطاع الخاص، والمجتمع المدني، والبرلمان، والنقابات العمالية.

وستقدم الدراسة مجموعة من التوصيات والسياسات البديلة التي من شأن الأخذ بها تحسين عدالة وكفاءة النظام والسياسات الضريبية في الأردن.

الجزء الأول

مدخل:

يعاني الاقتصاد الأردني اختلالات هيكلية عديدة، تعبر عن ذاتها بالعجز المزمن والمستمر في الموازنة العامة، وارتفاع المديونية العامة للدولة، إلى جانب ارتفاع مستويات الفقر والبطالة. جاء ذلك نتيجة اعتماد خيارات اقتصادية ومالية، ترتب عليها تطوير وتنفيذ سياسات اقتصادية غير اجتماعية، جاءت في إطار برامج إعادة الهيكلة مع صندوق النقد الدولي منذ عام ١٩٨٩، وركزت هذه السياسات على مجموعة من المحاور، تمثلت في تحرير الاقتصاد الأردني، استناداً إلى فلسفة السوق الحر، وخصخصة الشركات المملوكة من الدولة، وتحرير التجارة الخارجية، وتحرير الأسعار، ورفع الدعم عن السلع، بما فيها السلع الأساسية، وتطبيق سياسات تقشفية على الحقوق والخدمات التعليمية والصحية والعمل والرعاية الاجتماعية. الأمر الذي أدى إلى تعميق الاختلالات الاجتماعية التي تمثلت في اتساع رقعة الفقر، وارتفاع معدلات البطالة، والضغط على شروط العمل، وخصوصاً الأجور، واتساع التفاوت الاجتماعي. وعبرت عن نفسها بألاف الاحتجاجات الاجتماعية والسياسية خلال العقدين ونصف العقد الماضية.

وخلال السنوات الخمس الماضية، عمقت الأزمات الأمنية في كل من سوريا والعراق، وإغلاق الحدود أمام حركة تنقل البضائع والناس، من أزمة الاقتصاد الأردني. وكما هو معروف، فإن سوريا والعراق يعدّان الشريكين الاقتصاديين والأساسيين للأردن. كذلك ساهمت موجات اللجوء الكبيرة، التي دخلت الأردن من سوريا خلال السنوات الخمس الماضية، من الضغوط على الاقتصاد الأردني، ما أدى إلى زيادة الضغط على الخدمات ومختلف القطاعات، كالتهليم، والصحة، وسوق العمل والنقل، وغيرها.

أدت مجمل هذه العوامل إلى تراجع نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة بما نسبته ١,٩٪ في الربع الثالث من عام ٢٠١٦، مقارنة مع ٢,٤٪ لعام ٢٠١٥، و ٢,٨٪ عام ٢٠١٤.

وفي إطار برامج إعادة هيكلة الاقتصاد الأردني، التي بدأ الأردن تطبيقها منذ عام ١٩٨٩، تضمنت هذه البرامج خطياً وسياسات لها اصطُح على تسميته «إصلاح النظام الضريبي»، حيث جرى التوسع في فرض الضرائب غير المباشرة، الضريبة العامة على المبيعات والضرائب الخاصة وغيرها، وجرى استبدال ضريبة الاستهلاك بالضريبة العامة على المبيعات، وجرت تعديلات متعددة على جوهر السياسات الضريبية، حيث لم يجر اعتماد سياسات ضريبية تصاعدية بشكل فعال، ولم يجر تطوير أدوات لتحصيل الضرائب من المكلفين والمتهربين من دفعها، وبقيت ملامح النظام الضريبي تراوح مكانها من دون أي إصلاحات تحقق العدالة الاجتماعية، وتخفف من حدة التفاوتات الاجتماعية، فهي أهم أدوات إعادة توزيع الثروة، وأهم أدوات تحقيق العدالة الاجتماعية.

مشكلة الدراسة:

بالرغم من إعلان الحكومات الأردنية المتعاقبة أكثر من مرة عن نيتها إصلاح النظام الضريبي باتجاه زيادة كفاءته، إلا أن مجمل هذه الإجراءات (الإصلاحية) لم تساهم في زيادة التثوهات الأساسية التي يعانيها هذا النظام. فمعدلات العبء الضريبي مرتفعة جداً، وتصل إلى ما يقارب ٢٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي، ومستويات التهرب الضريبي ما زالت مرتفعة جداً، إلى جانب أن عائدات ضريبة الدخل لا تزيد عن ٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي. كذلك أدى التوسع في فرض الضرائب غير المباشرة إلى تعميق التفاوت الاجتماعي، وتوسيع رقعة الفقراء. أمام هذا الواقع، ستعمل هذه الدراسة على تخليص وفحص السياسات الضريبية في الأردن من منظور درجة تحقيقها للعدالة الاجتماعية، بحيث سيجري تناول مجموعة من الأبعاد تتمثل في تحليل أنواع الضرائب المطبقة في الأردن، والإعفاءات الضريبية والتهرب الضريبي، وأدارة النظام الضريبي، بالإضافة إلى تحليل أثر هذه السياسات الضريبية على الطبقات الاجتماعية والمختلفة.

أهمية الدراسة:

تأتي أهمية إعداد هذه الدراسة من أهمية الدور الذي تلعبه السياسات الضريبية كإحدى أدوات توزيع الثروات وتحقيق العدالة الاجتماعية بين مكونات المجتمع المختلفة، إضافة إلى دورها التنموي في دفع عجلة الاقتصاد، وحيث إن المنطقة العربية، ومنها الأردن، تعيش حالة من عدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، الناجمة عن تطبيق سياسات اقتصادية غير عادلة، عمقت التفاوتات الاجتماعية، فإننا نجد أنه من المهم تطوير دراسة تقف على أوجه القصور في النظام والسياسات الضريبية المطبقة في الأردن، وأثرها على حياة أفراد المجتمع، وتطوير سياسات ضريبية بديلة تساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية وتخفف من حدة التفاوت الاجتماعي، وتدفع عجلة التنمية الاقتصادية في الأردن. ويتوقع أن تساهم السياسات البديلة في توفير خيارات سياسية لكافة أصحاب المصالح من حكومة وبرلمان ونقابات عمالية ومنظمات أصحاب أعمال وغيرهم.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف إلى مفهوم الضريبة وأهميتها وأنواعها وغاياتها، والتعرف إلى خصائص النظام الضريبي في الأردن من حيث: إدارة النظام الضريبي، وأنواع الضرائب، والإعفاءات الضريبية، والتهرب الضريبي، وعلاقة هذه السياسات الضريبية بالعدالة الاجتماعية والتفاوت الاجتماعي، إلى جانب التعرف إلى مدى مشاركة الجهات المختلفة، كالقطاع الخاص، والعاملين بمختلف أنواعهم، والنقابات، في رسم السياسات الضريبية والرقابة عليها.

منهجية الدراسة

من أجل تحقيق أهداف الدراسة، ستجري مراجعة الأدبيات السابقة ذات العلاقة، وتحليلها، للتعرف إلى مفهوم الضريبة وتطورها على المستوى العالمي والمحلي، إضافة إلى التعرف على خصائص النظام الضريبي في الأردن. كذلك ستجرى العديد من المقابلات المعمقة مع بعض الخبراء في مجال السياسات الاقتصادية وخصوصاً المالية، وسيجري انتقاء الخبراء من القطاع العام الحاليين والسابقين والخبراء المستقلين، إلى جانب عقد جلسات نقاش مركزة مع أصحاب المصلحة (القطاع الخاص، منظمات المجتمع المدني والنقابات العمالية والمهنية)، حول النظام الضريبي والسياسات التي تتبعها الحكومة.

الجزء الثاني

مفهوم الضريبة وأهميتها:

تعرف الضريبة على أنها: مبلغ تفرضه الدولة أو إحدى هيئاتها المحلية على الأفراد جبراً، ويجري تحصيلها من المكلف ومن دون مقابل، وذلك وفقاً لقانون أو تشريع محدد، بهدف رفق الخزينة وتمويل الإنفاق الحكومي، تحقيقاً لأهداف اقتصادية واجتماعية تسعى الدولة إلى الوصول إليها.^{٣٣} وتعرف الضريبة أيضاً على أنها فريضة مالية إلزامية تفرضها الدولة وفق القانون على المكلفين من دون مقابل مباشر، لتمتد الدولة من تحسين خدماتها العامة.^{٣٤} وعليه تمثل الضريبة عبئاً على دخل المكلفين ضمن القانون، ويدفعونها جبراً وبلا مقابل أو مصلحة مباشرة لهم، ولكن مساهمة منهم في نفقات الدولة، لتمتد من تحقيق أهدافها وخططها التنموية والاستثمارية.^{٣٥}

وهي بذلك تتسم بعدد من الخصائص منها: إجبارية وفق القانون، وغير مستردة، التزام نقدي من الأفراد للدولة، ليس لها مقابل مباشر إنما تقدم المنافع للمجتمع بشكل عام، تفرض وتلغى وتعطل وفق القوانين، تجمع من الأفراد والمؤسسات من خلال هيئات ومؤسسات معنية بإدارة عملية تحصيل الضريبة، تستخدم في تمويل نفقات الدولة، بعض أنواع الضرائب تدفع بصورة دورية وبعضها لمرة واحدة.

^{٣٣} أبو نصار، محمد، محاسبة الضرائب ضريبة الدخل والمبيعات، ط١، دائرة المكتبة الوطنية، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص ٣٣.

^{٣٤} دسيس، فائز عبد الله ناجي، دور نظام المعلومات المحاسبي في الحد من التهرب الضريبي في مصلحة الضرائب في الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، ٢٠٠٨، ص ٢٢.

^{٣٥} الزعبي، عبدالله وآخرون، أساليب التجنب والتهرب الضريبي وقصور قانون ضريبة الدخل الأردني في مواجهتها، من وجهة نظر مقدري ضريبة الدخل، مجلة المنارة، المجلد ١٩، العدد ٤، ٢٠١٣، ص ١٥.

أهداف الضريبة:

تهدف الضريبة عادة إلى تحقيق العديد من الغايات ذات العلاقة بالمصالح الاقتصادية والاجتماعية للدولة والمجتمع، ولعل أهم هذه الأهداف يتمثل في المساهمة في تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال إعادة توزيع الثروة في المجتمع، إلى جانب المساهمة في تحقيق التنمية وتقليص التفاوت بين الفئات الاجتماعية.

وهناك بعض الأهداف والغايات الخاصة يمكن تلخيصها كما يأتي:

١. **الأهداف المالية:** وهي أحد الأهداف الرئيسية لأية دولة في تأمين إيرادات دائمة من مصادر داخلية إلى الخزينة^{٣٦}، وزيادة الإيرادات المحلية إلى أقصى حد ممكن من أجل تغطية نفقات الدولة المتزايدة والناجمة عن تزايد الخدمات وتوسيعها في دعم المشاريع الإنمائية المحلية.^{٣٧}

٢. **الأهداف الاجتماعية:** إذ تؤثر الضريبة على إعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع، وتساهم في القضاء على تركيز الثروة بيد فئات قليلة، لتعيد توزيع الدخل من الطبقات ذات الدخل المرتفع إلى الطبقات الفقيرة والشرائح ذات الدخل المنخفض.^{٣٨}

٣. **الأهداف الاقتصادية:** للضريبة أهمية بالغة في تحسين مستويات النمو في الاقتصاد الوطني والتقليل من اختلالاته الهيكلية، وهي قادرة على تحفيز الاستثمار وتحقيق أكبر قدر ممكن من تنمية المجتمعات وتحسين دخول الأفراد، وتشجيع الصناعات المحلية، وتوجيه الاستثمارات المحلية إلى القطاعات الاقتصادية المعنية بالاهتمام والتطوير، ودعم المشاريع الاستثمارية وتحسين الواقع التنموي للدولة.^{٣٩}

أنواع الضرائب:

تتمثل أنواع الضرائب في ما يأتي^{٤٠}:

١. **ضريبة الدخل:** وتفرض على كل أنواع الدخل ومصادره والأشخاص الذين يحصلون عليه، وتعتبر ضريبة شخصية لأنها تراعي ظروف وأحوال المكلفين الاجتماعية، أو قد تكون عينية لأنها تفرض على الدخل وبغض النظر عن الشخص (دخل الشركات).

٢. **الرسوم الجمركية:** وهي ضريبة تفرض على السلع المستوردة من دول أخرى، وتضاف إلى تكلفة السلع وتحقق إيراداً كبيراً للدولة، وتستخدم لحماية المنتج المحلي، وتختلف حسب نوع السلعة ومصدرها وتخضع عادة إلى اتفاقيات بين الدول.

٣. **ضريبة المبيعات:** وهي ضريبة تفرض على السلع حسب سعر البيع، وتكون على شكل نسبة مئوية، وتقع على كاهل المستهلك للسلع، حيث يتحمل هذه الضريبة بمجرد شرائها، ويمكن فرضها على كل السلع من دون تمييز (ضريبة مبيعات شاملة)، أو تفرض على سلع معينة مثل السلع الكمالية.

٤. **ضريبة القيمة المضافة:** وهي تفرض على أساس الإنفاق على السلع والخدمات وفي كل مراحل الإنتاج، وتسمى بهذا الاسم لأنها تفرض على إجمالي قيمة المبيعات بعد طرح المشتريات للفترة نفسها.

٥. **الضريبة على الثروة:** وهي ضريبة تفرض على أساس الثروة أو رأس المال، بهدف تضيق الفجوة بين أفراد المجتمع، وعدم تركيز الثروة في يد فئات معينة، وقد تكون لمرة واحدة أو لمرات دورية وسنوية.

وفي الأردن تتنوع الضرائب لتشمل: ضرائب الدخل، الضريبة العامة على المبيعات، والضرائب والرسوم الجمركية والضريبة الاجتماعية، والضرائب الإضافية، والرخص والرسوم والبرق والبريد والهاتف وضريبة الأبنية وعوائد المحروقات، ورسوم المهن، وعشرات أنواع الرسوم والرخص وغيرها.

٣٦ الخطيب، خالد شحادة، الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الضريبية، ط١، دار حامد، عمان - الأردن، ٢٠٠٨، ص ٢٤.

٣٧ أبو حشيش، خليل محمد، المحاسبة الضريبية، ط١، دار الإثراء للنشر، عمان - الأردن ٢٠٠٨، ص ٦٤.

٣٨ العمر، محمد، أنواع النظم الضريبية، ص ٧.

www.cba.edu.kw/reychadh/330/alomar_Taxes_MOF.doc

٣٩ قطاونة، عادل محمد، المحاسبة الضريبية، ط١، دار وائل للنشر، عمان - الأردن، ٢٠٠٨، ص ٧-٨.

٤٠ مقدمة في الضرائب: محاسبة الضرائب،

site.iugaza.edu.ps/shawareb/files/02/2010/Introduction_to_Taxes.doc

السياسات الضريبية والعدالة الاجتماعية:

تعد السياسات الضريبية من أهم الآليات الفاعلة في إعادة توزيع الدخل والثروات بين الأفراد، وبالتالي تحقيق العدالة الاجتماعية والحد من التفاوت الاجتماعي، وذلك لأن النظام الضريبي يتحكم في الفوارق الاجتماعية والاقتصادية من خلال توفير الخدمات والفرص العادلة عن طريق الإنفاق العام.

إن من أهم القواعد التي يجب أن يعتمد عليها صانعو القرارات عندما يصيغون السياسات الضريبية للدولة، هي قاعدة العدالة التي تعتبر من أهم مبادئ النظام الضريبي الفعال، فهي تعني أن يساهم كل أفراد المجتمع في تحمل نفقات الدولة بشكل يتناسب مع معدلات دخولهم. كذلك فإن الضريبة الجيدة هي تلك الضريبة المحددة بوضوح، وصرحة وأسلوب ومواعيد جبايتها محددة بوضوح، ليكون المكلف على علم مسبق بالتزاماته، ويكون لديه القدرة على الدفاع عن حقوقه ضد أي تعسف أو سوء استعمال للسلطة.

إن العمل على إيجاد نظام ضريبي عادل، يعود بالنفع والفائدة الكبيرة على الاقتصاد الوطني، وتحقيق التنمية في كل المجالات، إضافة إلى أنه يساعد صانعي القرارات بتحديد قيمة الضريبة، والتكلفة التي سيتحملها الشخص بحسب قدرته، عدا عن تحديد الفئات التي ستمنح إعفاءات ضريبية، وزيادة نسبة الاستثمارات والمشاريع الانتاجية التي تخدم كل ذلك. وبذلك تعتبر السياسات الضريبية وسيلة مهمة في تحقيق العدالة الاجتماعية بين الأفراد من خلال إعادة توزيع الدخل، وتقليل التفاوت الاجتماعي بينهم، من خلال قيمة وأنواع الضرائب المفروضة عليهم، وتحديد العوامل اللازمة في توزيع الدخل بينهم.^{٤١}

تؤكد مختلف أدبيات الاقتصاد الاجتماعي، أن التركيز على مبدأ الضريبة المباشرة على الدخل، اعتماداً على الشكل التصاعدي لها، وفقاً لتعدد وتنوع دخل الشرائح الاجتماعية، هو من أكثر النظم الضريبية عدالة، وتقليلاً للتفاوت الاجتماعي، ووسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية، وجذباً للاستثمارات وتوفير فرص عمل أكبر لفئة كبيرة من الأفراد والمواطنين.

إن من أساسيات النظام الضريبي، أن يراعي قدرة المكلفين على الدفع، وألا يثقل عليهم العبء الضريبي، وضرورة عدم الإكثار من فرضها، ومراعاة الحالات الشخصية للمكلفين، وفرض ضرائب تتماشى وإمكاناتهم المالية، تفادياً للوقوع في إشكالية التهرب من دفع الضريبة. عدا عن أن ارتفاع قيمة الضريبة سيؤثر على رأس المال المكلف بدفع الضريبة، وبالتالي نفاذه تدريجياً، إلى أن يؤثر ذلك على نشاط المكلف، وبالتالي عرقلة النمو الاقتصادي.

وتبرز أهم المشكلات التي تواجه تحقيق العدالة الاجتماعية والتقليل من معدلات التفاوت الاجتماعي، نتيجة للنظام الضريبي المعمول به في الأردن بما يأتي:

١. عدم وضوح التشريعات الضريبية

إن من أحد أهم أسباب التهرب الضريبي، هو اعتقاد رجال الأعمال أن لجوء الحكومة إلى زيادة الضرائب عليهم، سيقلل من هامش الربح المتوقع لديهم، وهو ما يزيد من احتمال لجوء هؤلاء إلى إيجاد فجوات فنية وقانونية تساعدهم على التهرب من الضريبة. وهناك العديد من الأسباب التي تؤدي إلى التهرب الضريبي، منها ما هو قانوني وسياسي، ومنها الاقتصادي ومنها الاجتماعي؛ ويمكننا تصنيفها كالآتي:^{٤٢}

أسباب فنية وقانونية: حيث هنالك العديد من التعديلات التي جرى إدخالها على قانون الضريبة معقدة وغير واضحة المعالم لغير المتخصصين، إضافة إلى عدم استقرار التشريعات الضريبية.

اتساع نشاط القطاع غير الرسمي وعدم وجود أي تشريعات لتحصيل الضرائب من هذا القطاع عمل على ارتفاع نسبة التهرب الضريبي، كون المؤسسات المسؤولة عن الإدارة الضريبية غير قادرة على تحديد عدد ونوعية العاملين المكلفين بدفع الضريبة.

أسباب اقتصادية واجتماعية، منها: عدم كفاءة الإنفاق العام، وإحساس الشخص بعدم الحصول على المنفعة المرجوة من وراء دفع الضرائب، بالإضافة إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار، وارتفاع تكلفة المعيشة، عدا عن عدم الإحساس بالعدالة، وعدم الوعي العام بأهمية الضريبة. كلها عوامل أدت إلى هذا التهرب وارتفاع نسبته خلال السنوات الماضية.

٤١ مياله، مؤيد، علاقة النظام الضريبي بالنظم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في فلسطين، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ٢٠٠٦.

٤٢ التهرب الضريبي في الأردن (أسبابه، طرقه، وحجمه)، دراسة صادرة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، ٢٠١٤ ص ٢٣ - ٢٥.

٢. التوسع في فرض الضرائب غير المباشرة:

إن النظام الضريبي في الأردن مبني بشكل أساسي على الضرائب وغير المباشرة، وبشكل عام، فإنه يتسم بالانحياز إلى الضرائب غير المباشرة. حيث تشير البيانات إلى أن الضرائب غير المباشرة، وخصوصاً الضريبة العامة على المبيعات، أصبحت المصدر الرئيس للإيرادات الحكومية حيث زادت أهميتها النسبية من ١,٦٪ خلال الفترة ١٩٨٥-١٩٨٨، إلى ٤٥,٨٪ في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٢. كما ارتفعت نسبة الضرائب غير المباشرة من ٦١٪ في العام ٢٠٠٩ إلى ٦٩٪ في العام ٢٠١٢ من إجمالي الإيرادات الضريبية وغير الضريبية. بينما انخفضت الأهمية النسبية لضرائب الدخل من ٤,٥٪ إلى ٣,٦٪ في الفترة نفسها. الأمر الذي يمس بمبدأ العدالة بين الأفراد وفقاً لاختلاف شرائحهم الاجتماعية، بغض النظر عن مستويات دخلهم وقدرتهم على دفع ما يستحق عليهم من تلك الضرائب.^{٤٣}

٣. يعاقب الملتزمين ويتسامح مع المتهربين:

إن قراءة متفحصة لجميع التعديلات التي جرت على النظام الضريبي خلال السنوات الماضية، وهي متعددة، يلحظ أنها لم تطور أية أدوات لتفعيل أساليب وطرق التحصيل الضريبي التي تترتب على المكلفين والمتهربين من دفعها، سواء كانت من ضريبة الدخل أو الضريبة العامة على المبيعات. لذلك استمرت معدلات التهرب الضريبي حسب تصريحات العديد من المسؤولين الحكوميين في التنامي، لتصل إلى ما يقارب (٨٠٠ - ١٠٠٠) مليون دينار سنوياً، في الوقت ذاته الذي تركزت فيه هذه التعديلات على زيادة الاقتطاعات الضريبية على الفئات الملتزمة بالدفع من شركات على اختلاف أنواعها والأفراد.

٤. تعدد الشرائح الاجتماعية المعفاة من الضريبة:

يتسم النظام الضريبي المعمول به حالياً في إطار (قانون ضريبة الدخل والضريبة العامة على المبيعات لسنة ٢٠١٤) بتعدد الشرائح المعفاة من ضريبة الدخل، والتي تعتبر الوسيلة الأنجع في تخفيف حجم العبء الضريبي على المواطنين فيما لو تم تقليل تلك الشرائح، وتحديد أبعاد الهيئات والمؤسسات والشركات، بحيث يتم رفد خزينة الدولة وإيراداتها بأموال تساهم في التقليل من حجم العجز الحاصل في الموازنة، وبالتالي التوجه نحو إقامة مشاريع تنموية تقلل من حجم التحديات الاقتصادية والاجتماعية في المملكة، ويمكن الحكومة من إعادة إنفاق هذه العائدات على تمكين المواطنين من التمتع بحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، وعلى وجه الخصوص التعليم والصحة والعمل والبنى التحتية. وقد توسعت هذه الإعفاءات بشكل لافت خلال التعديلات الأخيرة وشملت^{٤٤}: مخصصات الملك، دخل المؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة والبلديات من داخل المملكة. ويستثنى من هذا الإعفاء ربح أي نشاط استثماري أو فائض الإيراد السنوي الذي يقرر مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير إخضاعه للضريبة، وأرباح الشركة الأجنبية غير العاملة في المملكة مثل شركة المقر ومكتب التمثيل الواردة إليها عن أعمالها في الخارج، ودخل الأوقاف الخيرية، ودخل مؤسسة تنمية أموال الأيتام، وأرباح الأسهم، وأرباح الحصص التي يوزعها الشخص المقيم باستثناء توزيع أرباح صناديق الاستثمار المشترك المتأية للبنوك، وشركات الاتصالات الأساسية، وشركات تعدين المواد الأساسية، وشركات التأمين، وشركات إعادة التأمين، وشركات الوساطة المالية، والشركات المالية، والأشخاص الاعتباريون الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي. والأرباح الرأسمالية المتحققة من داخل المملكة باستثناء الأرباح المتحققة على الأصول المشمولة بأحكام الاستهلاك في هذا القانون. والدخل المتأتي من داخل المملكة من المتاجرة بالحصص والأسهم والسندات، وأسناد القرض، وسندات المقارضة، وصكوك التمويل الإسلامي، وسندات الخزينة، وصناديق الاستثمار المشترك، والعقود المستقبلية، وعقود الخيارات المتعلقة بأي منها، باستثناء المتحقق من أي منها للبنوك، وشركات الاتصالات الأساسية، وشركات تعدين المواد الأساسية، وشركات التأمين وشركات إعادة التأمين، وشركات الوساطة المالية، والشركات المالية، والأشخاص الاعتباريون الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي. والدخل الذي يحققه المستثمر غير الأردني المقيم من مصادر خارج المملكة والناشئة من استثمار رأسماله الأجنبي، والعوائد والأرباح وحصيلة تصفية استثماراته أو بيع مشروعه أو حصصه أو أسهمه بعد إخراجها من المملكة وفق أحكام قانون الاستثمار أو أي قانون آخر يحل محله، والتعويضات التي تدفعها جهات التأمين باستثناء ما يدفع بدل فقدان الدخل من الوظيفة أو من نشاط الأعمال، والدخل من الوظيفة المدفوع لأعضاء السلك الدبلوماسي أو القنصلي غير الأردنيين الممثلين للدول الأخرى في المملكة شريطة المعاملة بالمثل، والدخل المتحقق من توزيع التركات للورثة والموصي لهم وفق أحكام التشريعات النافذة، ومكافأة نهاية الخدمة المستحقة للموظف بمقتضى التشريعات النافذة أو أي ترتيبات جماعية جرت بموافقة الوزير وذلك: بنسبة (١٠٠٪) عن خدمات الموظف السابقة لتاريخ ٢٠٠٩/١٢/٣١. وإخضاع المبالغ التي تزيد عن (٥٠٠٠) دينار من مكافأة نهاية الخدمة المستحقة للموظف اعتباراً من ٢٠١٠/١/١. وأول (٣٥٠٠) ثلاثة آلاف وخمسمائة دينار من إجمالي الراتب التقاعدي الشهري بما فيه المعلولية. ودخل الأعمى ودخل المصاب بعجز كلي من الوظيفة. وما يتحقق للبنوك والشركات المالية غير العاملة في المملكة من البنوك العاملة في المملكة من فوائد الودائع والعمولات وأرباح الودائع المشاركة في استثمار البنوك والشركات المالية التي لا تتعاطى بالفائدة. وأرباح شركات إعادة التأمين غير العاملة في المملكة الناجمة عن عقود التأمين التي تبرمها معها شركات التأمين العاملة في المملكة. والدخل الذي تشمله اتفاقات منع الأزواج الضريبي التي تعقدتها الحكومة وبالقدر الذي تنص عليه هذه الاتفاقات.

^{٤٣} وزارة المالية، تقارير المالية العامة، إعادة متفرقة، ١٩٩٠-٢٠١٥.

^{٤٤} قانون ضريبة الدخل والضريبة العامة على المبيعات رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٤، المادة ٤.

كذلك يعفى من ضريبة الدخل من الوظيفة المتأتي مما يأتي: المخصصات والعلاوات الإضافية التي تدفع بحكم العمل في الخارج لأعضاء السلك الدبلوماسي والقنصلي الأردني وفقاً لأحكام نظام السلك الدبلوماسي ولموظفي الحكومة والمؤسسات الرسمية العامة والمؤسسات العامة والعاملين في أي منها، ووجبات الطعام المقدمة للموظفين في موقع العمل، وخدمات الإيواء المقدمة للموظفين في موقع العمل. والمعدات والألبسة الضرورية لأداء العمل والتي يقدمها صاحب العمل للموظف. ويعفى من الضريبة دخل كل من الأشخاص والجهات الأتية على أن تحدد الأحكام والشروط المتعلقة بهذا الإعفاء بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية: الأزواج والنقابات والهيئات المهنية بما فيها الغرف التجارية والصناعية والجمعيات التعاونية والجمعيات الأخرى المسجلة والمرخصة قانوناً من عمل لا يستهدف الربح. والمؤسسات الدينية أو الخيرية أو الثقافية أو التربوية أو الرياضية أو الصحية التي لا تستهدف الربح. والشركة المعفاة المسجلة بموجب قانون الشركات والمتأتي لها من مزاولة أعمالها خارج المملكة باستثناء الدخول المتأتي لها من مصادر الدخل الخاضعة للضريبة بموجب أحكام هذا القانون. والشركة التي لا تهدف إلى تحقيق الربح المسجلة بموجب قانون الشركات.

ولا يخضع للضريبة دخل صناديق التقاعد العامة أو صناديق التقاعد الخاصة وصناديق الادخار والتوفير وغيرها من الصناديق الموافق عليها من الوزير من مساهمات المشتركين وأصحاب العمل. ويجوز إعفاء أنواع محددة من صادرات السلع والخدمات ذات المنشأ المحلي إلى خارج المملكة من الضريبة كلياً أو جزئياً، على أن يتم تحديد أسس الإعفاء وأنواع السلع والخدمات المشمولة بهذا الإعفاء ونسبته ومدته بموجب نظام يصدر لهذه الغاية. ومع مراعاة البند (١٧) من الفقرة (أ) من هذه المادة، لا تسري الإعفاءات الواردة في هذه المادة على الدخل الخاضع للضريبة وفق أحكام الفقرة (ج) من المادة (٣) من هذا القانون.

ويعفى من الضريبة كذلك كامل الدخل الإجمالي للشخص المتأتي من نشاط زراعي داخل المملكة. ويعفى الدخل الإجمالي للشخص الطبيعي المقيم بما لا يزيد على اثني عشر ألف دينار للمكلف واثني عشر ألف دينار عن المعالين مهما كان عددهم. ويمنح الشخص الطبيعي والمعالون إعفاءات مقابل نفقات العلاج والتعليم والإيجار وفوائد قروض الإسكان والمرابحة على السكن والخدمات الفنية والهندسية والقانونية بحد أقصى مقداره أربعة آلاف دينار شريطة تقديم فواتير أو مستندات معززة بذلك. وللمكلف أو لزوجته الاستفادة من فرق الإعفاء الممنوح بمقتضى أحكام الفقرة (أ) من هذه المادة على أن لا يزيد الإعفاء الممنوح في جميع الأحوال على ثمانية وعشرين ألف دينار للمكلف ولزوجته ولمن يعيلهم. ولا يجوز تقديم الإقرار المشترك إلا بموافقة الأزواج. وللشخص الطبيعي الأردني غير المقيم الاستفادة من الإعفاءات الخاصة بالمعالين المقيمين في المملكة إذا كان يتولى إعالتهم.

٥. النظام الضريبي والتصاعدية:

إن قاعدة العدالة في فرض ضريبة تلائم مستوى دخل الفرد المكلف بدفع الضريبة هي قاعدة قابلة للتغيير والتعديل، تبعاً للتغيير في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، والتي جعلت خبراء المالية العامة يطورون نظريات وفقاً لتلك التغييرات الحادثة، وفقاً لنوع الضريبة المستخدمة، والتركيز على الضريبة التصاعدية.

وبناءً على ذلك، ظهرت نظرية التضامن الاجتماعي، والتي تنص على أن مبلغ الضريبة الذي يدفع يجب أن يكون وفقاً لقيمة الدخل. فبالنسبة لأصحاب الدخل المرتفعة يكون معدل الضريبة، وأن يكون معدل الضريبة معدوماً بالنسبة للطبقات الفقيرة التي يجب أن تستفيد من الإيرادات الضريبية. لتصبح الضريبة التصاعدية أكثر عدالة من الأنواع الأخرى للضرائب، كالضريبة النسبية، وبالتالي تفي بغرض دعم الطبقات الفقيرة، وتقلل من التفاوت بين طبقات المجتمع، عدا عن مراعاتها الظرف الاجتماعي للمكلف، بحيث يتم تقليل قيمة العبء الضريبي على المتزوج أكثر من الأعزب.^{٤٥}

وعليه وفي ضوء تحليل قانون الضريبة الأردني، نجد أن الشرائح المعدة لتصاعدية الالتزام الضريبي محدودة، ومحصورة في ثلاث شرائح متقاربة تمثلت في: ٧٪ لأول عشرة آلاف دينار، و١٤٪ للعشرة آلاف دينار التالية، وما زاد عن ذلك ٢٠٪، أما الأشخاص الاعتباريون فكانت على الشكل التالي: قطاع الصناعة ١٤٪، قطاعات الاتصالات وتوليد الكهرباء وشركات التعدين الأساسية وشركات التأمين وإعادة التأمين والوساطة المالية والشركات المالية والأشخاص الاعتباريين الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي ٢٤٪، قطاع البنوك ٣٥٪، و٢٠٪ لجميع الأشخاص الاعتباريين من الأنشطة الأخرى (تجارية، خدمية، مهنية... الخ) التي لم يتم ذكرها بالبنود أعلاه حصراً.^{٤٦}

٤٥ القيسي، أعاد، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ١٢٩

٤٦ قانون ضريبة الدخل والمبيعات رقم (٣٤) لسنة (٢٠١٤)، دائرة ضريبة الدخل والمبيعات،

<http://www.istd.gov.jo/ISTD/Arabic/Legislations/LatestLaws/>

٦. التهرب الضريبي

يعرّف التهرب الضريبي على أنه محاولة المكلف عدم دفع الضريبة المستحقة عليه كلياً أو جزئياً، باستخدام طرق وأساليب تخالف أحكام النظام الضريبي، بالخش أو الاحتيال.^{٤٧} ويعرف أيضاً على أنه، فُعل يتعارض مع القانون، يتمثل بامتناع المكلف عن دفع الضريبة أو تقليل الضريبة إلى قيمة أقل من القيمة التي يجب الالتزام بها.^{٤٨} وقد وصل التهرب من دفع الضريبة إلى ما يقارب (١٠٠٠ ٧٨٠٠) مليون دينار سنوياً، حسب تصريحات رسمية. وتعود الأسباب الرئيسية للتهرب الضريبي، كما جرت الإشارة إليه في موقع آخر في هذه الدراسة، إلى أسباب قانونية وسياسية واقتصادية واجتماعية، حيث إن ضعف إنفاذ القانون بسبب ضعف عمليات الإصلاح السياسي، يلعب دوراً أساسياً في نشوء مراكز نفوذ لا تستطيع المؤسسات الحكومية الاقتراب منها، وإنفاذ القانون عليها.

الجزء الثالث

الخلاصة والتوصيات

في ضوء التحليل السابق للنظام الضريبي في الأردن وسياساته، يتضح أن النظام الضريبي في الأردن يعتمد بشكل أساسي على الضرائب غير المباشرة، وخصوصاً الضريبة العامة على المبيعات والضرائب الخاصة والتي أنشأت خلالاً في عدالة النظام الضريبي، حيث لا يميز هذا النوع من الضرائب بين الفقراء والأغنياء، وقد ساهم في تعميق التفاوت الاجتماعي، بسبب مساهمته الأساسية في رفع الأسعار بشكل عام، ما خلق ضغوطاً على الطبقات الفقيرة والمتوسطة. ويتسم كذلك بغياب التصاعدية الحقيقية، وبالتالي فهو نظام يفتقر إلى العدالة الاجتماعية. كذلك يتسم النظام الضريبي في الأردن بعدم الكفاءة، بسبب عدم قدرته على تحصيل الضرائب من المكلفين، حيث تتفاقم مؤشرات التهرب الضريبي بشكل لافت.

وفي ضوء هذه الخلاصات يمكن تقديم التوصيات الآتية:

- توسيع شرائح الدخل التي تطبق عليها الضريبة التصاعدية، بحيث تصبح ما بين ٥-٧ شرائح، لتصبح أكثر عدلاً وتمثيلاً لمستويات الدخل في الأردن.
- تخفيض مستويات الضريبة العامة على المبيعات، لتصبح ١٠٪ بدلاً من ١٦ بالمائة.
- إلغاء الضرائب الخاصة والمرتفعة جداً، وخصوصاً على قطاع الاتصالات والمحروقات.
- تطوير أدوات رقابة وتحصيل على قطاعات الأعمال لوقف نزيف التهرب الضريبي، وتعزيز إنفاذ القانون في ذلك.
- تعزيز مشاركة أصحاب المصالح في رسم السياسات الضريبية والرقابة عليها. (القطاع الخاص والعاملون والمجتمع المدني والنقابات المختلفة).
- زيادة وعي صانعي السياسات ومنفذيها والمجتمع (المكلفين) في دور السياسة الضريبية في تحقيق العدالة الاجتماعية ومحاربة التفاوت الاجتماعي.
- تعزيز مستوى وعي صانعي السياسات ومنفذيها والمجتمع (المكلفين) في دور السياسة الضريبية في تعزيز التنمية في مختلف أبعادها.

^{٤٧} الخطيب، خالد شحادة، الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الضريبية، ط١، دار حامد، عمان - الأردن، ٢٠٠٨، ص ٢٤.

^{٤٨} McLaren, J., The Distinction between tax Avoidance and tax Evasion has become blurred in Australia: why has it happened? Journal of the Australasian Tax Teachers Association 2008, Vol.3 No.2, PP 163-141

قائمة المراجع والمصادر:

- أبو نصار، محمد، محاسبة الضرائب ضريبة الدخل والمبيعات، ط.١، دائرة المكتبة الوطنية، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص ٣٣.
- د عيس، فائز عبد الله ناجي، دور نظام المعلومات المحاسبي في الحد من التهرب الضريبي في مصلحة الضرائب في الجمهورية اليمنية، رسالة ماجستير، جامعة آل البيت، المفرق، الأردن، ٢٠٠٨، ص ٢٢.
- الزعبي، عبدالله وآخرون، أساليب التجنب والتهرب الضريبي وقصور قانون ضريبة الدخل الأردني في مواجهتها، من وجهة نظر مقدري ضريبة الدخل، مجلة المنارة، المجلد ١٩، العدد ٤، ٢٠١٣، ص ١٥.
- الخطيب، خالد شحادة، الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الضريبية، ط.١، دار حامد، عمان - الأردن، ٢٠٠٨، ص ٢٤.
- أبو حشيش، خليل محمد، المحاسبة الضريبية، ط.١، دار الإثراء للنشر، عمان - الأردن ٢٠٠٨، ص ٦٤.
- العمر، محمد، أنواع النظم الضريبية، ص ٧،
www.cba.edu.kw/reyadh/330/alomar_Taxes_MOF.doc
- قطاونة، عادل محمد، المحاسبة الضريبية، ط.١، دار وائل للنشر، عمان - الأردن، ٢٠٠٨، ص ٧-٨.
- مقدمة في الضرائب: محاسبة الضرائب،
site.iugaza.edu.ps/shawareb/files/02/2010/Introduction_to_Taxes.doc
- مياله، مؤيد، علاقة النظام الضريبي بالنظم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في فلسطين، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، ٢٠٠٦.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني، التهرب الضريبي في الأردن (أسبابه، طرقه، وحجمه)، ٢٠١٤، ص ٢٣ - ٢٥.
- وزارة المالية، تقارير المالية العامة، إعدادة متفرقة، ١٩٩٠-٢٠١٥.
- قانون ضريبة الدخل والضريبة العامة على المبيعات رقم (٣٤) لسنة ٢٠١٤، المادة ٤.
- القيسي، أعاد، المالية العامة والتشريع الضريبي، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ١٢٩
- قانون ضريبة الدخل والمبيعات رقم (٣٤) لسنة (٢٠١٤)، دائرة ضريبة الدخل والمبيعات،
<http://www.istd.gov.jo/ISTD/Arabic/Legislations/LatestLaws/>
- McLaren, J., The Distinction between tax Avoidance and tax Evasion has become blurred in Australia: why has it happened? Journal of the Australasian Tax Teachers Association 2008, Vol.3 No.2, PP 163-141

٣

لبنان

السعي لتحقيق العدالة الاجتماعية في
لبنان: الحاجة إلى نظام ضريبي عادل

إعداد:

نبيل عبود

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

السعي لتحقيق العدالة الاجتماعية في لبنان: الحاجة إلى نظام ضريبي عادل^{٤٩}

١. المقدمة

غالبًا ما يشتكي المواطنون اللبنانيون من العبء الضريبي الذي يثقل كاهلهم. وتتداول نكتة بين الناس في لبنان بأنهم يتوقعون ضريبة على الاستهلاك الفردي للهواء سوف تفرض قريبًا. هذه النكتة الشعبية دقيقة جدًا في وصفها للنظام الضريبي اللبناني. في الواقع، العبء الضريبي في لبنان منخفض مقارنة بالدول التي تتمتع بمستوى دخل مشابه أو مرتفع. ومع ذلك، يثقل كاهل معظم المواطنين. تظهر النكتة المذكورة آنفًا ميل السياسات العامة إلى فرض الضرائب على الاستهلاك (أي الضرائب غير المباشرة) عوضًا عن فرضها على الدخل. يركّز المواطنون أيضًا في أحاديثهم على انعدام المساواة والصعوبات التي يشعرون أنهم يواجهونها في لبنان في ظل الأزمة الاقتصادية الداخلية والخارجية والسياسية والاجتماعية التي تعصف بالبلاد. غالبًا ما تشير نسبة عالية من عدم المساواة المرتفعة في الدخل التوزيعي والوظيفي إلى غياب أو ضعف آليات إعادة التوزيع في الاقتصاد ونوعية الخدمات العامة المقدمة. إحدى أهم أدوات هذه الآليات هي النظم الضريبية ومساهمتها في العدالة الاجتماعية إن كانت سلبية أم إيجابية. لماذا يشعر معظم المواطنين أنهم يتحملون عبئًا ضريبيًا كبيرًا؟ هل يساهم النظام الضريبي في لبنان في العدالة الاجتماعية؟ ما هي الأنماط الاقتصادية التي يدعمها النظام الضريبي اللبناني؟ من هم المستفيدون من النظام الضريبي الحالي ومن هم الخاسرون؟

تسعى هذه الدراسة إلى الإجابة عن هذه الأسئلة من خلال تفحص النظام الضريبي اللبناني لناحية وظائفه الاقتصادية والسياسية. في هذا الصدد، يركّز التحليل السائد لنظام الضرائب في لبنان على دراسته استنادًا إلى مقارنة تقنية ويتجاهل جوانبه البنوية أي يتجاهل تحديد الجهات والأنماط المستفيدة منه. تستند هذه الدراسة في تحليلها للنظام الضريبي في لبنان على مقارنة تقوم على الاقتصاد السياسي أي تعتبره جزء من النظام السياسي والاقتصادي الذي يحكم البلاد. لذلك، لم تحصر هذه الدراسة نفسها بتفحص نقاط ضعف النظام من حيث الفعالية وتحصيل الضرائب والتهرب منها وتجنب دفعها بل يتسع نطاقها في محاولة لفهم المنطق الذي يقوم عليه النظام الضريبي الحالي. لهذه الغاية، تم تقسيم هذه الدراسة إلى أربعة أقسام. تبدأ الدراسة باستعراض لمحة عامة عن الاقتصاد السياسي في لبنان ودوره في تحديد شكل النظام ما بعد الحرب. تتفحص هذه الدراسة السياسات الاقتصادية من فترة ما بعد الحرب والسياق الذي تم فيه إجراء الإصلاحات الضريبية. ومن ثمّ تستعرض أنواع الضرائب المختلفة في لبنان بشكل مفضل بالإضافة إلى إيراداتها وإدارة الضرائب. تعرض الدراسة بالتفصيل الضرائب المفروضة وأحجامها المختلفة من حيث إجمالي العائدات الضريبية وحصتها من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بالسياقات الأخرى. في القسم الثالث، سيتم تحليل الاقتصاد السياسي للنظام الضريبي بعناية في محاولة لتحديد الأساس الذي يقوم عليه النظام الضريبي اللبناني. تحاول هذه الدراسة الكشف عن وظيفة الضرائب في تمكين علاقات القوة ضمن النظام السياسي اللبناني. وتظهر أيضًا أثر الضرائب على أصحاب المصلحة المختلفين مع تحديد المستفيدين والمتضررين منها. في الختام، تستعرض الدراسة أفكارًا بشأن الطريق الواجب اعتماده لتحقيق العدالة الضريبية في لبنان ووضعها ضمن إطار تحكمه أنماط اقتصادية عادلة ومنصفة وشاملة ومستدامة.

٢. لمحة عامة عن الاقتصاد السياسي اللبناني

صيغة تشارك السلطة في فترة ما بعد الحرب: حلف بين أمراء الحرب ورجال الأعمال

من أجل أن نتمكن من فهم النظام الضريبي في لبنان، لا بد من الاطلاع على موجز بالخصائص الأساسية للاقتصاد السياسي اللبناني بشكل عام. في الواقع، لا يمكن فهم كيفية فرض الضرائب بشكل كامل في حال تم تجاهل علاقات القوة الموجودة في النظام اللبناني لا سيما العلاقات بين العمل ورأس المال، والمستهلكين والموردين وبشكل خاص كيفية ومصدر إنتاج الثروات في الاقتصاد اللبناني. عند تحليل الاقتصاد السياسي للبنان، نلاحظ وجود مراحل تاريخية عدّة ومع ذلك، تعتبر الحرب الأهلية اللبنانية (١٩٧٥-١٩٩٠) المرحلة التاريخية الأكثر تأثيرًا في هذا المجال. لذلك، سيركز تحليلنا في هذه الدراسة على مرحلة ما بعد الحرب، أو ما يسمى بمرحلة إعادة الإعمار من أجل أن نحد من نطاق التحليل إذ أن نطاق الدراسة لا يسمح بالتمعن في مراحل زمنية أخرى. ومع ذلك، لا بد من الإشارة إلى أن الخصائص الأساسية للاقتصاد السياسي اللبناني لم تتغيّر بشكل جذري منذ الاستقلال سنة ١٩٤٣.

٤٩ أود أن أشكر محمّد زبيب، محرر الصفحة الاقتصادية الاجتماعية في جريدة الأخبار لتقديمه المشورة والأفكار القيّمة أثناء مناقشة الموضوع معه. أود أيضًا أن أوجه شكر خاص لزميلي السابق وصديقي العزيز الباحث ربيع فخرى لفتحه النقاشات التي حفّزت أفكاره طيلة فترة كتابة هذه الدراسة. وأخيرًا أوجه الشكر للأستاذ رولاند رياشي لتقديمه الملاحظات القيّمة.

كان نشوء المشهد الاقتصادي لفترة ما بعد الحرب سهلاً بسبب حدثين رئيسيين. الأول، هو التضخم الشديد الذي بدأ في الثمانينيات واستمر حتى سنة ١٩٩٢ نتيجة لانهايار الليرة اللبنانية. في هذا الصدد، يؤكد عالم الاقتصاد غسان ديبية أن هذا التضخم الشديد المطول كان سياسة مقصودة لنقل كميات هائلة من الثروات من العمّال إلى النخب الاقتصادية (ديبية ٢٠١٥). بحسب غاسبار (٢٠٠٤)، موجة التضخم الشديد وعدم استقرار العملة التي بدأت عام ١٩٨٤ كانت ناتجة عن مضاربات قامت بها المصارف اللبنانية ضد الليرة اللبنانية وفي الوقت عينه تكس العملات بالدولار الأميركي، بالإضافة إلى تقديم القروض إلى عملائها المفضلين بالليرة اللبنانية من أجل أن يتمكنوا من شراء الدولارات الأميركية. باختصار، بين سنتي ١٩٨٤ و ١٩٩٢، انخفضت قيمة الليرة اللبنانية بشكل دراماتيكي من ٤,٥ ليرة للدولار الواحد، إلى ١٨٠٠ ليرة للدولار الواحد سنة ١٩٩٢ (غاسبار ٢٠٠٤). بحسب ديبية، أدت هذه المضاربات إلى تبخّر مدخرات الطبقات الوسطى وإفساح المجال أمام رأس المال للسيطرة على الاقتصاد اللبناني. ثانيًا، وفي الإطار نفسه، يصف فواز الطرابلسي انخفاض قيمة العملة سنة ١٩٩٢ بأنه انقلاب مالي مهّد الطريق لرفيق الحريري للعودة إلى السلطة كرئيس وزارة (طرابلسي ٢٠١٦). شكّل هذان التطوران بداية نظام اقتصاد ما بعد الحرب المستند إلى إعادة الإعمار.

وضع الاتفاق السياسي الذي أنهى الحرب الأهلية الطويلة الأساس لصيغة جديدة لتشارك السلطة في الجمهورية اللبنانية. يميّز ليندرز (٢٠٠٤) بين ثلاث فئات أساسية: الزعماء التقليديون، والميليشياويين السابقون والنخب الاقتصادية (ليندرز ٢٠٠٤). شكّلت الفئة الأخيرة تغييرًا مهمًا في النظام اللبناني بما أنها ضمت نخبة اقتصادية يقودها رئيس الحكومة الراحل رفيق الحريري الذي كان له الأثر الأهم على الاقتصاد السياسي اللبناني وعلى السياسات الاقتصادية والضريبية. في الحقيقة، كانت النخب الاقتصادية بين سنوات ١٩٨٩ و ٢٠٠٣ تتولى ٢٠ في المئة من إجمالي المناصب الأساسية في مجالس الوزراء المتتالية (ليندرز ٢٠٠٤). بدأت خلال تلك الفترة الزمنية عملية يسميها الطرابلسي (٢٠١٦) عملية تحويل الاقتصاد إلى اقتصاد ريعي. في هذا الصدد، قامت النخب الاقتصادية والمالية بتشكيل تحالف مع الحلف الحاكم في فترة ما بعد الحرب من أجل إعادة ابتكار الاقتصاد الليبرالي اللبناني ولو من خلال تجديد وابتكار طرق جديدة لمراكمة الثروات والبرهان على ذلك هو العلاقة التي تربط بين السلطات السياسية و«اللجان الاقتصادية»^{٥٠}. تتجلى هذه العلاقة القوية بشكل متكرر حين تتشابك وتتماهى السلطة التنفيذية والتشريعية مع سلطة النخب الاقتصادية والمالية. وقد اتضحت هذه العلاقة بشكل فاضح خلال فترات إضرابات موظفي القطاع العام مؤخرًا (بين ٢٠١٢ و ٢٠١٤) للمطالبة بتصحيح الأجور ورفعها. طالب المضربون حينها أن تفرض الضرائب على الأرباح (كالربح العقاري والسندات المصرفية، إلخ) من أجل تمويل رفع الأجور. قادت «اللجان الاقتصادية» الهجمات ضد موظفي القطاع العام ومعلمي المدارس حين اعتبرت أن الحكومة غير قادرة على التعامل مع المشكلة. تم التعبير عن تزايد سلطة هذه النخب بشكل واضح من قبل رئيسها الذي صرّح علنًا «نحن لا نطيع بل نطاع»^{٥١}.

يصف فواز طرابلسي (٢٠١٦) الحلف المذكور أعلاه بالأوليغارشية، أي حكم الأقلية. تم التطرق لهذا الحلف القوي في دراسات متعددة، آخرها كان الدراسة التي أجراها الأستاذ جاد شعبان عندما وضع خارطة بالروابط بين المصارف والسياسيين في لبنان. أظهرت دراسته أن ١٨ مصرفًا من أهم ٢٠ مصرف (يسيطر على ٩٩ في المئة من أصول القطاع) لديها مساهمين رئيسيين على علاقة وثيقة بالطبقة السياسية وأن السيطرة كبيرة على مجالس إدارة المصارف إذ أن ١٥ مصرفًا من ٢٠ يرأسه شخص على علاقة وثيقة بسياسيين (شعبان ٢٠١٥). هذا مؤشر على أن أصحاب المصارف لم يعودوا حلفاء للطبقة السياسية لا بل صاروا اليوم جزءًا منها وكأنهم باتوا مشاركين مباشرة في المؤسسة السياسية. وهذا يعني أن عدد كبيرًا من أصحاب المصارف بات اليوم يتولى دور السياسيين الحاكمين وليس العكس. هذا التفصيل أساسي جدًا في تحليلنا التالي بما أن الاقتصاد اللبناني في فترة ما بعد الحرب كان قائمًا على القطاع المصرفي الذي يخضع لضرائب قليلة جدًا أو حتى شبه معفى من الضرائب. في الفقرات التالية، سنقدم لكم ملخصًا عن سياسات إعادة الإعمار الاقتصادية.

^{٥٠} تجمع كل من جمعية المصارف وجمعية الصناعة والتجارة ورجال أعمال وجمعية تجار بيروت وجمعية المقاولين ونقابة أصحاب الفنادق.

^{٥١} هذا التصريح تفوه به رئيس جمعية تجار بيروت، نقولا شماس، في سياق إضرابات لجنة التنسيق النقابية المطالبة بتصحيح أجور موظفي القطاع العام. طالبت لجنة التنسيق النقابية أن يتم تمويل تصحيح الأجور بواسطة ضرائب على الأرباح في حين أن الحكومة كانت تناقش هذه المقترحات، قام نقولا شماس بالتصريح المذكور خلال مقابلة تلفزيونية.

تشكيل نظام اقتصادي جديد يقوم على إعادة الإعمار

لم تشكّل مرحلة ما بعد الحرب فرصة لإعادة النظر في النظام الاقتصادي اللبناني القائم على سياسة عدم التدخل، لا بل على العكس، بقيت أسس هذا النظام هي هي. وجعل انهيار الاتحاد السوفياتي من النظام الاقتصادي اللبناني النمط الاقتصادي السائد فعليًا (غاسبار ٢٠٠٤، ٢٠٠٤). كانت قد عُرضت الخطوط العريضة لخطة إعادة الإعمار التي اعتمدها الحكومة والمقترحة من قبل رئيس الوزراء في حينه رفيق الحريري، ضمن برنامج «هورايزن ٢٠٠٠» الذي يستند إلى برنامج زيادة في الإنفاق وإلى مجموعة من الأهداف الاقتصادية الكبرى بالإضافة إلى الالتزام بالمحافظة على استقرار العملة. أشار غاسبار (٢٠٠٤) أن الخطة هذه كانت أشبه بلائحة أمنيات مما هي برنامج اقتصادي متين يستند إلى قدرات البلاد ويفهم السياق الذي كان سيعمل فيه. ولم يتم تطبيق الخطة المذكورة أعلاه لأنها لم تكن معقولة من الناحية الاقتصادية بالدرجة الأولى وأيضًا بسبب الاحتلال السوري والتجاذبات والخصومات بين مختلف أطراف الطبقة الحاكمة. ومع ذلك، الإصلاحات والسياسات التي كانت قيد التطبيق ساهمت في تعزيز الطابع الريعي للاقتصاد اللبناني.

كان الهدف الأساسي لسياسات إعادة الإعمار الاقتصادية مزاحمة الاستثمارات الخاصة من خلال إعادة إعمار البنى التحتية وتأهيلها. ومع ذلك، نتج عن ذلك دين عام مرتفع بالإضافة إلى مزاحمة الاستثمارات الخاصة عبر تضخيم القطاع المصرفي ووضع النشاطات الريعية في صلب النمو الاقتصادي. هذا التفصيل مهم جدًا لموضوعنا وتحليلنا، بما أن السياسات المعتمد بعد الحرب عاقبت النشاطات المنتجة بشكل مضاعف على حساب النشاطات غير الخاضعة للضريبة ووضع سياسة رجعية لإعادة توزيع الدخل والثروات.

لتنفيذ إعادة الإعمار، احتاجت الحكومة لصرف كميات هائلة من الأموال على بناء بنية تحتية وتم سدّ هذه الحاجة بشكل رئيسي من خلال الدين الخارجي. ومع ذلك، تم تمويل خدمة الدين العام من خلال إصدار أدونات خزينة إستفادات منها المصارف التجارية اللبنانية بشكل رئيسي. كان معدّل فوائدها سنديات الخزينة مرتفعًا جدًا عند ١٨ في المئة بين سنتي ١٩٩٣ و ٢٠٠٢، ووصل أحيانًا إلى نسبة ٤٠ في المئة. بحسب غاسبار (٢٠٠٤، ص. ٢٠١٨)، كانت نسب الفوائد هذه تفوق بشكل كبير معدلات السوق إذا ما أخذنا في عين الاعتبار الوضع النقدي للبلاد. إضافة إلى ذلك، «كان تنظيم سوق أدونات الخزينة يعتمد على أرض الواقع على تفاهم غير رسمي بين المصرف المركزي والمصارف التجارية الرئيسية أكثر مما كان يخضع لقوى العرض والطلب المستقلة». وبالتالي، كان بيع أدونات الخزينة بحسب دينة، يحمي السوق من منافسة المستثمرين الأجانب، مما حولها إلى نادٍ مغلوق للمصارف اللبنانية (دينية ٢٠٠٥). ونتج عن ذلك ما لا يقل عن زيادة ٨,٥ مليار دولار على قيمة المبالغ المدفوعة من قبل الحكومة كمعدلات فوائدها على أدونات الخزينة. ومن جهته، يؤكد غاسبار أن «الحكومة شرعت في تنفيذ ما يسمى برنامج إعادة الإعمار ساهم في إجراء تحويلات مالية ضخمة إلى حسابات الطبقة السياسية والمصارف» (غاسبار، ٢٠٠٤، ص. ٢٢٩). من ناحية أخرى، تم تحقيق هدف تثبيت العملة وربطها بالدولار الأميركي من خلال جذب تدفقات رأسمالية كبيرة. نتيجة لذلك، ارتفعت قيمة حسابات رأس المال الخاصة بالمصارف من ١٢٣ مليون دولار أميركي سنة ١٩٩٠، إلى أكثر من ٧ مليار دولار أميركي سنة ٢٠٠٨ (طرابلسي ٢٠١٦). لا بد من الإشارة إلى أنه قبل سنة ٢٠٠٣، لم تفرض أي ضرائب على الفوائد من أدونات الخزينة أو الإيداعات المصرفية.

بدأت مرحلة إعادة الإعمار ومر قطاع التطوير العقاري في سنواته الذهبية خلال فترة إعادة إعمار منطقة وسط بيروت بواسطة شركة خاصة هي شركة سوليدير. وكانت من المفترض أن ينطلق مشروعان آخران شبيهان في الضاحيتين الشمالية والجنوبية لبيروت إلا أنهما لم يبصرا النور (دينية ٢٠٠٥). تجلّى النمو الملحوظ في قطاع سوق العقارات بارتفاع نسبة المساحات المبنية بين سنتي ١٩٩٣ و ١٩٩٥ بنسبة قاربت الـ ١٢٩ في المئة. ومع ذلك، كان العرض موجهًا بمعظمه إلى الطلب الخارجي، بما في ذلك اللبنانيين المقيمين في الخارج والمستثمرين من دول الخليج العربي، وليس إلى الطلب الداخلي (عبدو، فخري وقبيسي، السنة المقبلة). إضافة إلى ذلك، تدخل المصرف المركزي سنة ١٩٩٦ من خلال إصدار القانون ١٩٩٦/٥٤٣ الذي قدّم للمصارف إعفاءات ضريبية على القروض الهادفة إلى شراء الشقق (جمعية المصارف في لبنان ٢٠١٦). جذب قطاع السوق العقارية والإسكان ما يقارب الـ ٧٠ في المئة من إجمالي الاستثمارات الأجنبية المباشرة وشكّل أحد أهم أنواع الاستثمارات المتدفقة إلى البلاد (المؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان ٢٠١٠). اقترن ذلك بتدفقات نقدية ناتجة من تحويلات المغتربين ساهمت أيضًا في تفعيل السوق العقارية (عبدو، فخري وقبيسي، السنة المقبلة). لا بد من الإشارة هنا إلى أن الأرباح من المضاربات العقارية لم تخضع للضريبة. وفي الواقع، تنحصر الضرائب المفروضة في هذا القطاع بتسجيل العقارات.

تفكيك القطاعات المنتجة

أدت السياسات المذكورة أعلاه إلى ترسيخ نقاط ضعف الهيكلية والتاريخية للقطاعات المنتجة في لبنان لا سيما قطاع الصناعة. يصف بيل غايتس لبنان بـ «الجمهورية التاجرة» (غايتس ١٩٩٨)، وهو مصطلح يعبر بدقة عن توازن القوى في الاقتصاد السياسي اللبناني المنحاز إلى طبقة التجار على حساب الصناعيين. طبقة التجار هذه وصفها بشكل مفصل أكثر فواز طرابلسي الذي اعتبر أنها «أوليغارشية تاجرة مالية سيطرة على السلطة الاقتصادية خلال حقبة الإستقلال» (طرابلسي ١٩٩٨، ١٩٦) مكوّنة من تجمّع فيه ٣٠ عائلة. وتملك تلك العائلات المصارف وشركات التأمين وشركات المقاولات، كما أنها كانت تحتكر وكالات حصرية تسيطر على الاستيراد. مباشرة من بعد الإستقلال، اتخذت الحكومة اللبنانية إجراءات وتدابير لصالح هذا التاجر الذي عارض وضع أي نوع من أنواع السياسات الصناعية. ومن ثمّ حررت الحكومة اللبنانية السوق المالية والتجارية على حدٍ سواء تماشيًا مع إيديولوجيتها الوطنية الرسمية القائمة على سياسة عدم التدخل التي دافعت عنها منذ الاستقلال. وفي الواقع، قام التجار بتنظيم إضرابات عدّة ونجحوا في إجبار الحكومات على سحب تدابير حمائية كانت موضوعة لدعم الصناعيين. يؤكد غاسبار (٢٠٠٤) أن هذه الإيديولوجية وقوة طبقة التجار كانتا من الأسباب الرئيسية التي أعاقت بروز قطاعات منافسة ومنتجة في لبنان، فقد كانت التدفقات النقدية موجّهة أكثر نحو المعاملات المالية والنشاطات التجارية القائمة على الإستيراد والوساطة التي استفادت من الربوع المحترقة عوضًا عن الاعتماد على الاستثمارات الخطرة والمبتكرة على المدى الطويل في قطاعات منتجة. «المشكلة في سياسة عدم التدخل في لبنان هي [٧] في معدّل الاستثمارات المنخفض الناتج عن الأرباح أو المرتبط برأس مال ما يظهر غياب الحوافز أو الإشارات المناسبة التي يفترض أن ينتجها السوق في الأساس. بالنسبة للصناعيين، لم يتوفر أي سبب مقنع للاستثمار بشكل كبير في رأس المال أكثر مخاطرة. فكان استخدام الأرباح للاستهلاك أكثر من الاستثمار المفضّل». (غاسبار ٢٠٠٤، ١٣١). أُعيد إنتاج هذه الخاصية من خصائص الاقتصاد اللبناني خلال فترة ما بعد الحرب ولو من خلال زيادة الربوع غير المحصورة بنشاطات التجار وحتى أنها أصبحت أكثر تجذّرًا وامتدادًا من خلال القطاع العقاري والمصارف. في هذا الصدد، أظهرت دراسة أجراها البنك الدولي أن الربوع الناتجة عن الاحتكارات تتجاوز الـ ١٦ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي (ديسوس وغالب ٢٠٠٦)، كما تضاعفت المعاملات العقارية بين سنة ٢٠٠٠ (٣ مليارات دولار أميركي) و٢٠٠٩ (٥،٣ مليارات دولار أميركي) مما يوازي ١٦ في المئة الناتج المحلي الإجمالي تقريبًا أيضًا (مجموعة البنك الدولي ٢٠١٢). يضاف إلى ذلك أن المصارف التجارية استثمرت بقيمة تقارب ٣٩،٨ مليار دولار بسندات الخزينة الصادرة عن وزارة المالية إلى جانب الاستثمار بقيمة ٥٤٤٠٠ مليون دولار كإيداعات في المصرف المركزي، نتيجة لذلك، باتت المصارف تحقق أرباح سنوية بقيمة ٦ مليارات دولار ممولة من الأموال العامة (زبيب ٢٠١٤). ومن الناحية المقابلة، شهدت مساهمة قطاع التصنيع في الناتج المحلي الإجمالي انخفاضًا مستمرًا إذ ساهم سنة ١٩٩٧ بـ ١٢،٥ في المئة و٨،٩ في المئة سنة ٢٠١٠. بشكل عام، بلغ معدل نمو قطاع التصنيع بين ١٩٩٧ و٢٠١٠، ١،٥ في المئة في حين بلغ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي ٤ في المئة. وبين سنتي ٢٠٠٤ و٢٠٠٩، تسبب قطاع الصناعة بخسارة ١٢٦٦٤ وظيفة وبلغت حصة هذا القطاع من خلق فرص العمل نسبة ناقص ٨ في المئة (روبالينو وسيد ٢٠١٢). بالفعل، أدى تشجيع وانتشار النشاطات غير الخاضعة للضرائب والقائمة على الربوع كذلك التي تنتج أرباح هائلة، إلى تفكيك القطاعات المنتجة الخاضعة للضريبة وانتقال رأس المال من الجهة الثانية إلى الأولى.

الإصلاحات الضريبية ما بعد الحرب

كان الاقتصاد السياسي لفترة ما بعد الحرب القائم على الدين وإعادة الإعمار كان مصحوبًا بسلسلة من الإصلاحات الضريبية من أجل ضمان العائدات المناسبة للحكومة لكي تتمكن من تنفيذ خططها وسياساتها المتنوعة. الأهداف الرسمية للإصلاحات الضريبية لفترة ما بعد الحرب كانت كما يلي: أولاً، تبسيط القوانين الضريبية بما يتناسب ووضع إدارة الضرائب من حيث القدرات البشرية والتقنية؛ ثانيًا، التخفيف من العبء الضريبي على ذوي الدخل المنخفض؛ ثالثًا، زيادة العائدات الضريبية من خلال تخفيض منافع التهرب الضريبي؛ وأخيرًا، توفير الحوافز لرؤوس الأموال المحلية والأجنبية للاستثمار في الاقتصاد اللبناني (عيسى ١٩٩٨). ومع ذلك، عيسى (١٩٩٨) يؤكد أن المقصود من الإصلاحات الضريبية كان دعم خطط إعادة الإعمار وأن وظيفتها كانت ضمان تحقيق إيرادات عامة من أجل تقليص عجز الموازنة بالإضافة إلى تمويل إعادة الإعمار. كان المقصود أيضًا من الإصلاحات جذب استثمارات القطاع الخاص. ومن ثم يتابع قائلاً أن الإصلاحات لم تغيّر شيئًا في أسس النظام اللبناني بل حافظت خصائصها من فترة ما قبل الحرب (عيسى ١٩٩٨).

وبالتالي، ضمن إطار الأهداف المذكورة أعلاه، أُجريت إصلاحات ضريبية كثيرة لناحية العرض سنة ١٩٩٤ تستهدف بشكل أساسي الضرائب المباشرة. فقد تم تقليص ضريبة الدخل على أرباح الشركات التي وصلت أعلى نسبة هامشية لها إلى ٥٠ في المئة، وتحويلها إلى معدّل ضريبي موحد بنسبة ١٠ في المئة. أما الضرائب على أرباح الشركات الفردية التي كانت تتراوح بين ٦ و ٥٠ في المئة والموزعة على ١٣ فئة، فقد تم تخفيضها لتتراوح بين ٣ و ١٠ في المئة وتصبح موزعة على ٤ شطور. بالإضافة إلى ذلك، تم تخفيض الضرائب على الأموال المنقولة من ١٥ إلى ٥ في المئة، وتم تخفيض الضرائب على الأملاك المبنية من ١٥ إلى ١٠ في المئة بعدها الأقصى. وأخيرًا تم تخفيض الضرائب على الأجور، في الواقع، قبل سنة ١٩٩٤، كانت الضريبة تتراوح بين ٢ و ٣٢ في المئة موزعة على ١٣ شطر من شطور الدخل وتم تخفيضها لتتراوح بين ٢ و ١٠ في المئة موزعة على ٥ شطور.

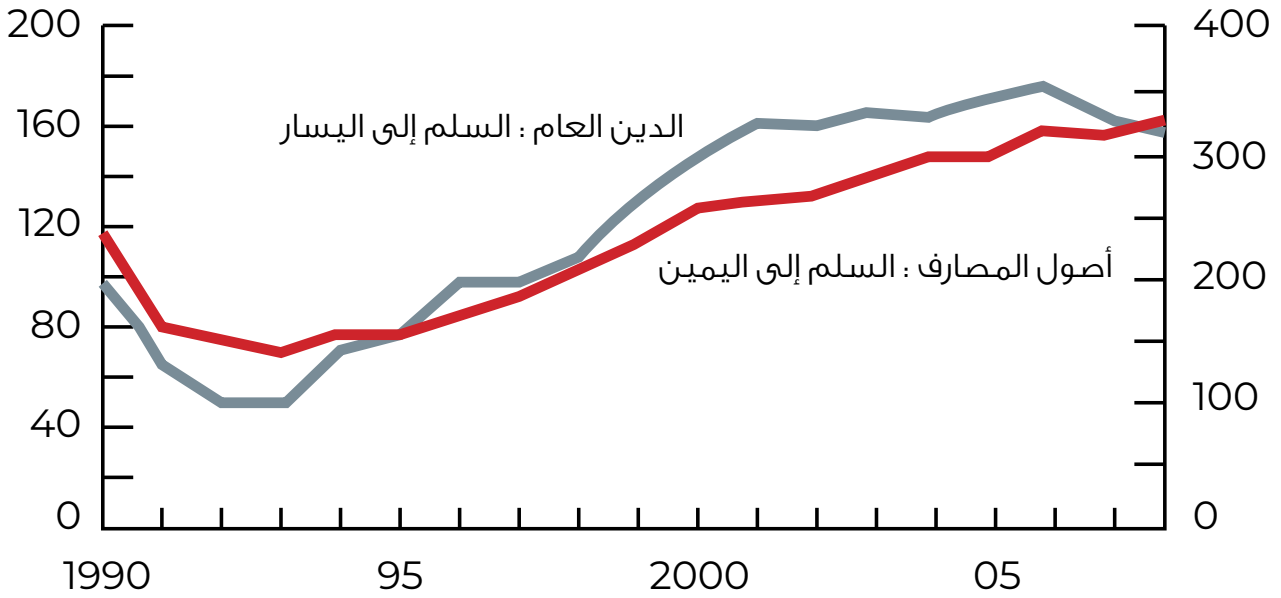
من ناحية الضرائب غير المباشرة، أدخلت تغييرات كثيرة بفعل قوانين الموازنة المختلفة هدفت إلى رفع الضرائب غير المباشرة والرسوم الجمركية. تتضمن تلك التغييرات رفع الضرائب على سلع متعددة تشمل الوقود والخدمات الحكومية والرسوم الجمركية على استيراد السيارات وبعض الكماليات، بالإضافة لتقديم الخدمات العامة كالطاقة الكهربائية والاتصالات والمياه. ومع ذلك، لم يتم إجراء الإصلاح الأهم إلّا لاحقًا في أواخر سنة ٢٠٠٢ عند فرض الضريبة الموحدة على القيمة المضافة بنسبة ١٠ في المئة.

الجدول رقم ١: الضرائب المختارة وتبدّل المعدلات

نوع الضرائب	النسبة قبل سنة ١٩٩٤	الإصلاحات الضريبية سنة ١٩٩٤	الإصلاحات الضريبية سنة ١٩٩٩
الضريبة على أرباح الشركات	١٢ فئة من ٦ إلى ٥٠ في المئة	نسبة موحدة عند ١٠ في المئة	نسبة موحدة عند ١٥ في المئة
شركات فردية ومهنيون	١٢ فئة من ٦ إلى ٥٠ في المئة	٤ شطور، بين ٣ و ١٠ في المئة	٥ شطور من ٤ إلى ٢١ في المئة
الضريبة على الأملاك المبنية	أنواع مختلفة من الضرائب التي كانت تصل نسبتها إلى ٥٠ في المئة	من ٤ إلى ١٠ في المئة	معدل ضريبي بنسبة ٠ في المئة كحد أدنى و ١٣ في المئة كحد أقصى. تم تعديله مرة أخرى سنة ٢٠٠٤، من ٤ في المئة كحد أدنى و ١٤ في المئة كحد أقصى استنادًا إلى ٥ شطور.
الأموال المنقولة	من ٦ إلى ١٥ في المئة	٥ في المئة من الأرباح وعلى الدخل الناتج عن أموال منقول (باستثناء نسب الفوائد على الإيداعات وسندات الخزينة)	١٠ في المئة على الأرباح والدخل الناتج من أموال منقولة (باستثناء نسب الفوائد على الإيداعات وسندات الخزينة التي طرحت سنة ٢٠٠٣)
ضرائب على الدخل من الرواتب والأجور	من ٢ إلى ٣٢ في المئة وفقًا لـ ١٣ شطر دخل	من ٢ إلى ١٠ في المئة وفقًا لخمسة شطور	من ٢ إلى ٢٠ في المئة وفقًا لستة شطور دخل.

كان الهدف من هذه الإصلاحات، لا سيما تلك التي الهادفة إلى تخفيف عبء الضرائب المباشرة، جذب استثمارات القطاع الخاص. لكنها لم ترقى للتوقعات بما أن الإعفاءات ضريبية متنوعة على النشاطات الاقتصادية الربعية والدور التضخيمي للقطاع المصرفي أدوا فقط إلى تركيز التدفقات الرأسمالية على شكل إيداعات مصرفية بالإضافة إلى تعزيز القطاع العقاري. نتيجة لذلك، صارت الاستثمارات في القطاعات المنتجة محدودة ولم يؤدي التخفيف من العبء الضريبي إلى ارتفاع الإيرادات الضريبية المرجوة نتيجة لارتفاع حجم النشاطات الاقتصادية الخاضعة للضريبة (عيسى ١٩٩٨). وعلى العكس، زاد عبء الدين العام بشكل ملحوظ ما دفع بالحكومة اللبنانية إلى زيادة الضرائب المباشرة مجددًا في قانون الموازنة المقترح سنة ١٩٩٩ إلى جانب البدء بفرض الضريبة على القيمة المضافة. لا بد من الإشارة هنا أننا إذا ما نظرنا إلى نسبة خدمة الدين من الإيرادات الضريبية، نلاحظ أن خدمة الدين استهلكت سنة ١٩٩٤، ٩٠ في المئة من الإيرادات الضريبية وارتفعت هذه النسبة إلى ١٢٦ في المئة سنة ١٩٩٧ (وفق حسابات الكاتب استنادًا إلى بيانات وزارة المالية بين عامي ١٩٩٢ و ٢٠١١). وهذا يفضي إلى الاستنتاج بأن المكلفين في لبنان يمولون خدمة الدين والتالي يمولون الدائنين بمن فيهم المصارف. الرسم البياني أدناه يظهر ذلك بشكل واضح، حيث نرى أن قيمة أصول المصارف ترتفع بشكل واضح مع ارتفاع قيمة الدين العام. أي أن النظام الضريبي الحالي، إلى جانب نظم التحفيز في الاقتصاد اللبناني، يؤديان إلى نقل متعمد وغير متعمد لثروات هائلة من النشاطات المنتجة إلى النشاطات الربعية، ومن العمّال إلى رؤوس الأموال ومن المنازل الفقيرة إلى تلك الثرية.

(النسبة من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر (فينغر وسدراليفيتش ٢٠٠٩)

٣. لمحة عامة عن النظام الضريبي اللبناني

تصنيف أنواع الضرائب^{٥٢}

في القسم الأول من هذه الدراسة، عرضنا سياق الاقتصاد السياسي الذي تم فيه فرض الضرائب وإصلاحها في لبنان. في القسم التالي، سنستعرض تصنيف أنواع الضرائب المختلفة في لبنان وفقاً لتصنيف الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

الضرائب المباشرة، هي الضرائب التي تستهدف الدخل المباشر للأفراد والشركات، وتصنّف ضمن فئتين عامتين: الضريبة على الدخل والضريبة على الأملاك المبنية. الأولى مفروضة استناداً إلى المرسوم التشريعي رقم ١٤٤ الصادر بتاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩، والثانية مفروضة بفعل قانون الضريبة على الأملاك المبنية الصادر بتاريخ ١٧ أيلول ١٩٦٢. تم تعديل هذين القانونين مرّات عدّة في مرحلة ما بعد الحرب المذكورة آنفاً.

الضريبة على الدخل:

أ) الضريبة على الدخل من المتخصصين في القطاع الصناعي والتجاري وغير التجاري: مفروضة على كل الشركات التي تصنّف ضمن هذه الفئة بالإضافة إلى الأفراد، أي المتخصصين أصحاب المهن الحرّة كالمحامين والأطباء والعاملين المستقلين. وتشمل كل الأفراد والكيانات القانونية الذين يحققون أرباحهم في لبنان بغض النظر عن البلاد التي يقيمون بها. تستهدف هذه الضريبة الأرباح الصافية المسجّلة بنهاية العام المالي للأفراد المتخصصين والعاملين لحسابهم الخاص والشركاء ضمن شركات. كما ذكرنا آنفاً، الضريبة تصاعديّة ومحتسبة وفقاً لخمسة شطور دخل وتتراوح بين ٤ و ٢١ في المئة. باختصار، هذه الضرائب تستهدف أرباح الأفراد عوضاً عن أرباح الشركات ككيانات قانونية تخضع للمعدّل الضريبة الموحد بنسبة ١٥ في المئة. تتضمن الشركات المساهمة والشركات ذات المسؤولية المحدودة والمختلطة. إضافة إلى ذلك، يتم اقتطاع الضريبة على الدخل من الأفراد المتخصصين والشركاء والعاملين على حسابهم الخاص بعد استفادتهم من تخفيضات عائلية وفقاً لعدد أفراد أسرهم. حالات الإعفاء من هذه الضريبة كثيرة وسنتطرق إليها في الأقسام اللاحقة. يضاف إلى ضريبة الدخل، الضريبة على إعادة التقييم حيث يسمح القانون للشركات بإعادة تقييم أصولها الثابتة كل خمس سنوات، وفي حال تمت إعادة تقييم هذه الأصول بسعر أعلى من قيمتها الدفترية الأصلية، تفرض ضريبة على فائض إعادة التقييم بمعدل ضريبي موحد بنسبة ١٠ في المئة.

^{٥٢} يستند هذا القسم إلى معلومات وقوانين ومراسيم مستخرجة من موقع وزارة المالية.

ب) الضريبة على الرواتب والأجور: تفرض على الرواتب والأجور والتعويضات. على عكس الضرائب الأخرى على الدخل، لا تستوجب أن يصرح الأفراد الخاضعين للضريبة عن أرباحهم كما هي مدفوعة من قبل أرباب العمل ويتم اقتطاعها مباشرة من راتب الفرد، لذا تسمى «الضريبة التي لا يمكن التهرب منها» (عواد ٢٠٠٢). وكما هي الحال بالنسبة للضريبة على دخل المهن الصناعية والتجارية وغير التجارية، تفتطع الضريبة بعد إجراء التخفيضات العائلية. إضافة إلى ذلك، يساهم الموظف بـ ٢ في المئة من راتبه لمديرية ضمان المرض والأمومة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. أما الباقي (٢١,٥ في المئة) فيسده صاحب العمل ويتوزع وفقاً لما يلي: ٧ في المئة لمديرية ضمان الصحة والأمومة و ٦ في المئة للمخصصات العائلية و ٨,٥ في المئة لتعويض نهاية الخدمة. علاوة على ذلك، تعفى أنواع مختلفة من الدخل من الضريبة على الرواتب والأجور وسنطلع عليها في قسم لاحق.

ج) الضريبة على الأموال المنقولة: تستهدف هذه الضريبة الأوراق المالية الصادرة عن المؤسسات العامة أو الخاصة، وبشكل خاص منتجات رأس المال كحصى الأرباح والفوائد والمتأخرات. يفرض العبء الضريبي على الأفراد (الشركاء والموظفون والمساهمون) ويدفع عبر الشركة. تحضّل الضريبة من المصدر وهي غير شخصية أي لا حاجة لمعرفة أي شيء عن مسددها. كما هو وارد أعلاه، تدفع الشركات ضريبة بمعدل موحد بنسبة ٥ في المئة على الأرباح ولكن في حال لم يتم استثمار هذه الأرباح ولم يتم توزيعها كحصى أرباح على المساهمين، تصبح حصى الأرباح هذه خاضعة للضريبة على الأموال المنقولة. تبلغ نسبة معدّل الضريبة الموحدة ١٠ في المئة ولكن لا تخضع الفوائد على الإيداعات المصرفية وسندات الخزينة إلا لضريبة بنسبة ٥ في المئة، أما الإيداعات المصرفية فهي لا تخضع لأي ضريبة. لا بد من الإشارة هنا أن ضريبة اله في المئة على إيرادات الفوائد تفتطع من الضريبة على أرباح المصارف البالغة ١٥ في المئة وتعفى سندات اليورو وسندات الخزينة بالعملة الأجنبية من الضرائب على أرباح الفوائد.

الضريبة على الملكية:

أ) الضريبة على الأملاك المبنية: تفرض هذه الضريبة على أسهم ملكية العقار وعلى الإيرادات الناتجة منها. الأولى هي معدل ضريبي موحد بنسبة ٤ في المئة أما الثانية فتصاعدية وتتراوح بين ٤ و ١٤ في المئة وفقاً له شطور من الإيرادات. النوع الثاني من الضرائب يفرض حين يتم تأجير أو استثمار الملكية وتشمل الملكية المبنى الأساسي وكل تابعه كما هو مذكور في القانون الصادر سنة ١٩٦٢. لا تفرض الضريبة حين تكون الضريبة فارغة إما من مالكها وإما من أي مستأجر.

ب) الضرائب على نقل الملكية: تفرض على صافي قيمة حصة الورثة حين يتم نقل ملكية منقولة أو غير منقولة عبر التوريث أو وصية أو هدايا أو طرق أخرى. هذه الضريبة تصاعدية وفقاً لستة شطور وتوفر معدلات مختلفة بحسب درجة العلاقة بين الوارث والوريث.

ضرائب مباشرة أخرى:

أ) الرسم إعادة التقييم على تخمين قيمة الملكية نتيجة للأشغال العامة. تفرض هذه الضريبة في حال أدت أشغال عامة إلى ارتفاع قيمة الملكية. ولكن لا تفرض هذه الضريبة في حال كانت الأشغال العامة تهدف لإنشاء نظم تصريف للمياه أو أرصفة. لا يجبي الرسم إلا إذا كانت قيمة تخمين الملكية تبلغ ه أضعاف الحد الأدنى للأجور الشهرية على الأقل وتتراوح نسبته بين ١٠ إلى ٤٠ في المئة على أساس نسبي وليس تصاعدي.

ب) الضريبة على جوائز اللوتو: ضريبة بنسبة ١٠ في المئة تفرض على الأرباح المضافة إلى الثروات نتيجة الفوز باللوتو حين تتجاوز قيمة الجائزة خمس مرات سعر بطاقة اللوتو.

الضرائب غير المباشرة: تعرّف هذه الضرائب عادةً بأنها الضرائب التي تستهدف الاستهلاك ولا تفرق بشكل عام بين مسدديها، أي أن كل المستهلكين يدفعون الضريبة بغض النظر عن دخلهم أو وضعهم الاجتماعي. تشكّل الضرائب غير المباشرة في لبنان الحصة الأكبر من إيرادات الضرائب منذ الاستقلال. ومع ذلك، ارتفعت نسبة حصتها في فترة ما بعد الحرب، لا سيما منذ اعتماد الضريبة على القيمة المضافة سنة ٢٠٠٢. والضرائب غير المباشرة سهلة التحصيل ومن الصعب جدًا التهرب منها.

أ) الضريبة على القيمة المضافة: هي ضريبة على الاستهلاك العام تفرض على القيمة المضافة للسلع والخدمات المحلية أو المستوردة مع بعض الاستثناءات المعفية تشمل على سبيل الذكر لا الحصر المواد الغذائية الأساسية والتعليم بالإضافة إلى بعض الكماليات التي سننطرق إليها في قسم لاحق. الضريبة على القيمة المضافة في لبنان، على عكس دول كثيرة، هي ضريبة موحدة المعدل عند ١٠ في المئة تنقل إلى المستهلك. تفرض هذه الضريبة على كافة مستويات سلسلة قيمة المنتج، وبالتالي من السهل جدًا جبايتها بغض النظر عما إذا المنتج مستهلكًا أما لا. تم فرضها بالتزامن مع تخفيض الرسوم الجمركية وجعل السوق اللبنانية حرّة أكثر أثناء المفاوضات التي خاضها لبنان للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية. تعتبر هذه الضريبة ضريبة تنازلية إذ أنها لا تفرّق بين مستويات دخل المستهلكين التي تم تخفيفها بفعل إعفاء السلع التي تشكّل الجزء الأكبر من استهلاك ذوي الدخل المنخفض كالمواد الغذائية الأساسية كما ذكرنا أعلاه. منذ فرضها سنة ٢٠٠٢، باتت الضريبة على القيمة المضافة المساهم الأكبر في إيرادات الحكومة.

ب) الرسوم الجمركية: هي ضرائب مفروضة على السلع المستوردة وقد تفرض بأشكال مختلفة، إذ تفرض ضريبة نسبية على القيمة النسبية للسلع المستوردة. أكثر من ٨٤ في المئة من السلع تتراوح نسبة الرسوم الجمركية المفروضة عليها بين ٠ و٥ في المئة وهذه النسبة هي الأدنى في المنطقة (ديسوس وغالب ٢٠٠٦). كما تفرض ضريبة نوعية على عدد من الوحدات المستوردة ووزنها أو حجمها وليس على أسعارها أو قيمتها. ختاماً، تفرض ضريبة هجينة تجمع بين الضريبة النسبية والضريبة النوعية (عواد ٢٠٠٢). يضاف إلى كل ذلك أن لبنان وقّع على اتفاقيات تجارية متعددة إن كانت ثنائية أو متعددة الأطراف توفر معاملة وإعفاءات خاصة لبعض السلع المستوردة أو من أجل تفادي الضرائب المضاعفة على سلع معينة.

ج) الرسوم على الطوابع: يفرض نوعان من الرسوم، فهي إما ثابتة وإما نسبية. النوع الأول يفرض على الاتفاقيات والتعهدات والشهادات والتراخيص، ألخ. يفرض النوع الثاني على المعاملات بمبلغ معين من المال بنسب مختلفة وفقاً لطبيعتها. تتراوح هذه النسبة بين ٣ في المئة على الإيصالات التي تثبت تسديد قسط التأمين من إدارة النقل و١٠ في المئة على قيمة كل ورقة لوتو.

د) رسوم التسجيل: تفرض على كافة وسائل نقل الملكية وهي إما ثابتة وإما نسبية.

هـ) الضريبة على المشروبات الكحولية وغير الكحولية: تفرض على كافة المشروبات إن كانت مستوردة أو منتجة محلياً. هي ضريبة ذات معدل موحد تتوافق قيمته ونوع المشروع ووفقاً لعدد الليترات. ومع ذلك الضرائب على المشروبات الكحولية أعلى من غيرها.

و) الضريبة على الترفيه: يفرض نوعان من الضريبة على الترفيه، تصل نسبة الأول إلى ٥ في المئة من الكلفة المتكبدة من قبل المستهلك لدى شرائه تذكرة لمشاهدة فيلم في السينما أو لدخول مسرحية أو سيرك أو نوادي، ألخ و٤٠ في المئة من إيرادات القمار في كازينو لبنان. عادة ما تنقل إلى المستهلك. أما الثانية فهي رسم مفروض على حيازة معدات الترفيه والتسلية كطاوالت البليارد وألعاب الفيديو، ألخ.

ز) الرسوم على إيرادات الطعام والمشروبات والسكن: ضريبة موحدة بنسبة ٥ في المئة على المطاعم والفنادق والشقق المفروشة. أيضاً تنقل إلى المستهلك.

ح) الرسم على الوقود: هي ضريبة موحدة مفروضة على مستوردي الوقود والمشتقات النفطية الأخرى. تتغير هذه الضريبة وفقاً لقرار وزير الطاقة والمياه وهي منقولة مباشرة إلى المستهلك.

ط) الرسم على التبغ: مفروضة على التبغ المستورد.

ي) الرسوم على الهواتف المحمولة: رسوم على الشركات المشغلة لشبكات الهواتف المحمولة مفروضة من قبل الحكومة اللبنانية. تنقل هذه الرسوم في نهاية المطاف إلى المستهلك. يقدر بأن ٦٥ في المئة من إيرادات هذه القطاع تشكل أجزاء من ضريبة أو شبه ضريبة (أبو زكي ٢٠١٠).

ك) الرسوم على الهواتف الثابتة: يدفع المشتركون في لبنان بخدمة الهواتف الثابتة رسم شهري لا يتضمن أي خدمة ويصل لما يقارب العشرة دولارات أميركية في الشهر.

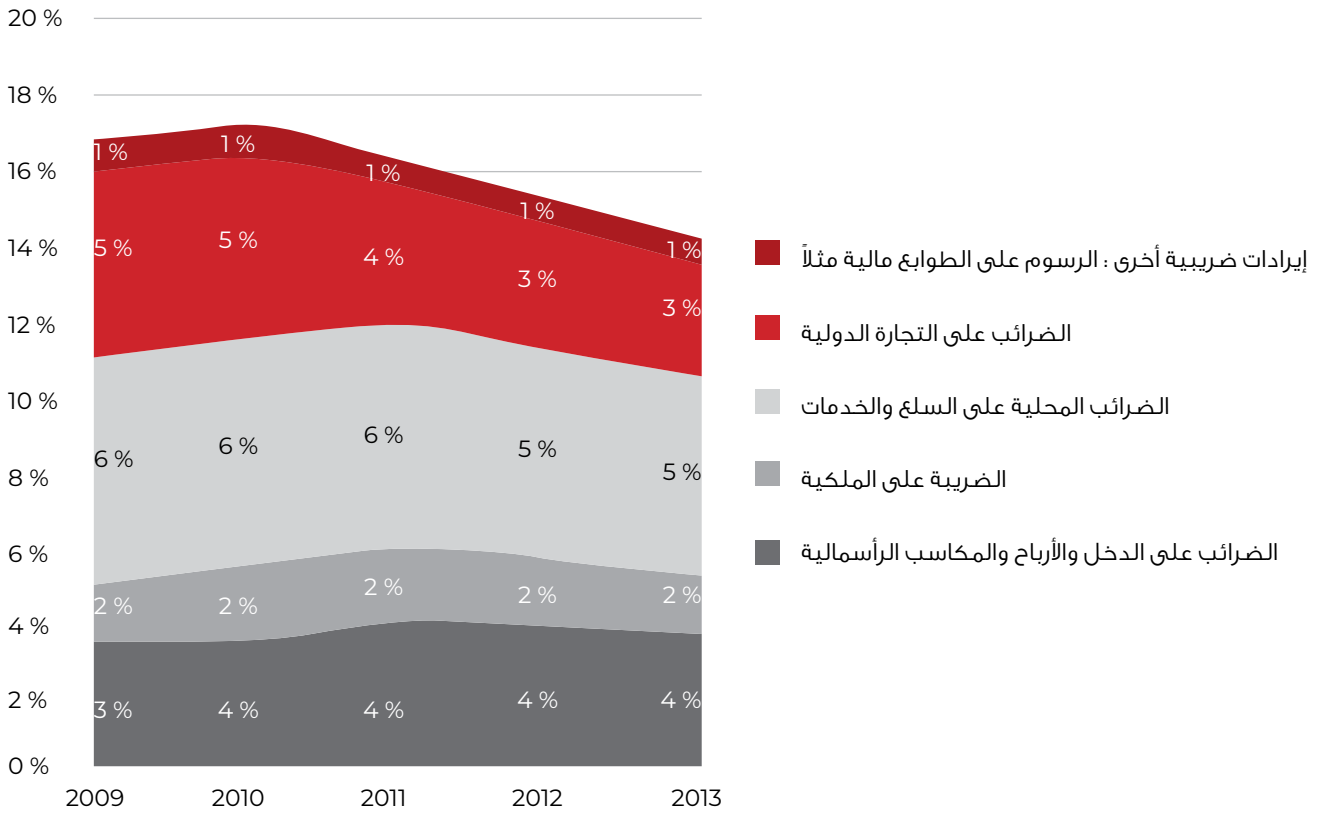
ل) الرسوم على السيارات: تدفع من قبل أصحاب السيارات سنوياً وفقاً لخصائص ومواصفات سياراتهم.

الهيكل الضريبي للنتاج المحلي الإجمالي^{٥٣}

الإيرادات الضريبية اللبنانية شكّلت حصة بنسبة ١٤ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي سنة ٢٠١٣، بمعدل ١٦ في المئة بين سنة ٢٠٠٩ و٢٠١٣. الإيرادات الضريبية والهيكل الضريبي مستقران نسبياً، ومع ذلك انخفضت حصتهما من الناتج المحلي الإجمالي من ١٧ في المئة سنة ٢٠٠٩ إلى ١٤ في المئة سنة ٢٠١٣. كما هو ظاهر في الرسم البياني أدناه، هذا الانخفاض سببه بشكل أساسي لتراجع حصة الضرائب على التجارة الدولية منذ سنة ٢٠٠٩. ويمكن أن نعزو ذلك إلى الوضع السياسي الإقليمي، لا سيما الحرب السورية وتداعياتها على لبنان حيث قد تؤثر على التجارة الدولية.

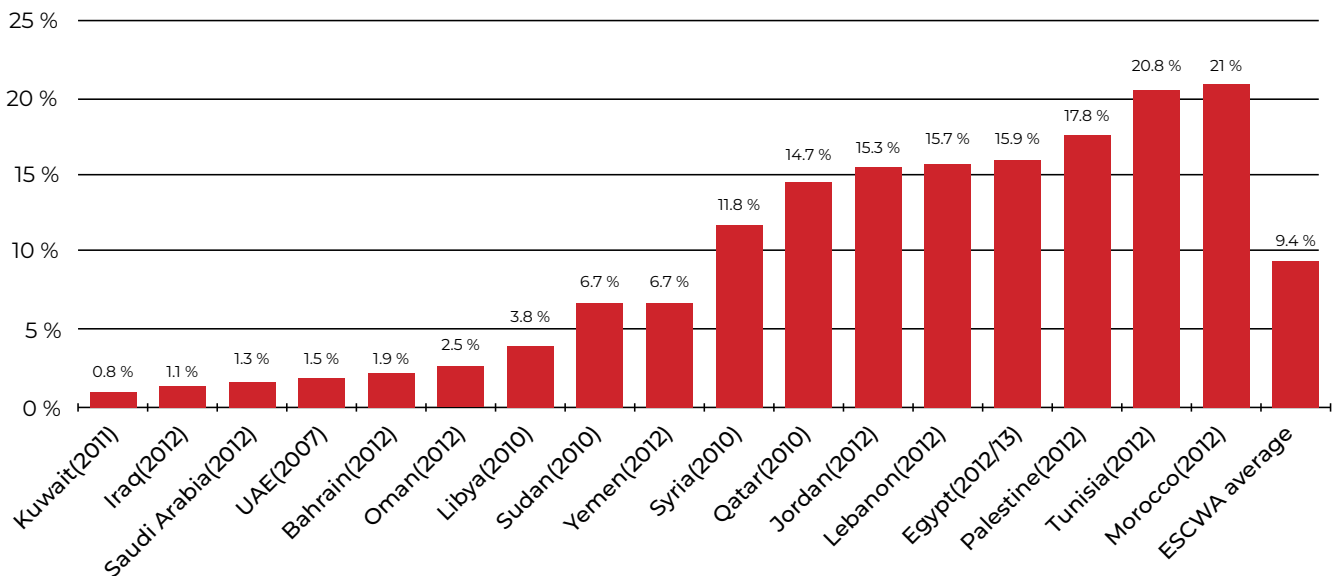
^{٥٣} ما لم ينص على خلاف ذلك، الأرقام المعروضة تستند إلى حسابات الكاتب وفقاً لبيانات الحسابات الوطنية وبيانات الإيرادات الضريبية من وزارة المالية.

الرسم البياني رقم ١: حصة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي

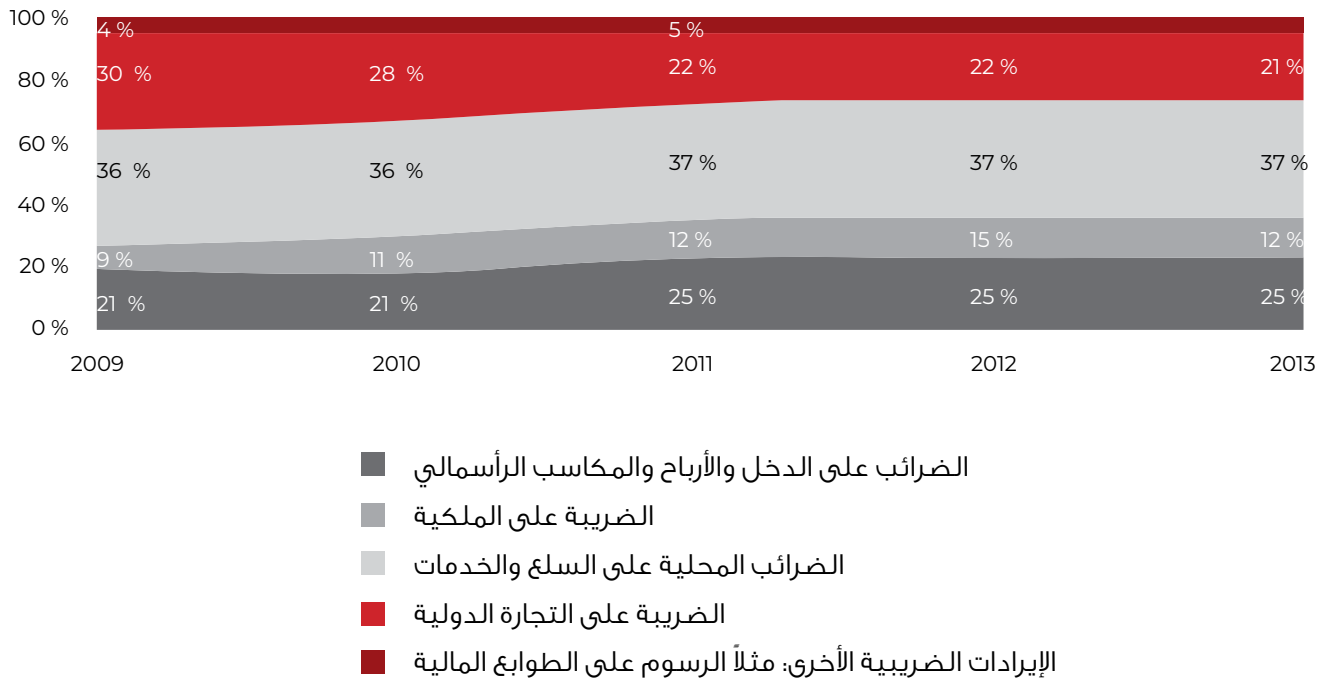


بالنسبة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، نسبة لبنان أعلى من المعدل المتوسط ألا وهو ٩,٤ في المئة، وإيرادات لبنان الضريبية كحصة هي أعلى بكثير من حصص معظم دول المنطقة، ومع ذلك، إذا ما قارنا لبنان بها وفقاً لأوجه الشبه على الصعيد الاقتصادي لخلصنا إلى أن أداء لبنان بعيد جداً عن التوقعات. في الواقع، يبدو لبنان متفوقاً على معظم البلدان في المنطقة وذلك لأن معظم البلدان المعروضة غنية بالموارد وغالبية الإيرادات مستمدة من استخراج هذه الموارد. في هذا الصدد، عند مقارنة لبنان بتونس والمغرب وفلسطين، نلاحظ أن لبنان يسجل معدلاً أدنى من معدل هذه البلدان. ومع ذلك نلاحظ أن لبنان يحقق متوسط حصة الضرائب من الناتج المحلي الإجمالي للدخول الأقل دخلاً (١٣ في المئة)، ولا يحقق متوسط الدول ذات الدخل المتوسط الأعلى (٢٠ في المئة).

الإيرادات الضريبية كحصة من الناتج المحلي الإجمالي في الدول العربية (بوسر ٢٠١٤)



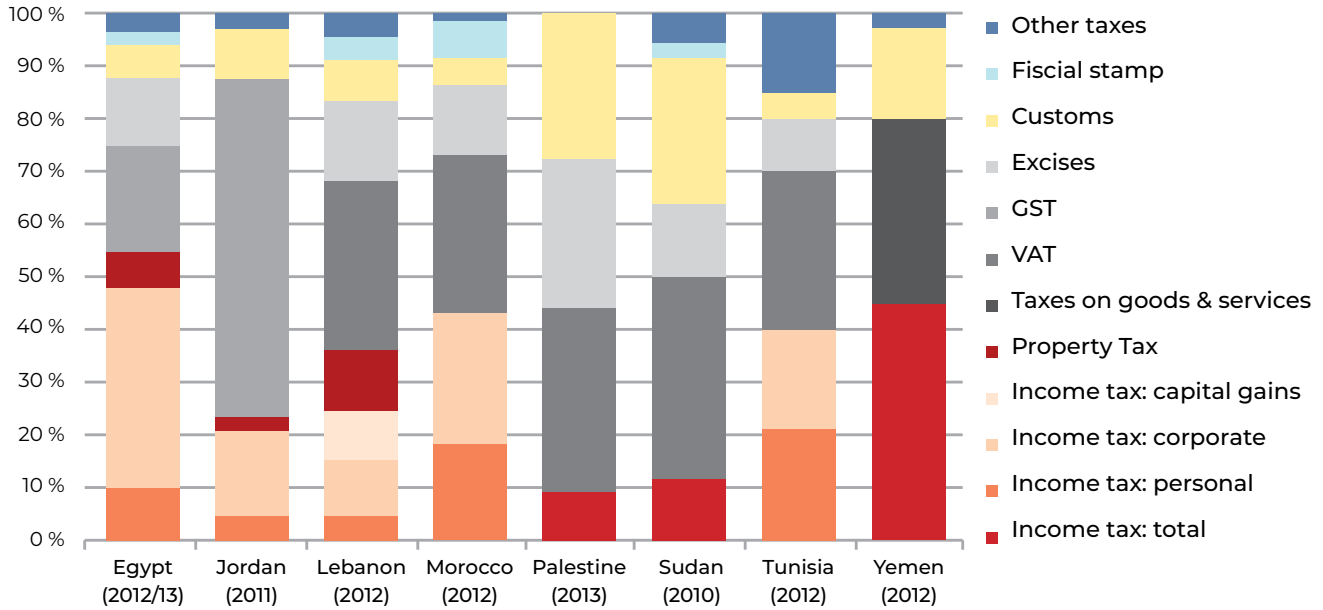
الرسم البياني رقم ٣: حصة الضرائب المختلفة من إجمالي الإيرادات الضريبية



كما هو ظاهر في الرسم البياني رقم ٣، تعتمد الإيرادات الضريبية اللبنانية بشكل كبير على الضرائب غير المباشرة التي تشكّل ٧٠ في المئة إجمالي الإيرادات سنة ٢٠٠٩، وبلغ متوسطها ٦٥ في المئة بين سنة ٢٠٠٩ وسنة ٢٠١٣. مرة أخرى، سنجري مقارنة بسيطة بين لبنان والدول العربية الأخرى، نلاحظ بوضوح أن لبنان يسجّل الحصة الأدنى للضريبة على الدخل مقارنة بإجمالي الإيرادات الضريبية كما ورد سابقاً. لم يتغير الهيكل الضريبي كثيراً في لبنان منذ الاستقلال، لا سيما لناعية اعتماده على الضرائب غير المباشرة. في الستينيات، بلغت حصة الضرائب غير المباشرة من إجمالي الإيرادات الضريبية ٦٢,٢ في المئة وارتفعت إلى ٧٧,٤ في المئة سنة ١٩٧٤. إضافة إلى ذلك، إذا ما نظرنا عن كثب إلى تكوين الضريبة على الدخل والأرباح والمكاسب الرأسمالية، سنكتشف أن الضرائب على الرواتب والأجور تشكّل ما معدّله ٢٠ في المئة من الإيرادات على ضريبة الدخل، في حين أن الضرائب على الأرباح تشكّل ما معدّله ٤٠ في المئة والضرائب على الدخل وحصص الأرباح تشكّل ما معدّله ٢٨ في المئة تقريباً.

قد يتراءى لنا للوهلة الأولى أن رأس المال يخضع لضرائب كثيرة مقارنة بالعمال الذين هم أدنى المساهمين في الإيرادات الضريبية. ولكن من بعد تحليل شامل، اكتشفنا العكس تمامًا حيث أن الضرائب على الرواتب والأجور تستهدف بشكل رئيسي ذوي الدخل المتوسط والمنخفض، أي الذين لا يتمتعون بقدرة كبيرة على التهرب من الضرائب كذوي الدخل المرتفع. وبالتالي، الجزء الأكبر من الضرائب على الأجور ممول من ذوي الدخل المنخفض والمتوسط (أسود ٢٠١٥). في الواقع، في الدول المتقدمة، قد تصل قيمة الإيرادات من الضرائب على الدخل الشخصي إلى ٤ أضعاف إيرادات الضريبة على دخل الشركات، إلا أن هذه العلاقة معكوسة في الدولة النامية. في لبنان، تبلغ قيمة إيرادات الضريبة على دخل الشركات ٢٧٣ مرات قيمة الضريبة على الدخل الشخصي (بوسر ٢٠١٤)، وهذا سببه عوامل عدّة كالانتشار الواسع للعمل غير الرسمي وعدم فعالية إدارة الضرائب، بالإضافة إلى السياسة الاقتصادية الضريبية التي سنعالجها في وقت لاحق. هذا لا يعني أن الضرائب على الشركات مرتفعة، لا بل على العكس إذ يؤكد غاسبار أن «العبء الضريبي المنخفض على الشركات يعود بشكل أساسي إلى ممارسات اعتيادية ومقبولة بتسجيل سجلات محاسبية موازية والتهرب من الضريبة بشكل منظم» (غاسبار ٢٠٠٤). علاوة على ذلك، «من السهولة بمكان نقل الضرائب على أرباح الشركات إلى أسفل السلم حيث المستهلكون والعمالون» (أ. بولياتشيني ولونا ٢٠١٦).

تكوين إيرادات الضرائب في دول أعضاء مختارة في منظمة الإسكوا (بوسر ٢٠١٤).



٥٤ إدارة الضرائب

منذ العام ٢٠٠٠، تم إدخال إصلاحات متعددة من قبل وزارة المالية من أجل تحسين تغطية وتحصيل وإدارة الضرائب. المستند الرسمي الوحيد المتعلقة بهذه الإصلاحات تم نشره سنة ٢٠٠٨ من قبل وزارة المالية. بعد سنة واحدة من نيلها جائزة الأمم المتحدة للخدمة العامة، ومع ذلك، لم يتم نشر أي مستند رسمي آخر منذ ذلك الحين. يمكن تصنيف هذه الإصلاحات ضمن فئتين، تشريعية وإجرائية/إدارية. من الناحية التشريعية، الإصلاح الأهم كان فرض الضريبة على القيمة المضافة سنة ٢٠٠٢ وهذا ما حسن مستوى الإيرادات وعملية تحصيل الضرائب بسبب بساطتها كما ذكرنا آنفاً. كانت الحكومة قد خططت أيضاً لرفع قيمة الضريبة على القيمة المضافة إلى ١٢ في المئة ولكن هذا الإصلاح لم يرى النور بسبب الاعتراضات الشعبية والنزاعات السياسية داخل الحكومة نفسها. علاوة على ذلك، كانت قانون الإجراءات الضريبية قد صدر سنة ٢٠٠٨ لمعالجة مسألة التهرب الضريبي والمبادئ الإدارية العامة وتوحيد تطبيق الإجراءات الضريبية وتحديد حقوق وواجبات المكلفين بالإضافة إلى حقوق وواجبات إدارة الضرائب. قامت وزارة المالية أيضاً بوضع مسودة لقانون ضريبة الدخل الإجمالية الذي أقره مجلس الوزراء سنة ٢٠٠٧. يفترض أن يصح هذا القانون مكامن الخلل في ضريبة الدخل في لبنان من خلال توحيد ضريبة الدخل. فرضت هذه الضريبة على الدخل الناتج من كل الأفراد من أرباح الشركات والأجور والرواتب والعمولات والرواتب التقاعدية والإيرادات من الأملاك المبنية. باختصار، تشمل هذه الضريبة كافة أنواع الدخل، باستثناء الدخل الناتج من الأموال المنقولة. ومع ذلك، ما زالت مسودة القانون في أدرج مجلس النواب ولم يتم التصويت عليه حتى هذه اللحظة.

من الناحية الإدارية، تم إدخال إصلاحات متعددة وأهمها تلك المتعلقة بالضريبة الإلكترونية وإنشاء وحدات جديدة ضمن وزارة المالية. تم وضع نظام يمكن المكلفين من تقديم وإجراء معاملاتهم الضريبية على شبكة الإنترنت، وفي الوقت عينه تم تحديث بوابة الوزارة الإلكترونية. علاوة على ذلك، باتت استمارات التصريح الضريبي متوفرة للتنزيل على شبكة الإنترنت. من ناحية أخرى، تم إنشاء وحدات عدّة في الوزارة وظيفتها تحديث قاعدة بيانات المكلفين باستمرار وزيادة الإيرادات من الضرائب المحلية. من ضمن تلك الوحدات، مكتب كبار المكلفين الذي يتولى التعامل مع المكلفين الذين يزيد دخلهم عن ١٠ مليارات ليرة بالإضافة إلى الشركات المالية وشركات التأمين؛ ووحدة كشف الضرائب لإدارة وتحديث قاعدة بيانات المكلفين.

على الرغم من هذه الإجراءات، ما زالت إدارة وتحصيل الضرائب في لبنان متخلفة من حيث التغطية والشفافية. في الواقع، لا توجد أي تقديرات رسمية لحوادث التهرب الضريبي أو عدم جباية الضرائب. ولكن التقديرات غير الرسمية تشير إلى أن ٣٠ في المئة فقط من الناس الذين يفترض أن يسددوا الضرائب يسددونها فعلاً (فضل الله ٢٠٠٨). ثلاثة أسباب رئيسية تقف وراء هذا التخلف: ارتفاع نسبة العمل غير الرسمي من حيث تسجيل الموظفين أو الشركات (راجع القسم التالي)، التهرب والتجنب الضريبي بسبب الثغرات القانونية أو العلاقات السياسية والفساد. الثغرات في قانون ضريبة الدخل اللبناني كثيرة وهذا يعود لغياب قانون ضريبة الدخل الإجمالية. هذه الثغرات تساعد في تفادي تسديد الضرائب أو تخفف من نسبة الضرائب الواجب تحصيلها. على سبيل المثال، «موجب قانون الضريبة على الأرباح، يستطيع المكلفون تفادي التسديد عبر اختيار النظام الذي يريدون أن يخضعوا للضرائب بموجبه أو عبر التلاعب بالمستندات القانونية الخاصة بشركتهم. نتيجة لذلك، يقوم بعض المكلفين بنقل دخلهم من نظام الضريبة الفردية إلى الضريبة على الشركات، أو ينشئون شركات فردية «وهمية» من أجل تقليص قيمة الضرائب المفروضة عليهم، وبالتالي، يخفون من قيمة الدخل المصرح عنه مقارنة بالدخل الفردي الحقيقي» (أسود ٢٠١٥). علاوة على ذلك، أشارت تقارير عدّة أن نسبة الفساد العالية في مجال تحصيل الضرائب، لا سيما حالات التواطؤ بين المفتشين الضريبيين والمكلفين. تؤكد الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية أن «كل الإصلاحات الضريبية لا تؤدي إلى أي نتائج في حال لم تفعل الدولة السلطات الرقابية على موظفيها الذين يستفيدون من هذا الضعف ويستخدمون خبرتهم الإدارية للتنازل على القانون وإعفاء المكلفين من تسديد ما هو متوجب عليهم قانوناً مقابل خدمات شخصية. بعد موظفي القطاع العام يتغاضون عن ممارسات التهرب الضريبي التي تنتهجها بعض الشركات» (الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، ٢٠١٤). ختاماً، تلعب قوانين السرية المصرفية دوراً جوهرياً في تسهيل ممارسات التهرب الضريبي، من خلال إنشاء شركات خارجية وشركات قابضة معفاة من الضرائب على الدخل. تجني هذه الشركات الأرباح خارج البلاد في ملاذات ضريبية ومن ثمّ تحوّلها إلى حسابات مصرفية في لبنان حيث هي أيضاً معفاة من الضرائب. في هذا الصدد، سجّل لبنان علامة ٨١ على مؤشر السرية لسنة ٢٠١٢، مع العلم أن العلامة القصوى هي ١٠٠ ما يضع لبنان في مصاف الدول الأكثر سرية من حيث تصنيف السلطات القضائية (شبكة العدالة الضريبية ٢٠١٢). باختصار، «لبنان يقدم إلى جانب السرية المصرفية التي سلسلة من الإعفاءات الضريبية الهائلة لغير المقيمين، بما في ذلك على الأرباح والرسوم البريدية على العقود والضرائب على التوريث والضريبة على دخل الشركات وحصص الأرباح والمكاسب الرأسمالية والوفاء وغير ذلك. هذا المزيج المكوّن من تقديمات الإعفاء الضريبي والسرية يجعل من لبنان ملاذاً ضريبياً «من الطراز الأول» أو نظاماً قضائياً يحافظ على السرية، ولكنه ملاذ محدود جداً لا يتوفر فيه سوى عدد قليل من القطاعات المالية البديلة التي يمكن الاعتماد عليها في حال التخلي عن السرية المصرفية. هذا النقص النسبي للبدائل يجعل من الإصلاحات في هذا القطاع مسألة صعبة جداً، لأسباب عدة منها محدودية الخيارات المتاحة بسبب القرارات المتخذة سابقاً؛ لا يتمتع المصرفيون خارج الحدود بمهارات كثيرة يمكن نقلها بسهولة إلى وظائف أخرى أكثر إنتاجية» (شبكة العدالة الضريبية ٢٠١٥)

٤. الاقتصاد السياسي الضرائبي في لبنان

التحليل السائد والمعتمد بشكل واسع عند دراسة النظام والهيكل الضريبي اللبناني يركّز بشكلٍ مبالغٍ فيه على مقاربتين: المقاربة الاقتصادية والمقاربة الإدارية، وكلاهما أثرتا بشكلٍ ملحوظ على الإصلاحات والسياسات الضريبية في مرحلة ما بعد الحرب. وفقاً لـدي جون (٢٠٠٦)، تتمحور المقاربة الاقتصادية حول طرق تصميم الأنظمة الضريبية التي تجعل «تحويل المستوى» من الإنفاق العام بالطريقة الأكثر فعالية ومناصفة» ممكناً (دي جون ٢٠٠٦). تركز هذه المقاربة على كيفية إيجاد توازن بين الإنصاف والفعالية، وهي معنية بشكلٍ خاص بالتجاذب المدرك بين الجانبين. وتحلل تأثير الضرائب على أرباح الاستثمارات وتأثير الضرائب على التهرب وكيفية تصميم نظم تخفف من تكاليف الامتثال الضريبي وكيفية تأثير المجموعات المختلفة بذلك. علاوة على ذلك، تنظر هذه المقاربة على الفوارق بين الهياكل الضريبية في الاقتصادات النامية والمتقدمة استناداً إلى الفرق بين الهياكل الاقتصادية. في هذا الصدد، مثلاً، يمكن اعتبار سيطرة الضرائب غير المباشرة في الدول النامية أكثر فعالية بسبب غلبة الاقتصاد غير الرسمي مقارنة بالدول المتقدمة حيث الاقتصاد الرسمي هو القاعدة وبالتالي يصبح من الممكن فرض أعباء ضريبية مباشرة أعلى. وبذلك، يمكننا أن نستنتج أن هذه المقاربة ساهمت في السياسات الضريبية والإصلاحات في لبنان. وبشكلٍ خاص، كان المقصود من تخفيض معدلات الضريبة على الدخل الهامشي الأعلى جذب رؤوس الأموال ورفع نسبة الإمتثال أيضاً وبالتالي زيادة الإيرادات الضريبية من خلال معدلات أكثر انخفاضاً. إضافة إلى ذلك، كان المقصود من إدخال الضريبة على القيمة المضافة المساعدة على تخطي مشكلة الشركات غير المسجلة والتوظيف غير الرسمي، إلى جانب زيادة الإيرادات للإنفاق العام وخدمة الدين.

من ناحية أخرى، «تركّز المقاربة الإدارية على دور تصميم وسياسات المؤسسات في تحسين نجاح فعالية وكفاءة النظام الضريبي. ما يعنيه بالفعالية هو التكاليف الإدارية عند تحصيل الأنواع المختلفة من الضرائب وفرض القوانين الضريبية وتكاليف امتثال المكلفين لهذه القوانين. وما يعنيه بالكفاءة هو تحديد أي مدى تعتبر هذه الضرائب متوقعة وشفافة ومفروضة من قبل نظام قضائي عادل» (دي جون ٢٠٠٦). بحسب هذه المقاربة القيود الأساسية الحائلة دون التحصيل الضريبية هي بطبيعتها قيود مؤسساتية بالمعنى الإداري للكلمة. وبالتالي، يعزى الأداء الضعيف للتحصيل الضريبي في البلدان النامية لانعدام الكفاءة الإدارية والفساد وافتقار العاملين في القطاع العام للمهارات والمعرفة اللازمة والافتقار للقدرات والتكنولوجيات اللازمة والإنفاذ الضعيف للضرائب والعقوبات على المكلفين. من هذا المنطلق، لا يمكن تحسين الأداء الضريبي إلا من خلال الالتفاف على هذه الصعوبات الإدارية من خلال تبسيط المعدلات الضريبية والتبليغ الضريبي. وهذا يخفف من تأثير الفساد من خلال إنشاء إدارات مستقلة للتحصيل ضريبي وعبر توفير الدعم الفني بطرق أخرى. أثرت هذه المقاربة أيضًا على السياسة الضريبية في لبنان وعلى تدخلات ومشاريع التعاون بين الوكالات الحكومية الدولية كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وبين الحكومة اللبنانية إدخال الضريبة على القيمة المضافة إلى جانب إصلاحات إدارية أخرى ذكرناها في القسم السابق عبارة عن تهميش حاد للمنطق الإداري. الميزة الأساسية المذكورة للضريبة على القيمة المضافة هي بساطتها من حيث التبليغ والتحصيل ولاقت الكثير من الاستحسان لزيادتها الإيرادات الضريبية منذ إدخالها إلى جانب نطاق تغطيتها. علاوة على ذلك، السياسات والإصلاحات التي أتمت النظام الضريبي وسهّلت التبليغ الضريبي بالإضافة إلى إدخال نظم المعلومات لتحديث والمحافظة على قاعدة البيانات الضريبية، كلها تجليات هذه المقاربة. من بين تداعيات هذه السياسة أيضًا إنشاء مؤسسات مستقلة وموازية يقال أنها تكنوقراطية ومعزولة عن فساد القطاع العام. كما هو مذكور في تقرير وزارة المالية، «تم إقرار الهيكل التنظيمي لمديرية الضريبة على القيمة المضافة في القانون رقم ٦٩١ بتاريخ ٢٧ آب ٢٠٠٥، ما أسس لمديرية مستقلة مهمتها إدارة الضريبة على القيمة المضافة، وهذا ما يمكن هذه المديرية من تعيين المسؤولين اللازمين عن الأقسام المختلفة» (وزارة المالية ٢٠٠٨). إضافة إلى ذلك، أثار الدعم المستمر الذي يقدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لوزارة المالية الكثير من الانتقادات إذ يعتبره بعض الخبراء مؤسسة غير خاضعة للمحاسبة تتعامل مع مسائل سيادية لا سيما الضرائب والمالية العامة بشكل عام. في الواقع، لم يتم تعيين المسؤولين في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي العاملين لدى وزارة المالية عبر الطرق والقنوات الرسمية الاعتيادية، لا سيما مجلس الخدمة المدنية، التي يفترض أن يتم من خلالها توظيف العاملين في القطاع العام ولا تخضع لسلطة أجهزة الرقابة العامة (جريدة الأخبار ٢٠١٠).

حوّلت المقاربات المذكورة أعلاه المشاكل التي تعترى النظام والهيكل الضريبيين في لبنان إلى مسائل تقنية منفصلة عن سياقها التنظيمي العام. وكما ذكرنا في القسم السابق، تم بذل جهود لتحسين الوضع الضريبي في لبنان إلا أنه لا يمكن معالجة مشكلة الوضع الضريبي في لبنان بمعزل عن معالجة الاقتصاد السياسي وهيكل السلطة السائدة في لبنان. هذه المقاربة، كما وصفها دي جون، تعتبر أن «تنوّع الأنماط الضريبية وإمكانية الموارد على التنقل بين الدول هما نتاج تطور التاريخ. إذا ما ألقينا نظرة سريعة إلى تاريخ الدول المتقدمة اليوم، سنفهم لماذا يجب أن يقترن التقييم الضريبي والحوكمة الرشيدة وتشكيل المؤسسات بفهم معمق لآليات النزاع والمساومة» (دي جون ٢٠٠٦). وبالتالي، من دون أن نخفل أهمية المقاربتين الاقتصادية والإدارية، تقدم وجهة نظر الاقتصاد السياسي معلومات هامة قد تساهم بشكل ملحوظ في فهم النظام الضريبي اللبناني. من هذا المنطلق، نؤكد أن المسائل الأساسية في هذا المجال لا تقوم على التساؤل حول كيفية تحقيق نظم ضريبية أكثر فعالية وإنصافاً في لبنان بل علينا أن نسأل أنفسنا: من هي القوى السياسية المحركة القادرة على إنتاج وإعادة إنتاج النظام الضريبي الحالي؟ من المستفيد منها ومن هم الخاسرون؟ سنتطرق لهذه الأسئلة من خلال تحليل معمق أكثر للبرامج الضريبية المختلفة إن كانت تصاعديّة أو تنازليّة. بالإضافة إلى القطاعات التي تتأثر بها. في هذا الصدد، نعتقد أن الإعفاءات الضريبية قد تكشف لنا الكم نفسه من الخبايا الذي تكشفه الضرائب المفروضة نفسها إن لم نقل أكثر.

تحصيل ضريبة الدخل تنازلياً

سوف نبدأ، في محاولة للإجابة على الأسئلة السابقة، بتقييم ضريبة الدخل الشخصية، وهي الضريبة المباشرة التي تُستحصل من دافعي الضرائب عن مختلف مصادر دخلهم، وتحديد الضرائب على الأجور وضرائب الفائدة التي يدفعها الأفراد وتدفعها الشركاء. ليس في لبنان كما ذكرنا سابقاً نظام شامل لضرائب الدخل، أي أن هناك أنظمة تختلف باختلاف طبيعة الدخل الذي يحصل عليه الأفراد. هذا يفتح المجال للتلاعب بقانون الضرائب من أجل إيجاد ثغرات قانونية للتهرب من دفع الضرائب أو التنقل بين الأنظمة المختلفة لدفع أقل قيمة ضريبية. على سبيل المثال، يتم إنشاء شركة تضامن بين شركتين مساهمتين في شركة محاصة، وبهذا تكون العلاقة بينهما على الشكل التالي: الأولى توزع منتجات الشركة الثانية. بهذه الطريقة تتحول أرباح شركة المحاصة، التي تأخذ منها ضريبة على الربح نسبتها ١٥٪ وضريبة على توزيع الأرباح ١٠٪، إلى أرباح شركاء في شركة تضامن تأخذ منها الضرائب بناءً على فئات الدخل التي تبدأ بـ ٠٪، على اعتبار أن الأرباح تعود لكل شركة بناءً على الحصص التي أعلنتها (الشبكة الوطنية لمكافحة الرشوة ٢٠١٠). هذه الممارسات أكثر انتشاراً بين أصحاب الدخل العالي لأن لديهم القدرة والإمكانية على ممارسة هذا التلاعب وعلى استغلال الثغرات. يمتلك أصحاب الدخل العالي في الواقع أفضليتين تميزانهم عن المنتمين إلى شطور الدخل الأخرى، فأولاً، دخل هؤلاء أكثر تنوعاً حيث يتوزع بين الأجور والربوع، وأجور العمل حر، ودخل الشركات. أجرت ليديا أسود (٢٠١٥) تحليلاً تفصيلياً لبيانات رسمية حول ضريبة الدخل الشخصي صادرة عن وزارة المالية والبنك الدولي غطى الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٢. ضمت البيانات ٥٠٢ ألف ملف ضرائب من عام ٢٠٠٥ وارتفع عدد هذه الملفات إلى ٦٨٦ ألف ملف عام ٢٠١٥، وكذلك كشف التحليل معلومات عن الدخل السنوي الكامل قبل إضافة الضريبة، وعن الدخل بعد إضافة ضريبة على الأجور والشركات والعمل الحر (باستثناء الضرائب على الدخل المنقول والربيع المنقول). ووجدت أسود أنه كلما ارتفع الدخل كلما تنوعت مصادره وتناقص الاعتماد على الأجور تحديداً لصالح الربوع. هكذا، شكلت نسبة الأجور ٧,٤٪ من دخل من يحصلون على ١٣,٥٣٢ دولار سنوياً عام ٢٠١٢ وشكلت الربوع ١٦,٣٪ وشكلت الأعمال الحرة ٨,٧٪ والشركات ٢,٤٪، بينما شكلت الأجور والربوع والشركات والأعمال الحرة نسب ٤١,٢٪ و ٤٠,٤٪ و ٥٪ و ١,٣٪ على التوالي لدى من بلغ دخلهم ١٤٤,٦١٠ دولار. هذه هي التقسيمات التي قد يكون تقديرها أقل من الحقيقة خاصة في فئات غير فئة الأجور نظراً لغياب التقارير حولها (أسود ٢٠١٥). وتشير هذه الأرقام إلى التنوع في مصادر الدخل مع الانتقال إلى شطور الدخل الأعلى مما يفسح المجال لمن هم في هذه الشطور أن تدفع ضرائب أقل بالاستفادة من أنظمة مختلفة. إضافة إلى ذلك، تركز فئات الدخل المختلفة هذه Y فيما عدا الأجور Y على تقديم إقرارات ضريبية، أي أنه يُفترض من الشخص المعني أن يعلن عن هوامش احتمال التهرب الضريبي والفساد. وبالمقابل تخصم ضرائب الأجورين من المصدر الذي يعلن فيه صاحب العمل أجور موظفيه.

« بما أن أصحاب العمل هم من يقدمون تقارير عن الأجور المدفوعة وبما أنه لا مصلحة لديهم في تقليل قيمة المبالغ فمن الصعب على العمال أن يتجنبوا دفع الضرائب. علاوة على ذلك، فإن الإصلاحات المالية التي اتخذت في العقد الأول من الألفية الثالثة - إنشاء خدمة الإعلان عبر الإنترنت، وإنشاء وحدة خاصة داخل إدارة الدخل الحكومي من أجل اقتطاع ضريبة الدخل على الرواتب من المصدر عام ٢٠٠٣ بهدف أتمتة عمليات اقتطاع الضرائب من المصدر - والتي كانت تهدف إلى زيادة عدد دافعي الضرائب وتسهيل إدارة المخالفات الضريبية، كان تأثيرها الأساسي على أصحاب الدخل المتوسط والأدنى، وعلى العمال خصوصاً» (أسود ٢٠١٥)

تفكيك شطور الدخل العالي استناداً إلى مصدر الدخل - لبنان ٢٠١٢ (أسود ٢٠١٥)

شطر الدخل	الأجور	الربوع	الأعمال الحرة	الشركات	الشركات
أكثر من \$١٣,٥٣٢	٧,٤	١٦,٣	٨,٧	٢,٤	٢,٤
أكثر من \$٤١,١٩٤	٦,٣	٢٣,٨	٩,٨	٢,٧	٣,٤
أكثر من \$٦١,٤٢٦	٥٤,٥	٢٨,٥	١,٢	٢,٩	٣,٩
أكثر من \$١٤٤,٦١٠	٤١,٢	٤,٤	١,٣	٣,١	٥
أكثر من \$٢٠٩,٦١٩	٣٧,٤	٤٥,٥	٩	٣	٥,١
أكثر من \$٥٦٧,٨٢٨	٣٢,٥	٥٥,٦	٤,٤	٢,٣	٥,٣

يملك أصحاب الدخل الأعلى من جهة أخرى - وهذا ينبع من العامل الأول - القدرة على التهرب نظراً لمكانتهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، فلديهم ما يمكنهم من توظيف محاسبين ومحامين وفي معظم الأحيان يكون لديهم ارتباطات بدوائر السلطة. هذا يعيدنا مرة أخرى للحديث عن الاقتصاد السياسي في لبنان، حيث تتشابك النخبة الاقتصادية مع نخبة رجال الأعمال ويصعب تمييز هاتين النخبتين عن النخبة السياسية التي تعتبر أوليغارشية تحكم علاقاتها المحسوبية والزبائنية، وهذا يترجم بالتغاضي عن المخالفات عبر الإقلال من الإبلاغ عنها وحماية المتهربين من دفع الضرائب، وقد ظهر الأمر في عدة مناسبات، خاصة عبر تشريع المخالفات الضريبية. أعفت الحكومة عام ٢٠٠٦ الموظفين الذين لم يكونوا يدفعون المتوجب عليهم للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي من غرامات التأخير، وفي نفس الصدد يتخذ كل من مجلس الوزراء ووزارة المالية بشكل منتظم قرارات بإعفاء الشركات من دفع المتوجب عليها من رسوم على المخالفة في تقاريرها الضريبية والتأخر في دفع المستحق عليها من ضرائب. بالمحصلة يعفى كثير من دافعي الضرائب من مبالغ كبيرة يجب أن تدخل إلى خزينة الدولة (جريدة النهار ٢٠١٥). عام ٢٠١٦، طلب وزير المالية من مجلس الوزراء إعفاء ١٤ شركة بينها بنوك وشركات عقارية من دفع غرامات على التأخر والمخالفة في دفع الضرائب بلغت قيمتها ١٠٥ مليون دولار (جريدة الأخبار ٢٠١٦).

هذه بضع أمثلة فقط تبين الوضع السيء لأصحاب الدخل المنخفض نسبة لأصحاب الدخل العالي عندما يتعلق الأمر بالأعباء الضريبية، ولا تخضع مصادر دخل من هم في الشطور الضريبية العليا للتحصيل الضريبي أو أن هذا التحصيل لا يشكل عبء عليهم إذا ما قارناهم بأصحاب الدخل الإنتاجي. ويتفاقم الوضع أكثر مع وجود قوانين السرية المصرفية التي تمنع الوصول إلى معلومات عن دافعي الضرائب الميسورين. في الواقع، أتت الزيادة في إيرادات الضرائب بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٢ نتيجة زيادة الضرائب المحتسبة على الأجور، حيث شكل أصحاب الأجر ٥٣٪ من دافعي الضرائب عام ٢٠٠٥ بينما شكلوا ٦١٪ عام ٢٠١٢. في الوقت الذي انخفضت فيه حصة المستحصل من دافعي الضرائب الآخرين، من قبيل أصحاب الدخل الريعي الذين انخفضت نسبة ما دفعوه من ٣٤٪ إلى ٢٩٪. كذلك ارتفعت إيرادات الضرائب على الأجور والرواتب بنسبة ٢١٦٪ بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٣ بينما ارتفعت الضرائب على الأرباح ١٣٨٪ في نفس الفترة (أسود ٢٠١٥). وأخيراً، يظهر ارتفاع العبء على أصحاب الأجور بالنظر إلى التضخم الذي تضاعف مرتين في حين بقيت الأجور في مكانها، حيث يقدر أن التضخم بلغ ١٠٠٪ بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠١٢ بينما لم ترتفع الأجور أو تعدل في هذه الفترة (الريس ٢٠١٢).

تنظم ضريبة الدخل الشخصي في لبنان تصاعدياً، كما أشرنا سابقاً، بحيث تقسم الضرائب على الأجور، والرواتب، والشركات، وأصحاب المهن، والشركاء إلى شطور مختلفة، ويعرف توماس بيكيتي وإيمانويل سايز (٢٠٠٧) في هذا السياق نظام الضريبة التصاعدي بالشكل التالي: «يُمكن تعريف نظام ضريبي على أنه تصاعدي إذا كان الدخل بعد حسم الضريبة موزعاً بتساوٍ أكبر من الدخل قبل حسم الضريبة بينما يكون تنازلياً إذا كان الدخل بعد حسم الضريبة موزعاً بتساوٍ أقل من الدخل قبل حسم الضريبة» (بيكيتي وسايز ٢٠٠٦). جربت ليديا أسود التعريف السابق على نظام ضريبة الدخل الشخصية في لبنان للاختبار مدى إمكانية اعتباره تصاعدياً عبر جمع الدخل قبل احتساب الضريبة وبعده اعتماداً على الشطور الضريبية المعرفة أعلاه، فأظهرت النتائج أن الانتقال إلى شطور دخل أعلى يوازيه انخفاض في الفرق بين قيمة الدخل قبل احتساب الضريبة وبعده وأن هذا الفرق يكاد يعدم عند الوصول إلى شطور الدخل العيا. وفي هذا السياق، انخفض دخل من هم في الشطور العليا بنسبة ١٠٪ بعد حسم ضريبة الدخل الشخصية، وتشير هذه الضالة في تأثير ضريبة الدخل الشخصي إلى أن تصاعدية الضريبة المبتغاة غير مطبقة، بل إنه يمكن الاستنتاج أن هذه الضريبة قريبة جداً من أن تكون تنازلية لأنها لا تُنقص دخل من هم في الشطور العليا بينما تُنقص من دخل من هم في الشطور الأخرى وبذلك يكون هدف إعادة التوزيع المرجو منها غير محقق. لهذا عدة أسباب بعضها أوجزناه سابقاً، وأهمها التهرب الضريبي وتنويع مصادر الدخل، بينما باقي الأسباب تتعلق بجدول الضريبة نفسه.

الفرق بين مجموعات الدخل العليا في لبنان قبل احتساب الضريبة وبعده (أسود ٢٠١٥)

شطر الدخل	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢
أكثر من \$١٣,٥٣٢	١.٢	١.٢	١.٣
أكثر من \$٤١,١٩٤	٠.٩	٠.٩	١.٠
أكثر من \$٦١,٤٢٦	٠.٨	٠.٧	٠.٨
أكثر من \$١٤٤,٦١٠	٠.٤	٠.٤	٠.٤
أكثر من \$٢٠٩,٦١٩	٠.٣	٠.٣	٠.٣
أكثر من \$٥٦٧,٨٢٨	٠.١	٠.١	٠.١

أولاً: كلما انتقلنا إلى شطور دخل أعلى تنقص نسبة الارتفاع في معدّل الضريبة. أي أنه عندما تتضاعف قيمة الدخل في شطور الأدنى، كما يحدث مثلاً عند تضاعف الدخل بالانتقال من الشطر الثاني إلى الشطر الثالث، حيث يكون الارتفاع في معدل الضريبة ١,٧٥ (من ٤ ٪ إلى ٧ ٪)، بينما يكون الارتفاع في المعدل ١,٧ فقط عند الانتقال من الشطر الثاني إلى الشطر الثالث رغم أن الدخل يتضاعف، وعندما نصل أخيراً إلى الشطر الخامس والشطر الأخير (من قيمة الدخل التي تتراوح بين ٦٠ و ١٢٠ مليون وتلك التي هي أعلى من ١٢٠ مليون) يرتفع معدل الضريبة ١,٤٢ فقط. ليديا أسود تقول: «زيادة الحجم في شطور الدخل الدنيا أبطأ من ارتفاع معدل الضريبة المصاحب بينما يزداد حجم الشطور الأعلى بسرعة أكبر من سرعة ارتفاع معدلات الضريبة» (أسود ٢٠١٥).

ثانياً: أعلى معدّل حدّي للضرائب على الأجور والرواتب (٢٠ ٪) قريب جداً من أعلى معدّل حدي للضرائب على الأرباح من الأنشطة الصناعية والتجارية وغير التجارية. هذا يُظهر أن دخل الأجور ودخل رأس المال يعاملان بالتساوي في معدلات الضرائب مع العلم أن إمكانية التهرب من الضريبة على رأس المال بفاعلية أكبر من إمكانية التهرب من الضريبة على العمل كما ذكرنا سابقاً.

ثالثاً: يعامل النظام الضريبي اللبناني جميع الأفراد بالتساوي فيما يتعلق بالتخفيضات العائلية. هذا يعني أن النظام الضريبي لا يرى الاختلافات وعدم المساواة في الدخل والوضع القانوني والسلطة الممنوحة للأفراد أو أنه يتغافل عن هذه الاختلافات، وهكذا يُمنح جميع من يحصلون على دخل Y بغض النظر عن مقدار الدخل وحجم الثروة Y على تخفيضات عائلية (٥٠٠٠ دولار سنوياً عن جميع الأفراد إضافة إلى تخفيضات تختلف باختلاف عدد العائلين في المنزل). تساهم هذه الصورة الصادمة أيضاً في موازنة آليات إعادة توزيع ضريبة الدخل الشخصية، وتلحظ دراسة أسود أنه مع الانتقال صعوداً بين فئات الدخل تزداد أقسام الدخل المعفاة من الضريبة لتصل إلى ٨٠ ٪ في الشطر الأعلى. ويُستثنى من الإعفاء الضريبي الدخل الناتج عن الأجور بينما لا تستثنى العلاوات والمنح والفوائد التي يحصل عليها الموظفون / أصحاب الدخل من رأس المال المنقول القادم من أرباح دافعي الضرائب (تأخذ منه ضريبة قدرها ١٠ ٪ ويمكن خفضها إلى ٥ ٪ لكنها لا توضع في قاعدة بيانات ضريبة الدخل الشخصي). كذلك، فإن حجم هذا الدخل المعفى من الضريبة قد يكون أكبر مما هو مسجّل للأسباب المذكورة سابقاً ولأن هناك هدايا نقدية أو عينية أو مكافآت قد لا توضع في التقارير أو تعفى من الضريبة.

الضرائب غير المباشرة والتوظيف غير الرسمي

كما أشرنا سابقاً في هذه الورقة فإن أكثر من ثلثي واردات الضرائب اللبنانية تنتج عن الضرائب غير المباشرة، وفي هذا السياق شكلت واردات الضريبة على القيمة المضافة (VAT) ٣٢ ٪ عام ٢٠١٣ بينما شكلت الواردات من الضرائب على الدخل ٢٧ ٪ (حسابات كاتب الورقة). وشكلت واردات الضريبة على القيمة المضافة ٥٢ ٪ من مجمل واردات الضرائب غير المباشرة عام ٢٠١٤ بينما شكلت ضرائب استهلاك البنزين والتبغ والسيارات وغيرها ٢٠ ٪ من هذه الواردات في نفس العام (حسابات كاتب الورقة). تُنقل هذه الضرائب إلى المستهلكين الذين يدفعونها عند الشراء.

تظهر النتائج التجريبية أنّ ارتفاع معدل ضريبة الاستهلاك مقارنة بزيادة ضريبة الدخل مرتبط بارتفاع إسقاط الضرائب بطريقة غير رسمية (برونو تيودورو أوليف وآخرون ٢٠٠٧)، وفي الحقيقة يسهل تحصيل ضرائب الاستهلاك وخاصة الضريبة على القيمة المضافة، كما أشرنا سابقاً، وهي قد غطت نطاقاً واسعاً وساهمت في زيادة واردات الضرائب، ولولاها لكانت هذه الزيادة صعبة بسبب ارتفاع مستويات التهرب الضريبي، خاصة من قبل دافعي الضرائب على الدخل. في لبنان، يُعتقد أن ارتفاع عدد الضرائب المسقطة بشكل غير مباشر، خاصة ضريبة الاستهلاك والضريبة على القيمة المضافة، ساهم في زيادة العبء الضريبي على الأشخاص، بشكل غير منصف، لأن من يتأثرون بهذه الإسقاطات هم المنتمون إلى شطور الدخل المنخفض والمتوسط، وتحديداً أولئك العاملون في الاقتصاد غير الرسمي. وقد ساهم إدخال ضريبة القيمة المضافة في تحصيل ضرائب من العاملين غير الرسميين الذين لا يدفعون ضرائب على الأجور والرواتب لأنهم يساهمون في العمل بشكل متقطع وغير منتظم (عمل غير رسمي) وبالتالي لا يتم التصريح عنهم أو تسجيلهم.

في الحقيقة، يشكّل العاملون الذين يحصلون على أجر بشكل رسمي ٢٩٪ فقط من القوّة العاملة، بينما يشكّل العاملون الذين يحصلون على أجر بشكل غير رسمي ١٩٪، وهناك ٥٪ يساهمون في عمل عائلي أي أن عملهم غير رسمي (ديفيد روبالينو وحنين سيد ٢٠١٢). علاوة على ذلك، تُشغّل ٩٠٪ من المشاريع أقل من خمس عاملين (كمال حمدان ٢٠٠٤)، ويكون هؤلاء على الأرجح عاملين غير رسميين. ويضاف أنّ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يغطي ٣٠٪ فقط من اللبنانيين (بلوم إنفست بنك ٢٠١٥)، أي أنّ هناك عدداً كبيراً من حالات عدم الإعلان عن العاملين. كذلك، أظهرت دراسة مشتركة بين الإدارة المركزية للإحصاء والبنك الدولي أنّ معدّل الفقر لدى من يحصلون على أجر شهري وصل إلى ١٩٪، وأنّ المعدّل يرتفع ليصل ٢٨٪ لدى من يعملون لحسابهم الخاص و٤٦٪ لدى من يعملون بشكل متقطع (الإدارة المركزية للإحصاء ومجموعة البنك الدولي ٢٠١٥). من جهة أخرى، يقارب عدد العمال المهاجرين اللذين لا يحتسبون في الإحصاءات الرسمية عدد العمال اللبنانيين في القطاع الخاص. يقدر عدد عاملات المنزل المهاجرات في لبنان بـ ٢٢ ألفاً (ماري خوسيه تاي ٢٠١٢). كما يقدر عدد العمال السوريين بـ ٣٠ ألفاً تقريباً (قبل عام ٢٠١١) وهاتان المجموعتان تشكلان على التوالي ٢٧٪ و ٣٥٪ من القوّة العاملة في لبنان (مجموعة البنك الدولي ٢٠١٣)، وهناك عمال من جنسيات أخرى أيضاً يساهمون في العمل بتعاقدات غير رسمية. يشكل العمل غير الرسمي قسماً كبيراً جداً من العمل في لبنان بالمجمل، ورغم غياب الإحصاءات الرسمية حول المسألة فقد قدر صندوق النقد الدولي أنّ أكثر من نصف القوّة العاملة منخرطة في القطاعات غير الرسمية (صندوق النقد الدولي ٢٠١٤). تجدر الإشارة هنا إلى أنّ العامل غير الرسمي لا يُشغّل بالضرورة في شركات أو مؤسسات غير مسجّلة بل يمكن لتعاقدات العمل غير الرسمية أن تحدث في مؤسسات مسجلة، وهذا يشمل التعاقد المبطن بأشكال مختلفة أو عدم الإعلان عن العاملين والتلاعب بال عقود بحيث يُعتبر العاملون متعاقدين (زوران سلافينش ٢٠١٠). هكذا يكون الدفع نحو التشغيل بطريقة غير رسمية أحد الوسائل التي تستخدمها المؤسسات لنقل عبء التكاليف وعبء الأخطار إلى العمال بينما يزداد هامش الربح عبر توفير كلفة التشغيل وبهذا تتخلص هذه المؤسسات من عبء الضرائب أيضاً.

تُعفى من الضريبة على القيمة المضافة كثير من المنتجات التي يُعتبر أن من يستهلكها هم الفقراء من أجل تركيز تأثيرها، خاصة في ظل غياب سياسات إعادة التوزيع وإجراءاتها التي تتخذ عادة بالتوازي مع تطبيق الضريبة على القيمة المضافة للتقليل من أثرها التنافسي. هذه الإعفاءات تشمل أساساً المواد الغذائية وغاز المطبخ والنقل المشترك والتعليم والصحة ومنتجات أخرى، إلا أنّ هذه الإعفاءات للطبقات الاجتماعية الدنيا - والتي كان الهدف منها إضافة جانب ضريبي تصاعدي - تراكمت بإجرائين آخرين. الإجراء الأول هو إدخال بعض الإعفاءات ذات الأثر التنافسي، كإعفاءات على البيض والنقل الجوي والأحجار الكريمة وشبه الكريمة والسندات القابلة للتفاوض وبيع العقارات المبنية والخدمات المصرفية والمالية وغيرها مما ينتمي مستهلكوه إلى شطوط الدخل الأعلى في الغالب، أما الإجراء الثاني فهو أن الحد الأدنى للأرباح السنوية المطلوب لتسجيل الضريبة على القيمة المضافة انخفض من ٢٢٥ مليون ليرة لبنانية إلى ١٥٠ مليون ليرة عام ٢٠٠٥ مما عني زيادة عدد المنتجات والشركات الصغيرة التي تحسم منها الضريبة. في هذا الإطار، أجرت نسرين سلطي مع جاد شعبان (٢٠٠٩) حساباً لمساهمة المنتجات والخدمات المعفاة من الضريبة على القيمة المضافة في المصاريف الإجمالية للعائلات بعد تقسيمها إلى ٥ شطوط من الأفقر إلى الأغنى، فظهر أنّ المصاريف على المواد الغذائية يمثل ١٧,٩٪ من مصاريف العائلات الأفقر فيما يمثل ٩,٢٪ من مصاريف العائلات الأغنى مما يبين فاعلية إعفاء هذه المواد من الضريبة (سلطي وشعبان ٢٠٠٩)، لكن عندما نحسب المساهمة الكلية للإعفاءات في مصاريف العائلات نجد أننا كلما انتقلنا إلى شطوط أعلى ازدادت مساهمة الإعفاء بشكل قليل، وبالتالي فإن الزيادة في غنى العائلة يوازيه زيادة في مساهمة الإعفاءات أما العائلات الأكثر فقراً فتستفيد من ٣٢,٨٪ من مجمل الإعفاءات مقارنة بنسبة استفادة العائلات الأغنى التي تصل ٣٣,٦٪.

مساهمة استهلاك المواد والخدمات المعفاة نسبة إلى مجمل استهلاك العائلات مصنفة وفق الشطوط الخمسة (سلطي وشعبان ٢٠٠٩)

الفئة المعفاة	الأفقر	٢	٣	٤	الأغنى	الإجمالي
المواد الغذائية	١٧.٩	١٥.٧	١٤.١	١٢	٩.٢	١٣.٨
غاز الطبخ	٢.٧	١.٩	١.٤	١.١	٠.٧	١.٦
النقل المشترك	١.٤	١.٥	١.٣	١.١	٠.٨	١.٢
التعليم والكتب	٤.٥	٧.٦	٨.٧	١١.٢	١٣.٢	٩
الرفاهيات والنقل الجوي	.	٠.١	٠.١	٠.١	٠.٥	٠.٢
المعاملات المالية والتأمين	٠.١	٠.١	٠.٢	٠.٤	١	٠.٤
الصحة	٦.٢	٦.٣	٦.٨	٧.١	٨.٢	٦.٩
مجموع الإعفاءات	٣٢.٨	٣٣.٢	٣٢.٦	٣٣	٣٣.٦	٣٣.١

يؤكد ما سبق غياب العدالة في النظام الضريبي اللبناني حيث يقع عبء الضرائب على المجموعات ذات الدخل المنخفض والمتوسط وخاصة العمال. تستهدف ضريبة الدخل الشخصية غالباً العاملين بأجر بشكل رسمي بينما الضريبة على القيمة المضافة تنازلية وتستهدف دخل العاملين غير الرسميين، كما أن الشركات وأصحاب الأموال لا يشعرون بالضرائب غير المباشرة، سواء كانت ضرائب على القيمة المضافة، أو ضرائب استهلاك، أو ضرائب جمركية، لأنها تُنقل إلى المستهلكين عبر رفع الأسعار. لذلك فإن أنظمة تحصيل الضرائب المباشرة وغير المباشرة غير ملائمة للعمال، والمستهلكين بشكل عام. من جهة أخرى، لا يكتفي هذا النظام الضريبي بتخفيف الأعباء عن أصحاب رأس المال – خاصة أصحاب الشركات والمنتقلين إلى النخبة الاقتصادية التي أشرنا إليها مراراً في الورقة – بل إنه ينقل العبء عنهم ليضعه على العمال مما يفسح المجال لمراكبة أرباح جديدة لا تخضع للضريبة. هذا يصبح صامداً أكثر عند تفحص الإعفاءات وشبه الإعفاءات من الضريبة.

شبه الإعفاءات الضريبية على اعتبارها مُدخلًا هيكلياً في الاقتصاد اللبناني

دراسة الإعفاءات وشبه الإعفاءات أساسية من أجل فهم أفضل لثقل الضرائب في شطور الدخل المختلفة في لبنان، والتوزيع غير المنصف للعبء بين العمال وأصحاب رأس المال وبين القطاعات المختلفة. هناك العديد من الإعفاءات في مخططات تحصيل الضرائب اللبنانية لكننا سنركز على إعفاءات محددة تعبر غالباً عن علاقات القوة داخل النظامين السياسي والاقتصادي في لبنان، أي تلك التي تعبر عن الاقتصاد السياسي لتحصيل الضرائب. أولاً، تعطينا نظرة سريعة على أرقام الناتج المحلي الإجمالي وطريقة تركيبه صورة صادمة عن التحيز لصالح قطاعات اقتصادية على حساب قطاعات أخرى، وبتحديد أكثر التحيز لصالح النشاطات الربعية على حساب النشاطات الإنتاجية. الجدول التالي يظهر عدم المساواة الصارخ في الضرائب المحتسبة على القطاعات الإنتاجية (الصناعة والزراعة) والقطاعات الربعية (المصارف والعقارات). تُستحصل أقل نسبة من الضرائب من القطاعات ذات الأرباح الهائلة مما يظهر غياب التوازن في القوى داخل النظام الاقتصادي اللبناني حيث أنّ النخبتين المالية والعقارية المرتبطتان بهيئات تشريعية وتنفيذية تحصل على إعفاءات وشبه إعفاءات من الضريبة، بينما لا يحصل ذلك مع الصناعيين.

النشاط الاقتصادي، والمساهمة في الناتج المحلي الإجمالي، والضريبة المستحصلة (حسابات كاتب الورقة)^{٥٥}

النشاط الاقتصادي	المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠١٣	الضريبة المستحصلة في ٢٠١٣
الزراعة وتربية المواشي والمحاجر	٤٪	ضريبة الدخل على الشركات ١٥٪، وضريبة الدخل الشخصي من ٤ إلى ٢١٪
التصنيع والصناعة	٨٪	ضريبة الدخل على الشركات ١٥٪، وضريبة الدخل الشخصي من ٤ إلى ٢١٪
عمليات بيع العقارات	٢١,٥٪	لا توجد ضريبة على أرباح العقارات، هناك فقط رسوم تسجيل. وبلغت الواردات من رسوم التسجيل تقريبا ٦٪ قيمة المبيعات
فوائد مدفوعة للمودعين في المصارف	١٣٪	٥ في المئة من الضريبة على الفوائد يدفعها المودعون ثم تُخصم من من ضريبة الدخل على الشركات التي تدفعها المصارف
الفوائد المستلمة من المصارف	٢٠,٥٪	قيمة الضريبة ٠٪ بحجة أنّ الضريبة على الأرباح تُستحصل على أنها ضرائب دخل على شركات
ما هو موضوع في المحافظ المصرفية من سندات خارجية	١٧,٦٠٨ مليون دولار	لا توجد ضريبة على الدخل من فوائد السندات الخارجية بناءً على القرار رقم ٤٠٣/١ المتعلق بتطبيق المادة ٥١ من القانون ٢٠٠٣/٤٩٧

^{٥٥} معاملات مبيعات العقارات، والفوائد المدفوعة والمستلمة، وسندات اليورو ليست جزءاً من الناتج المحلي الإجمالي، ويتم قياس حجمها إلى الناتج المحلي الإجمالي هنا من أجل المقارنة.

يبين الكم الكبير من الحوافز الضريبية والإعفاءات في الواقع ديناميات السلطة في النظام اللبناني الذي يشجع قطاعات تنتج أقل قدر من فرص العمل، أو على الأقل أقل قدر من الفرص للعمالة الماهرة. فقطاع العقارات، الذي بينا سابقاً أنه يساهم بـ ٢٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي (بانك ميد ٢٠١٥) معفى من الضرائب على الأرباح التي تنتج عبر المضاربات، والأمر نفسه ينطبق على قطاع المصارف حيث لا توجد أي ضريبة على الودائع التي وصلت إلى ٢٠٩,٧٩٣ مليون ليرة لبنانية (جمعية مصارف لبنان ٢٠١٤) وهذا يشكل ٣٦٠ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي. هذه الودائع تتركز بشكل كبير في حوزة عدد قليل من الزبائن ويمكن ملاحظة ذلك من خلال مراقبة التركيز في الأرصدة - هذه وسيلة غير مباشرة سبب اللجوء إليها هو عدم نشر المصارف بيانات عن المُودعين لديها Y حيث يظهر أن ٧٠ في المئة من القروض المصروفة تعود لـ ١,٥ في المئة من الزبائن (جمعية مصارف لبنان ٢٠١٤). هذا يعكس أيضاً طبيعة الضريبة الضئيلة وغير المنصفة على الفوائد حيث أنّ معدل الضريبة على الفوائد عن الحسابات الشخصية الصغيرة، كحسابات التوفير التي يمتلكها أصحاب الدخل المنخفض والمتوسط مثلاً، هو نفسه عن الحسابات الكبيرة. ويُبرر غياب ضريبة على الودائع أو استحصال ضريبة تصاعديّة على الدخل بقوانين السرية المصرفية التي تمنع الوصول إلى معلومات زبائن المصارف. هكذا تُستحصل ضريبة معدلها ٥٪ من فوائد توضع في كتلة واحدة دون أن تصنف تبعاً لطبيعة الحساب الذي تدفع منه. ليست مصادفة أن تكون الضرائب على الفوائد والودائع شبه غائبة لكنها تخفي التلازم بين فئتين: المستفيدون ومن يتحملون التكلفة.

أولاً، يكشف النظر إلى توزيع الأرصدة البنكية التجارية عام ٢٠١٤ أنّ حوالي ٣٤ في المئة من الأرصدة صرفت بالتساوي على الإنشاء والإعمار (١٦,٧٪) وعلى قروض السكن (١٧,٢٪) القسم الأكبر من هذه الأرصدة مجمّع ومصنّف مقارنة بالأرصدة المرتبطة بنشاطات أخرى (جمعية مصارف لبنان ٢٠١٦). هكذا تمّول المصارف التجارية الأنشطة العقارية وفي نفس الوقت تمّول شراء العائلات للأموال العقارية في ظل غياب قوانين تحكم أسعار العقارات فيبقى المستهلكون تحت رحمة المضاربات. تجدر الإشارة هنا إلى أنّ هذه القروض مدعومة من البنك المركزي من أجل إعطاء حوافز للعائلات كي تشتري منازل، مع الأخذ بعين الاعتبار أنّه لا يوجد في لبنان إسكان اجتماعي. في موازاة ذلك تتابع المصارف التجارية شراء سندات الخزينة من أجل تغطية تكاليف الدين العام وخدماته حيث بلغت استحقاقات المصارف من القطاع العام ٥٦,٣٠٨ مليار ليرة، أي ٢١,٣٪ من الأصول البنكية، مقارنة بالاستحقاقات من القطاع الخاص المقيم التي تبلغ ٢٥,٨٪. في المجمل، بلغت نسبة الديون للقطاع العام وديون الودائع ٥٧,٤٪ من أصول مصرف لبنان عام ٢٠١٤ (جمعية مصارف لبنان ٢٠١٦).

يكشف ما ذكرناه أنّ هناك عملية واضحة يتم من خلالها استخلاص الأموال من دافعي الضرائب ونقلها لقطاعي المصارف والعقارات، وهي على الشكل التالي: يدفع الأشخاص الضرائب للحكومة التي تستخدمها لتغطية تكاليف الدين العام عبر إصدار سندات خزينة تشتريها المصارف التي تستخدم أرباح هذه التغطية لتمويل الإنشاءات والعقارات التي تشتريها العائلات باستخدام أرصدها البنكية. بهذه الطريقة يمّول المواطنون المصارف مرتين، أولاً عبر الضرائب ومن ثم عبر قروض الإسكان التي يدعمها البنك المركزي. وتتضاعف الاستفادة المصارف بوجود عملية الهجرة المنظمة حيث أن عدد اللبنانيين الذين يهاجرون سنوياً يتراوح بين ١٥ و ٣٠ ألفاً وهم يرسلون تحويلات شكلت حوالي ١٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠١٥ وحوالي ٢٠٪ بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٥ (بيانات البنك الدولي). هذه التحويلات تعوض عن ركود دخل المقيمين وهي تستهلك عبر المضاربات العقارية فتساهم في رفع الأسعار نتيجة الاحتكارات التي شرحتها في بداية الورقة. حدثت عملية الاستخلاص التي شرحتها عام ٢٠١٦ أيضاً عندما أجرى البنك المركزي عملية مبادلة تحت ذريعة تحسين احتياطيته من النقد الأجنبي. أعاد مصرف لبنان شراء سندات خزينة بالليرة اللبنانية دافعاً ثمناً يعادل ١٣٩٪ مقارنة بالسعر الأصلي لكل سند (السعر الأصلي + نصف فوائد الأرباح التي كانت ستستحق في آخر موعد لبيع السند). نتج عن هذه العملية فائض أرباح مصدره أموال دافعي الضرائب التي بلغت ما يقارب ٥ مليار دولار (زبيب ٢٠١٧) والتي استهلكت عبر إصدار المزيد من سندات الخزينة التي سوف تشتريها المصارف وتحقق مزيداً من الأرباح.

الكثير من أصحاب المصارف، كما أشرنا أعلاه، لهم حضور كبير في المؤسسة السياسية. إضافة إلى ذلك «كان، ولا يزال، العديد من مطوري العقارات والمقاولين يشغلون مناصب حكومية كما أنّ للعديد من السياسيين استثمارات في قطاع الإنشاءات، ويزعم أنّ إحدى العائلات تمتلك، بشكل مباشر أو غير مباشر، ٥٩٪ من الشركات العقارية في لبنان. ويظهر فور الاطلاع على المعلومات المتاحة للعموم أن سياسيين بارزين آخرين من مختلف الطوائف منخرطون في مجال العقارات ليشكلوا مجتمعين القوة المحركة الأساسية للقطاع، كما أنّ موظفي الحكومة الأقل مستوى يمتلكون حصصاً في القطاع، وهذا يظهر جلياً عندما ينخرط أعضاء البلديات مباشرة في إصدار تصاريح الهدم والإنشاء ومراجعتها» (سقسوق-ساسو وكيداش ٢٠١٥). لهذا ليس مفاجئاً أن تكون هذه القطاعات شبه معفاة من الضريبة بما أنها تتضمن عملية استخلاص رأس المال الإنتاجي من أصحاب الأجور وإعادة توزيعه تنازلياً لصالح القطاعات الربعية وممثليها في الحكومة والبرلمان.

يمكن ملاحظة كون الهيكلية الضريبية في لبنان مصممة لتشجيع الأنشطة المبنية على التأجير من خلال الإعفاءات وشبه الإعفاءات التي تبين بوضوح أهداف السياسة العامة عند هندسة الاقتصاد اللبناني. وتدخل في تكوين القطاع المالي أيضاً شركات عابرة للقارات وشركات قابضة تعفى جميعاً من الضريبة على الأرباح، وإن كانت الشركات القابضة خاضعة لضريبة تناسبية على رؤوس أموالها تتراوح بين ٢٪ و ٦٪ إضافة إلى ضرائب أخرى متعلقة بأنماط التأجير وبيع الأسهم يحكمها المرسوم التشريعي رقم ٤٥. أما الشركات العابرة للقارات فهي تدفع مبلغاً سنوياً ثابتاً قدره مليون ليرة لبنانية ويستفيد موظفوها من تخفيض بنسبة ٣٠٪ من الضريبة المحتسبة على رواتبهم، ويمنع القانون اللبناني الشركات العابرة للقارات من ممارسة أنشطة في لبنان مما يمكنها من الحصول على الأرباح في إحدى الملاذات الضريبية وبهذا تمارس أنشطتها دون دفع ضرائب، مع العلم أنّ أرباح هذه الشركات يمكن أن تنقل بسهولة إلى لبنان عبر القطاع المصرفي وتستفيد من قانون السرية الذي يمنع الوصول إلى معلومات عن المودعين، أما عن الشركات القابضة في لبنان فإن النظر إلى ممتلكاتها يظهر مجدداً أن من يملكونها هم أفراد ينتمون إلى النخب السياسية، وأعضاء مجالس إدارة مصارف أو مساهمون فيها، وشركات عقارات، ووكلاء استيراد (طرابلسي ٢٠١٦) يشكلون ما يسميه فواز طرابلسي تحالف العائلات (الأوليغارشيا المالية-التجارية التي تتحكم بالسلطة الاقتصادية).

تعكس الإعفاءات الضريبية أيضاً الجانب الطائفي في النظام اللبناني، وتبين على وجه التحديد المؤسسات التي تندمج فيها العصب السياسية الطائفية لتعبر عن قاعدة ولائها: الزبائنية. وتُعفى من الضرائب على الأرباح دور الأيتام ومساكن المتقاعدين والمستوصفات والمؤسسات الصحية التي تمتلكها المؤسسات الخيرية، مثلما تعفى المباني التي تملكها الأحزاب السياسية والسلطات الدينية من الضرائب على الملكية، ويضاف إلى هذا أنّ المكافآت التي تعطى لرجال الدين مقابل تأدية الطقوس الدينية تعفى من ضريبة الدخل على الأجور والرواتب.

إضافة إلى الإعفاءات المقنونة المشار إليها أعلاه ثمة إعفاءات الأمر الواقع وخاصة تلك المتعلقة بالمياه والكهرباء التي يقدمها القطاع الخاص، وقد أنفقت العائلات عام ٢٠٠٨ ما مجموعه ٣٣٠ مليون دولار على كهرباء يولدها القطاع الخاص وحوالي ٢٣٠ مليون دولار على مياه يقدمها ذلك القطاع (شاحنات التوزيع والغالونات) (مجموعة البنك الدولي ٢٠٠٩)، وبما أن أنشطة التزويد بالمياه والكهرباء التي تمارسها جهات خاصة غير قانونية فإن هذه الأنشطة لا تخضع للضريبة، وتأتي لا قانونيتها من كون الدولة هي المسؤولة عن توليد المياه والكهرباء وفق القانون اللبناني، وعلى الرغم من ذلك فإن السلطات تعطي لخدمات الأمر الواقع هذه، حتى أن هذه السلطات أصدرت حددت حداً أقصى لمعدلات الأسعار التي يجب على أصحاب مولدات الكهرباء الخاصة الالتزام بها.

ختاماً، وإنهاءً لهذا القسم، جرت محاولتان في السنوات الأخيرة لتعديل هذه الهيكلية الضريبية وقد باءت كليهما بالفشل. المحاولة الأولى كانت عام ٢٠١٢، حين طرح الوزير السابق شربل نحاس، في ظل احتدام النقاش حول تعديل الحد الأدنى للأجور، برنامج «الأجر الاجتماعي» الذي يحصل من خلاله جميع المواطنون اللبنانيون على تغطية صحية شاملة ويزداد من خلاله الحد الأدنى للأجور بشكل كبير ترافقاً مع مجموعة حوافز لتعزيز القطاع الصناعي، وقد اقترح نحاس أنّ يُمول هذا البرنامج عبر تطبيق ضرائب على الأنشطة الربحية أهمها ضريبة بنسبة ٢٥٪ على أرباح رأس المال من العقارات (زبيب ٢٠١١). أما المحاولة الثانية فقد جاءت في سياق صراع عمالي آخر طالبت فيه هيئة التنسيق النقابية (عاملون في القطاع العام ومعلمون في المدارس الخاصة والرسمية) بتعديل في الأجور أيضاً. اقترحت الحكومة تمويل هذا التعديل عبر مجموعة من الضرائب الجديدة، بينها ضريبة بنسبة ١٥٪ على أرباح رأس المال العقاري وزيادة في الضريبة على الدخل القادم من الفوائد بنسبة ٧٪. جاءت اعتراضات شديدة على كلا الاقتراحين من «اللجان الاقتصادية» (أي النخب المشكلة من أصحاب الشركات) مستخدمين من يسميه فايرفيلد السلطة الاقتصادية والسلطة السياسية (فايرفيلد ٢٠١٣). السلطة الاقتصادية تتشكل عبر وضع عقبات اقتصادية في وجه الإصلاح من خلال الادعاء أنّ الإصلاح سيقلل من الاستثمارات ويسبب فرار أصحاب رؤوس الأموال، بهذه الطريقة كررت دون توقف فكرة مفادها أنّ تعديل الأجور وفرض ضرائب جديدة سيسبب انهيار الاقتصاد وإفلاس الدولة. السلطة السياسية بدورها «هي ممارسة إجراءات مدروسة من قبيل تشكيل جماعات الضغط وتحركات جماعية، ومن مصادر السلطة السياسية إقامة علاقات إيجابية مع صانعي القرار تساعد في إنجاح مثل تلك التحركات» (فايرفيلد ٢٠١٣). لجأت النخب المشكلة من أصحاب الشركات في لبنان إلى مثل هذه الوسائل حيث مارست تأثيرها على الرعاة السياسيين لمنظمات العمل من أجل عمل صفقة تحايلية عام ٢٠١٢ كان من شأنها إجهاض مقترح الإصلاح الذي تقدم به وزير العمل شربل نحاس.

ه. فرض الضرائب وإعادة التوزيع من أجل تحقيق العدالة الاجتماعية

تُعرف شبكة العدالة الضريبية هذه العادلة من خلال مجموعة كبيرة من المعايير التي تضم التزامات ثنائية من دافعي الضرائب للدولة، ومن الدولة لدافعي الضرائب، ومن الدول إلى الدول الأخرى. وهي تعني، بالنسبة لدافعي الضرائب، أنهم لن يتهربوا أبداً من دفع ما يستحق عليهم من ضرائب وأنهم لن يتجنبوا هذه الضرائب، أما بالنسبة للدولة فإنها تعني Y من بين معايير كثيرة أخرى Y أن تطلب من كل شخص (سواء كان معنوياً أو كياناً مؤسسياً أو مساهماً) أن يدفع الضرائب وفقاً للوسيلة المناسبة له، وأن تحدّ من فرص التهرب الضريبي، وأن توفر نظاماً للوصول إلى المعلومات، وأن تقوم بإدارة الضرائب لتكون بعيدة عن الفساد، وأن تجعل الضرائب المستحصلة خاضعة للرقابة بوضوح وشفافية، ويتوجب على الدولة إضافة إلى ذلك أن تتجنب فرض ضرائب تنازلية وتطبيق أنظمة ضريبية غير متكاملة لا يكون نطاقها شاملاً أو تسمح بأن تستخدم ثغرات في جعل جزء من الدخل غير خاضع للضريبة. التزامات الدول نحو الدول الأخرى بدورها تشمل الامتناع عن جعل الفضاء الخاضع لسيادتها ملاذاً ضريبياً عبر وضع قوانين تحافظ على السرية. بالمجمل «يجب التخطيط لأن تكون الضرائب جزء من نظام يتضمن استحقاقات الرعاية الاجتماعية ولا يكون منعزلاً، ويغطي نطاق الأنشطة الاقتصادية الواسع، وهذا النظام يعني، عندما يتعلق الأمر بالضرائب، أن يكون نظام الضريبة عادلاً وأن يكون فيه ما يسمى القاعدة الضريبية الواسعة» (شبكة العدالة الضريبية).

عند النظر إلى خصائص النظام الضريبي اللبناني التي رأيناها في هذه الدراسة في ضوء التعريف السابق نستنتج بسهولة أنه يفتقد إلى أسس العدالة الضريبية، ويمكن استشعار ذلك من خلال ملاحظة انتشار التهرب الضريبي، وفرض الضرائب Y على الاستهلاك على الدخل Y تنازلياً، وغياب الشفافية عندما يتعلق الأمر بإمكانية الحصول على البيانات وتوزيع الإيرادات، وكذلك من خلال وجود قوانين تحافظ على السرية تجعل من لبنان جنة ضريبية، والأهم من ذلك هو أن غياب العدالة الضريبية يُستعر أساساً عند فهم وظيفة الضرائب داخل النظام الاقتصادي الكامل في لبنان. في الواقع، تبدو وظيفة إعادة التوزيع عبر الضرائب شبه غائبة كون معظم الاستحصال يتم بهدف الحصول على إيرادات لرغد الدين العام وخدماته، ويمكننا الذهاب أبعد بوصف عملية تحصيل الضرائب في لبنان على أنها عملية يُستخلص من خلالها قسم من دخل أصحاب الدخل المنخفض والمتوسط (أصحاب الأجور) وينقل إلى نخبة تجمع السياسيين ورجال الأعمال، وبالإضافة إلى ما بيناه سابقاً تمكن ملاحظة هذا من خلال ثلاثة مؤشرات أساسية:

- يبلغ معدل الضريبة غير المباشرة التي تدفعها فئة أصحاب الدخل المنخفض ١٣,٥ في المئة بينما يتناقض هذا المعدل لدى فئة أصحاب الدخل المرتفع ليصل ٦,٦ ٪ (عيسى ٢٠١٠).
- هناك عدم التوازن الكبير في التوزيع الوظيفي للدخل حيث أن مساهمة الأجور في الناتج المحلي الإجمالي انخفض من ٥٥ ٪ عام ١٩٧٥ إلى ٢٢ ٪ عام ٢٠١٢ (ديبة ٢٠١٥)، وهذا مؤشر إلى انتقال الثروة من العمال إلى أصحاب رأس المال خلال هذه الفترة.
- هناك تركيز مفرغ للثروة في أيدي عدد قليل من اللبنانيين حيث أنّ ١٪ من المودعين يتحكمون بأكثر من نصف الودائع المصرفية (صندوق النقد الدولي ٢٠١٧)، كما يسيطر ١٪ من السكان على ٢٣,٤ ٪ من الدخل، و ١٠٪ من السكان تسيطر على ٥٧,١ ٪ من إجمالي الدخل (أسود، ٢٠١٧).

يخلق النظام الضريبي اللبناني الحالي أشكالاً حادة وغير عادلة من اللامساواة في ظل غياب سياسات عامة تعمل على التخفيف من عدم الإنصاف في تحمل العبء الضريبي وتجنبه. بلغ إسهام الإنفاق على التعليم الخاص سنة ٢٠١٢ على سبيل المثال ٤,٤ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي فيما بلغ الإنفاق على التعليم العام في نفس السنة ١,٦ ٪ (بينما كان الإسهام ٦,٥ ٪ في تونس و ٥,٦ ٪ في السعودية و ٥,٤ في المغرب)، وتترجم هذا الانخفاض في الإنفاق العام على التعليم في زيادة عبء ثقيل على كاهل العائلات التي بلغ إنفاقها على التعليم ١٠ ٪ (بنك ميد ٢٠١٠)، وقد كان الإنفاق العام على التعليم يتناقض مع الوقت حيث أن نسبته كانت ٢,٦ ٪ عام ٢٠٠٥، ولا يختلف الحال كثيراً في قطاع الرعاية الصحية إذ أنّ القطاع الخاص تحمل ٣٠,٧ في المئة من الإنفاق على الصحة بينما تحملت العائلات ٣٧,٦ ٪ من جيوب معيبيها. يضاف إلى ذلك أنّ الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يغطي ٢٨ ٪ فقط من اللبنانيين، بينما تغطي برامج الجيش والخدمة العامة ٤٠ ٪، ويبقى ٤٤ ٪ دون تغطية صحية سواء كانت من القطاع الخاص أو العام، وقد سببت هذه الحالة أيضاً عبئاً ثقيلاً على العائلات حيث تنفق العائلات ذات الدخل المنخفض ١٣ في المئة من ميزانيتها على الصحة بينما تنفق العائلات ذات الدخل المرتفع ٨ ٪ (بلوم إنفست بنك ٢٠١٥).

في موازاة هذا هناك حوالي ٨٠٠ عيادة صحية تديرها منظمات غير حكومية، وأحزاب طائفية، وجمعيات خيرية دينية، وجماعات محلية أو عائلات مسيطرة محلياً، ويجزم كامي أنّ «اندماج ضعف الدولة مع مقاومة الإصلاح التي تمارسها عدة جهات، بينها مؤسسات طائفية لها تأثير كبير داخل المؤسسات العامة، أدى إلى إجهاد الجهود الرامية لتنظيم عام فعال للقطاع الصحي، وبالتالي تحولت أجهزة الدولة والبرامج الاجتماعية إلى مصادر مربحة ترعاها جهات غير تابعة للدولة مما خلق أمراً واقعاً تحكمه المصلحة. تكاد العلاقة بين الدولة والمؤسسات الطائفية في القطاع الصحي تكون علاقة طفيلية، وقد نتجت الحالة الراهنة عن توازن القوى بين الدولة والجهات غير التابعة لها تواجه فيه المؤسسات الطائفية، والقيادات الإقطاعية المحلية، والجمعيات الخيرية الدينية ذات القاعدة الاجتماعية المستقلة حداً متديناً من القيود على أنشطتها مما يمكنها من اختراق مؤسسات الدولة على كافة الأصعدة» (كامي ٢٠١٤).

يمكننا توصيف النظام الضريبي اللبناني، بناء على النتائج والتحليل، بأنه أداة عنف مالي. وضع هذا المصطلح كل من كارلوس إليزوندو وخافيير سانتيسو اللذين عرفاه بأنه « يعني البنية الكاملة للنظام الضريبي، بما فيها القوانين والممارسات والمؤسسات، التي يمكن تحريفها وتشويهها لمصلحة قطاع اجتماعي معين: عالم رجال الأعمال أو مجموعة سياسية. الحديث هنا عن الاستيلاء على مصادر الضرائب عبر الأجور ومعاشات التقاعد والدعم الحكومي والتسديدات. تشبه هذه العملية ما يسميه القاموس الاقتصادي «ربعية» لكن مصطلح «عنف مالي» يبدو أفضل وأكثر دقة لتوصيفها. وطالما أن هناك عنف مالي يظل تقديم المنتجات العامة للأغلبية العظمى إشكالياً» (إليزوندو وسانتيسو). وهكذا يمكن اعتبار العمليات التي شرحناها سابقاً Y الأنظمة الضريبية والإعفاءات الضريبية المترافقة مع غياب تقديم خدمات الرعاية العامة Y وسائل تحدد نظاماً معيناً وتحافظ على ديناميات السلطة التي حاولنا رسم صورة عنها في هذه الورقة.

هكذا فإن إعادة التوزيع والرعاية الاجتماعية في لبنان لا تتمان عبر أنظمة الضرائب بل عن طريق الزبائنية والوصاية، أي عن طريق جهات غير تابعة للدولة تنتمي إلى جهاز الدولة. ثمة انتقال من الحماية الاجتماعية إلى الأمن الاجتماعي الذي تتحول فيه التقديمات الاجتماعية من حقوق إلى هبات تقدم على أسس الزبائنية والولاء الطائفي، وهذا لا يحدث خارج إطار الدولة فقط بل من خلالها أيضاً. في الواقع، يجري تعويض غياب التغطية الصحية الشاملة، على اعتبار أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يغطي ثلث اللبنانيين فقط، بتغطية من وزارة الصحة تشمل نسبة من رسوم الاستشفاء لغير المضمونين، لكن هذه تقديمات هذه الوزارة تعبر من خلال الأحزاب السياسية الطائفية، اقترح عضو في البرلمان مؤخراً مشروع قانون يهدف للقضاء على الفقر الحاد من خلال تحويل الأموال بشكل مشروط للعائلات الفقيرة (دايلي ستار ٢٠١٤). هذه أمثلة قليلة توضح كيف تُعتبر الرعاية الاجتماعية وحمايتها مشروطتان بينما ينحسر الحق في الحماية الاجتماعية.

نحو العدالة الضريبية

حاولنا على طول هذه الورقة تبين خصائص النظام الضريبي وعلاقته بالعدالة الاجتماعية من وجهة نظر الاقتصاد السياسي وقد واجهنا عدداً من المشاكل التقنية يتعلق بعضها بالفساد وإنفاذ الضرائب. يضاف إلى هذا أنّ تحصيل الضرائب يبدو تنازلياً أكثر مما هو تصاعدي حتى عندما تكون معدلات الضرائب تصاعدية تكون نتائجها تنازلية بالمقابل. وعلى الرغم من ذلك يبقى التحدي الأساسي أمام إصلاح التحصيل الضريبي وإدخال العدالة الضريبية كامناً في ديناميكيات السلطة التي تحكم الاقتصاد السياسي اللبناني، وبالتحديد في توظيف الضرائب وتصميمها الذي يفيد نخبة السياسيين وأصحاب الشركات بحيث تكون الضرائب وسيلة لتميرير الثروة والموارد من الأسفل للأعلى. وقد قدمت الورقة جدلية مفادها أنّ الضرائب Y والإعفاءات Y تصب في مصلحة الأنشطة الربعية بينما تدفع غريبتها الأنشطة الإنتاجية، كما تصب في مصلحة علاقات العمل غير الرسمية على حساب علاقات العمل الرسمية، وأخيراً تصب في مصلحة أصحاب رأس المال على حساب العمال. لهذا فإن إصلاح التحصيل الضريبي في لبنان هو أمر هيكلي وسياسي أكثر مما هو اقتصادي وتقني، ويجب أن يتدارك هذه الأشكال من عدم التوازن من أجل إحداث تغيير عميق في علاقات السلطة ووضع أسس العدالة الاجتماعية. بناء على هذا تقترح الورقة عدداً من الإجراءات، وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنّ هناك حاجة للمزيد من الدراسات من أجل الوصول لفهم تأثير هذه الإجراءات وآثارها على إيرادات الضرائب وعلى الأنشطة الاقتصادية.

الأجر الاجتماعي: اقترح وزير العمل السابق شربل نحاس عام ٢٠١٢ برنامج «الأجر الاجتماعي» لمعالجة ركود الأجور في لبنان. هذا البرنامج لا يتضمن فقط زيادة الحد الأدنى للأجور بل الأهم هو أنه يتضمن خدمات اجتماعية مجانية تتراوح بين التعليم والعلاج غير المدفوعين والحماية الاجتماعية. من شأن هذه الخدمات أن تموّل الضرائب مباشرة بدل الاقتطاع من الأجور. هذا البرنامج يشتمل بهذه الطريقة على حماية للرعاية الصحية الشاملة التي تغطي جميع المواطنين سواء كانوا عاملين رسميين، أو عاملين غير رسميين، أو عاطلين عن العمل، أو غير فاعلين، ولا يموّل برنامج الرعاية الصحية الشامل هذا عبر الاقتطاع من الأجور ولا من الاقتطاع من أرباح الشركات ومدخراتها بل يموّل حصراً عبر فرض ضرائب على الدخل الربعي (زيبب ٢٠١١). يستتبع برنامج «الأجر الاجتماعي» الإجراءات الضريبية التالية:

فرض ضرائب على الربوع: فرض ضريبة تصاعدية على الدخل الربعي تشمل أرباح المبيعات وأصول رأس المال – من قبيل العقارات مثلاً – إضافة إلى ضريبة تصاعدية على الدخل من الفوائد والودائع المصرفية. ستكون معدلات هذه الضرائب مرتفعة حيث ستتعدي المعدلات الهامشية الأعلى على الأرباح تلك المفروضة حالياً. يمكن أن تعيق هذا الإجراء قوانين السرية المصرفية التي لا يكشف جم الودائع المصرفية وبالتالي لا تمكن معرفة فوائد الدخل التي يحصل عليها المودعون، لهذا سيتوجب إما رفع قوانين السرية المصرفية أو فتح المجال للمودعين أن يكشفوا عن حساباتهم فإذا فعلوا ذلك يستفيدون من معدلات ضريبة منخفضة تكون في صالح صغار المودعين، وكما أشرنا أعلاه تموّل الضرائب الربعية الأجر الاجتماعي وفي الوقت نفسه يفرض تكلفة مرتفعة على هذه الأنشطة مما يحفز المستثمرين على نقل استثماراتهم إلى الأنشطة الإنتاجية.

تشجيع القطاعات الإنتاجية والتوظيف الرسمي: بما أنّ تقديمات الخدمة الاجتماعية، بما فيها الرعاية الصحية الشاملة، ستمول من الضرائب على الربوع فإن ذلك يعني أن لا تعود هناك مساهمات للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي متعلقة بالصحة وتعويضات الأمومة وبالتالي تنقص تكاليف العمال التي تدفعها الشركات مما يشجعها على تسجيل العاملين لديها بشكل رسمي. وفي الوقت نفسه تعطى الشركات حوافز ضريبية مشروطة تشجع نشاطاتها من قبيل التخفيضات والإعفاءات الضريبية على قطاعات معينة. سيحدث هذا في إطار سياسات اقتصادية عامة تهدف إلى تعريف القطاعات الإنتاجية وفق معايير التطور والتميز النسبي وتشجيع هذه القطاعات على التطور من خلال التسليف منخفض الكلفة والتخفيضات الضريبية (هذا ينطبق على القطاعات التكنولوجية، والصناعات الصديقة للبيئة، والزراعة... إلخ)

إدخال ضريبة الدخل الشامل: التي تطبق على كامل الدخل - باستثناء الدخل الريعي كما حُدد سابقاً لأن ضريبة خاصة ستستحصل منه - بما في ذلك دخل أرباح الشركات القابضة التي ستستحصل منها ضريبة مختلفة عن تلك التي ستستحصل من أرباح الدخل. يضاف أن إعادة هيكلة شطور الدخل المختلفة يجب أن يحدث بالتوازي مع رفع المعدلات الهامشية العليا لتتناسب مع معايير الدول ذات الدخل المتوسط والمرتفع. هذا يشمل أيضاً إزالة نطاق واسع من الإعفاءات، خاصة تلك المرتبطة بالنظام الطائفي والتي أشرنا إليها على طول الورقة.

إصلاح الضرائب على الاستهلاك: هذا سيتطلب نوعين من الإجراءات، الأول يستبدل المعدل الموحد للضريبة على القيمة المضافة بضرائب تختلف نطاقاتها باختلاف المنتجات بحيث تُحسب ضريبة أقل على المواد الغذائية الأساسية من تلك التي تحسب على المواد الأخرى، وفي نفس الوقت تزال الإعفاءات الضريبية على المقتنيات الثمينة وتحسب عليها ضرائب ذات معدلات عالية. أما في النوع الثاني من الإجراءات فيجب أن تتركز الجهود على إراحة المستهلكين من النفقات الإضافية خاصة تلك التي يدفعونها على استهلاك الكهرباء والمياه والنقل، وذلك يشمل استثمارات عامة تهدف إلى إصلاح هذه القطاعات من دون خصصتها لضمان تغطية كاملة ومستدامة لها. هذه الإجراءات لا تعود بالفائدة على المستهلكين الأفراد فقط بل هي تخفض الكلفة على القطاعات الإنتاجية - الصناعة والزراعة مثلاً - لأنها ستجعلها تحصل على البنى التحتية التي تحتاجها للقيام بأعمالها دون تكبد تكاليف إضافية.

الشفافية: ستتضمن الإجراءات التي تهدف لتعزيز الشفافية إصدار إقرارات ضريبية مفصلة دورياً وفقاً لشطور الدخل ومعلومات عن دافعي الضرائب تأخذ بعين الاعتبار نطاق دخلهم ومساهماتهم في دفع الضرائب، كما ستتضمن النشر العلني للأشخاص والكيانات ذات الدخل العالي عند الامتناع عن دفع الضرائب للعلن من أجل منع التهرب الضريبي. ومن بين هذه الإجراءات أيضاً إبعاد دافعي الضرائب عن الفساد عن طريق زيادة رواتبهم، وتنفيذ إجراءات عقابية أكثر تشدداً على من يتآمرون معهم، وضمان مداورة مفتشي الضرائب للحد من إمكانية إقامة علاقات نفعية بينهم وبين دافعي الضرائب.

إن من شأن الإجراءات المشار إليها أعلاه إعادة هيكلة النظام الاقتصادي اللبناني المختل وإعادة تعريف فرض الضرائب على أنه إجراء يهدف إلى إعادة التوزيع وأداة عامة أساسية من أدوات التطور الاقتصادي والتنمية الشاملة. وتبقى المسألة الأساسية سياسية لأن الإجابة على التساؤل حول من سيطبق هذه الإجراءات تظل غير واضحة في ظل الهيكلية الحالية، التي تصير صدمة أكثر عند رؤية التشابك بين النخبة السياسية مع نخبة أصحاب الشركات الذي يضاعفه غياب جهات اجتماعية فاعلة، من قبيل النقابات والحركات الاجتماعية، القادرة على فرض الضرائب.

٦. ملاحظات ختامية

حاولنا على طول هذه الورقة أن نبين أسس ديناميات السلطة وغياب التوازن فيها داخل النظام اللبناني التي تعبر عنها الهيكلية الضريبية، فبعد ست وعشرين عام على انتهاء الحرب الأهلية لا يزال النظام السياسي اللبناني الجديد غير قادر من خلال رؤيته الاجتماعية الاقتصادية على تقديم الخدمات الأساسية والبنى التحتية المادية والاجتماعية للمواطنين. وهذا يتمظهر على شكل أزمات انقطاعات متكررة للمياه وللطاقة، خاصة في قطاع الكهرباء الذي يستنزف المال العام، وعلى شكل الفشل في إزالة القمامة من الشوارع على مدى سنتين، ومن خلال الزيادة في فواتير الصحة والتعليم والأعباء التي تضعها على العائلات، ومن خلال الزيادة في عدم الرسمية في سوق العمل.

ومؤخراً، قامت الحكومة في أواخر العام ٢٠١٧ بإقرار إصلاحات ضريبية طفيفة واتفقت على موازنة لأول مرة منذ ١٢ عاماً. وقد شملت أهم الإصلاحات الضريبية زيادة الضريبة على القيمة إلى ١١٪، زيادة الضرائب على فواتر الدخل المتعلقة بالرساميل المنقولة من ٥ إلى ٧، زيادة الضرائب على أرباح الشركات من ١٥ إلى ١٧٪، استحداث ضريبة على الأرباح العقارية بقيمة ١٥٪، بالإضافة إلى زيادات في الرسوم والضرائب على عدد واسع من السلع والخدمات. وبالرغم من الأثر المتوازي تقريباً لهذه الإصلاحات على الرأسمال والعمالة والمستهلكين والموردين، فهي ما تزال بعيدة جداً عن تحقيق نوع من العدالة الضريبية. علاوة على ذلك، فقد تم اعتمادها لإيجاد توازن مع كلفة سلسلة الربح والرواتب لموظفي القطاع العام. لذا، لم يتم اعتماد هذه الإصلاحات كجزء من رؤية اقتصادية أو اجتماعية شاملة، بل كإجراء لاستخراج الإيرادات فحسب. فالحكومة لا تزال بعيدة عن أن تكون جادة في إصلاح النظام الضريبي ووضعه ضمن رؤية أوسع للعدالة الاجتماعية، ونظام اقتصادي أكثر مساواة، ونمو شامل ومستدام ومنصف. بل على العكس من هذا لا يزال النظام الاقتصادي اللبناني يندفع نحو المزيد من الإقصائية وإبراز عدم المساواة وظيفياً وتوزيعياً. كان النظام الضريبي ولا يزال وسيلة لاستخدام الإيرادات في تغذية الأنماط الاقتصادية التي حاولنا وصفها في هذه الورقة.

أخيراً، رغم أهمية تطبيق نظام ضريبي سليم تقنياً إلا أن هكذا نظام ليس كافياً، فالجهود التقنية يجب أن تترافق مع إدراك أنّ طبيعة المسألة المطروحة سياسية Y اقتصادية وهيكلية في الأساس، فقد أظهرت فترة ما بعد الحرب أن السياسات الاقتصادية والضرائب التي يتواصل تطبيقها هي العمود الفقري لتركيبة تقاسم سلطة ما بعد الحرب وليست مجرد نتيجة لهذه التركيبة. لهذا يمكن أن توصف محاولات إصلاح النظام الضريبي داخل نظام عصي على الإصلاح بأنها حاملة وإهدار للجهود وللمال العام وأموال المانحين. لا يجدر بنا، كما ذكرنا سابقاً، أن الدفع نحو الإصلاح من نفس النخب التي تستفيد من النظام الضريبي الحالي، لذلك من الأفضل وضع الجهد على السعي لتشكيل تحالف اجتماعي مضاد يتشكل من اللذين تضر بهم حالة الأنظمة الضريبية الراهنة، وهؤلاء هم العمال غير الرسميون والعاقلون عن العمل وأصحاب الأعمال الحرة والصناعيون والعمالون في الزراعة. لذا فإن الجهود يجب أن تتركز على رفع الوعي حول أهداف فرض الضرائب بشكل غير منصف وغير متكافئ ونتائجه، كما يجب تركيز الجهود على الحشد من أجل الدفع نحو نظام ضريبي معبّر عن العدالة الاجتماعية ونحو أنماط اقتصادية يستفيد منها الجميع.

٧. المراجع

- جوناثان دي يونغ، ٢٠٠٦، «النظام الاقتصادي للضرائب والإصلاح الضريبي في البلدان النامية»، ورقة بحثية رقم ٢٠٠٦/٧٤، جامعة الأمم المتحدة - المعهد العالمي لبحوث الاقتصاد الإنمائي، تموز
- خوان بوغلياتشيني وخوان بابلو لونا، ٢٠١٦، «نقل الأعباء وإعاقفة إعادة التوزيع»، ورقة عمل رقم ٢٠١٦/٩٢ - جامعة الأمم المتحدة - المعهد العالمي لبحوث الاقتصاد الإنمائي، تموز
- نبيل عبدو وريبغ فخري وفرح قببسي، ينشر قريباً، «العمال والنقابات العمالية بلا حراك»، بيروت: معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية
- ربما ترك عريس، ٢٠١٢، فهم التضخم ومراجعة بيانات الأسعار الوطنية، بيروت: الجمعية الاقتصادية اللبنانية.
- جمعية مصارف لبنان، ٢٠١٦، القوائم المالية والمصرفية الأساسية، «أهم القوائين المصرفية والمالية»، ٢٩ أيلول <http://www.abl.org.lb/ar/subPage.aspx?pageid=484>
- جمعية مصارف لبنان، ٢٠١٤، التقرير السنوي، بيروت: جمعية مصارف لبنان
- ليديا أسود، ٢٠١٥، «الدخل العالي والضرائب الشخصية»، باريس: كلية باريس للاقتصاد

- رشيد عوّاد. ٢٠٠٢. «الإصلاحات الضريبية في لبنان: الكفاءة والإنصاف». رسالة ماجستير. الجامعة الأمريكية في بيروت، نيسان
- بنك ميد. ٢٠١٤. «تحليل قطاع التعليم في لبنان». بيروت: بنك ميد
- بنك ميد. ٢٠١٤. «تحليل قطاع العقارات في لبنان». بيروت: بنك ميد
- بلوم إنفست بنك. ٢٠١٥. «قصة قطاع الرعاية الصحية اللبناني الطويلة». بيروت: بلوم إنفست بنك
- مانويل بوسر. ٢٠١٤. سياسات الضرائب في البلدان العربية. نيويورك: الإسكوا
- ميلاني كامبي. ٢٠١٤. «السياسات الطائفية والرعاية الاجتماعية: التقديمات خارج إطار الدولة في لبنان» في «سياسات الرعاية الاجتماعية خارج إطار الدولة»، تحرير: ميلاني كامبي ولاورين ماكلين، ١٥٦ Y١٣٧. منشورات جامعة كورنيل
- الإدارة المركزية للإحصاء ومجموعة البنك الدولي. ٢٠١٥. «لمحة عن الفقر ومنتجات سوق العمل في لبنان»
- جاد شعبان. ٢٠١٥. «ندوة: خريطة سيطرة الطبقة الحاكمة على المصارف في لبنان». ١٥ أيلول. <http://jadchaaban.com/blog/mapping-the-control-of-lebanese-politicians-over-the-banking-sector/>.
- مجموعة كريدي سويس. ٢٠١٣. كتاب معلومات الثروة العالمية لعام ٢٠١٣. مجموعة كريدي سويس
- سيباستيان ديسوس وجوي غالب. ٢٠٠٦. «لبنان – سياسات التجارة والمنافسة من أجل النمو: البنك الدولي
- غسان ديبعة. ٢٠٠٥. «الاقتصاد السياسي لإعادة الإعمار بعد الحرب في لبنان». جامعة الأمم المتحدة Y المعهد العالمي لبحوث الاقتصاد الإنمائي
- كارلوس إيلزانو وخافيير سانتيسو. ٢٠٠٩. «اقتلني بهدوء: النمل الأبيض المحلي والعنف المالي في أمريكا اللاتينية». أيار. <http://ssrn.com/abstract=1400050>
- تاشا فايرفيلد. ٢٠١٣. «الذهاب إلى مكن الأموال: استراتيجيات فرض الضرائب على النخب الاقتصادية في الديمقراطيات غير العادلة». التنمية ٤٧: ٤٢-٥٧
- هارالد فينغر وكارلو سدراليفيش. ٢٠٠٩. مسح صندوق النقد الدولي: لبنان المرن يتحدى الصعاب في مواجهة الأزمة العالمية. صندوق النقد الدولي، ١١ آب. وصل إليه بتاريخ ٢٠ كانون الثاني ٢٠١٧. <https://www.imf.org/en/News/Articles/53/04/28/09/2015/socar081109a>
- توفيق غاسبارد. ٢٠٠٤. «اقتصاد سياسي في لبنان»، ١٩٤٨-٢٠٠٢. بوسطن: بريل
- كارولين غايتس. ١٩٩٨. «جمهورية التجار اللبنانية». لندن: مركز الدراسات اللبنانية
- روبيرتا غاتي ودييغو أنخل أوردينولا وجوانا سيلفا وأندرياس بودور. ٢٠١٤. «السعي للحصول على وظائف أفضل: تحدي الأعمال غير الرسمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا». مجموعة البنك الدولي
- كمال حمدان. ٢٠٠٤. «المشاريع الصغرى والصغيرة في لبنان». بيروت: مؤسسة البحوث والاستشارات
- صندوق النقد الدولي. ٢٠١٤. لبنان – المادة الرابعة: استشارات. واشنطن: صندوق النقد الدولي
- المؤسسة العامة لتشجيع الإستثمارات في لبنان. ٢٠١٠. التقرير السنوي. بيروت: المؤسسة العامة لتشجيع الإستثمارات في لبنان
- رينو لينديرز. ٢٠٠٤. «في البحث عن الدولة: سياسات الفساد في لبنان ما بعد الحرب. مقالة غير منشورة»
- وزارة الاقتصاد والتجارة. ٢٠٠٩. «التقرير العقاري». بيروت

- وزارة المالية. ٢٠٠٨. «إصلاحات في وزارة المالية». بيروت: وزارة المالية
- برونو تيودورو وأوليفا وكاتيا تيممي سايتو وباولو روبيرتو أرفاتي وفيرونیکا إنبيز فيرنانديز أوريلانو. ٢٠٠٧. «محددات الهيكلية الضريبية في الدول: دراسة تجريبية»
- توماس بيكيتي وإيمانويل سايز. ٢٠٠٦. «ما مدى تصاعدية النظام الضريبي الفيدرالي في الولايات المتحدة؟». كامبريدج، ماساتشوستس: المكتب الوطني للأبحاث الاقتصادية
- ديفيد روبالينو وحنين سيد. ٢٠١٢. «الحاجة إلى وظائف جيدة». مجموعة البنك الدولي
- عبير سقسوق-ساسو ونادين كداش. ٢٠١٥. «هل تغلق المصالح الخاصة الفضاء الاجتماعي؟ تحليل نقدي لقطاع العقارات في لبنان» في «نحو اقتصاد سلام في لبنان»، تحرير جيسيك بانفيلد وفكتوريا ستماديانو-٢٦-٣٨. إنترناشونال أيرت
- سرين سلطي وجاد شعبان. ٢٠٠٩. «مضامين الفقر والعدالة في زيادة الضريبة على القيمة المضافة: محاكاة اقتصاد جزئي للبنان». بيروت: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
- زوران سلافينيش. ٢٠١٠. «اقتصاد سياسي للأنظمة». مجلة «المجتمعات الأوروبية» ١٢(١): ٣-٢٣
- شبكة العدالة الضريبية. ٢٠١٥. «تقرير سردي عن لبنان». شبكة العدالة الضريبية
- شبكة العدالة الضريبية. ٢٠١٢. «افرض علينا الضرائب إذا استطعت». شبكة العدالة الضريبية
- ماري خوسيه تايا. ٢٠١٢. «العمل مع عاملات المنازل المهاجرات في لبنان (١٩٨٠ - ٢٠١٢): خارطة خدمات المنظمات غير الحكومية. بيروت: منظمة العمل الدولية
- دايلي ستار. ٢٠١٤. «عضو برلمان يطرح مشروعاً للقضاء على الفقر الحاد». دايلي ستار، ٢٩ أيلول. وصل إليه بتاريخ ٢٨ أيلول ٢٠١٦. <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2014/Sep-272391/29-mp-submits-project-to-eradicate-extreme-poverty.ashx>
- مجموعة البنك الدولي. ٢٠١٣. «لبنان Y تقييم الأثار الاجتماعية والاقتصادية للصراع في سوريا». مجموعة البنك الدولي
- مجموعة البنك الدولي. ٢٠٠٩. «تحليل التأثير الاجتماعي في لبنان Y قطاعا الكهرباء والماء». مجموعة البنك الدولي
- مجموعة البنك الدولي. ٢٠١٢. «استخدام تدفقات رأس المال الكبيرة في لبنان لتعزيز النمو المستدام طويل الأمد». مجموعة البنك الدولي
- محمد زبيب. ٢٠١٧. «٥ مليارات دولار أرباح المصارف وكبار المودعين من «الهندسة المالية»». جريدة الأخبار، ١٣ كانون الثاني. وصل إليه بتاريخ ١٤ شباط ٢٠١٧. <http://www.al-akhbar.com/node/270823>
- الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية. ٢٠١٤. نظام النزاهة الوطني اللبناني ٢٠١٣-٢٠١٤. بيروت: الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية.
- الشبكة الوطنية لمكافحة الرشوة. ٢٠١٠. القطاع الضريبي اللبناني: الواقع الحالي، إصلاحات وزارة المالية والخطوات الأساسية لتفعيل القطاع. بيروت: الشبكة الوطنية لمكافحة الرشوة.
- جريدة الأخبار. ٢٠١٠. «UNDP إدارة رديفة» جريدة الأخبار- تشرين الأول ١٥.
- ٢٠١٦. «إعفاء مصارف وشركات من الغرامات مكافأة المتهربين من الضريبة». جريدة الأخبار- تموز ١٣.

- جريدة النهار. ٢٠١٥. «الدولية للمعلومات: الاعفاء من الغرامات يحرم الدولة أكثر من ٢٥ مليار ليرة». جريدة النهار – كانون الثاني ٢٠١٢. <http://newspaper.annahar.com/article/%-204655D%8A%7D%84%9D%8AF%D%88%9D%84%9D%8%9A%D%8A%-9D%84%9D%84%9D%85%9D%8B%9D%84%9D%88%9D%85%9D%8A%7D%8AA-%D%8A%7D%84%9D%8A%7D%8B%9D%81%9D%8A%7D%8A%-1D%85%9D%-86%9D%8A%7D%84%9D%8BA%D%8B%1D%8A%7D%85%9D%8A%7D%8AA-%D%89A%D>.
- جمعية مصارف لبنان. ٢٠١٦. «أهم القوانين المصرفية والمالية». جمعية مصارف لبنان. ٢٥ آذار. <http://www.abl.org.lb/ar/subPage.aspx?pageid=484>.
- رشاش أبو زكي. ٢٠١٠. «٦٥٪ من فاتورة الخلوي ضرائب». جريدة الأخبار. ٣ شباط.
- عبد الحليم فضل الله. ٢٠٠٨. «إصلاح السياسة الضريبية: خمس قضايا للنقاش». جريدة الأخبار. ٨ آذار.
- غسان ديبية. ٢٠١٥. «تضخم الثمانينيات كسياسة تطبيقية لخفض الأجور». جريدة الأخبار. ١٦ نيسان.
- فواز طرابلسي. ١٩٩٨. تاريخ لبنان الحديث. بيروت: رياض الريس.
- فواز طرابلسي. ٢٠١٦. الطبقات الاجتماعية والسلطة السياسية في لبنان. بيروت: دار الساقى.
- محمد زبيب. ٢٠١٤. «اقتصاد السوء ١١ – اقتطاع ضريبي من المصارف». جريدة الأخبار. ١٠ نيسان.
- ٢٠١١. «مقاربة وزير العمل «الثورية»: إعادة الإعتبار الى مفهوم الأجر الاجتماعي». جريدة الأخبار. ١٠ تشرين الأول.
- نجيب عيسى. ٢٠١٠. «النظام الضريبي في لبنان: الإصلاح الآن». جريدة الأخبار. ٢٢ شباط.
- ١٩٩٨. «النظام الضريبي في لبنان وأبعاده الاقتصادية والاجتماعية» مجلة الدفاع الوطني، نيسان: ١٣٥-١٦٢.
- وزارة الشؤون الاجتماعية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منظمة العمل الدولية، و دائرة الإحصاء المركزي. ٢٠٠٨. الدراسة الوطنية للأحوال المعيشية للأسر. بيروت.

٤

فلسطين

الضرائب الاستعمارية في فلسطين

إعداد:
فراس جابر
مرصد السياسات الاقتصادية والاجتماعية

١. الاستعمار والضرائب في فلسطين المحتلة:

تاريخ الضرائب في فلسطين طويل، ويعود إلى الإمبراطوريات والدول التي حكمت المنطقة العربية ومنها فلسطين، ففي العهد البيزنطي فرض عدد كبير من الضرائب على الناس، ومنها ضريبة الأرض وضرائب القنوات وضرائب الغلال وضريبة الرؤوس والضرائب التجارية وضرائب الحرف والمنازل والمواشي. أما في العهد العربي - الإسلامي فقد حددت الضرائب بالجزية والخراج. أما في العهد العثماني فإضافة إلى الضرائب العامة، فقد فرض الولاة/الحكام ضرائب خاصة بهم، ومنها ما كان غريباً مثل ضريبة العزوبية، والزواج، و«قدوم غلمانية»، وهي تؤخذ حين قدوم مولود، و«عيدية»، وهي ضريبة تؤخذ كل عيد^{٥٦}، والتي تحولت إلى عادة اجتماعية تمارس في الأعياد بين الأقارب.

هدفت الدولة من فرض الضرائب وجبايتها بالأساس إلى تمويل نفقاتها، وجيوشها، ولكن كما رأينا في العهد العثماني بشكل واضح، فقد عملت على إفقار الناس وزيادة غنى طبقات محددة من الحكام والموظفين الإداريين، كما عملت كأداة أساسية لانتزاع الأراضي من المزارعين لعجزهم عن تسديد الضرائب الباهظة المفروضة عليهم، وأدت ربحية الإنتاج الزراعي الموجه إلى التصدير وتوسعة الرقعة الزراعية، إلى إعادة تركيبها النظر في قوانين الملكية الفردية للأرض، فسنت قانون الأراضي لعام ١٨٥٨، وقانون تملك الأجانب للأراضي عام ١٨٦٧. وقد سعت الحكومة العثمانية لذلك تحت ضغط الحاجة للمال لتغطية نفقات الحروب، من خلال نظام الالتزام. من هنا بدأ تحويل الأرض إلى سلعة تجارية، سهلت انتقالها من مالك إلى آخر، وهنا جرى التحول الاقتصادي في الزراعة باتجاه تركيز ملكية الأراضي في المناطق الخصبة، حيث كان الفلاحون المثقلون بالديون يضطرون لبيع ملكياتهم من الأرض لسداد هذه الديون^{٥٧}. استمرت بعض الضرائب المفروضة في عهد العثمانيين بعد زواله إلى فترة طويلة، وما زال بعضها ساري المفعول حتى الآن في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

استمر هذا النمط من استغلال الفلسطينيين لغايات الجباية المالية وتحرير العمالة من خلال السيطرة على الأراضي وانتزاع ملكيتها مع الانتداب البريطاني، والذي قام بإجراء تعديلات على منظومة الضرائب أهمها في حينه الضرائب الزراعية «وأدخل الاستعمار البريطاني نظام جباية جديدة للرسوم على الزراعة والأراضي الزراعية حيث استبدل الربيع العيني بالربيع النقدي، كما عدلت الضرائب وشكل الجباية، من العشر إلى ضريبة سنوية ثابتة مع تعزيز مكانة مخاتير القرى كمتعهدي ضرائب، الأمر الذي أثقل على الفلاحين من جهة، كما أنه أسهم في تعزيز انتقال الأراضي عبر البيع إلى الوكالة اليهودية»^{٥٨}، ومع تراكم الغضب تجاه السيطرة اليهودية على الأراضي، جاءت ثورة عام ١٩٣٦ والتي شملت، إضافة إلى مقاطعة التعامل مع المستوطنات اليهودية، الامتناع عن دفع الضرائب.

التحول الذي شهده العالم مع الثورة الصناعية، فرض تحولاً في شكل الدولة من إقطاعيات وإمبراطوريات إلى نظم سياسية حديثة، حيث يتم تنظيم الدولة الحديثة على أساس العقد الاجتماعي ما بين الدولة والمواطنين. كما ظهرت الدساتير والقوانين الصادرة عن المؤسسات التمثيلية، فتم تنظيم الضرائب وسلطة فرضها، وحصرها من خلال آليات معينة لا يمكن تجاوزها، بحيث تجبى لمصلحة خزينة الدولة، على أن تقوم الدولة بالمقابل بالإنفاق على الخدمات الأساسية للمواطنين من صحة وتعليم وعمل، وبنية تحتية وحماية اجتماعية وأمن وخلافه. غير أن التحول أدى إلى وجود عالمين منقسمين، عالم أول يضم مجموعة من الدول الاستعمارية التي تطورت عبر قرون من استغلال شعوب العالم الثالث، وعالم آخر تكون من دول العالم الثالث، وهي مجموعة كبيرة من الدول التي خضعت للاستعمار واستمرت بالخضوع لأشكال مختلفة من الاستغلال والنهب من قبل الدول الاستعمارية بطرق مختلفة، غير أن هذا الوصف لا ينطبق على فلسطين التي بقيت تحت الاحتلال المباشر، الذي فرض ضرائب قاسية هدفت بالأساس إلى اقتلاع الفلسطيني من أرضه وإفقاره، وتمويل الاحتلال.

٥٦ الموسوعة الفلسطينية، الضرائب، الرابط الإلكتروني:

<http://www.palestinapedia.net/%D%8A%7D%84%9D%8B%6D%8B%1D%8A%7D%8A%6D%8A8/>

٥٧ محمد، جبريل، ٢٠١٠، المسألة الزراعية في فلسطين: من الالتزام العثماني إلى الاستيطان الصهيوني، رام الله، اتحاد لجان العمل الزراعي.

٥٨ محمد، جبريل، المصدر السابق.

٢. الضرائب مع عهد السلطة الفلسطينية:

لم تبتعد السلطة الفلسطينية كثيراً عن المضامين «التاريخية» للضرائب المفروضة على الفلسطينيين، هذه التاريخية التي تحمل كثيراً من علاقات الهيمنة والسيطرة ومحاولات الإخضاع، وإن جاءت من منظور وطني هذه المرة. فقد خضعت السلطة في إنشائها وتكوينها إلى اتفاقيات مع الاحتلال «الإسرائيلي» ومن ضمنها اتفاق أوسلو في الشق المدني - السياسي، وبروتوكول باريس في الشق الاقتصادي، بما يشمل الضرائب. وعليه شهدنا تحولاً في ممارسة آليات الجباية الضريبية ليصبح جزء منها فلسطينياً، وإن استمر الاحتلال في لعب أداء دور محوري في هذه العملية كما سنوضح لاحقاً.

نبيل «الاستقلال» كما في حالة المستعمرات السابقة الفرنسية والبريطانية تحديداً، لم يمنع الاستعمار من فرض اتفاقيات وشروط مذلة على هذه الدول من أجل «إعطائها» الاستقلال الشكلي، فيما بقي متحكماً بكثير من الموارد الاقتصادية بما يضمن احتجاز تطور هذه الدول. ونجد هذا واضحاً في حالة المستعمرات الفرنسية في أفريقيا «١٣ دولة أفريقية ملزمة من فرنسا، من خلال اتفاق استعماري، على وضع ٨٥٪ من احتياطاتها الأجنبية في البنك المركزي الفرنسي تحت سيطرة الوزير الفرنسي للرقابة المالية. حتى الآن، توجو و١٣ دولة أخرى ملزمة بدفع ديون فترة الاستعمار الفرنسي لفرنسا. ومن يرفض من القادة الأفارقة يقتلون أو يصبحون ضحايا انقلاب عسكري. والذين يطيعون الأوامر يكافأون ويدعمون من فرنسا، وينعمون بحياة رغيدة، في حين يخرق شعبهم في بؤس وفقير مدقعين... الأمر الذي أدى إلى ضخ حوالي ٥٠٠ مليار دولار في الخزينة الفرنسية من مستعمراتها الأفريقية»^{٥٩}.

الوضع الاستعماري المشار إليه في أفريقيا يستمر في فلسطين التي تخضع إلى اتفاقيات ووسائل مختلفة لضمان هيمنة الاحتلال على مفاصلها الاقتصادية، وجني أي فائض قيمة اقتصادي وتحويله إلى خزينة الاحتلال، بما يساهم في جعله احتلالاً مربحاً كما أشار كثيرون.

٣. إطار الدراسة:

(١) أهداف الدراسة:

الهدف الأول: تحليل وتفكيك النظام الضريبي الفلسطيني في إطار علاقته البنيوية بالاحتلال، وفهم النظام الضريبي الفلسطيني كجزء من منظومة الضرائب الاستعمارية.^{٦٠}

الهدف الثاني: بناء تصور/توجه للنظام الضريبي الفلسطيني على أسس التحرر والسعي إلى تحقيق العدالة الضريبية، من خلال جملة تدخلات بنيوية وقانونية ومفاهيمية على النظام الاقتصادي/الضريبي الفلسطيني.

(٢) أهمية الدراسة:

قليلة هي الأدبيات والدراسات الفلسطينية التي تعالج النظام الضريبي الفلسطيني، والدراسات الموجودة تناقش الضريبة ببعدها التشريعي والقانوني، أو الاقتصادي الصرف. وعلى الرغم من وجود جهود في السنوات الأخيرة للنظر إلى الضريبة على أنها أداة للعدالة الاجتماعية، إلا أن هذا النقاش لم يتوسع بشكل كبير داخل المجتمع البحثي الفلسطيني.

كما أن الدراسات الصادرة عن المنظمات الدولية ما زالت تتعامل مع العلاقات المالية والضريبية مع الاحتلال الإسرائيلي على أنها إشكاليات بحاجة إلى تعديل وإصلاح، وتأتي أهمية هذه النظرة من وضع الضريبة في إطار فهم أوسع للضريبة الاستعمارية، وتحديد أدواتها وتأثيراتها المختلفة.

(٣) منهجية الدراسة:

- تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي من خلال الأدوات الآتية:
- مراجعة وتحليل التشريعات الضريبية الفلسطينية، والأوامر العسكرية الإسرائيلية، والاتفاقيات الاقتصادية.
 - مراجعة وتحليل الدراسات السابقة ذات الصلة، وتحديد الدراسات الدولية الحديثة.
 - الاستعانة بالإحصائيات والأرقام الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، ووزارة المالية من خلال تقاريرها المختلفة.
 - استخدام المقابلات المعمقة التي أجراها فريق المرصد سابقاً.

^{٥٩} عبد المنعم، محمد. ١٤ دولة أفريقية ملزمة بدفع ضرائب لفرنسا. ساسة بوست. الرابط الإلكتروني:

<https://www.sasapost.com/france-colonial/>

^{٦٠} للمزيد انظر: فرانسيس مورلابيه وجوزيف كولينز. ١٩٨٣. صناعة الجوع. الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب.

٤٤ الإطار القانوني للضرائب في مناطق السلطة الفلسطينية:

١. قانون ضريبة الدخل وتعديلاته لعام ٢٠١١.

٢. قانون تشجيع الاستثمار لعام ١٩٩٨.

٣. اتفاقية باريس الاقتصادية.

٤. قوانين أردنية تخص ضريبة الأملاك والمحروقات، ومنها قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات رقم (١١) لسنة ١٩٥٤، وقانون ضريبة الأراضي رقم (٣٠) لسنة ١٩٥٥ وما طرأ عليهما من تعديلات أردنية حتى عام ١٩٦٧، وتعديلات بموجب أوامر عسكرية إسرائيلية سارية المفعول لغاية الآن، وكذلك قانون الجمارك والمكوس الأردني رقم (١) لسنة ١٩٦٢.

٥. قوانين بريطانية تخص ضريبة الأملاك، ومنها قانون ضريبة الأملاك البريطاني رقم ٤٢ لسنة ١٩٤٠ والذي يسمى «قانون ضريبة الأملاك داخل المدن»، ويطبق داخل قطاع غزة.

٦. أوامر عسكرية «إسرائيلية» تتعلق بضريبة القيمة المضافة، وما زالت مطبقة حتى الآن.

نستطيع أن نرى تقاطعاً كبيراً بين اتفاقية باريس الاقتصادية وبين الأوامر العسكرية «الإسرائيلية» وتحديداً في مجال ضريبة القيمة المضافة وضريبة الوقود «البلو»، حيث قامت هذه الاتفاقية بشرعنة تطبيقها بموافقة السلطة الفلسطينية.

٥ أنواع الضرائب وتعريفاتها:

أولاً: الضرائب المباشرة: ^{١١}

ضريبة الدخل: تفرض وتجبى من المكلفين المختلفين العاملين في أراضي الدولة ذات السيادة القانونية، وهي تفرض على أرباح الأعمال والرواتب وما شابه من الدخل المتحققة للأفراد والشركات. وتوزع ضريبة الدخل على معظم القطاعات الاقتصادية المختلفة، ومنها:

أ. **ضريبة دخل الأفراد:** وهي الضريبة التي تفرض على المواطن الفلسطيني (الشخص الطبيعي) والمقيم في الضفة الغربية وقطاع غزة (ما عدا القدس) مدة لا تقل عن ١٢٠ يوماً متتالياً. وتحسب هذه الضريبة على الدخل المتأتي من أي عمل أو مهنة أو حرفة أو أي دخل خاضع للضريبة وفقاً للقانون النافذ.

ب. **ضريبة دخل الشركات:** وهي الضريبة التي تفرض وتجبى من الشركات المساهمة الخصوصية والعامية على حد سواء بعد استبعاد المصاريف والتكاليف كافة التي صرفت حصراً وكلياً في سبيل الحصول على الدخل. ويستثنى من الخضوع لضريبة الدخل الشركات والمشاريع الاستثمارية الحاصلة على شهادة إعفاء استثماري طبقاً لقانون تشجيع الاستثمار الفلسطيني رقم (١) لسنة ١٩٩٨ وتعديلاته.

ضريبة الأملاك: لا يزال قانون ضريبة الأبنية والأراضي رقم (١١) لسنة ١٩٥٤ داخل حدود البلديات هو المطبق في فلسطين. وضريبة الأملاك هي عبارة عن الضرائب التي تفرض وتجبى عن الأملاك العقارية للفلسطينيين (ما عدا القدس). وتحصل هذه الضريبة بواقع ١٧٪ من صافي قيمة الإيجار أو العقار أو الأرض بعد خصم ما نسبته ٢٠٪ كاستهلاك. وتوزع هذه الإيرادات بين الخزينة العامة والهيئات المحلية بنسبة ١٠٪ للأولى و٩٠٪ للثانية.

ثانياً: الضرائب غير المباشرة:

تفرض هذه الضرائب على أنشطة الاستهلاك والإنتاج والاستيراد، وتفرض كذلك على الثروة العقارية. وفي ما يأتي تلخيص لأبرز أنواع هذه الضرائب:

أ. **ضريبة القيمة المضافة المحلية:** وهي الضريبة التي تحسب على جميع السلع والخدمات المستهلكة من المواطنين. وينص اتفاق باريس الاقتصادي على أن نسبة هذه الضريبة في مناطق السلطة يجب ألا تزيد أو تقل عن تلك المعمول بها في «إسرائيل» عن ٢٪. ومن الجدير بالذكر أن هذه الضريبة يعود عبء دفعها على المستهلك النهائي للسلع والخدمات، وتحسب وتجبى من الشركات والأفراد المشتغلين والمسلجلين في دوائر ضريبة القيمة المضافة، بعد أن يتم خصم ضريبة مدخلات الإنتاج والبيع لدى هذه الشركات.

ب. **ضريبة الشراء:** تفرض هذه الضريبة على سلع محددة مثل الكحول، والسجائر، والكيماويات، والسيارات.

ت. **ضريبة المقاصة (الفاتورة الموحدة):** وهي عبارة عن ضريبة القيمة المضافة التي تحصلها السلطات الضريبية من القطاع الخاص الفلسطيني نتيجة قيامه بالشراء من «إسرائيل» أو المستوردة من الخارج عبر منافذها الحدودية، حيث تدفع لدى سلطات الاحتلال الإسرائيلية والتي تقوم بدورها بتحويلها إلى وزارة المالية في نهاية كل شهر عبر آلية المقاصة المتفق عليها.

١١ عبد الكريم، نصر، وآخرون. ٢٠١٥. دراسة تقييمية لقانون ضريبة الدخل لعام ٢٠١١ وتعديلاته من منظور العدالة الاقتصادية والاجتماعية. رام الله: مؤسسة مفتاح.

ث. 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 (١) لسنة ١٩٦٢.

ج. الرسوم الجمركية والمكوس: يطبق بشأنها قانون الجمارك والمكوس الأردني رقم (١) لسنة ١٩٦٢ وما تلاه من أوامر عسكرية إسرائيلية. وهي عبارة عن الضريبة المفروضة على السلع والخدمات والبيضات المستوردة من دول العالم المختلفة لصالح القطاع الخاص والتي يتم تحصيلها من جمارك الاحتلال الإسرائيلي لصالح الخزينة الفلسطينية حسب اتفاق باريس الاقتصادي.

ح. ضريبة الإنتاج: يطبق بشأنها قانون الرسوم على المنتجات المحلية الأردني رقم (١٦) لسنة ١٩٦٣ باستثناء المنتجات الزراعية.

٤. الضرائب: الذراع الحاصدة للحكومة:

من المتوقع أن يبلغ الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠١٧ ما قيمته ١٣.٧١٧ مليار دولار أمريكي حسب حسابات وزارة المالية، بينما تبلغ حسب حسابات الجهاز المركزي للإحصاء ما قيمته ٨.٣١١ مليار دولار، وتبلغ قيمة إجمالي الإيرادات المحلية التي تجبها الحكومة الفلسطينية ما قيمته ٣.٥٤٤ مليار دولار وتشكل ما نسبته ٢٥,٨٪ حسب وزارة المالية، و٤٢,٦٪ حسب جهاز الإحصاء من إجمالي الناتج المحلي، وذلك في انخفاض عن نسبتها لعام ٢٠١٦.

جدول رقم (١) يوضح إجمالي الإيرادات المحلية من الناتج المحلي الإجمالي^{٦٢}:

العام	إجمالي الإيرادات المحلية	النسبة من الناتج المحلي الإجمالي*	النسبة من الناتج المحلي الإجمالي**
٢٠١٥	٢,٩٠٨ مليارات دولار	٢٣,٥٪	٣٧,٧٪
٢٠١٦	٣,٥٧٣ مليارات دولار	٢٦,٥٪	٤٤,٥٪
٢٠١٧	٣,٥٤٤ مليارات دولار	٢٥,٨٪	٤٢,٦٪

* وفقاً لحسابات وزارة المالية الفلسطينية.
** وفقاً لحسابات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

نلاحظ ارتفاع الإيرادات المحلية بين عامي ٢٠١٥ و٢٠١٦ بسبب تحسين تحويل المقاصة مع دولة الاحتلال، وزيادة الإيرادات الضريبية المحلية، ودفع رسوم رخص شركات الاتصالات لمرة واحدة، وكما يشهد عام ٢٠١٧ تراجع نسبة إجمالي الإيرادات المحلية من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي بشكل طفيف.

جدول رقم (٢): توزيع الإيرادات المحلية بين الضريبة وغير الضريبة (مليون دولار)^{٦٣}:

العام	إيرادات ضريبية		إيرادات غير ضريبية		المجموع	
	المبلغ	النسبة من مجموع الإيرادات	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة
٢٠١٥	٦٠٥	٧,٨٪	٢٤٩	٢٩,٢٪	٨٥٤	١٠٠٪
٢٠١٦	٦٢٨	٥١	٦٠٢	٤٩	١٢٢٩	١٠٠٪
٢٠١٧	٨٠٥	٦٢,٢٪	٤٨٧	٣٧,٨٪	١٢٩٣	١٠٠٪

نلاحظ من الجدول السابق أن الإيرادات الضريبية تحتل نصيب الأسد من مجمل الإيرادات المحلية، حيث بلغت عام ٢٠١٥ ما نسبته ٧,٨٪، وتقل النسبة في عامي ٢٠١٦ و٢٠١٧ بشكل استثنائي بسبب تسديد شركات الاتصالات والهاتف الخليوي رسوم تجديد الرخص، فيما درّ على الخزينة مبالغ عالية.

٦٢ وزارة المالية، قانون الموازنة العامة ٢٠١٧.

٦٣ المصدر السابق.

ضريبة الدخل:

هي ضريبة مباشرة تفرض على الأشخاص (سواء كانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين كالشركات) الذين يمارسون المهن والنشاطات (التجارة، الخدمات... الخ) والذين يزيد دخلهم عن مقدار معين من المال في السنة.^{٦٤}

أجرت الحكومات الفلسطينية المتعاقبة منذ العام ٢٠٠٤ ولغاية اليوم تعديلات متتالية على قانون ضريبة الدخل بلغت ١٠ تعديلات خلال ١٠ سنوات، إلا أن هذه التعديلات لم تؤدّ إلى تحول في مساهمة ضريبة الدخل، حيث بلغت مساهمة ضريبة الدخل ١٢٢ مليون دولار من أصل ٢٧٥٦ مليوناً تشكل مجموع الضرائب لعام ٢٠١٥،^{٦٥} أي بما نسبته ٤,٤٪ فقط من مجمل الإيرادات الضريبية.

تتم التعديلات غالباً بضغط من القطاع الخاص الذي تقتطع شركاته ضريبة الدخل من موظفيها ومن المتعاقدين معها، وترسل تلك الأموال لصالح ضريبة الدخل. أرباح معظمها خارج تلك العملية لكن قيامها بإرسال تلك الأموال يظهرها مجتمعياً وكأنها تدفع الضريبة، لكن في الحقيقة من يدفعها هم العاملون والموظفون. والأدهى حين يتم اقتطاع الضريبة من العاملين/ات ولا يتم تحويلها إلى دائرة الضريبة، كما أن حجم التهرب الضريبي عالٍ جداً في صفوف شركات القطاع الخاص.

التعديلات دائماً في مصلحة الأغنياء:

أصدر الرئيس محمود عباس، مطلع حزيران ٢٠١٥، قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٥ بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (٨) لسنة ٢٠١١، حيث طالت التعديلات الشرائح الضريبية وأصبحت الضريبة تستوفى على الدخل الخاضع لأي شخص طبيعي حسب النسب والشرائح الآتية:

(أ) الشرائح من ١ حتى ٧٥٠٠٠ شيكل بنسبة ٥٪.

(ب) من ٧٥٠٠١ شيكل – ١٥٠٠٠٠ بنسبة ١٠٪.

(ت) ما زاد عن ذلك بنسبة ١٥٪، ما عدا شركات الاتصالات والشركات التي تتمتع بامتياز أو احتكار بنسبة ٢٠٪.^{٦٦}

ألغى التعديل الأخير شريحة الـ ٢٠٪ دون ضجة تذكر سواء من ناحية المطالبة بالتعديل، أو الاعتراض على هذا التعديل، وهذا يعني أن كبرى الشركات تدفع مبالغ أقل بكثير مما يجب، والخزينة تخسر ضرائب كثيرة من الشركات الكبيرة. وقد سبق هذا القرار تعديل آخر في العام ٢٠١٤ والذي يعطي إعفاءً كاملاً للأصول الرأسمالية الناجمة عن بيع الأوراق المالية، إضافة إلى إعفائها من الأرباح الرأسمالية الناجمة من بيع الممتلكات.

كما أن "التنزيلات من الدخل الخاضع للضريبة التي نص عليها القانون، بدت أكثر تحيزاً للفئات الأكثر ثراءً في المجتمع (الشركات وكبار المكلفين)، ويتمثل هذا التحيز في إعطاء إعفاءات وتنزيلات كثيرة (خصم المصاريف) للشركات تصل في مجموعها إلى ١١٪ من أرباح تلك الشركات. ويشمل ذلك (٢٪ للتدريب، ٢٪ للبحث والتطوير، ٢٪ للائتمثال للمواصفات، ٢٪ لمصاريف البحث عن أسواق، ٢٪ نفقات المركز على الفروع، ١٪ للضيافة). إضافة إلى بنود أخرى مثل الخسائر الناجمة عن استبدال الآلات، ومخصصات الديون والمخاطر وغيرها. وقد تصل هذه المبالغ إلى ملايين الدولارات مقارنة بمبلغ إعفاء سنوي مقطوع للأفراد العاديين يبلغ ٣٦,٠٠٠ شيكل".^{٦٧}

لم تتجاوز مساهمة قطاع المهن الحرة في إيرادات ضريبة الدخل الـ ١١٪ فقط، على الرغم من العدد الكبير لهذه الأعمال.^{٦٨} ويتجلى هذا في أن معظم مكاتب المحامين، المكاتب الهندسية، المطاعم، عيادات الأطباء لا تعطي فواتير ضريبية مقابل خدماتها، وعدم فتح ملفات لعشرات الألوف من المكلفين الصغار من المهن الحرة.^{٦٩} ومن المفارقات الكبيرة أن بعض هذه المكاتب والأعمال تحقق دخلاً شهرياً يزيد عن ١٠ آلاف دولار، ولكن في نهاية الشهر لا تتجاوز ضريبتها ٥٠ دولاراً فقط لأن الضريبة المفروضة هي تقديرية.

تؤثر الإعفاءات الاستثمارية أيضاً على الجباية، حيث إن أكثر من ٦٠٠ شركة فلسطينية ذات حجم كبير لديها إعفاءات استثمارية، وبالتالي لا تدفع الضريبة. إن التعديلات على قانون الضريبة التي تتم دائماً بضغط وارضاء للشرائح العليا تأتي لتحقيق مصالح هذه الفئة وليس للاعتبارات مالية تنموية.

٦٤ قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١١ بشأن قانون الدخل.

٦٥ وزارة المالية، التقرير المالي ٢٠١٥.

٦٦ قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٥ بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (٨) لسنة ٢٠١١.

٦٧ عبد الكريم، نصر، دراسة سبق ذكرها.

٦٨ صحيفة الحدث، التعديلات المستمرة على القوانين الضريبية، الرابط الإلكتروني:

<http://www.alhadath.ps/article/20135/index.php>

٦٩ حالة الأنظمة الضريبية (المغرب، الأردن، لبنان، فلسطين)، ٢٠١٣، بيروت: شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، ومرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية.

ضريبة القيمة المضافة:

ضريبة القيمة المضافة هي ضريبة غير مباشرة، قد يُشار إلى هذه الضريبة في بعض الأحيان كنوع من أنواع ضريبة الاستهلاك، وتفرض في الدول ذات نظام ضريبة القيمة المضافة، على معظم توريدات السلع والخدمات التي يتم شراؤها وبيعها. وفي النهاية، فإن المستهلك النهائي هو من يتحمل تكلفة هذه الضريبة.

ارتفعت ضريبة القيمة المضافة مرتين، الأولى كانت مطلع أيلول من العام الماضي من ١٤,٥% إلى ١٥%، والثانية في منتصف حزيران التي أصبحت ١٦%. تعتبر الرواية الرسمية الفلسطينية أنه حسب اتفاق باريس يجب ألا تقل هذه النسبة عن ٢% عما هو معمول به في داخل دولة الاحتلال^{٧٠}. وتعتبر السلطة الفلسطينية نفسها مجبرة على فعل ذلك، لكن لم يحدث أن احتجت على أي من القرارات المتعلقة بالسياسة الضريبية في "إسرائيل" والتي يتأثر بها المواطن الفلسطيني، وهي تنساق وراء رفع ضريبة القيمة المضافة على اعتبار أن لها مردوداً مالياً ايجابياً على الخزينة.

إن فرض السياسة الضريبية من قبل سلطة الاحتلال على الفلسطينيين يعرقهم أكثر فأكثر في الفقر، والظلم الذي يلحق بالفلسطينيين نتيجة تلك السياسة، يعكسه الحد الأدنى للأجور. ففي "إسرائيل" تم تعديله ليصل إلى ١٣٧٧ دولاراً مطلع العام القادم، بينما الحد الأدنى للأجور للفلسطينيين ٣٧٦ دولاراً، ولم يُجرَ عليه أي تعديل منذ العام ٢٠١٣، والأدهى أنه ما زال غير مطبق على أكثر من ١٣٠ ألف عامل وعاملة.

هذا النوع من الضرائب يدر على السلطة ما يوازي ٨٤٥ مليون دولار سنوياً، وبنسبة تقارب ٣١% من مجمل الضرائب والجمارك والمكوس التي تجبها السلطة لعام ٢٠١٥، فيما لم يشر التقرير المالي لوزارة المالية عن عام ٢٠١٦ إلى توزيع الإيرادات وفق مساهمات الضرائب المختلفة، وإنما أشار إلى مبلغ ٣٧٤٤ مليارات دولار كمجمل الإيرادات الضريبية^{٧١}.

الارتفاع المتكرر لضريبة القيمة المضافة والذي يعني تلقائياً ارتفاع أسعار السلع الأساسية والكمالية، سيقابله انخفاض القدرة الشرائية، والمواطن العادي والفقير هو من سيتحمل عبء ذلك الارتفاع، لأن ذلك سيرفع من سعر السلع.

لا يوجد استثناءات في تطبيق القيمة المضافة سوى على الفواكه والخضار. ولا يوجد دعم للسلع الأساسية، وبالتالي سيضمحل الارتفاع كافة السلع والبضائع. بعض الدول تفرض ضريبة أقل على الاحتياجات الأساسية كالأرز والطحين والزيت والسكر، لكن هذه الرؤية العادلة تغيب عن صانع القرار الفلسطيني.

وفي المحصلة سيؤدي هذا الارتفاع أيضاً إلى خفض النمو وإلى زيادة التهرب الضريبي، وما زال هناك من يتحدى أن يتم فرض الضرائب عليه، بل وقام بعض رجال الأعمال بالتهديد بسحب استثماراتهم المربحة من البلد إذا ما تم فرض ضريبة تصاعدية عادلة.

٥. تحويلات المقاصة: لعبة التبعية:

تنظم اتفاقية وبروتوكول باريس الاقتصادي علاقة السلطة الفلسطينية مع دولة الاحتلال في كافة المناحي، والتي جعلت من مناطق السلطة الفلسطينية تابعة تماماً للاقتصاد الإسرائيلي ضمن غلاف جمركي واحد، ما عدا بعض استثناءات جمركية لبعض السلع القادمة من الأردن ومصر وبشكل محدود. ويرى الخبراء والاقتصاديون أن الاقتصاد جعل من الاحتلال مربحاً كما يؤكد دكتور الاقتصاد في جامعة النجاح أبو الرب "أن الاتفاق بُني على قاعدة اقتصادية صلبة بين السلطة والاحتلال تهدف إلى مصالح مشتركة وعلاقات تجارية متبادلة، وحوّل الأراضي الفلسطينية إلى مشروع اقتصادي مربح للاحتلال الإسرائيلي، ما أدى إلى تحويل الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية إلى أرض احتلال في العالم"^{٧٢}.

٧٠ مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية. ما هي ضريبة القيمة المضافة. الرابط الإلكتروني:

<http://www.almarsad.ps/archives/457>

٧١ وزارة المالية. التقرير المالي ٢٠١٦.

٧٢ وكالة فلسطين اليوم الإخبارية. اقتصادي يوضح.. ما هي اتفاقية باريس وأين يكمن الخلل؟. الرابط الإلكتروني:

<https://paltoday.ps/ar/post/146455>

نشر من اتفاقية باريس الجزء الأساسي، أما الملاحق الأكثر أهمية فقد بقيت سرية وغير منشورة، ما يدل على سوء ما ورد فيها للفلسطينيين، وقد صدرت دعوات متفاوتة من قادة في السلطة الفلسطينية وحركة فتح لتعديلها أو التخلص منها. وعلى الرغم من ذلك، لم يجرؤ أحد فعلياً على العمل لشطبها، وما زالت تتحكم بكافة مناحي الاقتصاد الفلسطيني. ف"اليد العليا على الاقتصاد الفلسطيني بقيت لدولة الاحتلال، ولعبت السلطة الوطنية دور "الميسر" في إدارة الاقتصاد، ... فيما سمح بتطور أشكال من "التبادل" التجاري بين المستوردين الإسرائيليين والتجار الفلسطينيين على أساس تسويق المنتجات الإسرائيلية أو المستوردة في السوق الفلسطينية من دون قيود، ولم يكن هذا "التبادل" سوى حركة باتجاه واحد، من السوق "الإسرائيلية" إلى الفلسطينية، مع وضع فيتو على المنتجات الفلسطينية مرة بدعوى الأمن، ومرات بدعوى عدم مطابقتها للمواصفات. وأتاحت الاتفاقية لاحقاً الفرصة لتطور شريحة سياسية - تجارية اعتمدت على العلاقات مع الاحتلال من جانب، وموقعها ضمن منظومة السلطة من جانب آخر، لتطوير وكالات تجارية لماركات معينة دولية و/أو إسرائيلية وتسويقها ضمن نظام احتكاري للسلع المستوردة، ما أدى إلى تراكم الربح في أيدي مجموعات صغيرة مندمجة في علاقات سياسية تجارية (وبخاصة في قطاع الاتصالات)".^{٧٣}

حددت الاتفاقية كافة الجوانب التي يجب على السلطة الالتزام بها من حيث الضرائب، والجمارك، والمواصفات والمقاييس المتبعة، وأماكن الاستيراد والشحن، ونسب الضرائب والجمارك، وأنواع المواد والمنتجات المسموح باستيرادها وتصديرها وتلك الممنوعة. بالإضافة إلى هذا، حددت اتفاقية باريس المواصفات الأمريكية والأوروبية السائدة في السوق الإسرائيلية كأساس للتعامل مع المنتجات المستوردة للسوق الفلسطينية، وكذلك تحويلات الضريبة التي تجبها دولة الاحتلال من التجار الفلسطينيين، والجمارك التي تحصلها على الموانئ والمطارات والحدود على البضائع المستوردة للسوق الفلسطينية، وتشكل المورد الأكبر حجماً للموازنة الفلسطينية، وتعرف باسم المقاصة.^{٧٤}

البند الرئيسة المتعلقة بالضرائب والجمارك ضمن اتفاقية باريس الاقتصادية:^{٧٥}

- سياسة الواردات: "لدى إسرائيل والسلطة الفلسطينية سياسة شبه متطابقة في ما يتعلق بالواردات والجمارك. ومع ذلك فإن السلطة الفلسطينية تستطيع استيراد منتجات بتعرفة جمركية مختلفة عن تلك المطبقة في إسرائيل عقب إجراءات متفق عليها بصورة مشتركة. وبالإضافة إلى ذلك تستطيع السلطة الفلسطينية استيراد منتجات من الدول العربية بكميات محدودة متفق عليها. وسيتم اتخاذ ترتيبات لتدبير السلطتان بشكل مشترك الحدود في أريحا وغزة".

- الضرائب المباشرة: "تطبق السلطة الفلسطينية سياستها الخاصة في فرض الضرائب المباشرة بما في ذلك ضريبة الدخل على الأشخاص والشركات وضرائب الملكية ورسوم البلديات، وفقاً للسياسة التي تحددها السلطة الفلسطينية.

- يقوم الطرفان بجمع الضرائب في الأنشطة الاقتصادية التي تجري في مناطقهم. وتنقل إسرائيل إلى السلطة الفلسطينية ٧٥٪ من ضريبة الدخل التي تحصلها من الفلسطينيين الذين يعملون في إسرائيل".

- الضرائب غير المباشرة: "تطبق السلطة الفلسطينية نظاماً لضريبة القيمة المضافة مماثلاً لذلك المطبق في إسرائيل. تراوح معدلات ضريبة القيمة المضافة لدى السلطة الفلسطينية بين ١٥ و١٦٪.

- الوقود: "يتم تحديد أسعار الوقود في منطقة الحكم الذاتي على أساس سعر الشراء في منطقة الحكم الذاتي والضرائب المفروضة على الوقود في منطقة الحكم الذاتي. وينص الاتفاق على أن سعر الوقود لا يمكن أن يكون أقل من ١٥٪ من السعر الرسمي في إسرائيل".

يظهر من النقاط أعلاه التحكم الاحتلالي شبه الكامل في السياسة الضريبية والجمركية للسلطة الفلسطينية ويبقيها ضمن السياسة الاقتصادية له، فيما عدا ضريبة الدخل للأفراد والشركات التي أعطى الاحتلال فيها مساحة قرار للسلطة الفلسطينية، ولكنها كما نرى لا تشكل قيمة ذات وزن في إجمالي إيرادات السلطة الفلسطينية.

^{٧٣} جابر فراس، ٢٠١٠، خصخصة فلسطين، في وهم التنمية، في نقد الخطاب التنموي الفلسطيني، رام الله: مركز بيسان للبحوث والإنماء.

^{٧٤} للمزيد انظر الموقع الإلكتروني لوزارة المالية، الرابط الإلكتروني:

<http://www.pmo.ps/86>

^{٧٥} جريدة الأيام الفلسطينية، النقاط الرئيسية في اتفاقية باريس، ٢٠١٢/٩/١٠، الرابط الإلكتروني:

http://www.al-ayyam.ps/ar_page.php?id=b4b997cy189503868Yb4b997c

تبرز نقطة أخرى لها علاقة "بتشريع" العمل داخل المستوطنات من خلال تكليف الاحتلال بجباية وتحويل ضرائب الدخل الناتجة عن عمل الفلسطينيين هناك إضافة إلى العمل داخل الخط الأخضر، حيث يقوم الاحتلال بتحويل ٧٥٪ من مجمل ضريبة الدخل التي يجيئها عن الفلسطينيين العاملين هناك، وهذا يعني أن الاحتلال يأخذ ما نسبته ٢٥٪ من إجمالي ضريبة دخل العمال الفلسطينيين داخل الخط الأخضر والمستوطنات، علماً بأنه بلغ عدد العمال الفلسطينيين هناك ما مجموعه ١٣٩٦٠٠ عامل وعاملة في الربع الأول من عام ٢٠١٧، ويعمل ما مجموعه ٤٨٧٠٠ عامل/ة بدون تصاريح عمل^{٧٦}، ويشكل هؤلاء العمال ما نسبته ١٤٪ من العاملين الفلسطينيين، ومعظم هؤلاء العمال وتحديدًا في المستوطنات والذين لا يجوزون تصاريح عمل لدخول الخط الأخضر لا يحصلون على حقوق.

العمل الفلسطيني داخل الخط الأخضر خضع لقوانين وإجراءات إسرائيلية خاصة تمارس التمييز تحت ادعاء المساواة مع بقية العمال، ففي عام ١٩٧٠ بدأ العمال الفلسطينيون التوجه إلى الأراضي المحتلة عام ١٩٤٨ من أجل العمل، في ذلك الوقت تم تأسيس ما يسمى "دائرة المدفوعات الإسرائيلية"، والتي تهدف إلى مساواة أجور العمال الفلسطينيين من المناطق المحتلة مع أجور العمال الإسرائيليين. هذه الدائرة كانت تابعة لوزارة الصناعة والتجارة والتشغيل الإسرائيلية حتى العام ٢٠٠٩ لتتبع فيما بعد لوزارة الداخلية. "دائرة المدفوعات الإسرائيلية" عرّفت العمال الفلسطينيين على أنهم عمال أجانب، وبالتالي دولة الاحتلال تلزم أرباب العمل، عملاً بالقرار (ب/١) للجنة الوزارية للشؤون الأمنية (١٩٧٠) بتحويل أجور العمال الفلسطينيين غير الصافية إلى دائرة المدفوعات، وتستقطع هذه الدائرة من العمال الفلسطينيين ما نسبته ٢٣٪ من معاش العامل بدل كل من: التقاعد، ونهاية الخدمة، والتأمين الصحي، والإجازة المرضية، وفرض المساواة، ورسوم النقابة، وضريبة الدخل، وكل قطاع له استقطاع مالي محدد يختلف عن الآخر، أي أن قطاع البناء يختلف عن قطاع الزراعة وهكذا^{٧٧}. وحسب تصريحات عدة مسؤولين فلسطينيين ونقابيين فإن دولة الاحتلال لا تقوم بالكشف عن مجموع المبالغ، وما تقوم بتحويله متقطع ولا يشمل كافة فئات الاقطاع.

حاول عدد من الدراسات تقدير نسبة المبالغ المقتطعة من العمال الفلسطينيين، وتجاوزت كثير من التقديرات عدة مليارات من الدولارات. وتفيد دراسة إسرائيلية حديثة بأنه "وفقاً للتقديرات، جمعت في صناديق وزارة المالية (الإسرائيلية)، في السنوات ١٩٧٠-١٩٩٤، مبالغ مالية كبيرة تعود لعمال فلسطينيين أجراء. وبلغت ضريبة المساواة، وهي خصم من رواتب عمال فلسطينيين أجراء، ٦,٥ مليارات دولار"^{٧٨}.

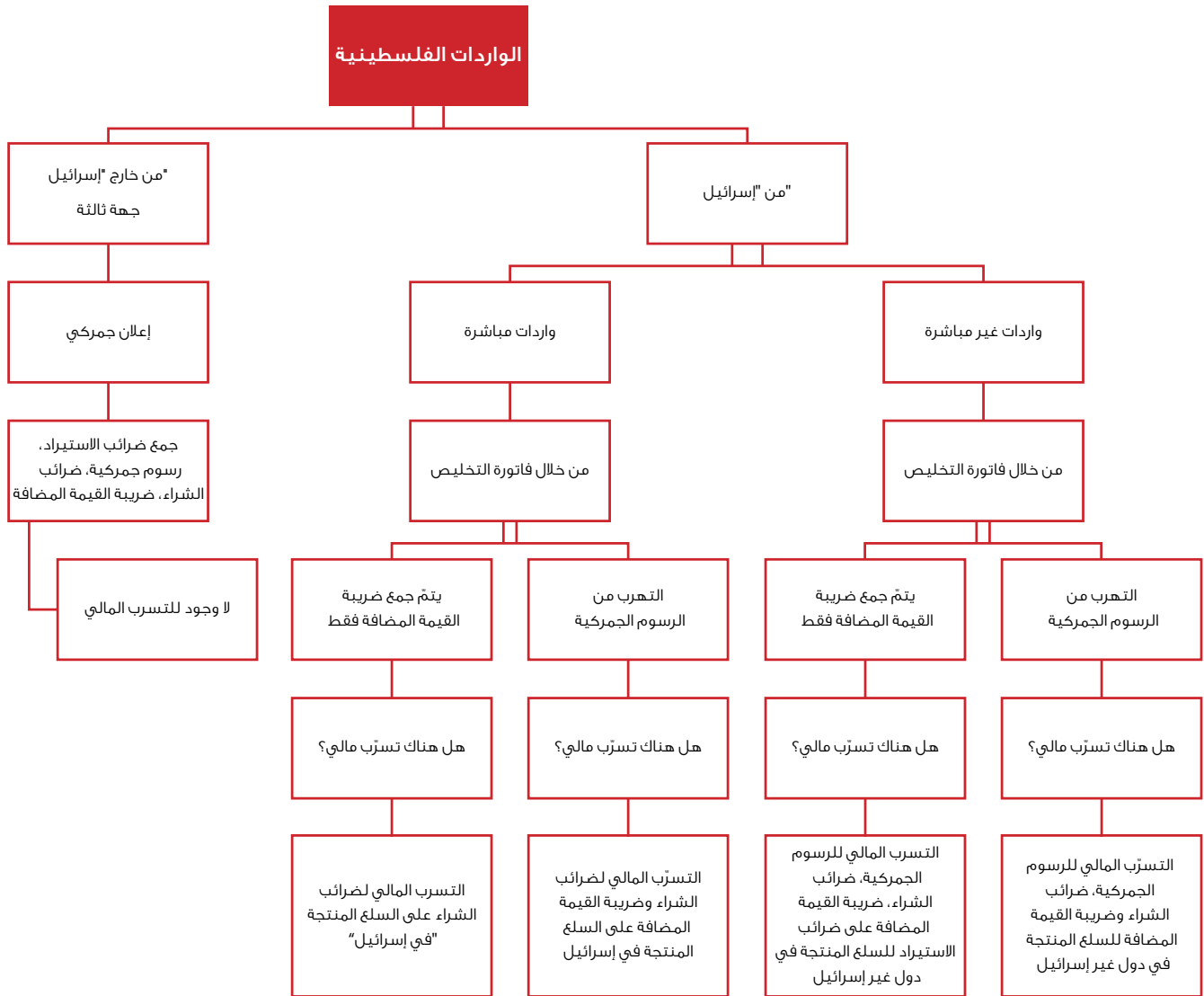
٧٦ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. الإحصاء يعلن النتائج الأساسية لمسح القوى العاملة للربع الأول ٢٠١٧. الرابط الإلكتروني:

<http://www.pcbs.gov.ps/postar.aspx?tabID=512&lang=ar&ItemID=1923&mid=3265&wversion=Staging>

٧٧ صحيفة الحدث. دولة الاحتلال تسرق مليارات الشواكل من العمال الفلسطينيين والجهات المعنية عاجزة عن استرداد حقوقهم. رابط إلكتروني.

٧٨ مركز ماكرو للاقتصاد السياسي. ٢٠١٧. ظروف عمل العاملين بالأجر من الفلسطينيين في إسرائيل.

شكل رقم (١) يوضح حركة الواردات من الاحتلال لمناطق السلطة والخسائر الضريبية والجمركية: ^{٧٩}



يرى مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) أن إجراء تحويلات المقاصة وفقاً لاتفاق باريس الاقتصادي يؤدي إلى خسارة مالية بقيمة مئات ملايين الدولارات سنوياً، إضافة إلى عمولة بنسبة ٣٪ من قيمة المبالغ التي يحولها الاحتلال إلى السلطة وتقتطع قبل تحويل هذه الأموال، وتقدر بقيمة ٥٠ مليون دولار سنوياً^{٨٠}. وتقدر دراسة أجراها الأونكتاد عام ٢٠١٤ حجم الخسارة المالية الناتجة عن عدم دفع الضرائب على البضائع المستوردة وتهريب البضائع من "إسرائيل" إلى الأسواق الفلسطينية بـ ٣٠٥ ملايين دولار سنوياً، أي ما يعادل ٣,٦٪ من الناتج المحلي الإجمالي و١٧٪ من مجمل إيرادات السلطة الفلسطينية. وإذا ما عولج التهريب من الضرائب والجمارك فيمكن توفير أكثر من عشرة آلاف فرصة عمل سنوياً^{٨١}. هذا يعني أن هناك مبلغاً يتجاوز ٣٥٥ مليون دولار سنوياً يأخذه الاحتلال على شكل عمولات وضرائب وجمارك مهربة.

^{٧٩} Elkhafif, Mahmoud, and others. 2014. Palestinian Fiscal Revenue Leakage to Israel under the Paris Protocol on Economic Relations. New York and Geneva: UNCTAD: UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT.

^{٨٠} Elkhafif, Mahmoud, and others. 2014. Palestinian Fiscal Revenue Leakage to Israel under the Paris Protocol on Economic Relations. New York and Geneva: UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development.

^{٨١} UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development. 2016. Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory. New York and Geneva.

يوصي الأونكتاد أن تتم دراسة وتحليل حجم خسائر الفلسطينيين الاقتصادية بسبب الاحتلال، وذلك لقطاعات كبيرة، ونعرض هنا الجوانب المتعلقة بالضرائب والجمارك، ومنها:

- خسارة الإيرادات من ضريبة دخل العمال الفلسطينيين الذين يعملون داخل الخط الأخضر والمستوطنات (حسب اتفاقية باريس يجب على الاحتلال أن يقوم بتحويل مقتطعات الضمان الاجتماعي والضرائب إلى السلطة الفلسطينية).
- الخسارة الناتجة عن استخدام عملة الشيفل والتي تقدر بين ٣,٧ ٤,٢٪ من الدخل القومي الإجمالي.
- خسارة الإيرادات الناتجة عن التلاعب بالأسعار من خلال تخفيض قيمة أسعار السلع المستوردة على الفواتير، بسبب عدم وجود سيطرة فلسطينية على الحدود وعدم الحصول على البيانات المناسبة المتصلة بالتجارة.
- فقدان الإيرادات الجمركية نتيجة لقواعد المنشأ الصادرة عن منظمة التجارة العالمية، وعلى السلع التي أنجزت في إسرائيل ولكن مع محتوى إسرائيلي يقل عن ٤٠ في المائة، حيث لم يطبق.
- خسارة مالية نتيجة لقاعدة ضريبية أصغر ناتجة عن اهتلاك القاعدة الإنتاجية وفقدان الموارد الطبيعية لصالح الاحتلال.^{٨٢}

حتى الجوانب والقطاعات التي حددتها دراسة الأونكتاد، وجوانب وقطاعات أخرى لم تأخذها الدراسة بالاعتبار ومنها تحصيل ضريبة الشراء على السلع "الإسرائيلية"، نجد أن الآثار المباشرة لتحكم الاحتلال بالاقتصاد الفلسطيني تؤدي إلى خسائر مباشرة، وخسائر غير مباشرة، ومن أهمها تقليل حجم الضرائب والجمارك التي يمكن للسلطة الفلسطينية أن تجبها.

يتوضح هذا أكثر في دراسة حديثة صادرة عن البنك الدولي حول قطاع الاتصالات في المناطق الفلسطينية المحتلة، حيث "تتراوح الخسارة الإجمالية لإيرادات مشغلي شبكات الهاتف النقال الفلسطينية خلال السنوات الثلاث الأخيرة (٢٠١٣-٢٠١٥) من ٤٣٦ مليون دولار أمريكي إلى ١٧٥٠ مليون دولار أمريكي. وتتراوح خسارة الإيرادات التي تعزى مباشرة إلى غياب الجيل الثالث ما بين ٣٣٩ و ٧٤٢ مليون دولار أمريكي، وتتراوح الخسارة الضريبية ممثلة بضرية القيمة المضافة للفترة ٢٠١٣-٢٠١٥ بين ٧٠ و ١٨٤ مليون دولار أمريكي. ويمثل الأثر المباشر ما يصل إلى ٣,٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي على مدى السنوات الثلاث الماضية".^{٨٣}

هذه الدراسة التي توضح حجم الخسارة المباشرة في قطاع الاتصالات، لا توضح حجم الخسائر غير المباشرة والمتمثلة في خسارة الضرائب المباشرة على الدخل من الشركات والأفراد بسبب توسع أعمال الشركات في مجال الجيل الثالث.

جدول رقم (٣) إيرادات المقاصة (بالمليون دولار):

العام	إيرادات المقاصة	النسبة من إجمالي الناتج المحلي*	النسبة من إجمالي الناتج المحلي**
٢٠١٥	٢٠٥٤	٪١٦,٦	٪٢٦,٦
٢٠١٦	٢٣٤٤	٪١٧,٤	٪٢٩,٢
٢٠١٧ (متوقع)	٢٢٥١	٪١٦,٤	٪٢٧,١

* وفقاً لحسابات وزارة المالية.

** وفقاً لحسابات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

ونلاحظ أن إيرادات المقاصة ضعف الإيرادات المحلية التي تجبى من الضريبة وغير الضريبة، وهي أكبر مورد مالي للسلطة الفلسطينية، وهذا ما يجعلها أداة يستخدمها الاحتلال أحياناً لعقاب السلطة الفلسطينية في مواجهة مواقف سياسية محددة، كما حصل مع بداية عام ٢٠١٥ حين قررت السلطة الانضمام إلى المحكمة الجنائية الدولية، حيث أوقف الاحتلال تحويل أموال المقاصة لمدة أربعة أشهر.

^{٨٢} Ibid

^{٨٣} World bank Group. 2016. The Telecommunication Sector in the Palestinian Territories: A Missed Opportunity for Economic Development.

جدول رقم (٤) مجموع الإيرادات الضريبية والمقاصة من مجمل الإيرادات: ^{٨٤}

النسبة من الناتج المحلي الإجمالي **	النسبة من الناتج المحلي الإجمالي *	النسبة من مجمل الإيرادات	مجموع الضرائب والجمارك (بالمليون دولار)	العام
٪٣٤,٤	٪٢١,٥	٪٩١,٥	٢,٦٥٩	٢٠١٥
٪٣٧	٪٢٢	٪٨٣,٢	٢,٩٧٢	٢٠١٦
٪٣٦,٨	٪٢٢,٣	٪٨٦,٢	٣,٥٦	٢٠١٧

* وفقاً لحسابات وزارة المالية.
** وفقاً لحسابات الجهاز المركزي للإحصاء.

تشكل الإيرادات التي تجبها السلطة الفلسطينية من الضرائب والجمارك ما نسبته ٩١,٥٪ خلال عام ٢٠١٥ أي أنها تعتمد بالكامل على دافع الضرائب الفلسطيني لتمويل أنشطتها ونفقاتها، وحتى لو انخفضت النسبة خلال عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٧ بسبب تحويلات الاحتلال لمرة واحدة، ورسوم رخص شركات الاتصالات، فإن هذا الانخفاض مؤقت وسرعان ما سيرجع إلى النسبة السابقة.

وبالنظر إلى الوعاء الضريبي من مجمل الناتج المحلي الإجمالي حسب أرقام وزارة المالية فإنها تبلغ ٢٢٪، وحسب الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني فإنها تتراوح بين ٣٤-٣٧٪ وهي نسبة كبيرة جداً، ويتحمل عبء هذه الضرائب والجمارك المواطن الفلسطيني بشكل أساسي كما يتبين من تحليل توزيع الضرائب على الأفراد مقابل الشركات. وفي مقارنة مع دول أخرى نجد أن متوسط العبء الضريبي في الأردن بلغ ١٦٪، وفي مصر ١٩٪، وفي تونس ٢٠٪، وفي المغرب ٢١٪،^{٨٥} لذا فإن العبء الضريبي في فلسطين مرتفع جداً مقارنة بهذه الدول.

^{٨٤} حسابات الباحث من مصادر وزارة المالية، والجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.

^{٨٥} عبد الكريم، نصر. مرجع سبق ذكره.

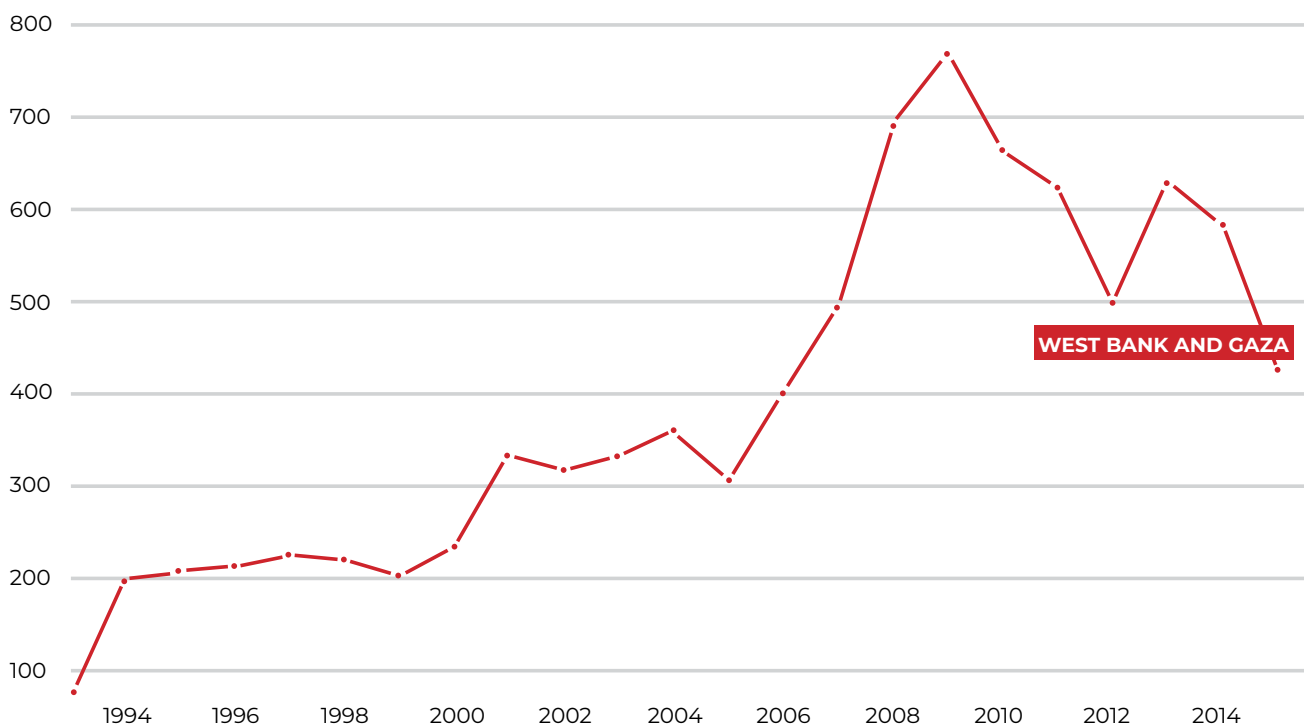
٦. الموازنة العامة والإيرادات الضريبية:

تعتمد السلطة الفلسطينية في موازنتها العامة على ثلاثة موارد / إيرادات رئيسية، وهي الضرائب التي تجبها محلياً، والضرائب والجمارك التي تحولها دولة الاحتلال، والمساعدات الدولية. وبعد انتهاء عهد سلام فياض تراجع الدعم الدولي عن مستوياته القياسية في عام ٢٠٠٩.

شكل بياني (٢): يوضح معدل الدعم الخارجي للفرد الواحد: ^{٨٦}

Aid Effectiveness

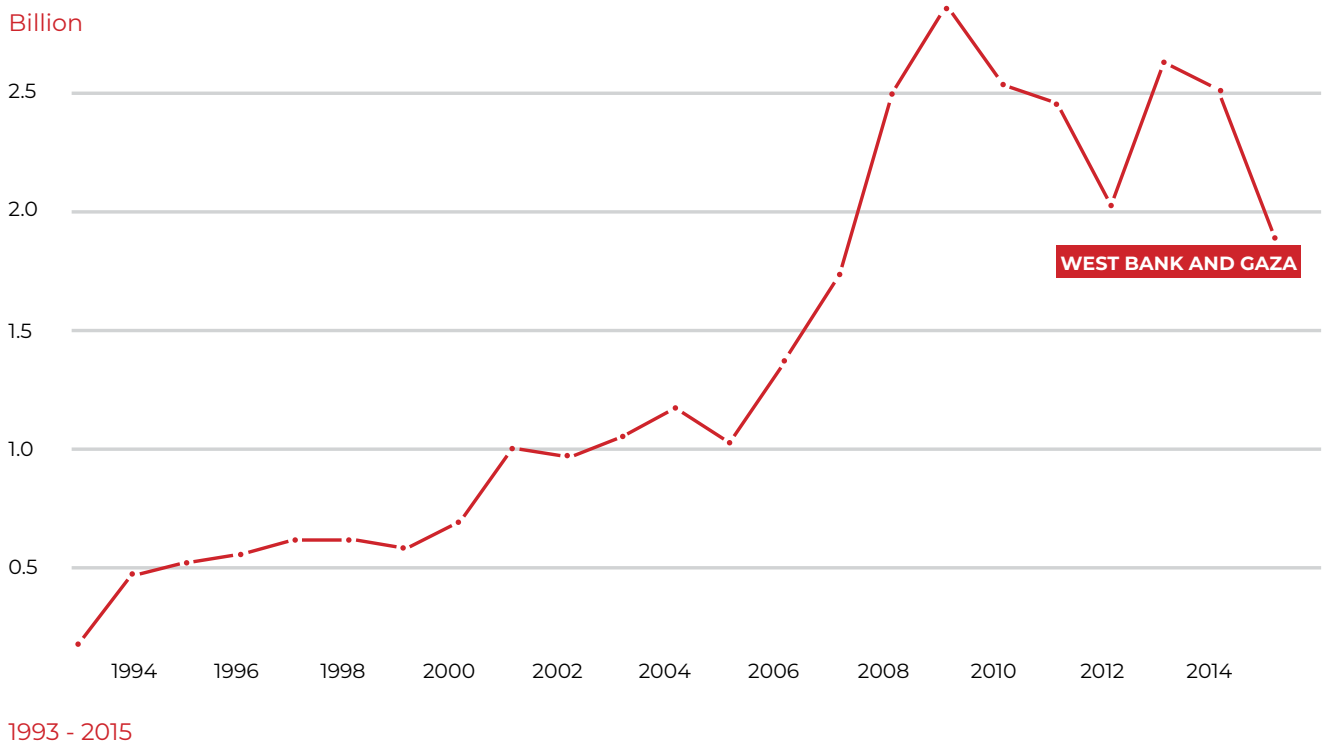
Net ODA received per capita (current US\$)



1993 - 2015

ويوضح الشكل السابق أنه في عام ٢٠٠٩ وصل معدل الدعم الخارجي للفرد الواحد إلى ما قيمته \$٧٣٦، وهي أعلى قيمة دعم خارجي للفرد في العالم، ومن ثم تراجعت لتصل إلى \$٤٢٣ في عام ٢٠١٥.

شكل بياني (٣): يوضح قيمة المساعدات التنموية الخارجية المستلمة: ^{٨٧}



يوضح الشكل السابق أن الفلسطينيين تلقوا في عام ١٩٩٣ ما قيمته ١٧٨ مليون دولار أمريكي كمساعدات خارجية، فيما وصلت قيمة هذه المساعدات في عام ٢٠٠٩ إلى ما قيمته ٢,٨٢٨ مليارا دولار أمريكي أي ١٦ مرة أكثر، ما أدى إلى "تضخم" الميزانية الحكومية بشكل كبير جداً، ولتصبح معتمدة على هذه المساعدات، لتتراجع عام ٢٠١٥ إلى ما قيمته ١,٨٧٣ مليار دولار.

وبشكل عام توزعت المساعدات الخارجية لدعم ميزانية السلطة والرواتب، وبالتحديد الإنفاق على الأمن وأجهزة الأمن التي استحوذت على حصة الأسد في كافة موازنات السلطة لأعوام مختلفة.

وبمقارنة بسيطة لقانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٧ نستطيع تبيان أوجه إنفاق السلطة من الإيرادات المختلفة التي يتم جمعها محلياً وعبر تحويلات المقاصة مع الاحتلال والدعم الخارجي.

^{٨٧} World bank. Data. Link: <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.CD?locations=PS>

جدول رقم (٥): مخصصات المؤسسات المختلفة حسب موازنة عام ٢٠١٧: ^{٨٨}

الرقم	المؤسسة	المخصص المالي بالموازنة بالمشكل	النسبة المئوية من إجمالي الموازنة
١.	وزارة الداخلية والأمن الوطني	٤,١٦٠,٠٤٢	٪٢٥,٥
٢.	وزارة التربية والتعليم العالي	٣,١١٧,٩٣٠	٪١٩,٣
٣.	وزارة الصحة	١,٧٣٤,٥٧٢	٪١٠,٦
٤.	مؤسسة الرئاسة	٢٧٣,٩٢٩	٪١,٦٨
٥.	وزارة الزراعة	١٥٨,٠٢٨	٪٠,٩٧

نلاحظ من الجدول أن ميزانية وزارة الداخلية والأمن الوطني تحتل حصة الأسد من الموازنة وتبلغ أكثر من ربعها بقليل، فيما بقية البنود التي تصرف على الأمن تحت بنود أخرى سيرفع من حصة الأمن بشكل كبير ولافت، فيما تحصل وزارة التربية والتعليم العالي على ١٩,١٪ من الموازنة، ويخصص معظمها للرواتب والأجور وبشكل أقل على النفقات التطويرية والتي تصل إلى ما نسبته ٨,٧٪ من ميزانية وزارة التربية والتعليم. أما الصحة فتحصل على ما نسبته ١٠,٦٪ من قيمة الموازنة فقط، وعند التدقيق في قيمة النفقات التطويرية لقطاع الصحة نجد أنها لا تتجاوز ٠,٤٥٪.

المفارقة تتجلى أكثر عند تحليل موازنة مؤسسة الرئاسة الفلسطينية التي تحصل على مبالغ مالية أكبر بكثير من بعض الوزارات والهيئات، حيث إن حصة مؤسسة الرئاسة من مجمل الموازنة تصل إلى ١,٦٨٪ مقابل وزارة الزراعة التي لا تصل حصتها إلا إلى ١٪، وهذا يفسر تراجع دور قطاع الزراعة في التشغيل والإنتاج، حتى بلغت مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي إلى ٣,٣٪ في عام ٢٠١٥. ^{٨٩}

رغم ما جمعه السلطة من إيرادات كبيرة عبر مختلف أنواع الضرائب والجمارك، إلا أن ميزانية السلطة تعاني من عجز بسبب تراجع الدعم الخارجي كما أوضحنا سابقاً، وهو ما استعاضت عنه السلطة بالاقتراض من المؤسسات المالية الدولية والبنوك وحتى من الأسواق المحلية، حيث بلغ مجموع الديون المحلية والخارجية على السلطة الفلسطينية أكثر من ٤ مليارات دولار، وهي حوالي ١,٥ مليار دولار ديون محلية معظمها للبنوك، وحوالي مليار دولار قروض وديون خارجية. ^{٩٠} إضافة إلى حوالي ١,٥ مليار دولار مستحقات لهيئة التقاعد، ويشكل الدين العام ما نسبته ٣٠٪ من إجمالي الناتج المحلي حسب أرقام وزارة المالية، بينما يشكل ما نسبته ٥٠٪ من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي حسب أرقام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، والتي قدر إجمالي الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠١٦ بما يعادل ٨ مليارات دولار، ^{٩١} فيما قدرته وزارة المالية بما يعادل ١٣,٥ مليار دولار!

٨٨ ٢٨ وزارة المالية. قانون الموازنة العامة ٢٠١٧.

٨٩ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠١٦. أداء الاقتصاد الفلسطيني ٢٠١٥.

٩٠ الاقتصادي. كم بلغ الدين العام على الحكومة الفلسطينية حتى نهاية ٢٠١٦؟. الموقع الإلكتروني.

٩١ الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. بيان صحفي. الرابط الإلكتروني:

<http://www.pcbs.gov.ps/postar.aspx?tabID=512&lang=ar&itemID=1815&mid=3265&wversion=Staging>

٧. خاتمة:

الاقتراب من النظام الضريبي الفلسطيني هو اقتراب من تاريخ طويل من الهيمنة والاستعمار والتحكم الاحتلالي بكافة مفاصل حياة الفلسطينيين، حيث عملت الضرائب كأدوات هامة للقمع والعقاب والحرمان، وعملت على إلغاء ملكيات أراضي وعقارات فلسطينية بسبب تراكم الضرائب عليها، يدركه من عاش تحت سيف الاحتلال العسكري.

إن وجود تشريعات وقوانين يعني أن علاقات القوة والهيمنة قد نضجت إلى مستوى ممارسة الهيمنة والسيطرة من خلال أدوات ووسائل متعددة، منها ما يأتي في سياق قانوني أو في إطار أدوات اقتصادية، ولكن أي تحليل وتفكيك لهذه الأدوات والممارسات يوضح كم تنضح بالعنصرية المباشرة، وكيف توظف في خدمة الاحتلال العسكري المباشر.

إنشاء ووجود سلطة وطنية فلسطينية لم يمنع استكمال تراكم تحكم الاحتلال، ولكن عبر أشكال جديدة، ومنها الاتفاقية الاقتصادية سيئة الصيت والسمعة، والتي أبقّت للاحتلال يداً طولى في استكمال نهب وإفقار المجتمع الفلسطيني، ومنعت تطور وسائل الإنتاج الزراعية والصناعية، وحتى التجارية. إن "شرعنة" أدوات الهيمنة والاستغلال من خلال وجود قنوات وسيطة خفف من الشعور بملامسة هذه الأدوات، ولكن من دون تغيير محتواها وتأثيرها، التي لا نزال نشهده ماثلاً أمامنا.

تبني السلطة الفلسطينية خيارات السوق الحرة، وانتهاج مبادئ الليبرالية الاقتصادية، أدباً إلى آثار سلبية كبيرة أهمها تراجع حجم القطاعات الإنتاجية، وزيادة الوكالات التجارية مع الاحتلال، والاعتماد على الضرائب المكثفة من أجل الإنفاق على الأمن والرواتب.

إن المزج بين وقوع المجتمع الفلسطيني تحت الاحتلال من ناحية، ووجود سلطة تعمل في ظل اتفاقيات اقتصادية مع الاحتلال، وانتهاجها سياسات ليبرالية، أدت إلى نشوء واقع اقتصادي - اجتماعي مأزوم ومشوه، تتجلى أخطر نتائجه في تعرية البنى الاجتماعية والاقتصادية التي عملت لعقود طويلة على مقاومة الاحتلال وتعزيز الصمود لصالح بنى جديدة تعتمد بالأساس على الاحتكارات، والعلاقة التجارية والاقتصادية المباشرة مع أطراف مختلفة داخل الاحتلال من أجل التربح وتحقيق الثروات، ما لم يوجد مصلحة في إعادة النظر والتفكير في كافة المنظومة الاقتصادية السابقة بس استبدال وإبقاء جزء كبير منها داخل مؤسسات السلطة الفلسطينية.

تحاول هذه الدراسة، أن تثبت، أن الضرائب أداة رئيسة في التحكم بالشعب الفلسطيني وفي موارد واقتصاده وقدرته على الصمود، حيث ينهب الاحتلال مئات الملايين سنوياً، إضافة إلى احتجازه عدة مليارات، فيما تعمل السلطة الفلسطينية على جباية ما تستطيع جبايته من الطبقات الفقيرة والمتوسطة من أجل الإنفاق على أجهزة بالغة الضخامة تحمي وجودها، فيما يزيد انكشاف المجتمع الفلسطيني تحت وطأة هذه السياسات والممارسات.

لذا لا يجوز الحديث عن إصلاح النظام الضريبي أو الإدارة الضريبية من دون تفكيك المنظومة الاستعمارية الكامنة وراء هذه المنظومة، ومن دون أن تحكم رؤية تنموية وطنية النظام الضريبي بحيث تقوده وتوجهه، وتتحكم في أوجه إنفاق هذه الضرائب.

٨. توصيات:

– الغاء/وقف العمل باتفاقية باريس الاقتصادية التي تحدد وتقيّد الإطار المالي والضريبي للسلطة الفلسطينية، والتي بدورها تقوم بتنفيذها على المواطنين الفلسطينيين. إن الغاء الاتفاقية سيعطي السلطة إكمانية لتشريع قوانين وأنظمة مبنية على مصالح واحتياجات المجتمع الفلسطيني، وتراعي المنظومة الاقتصادية الموجهة للعدالة الاجتماعية، وتسعى للفكك من التبعية للاحتلال.

– إلغاء الاتفاقية المذكورة وانتزاع حرية اقتصادية يجب أن يركز كذلك على السيطرة على المعابر المؤدية إلى الضفة الغربية وقطاع غزة، وممارسة سيادة عليها بما يمكن الفلسطينيين من فرض الجمارك والرسوم وتحصيلها، وفرض القوانين والمواصفات الفلسطينية.

– مراجعة وإعادة بناء سياسات اجتماعية واقتصادية تركز على العدالة الاجتماعية، بما يشمل التحرر من تدخلات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، والوصفات المختلفة التي تقدم من هذه الأطراف الدولية، وهذا يشمل الجباية الضريبية، والإنفاق/التوزيع من خلال الخدمات التي تقدمها السلطة، والمشاريع التطويرية/التنموية، أي أن الموازنة التي تقوم حالياً على أساس تقديم الحد الأدنى من الخدمات، وإرضاء نخب ومؤسسات نافذة على حساب بناء رؤية تنموية تعمل لحساب المواطنين، وتأخذ بالاعتبار ضرورة توجيه موازنات لقطاعات/خدمات محددة و/أو مناطق مهمشة.

– إصدار تشريعات وقوانين فلسطينية تستبدل القوانين والقرارات والأوامر العسكرية الإسرائيلية، وكذلك الأردنية والبريطانية، بحيث تكون قوانين عصرية وتستند إلى مبادئ التحرر من التبعية والعدالة الاجتماعية والمساواة والإنصاف.

– تطوير سياسة ضريبية لا تقوم فقط على الجباية وتمويل الموازنة العامة، بل تتعامل مع الضريبة في إطار منظومة تنموية تعمل على تنمية المناطق المهمشة، وتقدم خدمات نوعية لكل المواطنين، كما تعمل على دعم القطاعات الإنتاجية الوطنية.

– معالجة التهرب الضريبي، وتحديدأ تهرب التجار الفلسطينيين من تسليم فواتير المقاصة، ويمكن معالجة مسألة التهرب بتواجد وإشراف فلسطيني على المعابر والمنافذ الحدودية أو من خلال وجود نظام رقابة إلكتروني على البضائع والمستوردات القادمة من المعابر والمنافذ الحدودية.

– وقف اقتطاع العمولة التي تتقاضاها "إسرائيل" وتبلغ ٣٪ من قيمة المبالغ التي يحولها الاحتلال للسلطة وتقتطع قبل تحويل هذه الأموال.

– المطالبة باستلام وتحويل كامل ضريبة الدخل التي تحصلها من الفلسطينيين الذين يعملون داخل الخط الأخضر.

– وضع نظام لمنع العمال الفلسطينيين من العمل داخل المستوطنات، بالإضافة إلى الأبعاد السياسية والوطنية لضرورة وقف العمل في المستوطنات، فإن معظم العمال داخل المستوطنات لا يتم تحويل ضريبة الدخل عن رواتبهم بسبب تهرب المشغلين والوسطاء، أو ببساطة لأنهم عمال غير قانونيين.

– معالجة الأموال التي جمعت في صناديق وزارة المالية (الإسرائيلية) بين سنوات ١٩٧٠-١٩٩٤، حيث بلغ حجم ضريبة المساواة، وهو خصم من رواتب عمال فلسطينيين أجراء، ٦,٥ مليارات دولار، وهو بحاجة لمعالجة من خلال تدخلات دولية مع تدقيق نزيه لهذه الأموال والفوائد التي تراكمت عليها.

– تخفيض ضريبة الوقود، حيث ينص الاتفاق على أن يكون سعر الوقود في مناطق السلطة الفلسطينية لا يقل عن ١٥٪ عن سعره داخل "إسرائيل"، وباحتساب الفرق الهائل في الدخل ونظام المواصلات المتاح فإن المواطن الفلسطيني يدفع ثمناً هائلاً مقابل استهلاك الوقود.

– إعفاء سلع وخدمات أساسية من قيمة الضريبة المضافة، وتحديدأ المواد الاستهلاكية كما في تجارب دول عربية، لما لها من دور في مساعدة الأسر الفقيرة على توفير المواد الأساسية من دون تكاليف إضافية.

– وضع عدة شرائح لضريبة القيمة المضافة، بحيث يكون هناك تدرج في نسب الضريبة وفقاً لأهميتها ضمن سلة استهلاك العائلات الفلسطينية، بحيث تكون صفرأ لبعض السلع، ٥٪ للسلع الضرورية، ١٠٪ لسلع مهمة، وترتفع إلى ٢٠٪ لسلع الرفاهية.

- ضبط دفع وتسديد ضريبة القيمة المضافة من التجار ومزودي الخدمات، لأن حجم التهرب من تسديد هذه الضرائب كبير، أي أن المواطن يدفع هذه الضريبة في النهاية لجيب التاجر/مزود الخدمة، وهذا يعني أن هناك حاجة إلى تطوير العقوبات لتكون رادعة وتناسب مع حجم التهرب الضريبي.
- تطبيق مبدأ تصاعدية ضريبة الدخل أسوة ببقية الدول لتصل أعلى شريحة إلى ٣٥% من الدخل المتوقع على أرباح الشركات، وتحديد الشركات الاحتكارية والقابضة والبنوك.
- تعديل القانون ليشمل الشرائح الضريبية ٢٠% و ٢٥% و ٣٠% وفقاً لأحجام الأرباح المتحققة للشركات بشكل تصاعدي.
- تعديل القانون ليشمل الدخل المتوقع للأفراد الناتج عن توزيع مكافأة خاصة عن أرباح الشركات، ويمكن أن يكون مشروطاً بكون المكافأة التي تزيد عما مجموعه ثلاثة رواتب سنوياً.
- أن تبقى الشركات الزراعية في حدود شريحة ١٠% لما عملها من قيمة إنتاجية ووطنية بغض النظر عن قيمة الأرباح المتحققة لتلك الشركات.
- تبلغ مساهمة قطاع الأعمال الحرة ما نسبته ١١% من مجمل إيرادات ضريبة الدخل، ويجب زيادة هذه النسبة بشكل تدريجي لتمثل حجم دخول هذا القطاع، والذي يشمل أعمالاً تدر دخلاً كبيراً مثل الأطباء، المحامين، المحاسبين، المهندسين، الاستشاريين.
- أن يكون اللجوء للتسويات الضريبية وفقاً لأسس واضحة ومعايير عادلة، وعلى ألا يكون هناك سجل متراكم للتهرب الضريبي لدى الفرد أو الشركة.

المصادر والمراجع:

أولاً: المراجع الأجنبية:

1. Elkhafif, Mahmoud, and others. 2014. Palestinian Fiscal Revenue Leakage to Israel under the Paris Protocol on Economic Relations. New York and Geneva: UNCTAD: UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT.
2. UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development. 2016. Report on UNCTAD assistance to the Palestinian people: Developments in the economy of the Occupied Palestinian Territory. New York and Geneva.
3. World bank Group. 2016. The Telecommunication Sector in the Palestinian Territories: A Missed Opportunity for Economic Development.
4. World bank. Data. Link: <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.CD?locations=PS>
5. World Bank. Data. Link: <http://data.worldbank.org/topic/aid-effectiveness?locations=PS>

ثانياً: المراجع العربية:

١. الاقتصادي. كم بلغ الدين العام على الحكومة الفلسطينية حتى نهاية ٢٠١٦؟ الموقع الإلكتروني.
٢. جابر، فراس. ٢٠١٠. خصصة فلسطين. في وهم التنمية: في نقد الخطاب التنموي الفلسطيني. رام الله. مركز بيسان للبحوث والإنماء.
٣. جريدة الأيام الفلسطينية. النقاط الرئيسية في اتفاقية باريس. ٢٠١٢/٩/١٠. الرابط الإلكتروني: http://www.al-ayyam.ps/ar_page.php?id=b4b997cy189503868Yb4b997c
٤. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠١٦. أداء الاقتصاد الفلسطيني ٢٠١٥.
٥. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. ٢٠١٧. الإحصاء يعلن النتائج الأساسية لمسح القوى العاملة للربع الأول ٢٠١٧. الرابط الإلكتروني <http://www.pcbs.gov.ps/postar.aspx?tabID=512&lang=ar&ItemID=1923&mid=3265&wversion=Staging>
٦. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. بيان صحفي. الرابط الإلكتروني: <http://www.pcbs.gov.ps/postar.aspx?tabID=512&lang=ar&ItemID=1815&mid=3265&wversion=Staging>
٧. حالة الأنظمة الضريبية (المغرب، الأردن، لبنان، فلسطين). ٢٠١٣. بيروت: شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، ومرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية.
٨. صحيفة الحدث. التعديلات المستمرة على القوانين الضريبية. الرابط الإلكتروني: <http://www.alhadath.ps/article/20135/index.php>
٩. صحيفة الحدث. دولة الاحتلال تسرق مليارات الشواكل من العمال الفلسطينيين والجهات المعنية عاجزة عن استرداد حقوقهم. رابط إلكتروني.
١٠. عبد الكريم، نصر، وآخرون. ٢٠١٥. دراسة تقييمية لقانون ضريبة الدخل لعام ٢٠١١ وتعديلاته من منظور العدالة الاقتصادية والاجتماعية. رام الله: مؤسسة مفتاح.

١١. عبد المنعم، محمد. ١٤ دولة أفريقية ملزمة بدفع ضرائب لفرنسا. ساسة بوست. الرابط الإلكتروني: <https://www.sasapost.com/france-colonial/>

١٢. فرانسيس مورلابيه وجوزيف كولينز. ١٩٨٣. صناعة الجوع. الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب.

١٣. قرار بقانون رقم (٥) لسنة ٢٠١٥م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (٨) لسنة ٢٠١١م.

١٤. قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١١م بشأن قانون الدخل.

١٥. محمد، جبريل. ٢٠١٠. المسألة الزراعية في فلسطين: من الالتزام العثماني إلى الاستيطان الصهيوني. رام الله: اتحاد لجان العمل الزراعي.

١٦. مرصد السياسات الاجتماعية والاقتصادية. ما هي ضريبة القيمة المضافة. الرابط الإلكتروني:
<http://www.almarsad.ps/archives/457>

١٧. مركز ماكرو للاقتصاد السياسي. ٢٠١٧. ظروف عمل العاملين بالأجر من الفلسطينيين في إسرائيل.

١٨. الموسوعة الفلسطينية. الضرائب. الرابط الإلكتروني:
<http://www.palestinapedia.net/%D%8A%7D%84%9D%8B%6D%8B%1D%8A%7D%8A%6D%8A8/>

١٩. الموقع الإلكتروني لوزارة المالية. الرابط الإلكتروني:
<http://www.pmf.ps/86>

٢٠. وزارة المالية. التقرير المالي ٢٠١٥.

٢١. وزارة المالية. التقرير المالي ٢٠١٦.

٢٢. وزارة المالية. قانون الموازنة العامة ٢٠١٧.

٢٣. وكالة فلسطين اليوم الإخبارية. اقتصادي يوضح.. ما هي اتفاقية باريس وأين يكمن الخلل؟. الرابط الإلكتروني:
<https://paltoday.ps/ar/post/146455>

٥

إقليمياً

تقييم النظم الضريبية في عدد من الدول العربية من منظور العدالة الاقتصادية والاجتماعية

إعداد
د. نصر عبد الكريم

بتكليف من شبكة المنظمات العربية غير الحكومية
للتنمية والمؤسسات الشريكة

١. الإطار العام

إن الاحتجاجات الشعبية التي انطلقت من تونس في ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٠ وامتدت إلى أرجاء واسعة من المنطقة العربية، لم تكن اعتراضاً على الاستبداد السياسي فحسب، بل أيضاً على البطالة والغلاء والفساد. ولعلّ تعبير "الفساد" الذي هو أكثر التعبيرات رواجاً في "الربيع العربي"، يعكس جوهر المشكلة في المنطقة العربية، ألا وهي "غياب العدالة الاقتصادية والاجتماعية"، هذا ويشكّل الشعار الذي جرى الهتاف به في ميدان التحرير في القاهرة وفي سائر ساحات المدن العربية، "عيش، حرية، عدالة اجتماعية" خير تلخيص لمفاهيم الشعوب العربية التي لم تقتصر على الحريات السياسية والثقافية، وهي أحد شروط الديمقراطية، بل شملت أيضاً تحسين الوضع المعيشي من خلال توفير عمل لائق وإطار حماية اجتماعية في مواجهة الفقر والبطالة والمرض.

إن المنطقة العربية عانت لعقود من ثلوث الفقر - اللااستقرار - اللاعدالة. فإذا صح أن المنطقة العربية هي أقل فقراً على العموم من جنوب آسيا أو شرقها ومن وسط أفريقيا وشرقها بسبب الموارد النفطية بالدرجة الأولى، فإن بعض بلدانها كاليمن وموريتانيا والسودان تقع في سلم القائمة من حيث معدلات الفقر، وكذلك المناطق الريفية وأزمة المدن في بلدان كالمغرب ومصر وسورية والأردن وفلسطين ولبنان. ويتفاوت الفقر من دولة عربية إلى أخرى ودخل كل بلد بين منطقة وأخرى. ويرتبط الفقر بحالة اللااستقرار الاجتماعي التي تولّد التهميش الاجتماعي، والذي يتجلى في شكلين: أولاً، توسع صفوف العاملين في الاقتصاد غير الرسمي أو غير المهيكّل، الذي لا يحوز العاملون فيه أبسط الحقوق والضمانات الصحية والاجتماعية، وهو اقتصاد يستوعب قسماً بالغ الأهمية من العاملين في معظم - إن لم يكن كل - البلدان العربية^{٩٢}. وثانياً، انتشار البطالة والتي تحوز المنطقة العربية بشأنها الرقم القياسي العالمي في المعدّل العام، وبصورة خاصة بطالة الشباب وبطالة النساء، مع ارتفاع مميّز لبطالة خريجي التعليم العالي^{٩٣}.

ومن هذه الزاوية، فإن اللاعدالة الاجتماعية التي هي أعلى ما تكون في المنطقة العربية، من حيث اللامساواة في الدخل والثروات والفرص، خلقت شعوراً حاداً بالغبين في صفوف شرائح المجتمع الأفقر والأكثر انعداماً للاستقرار، بل حتى في القسم الأكبر من الشرائح الوسطى التي تضطر للكدح كي تتأقلم مع الارتفاع المستمر في الأسعار، في حين ترى أن فئات المجتمع العليا تتمتع بثروات طائلة وتنفق ببذخ مذهل يشكّل شتيمة لذوي الدخل المحدود وحتى لمتوسطي الدخل. واستناداً إلى معامل جيني (Gini Coefficient) لقياس اللامساواة^{٩٤}، فإن الدول العربية سجلت معدلاً مرتفعاً نسبياً بلغ بالمتوسط ٣٣٪ مع وجود تباين بين هذه الدول، إذ يرتفع هذا المعدل في الأردن وفلسطين إلى ٣٦٪ ولكنه عند ٣٠٪ في مصر ولبنان ((UNDP، ٢٠١٥). هذه البيانات تشير إلى ازدياد عدم المساواة في جميع هذه الدول بعد الإصلاحات الاقتصادية الهيكلية التي أجرتها خلال التسعينيات، وذلك بعد أن كانت منخفضة نسبياً قبل ذلك، وبذلك يتبين أن ارتفاع نسبة عدم المساواة يفسر الإحباطات التي قادت إلى الثورات (Bibi and Nabli، ٢٠١٠).

إن ارتفاع نسبة اللامساواة الاقتصادية والاجتماعية هو إذاً لبّ المشكلة، وهذا يعود إلى طبيعة الأنظمة القائمة في المنطقة العربية وإلى سياساتها الاقتصادية التي تنم عن تلك الطبيعة. والحال هذا، فإن عصر "الاشتراكية" الذي عرفت المنطقة ذروته في الستينيات من القرن الماضي، والذي شهد تطبيق سياسات اقتصادية واجتماعية ترمي إلى تحسين أوضاع المواطنين وتحقيق جملة من الضمانات الاجتماعية وردم الفجوات التنموية بين شرائح المجتمع والمناطق الجغرافية المختلفة، جرت تصفية أهم مكتسباته في المرحلة اللاحقة في عقد التسعينيات من القرن الماضي التي شهدت سيادة السياسات النيوليبرالية في المنطقة العربية أسوة بالعالم أجمع وتحت إشراف المؤسسات المالية الدولية، وعلى رأسها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وتركزت السياسات النيوليبرالية على انحسار دور الدولة في الاستثمار الاقتصادي التنموي والتأمين الاجتماعي وتوفير الخدمات الأساسية لعموم المواطنين لحساب الخصخصة وتحرير أسواق السلع ورأس المال، استناداً إلى عقيدة دوغمائية ترى أن القطاع الخاص يجب أن يكون محرّك قاطرة النمو في الاقتصاد، وأن حرية السوق وقانون العرض والطلب كفيلاً لوحدهما بتحقيق المعجزات التنموية. وقد أغفلت هذه العقيدة أن القطاع الخاص في مناطق العالم حيث قام تاريخياً بالمهام التنموية احتاج إلى شروط من الاستقرار وسيادة القانون ومنظومة تشريعية ومؤسسية متكاملة ليست متوفرة في الدول العربية. كما أن هذه السياسات الليبرالية أدت إلى إعادة هيكلة اقتصاديات هذه الدول باتجاه هيمنة القطاعات الخدمية والتجارية والربعية سريعة المكاسب وقليلة المخاطر على حساب القطاعات الإنتاجية ذات القيمة المضافة الحقيقية والمستدامة.

٩٢ انظر لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع: شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، راصد للحقوق الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية، تقرير بعنوان "العمل غير المهيكّل: الواقع والحقوق"، بيروت، ٢٠١٧.

٩٣ المرجع السابق.

٩٤ ويجب التنبيه هنا إلى أنه لا يجب التسليم المطلق بهذا المعامل لكونه يعاني من أوجه قصور متعددة سواء في منهجية احتسابه أو لكونه لا يراعي التباينات في ظروف الدول الاقتصادية والاجتماعية. ولذا فهو قد يدل على وجود فروقات في مستويات الدخل في بلد، لكنه قطعاً لا يوفر دليلاً كافياً أو مطلقاً الصدقية.

ولذا لم تستفد غالبية شعوب هذه البلدان من النمو الاقتصادي المتحقق. بل خلافاً لذلك، فإن النمو الذي شهدته بعض البلدان العربية لم يعد بالفائدة سوى على النخبة عوضاً عن القاعدة الشعبية، الأمر الذي أدى إلى اتساع الفجوة بين الأغنياء والفقراء في المنطقة عاماً بعد عام. وفي الحقيقة، فإن ازدياد نسبة التفاوت وانعدام المساواة والتهميش والإقصاء الاجتماعي في المنطقة العربية، أعاق أو نزع التنمية (De-Development) وخلق مشكلات في الصحة والتعليم فضلاً عن حالات الفقر المدقع والبطالة، في غياب الحماية الاجتماعية الشاملة، وتأسيس لبيئة قانونية مشوهة قائمة على محاباة بعض رجال الأعمال والمستثمرين من دون وجود استراتيجية واضحة لحدود دور القطاع الخاص، ورأس المال الأجنبي.

ومن الجلي في ضوء ما سبق، أن لا خروج من الأزمة التنموية السائدة سوى باتباع سياسات اقتصادية واجتماعية مختلفة اختلافاً جذرياً عما شهدته المنطقة منذ عقد التسعينيات. ويحتل تحدي تحقيق العدالة الاجتماعية الصدارة في هذا الشأن، وهي تقوم على شطرين: العدالة في الحقوق والعدالة في الواجبات. أما العدالة في الحقوق فتقوم على التوزيع العادل لدخل الدولة من خلال أوجه الإنفاق العام في الموازنة، بحيث تُعطى الأولوية المطلقة لتحسين أوضاع الفئات والمناطق المهمشة وتنميتها، وتحقيق الاستثمار التنموي لموارد الدولة والمجتمع لتوفير فرص عمل لائقة للجميع ودفع عجلة الاقتصاد المنتج، بخلاف الاقتصاد الريعي الذي يسود في معظم البلدان العربية. أما العدالة في الواجبات فتتحقق من خلال التزام جميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين بدفع ما يستحق عليهم من ضرائب ورسوم عادلة لتوفير الموارد المالية الكافية للدولة لتلبية احتياجات المجتمع. وهنا يأتي دور النظام الضريبي الذي هو في صميم مسألة العدالة الاجتماعية، إذ لا تتحقق هذه العدالة سوى بالضريبة التصاعديّة والتمايزية التي تجعل أفراد المجتمع يساهمون في تمويل تنمية البلاد كل حسب طاقته وسعته، بدلاً من حالة الظلم الفاقعة القائمة في المنطقة العربية، حيث يتحمل العاملون بأجر الجزء الأكبر من العبء الضريبي، في حين يتهرب منه على أوسع نطاق أصحاب الدخل العالية والرساميل والثروات والمشاريع المربحة وأصحاب السلطة الفاسدين.^{٩٥}

فالعدالة الاجتماعية تتحسن بتحقيق شرطين: الأول، تأمين إيرادات مالية كافية للدولة من خلال الضريبة العادلة على مداخيل وثروات المؤسسات والأفراد، وثانياً توزيع مداخيل الدولة توزيعاً عادلاً يهدف إلى الحد من الفروقات الاجتماعية وضمان العيش الكريم للجميع، وهو ذا المعنى الرئيسي للكرامة التي كانت هي الأخرى شعاراً مركزياً من شعارات الاحتجاجات الشعبية.

ومن هنا فإن تحليل وتقييم نظم الضريبة القائمة في عدد من الدول العربية المختارة وما يتصل بها من سياسات وإجراءات تنفيذية، تكتسب أهمية خاصة نظراً لأن هذه النظم لطالما كانت موضع مراجعة وتعديل ولم تستقر بعد. النظام الضريبي (سياسة وتشريع وإجراءات تنفيذية) في أي دولة، هو نتاج النموذج الاقتصادي - الاجتماعي المطبق فيها. أما النموذج الاقتصادي هو خيار سياسي بامتياز ويعكس موازين القوى في المجتمع. ويمثل النظام الضريبي التناقضات القائمة في المصالح الاقتصادية بين فئات المجتمع المختلفة. ولهذا يلعب النظام الضريبي، كمكون رئيس في السياسة المالية، دوراً محورياً افتراضياً في تحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية من خلال إعادة توزيع الدخل والثروة لصالح الفقراء ومحدودي الدخل على حساب الأغنياء وميسوري الحال.

وبالتالي فإن أي جهد تقييمي شامل لهذه النظم على قاعدتي الكفاءة والعدالة، سيسهم في تطويرها بالاتجاه الذي يحقق انسجاماً أكبر مع ظروف وخصائص الاقتصادات الوطنية، ومع متطلبات العدالة الاقتصادية والاجتماعية المنشودة، فالقضية المتعلقة بآثار السياسة الضريبية ومدى ملاءمتها للعدالة الاجتماعية، لم تُناقش في الكتابات التي تغطي المنطقة العربية إلا منذ وقت قريب جداً (شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية ٢٠١٦، عبد الكريم ٢٠١٦). ومع ذلك، ثمة أسباب وملاحظات كافية لدعم فرضية مفادها بأن السياسة الضريبية في معظم البلدان العربية لا تستجيب للعدالة الاجتماعية ولا للعوامل الجندرية، وبالتالي تنتج تفاوتاً وعدم مساواة بين الأغنياء والفقراء، وبين المكلفين من الرجال والنساء على حد سواء (عبد الكريم، ٢٠١٧). وهكذا، فإن البحوث التجريبية في هذا المجال تكتسب أهمية تنموية خاصة ولها ما يبررها.

٩٥ انظر على سبيل المثال دراسة شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية حول النظم الضريبية في ست دول عربية في عام ٢٠١٤.

١,١ أهداف الدراسة

تسعى هذه الدراسة إلى تقييم النظم الضريبية لأربع دول عربية غير نفطية وهي مصر ولبنان والأردن وفلسطين من منظور العدالة الاقتصادية والاجتماعية. وستحاول الدراسة الإجابة عن الأسئلة البحثية الآتية:

١. ما هي أبرز ملامح وخصائص النظم الضريبية في الدول المشمولة في الدراسة؟ وما هي أوجه الشبه والاختلاف بين هذه النظم؟
٢. إلى أي حد تستجيب هذه النظم لمتطلبات العدالة الاقتصادية والاجتماعية؟
٣. كيف تتداخل هذه النظم مع قضايا أساسية ومشاركة مثل العمل غير المهيكل أو غير المنظم والنوع الاجتماعي؟
٤. ما هي أبرز الإصلاحات المطلوبة على هذه النظم لتحسين مستوى العدالة الضريبية ومن ثم العدالة الاقتصادية والاجتماعية؟

تتشابه هذه الدول الأربع إلى حد ما في قلة مواردها الطبيعية ووفرة مواردها البشرية. وفي هياكلها الاقتصادية والاجتماعية. وفي حالة الاقتصاد وإدارة الدولة له من خلال السياسات الاقتصادية الكلية المشتقة من نموذج اقتصاد السوق الحر وفي مقدمتها السياسة الضريبية. ويبرز في هذه الدول الأربع: أولاً حجم الدعم الخارجي الكبير لمساعدة الدولة على الوفاء بالتزاماتها المختلفة والإنفاق ضمن بنود الموازنة العامة. وهذا الدعم يعمل أساساً وفق شروط اجتماعية واقتصادية وسياسية تدفع لقاءه الدول العربية أثماً على حساب مواطنيها الفقراء. ثانياً حجم الدين العام الكبير وتكاليف خدمته العالية، بما يكبل إمكانيات إطلاق تنمية معتمدة على الذات في هذه الدول. كما أن هذا يهدد فكرة التنمية المستدامة للأجيال القادمة لأنها هي الأساس من سيدفع الثمن. بالإضافة إلى ذلك، فإن القروض والديون تفرض مزيداً من الشروط الاقتصادية والاجتماعية وتحديد في تخفيض كبير للإنفاق الاجتماعي، ورفع الدعم عن السلع الأساسية والمحروقات وزيادة العبء على الفقراء، من خلال فرض رسوم ضريبية عالية، ما يؤدي بدوره إلى إنتاج المزيد من الفقر واللامساواة في مجتمعات هذه الدول. وللمفهوم الأوسع للعدالة أهمية خاصة في المنطقة العربية. حيث كشفت التحولات السياسية الجارية في العالم العربي عن أن مجموعات عديدة من المواطنين في معظم بلدان المنطقة تشعر منذ فترة طويلة بأنها محرومة من الفرص الاقتصادية والخدمات العامة، ومعرضة لمضايقات المسؤولين، ومستبعدة من منافع النمو المرتفع الذي تحقق في السنوات الأولى من الألفية الثالثة (PEW RESEARCH CENTER، ٢٠١٤).

١,٢ منهجية إعداد الدراسة

تأتي هذه الدراسة استكمالاً للجهود البحثية التي قامت به شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية وبالتعاون مع Christian Aid حول السياسات الضريبية في المنطقة العربية وتداعياتها الاقتصادية والاجتماعية. وفي إطار هذا المشروع، جرى في عام ٢٠١٤ إعداد دراسة مقارنة حول النظم الضريبية في ست دول عربية هي مصر والأردن وفلسطين ولبنان وتونس والمغرب. وتستفيد هذه الدراسة من نتائج الدراسة الأولى، وتستند إلى المعطيات والتحليلات التفصيلية التي وردت في التقارير الوطنية للدول الأربع المستهدفة، إلى جانب النقاشات التي تمت في ورشات العمل الإقليمية والوطنية. كما أنه جرت مراجعة شاملة للأدبيات المنشورة حول العدالة الضريبية في المنطقة العربية وخارجها وذلك بغرض تطوير معايير وأسس مفاهيمية/نظرية تُستخدم للمقارنات والمقاربات في هذه الدراسة.

ولكن بسبب أن التقارير الوطنية لم تتبع منهجاً بحثياً ولا هيكلًا موحدًا ولا تحتوي على بيانات مكتملة ومتماثلة، فإن هذه الدراسة قد لا تحمل مقارنات مفيدة بين هذه الدول في جميع محاورها. وللتغلب على هذه الإشكالية، ستتناول هذه الدراسة القضايا المشتركة المشمولة في التقارير، وستفرد محاور أخرى ذات صلة بموضوع العدالة الضريبية من واقع البيانات المتوفرة فيها وفي مصادر أخرى.

١,٣ مفاهيم ومصطلحات الدراسة^{٩٦}

تعرف **الطاقة الضريبية** بأنها "الحدود القصوى للإيرادات التي يمكن تحصيلها على شكل ضرائب، آخذين في الاعتبار حجم وهيكل الناتج المحلي الإجمالي ومقدار النفقات العامة والمستوى المعيشي للمواطنين، مراعين في ذلك مقدرة الأفراد على دفع الضرائب وقدرة الحكومة على جبايتها وتحصيلها". وعليه فإن الطاقة الضريبية تمثل العبء الضريبي الأمثل الذي يوفق بين حاجة الحكومة للإيرادات الضريبية لتغطية نفقاتها ومقدرتها على جباية وتحصيل تلك الإيرادات من جهة، ومقدرة المكلف على دفع الضرائب وقدرته على تحمل عبئها من جهة أخرى. ويرى (Dalton، ١٩٩١) أن هناك نوعين من الطاقة الضريبية هما الطاقة الضريبية المطلقة لدولة واحدة، والطاقة الضريبية النسبية لدولتين أو أكثر.

^{٩٦} جرى أخذ هذه التعريفات من دراسة عبدالكريم (٢٠١٥)، تقييم قانون ضريبة الدخل الفلسطيني لعام ٢٠١١ وتعديلاته من منظور العدالة الاقتصادية والاجتماعية، مفتاح.

الطاقة الضريبية المطلقة لدولة واحدة: ما يمكن اقتطاعه كضريبة من دون إحداث آثار سلبية مختلفة على الاقتصاد الكلي وعلى المكلفين من مؤسسات وأفراد، وعليه فإن الآثار السلبية الناتجة عن تطبيق نظام ضريبي، تعني تجاوز الإيرادات الضريبية للطاقة الضريبية المطلقة لتلك الدولة. وأول مشكلة تواجه تحديد الطاقة الضريبية المطلقة للدولة هي تحديد معنى الآثار السلبية، وهل تُربط الطاقة الضريبية بالإنفاق الحكومي؟ فالمنفعة العامة الناتجة عن الإنفاق الحكومي يفترض أن تعوض التضحية المتمثلة في دفع الضريبة.

الطاقة الضريبية النسبية لدولتين أو أكثر: فيرى "دالتون" أيضاً أن مقارنة مساهمة الإيرادات الضريبية في الإيرادات العامة بين دولتين تعطي تصوراً واضحاً يتبين منه أن إحدى الدولتين قد تكون تجاوزت الطاقة الضريبية نسبة إلى الدولة الأخرى، بينما الدولة الأخرى قد تكون ما زالت دون تخطيها تلك الطاقة.

أما العبء الضريبي فهو "إجمالي الضرائب التي يدفعها المجتمع فعلاً، منسوباً إلى أحد المؤشرات التي تدل على دخل المجتمع، مثل الناتج المحلي الإجمالي أو الناتج القومي الإجمالي".

العدالة الضريبية: حالة أو صفة تميز الضريبة، وتتجمع تلك الصفة عن طريق عدد من الوسائل التي تؤثر في الضريبة، فتجعل الفرد يتقبل دفعها عن طيب خاطر نسبياً. والفرد لا يرتضي دفع الضريبة مختاراً، إلا إذا أيقن أنه يسهم في تغطية النفقات العامة للدولة نصيباً يتناسب مع نصيب كل فرد تبعاً لدخله، واقتنع أنه مع هذا النصيب لن يؤثر في النهاية على دخله إلا بالقدر نفسه الذي يؤثر فيه على دخل غيره. وتعتبر العدالة الضريبية شرطاً مهماً لتحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية، ولكنها غير كافية، حيث يتطلب تحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية توفر شروط وتدابير إضافية. وترتبط العدالة الضريبية مع مبدأ القدرة على الدفع الذي يوضع نوعين من العدالة في النظام الضريبي وهما: العدالة الأفقية والعدالة الرأسية.

تحقق **العدالة الأفقية** Horizontal Justice عندما يدفع الأشخاص المكلفون الذين يتمتعون بظروف متساوية من ناحية الدخل وحجم العائلة مثلاً القدر نفسه من الضرائب.

وتتحقق **العدالة الرأسية** vertical Justice عندما تتم معاملة الأشخاص الذين يواجهون ظروفاً اقتصادية مختلفة بمعاملة مختلفة، بمعنى تكون مسؤولياتهم الضريبية مختلفة، وبالتالي فإن الأشخاص الذين هم في وضع اقتصادي أفضل يتحملون ضرائب أكبر من الآخرين.

الشخص المكلف بدفع الضريبة: كل شخص ملزم بدفع الضريبة أو اقتطاعها أو توريدها بموجب أحكام هذا القرار بقانون.

الشخص الطبيعي: الفرد المكلف أو الشريك في شركة التضامن أو شركة التوصية البسيطة أو أية شركات أشخاص يحددها القانون.

الشخص المعنوي: كل إدارة أو مؤسسة يمنحها القانون شخصية معنوية؛ كالجمعيات على اختلاف أنواعها والشركات المساهمة العامة أو ذات المسؤولية المحدودة وشركات التوصية بالأسهم والشركات الأجنبية سواء كانت مقيمة أو غير مقيمة.

الدخل الخاضع للضريبة: مجموع الدخول الصافية بعد تنزيل الخسائر المدورة والإعفاءات والتبرعات على التوالي والمنصوص عليها في القانون.

٢. الإطار المفاهيمي للعدالة الضريبية

للإيرادات الضريبية أهمية خاصة في تمويل النفقات العامة في جميع الدول والتي بدورها تعمل على تنشيط الاقتصاد المحلي ورفع مستوى الرفاه الاجتماعي للمواطنين بشكل عام. ولكن من الطبيعي أن يكون للعبء الضريبي، المفروض على المكلفين أفراداً ومؤسسات، حدود معقولة تتناسب مع حجم وهيكل الناتج المحلي الإجمالي ومستوى النفقات العامة، ومع ظروف المكلفين الاقتصادية والاجتماعية، ومع قدرة الحكومة على جبايتها، وهذا ما يطلق عليه الطاقة الضريبية للاقتصاد. وإذا ما تجاوز العبء أو الجهد الضريبي الفعلي، أي نسبة التحصيلات الضريبية الفعلية إلى الناتج المحلي الإجمالي، الطاقة الضريبية المفترضة أو المعيارية للاقتصاد الوطني، يكون هناك خشية من أن يشكل ذلك عائقاً أمام حركة وتوجه الاستهلاك والاستثمار الخاص المحلي والخارجي.

وفي الوقت نفسه، يجب النظر ليس فقط إلى حجم العبء الضريبي، وإنما إلى توزيعه على الفئات الاجتماعية المختلفة. فقد يتناسب العبء الضريبي مع الطاقة الضريبية للاقتصاد، إلا أن هذا العبء قد لا يكون موزعاً بشكل عادل. فقد يتركز هذا العبء على الفئات الضعيفة (الفقيرة) في المجتمع، ما يزيد ويكرس من الفجوات الاجتماعية القائمة ويزيد من تركيز الثروة بأيدي القلة. كما أنه من المهم النظر إلى سياسة الإعفاءات والامتيازات الضريبية التي تُمنح لمشاريع الأعمال والأنشطة الاقتصادية، التي قد لا تُسهم في تحفيز الاستثمارات الخاصة في القطاعات الإنتاجية الحقيقية، أو التي لا تعتمد على الكثافة العمالية أو على جلب وتوطين التكنولوجيا الحديثة.

يحدد الفريق الفني المعني بتمويل التنمية والتابع للأمم المتحدة أن الضرائب تشكل مورداً هاماً وأساسياً في تمويل نفقات الدولة تجاه الخدمات الاجتماعية، ويستتبع تمويل مستوى كاف من النفقات العامة، بما في ذلك شبكات الأمان الاجتماعي مع الحد من العجز في الموازنة، تحصيل إيرادات كافية من الضرائب. وينبغي أن تكون الإيرادات الضريبية (التي تكملها المساعدة الخارجية في البلدان منخفضة الدخل) كافية حتى يتسنى تمويل النفقات من دون اللجوء إلى فرض ضريبة التضخم، التي تقع على كاهل الفقراء بصورة غير متناسبة، أو إلى تثبيت استثمارات القطاع الخاص ذات المردود التنموي المستدام والحقيقي. وقد بيّنت التجربة أن الهيكل الضريبي مهما كان جذاباً على الورق، لن تكون له قيمة تذكر إذا طبق بطريقة تعوزها الكفاءة أو يشوبها الفساد. ويشير ذلك إلى ضرورة تبسيط النظام الضريبي، حيثما كان ذلك ممكناً، وإلى أهمية بناء إدارة ضريبية تتسم بالشفافية وتخضع للمساءلة وتكون خالية من الفساد... علاوة على الحد من نطاق التهرب الضريبي. وسيسمح هذا بتوسيع القاعدة الضريبية، وبالتالي تخفيض المعدلات الضريبية الحدية، ما سيساعد على الحد من الآثار المثبطة مع زيادة الطابع التدريجي للضرائب.^{٩٧}

ويمكن "للعدالة الضريبية" أن تساعد أيضاً في تلبية المطالب التي تدعو إلى توفير مزيد من العدالة الاجتماعية - الاقتصادية، لأن النظم الضريبية تمثل محور التقاء حيوي بين الدولة ومواطنيها. ويأتي عدم المساواة في صدارة النقاش الحالي حول السياسات العامة. ففي كل من البلدان المتقدمة أو النامية يناقش صناع السياسات والجمهور تفاقم عدم المساواة في الدخل والثروة الذي لوحظ في العديد من البلدان، ودور السياسة الاقتصادية في التصدي له (IMF 2014a). وفي حين أن الدرجة المنشودة من المساواة في الدخل والثروة هي في نهاية المطاف خيار اجتماعي يتخذه كل بلد ذي سيادة، وهناك حجج قوية مفادها أن التفاوت الحاد يضر بوتيرة النمو ونوعيته (Ostry and others, 2014). (٢٠١٤)

ومن المعروف أن الإيرادات الضريبية تأتي من مصدرين رئيسيين هما: الضرائب المباشرة وتتمثل في ضريبتَي الدخل والأموال، والضرائب غير المباشرة وتتمثل في ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات وضريبة الشراء والرسوم الجمركية. وتختلف نسبة مساهمة كل مصدر في الإيرادات الضريبية الإجمالية من دولة لأخرى باختلاف طبيعة النظام الضريبي المطبق وباختلاف هيكل الناتج المحلي فيها.

٩٧ الأمم المتحدة. ٢٠٠٠. تقرير الفريق التقني رفيع المستوى المعني بتمويل التنمية. الرابط الإلكتروني: http://www.un.org/arabic/documents/reports/financing/A_1000_55.htm

وفي حال أن تأتي معظم الإيرادات الضريبية من الضرائب غير المباشرة (التجارة والاستهلاك)، وليس من الضرائب المباشرة على الدخل والثروة، ينشأ اختلال في الهيكل الضريبي، ما يستوجب التقييم والإصلاح لما قد يحمله من مدلولات سلبية على عدالة النظام الضريبي برمته. فالضرائب غير المباشرة، وخصوصاً ضريبة القيمة المضافة، تُفرض على المستهلك النهائي للسلع والخدمات بدون تمييز بين غني أو فقير، وبدون تمييز بين السلع والخدمات الكمالية والأساسية، وعليه فهي بذلك تتجاهل مبدأ العدالة الاقتصادية والاجتماعية بين فئات المجتمع المختلفة.

وقد اعتبرت ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات مفيدة في العديد من البلدان لأنها توزع العبء الضريبي على قاعدة ضريبية واسعة، على الرغم من أنه قد تكون هناك حاجة إلى توخي الحرص للحيلولة دون وقوع النصب الأعم من هذا العبء على كاهل الفقراء. وينشأ اختلال آخر في النظام الضريبي كلما جاءت الضرائب المباشرة التي تجيها هذه الدول في جملها من دخول الأفراد (الأجور والرواتب المخصومة من المصدر)، بينما تكون حصة ضريبة دخل الشركات منخفضة بكل المقاييس، إما بسبب تمتع عدد كبير من الشركات الكبرى بإعفاء ضريبي وفقاً لقوانين تشجيع الاستثمار لسنوات طويلة، أو بسبب محدودية تصاعدية معدلات الضريبة على الدخل المرتفعة. وهذه السمات تثير تساؤلات مشروعة حول عدالة النظام الضريبي بشكل عام.^{٩٨}

وبالنسبة لضريبة الدخل، يتم الأخذ بمبدأ الضرائب التصاعدية في العديد من دول العالم لكونها تحقق عوائد ضريبية أعلى، وتحاول الوصول أو الاقتراب من العدالة الاجتماعية. ومن جهة أخرى، يتم تحفيز الاستثمار من خلال تطبيق قانون تشجيع الاستثمار، والذي يتضمن إعفاءات ضريبية لعدة سنوات قابلة للتجديد، وهنا قد يظهر تعارض المصالح واختلافها بين فئات المجتمع، لذلك يجب عدم الانصياع أو الالتفات إلى اعتراض أصحاب الدخل العالية عن رفضهم مبدأ الضرائب التصاعدية على دخولهم وأرباحهم. ففي الولايات المتحدة الأميركية مثلاً، فإن الشخص الذي يبلغ دخله ٧٠ ألف دولار يدفع ضريبة أكثر من الذي يبلغ دخله ٥٠ ألف دولار، لأن كلاهما يخضع لنسب وشرائح ضريبية مختلفة. كما أن الضرائب التصاعدية تعمل على إعادة توزيع الدخل تدريجياً. ولمجرد تقديم مثال على ذلك، فإن ١٪ من الأميركيين الأكثر ثراءً، يسدودون نحو ربع إجمالي الضرائب التي تستوفيها الحكومة، فيما لا تتعدى المساهمة الضريبية للخمسة الأدنى من السكان، بحسب مدخولهم، ٢٪ فقط.^{٩٩} فأين نحن من ذلك، فالضرائب التصاعدية تلعب دوراً ملموساً في إعادة توزيع الدخل بين الأفراد من خلال فرضها معدلات ضريبية أعلى على أصحاب الدخل المرتفعة جداً.

كما تأخذ العديد من الدول بمبدأ آخر لا يقل أهمية عن مبدأ التصاعدية في تحقيق العدالة الضريبية، وهو مبدأ التمايزية أو التفاضلية على أساس مصدر الدخل والظروف الاقتصادية والاجتماعية للمكلفين، فمثلاً يجب عدم المساواة في فرض الضريبة بين الدخل المتأتي من الأنشطة الزراعية ذات القيمة المضافة العالية للأسر والاقتصاد الكلي في دول العالم النامية، وذلك المتأتي من أنشطة اقتصادية ذات قيمة مضافة منخفضة مثل صفقات الأراضي وعمليات المتاجرة والمضاربة في أسواق المال. كما أن الضريبة يجب أن تمايز بين ظروف المكلفين من حيث حاجاتهم للتعليم والرعاية الصحية. وتنطبق التمايزية أيضاً على ضرائب التجارة والاستهلاك بحيث تخضع السلع والخدمات لنسب مختلفة تبعاً لأهميتها في سلة المستهلك، فالسلع الأساسية التي يستهلكها كل الناس تخضع لنسبة أقل من تلك الكمالية التي يستهلكها الأغنياء بشكل أكبر نسبياً.

وحتى يحقق نظام ضريبة الدخل أهدافه بأبعاده الثلاثة: المالية والاقتصادية والاجتماعية، لا بد من أخذ المبادئ الآتية في الاعتبار (خرابشة، ١٩٩٦):

١. تطبيق مبدأ التصاعد الضريبي وذلك من أجل:
 - منع تركيز الثروة في أيدي قلة من المكتسبين لها وضرورة إعادة توزيعها لتستفيد منها فئات المجتمع كافة.
 - فرض التصاعد حسب سهولة اكتساب الدخل.
 - تشجيع إقامة الشركات المساهمة العامة والمنشآت الصغيرة والمتوسطة.
٢. وضع معدلات وشرائح عادلة تتناسب وقدرة المكلف بعد دراسة الطاقة الضريبية والعبء الضريبي.
٣. إيجاد مناخ استثماري ملائم ومستقر لتشجيع وتحفيز الاستثمار المحلي والخارجي وخصوصاً في القطاعات الإنتاجية الحقيقية مثل الزراعة والصناعة.

٩٨ مذكرة مناقشات خبراء صندوق النقد الدولي، العدالة الضريبية في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ٢٠١٥.

٩٩ مكتب موازنة الكونغرس الأميركي

<http://www.alhayat.com/Articles/5826229>

٤. تنمية المدخرات الوطنية بما يلبي حاجات الاستثمار.

٥. تحفيز التصدير السلعي والخدماتي.

ويجب أن لا تقاس فاعلية إدارة الإيرادات العامة فقط بالتزايد في حجمها، بل كذلك في مدى كونها تنفيذاً لخطة مدروسة وواضحة تربط مؤشرات الإيرادات بالمؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الكلية. والأهم من ذلك، مدى تأثير هذه الإيرادات وهيكلها على العدالة الاجتماعية ومستويات الرفاه العام. فقد تستطيع الإدارات السيئة أو الضعيفة جمع كميات أكبر من الإيرادات العامة، ولكن بالتركيز على القطاعات الاقتصادية الضعيفة والفئات الاجتماعية المهمشة والتي يسهل فرض الضرائب عليها مثل العمال والموظفين في القطاعين العام والخاص، والذي يطلق عليه مصطلح "خضم المصدر".

وفي هذه الحالة قد يكون العبء والجهد الضريبي متماثلين مع الطاقة الضريبية للاقتصاد المحلي، ولكن من ناحية ثانية وأهم فإنه لن يكون موزعاً بعدالة بين المكلفين. وبمعنى آخر فإن النسبة الأكبر من هذا العبء قد تتحمله فئة دون أخرى من المجتمع، وقد لا تكون هذه الفئة هي الأوفر حظاً. فجزء من المكلفين قد يتحملون عبئاً ضريبياً أكبر من حصتهم العادلة، وبالمقابل فإن الجزء الآخر من المكلفين يتحملون عبئاً ضريبياً أقل مما يتوجب عليهم تحمله. وإذا حصل ذلك فإن مبدأ العدالة الاقتصادية والاجتماعية الذي هو أحد أهم مرتكزات النظام الضريبي ينتفي.

وعليه، فإن معظم النظريات والتطبيقات الاقتصادية المعاصرة تعطي التشريعات والسياسات والإجراءات الضريبية أهمية بالغة في إطار الجهود التي تبذلها الحكومات لتوفير البيئة المحفزة للنشاط الاستثماري الخاص في الاقتصاد ولإحداث مستوى مقبول من التنمية الشاملة والمستدامة المستندة إلى مبدأ العدالة في توزيع الثروة والدخل. ويحتل النظام الضريبي صميم العقد الاجتماعي، ويمثل أداة قوية للحد من التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية من خلال توفير الخدمات الاجتماعية، وتأمين فرص عادلة اقتصادياً من خلال الإنفاق العام، وتوفير الضرائب موارد مالية تدعم خزينة الدولة، التي تستفيد بدورها من العائدات الضريبية لتنفيذ المشاريع التنموية والاجتماعية وتأمين الخدمات العامة للمواطنين. وهكذا، يساهم المواطنون في النفقات الحكومية كل بحسب قدرته النسبية، من خلال تقديم نسبة من المدخول الذي يجنونه، تحت رعاية الحكومة وحمايتها.

إن التزام المواطن بدفع الضرائب مرتبط بشكل كبير بثلاثة محاور رئيسية: المحور الأول يتمثل في فهم المواطن للأنظمة والقوانين الضريبية بسبب بساطته. أما المحور الثاني فيتعلق بمدى عدالة هذا النظام أو القانون من وجهة نظر المواطن نفسه. ويرتبط المحور الثالث بمدى ملاحظة المواطن جدوى دفع الضرائب، من خدمات عامة تمس حياته أو فعالية الحكومة في استخدام هذه الضرائب بشكل كفؤ يؤثر على الرفاه بشكل عام، ومدى إحساسه بالمواطنه والثقة بنزاهة وكفاءة الحكومة.

٢.١ العدالة الضريبية: المفهوم والمقياس والشروط

إن العدالة تعبير عن حالة معنوية، أي ليس لها مدلول مطلق. فهي ليست شيئاً مادياً يمكن لأي شخص قياسه أو حسابه مثل متغيرات أخرى. وبصورة عامة فإن العدالة الضريبية هي صفة تميز الضريبة وتتجمع تلك الصفة عن طريق عدد من الوسائل التي تؤثر في الضريبة فتجعل المكلف يتقبل دفعها عن طيب خاطر نسبياً. والمكلف لا يرتضى دفع الضريبة مختاراً إلا إذا أيقن أنه يسهم في تغطية النفقات العامة للدولة بنصيب يتناسب مع نصيب كل فرد تبعاً لدخله. وبهذا فإن العدالة الضريبية ترتبط مع مبدأ القدرة على الدفع.

أما أركان العدالة الضريبية فتتمثل في: المساواة أمام الضرائب وعمومية الضرائب وشخصتها. فالبنسبة للركن الأول للعدالة الضريبية (المساواة أمام الضرائب) فهو يعني تطبيق مبدأ المساواة أمام القانون، أي أن يكون جميع الأفراد متساوون في المعاملة أمام القانون بدون أية تفرقة أو تمييز على أساس الطبقات أو الدين أو العرق... الخ. وبهذا فإن المساواة أمام الضرائب تشمل تساوي الأفراد أمام أعباء الضرائب. وهناك نظريات عديدة ارتبطت بهذا الموضوع مثل نظرية المساواة في التضحية ونظرية الحد الأدنى للتضحية. فضلاً عن المقدرة التكاليفية. أما الركن الثاني للعدالة الضريبية (عمومية الضرائب) فهو يعني أن الضرائب يجب أن تفرض على جميع الدخول والثروات في أي مجتمع من دون أن يكون هناك أي إعفاء من الضرائب من دون مسوغ قانوني. أما الركن الثالث للعدالة الضريبية (شخصانية الضريبة) فالفكر المالي يُجمع على أن إحدى وسائل تحقيق العدالة في توزيع الأعباء الضريبية بين المكلفين هو توفر الشخصانية في الضريبة، والضرائب الشخصية هي الضريبة التي تراعي حالة المكلف الشخصية ومركزه المالي، فتفرق في التعامل بين الأغنياء والفقراء على الرغم من تساويهما في الدخل على سبيل المثال. فالضرائب تعمل على تخفيف العبء الضريبي على العوائل ذات عدد الأفراد الكبير وإعفاء بعض المؤسسات والهيئات التي تقدم خدمات اجتماعية، هذا بالإضافة إلى فرض ضرائب عالية على بعض السلع الكمالية أو تلك التي تسبب أثاراً اجتماعية ضارة مثل المشروبات الروحية والسجائر.

ويمكن توضيح العدالة الضريبية عن طريق التفرقة بين كل من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة. فيمكن اعتبار الضرائب المباشرة أنها تحقق العدالة لأنها تزداد بمعدل متناسق مع تزايد الدخل، والضرائب التصاعدية تكون أكثر عدالة نظراً لكون المقدرة التكاليفية لكل شخص تتأثر بحجم دخله أو ثروته. فتكون المقدرة التكاليفية أكبر لأصحاب الدخل والثروات الكبيرة من أصحاب الدخل والثروات الصغيرة. ويجب أن يؤخذ مقدار الدخل أو الثروة في الاعتبار عند فرض ضريبة، إذ تزداد نسبة الضريبة نتيجة لزيادة أي منهما. بعبارة أخرى، إن الضريبة التصاعدية هي الضريبة الوحيدة التي يمكن أن تتحقق بواسطتها العدالة في توزيع الأعباء على المكلفين. في حين نجد أن الضرائب غير المباشرة لا تحقق العدالة، إلا إذا بُنيت على أساس التمييز في نسبها بين السلع والخدمات، لأنها تُفرض على السلع المستهلكة، وبالتالي فإن عبء هذه الضرائب لا يتوزع تبعاً لقدرة المكلف، وذلك لعدم وجود تناسب بين مقدار ما يدفعه المكلف وبين مقدار دخله، فكلما انخفض الدخل ازداد عبء هذه الضرائب والعكس صحيح. فيكون عبؤها أكبر على الطبقات الفقيرة لذلك تسمى أحياناً بالضرائب اللاديمقراطية.

وهنا يجب أن نشير إلى العلاقة بين العدالة الضريبية والعدالة الاجتماعية، فالعدالة الضريبية تتحقق إذا خضع جميع المكلفين من هم في مركز اقتصادي واحد إلى عبء ضريبي متساوٍ. الأمر الذي يجعلهم يشعرون بعدالة الضريبة وتقبل دفعها عن طيب خاطر نسبياً. فالأغنياء يتحملون عبئاً ضريبياً أكثر من الفقراء. في المقابل تتحقق العدالة الاجتماعية عن طريق الدور الذي تلعبه السياسية الضريبية في العمل على الحد من الفوارق والاختلافات على النواحي الاقتصادية والاجتماعية كافة لأفراد المجتمع. فعن طريق الضرائب يتم توزيع الدخل بين الأغنياء والفقراء وذلك باستقطاع جزء من الثروات والدخول المرتفعة وإعادة توزيعها على الفقراء بصورة الخدمات التي تقدمها الدولة لهم كالإعانات الاجتماعية للعاطلين عن العمل وكبار السن.

خلاصة القول: يمكن للضريبة أن تحقق العدالة الاجتماعية إذا تم اتباع نظام ضريبي تصاعدي وتفاضلي يعمل على فرض الضرائب بحسب قدرة المكلفين وإيراعي ظروفهم المعيشية ويميز بين السلع الأساسية والكمالية، ما يقلل الشعور بالظلم، وبالتالي يساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية ويزيد من رفاهية المجتمع.

٢,٢ متى تتحقق العدالة الضريبية؟

تضطلع الضرائب بدور مهم في تحقيق العدالة. ففي معظم دول العالم، ركزت الإصلاحات المالية في معظم الدول في السنوات الأخيرة بشكل أساسي على سياسة الإنفاق العام مع إغفال للسياسة الضريبية. ولم تحقق هذه الإصلاحات الأهداف التنموية المنشودة بشكل مرضٍ، ما أبرز الحاجة إلى إصلاح شمولي أكثر فعالية يستجيب للعدالة في توزيع الدخل والثروة. وهذا يؤشر إلى أهمية إصلاح السياسة الضريبية أيضاً. على سبيل المثال، شجع صندوق النقد الدولي على إصلاح الدعم في دول العالم النامية ومنها العربية والمقترن مع تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي، ما قد يكون عمل على تحقيق وفورات في المالية العامة، ولكنها قلصت الدعم المقدم للأسر الفقيرة، وبالتالي أضرت بالعدالة والتوجه الاجتماعي للنفقات العامة. وتساهم الضرائب (من عدمها) بشكل أهم في تحديد العلاقة بين المواطن والدولة من حيث المساواة في المعاملة، وتقاسم الأعباء، والفرص الاقتصادية بعدالة. فإصلاح سياسة الإنفاق العام وحدها لا تكفي لتحسين العدالة بل قد تضر بها، والمطلوب هو إصلاح السياسة الضريبية أيضاً.

إن العدالة ما هي إلا نتيجة جزئية للنظم الضريبية الجيدة. فالجهود الرامية إلى تحقيق العدالة الضريبية ينبغي أن تكون متسقة مع رؤية أوسع لدور المالية العامة للدولة، وأن تشمل الإيرادات والنفقات على حد سواء. كذلك يتعين على الإصلاحات الرامية إلى تحقيق العدالة ألا تغفل التعقيد الذي ينطوي عليه تحديد مستوى وهيكل الضرائب المناسب لكل بلد على حدة، وهي عملية تعتمد على السياق الاقتصادي والاجتماعي وظروف الاقتصاد الكلي لكل بلد على حدة.

وقد أشارت مذكرة مناقشات صندوق النقد الدولي لعام ٢٠١٥ حول العدالة الضريبية إلى عدد من الشروط التي يجب أن تتوفر لتحقيق هذه العدالة وهي:

– كفاية الإيرادات الضريبية المحصلة مقارنة بحجم النفقات العامة والطاقة الضريبية المعيارية للاقتصاد، مع مراعاة التوزيع المتكافئ لهذه الإيرادات بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

– توزيع العبء الضريبي على المكلفين بشكل يتناسب مع مستوى الدخل والثروة والظروف الاقتصادية والاجتماعية، أي مراعاة التصاعدية والتفاضلية في النظام الضريبي.

– الشمولية في العبء الضريبي بحيث يدفع جميع المكلفين من دون استثناء ما يترتب عليهم من التزامات مالية، وهذا يعني توسيع القاعدة الضريبية (التوسع الأفقي) بدلاً من التوسع العمودي، ويعني أيضاً الحد من التهرب والتجنب الضريبي.

– تنفيذ السياسة والإجراءات الضريبية بكفاءة وفعالية وعلى أساس من المساواة أمام القانون دونما محاباة أو محسوبية أو فساد وعلى أسس من الشفافية والمساءلة.

وفي الاتجاه نفسه، قامت منظمة OXFAM العالمية وبالتعاون مع شبكة إفريقيا للعدالة الضريبية على تطوير إطار بحثي موحد لاحتساب مؤشر العدالة الضريبية ورصد التغييرات التي تطرأ عليه من سنة إلى أخرى. وشمل هذا الإطار العناصر الأساسية الآتية:

– وصف تحليلي للنظام الضريبي السائد في الدولة.

– كيفية توزيع العبء الضريبي على المكلفين (أفراد وشركات، ضرائب مباشرة وغير مباشرة) ومدى تصاعدية وتفاضلية هذا النظام.

– كفاية التحصيلات الضريبية من حيث الحجم والشمولية والتهرب الضريبي.

– فعالية وكفاءة إدارة هذا النظام ومدى توفر أسس الشفافية والمساءلة في إدارته.

– حجم وتوزيع الإنفاق العام وتحديد مدى استجابته لأولويات التنمية واحتياجات الفئات الضعيفة في المجتمع من خدمات أساسية وفرص اقتصادية وحماية اجتماعية.

ويبدو أن هناك تقاطعات كبيرة بين مؤشرات العدالة الضريبية التي وردت في وثيقة صندوق النقد الدولي ومنظمة أوكسفام، باستثناء إضافة الأخيرة لبند يتعلق بالإنفاق العام. ولأغراض هذه الدراسة، فسيتم استخدام نموذج أوكسفام في تحليل وتقييم النظم الضريبية في الدول العربية المستهدفة من منظور العدالة الاقتصادية والاجتماعية.

٣. ملامح وخصائص النظم الضريبية في الدول العربية المستهدفة

نعرض في هذا الجزء من الدراسة أبرز خصائص النظم الضريبية في الدول المشمولة في الدراسة، مع إظهار التشابهات والتباينات في ما بينها. كما تتم الإشارة المبدئية حيث كان ذلك ضرورياً لعلاقة هذه الخصائص بالعدالة. وقد جرت الاستفادة من مصادر مختلفة في الحصول على البيانات الإحصائية التي تدعم الاستنتاجات لتوصيف هذه النظم. ومن هذه المصادر تقارير صندوق النقد الدولي وصندوق النقد العربي والإسكوا والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لسنوات مختلفة والدراسات السابقة لشبكة المنظمات غير الحكومية للتنمية ومن ضمنها التقارير الوطنية الحديثة لهذه الدول التي جرى إعدادها كأوراق مرجعية لهذه الدراسة.

– تتميز غالبية النظم الضريبية في هذه الدول بمصادر مستقرة ومتنوعة من الإيرادات، ولكن بمستويات أقل مما هي عليه في سائر بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. علاوة على ذلك، فإن النظم الضريبية تعاني من تدني منسوب التصاعدية، ولا تدعم تكافؤ الفرص بين الشركات، كما أنها معقدة للغاية، ما يجعل الإدارة الضريبية أكثر صعوبة، وغالباً ما يؤدي تعدد الإعفاءات الضريبية ومعدلات الضريبة إلى الحد من العدالة في إدارة هذه النظم. كما أن تركيز الضرائب على الدخل الشخصي وضرائب التجارة تؤدي إلى الحد من قدرتها على إعادة توزيع الدخل، في حين لا تقوم ضرائب الثروة، مثل ضرائب الممتلكات، إلا بدور محدود في حشد الموارد المالية لهذه الدول.

– الإيرادات الضريبية في هذه الدول تبلغ بالمتوسط حوالي ١٣٪ من إجمالي الناتج المحلي في الأعوام ٢٠١٣-٢٠١٦. وكان أعلاها في فلسطين حيث بلغت هذه النسبة ٢٣٪ وأدناها في مصر ١١٪. أما في الأردن ولبنان فتبلغ النسبة حوالي ١٥٪، وهي بذلك أقل من المتوسط البالغ ١٧٪ في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية الأخرى. وهذا يؤشر إلى الإخلال بأساس كفاية الضرائب، وإلى أن الجهد والعبء الضريبي أقل من الطاقة الضريبية الكامنة أو الممكنة لاقتصاديات هذه الدول. علاوة على ذلك، شهدت تلك الإيرادات تقلباً حول ذلك المستوى منذ عام ١٩٩٠ في حين اتخذت اتجاهها صعودياً واضحاً في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية الأخرى.

– تتشابه هذه الدول في نسبة مساهمة الإيرادات الضريبية في تمويل النفقات العامة في الموازنة بحيث تبلغ حوالي ٧٠٪، أما مساهمة الإيرادات الأخرى غير الضريبية سواء من الاستثمارات العامة أو الموارد الطبيعية أو رسوم الخدمات فهي محدودة ولا تتعدى ٥٪ في الأردن وفلسطين، بينما ترتفع في مصر ولبنان إلى حوالي ٨٪. أما باقي النفقات العامة (العجز في الموازنة) فيتم تمويله إما من خلال المساعدات الخارجية أو من خلال الاقتراض المحلي والخارجي (الدين العام). وهذا ما يفسر الارتفاع المتزايد في حجم الدين العام المتراكم على هذه الدول وارتفاع تكاليف خدمته من سنة إلى أخرى. وكنتيجة لانخفاض العوائد وزيادة الإنفاق، ارتفع عجز الموازنة في معظم الدول العربية. وبالتالي ارتفع إجمالي مبلغ الدين العام المستحق (الداخلي والخارجي على حد سواء) في كل الدول العربية بنسبة ١٤,٢٪ في عام ٢٠١٤ تقريباً عن مستواه السابق في عام ٢٠١٢، أي ما يعادل (٩٠,٦ مليار دولار أمريكي) بعد أن كانت ٥١,٦ مليار دولار أمريكي في ٢٠١٢. وهكذا ازداد الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من ٤٨٪ في ٢٠١٢ إلى ٥٢,٢٪ في ٢٠١٤ (صندوق النقد العربي – التقرير الموحد، ٢٠١٥). ويمثل ارتفاع حجم الدين العام وكلفة خدمته في معظم الدول العربية واحداً من أهم التحديات التي تواجهنا والتي تقف عقبة في طريق تحقيق مستوى مقبول من التنمية المستدامة والعدالة. كما أن هذا الدين ستتحمل أعباءه الأجيال المستقبلية وسيضر بفرصها في النمو والتطور وصولاً إلى حياة كريمة وعادلة. أما في الدول الأربع المبحوثة على وجه الخصوص، يبلغ متوسط نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي في هذه الدول الأربع أكثر من ١٠٠٪، مع وجود تباين في هذه النسبة بين الدول، حيث يبلغ أعلاها في لبنان (أكثر من ١٨٠٪) وأقلها في فلسطين، ربما بسبب حادثة نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية وكبر حجم المساعدات الخارجية التي تلقاها (٤٠٪). أما في الأردن فتبلغ هذه النسبة ١٠٠٪ تقريباً، ونسبة مماثلة في مصر. ووقعت هذه الدول في ما يُعرف بـ"مصيدة الدين" (Debt Trap)، وهي الحالة التي لا تستطيع معها الدولة أن تجد حلولاً لتفاقم الدين العام وتكاليفه، وتضطر إلى أن تستمر في الاقتراض لتمويل العجز في موازنتها لأن الأموال المقترضة أصلاً لم يتم توظيفها في مشاريع تنموية مستدامة تدر إيرادات إضافية تزيد أعباء الدين نفسه.

– هيمنة الضرائب غير المباشرة على الإيرادات في جميع هذه الدول. تمثل الضرائب على التجارة المحلية للسلع والخدمات (غير المباشرة على الاستهلاك)، والتي تتألف من ضريبة القيمة المضافة وضرائب المكوس وضرائب المشتريات، أوسع مصادر الإيرادات الضريبية، حيث تبلغ بالمتوسط حوالي ٦٥٪ من الإيرادات الضريبية، وذلك تماشياً مع متوسط بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وتحقق هذه الضرائب إيرادات تبلغ في أقل مستوياتها ٥٠٪ من إجمالي الإيرادات في مصر وفي أعلى مستوياتها ٩٠٪ في فلسطين وفي الأردن ٧٠٪. أما في لبنان فتبلغ النسبة ٦٥٪. وبانت الضريبة على القيمة المضافة المساهم الأكبر في إيرادات هذه الدول. بالنسبة للبنان، على عكس دول كثيرة، فإن ضريبة القيمة المضافة تُفرض بنسبة موحدة عند ١٠٪ في المئة تنقل إلى المستهلك، مع بعض الاستثناءات تشمل على سبيل الذكر لا الحصر المواد الغذائية الأساسية والتعليم بالإضافة إلى بعض الكماليات منذ فرضها سنة ٢٠٠٢. وفي فلسطين فإن نسبة هذه الضريبة الموحدة على جميع السلع والخدمات بدون استثناء فتبلغ ١٦٪. وفي مصر صدر قانون جديد لضريبة القيمة المضافة من قبل أول برلمان منتخب بعد ٣٠ يونيو ٢٠١٣، في سبتمبر ٢٠١٦، والذي رفع من النسبة العامة للضريبة من ١٠٪ إلى ١٣٪ على أن تزيد إلى ١٤٪ في ٢٠١٧-٢٠١٨. أما في الأردن فتطبق ضريبة المبيعات بنسبة موحدة على جميع السلع.

وضرائب المشتريات والمكوس هي سيئة التصميم ولا تستهدف العدالة وتوفر إيرادات محدودة. فهذه الضرائب في الدول الأربع ترد إيرادات أقل مقارنة ببلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، ولا تستهدف تحديداً السلع والخدمات التي تستهلكها الأسر المعيشية ذات الدخل المرتفع. بل على العكس، فإنها تستهدف سلعاً يستهلكها جميع المواطنين مثل المحروقات والتبغ والسيارات والمشروبات الروحية. ففي فلسطين مثلاً، تُفرض ضرائب المكوس والمشتريات بنسب عالية جداً وموحدة على المحروقات والسيارات بدون أي اعتبار للعدالة.

– الضرائب على التجارة الدولية لها هيكل متفاوت للتعرفة الجمركية. بسبب تحرير التجارة وانضمام هذه الدول إلى منظمة التجارة العالمية، تراجعت نسبة الرسوم الجمركية في إجمالي الإيرادات الضريبية بشكل حاد وتدرجي في العقدين الماضيين. وترتب على تحرير التجارة انخفاض مستويات التعرفة الجمركية، وتراجع أسعار مدخلات الإنتاج المستوردة، وتوسيع أسواق التصدير. ومع ذلك، فإن التعريفات المتعددة وأحياناً ارتفاع معدلات الدولة الأولى بالرعاية) وهو المعدل الأدنى الذي يتحمله الشركاء التجاريون الذي يتلقون معاملة تفضيلية) والإعفاءات والامتيازات الجمركية الأخرى تشكل أرضية غير متكافئة للتنافس بين الشركات في المنطقة، وتضعف فعالية الاتفاقات التجارية الدولية، وتقوض الإيرادات المشتقة من الواردات.

وتبلغ نسبة الإيرادات الجمركية من الناتج المحلي لهذه الدول بالمتوسط أقل من ٢٪ وأقل من ٨٪ من الإيرادات الضريبية. في لبنان أكثر من ٨٤ في المئة من السلع تتراوح نسبة الرسوم الجمركية المفروضة عليها بين ٠.٠٠٠ و٠.٠٠٠ في المئة وهذه النسبة هي الأدنى في المنطقة (ديسوس وغالب ٢٠٠٦). كما تفرض ضريبة نوعية على عدد من الوحدات المستوردة ووزنها أو حجمها وليس على أسعارها أو قيمتها. (عواد ٢٠٠٢). يضاف إلى كل ذلك أن لبنان وقّع على اتفاقات تجارية متعددة إن كانت ثنائية أو متعددة الأطراف توفر معاملة وإعفاءات خاصة لبعض السلع المستوردة أو من أجل تفادي الضرائب المضاعفة على سلع معينة. ولم تعد تشكل هذه الضرائب أكثر من ٤٪ من الإيرادات الضريبية في مصر في السنوات الأخيرة منخفضة من مستويات قياسية (٢٥٪) في بداية الألفية الثالثة. ولا تختلف هذه النسبة كثيراً في لبنان والأردن وفلسطين.

وحيث إن الضرائب غير المباشرة تدفع من قبل الفقير والغني بنفس القيمة عند الاستهلاك، وهي في جميع الدول المشمولة في الدراسة مفروضة على معظم السلع، إذا ما استثنينا مصر لوجود شريحة ضريبية منخفضة على المواد الأساسية. وبالتالي فإن الفقراء وذوي الدخل المحدود يدفعون ضرائب عالية عند استهلاك المواد الغذائية وغيرها من السلع الضرورية للحياة، وهذا يثير شكوكاً كبيرة حول عدالة الأنظمة الضريبية المطبقة في هذه الدول.

– وعلى غرار بلدان الأسواق الناشئة والنامية، يبلغ متوسط مساهمة ضرائب دخل الشركات والأفراد في دول الدراسة بحوالي ثلث الإيرادات الضريبية. والجزء الأكبر من ضرائب الدخل يأتي من الأفراد العاملين بأجر (من المصدر) وليس من الشركات. والمساهمة الأكبر لضرائب الدخل في مصر حيث تصل إلى حوالي النصف والرابع في لبنان وحوالي ١٥٪ في الأردن وبنسبة أقل بكثير في فلسطين حيث تبلغ ٨٪ فقط.

– تدر الضرائب على الدخل الشخصي إيرادات أقل مقارنة ببلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية، وغالباً ما لا تكون تصاعدياً بدرجة كبيرة:

١. المعدل الأعلى للضريبة على الدخل الشخصي في جميع الدول الأربع أقل من متوسط المعدل الأعلى في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وإلى جانب انخفاض المعدلات العليا للضريبة، يؤدي ارتفاع مستويات الدخل الحدية للتكليف الضريبي بشكل بالغ بالنسبة للشرائح العليا إلى استبعاد نسبة كبيرة من الأسر الميسورة. فأعلى شريحة لضريبة الدخل في مصر يبلغ معدلها ٢٥٪ يدفعها فقط هؤلاء الذين يكسبون ما لا يقل عن عشرة أضعاف متوسط دخل الفرد. وبالمثل، أضاف قانون ضريبة الدخل الأردني الذي تم اعتماده مؤخراً شريحة ثالثة يبلغ معدلها الضريبي ٢٠٪ تستهدف أولئك الذين يكسبون سبعة أضعاف دخل الفرد. أما في فلسطين فتم تخفيض أعلى معدل ضريبة من ٢٠٪ إلى ١٥٪ في التعديل الأخير لقانون ضريبة الدخل وبتطبيق ثلاث شرائح ضريبية فقط (٥ و ١٠ و ١٥٪). وفي لبنان فأعلى نسبة ضريبة هي أيضاً ٢١٪ وبتطبيق ٥ شرائح (تتراوح بين ٤ و ٢١٪). وفي ضوء تحليل قانون الضريبة الأردني، نجد أن الشرائح المعتمدة لتصاعدية الالتزام الضريبي محدودة، ومحصورة في ثلاث شرائح متقاربة تمثلت في: ٧٪ لأول عشرة آلاف دينار و ١٤٪ للعشرة آلاف دينار التالية وما زاد عن ذلك ٢٠٪.
 ٢. الحد الأدنى للدخل الشخصي المعفى من الضريبة سنوياً في لبنان ومصر هو أقل بكثير من متوسط الأجر ومن خط الفقر الوطني، ويقترب منهما في فلسطين، ولكنه أعلى بكثير منهما في الأردن. ففي الأردن يبلغ هذا الحد ٢٤٠٠٠ دينار سنوياً، وهذا يشكل ٣ أضعاف الحد الأدنى في فلسطين (٣٦٠٠٠ شيكل إسرائيلي سنوياً، أي ما يعادل ٧٥٠٠ دينار) التي تتماثل فيها تكاليف المعيشة إلى حد كبير. أما في مصر فلا يزيد هذا الحد عن ١٢٠٠٠ جنيه سنوياً، أي أقل من ٧٠٠ دولار. وكلما انخفض الحد الأدنى للدخل المعفى من الضريبة، كلما زادت القاعدة الضريبية وبالتالي الإيرادات المتحصلة من ضرائب الدخل الشخصي. وهذا ما يفسر ارتفاع مساهمة هذا النوع من الضرائب في الإيرادات الضريبية في مصر مقارنة بالدول الأخرى. وبالمقابل فإن ذلك يؤدي إلى الإضرار بالعدالة الضريبية. كما أن الحد الأدنى للدخل غير الخاضع للضريبة في هذه الدول هو موحد لجميع المكلفين بدون اعتبار للفروقات في خصائصهم الديموغرافية وحاجاتهم الخاصة.
 ٣. لا تتضمن القاعدة الضريبية في الأردن وفلسطين من غير الأجور مثل الأرباح الرأسمالية وتوزيعات الأرباح على الأسهم والفوائد البنكية والصفقات العقارية، والتي تعود بالنفع بشكل غير متناسب على الأغنياء. أما في مصر فقد فرضت مؤخراً ضريبة على أرباح المتاجرة في الأسهم بنسبة ١٠٪، وفي لبنان فإن هذه الأرباح تخضع للضريبة بنسبة موحدة وهي ١٠٪. وفي لبنان تخضع الفوائد المصرفية لضريبة بنسبة ٥٪، بخلاف الدول الثلاث الأخرى. أما أرباح الصفقات العقارية فلا تخضع للضرائب في جميع هذه الدول.
 ٤. تدني الامتثال الضريبي، وهو ما يرجع جزئياً إلى كبر حجم الاقتصاد غير الرسمي وانتشار المدفوعات النقدية لجزء من الرواتب. وتحول ضعف القدرات الفنية والمؤسسية دون التحقق من الدخل الحقيقي الخاضع للضريبة. كما تتسم القاعدة الضريبية بعدم الشمولية نظراً لبقاء جزء مهم من المكلفين أصحاب المهن الحرة خارج المتابعة والملاحقة الضريبية. ويؤدي انتشار الخصومات والتنازلات الضريبية وتعقدتها إلى تسهيل التحايل الضريبي. ومن شأن النظم الضريبية الجزافية والتي تستند إلى تقديرات مأموري الضرائب تسهيل التهرب الضريبي إذا لم تطبق بصرامة.
- تُطبَّق ضرائب دخل الشركات بمعدلات معتدلة نسبياً، ولكنها تعاني من تعدد معدلات الضريبة واتساع نطاق النفقات الضريبية. فعلى مدى العقدين الماضيين، تراجعت المعدلات القياسية لضريبة دخل الشركات في جميع الدول الأربع (Mansour, ٢٠١٥)، وهي حالياً مماثلة لمعدلات ضريبة دخل الشركات المطبقة في بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وفي حين أن هذا الانخفاض ربما أدى إلى تحسين التنافسية وتوسيع القاعدة الضريبية، إلا أن القطاعات الاقتصادية المختلفة تخضع للضريبة بمعدلات متفاوتة وتستفيد من إعفاءات عديدة. فتبلغ نسبة ضريبة دخل الشركات بحدها الأعلى في معظم القطاعات على النحو الآتي: الأردن ٣٥٪، مصر ٢٥٪، لبنان وفلسطين ١٥٪. وهذه النسب تتماثل مع أعلى معدل ضريبة دخل شخصي في كل من مصر وفلسطين، ولكنها أعلى في الأردن وأقل في لبنان. وتفرض بعض هذه الدول معدلات ضرائب أعلى من بعض الشركات ذات الامتياز مثل شركات الاتصالات وعلى البنوك، كما هو الحال في فلسطين بحيث ترتفع هذه النسبة إلى ٢٠٪ بدلا من ١٥٪. وفي الأردن تخضع أرباح الشركات العاملة في قطاع الصناعة للضريبة بنسبة ١٤٪، وفي قطاع الاتصالات وتوليد الكهرباء وشركات التعدين الأساسية وشركات التأمين والوساطة المالية والشركات المالية والأشخاص الاعتباريين الذين يمارسون أنشطة التأجير التمويلي ٢٤٪، وقطاع البنوك ٣٥٪، و ٢٠٪ لجميع الأشخاص الاعتباريين من الأنشطة الأخرى (تجارية، خدماتية، مهنية... الخ). وفي لبنان ومصر فإن أرباح جميع الشركات من دون تمييز تخضع لنسبة ضريبة موحدة مقدارها ١٥٪ و ٢٥٪ على التوالي.

ويتضح أن النظام الضريبي في هذه الدول يحابي الشركات ليس فقط لأنه يفرض عليها معدلات متماثلة إلى حد بعيد مع الأفراد، بل أيضاً لأن هذه الشركات تتمتع بإعفاءات ضريبية واسعة ولسنوات عديدة حسب قوانين تشجيع الاستثمار ولأنها أيضاً تُمنح تنزيلات كبيرة من دخولها مقابل نفقاتها. كما أن هذه الشركات تملك قدرة أكبر على إدارة ملفاتها الضريبية من الأفراد وتتمتع بصلات قوية مع دوائر السلطة السياسية تفيدها في تجنب دفع الضرائب الحقيقية والعدالة وربما تفيدها أحياناً في التهرب من دفعها. ولهذه الأسباب مجتمعة بقيت مساهمة ضريبة دخل الشركات في إجمالي ضرائب الدخل متواضعة في الدول الأربع.

– وتسهم ضرائب الممتلكات حالياً بدور بسيط في الدول الأربع، فهذه الضرائب توجد في فلسطين ولبنان والأردن ولكن لا توجد في مصر، وتدر إيرادات أقل بكثير في العادة من متوسط بلدان الأسواق الصاعدة والبلدان النامية. وفي حين أن ضرائب الممتلكات لا تزال غير مستغلة إلى حد كبير على مستوى العالم (OECD, 2011)، فإنها مع ذلك توفر إمكانات كبيرة، لاسيما في البلدان التي تتركز فيها الثروة في القطاع العقاري كما هو الحال في المنطقة العربية. كما يكون من الأصعب التهرب من هذه الضرائب بالنظر إلى عدم قدرة القاعدة الضريبية على التنقل. ومع ذلك، فإن تطبيق هذه الضرائب يتطلب استثمارات كبيرة في إنشاء سجلات عقارية شاملة وغير ذلك من البنية التحتية الإدارية. وتدني أو غياب هذا النوع من الضرائب لا شك يُفيد الأغنياء الذين هم غالباً من يملك العقارات وينتفعون من دخولها الكبيرة.

حالة لبنان الاستثنائية: تفرض هذه الضريبة على أسهم ملكية العقار وعلى الإيرادات الناتجة منها. الأولي بمعدل ضريبي موحد بنسبة ٤ في المئة أما الثانية فتصاعدية وتتراوح بين ٤ و ١٤ في المئة وفقاً له شرائح من الإيرادات. النوع الثاني من الضرائب يفرض حين يتم تأجير أو استثمار الملكية وتشمل الملكية المبنى الأساسي وكل توابعه كما هو مذكور في القانون الصادر سنة ١٩٦٢. لا تفرض الضريبة حين يكون العقار فارغاً إما من مالكه وإما من أي مستأجر.

– تعاني هذه الدول الأربع من مشكلة التهرب والتجنب الضريبي. يعتبر التهرب الضريبي بأشكاله المختلفة واحداً من أكثر الإشكاليات التي تواجه الحكومات محل الدراسة سواء في فلسطين أو لبنان والأردن ومصر، وبالعادة يجري التهرب الضريبي من ذوي الدخل العالية والشركات. وتقل هذه النسبة بين محدودي الدخل بحكم أن دخلهم بالإجمال خاضع للاقتطاع الضريبي من المصدر، أو من خلال دفع الضرائب غير المباشرة على الاستهلاك. يعود حجم التهرب الضريبي إلى غياب الآليات القانونية الواضحة، وسلاسة وعدالة النظام الضريبي، وهشاشة العمل المؤسسي والرقابي في ظل غياب الديمقراطية، وكذلك وجود قوانين تسهل أحياناً عملية التهرب، وتحديد تلك المتعلقة بالاستثمار الأجنبي. هذا إضافة إلى أن معظم الإنفاق الضريبي لا يشعر به المواطن وذلك لاضطرار الحكومات إلى استخدام الجزء الأكبر من تلك الضرائب لتغطية موازنة الرواتب والنفقات التشغيلية الكبيرة للبيروقراطية الحكومية الضخمة، وعدم تطبيق قانون ضريبي يعكس العدالة بين المواطنين من الناحية الاقتصادية، وقد يكون ذلك من أهم عوامل التهرب الضريبي. وبهذا الصدد أعلن رئيس مصلحة الضرائب (المصري)، أن النظام الجبائي الحالي، غير عادل ويجامل الأغنياء، ويساعد على التهرب الضريبي، ولا يعطي الفقراء حقوقهم، ثم اقترح إقرار نظام ضرائب تصاعدية، لكي لا تتحمل الفئات الوسطى القسط الأكبر من نتاج موارد الضرائب.

يعرّف التهرب الضريبي بأنه محاولة المكلف عدم دفع الضريبة المستحقة عليه كلياً أو جزئياً، باستخدام طرق وأساليب تخالف أحكام النظام الضريبي، بالغش أو الاحتيال.^{١٠٠} ويعرف أيضاً بأنه: فعل يتعارض مع القانون، يتمثل بامتناع المكلف عن دفع الضريبة أو تقليل الضريبة لقيمة أقل من القيمة التي يجب الالتزام بها.^{١٠١} حيث يستغل بعض المكلفين وجود ثغرات في متن التشريع الضريبي ليتخلصوا من الضريبة ككل أو من قسم منها على الأقل، مثال على ذلك تفرض الضريبة التصاعدية على الشركات الكبيرة (حالة لبنان) فتعتمد إحدى هذه الشركات على تجزئة نشاطها من خلال عدة شركات أصغر حجماً ولكنها في الواقع تبقى شركة قابضة واحدة من حيث الملكية فتستفيد بذلك من معدلات أدنى من التكاليف الضريبي.^{١٠٢} في حالة فلسطين فإن الشركات الكبيرة العاملة في المجالات الخدمية تلجأ إلى هذا النوع من الثغرات إضافة إلى أنها تسجلها كشركات أجنبية تحصل على امتيازات الإعفاء الواردة في قانون الاستثمار، كما أن تركيز القانون على نسبة محدودة من المكلفين التقليديين (كبار المكلفين) وأصحاب الدخل الثابت (الموظفين، وعدم توسيع الوعاء الضريبي ليشمل دخول أصحاب المهن الحرة (كالمحامين والأطباء والمهندسين)، وللاستدلال على ضيق القاعدة الضريبية وعدم قدرة النظام الضريبي على تقدير ومتابعة الدخل الفعلية لفئات كثيرة من المكلفين، قدرت إحدى الدراسات^{١٠٣} قيمة الضريبة التي يدفعها أصحاب المهن الحرة والتي لم تتجاوز ٢٧٠ شيكلاً سنوياً كمتوسط للمكلف، ما يعني أن دخل الشخص في المهن الحرة (طبيب، مهندس...) لا يتجاوز بالمتوسط ٤١,٠٠٠ شيكل سنوياً (٣,٤١٧ شيكلاً شهرياً). ويعتبر هذا الدخل غير واقعي ومغاير تماماً للدخل الفعلي لهذه الفئة على أرض الواقع.

كما نجد أن الشركات المصرية التي تتمتع بصلات سياسية تزداد احتمالات حصولها على بعض المزايا الحصرية كالإعفاءات من ضرائب الشركات أو الرسوم الجمركية بنحو ١٥% (World Bank, ٢٠١٥). وفي الأردن وصل التهرب من دفع الضريبة إلى ما يقارب (٨٠٠ - ١٠٠٠) مليون دينار سنوياً، حسب تصريحات رسمية.

أما في لبنان، لا توجد أي تقديرات رسمية لحوادث التهرب الضريبي أو عدم جباية الضرائب. ولكن التقديرات غير الرسمية تشير إلى أن ٣٠ في المئة فقط من الناس الذين يفترض أن يسددوا الضرائب يسددونها فعلاً (فضل الله ٢٠٠٨). ثلاثة أسباب رئيسية تقف وراء هذا التهرب أو التجنب الضريبي: ارتفاع نسبة العمل غير الرسمي من حيث تسجيل الموظفين أو الشركات، والثغرات القانونية والعلاقات السياسية والفساد. هذه الثغرات في القوانين تساعد في تفادي تسديد الضرائب أو تخفف من نسبة الضرائب الواجب تحصيلها. على سبيل المثال، "بموجب قانون الضريبة على الأرباح، يستطيع المكلفون تفادي التسديد عبر اختيار النظام الذي يريدون أن يخضعوا للضرائب بموجبه أو عبر التلاعب بالمستندات القانونية الخاصة بشركتهم. نتيجة لذلك، يقوم بعض المكلفين بنقل دخلهم من نظام الضريبة الفردية إلى الضريبة على الشركات، أو ينشئون شركات فردية "وهمية" من أجل تقليص قيمة الضرائب المفروضة عليهم، وبالتالي، يخفون من قيمة الدخل المصرح عنه مقارنة بالدخل الفردي الحقيقي" (أسود ٢٠١٥). علاوة على ذلك، أشارت تقارير عدّة أن نسبة الفساد العالية في مجال تحصيل الضرائب، لا سيما حالات التواطؤ بين المفتشين الضريبيين والمكلفين. تؤكد الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية أن "كل الإصلاحات الضريبية لا تؤدي إلى أي نتائج في حال لم تفعل الدولة السلطات الرقابية على موظفيها الذين يستفيدون من هذا الضعف ويستخدمون خبرتهم الإدارية للتحايل على القانون وإعفاء المكلفين من تسديد ما هو متوجب عليهم قانوناً مقابل خدمات شخصية. بعد موظفي القطاع العام يتغاضون عن ممارسات التهرب الضريبي التي تنتهجها بعض الشركات" (الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، ٢٠١٤). ختاماً، تلعب قوانين السرية المصرفية دوراً جوهرياً في تسهيل ممارسات التهرب الضريبي، من خلال إنشاء شركات خارجية وشركات قابضة معفاة من الضرائب على الدخل. تجني هذه الشركات الأرباح خارج البلاد في ملاذات ضريبية ومن ثم تحويلها إلى حسابات مصرفية في لبنان حيث هي أيضاً معفاة من الضرائب.

١٠٠ الخطيب، خالد شحادة، الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الضريبية، ط١، دار حامد، عمان - الأردن، ٢٠٠٨، ص ٢٤.

١٠١ McLaren, J., The Distinction between tax Avoidance and tax Evasion has become blurred in Australia: why has it happened? Journal of the Australasian Tax Teachers Association 2, No. 3, Vol. 2008, 163-141 PP.

١٠٢ الشبكة الوطنية لمكافحة الرشوة، القطاع الضريبي اللبناني، الواقع الحالي، إصلاحات وزارة المالية والخطوات الأساسية لتفعيل القطاع.

١٠٣ قباجة، أحمد (٢٠١٢). الاستدامة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية: التجربة التاريخية والآفاق المستقبلية. معهد ماس.

رام الله، فلسطين.

والجدول رقم ١ ادناه يبين حجم التهرب الضريبي في هذه الدول.

جدول رقم (١): حجم التهرب الضريبي في الدول العربية الأربع

الدولة	حجم التهرب
فلسطين	٢٠٪ من إجمالي الضرائب المستحقة، ٦٠٠-٥٠٠ مليون دولار
الأردن	٨٠٠ مليون دينار سنوياً، ٤٪ من الناتج المحلي
لبنان	٧٠٪ من المكلفين
مصر	٣٥٠ مليار جنيه، ٤٠٪ من الإيرادات الضريبية وحوالي ١٥٪ من الناتج المحلي

المصدر: تجميع الباحث من تقارير مختلفة.

استنتاجات أولية: الإيرادات الضريبية المحصلة في الدول الأربع هي أقل من الطاقة الضريبية لاقتصاديات هذه الدول وأقل من مثيلاتها في الدول الناشئة والنامية الأخرى، وهي غير كافية لتمويل النفقات العامة. وهذا أدى إلى تفاقم مشكلة المديونية في هذه الدول، والأهم من عدم كفاية هذه الضرائب هو عدم توزيعها بشكل عادل على المكلفين الأفراد والشركات، ويتحمل الجزء الأكبر من هذا العبء الفئات الأقل حظاً. ومن أهم مصادر اللامعالية في النظم الضريبية لهذه الدول: (١) هيمنة الضرائب المباشرة (ضرائب الاستهلاك) على هيكل الإيرادات على حساب الضرائب المباشرة (الدخل والثروة ورأس المال). (٢) هيمنة ضرائب الدخل الشخصي من الأجور (الخصم من المصدر) على هيكل ضرائب الدخل على حساب الشركات والمهن الحرة والأنشطة الرأسمالية. (٣) عدم كفاية الحد الأدنى للدخول غير الخاضعة للضريبة لتكاليف المعيشة وظروف المكلفين الشخصية، في الوقت التي تتمتع به الشركات من رزمة واسعة من الإعفاءات والنفقات الضريبية. (٤) عدم تصاعدية معدلات ضريبة الدخل ومحدودية شرائحها. ويمكننا توصيف النظام الضريبي في هذه الدول، بناء على البيانات أعلاه، بأنه أداة عنف مالي (عبدو، ٢٠١٧). وقد وضع هذا المصطلح كل من كارلوس إيزونديو وخافيير سانتيسو اللذان عرّفاه بأنه "يعني البنية الكاملة للنظام الضريبي، بما فيها القوانين والممارسات والمؤسسات، التي يمكن تحريفها وتشويهها لمصلحة قطاع اجتماعي معين: عالم رجال الأعمال أو مجموعة سياسية". الحديث هنا عن الاستيلاء على مصادر الضرائب عبر الأجور ومعاشات التقاعد والدعم الحكومي والتسديدات. تشبه هذه العملية ما يسميه القاموس الاقتصادي "ربعية" لكن مصطلح "عنف مالي" يبدو أفضل وأكثر دقة لتوصيفها.

٤. إلى أي مدى تتحقق العدالة الضريبية في الدول المستهدفة؟

في هذا الجزء من الدراسة نحاول الإجابة عن بعض التساؤلات المهمة التي تقيس منسوب العدالة الضريبية في الدول الأربع استناداً إلى البيانات والمعطيات الواردة في الجزء السابق.

أولاً: هل يدفع المكلفون الضرائب المستحقة عليهم؟ أي هل تتناسب الضرائب المحصلة مع الطاقة الضريبية المعيارية لاقتصاديات هذه الدول؟

تشير الأدلة المتوفرة إلى أن العبء الضريبي في هذا الدول هو أقل من الطاقة الضريبية المحتملة لاقتصادياتها وأقل بالمتوسط من مثيلاتها في مجموعة الأسواق الناشئة والنامية. وتهيمن الضرائب غير المباشرة على هيكل الإيرادات الضريبية، والتي تأتي في معظمها من ضريبة القيمة المضافة أو ضريبة المبيعات. ونظراً لطبيعة هذا النوع من الضرائب، فإنه يمكن القول بأن مستوى التحصيلات منها مرضي ويغطي معظم القاعدة الضريبية المفترضة ولا يعاني من مشكلة تهرب أو تجنب ضريبي ذات قيمة كما هو الحال في ضريبة الدخل. وبالمقابل تشكل ضرائب الدخل المخصصة من المنبع على الأجور نسبة عالية جداً من مجموع حصيلة الضرائب على الدخل الشخصي، ما يشير إلى أن الضرائب التي يدفعها العاملون لحسابهم الخاص (على سبيل المثال، المهن الحرة) والعاملون في الاقتصاد غير الرسمي أو غير المهيكل والضرائب على الدخل من غير الأجور منخفضة جداً. ومن غير المتوقع أن يدفع أصحاب الأجور المنخفضة قدرأ كبيراً من ضريبة الدخل لوجود حد أدنى من الدخل المعفى من الضريبة. كما أن الضرائب المتحصلة من الشركات هي منخفضة ولا تتناسب بعدالة مع الأرباح التي تحققها إما بسبب التهرب والتجنب الضريبي أو بسبب المزايا والإعفاءات الضريبية السخية الممنوحة لها مقارنة بالأفراد.

وهذا يقود إلى الاستنتاج الأول بأن النظم الضريبية في هذه الدول لا زالت تعمل بأقل من طاقتها، وأن القاعدة الضريبية لا زالت أضيق من المفترض. فهناك نسبة ليست بقليلة من المكلفين لا يدفعون ما يترتب عليهم من ضرائب إما بسبب نجاحهم في التهرب منها أو تجنبها أو بسبب عدم فتح ملفات ضريبية أصلاً لهم. وقد يعود ذلك إلى أسباب متعددة منها الثغرات القانونية التي تحكم هذه النظم والتعقيدات فيها، وضعف الكفاءة في إدارتها، وعدم شعور المكلفين بعدالتها، وتدني مستوى مردودها التنموي. ويتضح بأن الشركات والأغنياء هم من يستفيدون من هذه الثغرات وبالتالي يدفعون أقل مما يترتب عليهم من التزامات ضريبية.

ثانياً: هل العبء الضريبي موزع بالتساوي؟

عادة ما لا تفرض ضريبة مناسبة على عوائد الأشكال المختلفة من مدخرات و ثروات واستثمارات الأفراد والشركات. وتركز النظم الضريبية على مصدرين أساسيين هما: دخل العمل والقيمة المضافة المرتبطة باستهلاك السلع والخدمات. وهكذا، فإن العاملين في الاقتصاد الرسمي (في كثير من البلدان، وبصفة أساسية موظفي القطاع العام (يتحملون وطأة الضرائب المباشرة. هذا ناهيك عن أن الحدود الدنيا للدخول المعفاة من الضرائب في هذه الدول باستثناء الأردن هي متدنية نسبياً ولا تتناسب مع تكاليف المعيشة ولا تراعي الظروف العائلية والاحتياجات الخاصة للمكلفين الأفراد. بالإضافة إلى ذلك، فإن التمييز بين الأطراف الداخلية – المرتبطة بالأسر الحاكمة أو الجيش أو الجماعات السياسية أو التكتلات التجارية – والاستثمارات الأجنبية ينعكس في صورة أعباء ضريبية فعلية متفاوتة وغير عادلة إلى حد كبير. وفي هذه الدول، فإن الأداة النموذجية للتمييز تتمثل في الإعفاء الضريبي، والذي غالباً ما يأخذ شكل إعفاءات ضريبية مقدمة لأنشطة بعينها، مثل أنشطة التصدير والسياحة والزراعة، وإلى الشركات ذات رأس المال الكبير لتشجيع الاستثمار الخاص مع عدم مراعاة حقيقة مفادها أن أكثر من 9٥٪ من منشآت الأعمال في هذه الدول هي متناهية الصغر أو صغيرة أو متوسطة. أما بالنسبة لضريبة القيمة المضافة أو المبيعات (غير المباشرة على الاستهلاك)، فإنها بطبيعتها غير عادلة لكونها لا تراعي الفروقات القائمة بين المواطنين على أساس سلوكهم الاستهلاكي وقدراتهم المالية. فالجميع يدفع مقدار الضريبة نفسه بغض النظر عن مستوى دخولهم، وخصوصاً إذا كانت معدلات هذه الضريبة موحدة ولا تميز بين السلع الأساسية والأخرى الكمالية كما هو الحال في معظم هذه الدول.

الاستنتاج الثاني: إن النظم الضريبية في هذه الدول لا توزع العبء الضريبي بعدالة على المكلفين، بل إنها تحابي رأس المال والأغنياء على حساب الفقراء والفئات الأقل حظاً.

ثالثاً: هل يوجد في النظم الضريبية لهذه الدول درجة كافية من التصاعدية؟

حتى بغض النظر عن التأثير التشويهي للإعفاءات واسعة النطاق، تتسم العديد من الأنظمة الضريبية في هذه الدول بقدر محدود من التصاعدية. فعلى سبيل المثال، تعتمد إيرادات الضرائب إلى حد كبير على الضرائب غير المباشرة مقارنة بالضرائب المباشرة. كما أن الضرائب على الممتلكات والأرباح الرأسمالية غالباً ما تكون غائبة. وبالنسبة إلى شرائح ضريبة الدخل الشخصي فهي محدودة ولا تزيد عن ثلاث أو أربع شرائح باستثناء لبنان. وان الفروقات الحدية لمعدلات الضريبة المفروضة على هذه الشرائح غير كبيرة. وعليه فإن الضريبة الحدية التي يدفعها المكلفون لا تتصاعد بشكل يتناسب مع الارتفاعات الحدية في دخولهم. وينتهي الأمر بأن يدفع الفقراء وذوو الدخل المتوسط ضرائب أعلى من الأغنياء كنسبة من دخولهم. هذا إلى جانب أن معدل الضريبة المفروضة على أرباح الشركات هو مماثل أو أقل نسبياً من الحد الأعلى لمعدل الضريبة على الدخل الشخصي.

الاستنتاج الثالث: النظم الضريبية المطبقة في هذه الدول لا تتمتع بدرجة كافية من التصاعدية، بل على العكس من ذلك فقد تكون تنازلية Regressive. وغياب التصاعدية في هذه النظم سبب كافٍ لانتهاء عدالتها.

رابعاً: هل ينبغي أن تكون الإيرادات الضريبية أعلى، وهل يتسق ذلك مع مبدأ العدالة؟ وبمعنى آخر هل هذه الإيرادات كافية أم أنه يمكن زيادتها دون الإضرار بالعدالة؟

يتسم أداء الإيرادات الضريبية في هذه الدول بأنه أقل مقارنة بالبلدان الصاعدة والبلدان النامية الأخرى، ما يشير إلى إمكانية زيادتها. فالإيرادات الأعلى سوف تعمل على توسيع الحيز المالي المتاح لحكومات هذه الدول وتسمح بمزيد من الإنفاق على الحماية الاجتماعية الموجهة للفقراء والبنية التحتية، والرعاية الصحية، والتعليم. والبديل هو الاستمرار في الاعتماد على المساعدات أو الاقتراض لتمويل العجوزات المزمّنة في موازنات هذه الدول. وتحمل المساعدات أو الديون تداعيات اقتصادية وسياسية مضرّة بأي جهد تنموي حقيقي ومستدام. فالمساعدات الخارجية تجعل هذه الدول منكشفة أكثر وعرضة للضغوطات لتمير أجندات سياسية واقتصادية قد لا تنسجم بالضرورة مع أولويات واحتياجات ومصالح هذه الدول والفئات المجتمعية المختلفة فيها. وليس أدلّ من ذلك على إلزام هذه الدول برزمة إصلاحات اقتصادية ليبرالية أضرت بالفقراء وانحازت إلى رأس المال وبالتالي أضلت بأسس العدالة. وبالمقابل فإن الاقتراض لا يشكل فقط عبئاً على الأجيال القادمة ولكنه أيضاً يفيد حائزي أدوات الدين الحكومي وهم عادة قلة متمتعة بالامتيازات. وكنتيجة لانخفاض العوائد وزيادة الإنفاق، ارتفع عجز الموازنة في معظم الدول العربية. وبالتالي ارتفع مجمل الدين العام المستحق (الداخلي والخارجي) على حد سواء) في كل الدول العربية بنسبة ١٤,٢٪ في عام ٢٠١٤ تقريباً، أي ما يعادل (٥٩,٦ مليار دولار أمريكي) بعد أن كانت ١٦,٨ مليار دولار أمريكي في ٢٠١٢. وهكذا ازداد الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من ٤٨٪ في ٢٠١٢ إلى ٥٢,٢٪ في ٢٠١٤. ويمثل ارتفاع حجم الدين العام وكلفة خدمته في معظم الدول العربية واحداً من أهم التحديات التي تواجهنا والتي تقف عقبة في طريق تحقيق مستوى مقبول من التنمية المستدامة والعدالة. كما أن هذا الدين ستتحمل أعباءه الأجيال المستقبلية وسيضر بفرص تلك الأجيال في النمو والتطور وصولاً إلى حياة كريمة وعادلة.

ومن هنا فإن تحسين الإيرادات ليس فقط أمراً بالغ الأهمية لتمويل الزيادة الطبيعية في الإنفاق لتلبية المطالب الاجتماعية المتزايدة في ظل ارتفاع معدلات الفقر والبطالة وتنشيط الاقتصاد في أعقاب الأزمة المالية العالمية واندلاع التحولات السياسية في العالم العربي، وإنما هو أيضاً ممكن في ظل ضيق القاعدة الضريبية في هذه الدول وعدم شمولية النظام الضريبي لجميع المكلفين. فيمكن في هذه الدول زيادة الإيرادات الضريبية من دون إحداث اختلال أكبر في ميزان العدالة من خلال التوسع الأفقي في جباية الضرائب (الشمول الضريبي)، والحد من مشكلة التهرب والتجنب الضريبي الذي غالباً ما يستفيد منه الأغنياء وليس الفقراء.

الاستنتاج الرابع: يمكن لهذه الدول أن تزيد من إيراداتها الضريبية لتمويل نفقاتها العامة وتوجيه جزء أكبر للنفقات الاجتماعية لتلبية احتياجات الفقراء، ولتجنب استمرار تفاقم مشكلة الدين العام والاعتماد على المساعدات الخارجية. وحتى لا يتحمل الفقراء والعاملين بأجر الجزء الأكبر من هذه الزيادة في الجباية الضريبية، يجب أن يتم ذلك من خلال التوسع الأفقي والشمول الضريبي والحد من التهرب وتضييق هوامش التجنب.

خامساً: في الجانب الآخر من الموازنة العامة، هل هيكل النفقات العامة لهذه الدول منسجم مع متطلبات التنمية ويستجيب للاحتياجات الأساسية (تعليم وصحة وحماية اجتماعية) التي غالباً ما تستفيد منها الفئات الهشة؟ وبمعنى آخر، هل يستفيد من هذه النفقات جميع المواطنين بعدالة؟ وهل تعمل السياسة المالية لهذه الدول على تحقيق هدف إعادة توزيع الثروة والدخل بين طبقات المجتمع؟

لا يكفي أن تقوم الدول بجباية الضرائب بعدالة، بل يجب أن يتم إنفاق الإيرادات المتحصلة منها لمقابلة احتياجات الناس الأساسية وتوفير شروط التنمية الشاملة والمتوازنة، ويجب أن يتم الإنفاق العام بأعلى درجات المسؤولية والشفافية والرشد وبأقل ما يمكن من هدر المال العام. فعدالة الضرائب (الواجبات) يجب أن تترافق مع عدالة الإنفاق (الحقوق) حتى تكتمل الصورة. فإذا كان حجم الإنفاق العام عنصراً مهماً في تقييم السياسة المالية للدولة، فإن هيكل هذا الإنفاق وكيف يتوزع على الأوجه المختلفة هو العامل الأهم في تقييم عدالته ودرجة استجابته للتحديات الاقتصادية والاجتماعية التي تواجه المجتمع. على مدى السنوات الماضية وخصوصاً في أعقاب الأزمة المالية العالمية عام ٢٠٠٨ وانخفاض أسعار النفط، شهد الإنفاق العام في هذه الدول تراجعاً مستمراً، ما قلّص رضاء الدولة وزاد من التذمر الاجتماعي، وهذا أدى إلى تدهور الخدمات الاجتماعية وانخفاض الاستثمارات العامة (النفقات التطويرية)، ما أضرّ بالفقراء والمناطق المهشمة، وضمن هذا السياق، فقد قامت الثورات العربية بقيادة من أفراد من الطبقة المتوسطة الذين انشقوا عن التحالفات السلطوية وتحولوا إلى أبطال للتغيير يدفعهم انعدام فرص التطور الاجتماعي والاقتصادي بالإضافة إلى غضب من عدم المساواة الواضح والمتصاعد.

فقد أصبح الإنفاق الحكومي الآن يتركز بشكل متزايد على الأجور والنفقات التشغيلية، في حين أن حصص الإعانات الاجتماعية للأسر الفقيرة والنفقات على خدمات الصحة والتعليم والنفقات على الاستثمار العام في البنية التحتية إما تراجعت أو تجمدت. كما انخفض نصيب القطاعات الاقتصادية الحقيقية ذات كثافة العمل العالية والذي تنشط فيها الأسر الفقيرة في الأرياف مثل الزراعة والصناعات الحرفية الخفيفة (الاقتصاد غير الرسمي). وارتفعت حصة الرواتب والنفقات التشغيلية في الموازنة العامة لهذه الدول لتراوح بين ٦٠٪ كما في مصر ولبنان و٧٥٪ كما في فلسطين والأردن من إجمالي النفقات العامة. خلافاً للاستثمارات العامة (النفقات التطويرية)، فإن الإنفاق الجاري له أثر إيجابي ولكن غير مستدام على التنمية الاقتصادية. كان الاستثمار العام واحداً من العناصر الأكثر تضرراً خلال سنوات تباطؤ النمو الاقتصادي فتدهور في معظم البلدان من حوالي ١٤٪ إلى ١٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال عقد الثمانينيات وبداية التسعينيات من القرن الماضي، إلى ٦٪ - ٧٪ في المنطقة مع بداية الألفية الجديدة (IMF). وكان هذا التراجع أكثر وضوحاً في دول الأردن ومصر وفلسطين. ومع مرور الوقت، كان لانخفاض الاستثمار في البنية التحتية وغيرها من ممتلكات الدولة أثر سلبي متزايد على النمو الاقتصادي، خاصة في المناطق المهشمة، والتي تم تركها خلف الركب، ومن هنا بدأت معظم الثورات في عام ٢٠١١. فعلى سبيل المثال، في فلسطين، لا تزيد نسبة النفقات التطويرية من إجمالي الموازنة عن ٥٪.

أدى تجميد الموازنات المخصصة للصحة والتعليم إلى تراجع منسوب التنمية البشرية وإلى تدهور نوعية الخدمات، خاصة تلك الخدمات التي لا يستطيع الفقراء تحمل تكاليفها في ظل تنامي القطاع الخاص (ظاهرة تسليع الخدمات الأساسية). هذا التدهور يمكن ملاحظته في كل دول العالم. فالوصول إلى خدمات الصحة العامة والتعليم من أهم السبل التي تتيح للفقراء الإفلات من شرك الفقر على تعاقب الأجيال.

العنصر الآخر والذي انخفض بشكل أكبر خلال موجة الإصلاح المالي والاتجاه نحو الخصخصة في هذه الدول هو دعم السلع الاستهلاكية. على سبيل المثال، شجع صندوق النقد الدولي على إصلاح الدعم في المنطقة وفي جميع أنحاء العالم والمقترن مع تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي. (IMF 2014c) ^{١٤} مثلت هذه الإعانات حوالي ٨,٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي الإقليمي و ٢٢٪ من مجمل العوائد الحكومية خلال ٢٠١٠، وذلك أكثر بكثير مقارنة بمثيلاتها في معظم المناطق النامية، مع الأخذ في الاعتبار أن هذا النوع من الإعانات يكاد أن ينعدم في الاقتصادات المتقدمة. تختلف مستويات الدعم ضمن المنطقة العربية، حيث يصل مستوى الدعم في ١٢ دولة من أصل ٢٠ دولة في المنطقة إلى أكثر من ٥٪ من ناتجها المحلي الإجمالي. ويخصص نصف هذه الإعانات لدعم المنتجات النفطية والخبز، يليها الكهرباء (IMF ٢٠١٣). ولعل تراجع الدعم الحكومي للسلع الأساسية كان أكثر وضوحاً في مصر والأردن مقارنة بلبنان وفلسطين، حيث كان هذا الدعم قد ازداد بشكل ملحوظ خلال سنوات ارتفاع أسعار الطاقة. فمثلاً، بلغت هذه النفقات أعلى بعدة مرات إجمالي الإنفاق على الصحة أو التعليم في هاتين الدولتين.

١٤. بلغت إعانات دعم الطاقة في مصر (بما في ذلك النفط والغاز الطبيعي والكهرباء) ٧٪ من إجمالي الناتج المحلي العالمي في ٢٠١١ و ٢٠١٣. (Coady and others, ٢٠١٥) وتتضمن استراتيجية الإصلاح التدريجي رفع أسعار المستهلكين أولاً لتغطية تكاليف التوريد ثم إدراج مستوى ضريبي يتسم بالكفاءة.

إضافة إلى ذلك، فإن هذه الدول تعاني من ضعف في إدارة الإنفاق العام، حيث تنتشر فيها حالات الفساد وانعدام تكافؤ الفرص سواء في التوظيف أو في إحالة عقود المشتريات والعطاءات، وتغيب فيها أدوات الرقابة والمساءلة الديمقراطية (البرلمانية والحزبية والشعبية) على إنفاق المال العام. وعليه فقد ينطوي هذا الإنفاق على مستوى معين من الهدر في المال العام، والذي يأخذ إما شكل إنفاق غير مبرر وغير ضروري ويمكن الاستغناء عنه وإعادة تخصيصه لوجه أخرى هي أكثر الحاجاً وجدوى، أو إنفاق خارج القانون يتكسب منه المسؤولون الكبار وأصحاب الأعمال المقربون من دوائر الحكم. وفي كلتا الحالتين، فإن العدالة الاجتماعية والاقتصادية في هذه الدول هي التي تكون الضحية.

مثال توضيحي: يخلق النظام الضريبي اللبناني الحالي أشكالاً حادة وغير عادلة من اللامساواة في ظل غياب سياسات عامة تعمل على التخفيف من عدم الإنصاف في تحمل العبء الضريبي وتجنبه. بلغ إسهام الإنفاق على التعليم الخاص سنة ٢٠١٢ على سبيل المثال ٤,٤ ٪ من الناتج المحلي الإجمالي فيما بلغ الإنفاق على التعليم العام في السنة نفسها ١,٦ ٪ (بينما كان الإسهام ٦,٥ ٪ في تونس و ٥,٦ ٪ في السعودية و ٥,٤ ٪ في المغرب). وترجم هذا الانخفاض في الإنفاق العام على التعليم في زيادة عبء ثقيل على كاهل العائلات التي بلغ إنفاقها على التعليم ١٠ ٪ (بنك ميد ٢٠١٥). وقد كان الإنفاق العام على التعليم يتناقص مع الوقت حيث أن نسبته كانت ٢,٦ ٪ عام ٢٠٠٥، ولا يختلف الحال كثيراً في قطاع الرعاية الصحية إذ أن القطاع الخاص تحمل ٣,٧ في المئة من الإنفاق على الصحة بينما تحملت العائلات ٣٧,٦ ٪ من جيوب معيبيها. يضاف إلى ذلك أن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي يغطي ٢٨ ٪ فقط من اللبنانيين، بينما تغطي برامج الجيش والخدمة العامة ٤٠ ٪، ويبقى ٤٤ ٪ دون تغطية صحية سواء كانت من القطاع الخاص أو العام، وقد سببت هذه الحالة أيضاً عبئاً ثقيلاً على العائلات حيث تنفق العائلات ذات الدخل المنخفض ١٣ في المئة من ميزانيتها على الصحة بينما تنفق العائلات ذات الدخل المرتفع ٨ ٪ (بلوم إنفست بنك ٢٠١٥).

الاستنتاج الخامس: لاعدالة مزدوجة: النفقات العامة في هذه الدول هي ليس فقط غير تنموية ولكنها أيضاً لا تنطوي على مضامين اجتماعية. فهذه النفقات تهيمن عليها النفقات الجارية وخصوصاً الرواتب والنفقات التشغيلية، والنصيب الأقل هو من حظ النفقات التطويرية وقطاعياً، فإن معظم هذه النفقات تذهب لصالح قطاع الحكم والأمن على حساب القطاعات الاجتماعية والاقتصادية والبنية التحتية. وهذه السمات لا تدعم الجهود الهادفة إلى تحقيق تنمية مستدامة وشاملة ومتوازنة، ولا تخدم العدالة في إنفاق الإيرادات الضريبية. كما أن إدارة الإنفاق العام تتسم بالترهل، ما قد يسبب في هدر المال العام ويضيع فرص الفئات الأقل حظاً في الحصول على الخدمات الأساسية والتوظيف. ولهذا فإن الإنفاق الحكومي في هذه الدول لا يسهم في معالجة العطب الذي تتسبب به النظم الضريبية، بل على العكس من ذلك فهو يفاقم حالة اللامساواة.

سادساً: هل يتسم تطبيق النظم الضريبية بالعدالة؟

حتى الأنظمة المصممة تصميماً جيداً قد تفتقر إلى عدالة التنفيذ. وعلى سبيل المثال، قد نجد أن الشركات والشرائح المجتمعية في الدول الأربع التي تتمتع بصلات سياسية تزداد احتمالات حصولها على المزايا والإعفاءات الحصصية من ضرائب الدخل أو الرسوم الجمركية (World Bank, ٢٠١٥). كما أن قدرة الشركات على التفاوض لتسوية ملفاتها الضريبية هي أكبر من تلك التي يمتلكها صغار المكلفين، وكذلك الأمر بالنسبة إلى قدرتها على التهرب والتجنب الضريبي. ويتصل تنفيذ القواعد الضريبية بتصورات وانطباعات المواطنين عن انتشار ظاهرة الفساد، حيث إن الفساد في إدارة الإيرادات الذي يُقدم عليه دافعو أو محصلو الضرائب هو أمر شائع في هذه الدول. فمن ناحية، قد يقوم دافعو الضرائب بإخفاء جزء من دخولهم الخاضعة للضريبة أو تقديم رشاوى لتغيير التزاماتهم الضريبية أو تجنب التسجيل. ومن ناحية أخرى، قد يستخدم محصلو الضرائب التهديد بالتقدير الضريبي المفرط لابتزاز دافعي الضرائب. ويمكن أن تدفع الشركات لكبار المسؤولين رشاوى بهدف الاستفادة من الإعفاء الضريبي. وبغض النظر عن شكل الفساد أو مدى انتشاره فإنه يقوض احترام النظام الضريبي وبالتالي يضعف الامتثال ويخفض الجباية.

كذلك يسهم الفساد في خلق انطباعات عن وجود إجحاف في النظام الضريبي، وذلك لسببين رئيسيين:

١. إن النظام الذي يسمح بالتطبيق الاستثنائي والاعتباطي (وبالتالي المتفاوت) للقواعد الضريبية لا يمكن، بحكم التعريف، أن يتسم بالعدالة بين دافعي الضرائب.
٢. قد يكون الفساد في تحصيل الضرائب ذات تأثير تنازلي، فشرائح الدخل العليا هي الأكثر استفادة من تقدير الضرائب بأقل من الواقع أو التهرب منها، وهي الأقل تعرضاً للابتزاز. وعلى النقيض من ذلك، فإن الشرائح الأفقر لديها فرص أقل للتهرب من الضرائب، ومن الأسهل أن يتعرض دخلها للتقدير المفرط، ما يعرضها للابتزاز المحتمل من جانب إدارة الأجهزة الضريبية.

وأخيراً، فإن إدارة الإيرادات الضريبية التي تشكل عبئاً ثقيلاً على المكلفين في هذه الدول تبدو مرتبطة ارتباطاً قوياً مع تصورات الفساد. وهذه العلاقة تنطبق في ما يبدو على الأربع المبحوثة، ما يوحي بأن زيادة الشفافية وتبسيط الإجراءات قد يقطعان شوطاً طويلاً في معالجة الفساد والمساهمة في نهاية المطاف في تطبيق نظام ضريبي أكثر عدالة وزيادة تحصيل الإيرادات مع تقوية الامتثال. فالدول الأربع تأتي في لائحة الدول الأكثر فساداً حسب مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية العالمية في السنوات الأخيرة.

وبالرغم من الإصلاحات على إدارة النظم الضريبية في هذه الدول في السنوات الماضية، إلا أنها ما زالت مترهلة ومتخلفة على صعيد الشمولية والشفافية والمساءلة. علاوة على ذلك، أشارت تقارير عدّة أن نسبة الفساد في مجال تحصيل الضرائب، لا سيما حالات التواطؤ بين المفتشين الضريبيين والمكلفين هي عالية مقارنة بدول الأسواق الناشئة. وفي هذا الصدد، تؤكد الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية أن "كل الإصلاحات الضريبية لا تؤدي إلى أي نتائج في حال لم تُفَعّل الدولة السلطات الرقابية على موظفيها الذين يستفيدون من هذا الضعف ويستخدمون خبرتهم الإدارية للتحايل على القانون وإعفاء المكلفين من تسديد ما هو متوجب عليهم قانوناً مقابل خدمات شخصية. بعض موظفي القطاع العام يتغاضون عن ممارسات التهرب الضريبي التي تنتهجها بعض الشركات" (الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، ٢٠١٤). ختاماً، تلعب قوانين السرية المصرفية دوراً جوهرياً في تسهيل ممارسات التهرب الضريبي، من خلال إنشاء شركات خارجية وشركات قابضة معفاة من الضرائب على الدخل. تجني هذه الشركات الأرباح خارج البلاد في ملاذات ضريبية ومن ثمّ تحوّلها إلى حسابات مصرفية في لبنان حيث هي أيضاً معفاة من الضرائب. في هذا الصدد، سجّل لبنان علامة ٨١ على مؤشر السرية لسنة ٢٠١١، مع العلم أن العلامة القصوى هي ١٠٠ ما يضع لبنان في مصاف الدول الأكثر سرية من حيث تصنيف السلطات القضائية (شبكة العدالة الضريبية ٢٠١٢). باختصار، لبنان يقدم إلى جانب السرية المصرفية سلسلة من الإعفاءات الضريبية الهائلة لغير المقيمين، بما في ذلك على الأرباح والرسوم البريدية على العقود والضرائب على التوريث والضريبة على دخل الشركات وحصص الأرباح والمكاسب الرأسمالية والفوائد وغير ذلك. هذا المزيج المكوّن من تقديمات الإعفاء الضريبي والسرية يجعل من لبنان ملاذاً ضريبياً "من الطراز الأول" أو نظاماً قضائياً يحافظ على السرية، ولكنه ملاذ محدود جداً لا يتوفر فيه سوى عدد قليل من القطاعات المالية البديلة التي يمكن الاعتماد عليها في حال التخلي عن السرية المصرفية. هذا النقص النسبي للبدائل يجعل من الإصلاحات في هذا القطاع مسألة صعبة جداً، لأسباب عدة منها محدودية الخيارات المتاحة بسبب القرارات المتخذة سابقاً؛ لا يتمتع المصرفيون خارج الحدود بمهارات كثيرة يمكن نقلها بسهولة إلى وظائف أخرى أكثر إنتاجية.

الاستنتاج السادس: إدارة النظم الضريبية في هذه الدول ضعيفة ومترهلة وتفتقر إلى الشفافية والبساطة والرقابة والمساءلة. كما أن تطبيقها يحابي الشركات الكبيرة والمكلفين الأكثر قرباً من دوائر الحكم. وهذه الثغرات في تطبيق النظم الضريبية توفر فرصة أكبر للأغنياء للتهرب من الضريبة أو تجنبها، كما أن حالة الفساد العام في هذه الدول لا تساعد كثيراً على إدارة النظم الضريبية بعدالة وكفاءة.

٥. قضايا خاصة مرتبطة بالعدالة الضريبية

يتناول هذا الجزء من الدراسة قضيتان تتقاطعان مع العدالة الضريبية بحيث تؤثر وتتأثر بها. وهاتان القضيتان هما: العدالة الضريبية من منظور النوع الاجتماعي والعمل غير الرسمي (أو غير المهيكل).

٥.١ العدالة الجندرية GENDERED TAXATION

إن عدم المساواة الجندرية في السياسات الضريبية مسألة مثيرة للقلق في كل من البلدان المتقدمة والبلدان النامية في السنوات الأخيرة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠١٥، لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، ٢٠١٢ و ٢٠١٥). وعلى هذا النحو، كان تحليل السياسة الضريبية وأثرها على المساواة الجندرية موضوعاً رئيسياً في النقاش الدائر حول المالية العامة وتمويل التنمية، وكذلك في النقاش حول مسؤولية الحكومة تجاه مواطنيها (ستوتسكي، ١٩٩٧، كابرارو، ٢٠١٤). فالضرائب ليست مجرد مصدر عائدات للحكومة، وإنما هي أيضاً أداة فاعلة لإعادة توزيع الثروة والدخل بين الأجيال والمناطق والطبقات الجندرية. وهكذا، فإن تعميم منظور المساواة الجندرية في السياسة الضريبية العامة يمكن أن يحسّن في شكل كبير نوعية السياسة العامة، ويقلص الفجوات في الثروة والدخل والفرص المتاحة عادة بين الرجل والمرأة في معظم المجتمعات. وتمثل المساواة الجندرية وتمكين المرأة هدفاً إنمائياً بحد ذاته، على النحو المبين في الهدف الإنمائي الثالث للألفية وفي إعلان اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة. وفي الأونة الأخيرة، أُعيد التأكيد على هذا الهدف في خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة للعام ٢٠٣٠.

من الجدير بالذكر، أن التحيزات الجندرية أو عدم المساواة الجندرية في النظام الضريبي، ينبغي النظر إليهما في سياق التحدي الأوسع نطاقاً، وهو الظلم الاجتماعي، وكجزء لا يتجزأ منه. والمساواة الجندرية شرط ضروري لكنه غير كاف لتحقيق العدالة الاجتماعية. ويتطلب الهدف الأخير مجموعة عادلة ومنصفة وكاملة من السياسات الاجتماعية الاقتصادية بما في ذلك فرض الضرائب على كل فئات المواطنين: الرجال في مقابل النساء، والأهم من ذلك، الفقراء في مقابل الأغنياء. ولا يتوقع أن يكون النظام الضريبي خالياً من التحيزات الجندرية، إذا لم يكن عادلاً اجتماعياً في المقام الأول (أي تحديد الأعباء الضريبية على المكلفين على أساس مدى تحمل التكاليف والقدرة على ذلك).

في حالة المنطقة العربية، كانت البحوث التي تحلل السياسة الضريبية من منظور جندي محدود، هذا إذا وُجدت. وكانت السياسات الضريبية في المنطقة العربية آخذة في التغيير ولا يمكن التنبؤ بها على مدى العقد الماضي، ما يجعل من الأهمية بمكان تقييم العبء الناجم عن ذلك على الرجل والمرأة من أجل توفير التوجيه الكافي لصانعي السياسات وأصحاب المصلحة أثناء إصلاح تلك السياسات (المعهد الدولي لبحوث السياسات الغذائية، ٢٠١٢).

واعتراحاً بأهمية تعميم مراعاة المنظور الجندي في استكمال الهدف الاستراتيجي للتنمية المستدامة والشاملة، قامت شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية مؤخراً بتنفيذ مشروع بحثي يهدف إلى تقديم تحليل تجريبي ومقارن للتحيزات الجندرية في نظم الضرائب في ثلاثة بلدان مختارة، هي لبنان ومصر وتونس.^{١٠٥}

وقد توصلت هذه الدراسة إلى عدد من النتائج نلخص أهمها بما يأتي:

– تبين المؤشرات أن السياسات الاقتصادية والعلاقات الاجتماعية للإنتاج وإعادة الإنتاج وديناميكية سوق العمل في هذه الدول الثلاث تتسم بالتمييز ضد النساء. ويُعتبر فهم الوضع الاقتصادي للمرأة أساسياً لتحليل كيفية تأثرهن بالسياسات الضريبية، وكيف أن للمعايير والممارسات الجندرية دوراً واضحاً في صياغة هذه القوانين والسياسات. وفي الواقع تشكل السياسات الضريبية انعكاساً للظلم الجندي وجزءاً لا يتجزأ من السياسات الاقتصادية، ويمكنها إما أن تعزز أو تخفف من آثار تفاقم عدم المساواة والظلم الجنديين الهيكليين.

– عدم عدالة السياسات الضريبية، لأن الضرائب تنازلية، إذ يدفع الأغنياء مبلغاً كنسبة مئوية من دخلهم لتسديد ضريبة القيمة المضافة والضرائب الأخرى غير المباشرة يقل عما يدفعه الفقراء التي تمثل النساء النسبة الأكبر منهم. ومن الواضح أن النظم الضريبية في هذه البلدان ظالمة اجتماعياً، وبالتالي قد تنتج تحيزات جندرية صريحة وضمنية. فهناك تحيزات صريحة في نصوص قوانين الضرائب كما هو الحال في لبنان، وهناك تحيزات ضمنية أكبر وأكثر أهمية تتمثل في تداعيات الضريبة السلبية على الوضع المعيشي للنساء في هذه الدول الثلاث.

١٠٥ انظر نصر عبد الكريم، عدم المساواة الجندرية في النظم الضريبية للبلدان العربية. حالة لبنان وتونس ومصر، شباط ٢٠١٧.

٥.٢ العمل غير المهيكّل أو غير الرسمي^{١٠٦}

ينقسم سوق العمل في هذه الدول إلى شقين يفصلهما أحياناً هوة سحيقة هما: التشغيل المهيكّل والتشغيل غير المهيكّل. وقد تزايدت نسبة التشغيل غير المهيكّل في سوق العمل في الدول الأربع المشمولة في الدراسة لعدة أسباب هي: (١) ضعف قدرة الاقتصاد الرسمي على خلق فرص عمل لائقة وكافية لاستيعاب العدد الكبير من الشباب الداخلين إلى سوق العمل سنوياً والتي تضمن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. (٢) تنفيذ إصلاحات اقتصادية هيكلية قادت إلى الانفتاح والخصخصة وتحرير التجارة في إطار تبني المنهج الليبرالي وفق متطلبات العولمة. (٣) التطورات التكنولوجية في عمليات الإنتاج ما يخفف من الطلب على الأيدي العاملة وخصوصاً غير الماهرة. (وأخيراً ٤) الهجرة الواسعة لفئة الشباب من الأرياف للمدن سعياً وراء فرص عمل تضمن لهم العيش الكريم.

وتصل نسبة العاملين غير المهيكّلين من إجمالي قوة العمل في الأردن ٥٠٪، غالبيتهم عاملون بأجر في القطاعات الاقتصادية المهيكّلة. أما في لبنان فترتفع هذه النسبة العامة إلى ٧٣٪ (٩٠٪ للمهاجرين و٥٩٪ للبنانيين). وحصّة النساء في العمل غير المهيكّل في لبنان هي أقل من الرجال إذ تبلغ ٤٤٪ مقارنة بالرجال ٦٣٪. ويعود ذلك لتركز عمل النساء في القطاع الحكومي المهيكّل. وفي مصر تبلغ النسبة ٥٩٪ وهي مماثلة للبنان، يغلب عليه العمل الهش وغير الدائم بأجر. ولا تختلف هذه النسبة في فلسطين كثيراً عن تلك التي في الأردن ولبنان ومصر، إذ تبلغ ٥٠٪.

العمل بأجر يطغى على العمل غير المهيكّل في هذه الدول، على عكس الاعتقاد السائد. وهذا ينقض الفكرة القائلة بأن العمل غير المهيكّل هو خيار وليس اضطراراً. إذ لا خيار أمام الشباب سوى الانخراط في أي نوع عمل يؤمن المعيشة.

ولكن السؤال الذي يبرز في هذا المجال هو: ما علاقة العمل غير المهيكّل بالعدالة الضريبية؟

من المعروف أن العمل غير المهيكّل لا يوفر أجوراً عادلة ومنتظمة أو ضماناً اجتماعياً كما هو الحال في العمل المهيكّل. وغالباً ما تكون متوسطات الأجور في سوق العمل غير المهيكّل أقل بكثير من الوظائف المهيكّلة، وأقل من الحد الأدنى للأجور والخط الوطني للفقر. وهذا يعني أن أجور العاملين في الاقتصاد غير المهيكّل تكون أقل من الحد الأدنى للدخل الخاضع للضريبة وبالتالي لا يدفع أصحابها ضرائب. ولكن بالمقابل فإن العاملين غير المهيكّلين (بأجر أو لصالحهم الخاص) لا يتمتعون بأيّة حقوق اقتصادية واجتماعية مثل الضمان الاجتماعي والتأمين الصحي وغيرهما.

وعليه فإن العمل غير المهيكّل يؤدي إلى تخفيض حجم الإيرادات الضريبية المتحصلة، وبالمقابل يرفع من الطلب على الخدمات الحكومية الأساسية.

وحيث إن غالبية العاملين بأجر غير المهيكّلين هم من الفقراء الذين لا يدفعون ضرائب بسبب تدني دخولهم، فإن العدالة الضريبية لا تتضرر. ولكنهم يقعون تحت ظلم اقتصادي واجتماعي بمفهومه الأوسع وخصوصاً عندما لا تؤمن لهم الدول احتياجاتهم الأساسية. والفئة القليلة من العمالة غير المهيكّلة تعمل لصالحها في مشاريع صغيرة وأسرية وخصوصاً في القطاع الزراعي والصناعات الحرفية التقليدية. وقد تجني هذه الفئة دخلاً مرتفعة نسبياً وبالتالي من المفترض أن تخضع للضريبة. ولكن هذه الفئة هي خارج الشمول الضريبي وبالتالي فهي تمارس بشكل غير مقصود التهرب الضريبي. وهذا قد يضر بالعدالة الضريبية لفئات أخرى تعمل بأجر في الاقتصاد الرسمي وتدفع ضريبة دخل بالرغم من أن دخولها أقل من أولئك اللذين يعملون لحسابهم الخاص.

١٠٦ هذا الجزء من الدراسة يستند بشكل أساسي على المعطيات التي وردت في تقرير حول العمل غير المهيكّل الصادر عن راصد السياسات الاقتصادية والاجتماعية في العالم العربي، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، ٢٠١٧.

٦. مقترحات لتحسين العدالة الضريبية

توصلت هذه الدراسة إلى نتائج أساسية مفادها ان النظم الضريبية في الدول الأربع المشمولة في الدراسة وهي مصر ولبنان والأردن وفلسطين لا تتسم بالعدالة ولا تحقق الهدف الاجتماعي منها وهو الاسهام في اعادة توزيع الدخول والثروات بين فئات المجتمع المختلفة. كما ان هذه النظم، لا تفتشل فقط في حشد الموارد المالية الكافية لخزينة الدولة لتغطية نفقاتها العامة، وانما أيضاً تعاني من إدارة ضعيفة ومترهلة تسمح لانتشار ظاهرة التهرب والتجنب الضريبي وتغيب عنها الشفافية والرقابة والمساءلة البرلمانية والقانونية والشعبية. ومن اجل تحسن منسوب العدالة الضريبية تقترح الدراسة مجموعة من التوصيات هي:

(أ) نمط الموازنة

يصنف نمط أو نوع الموازنة في هذه الدول على أنه موازنة بنود والذي لاتنطوي عليه أبعاد أو آثار تنموية. وقد وجهت الانتقادات لهذا النوع من الموازنة "لحياديته" تجاه احتياجات وأولويات المجتمع ولعدم ربطه مع الخطط الوطنية. فهذا النوع من الموازنة يتصف أيضاً بعدم المرونة ولايسمح باستخدام كفاء للموارد المتاحة.

- تحتاج الحكومات إلى تحويل موازنتها من النمط الذي يعتمد على البنود إلى نمط البرامج والأداء. حيث يمكن أن يبدأ هذا التحول تدريجياً من موازنت الوزارات التي تقدم خدمات اجتماعية أساسية مثل التعليم والصحة والعمل.
- تحتاج الحكومات إلى المبادرة لإدماج قضايا النوع الاجتماعي في الموازنة Gender Responsive Budgeting من خلال تبني سياسات اقتصادية واجتماعية تستجيب للاحتياجات المختلفة أو المتباينة لفئة الذكور والإناث، وهذه أداة مهمة للحد من عدم المساواة بين الجنسين كما هو سائد في جميع الدول العربية تقريباً.

(ب) السياسة الضريبية

يجب أن تتخذ اعتبارات العدالة والكفاءة مكاناً بارزاً في الإصلاحات الضريبية بدلاً من زيادة العبء الضريبي على الأفراد في هذه البلدان الفقيرة بالموارد. في الواقع تعاني هذه الدول من تركيز في العبء الضريبي، بحيث تتحمل الفئات الأقل حظاً الجزء الأكبر منه. ولذلك لا يملك دافعو الضرائب وخاصة هؤلاء من الطبقات المتوسطة والطبقات ذات الدخل المحدود القدرة على دفع ضرائب أكثر، وإنما يجب إعادة هيكله الضرائب لنقل جزء من هذا العبء على الأغنياء والشركات الكبيرة وذلك من خلال:

- تحتاج السياسة الضريبية إلى إعادة هيكله تضمن وضع مزيد من التركيز على جمع الإيرادات الضريبية المباشرة (الدخل والثروة) بدلاً من الضرائب غير المباشرة (ضرائب الاستهلاك).
- من المهم زيادة عدد شرائح الضرائب لضمان عدالة اجتماعية أفضل. أيضاً من المهم رفع معدلات الضريبة الحدية على الدخل الشخصي لذوي الدخل المرتفع وللنشاطات الاستثمارية، ما يحقق أرباحاً كبيرة وسريعة بالإضافة إلى تخفيض معدلات الضريبة لذوي الدخل المحدود والأعمال صغيرة ومتوسطة الحجم. أي أنه لا بد من تبني سياسة ضريبية تصاعديّة على الدخل.
- إعادة تصميم الحوافز الضريبية لتستهدف ليس فقط الاستثمارات الكبيرة، بل أيضاً الشركات صغيرة ومتوسطة الحجم والتي تمثل أكثر من 9٥% من الأعمال في هذه الدول. وتساهم هذه الاستثمارات بجزء هام في كل من الناتج المحلي الإجمالي وسوق العمل. كما يلعب هذا النوع من الشركات دوراً هاماً جداً في إعادة توزيع الدخل والثروة وتخفيض التفاوتات بين المناطق في البلد الواحد.
- يجب أن تستهدف الحوافز الضريبية أيضاً مبادرات زيادة الأعمال من قبل الشباب والنساء.
- لا بد من إعادة النظر في العبء الضريبي بحيث يساهم في تحقيق العدالة الاجتماعية. ويتطلب هذا إعادة النظر في القاعدة الضريبية الحالية لتتضمن الأنشطة غير التقليدية والأنشطة غير المنتجة والتي لا قيمة مضافة لها والتي تحقق أرباحاً كبيرة وسريعة مثل الصفقات العقارية والمضاربات في أسواق المال. في نفس الوقت، من المهم زيادة الإعفاءات على ذوي الدخل المحدود والأفراد والأعمال المنخرطة بأنشطة إنتاجية، والموجودة في المناطق الريفية الهشة. ويتوقع إعطاء المزيد من الإعفاءات الضريبية للأنشطة ذات القيمة المضافة العالية وتلك التي تخلق فرص عمل جديدة. ولا بد من تطبيق أساليب للرقابة لضمان قيام الشركات بدفع الضرائب الفعلية المستحقة على دخولها والحد من ظواهر التهرب الضريبي التي تتبعها.
- كما أنه من الضروري النظر بعين الاعتبار للأهداف الاقتصادية والاجتماعية. فمن المهم مراعاة الظروف الاجتماعية والاقتصادية لدافعي الضرائب كإعطاء ميزات ضريبية حسب درجة الإعالة والتعليم الجامعي والصحة والسماح للمعاملة التفضيلية للأنشطة الإنتاجية والمناطق الضعيفة. وينبغي إصلاح قوانين ضريبة الدخل على نحو يزيد الحد الأدنى من الدخل الذي يُعفى من الضريبة مع مراعاة خطوط الفقر في البلد ومعدل التضخم.

- منح إعفاءات ضريبية كاملة للدخل الزراعي والمعاشات التقاعدية.

- إعادة النظر في ضريبة القيمة المضافة بحيث تُبنى على قاعدة التمييز بين السلع الكمالية والأساسية.

- إزالة أي تحيزات واضحة ضد النساء في قوانين الضرائب في هذه البلدان. ويجب منح تخفيضات ضريبية منفصلة لكل من المعيلين داخل الأسر وفق المواد ٢٠ و ٢١ و ١٣ و ١٥ و ١٦ من اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة والتوصية العامة الرقم ٢١ التي تحظر وجود أي تمييز جنسدي في النظام الضريبي.

- تطبيق قواعد صارمة لمكافحة كافة أشكال الفساد والتهرب الضريبي في الدوائر الضريبية؛ وضمان الشفافية وتحديد تعليمات واضحة وحاسمة بما يتعلق بتقييم الدخل العادل الخاضع للضريبة من قبل موظفي الضرائب. ويجب أيضاً التوسع الأفقي وليس العمودي في جباية الضريبة بحيث تزيد الإيرادات الضريبية المتحصلة ولكن من خلال توسيع القاعدة الضريبية حتى لا يزيد العبء الضريبي على المكلفين الملتزمين.

- توسيع دائرة المشاركة المجتمعية، وتغليب لغة الحوار والنقاش مع الفئات الاجتماعية المتأثرة بقانون الضريبة. إضافة إلى تعزيز دور المجتمع المدني عبر توسيع مفهوم المساءلة المجتمعية وتطبيقاتها. ومن شأن ذلك أن يساهم في تعزيز التعاون ومستوى القبول والتفهم لغايات الحكومة وأهدافها المنشودة في مجال الضريبة، والمساهمة في تعزيز الرقابة الخارجية على أداء الجهات التنفيذية.

ج) الإنفاق الحكومي

- إعادة هيكلة الإنفاق الحكومي من خلال إعادة تخصيص موارد أكثر للاستثمارات العامة لما لها من نتائج اقتصادية إيجابية على المدى الطويل وعلى التنمية المستدامة.

- إعادة النظر في حصة الأجور من إجمالي الإنفاق (العالي جداً) من خلال تدقيق هذه الفاتورة لاستبعاد دفع أجور لموظفين وهميين، وهذا ما يُطلق عليه "بتنقية فاتورة الرواتب".

- زيادة الموارد المالية المخصصة للضمان الاجتماعي وبرامج الخدمات التي يستفيد منها الفقراء أكثر من غيرهم. أيضاً لا بد من إحداث وتصميم وتمويل برامج لتوليد فرص عمل للشباب والنساء.

- زيادة الموارد المخصصة للقطاعات الإنتاجية كالزراعة والصناعات التحويلية الخفيفة والتقليدية.

- يجب إعادة هيكلة دعم السلع والخدمات الأساسية لتستهدف الفقراء أكثر من الأغنياء.

- يجب تخفيض أو ترشيد الإنفاق الحكومي على الأسلحة والأمن وتوجيه أي فوائض مالية للخدمات الاجتماعية والتمكين الاقتصادي.

٧. قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

- الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية. (٢٠١٤) نظام النزاهة الوطني اللبناني ٢٠١٣-٢٠١٤. بيروت: الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية.
- الشبكة الوطنية لمكافحة الرشوة. ٢٠١٠. القطاع الضريبي اللبناني: الواقع الحالي، إصلاحات وزارة المالية والخطوات الأساسية لتفعيل القطاع. بيروت: الشبكة الوطنية لمكافحة الرشوة.
- عبد الكريم نصر (٢٠١٦)، تقييم سياسة ضريبة الدخل في فلسطين من منظور العدالة الاجتماعية، مفتاح، ورقة سياساتية.
- عبد الكريم، نصر (٢٠١٧)، عدم المساواة الجندرية في النظم الضريبية للبلدان العربية: حالة لبنان وتونس ومصر، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، بيروت - لبنان.
- عبده، نبيل (٢٠١٦)، السعي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية في لبنان، والحاجة إلى فرض ضرائب عادلة. شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية. عمل غير منشور.
- شعبان، ج (٢٠١٤، ٦ آذار/مارس). إعادة صياغة قوانين الضرائب غير العادلة في لبنان.
- مركز معارف المجتمع المدني (٢٠١٥). نظرة عامة إلى الفاعلين الجندريين والتدخلات في لبنان بين التحرر والتنفيذ (مذكرة تنفيذية). (٢٠١٥).
- لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (٢٠١٥). حقوق المرأة والمساواة الجندرية للتنمية المستدامة: مناقشة الأهداف الإنمائية المستدامة المقترحة من ضمن سياق التنمية في المنطقة العربية.

ثانياً: المراجع باللغة الإنكليزية

- Alesina, A., Campante, F., and G. Tabellini, (2008). Why is Fiscal Policy Often Pro-cyclical? Journal of the European Economic Association Vol. 5, No. 5, pp. 1006-1036.
- Arab Monetary Fund (2011) and (2015). Economic statistics Bulletin. Financial Statistics. Available at:<http://www.arabmonetaryfund.org/ar/statistics>. Accessed 20.02.2016.
- Boubekour, Amel (2013). Rolling Either Way? Algerian Entrepreneurs as both Agents of Change and Means of Preservation of the System. The Journal of North African Studies, 18:3, 569-481.
- Chaaban, J. (2014, March 6). Rewrite Lebanon's unfair tax laws. Executive Report
- Cammett, Melani, Ishac Diwan, Alan Richards, and John Waterbury (2015). A political economy of the Middle East. Westview Press, Fourth Edition.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler (2005). Resource Rents, Governance, and Conflict. Journal of Conflict Resolution 49 (4): 625-33.
- Cingano, F., 2014, "Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth." OECD Social, Employment and Migration Working Paper 163, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

- Coady, D., I. Parry, L. Sears, and B. Shang, 2015, "How Large Are Global Energy Subsidies?" IMF Working Paper 15/105, International Monetary Fund, Washington.
- El-Ghonemy, M. Riad (1998). *Affluence and Poverty in the Middle East*, London: Routledge.
- European Commission (2016). *Trade Statistics*. Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122002.pdf. Accessed 20.02.2016.
- ESCWA. (2015). *Women's Rights and Gender Equality for Sustainable Development: Discussing the Proposed Sustainable Development Goals within the Context of Development in the Arab Region*.
- Crown, C., & Valodia, I. (2010). *Taxation and gender equity: A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. London: Routledge
- Henry, Clement Moore, and Robert Springborg (2010). *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*. Vol. 1. Cambridge University Press.
- Hertog, Steffen, Giacomo Luciani, and Marc Valeri, eds. (2013). *Business politics in the Middle East*. Hurst Publishers.
- Imam, Patrick A., and Jacobs, Davina F. (2007). *Effect of Corruption on Tax Revenues in the Middle East*. Working Paper, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- IMF. Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi (2005). *Governance matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*.
- International Monetary Fund (IMF) (2013). *Energy Subsidy Reforms: Lessons and Implications*. Washington, D.C.
- IMF. Mario Mansour (2015). *Tax Policy in MEANA Countries: Looking Back and forward*. Working Paper 15/98.
- ———, 2014b, *Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia*. Washington, October.
- ———, 2014c, *Subsidy Reform in the Middle East and North Africa: Recent Progress and Challenges Ahead*. Washington.
- Jenkins, G., H. Jenkins, and C.-Y., Kuo, 2006, "Is the Value Added Tax Naturally Progressive?" IMF Working Paper 10/59, International Monetary Fund, Washington.
- Kadri, Ali (2015). "Productivity decline in the Arab World," *Real-World Economics Review*, No. 70, pp. 140-159.



- Kuhn, Randall (2012). On the Role of Human Development in the Arab Spring. *Population and Development Review* 38.4: 649-683.
- Lahcen Achy & Aïcha Belarbi, *Vers l'égalité économique hommes-femmes ?*, Policy paper, *Economia*, 2012.
- Malik, Adeel, and Bassem Awadallah (2013). "The economics of the Arab Spring." *World Development* 45: 296-313.
- Malik, Adeel, and Richard Auty (2013). *From Resource Curse to Rent Curse. Toward a New Political Economy of the Middle East*. Mimeo, Oxford.
- Matar, Linda (2014). "Deficient Productive Capacity in the Arab Economies," *Middle East Insight*, No. 109.
- Martínez-Vázquez, J., V. Vulovic, and B. Moreno-Dodson, 2012, "The Impact of Tax and Expenditure Policies on Income Distribution: Evidence from a Large Panel of Countries." *Review of Public Economics* 200: 95-130.
- Mimeo. Espinoza, Raphael, Ghada Fayad, and Ananthakrishnan Prasad (2013). *The Macroeconomics of the Arab States of the Gulf*. Oxford University Press.
- Noland, Marcus, and Howard Pack (2007). *The Arab Economies in a Changing World*. Peterson Institute.
- North, Douglass Cecil, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olds, G. (2009). *Saudi Trade Developments, 1980-2007*. in *economics Working Papers No 20*. Available at: https://www.whitman.edu/economics/Workingpapers/content/WP_20.pdf. Accessed 20.02.2016.
- Organization for Economic Co-operation and Development (2014). *Draft Background Note: Recent FDI Trends in the MENA Region*, Cairo.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2011, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>.
- Rajaa Mejjati Alami ; *Le secteur informel au Maroc*, Les Presses économiques du Maroc, 2013.
- Richards, Alan, John Waterbuty, Melani Cammett, and Ishac Diwan (2013). *A Political Economy of the Middle East*. Perseus Books Group, third edition.
- Richard Samans, Jennifer Blanke, Gemma Corrigan, Margareta Drzeniek ; *The Inclusive Growth and Development Report*, World Economic Forum, 2015.

- Said, S. (2011). Globalisierung und Regionalisierung im arabischen Raum, Klaus Schwarz Verlag, Berlin.
- Schlumberger, Oliver. (2008). Structural Reform, Economic Order, and Development: Patrimonial Capitalism. *Review of International Political Economy* 15 (4): 622–49.
- Soliman, Samer (2011). *The autumn of Dictatorship: Fiscal Crisis and Political Change in Egypt under Mubarak*. Stanford University Press.
- The World Bank (2009). *From Privilege to Competition: Unlocking Private-Led. Growth in the Middle East and North Africa*. MENA Development Report. Available at: http://siteresources.worldbank.org/INT-MENA/Resources/Privilege_complete_final.pdf. Accessed 15.09.2010.
- ———, 2015, *Jobs or Privileges: Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa*, MENA Development Report. Washington: World Bank Group.

