

السياسة الضريبية الفلسطينية كأحد محددات النشاط الاستثماري الخاص

د. رسلان محمد

جامعة القدس المفتوحة- فلسطين

الملخص

عانى النشاط الاستثماري الخاص في فلسطين، منذ بداية الاحتلال الإسرائيلي للأراضي الفلسطينية عام 1967 شأنه في ذلك، شأن كافة القطاعات الاقتصادية الفلسطينية، من السياسات والإجراءات الإسرائيلية، التي كان من أبرزها، فرض معدلات ضريبية مرتفعة على الإنتاج، وذلك كضريبة الدخل التي وصلت إلى ما نسبته 38.5%.

وقد حاولت السلطة الوطنية الفلسطينية تحرير القطاع الإنتاجي والنشاط الاستثماري بعامة من معدلات الضرائب المرتفعة، حيث صدر قانون ضريبة الدخل الأول رقم (17) لسنة 2004، ثم قانون ضريبة الدخل المعدل رقم (2) لسنة 2008. وقد هدف القانون الأول والقانون المعدل إلى تشجيع الاستثمار في مختلف القطاعات الاقتصادية ولا سيما القطاع الإنتاجي، وذلك بتخفيض معدلات ضريبة الدخل إلى 15%، كأعلى نسبة على دخل الشركات والأفراد.

إلا أن موضوع ضريبة الدخل في الآونة الأخيرة اكتسب أهمية خاصة في ظل التعديلات التي وردت في القانون المعدل رقم (8) لسنة 2011، ولا سيما تلك التي طرأت على المادة 5/16 الخاصة بالشرائح والنسب الضريبية للأشخاص المعنويين (الشركات)، والتي بموجبها تم رفع معدل ضريبة الدخل إلى ما نسبته 30%، الأمر الذي وُجد اعتقاداً لدى أوساط واسعة من القطاع الخاص الفلسطيني بأن تلك التعديلات ستمثل عائقاً كبيراً أمام أداء ذلك القطاع، مما حدا بالحكومة الفلسطينية إلى إصدار قرار لاحق يقضي بتخفيض ضريبة الدخل إلى ما نسبته 20% وذلك استجابة لمطالب القطاع الخاص.

تهدف هذه الدراسة إلى تحديد أثر قوانين ضريبة الدخل الفلسطينية على النشاط الاستثماري الخاص في فلسطين ومدى انسجامها مع احتياجات القطاع الخاص الفلسطيني ومدى تحفيز هذه السياسات لهذا القطاع الحيوي.

Abstract

Since the beginning of the Israeli occupation in 1967, the private investment sector in Palestine has suffered a lot from the Israeli procedures as well as the other

Palestinian economic sectors. Some of these main examples are the imposing of high taxes on production and the income tax which reached 38.5%.

The Palestinian National Authority tried to free the production sector and the private investment sector from these high taxes so it issued the law of first income tax no. (17) in 2004 and the modified income tax law no.(2)in 2008.The first law and the second modified law aimed at encouraging private investment in the various economic sectors especially in the production sector by decreasing the average of income tax to 15% as the highest rate on individual and companies income.

Lately , this issue of income tax has gained a lot of importance as a result of the modifications that have been introduced on the modified law no. (8)in 2011 especially on item 16/5 which is related to income rates and to companies that have been raised to30% .This raise has caused many in the Palestinian private sector to believe that the these modifications will be an obstacle in the face of this sector. Thus , the Palestinian government had to issue a subsequent law that called for a decrease in income tax that reaches 20% in an attempt to meet the demands of the private sector. Hence , this study aims at identifying the effect of the Palestinian income tax laws on the Palestinian private investment sector and the degree of the suitability of these laws for the needs of the private sector and the extent of these laws in motivating this vital investment sector.

مقدمة

كانت السياسة الضريبية التي اتبعتها سلطات الاحتلال الإسرائيلي خلال ما يقارب الثلاثة عقود، من أبرز التدابير التي اتخذت ليس فقط لتقويض كافة الفرص الاستثمارية في الأراضي الفلسطينية، بل ولعرقلة النشاط الاقتصادي بمجمله، وذلك بهدف إبقاء الاقتصاد الفلسطيني في حالة من الضعف بغية إلحاقه بالاقتصاد الإسرائيلي. فقد فرضت إسرائيل ضريبة الدخل على الشركات والمصانع، وحددت نسبة الضريبة على دخل الشركات بنسبة 38.5%، كما وألغيت معظم المصاريف⁽¹⁾ التي يسمح قانون ضريبة الدخل للمؤسسة باستثنائها من الدخل الخاضع للضريبة، مما تسبب في إرهاب المصانع القائمة وعزوف كثير من أصحاب رؤوس الأموال عن إقامة مصانع جديدة بسبب ارتفاع العبئ الضريبي على الشركات والمصانع⁽²⁾.

كما وينبغي الإشارة إلى أنه وإلى جانب ضريبة الدخل بتلك النسبة المرتفعة، فرضت إسرائيل أيضاً ضريبتَي الإنتاج والقيمة المضافة، حيث فرضت ضريبة الإنتاج على المواد المنتجة محلياً والمخصصة للاستهلاك أو للاستعمال في أية صناعة، وتراوحت نسبتها بين 10% على الأقمشة والملابس و270% على مواد التجميل. أما ضريبة القيمة المضافة، فقد فرضت عام 1976 بنسبة 8%، تم أخذت بالارتفاع التدريجي إلى أن بلغت 18% عام 1991⁽³⁾.

وبعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية وتوليها زمام إدارة الأراضي الفلسطينية، كانت أولى محاولاتها لتخفيف العبء الضريبي، إصدار قانون ضريبة الدخل رقم "17" لعام 2004، حيث تم تخفيض ضريبة الدخل على الشركات إلى ما نسبته 20%، ثم أنه وبهدف تشجيع الاستثمار واستقطاب رؤوس الأموال والمستثمرين الفلسطينيين والعرب بالدرجة الأولى، تم تعديل القانون آنف الذكر، وصدر القانون المعدل في 18/3/2008، حيث تضمنت التعديلات التي أدخلت على القانون الأول، تخفيض ضريبة الدخل على الشركات إلى ما نسبته 15% مما خلق ارتياحاً لدى قطاع المستثمرين. إلا أن قانون ضريبة الدخل الأخير رقم (8) لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل والذي دخل حيز التنفيذ ابتداءً من 1/1/2012، تضمن تعديلاً على الشرائح والنسب الضريبية على الشركات بشكل يعمل على زيادة الأعباء الضريبية على تلك الشركات، الأمر الذي أثار مخاوف القطاع الخاص بأن تلك التعديلات من شأنها إعاقة النشاط الاستثماري الخاص في فلسطين، وبالتالي إضعاف الجهود الرامية للحد من مشكلتي البطالة والفقر في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.

مشكلة الدراسة

تلعب الضرائب دوراً أساسياً ومهماً في اقتصاديات كافة الدول باعتبارها مصدراً رئيسياً للإيرادات الحكومية، وإحدى أهم أدوات السياسة المالية التي تتدخل الحكومات من خلالها في اتجاه ومعدلات نمو الاقتصاد، وفي تحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية. وعلى الصعيد الفلسطيني، فإن قانون ضريبة الدخل الأخير رقم (8) لسنة 2011، يبدوا أن الهدف الرئيس منه يتمثل في زيادة إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية بما يمكنها من تقليص العجز في موازنتها السنوية، وتقليص الاعتماد على المساعدات الخارجية. ونظراً للتدري الاقتصادي الذي تعيشه مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية، فإن مشكلة البحث تكمن في زيادة الأعباء الضريبية التي تنطوي على خطورة بالغة على مستقبل النشاط الاستثماري الخاص ودوره في تحفيز النمو الاقتصادي، وخلق فرص عمل كافية لاستيعاب العمالة الفائضة في السوق المحلية الفلسطينية.

هدف الدراسة

في ظل التعديلات الجديدة التي تضمنها قانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011، فإن هدف الدراسة يكمن في تحديد مدى مواءمة تلك التعديلات لمتطلبات تحفيز النشاط الاستثماري الخاص في الأراضي الفلسطينية والتوصل للمقترحات الملائمة بهذا الشأن.

منهجية الدراسة

استخدم الباحث خلال إعداد هذه الدراسة الأسلوب الوصفي التحليلي بالاعتماد على البيانات الرسمية لدائرة تسجيل الشركات في وزارة الاقتصاد الوطني الفلسطينية، كما اعتمد الباحث على التقارير الصادرة عن معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) والعديد من الأبحاث والدراسات التي أعدها باحثون فلسطينيون في مجال السياسات المالية والضريبية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

النشاط الاستثماري الخاص في الأراضي الفلسطينية خلال سنوات الاحتلال

بدأت توجهات البلدان النامية نحو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية منذ خمسينات القرن الماضي، مدركة بذلك الحاجة الملحة إلى رؤوس الأموال لتمويل المشروعات المختلفة. إلا أن تلك التوجهات اصطدمت بندرة عنصر رأس المال كأحد أبرز عوامل النشاط الاستثماري، وبنات ندرة هذا العنصر من المعضلات الاقتصادية التي تعاني منها كثير من البلدان النامية.

لم تكن فلسطين بمنأى عن هذه الحالة، فقد تعرض الاقتصاد الفلسطيني لمنع كافة فرص التمويل والاستثمار. فما أن استكملت إسرائيل احتلال الضفة الغربية وقطاع غزة عام 1967 حتى شرعت بالتعامل مع كافة قطاعات الاقتصاد الفلسطيني من خلال الأوامر العسكرية، التي بموجب بعضها أغلقت كافة البنوك المحلية والعربية والدولية التي عملت في الأراضي الفلسطينية. وهكذا وعلى مدار ثلاثة عقود تم تعطيل جميع الفرص الحقيقية للاستثمار وانحسر النشاط الاستثماري في المشروعات الفردية والأسرية صغيرة الحجم.

وعلى الرغم من تلك السياسات والإجراءات، إلا أن الاقتصاد الفلسطيني شهد معدلات نمو عالية، حيث بلغ متوسط النمو الحقيقي في الدخل القومي 9.7% سنوياً خلال الفترة بين 1969 - 1979، ويعود السبب في ذلك إلى فتح سوق العمل الإسرائيلي أمام العمالة

الفلسطينية، والسماح للمنتجات الزراعية والمنتجات الصناعية الفلسطينية ضمن ما عرف بالتعاقد من الباطن بدخول الأسواق الإسرائيلية، وكذلك بسبب تحويلات العاملين الفلسطينيين في دول الخليج العربي.

وقد انعكس هذا النمو على الاستثمار الخاص في الضفة الغربية وقطاع غزة، حيث ازداد من 14% من الناتج المحلي سنة 1969 إلى 30% سنة 1979، إلا أن نسبة النمو الحقيقي لم تتجاوز 1% خلال الفترة 1980-1992. وقد حجم الاستثمار خلال هذه الفترة بين 400 - 500 مليون دولار سنوياً، أو ما يعادل 20-25% من الناتج المحلي الإجمالي⁽⁴⁾.

وقد تركز النشاط الاستثماري الخاص في قطاع الإسكان، حيث تم توجيه ما نسبته 85% منه إلى قطاع الإنشاءات، خاصة البيوت السكنية، بسبب النقص الحاد في المساكن الناجم عن الاكتظاظ والنمو السكاني المرتفع، مما خلق طلباً متزايداً على المباني السكنية⁽⁵⁾. كما تم توجيه أقل من 10% من النشاط الاستثماري الخاص للمعدات الإنتاجية، ويعزى ذلك إلى غياب الحوافز المقدمة للاستثمار في المعدات بهدف خلق القاعدة الإنتاجية للاقتصاد الفلسطيني.

ونظراً لغياب الجهاز المصرفي كمصدر رئيس لتمويل الأنشطة الاستثمارية، فقد اعتمدت الاستثمارات على المدخرات الذاتية وتحويلات العاملين الفلسطينيين في دول الخليج العربي وإسرائيل. كما تميزت تلك الفترة بغياب شبه كامل للاستثمارات الأجنبية في المناطق الفلسطينية بسبب غياب الاستقرار السياسي وضعف البيئة الاستثمارية في الأراضي الفلسطينية.

الاستثمار في الأراضي الفلسطينية ومعيقاته بعد قيام السلطة الوطنية الفلسطينية

تميزت الفترة الممتدة ما بين عام 1994 إلى عام 2000، وهي الفترة التي عُرفت بالمرحلة الانتقالية، بنمو حجم الاستثمارات الخاصة حيث وصلت في عام 1999، إلى ما نسبته 25% من الناتج المحلي الإجمالي، أو ما قيمته مليار دولار. إلا أن حجم تلك الاستثمارات عاد وتراجع بسبب السياسات والإجراءات الإسرائيلية العدوانية، ضد الشعب الفلسطيني ومقدراته الاقتصادية في أعقاب اندلاع انتفاضة الأقصى الثانية. وبعد عام 2007، طرأ تحسن بطيء على النشاط الاستثماري بسبب حالة الاستقرار الذي شهدته الأراضي

الفلسطينية. ولكن ومما لا شك فيه، أن الإعفاءات الضريبية التي تضمنها قانون تشجيع الاستثمار والتخفيضات الضريبية في القانون رقم (2) لعام 2008، كان لهما أيضاً أثراً كبيراً في تحسين مستوى الاستثمارات الخاصة.

أما بشأن معيقات النشاط الاستثماري الخاص في الأراضي الفلسطينية، فقد نجم عن سياسات الاحتلال وتدبيره جملة من المعوقات التي لم تكبل النشاط الاستثماري في الأراضي الفلسطينية فحسب، كما وأدت تلك السياسات إلى تفكيك كافة الروابط التنشائية بين القطاعات الاقتصادية الفلسطينية، وبالتالي تشويه بنية الاقتصاد الفلسطيني برمته، ولعل أبرز ما يعانيه النشاط الاستثماري في الأراضي الفلسطينية من معوقات ما يلي:

1. ارتفاع درجة المخاطرة وحالة عدم اليقين⁽⁶⁾

فقد أدت الإجراءات الإسرائيلية منذ أيلول 2000 إلى تراجع كبير في مختلف الأنشطة الاقتصادية، إذ قدرت الخسائر الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي وتعويضات العاملين منذ بداية انتفاضة الأقصى حتى شهر آذار من سنة 2002 بحوالي 2.4 مليار دولار، أو ما يعادل 40% من الدخل القومي لسنة 1999. كما تراجع نصيب الفرد من الدخل القومي بما نسبته 12% لسنة 2000، وبما نسبته 19% لسنة 2002. ونتيجة لذلك، ارتفعت نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر إلى 50%.

ونتيجة لتلك الإجراءات، وما خلفته من تراجع في الاقتصاد الفلسطيني، فقد تراجع حجم الاستثمار بشكل كبير، وقدر التراجع خلال الربع الرابع من سنة 2000 مقارنة بالربع الثالث من السنة نفسها بما نسبته 70%، وبما نسبته 62% خلال الربعين الأول والثاني من سنة 2000. وقدرت قيمة الخسائر المادية في الممتلكات بحوالي 305 ملايين دولار حتى آذار من سنة 2002، وازدادت حدة هذه الخسائر في أعقاب حملة إعادة احتلال المدن في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقدرت الخسائر المادية الناجمة عن ذلك خلال شهر نيسان من سنة 2002 بحوالي 360 مليون دولار منها 97 مليون دولار قيمة الخسائر في المباني والمعدات، و88 مليون قيمة الخسائر في البنية التحتية و66 مليوناً خسائر المساكن الخاصة و48 مليوناً خسائر التراث الثقافي. كما وبلغت قيمة خسائر أصول مؤسسات السلطة الوطنية

الفلسطينية 20 مليون دولار، و6 ملايين دولار قيمة خسائر السيارات المدمرة و56 مليون دولار خسائر المنظمات غير الحكومية ومؤسسات الخدمات الاجتماعية الخاصة. كما أدت الإجراءات الإسرائيلية إلى تدهور البيئة الاستثمارية في الأراضي الفلسطينية، إلى تراجع القيمة السوقية لاستثمار القطاع الخاص بما نسبته 40% خلال سنة 2001. كما تراجعت القيمة السوقية للشركات المدرجة في سوق فلسطين للأوراق المالية بما نسبته 33% حتى شهر تموز من سنة 2001. كما تراجع تسجيل المنشآت الجديدة من 1847 منشأة سنة 2000 إلى 644 منشأة سنة 2001، إضافة إلى تراجع حجم القروض المقدمة للقطاع الخاص بنسبة 9.3% سنة 2001 مقارنة بسنة 2000. وكان قطاع الإنشاءات أكثر أوجه الاستثمار تضرراً، إذ قدر تراجع أنشطته بـ 80% خلال الربع الرابع من سنة 2000، و60% خلال الربعين الأول والثاني من سنة 2001 (ماس 2001). وقد تراجعت مساحة المباني المرخصة بنسبة 38% في الضفة الغربية سنة 2001، وبنسبة 52% في قطاع غزة (UNSCO 2002)، ويعزى ذلك إلى تراجع مستويات الدخل، كما أشرنا سابقاً، وإلى توقف العمل كلياً أو جزئياً في المشاريع الإنشائية بسبب عدم قدرة العمال إلى الوصول لهذه المشاريع، أو لعدم توفر مدخلات الإنتاج المطلوبة للاستمرار في تنفيذها.

وعلى الرغم من الاستقرار النسبي الذي ساد الأراضي الفلسطينية في السنوات اللاحقة، إلا أن سلطات الاحتلال استمرت بسياسة وضع الحواجز والإغلاقات التي شلت حركة تنقل المواطنين والسلع بين المحافظات الفلسطينية، إذ بلغ عدد الحواجز المؤقتة في الضفة الغربية خلال الربع الأخير للعام 2010 حوالي 2171 حاجزاً، وبلغ عدد المرات التي تم فيها إغلاق المعابر بين قطاع غزة وإسرائيل 288 مرة مقارنة مع 300 مرة في الربع الثالث من نفس العام، فيما بلغ عدد مرات إغلاق المنافذ الدولية لقطاع غزة 108 مرات، وذلك بارتفاع نسبته 13.7% مقارنة مع الربع الذي سبقه. أما على مستوى العام 2010، فقد بلغ عدد الحواجز المؤقتة 7676 حاجزاً، وبلغ عدد مرات إغلاق المعابر بين محافظات غزة وإسرائيل 1174 مرة، وعدد مرات إغلاق المنافذ الدولية لقطاع غزة 468 مرة⁽⁷⁾.

2. قصور منظومة التشريعات الخاصة بالنشاط الاستثماري

فعلى الرغم من اهتمام السلطة الوطنية الفلسطينية بإرساء إطار متكامل من التشريعات الاقتصادية في مجال الاستثمار والضرائب والشركات والمالية العامة وغير ذلك من مجالات اقتصادية، إلا أن تلك التشريعات ما زالت عاجزة عن الاستجابة الفاعلة للنشاط الاستثماري الخاص ولا سيما في مجال الحوافز والإعفاءات الضريبية، فضلاً عن أنه ما زال يجري العمل ببعض القوانين القديمة الموروثة عن البلدان المجاورة.

3. ضعف التراكم الرأسمالي

فقد نتج عن انخفاض مستوى الدخل في الأراضي الفلسطينية وارتفاع معدلات الاستهلاك تكوّن حالة مزمنة من عدم الادخار الضروري للتراكم والتكوين الرأسمالي الإجمالي، إذ لم يتجاوز حجم التكوين الرأسمالي الإجمالي خلال العام 2009 ما قيمته 1.137 مليار دولار، أو ما نسبته 21.7% فقط إلى مجموع الناتج المحلي الإجمالي⁽⁸⁾.

4. صعوبة النفاذ للأسواق الخارجية

يُعد الاقتصاد الفلسطيني، اقتصاداً صغيراً، والسوق الفلسطينية محدودة الحجم وغير قادرة على استيعاب الطاقات الإنتاجية كبيرة الحجم، ومما يفاقم هذه المشكلة أيضاً هو عدم فاعلية الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية المبرمة بين السلطة الوطنية الفلسطينية والدول التي أبرمت معها تلك الاتفاقيات سواءً عربية كانت أم أجنبية، وذلك في ظل سيطرة إسرائيل على كافة المعابر البرية والموانئ البحرية. فمثلاً بلغ إجمالي الصادرات السلعية الفلسطينية للخارج بما في ذلك لإسرائيل خلال العام 2009 ما قيمته 591.8 مليون دولار، في حين بلغت قيمة إجمالي الواردات السلعية الفلسطينية بما في ذلك من إسرائيل حوالي 2,9 مليار دولار، وبهذا فإن قيمة العجز في الميزان التجاري الفلسطيني خلال العام نفسه بلغت 2,3 مليار دولار⁽⁹⁾.

5. ضعف البنية التحتية

فقد عمل الاحتلال خلال ما يقارب ثلاثين عاماً على إهمال البنية التحتية في الضفة الغربية وقطاع غزة، بل عمل على تدمير كثير من مرافق البنية التحتية في الأراضي الخاضعة للسلطة الوطنية الفلسطينية والتي أُقيمت بالاعتماد على مساعدات الدول المانحة.

6. ضعف المؤسسات المالية (المصرفية)

فكما تشير بيانات سلطة النقد الفلسطينية فإن المؤسسات المصرفية العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة تعد حديثة العهد، تأسست في معظمها في بداية تسعينيات القرن الماضي، فضلاً عن أن نصف هذه المؤسسات فروعاً لمؤسسات مصرفية عربية وأجنبية وافدة، تعمل على امتصاص المدخرات المحلية، وتوظيف جزءاً ليس يسيراً منها في الخارج.

فقد بلغت نسبة الأرصدة الخارجية خلال الربع الأخير للعام 2010 إلى إجمالي الودائع، 36.2% فيما بلغت نسبة التسهيلات المقدمة للقطاع الخاص إلى إجمالي ودائع القطاع الخاص خلال الفترة ذاتها 32.5% فقط⁽¹⁰⁾.

السياسة الضريبية الفلسطينية وأثرها في تطوير النشاط الاستثماري الخاص

منذ تولي السلطة الوطنية الفلسطينية إدارة الضفة الغربية وقطاع غزة، باشرت الهيئات القضائية والتشريعية بوضع العديد من القوانين الخاصة بالشأن الاقتصادي، وحاز الاستثمار على نصيب كبير من القوانين المباشرة وغير المباشرة الخاصة بالشأن الاستثماري، من أبرزها: قانون تشجيع الاستثمار، وقانون المدن الصناعية والمناطق الحرة، وقانون المصارف، وقانون ضريبة الدخل، وقانون الجمارك وغير ذلك من قوانين ذات الصلة بالشأن الاستثماري.

وقد لا يتسع المجال في هذه الدراسة لمناقشة كافة القوانين آنفة الذكر الخاصة بالاستثمار، ولكننا سنتوقف فقط عند قانون ضريبة الدخل كأحد أبرز مرتكزات السياسة المالية للسلطة الوطنية الفلسطينية، محاولين تحديد أثر هذا القانون على تحفيز النشاط الاستثماري الخاص في الضفة الغربية وقطاع غزة.

تطور النظام الضريبي في فلسطين

فرضت ضريبة الدخل في فلسطين لأول مرة في عهد الانتداب البريطاني، بالقانون رقم (23) لسنة 1941 المسمى قانون ضريبة الدخل والذي أصبح ساري المفعول في تاريخ 1941/9/1، ثم ألغي هذه القانون صراحة بالقانون رقم (13) لسنة 1947. وبعد توحيد الضفتين تحت حكم المملكة الأردنية الهاشمية، صدر القانون المؤقت رقم (50) لسنة 1951،

الذي وحد التشريعات الضريبية في الضفتين، ثم ألغي هذا القانون واستعيض عنه بقانون رقم (12) لعام 1954، الذي استثنى دخل المكلف من الخارج من الضريبة، وخفض معدل الضريبة التصاعدية وشرائحها⁽¹¹⁾.

إلا أن التطور الكبير الذي حصل كان بإصدار قانون رقم (25) لسنة 1964، حيث ألغى القانون السابق، وتوسع في شمول التكاليف الضريبي، وزاد في نسبة التصاعد في المعدلات الضريبية، ونصّ على تشكيل محكمة خاصة تعرف باسم "محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل" لتتولى مهمة الفصل في المنازعات الضريبية، وتبني معيار الإقليمية في إخضاع الدخل للضريبة⁽¹²⁾.

أما في قطاع غزة فكان القانون المطبق هو قانون رقم (17) لسنة 1947. إلا أن ثمة اختلافات ما بين القانون الأردني، الذي كان مطبقاً في الضفة الغربية والقانون الإنجليزي المطبق في قطاع غزة؛ فمن حيث الفروقات الشاسعة فيما يتعلق بالشرائح الضريبية، كان القانون الأردني يضم دخل الزوج مع دخل الزوجة، لكن القانون في غزة كان يفرق ما بين دخل الزوج ودخل الزوجة⁽¹³⁾.

قامت سلطات الاحتلال الإسرائيلي فور احتلالها للضفة الغربية عام 1967، بتغيير النظام الضريبي في الضفة الغربية وقطاع غزة، وذلك من خلال سلسلة من الأوامر العسكرية، كان أهمها منشور رقم (2) الصادر في 1967/6/7، الذي نصّ على أن تدفع جميع الضرائب إلى ما كان يعرف بقائد جيش الدفاع الإسرائيلي، وتلاه الأمر العسكري رقم (28)، الذي بموجبه أصبح المسؤول المعين من قبل قائد قوات جيش الدفاع الإسرائيلي هو صاحب الاختصاص، بشأن قانون ضريبة الدخل، وله حق تعيين مسؤوليين في المناطق، ويخولهم الصلاحيات التي يستصوبها. وكان من أهم التعديلات التي تتعلق بكل من القانونين (الأردني المطبق في الضفة الغربية، والانتدابي المطبق في قطاع غزة) خاصة في تغيير فئات الضريبة، ومعدلات الضريبة، وسنة التقدير، وطريقة التحصيل، وفرضت ضرائب جديدة، وذلك بهدف زيادة الضغط على المكلفين.

وكان الهدف الأساسي لهذه الإجراءات هو زيادة دخل الخزينة الإسرائيلية، وتقريب النظام الضريبي المطبق في إسرائيل، وكذلك خدمة سياسة الاحتلال، التي تهدف بشكل عام إلى بثّ الركود في القطاعات الإنتاجية الفلسطينية.

وبعد توقيع السلطة الوطنية الفلسطينية اتفاقية أوسلو للسلام عام 1994، قامت بإصدار العديد من القوانين، من بينها قانون ضريبة الدخل رقم (17) للعام 2004، وبدأ تطبيقه في 2005/5/1⁽¹⁴⁾، والمعدل بموجب قرار رقم (2) لسنة 2008، وتتعلق التعديلات تحديداً بالتسهيلات والتخفيضات الضريبية⁽¹⁵⁾.

نصّ القانون الأساسي الفلسطيني على أن فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاءها لا يكون إلا بقانون، ومن ثمّ لا يجوز فرض أية رسوم، بما فيها تلك المتعلقة بالترخيص، إلا وفقاً لأحكام القانون⁽¹⁶⁾.

ثم صدر قانون ضريبة الدخل رقم (8) المعدّل لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل لا سيما المادة (5/16) وتتلخص التعديلات في القانون الجديد في توسيع قاعدة ضريبة الدخل (الوعاء الضريبي).

قوانين ضريبة الدخل خلال الفترة 2004 – 2011

تعالج قوانين ضريبة الدخل التي أصدرتها السلطة الوطنية الفلسطينية العديد من القضايا، إلا أن الفصول والمواد الخاصة بتفصيل النسب الضريبية التي تفرض على المكلفين، من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، تعد من أهم الفصول والمواد لتلك القوانين.

وستتناول في دراستنا هذه الشرائح والنسب الضريبية للأشخاص المعنويين فقط (الشركات) والتي تمّ تحديدها في القوانين الثلاثة التي صدرت خلال الفترة المذكورة أعلاه، وذلك بهدف التعرف على أثر هذه القوانين على النشاط الاستثماري الخاص في الضفة الغربية وقطاع غزة.

وكما يتضح من بيانات الجدول رقم (1) فإن الاتجاه العام لمعدلات ضريبة الدخل يميل إلى الانخفاض، حيث انخفض معدل الضريبة على نشاط الشركات من 38.5% في الضفة الغربية خلال الفترة 1995-1998 إلى 20% خلال الفترة 1999-2004، ثم انخفضت تلك

المعدلات مع أول قانون ضريبة دخل فلسطيني رقم (17) لسنة 2004 إلى 16%، ثم 15% في قانون ضريبة الدخل المعدل رقم (2) سنة 2008.

وعلى الرغم من انخفاض معدلات ضريبة الدخل آفة الذكر، إلا أن قانون ضريبة الدخل رقم (17) لعام 2004 تضمن بعض المواد من قانوني ضريبة الدخل، رقم (13) لعام 1947 البريطاني، ورقم (25) لعام 1964 الأردني، التي لم تكن ملائمة للاستخدام والتطبيق في الوقت الحاضر، مما ترتب عليه تراجع الوعي والالتزام الضريبي لدى قطاعات واسعة من الشركات والمؤسسات والأفراد التي تشكل معاً "الوعاء الضريبي"، كما أوجد مبررات كثيرة لدى المكلفين والخاضعين للضريبة إلى التهرب والتحايل على إدارة الضريبة بدلاً من الالتزام بأدائها.

جدول رقم (1): التعديلات التي تمت على النسب الضريبية خلال الفترة 1995/1/1 - 2008/1/1

الفترة الزمنية	معدلات الضرائب على الأفراد	الضرائب على الشركات
1998/12/31-1995/1/1	5-48%	38%
2004/12/31-1999/1/1	5-20%	20%
2007/12/31-2005/1/1	5-15%	15-16%
اعتباراً من 2008/1/1	5-15%	15%

المصدر: وزارة المالية الفلسطينية، ملفات دائرة ضريبة الدخل.

ونظراً للتغيرات التي تضمنها قانون ضريبة الدخل رقم 17 لعام 2004، وخاصة فيما يتعلق بتأثيره السلبي على القطاع الخاص وجذب الاستثمارات الخارجية وتوسيع النشاط الاقتصادي والتجاري، فقد تم إدخال تعديلات جوهرية على القانون آنف الذكر في 18/3/2008، حيث تم إعادة النظر في نحو (14) مادة من القانون. وكان من أبرز تلك التعديلات تخفيض ضريبة الدخل إلى ما نسبته 15%⁽¹⁷⁾، بدلاً من 20% الأمر الذي لاقى استحساناً وقبولاً لدى الشركات والمؤسسات الخاضعة لضريبة الدخل.

أما بالنسبة لقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011 الصادر بقرار بتاريخ 24/ تشرين أول/ 2011، فقد حمل تعديلات مختلفة عما تضمنه قانون ضريبة الدخل الفلسطيني المعدل رقم (2) لعام 2008، يتمثل في توسيع قاعدة ضريبة الدخل (الوعاء الضريبي)، ولكن مع تراجع هامش العدالة والإنصاف في توزيع العبء الضريبي⁽¹⁸⁾.

فقد نصت المادة (16) من القانون، على أن تستوفى الضريبة على الدخل لأي شخص معنوي بنسبة 15%، ثم أُلحق القانون بقرار مجلس الوزراء رقم (13/116/01 م.و.س.ق) لعام 2012 بشأن تعديل الشرائح والنسب الضريبية الواردة في المادة رقم (16) من القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل، بحيث أصبحت تلك الشرائح والنسب الضريبية كما هو مبين في الجدول رقم (2). وبالنظر إلى بيانات الجدول نفسه، نرى أن القانون قد فرض النسب الضريبية على الدخل لجميع الأشخاص المعنويين دون تمييز بين شركة صناعية أو تجارية، فردية أو سياحية، كما أنه ساوى من خلال تلك الشرائح بين المصارف وشركات التأمين وشركات الاتصالات والشركات الصناعية والزراعية، وشركات الإنتاج والتصدير هذا من ناحية.

من ناحية أخرى، فالشركات الصغيرة تخضع لنفس النسبة الضريبية التي تخضع لها الشركات الكبيرة. كما أن القانون لم يقدم الحوافز التشجيعية للاستثمار في القطاعات الاقتصادية الحيوية مثل الزراعة والشركات الإنتاجية وشركات التصدير، الأمر الذي يعني قصور السياسات الضريبية المتبعة.

جدول رقم (2): الشرائح والنسب الضريبية على الأشخاص المعنويين

الواردة في المادة (16) من قانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011

شريحة الدخل الخاضع للضريبة سنوياً (بالشيكل)	نسبة الضريبة
1-125.000	15%
125.001-200.000	22%
ما زاد عن 200.000	30%

المصدر: قرار مجلس الوزراء رقم (13/116/01 م.و.س.ق) لعام 2012، بشأن تعديل الشرائح والنسب الضريبية الواردة في المادة (16) من القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل.

إلا أن الشرائح والنسب الضريبية على الأشخاص المعنويين الواردة في الجدول رقم (2) لم تلق استحساناً في أوساط القطاع الخاص الفلسطيني، مما اضطر الحكومة لبدء حوار وطني اقتصادي مع مؤسسات القطاع الخاص، كانت نتيجته التوافق على تعديل الشرائح والنسب الضريبية آنفة الذكر على النحو التالي⁽¹⁹⁾:

أ. الدخل من 1 حتى 125.000 شيفل يخضع لضريبة نسبتها 15%.

ب. الدخل الذي يزيد عن 125.001 شيفل يخضع لضريبة نسبتها 20%.

تأثير قوانين ضريبة الدخل على عدد الشركات المسجلة في الضفة الغربية⁽²⁰⁾

في ضوء قوانين ضريبة الدخل المختلفة التي سادت في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية وبعد ذلك وما طرأ عليها من تعديلات، يمكننا الجزم أن تعدد تلك القوانين كان لا بد أن ينعكس على النشاط الاستثماري الخاص في الأراضي الفلسطينية وذلك من خلال تذبذب أعداد الشركات الجديدة المسجلة في الضفة الغربية، فضلاً عن المؤثرات الكثيرة الأخرى التي لسنا بصدد التطرق إليها في دراستنا هذه.

فكما يتضح من خلال بيانات الجدول رقم (3)، فقد شهد تسجيل الشركات الجديدة في الضفة الغربية خلال الفترة 2005-2011 تذبذباً واضحاً، إذ بلغ عدد الشركات الجديدة المسجلة خلال العام 2005 ما مجموعه 1024 شركة، في حين كان عدد الشركات المسجلة في العام 2006 ما مجموعه 637 شركة، مسجلاً بذلك انخفاضاً نسبته 38% عن العام 2005. وبعد أن عاد عدد الشركات الجديدة المسجلة للارتفاع ثانية في الأعوام 2007، 2008، 2009، مع ملاحظة الارتفاع الكبير في العام 2009 إلى ما مجموعه 1196 شركة، و1183 شركة، و1653 شركة على التوالي، انخفض ذلك العدد ثانية في العام 2010 ليبلغ عدد الشركات المسجلة ما مجموعه 1216 شركة.

أما بشأن عدد الشركات المسجلة في الربعين الأول والثاني للعام 2011، فقد شهد الربع الأول ارتفاعاً في عدد الشركات المسجلة مقارنة بالربع الأول للعام 2010، في حين شهد الربع الثاني انخفاضاً واضحاً عن الربع الثاني للعام 2010، وعن سابقه من العام 2011 أيضاً. جدول رقم (3): تطور عدد الشركات الجديدة المسجلة في الضفة الغربية خلال الفترة 2005 - 2011

الربع	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
الربع الأول	286	175	387	247	454	334	389
الربع الثاني	375	228	288	334	412	428	373
الربع الثالث	197	162	260	315	349	164	-
الربع الرابع	166	72	261	287	438	290	-
المجموع	1024	637	1196	1183	1653	1216	762

المصدر: وزارة الاقتصاد الوطني - رام الله، دائرة تسجيل الشركات، 2011.

بناءً على التحليل السابق، يمكننا القول أن انخفاض الشرائح والنسب الضريبية على دخل الشركات تارة وارتفاعها تارة أخرى، كانا من الأسباب البارزة في عدم استقرار النشاط الاستثماري الخاص في الأراضي الفلسطينية.

ليس هذا فحسب، بل فإن مساهمة القطاعات الاقتصادية في رأس مال الشركات الجديدة المسجلة في الضفة الغربية خلال الفترة 2005 - 2011، ربما تكون قد تأثرت بسبب تباينات قوانين ضريبة الدخل الخاصة بالشركات، فكما يتضح من معطيات الجدول رقم (4)، فإن حصة القطاعات الإنتاجية من رأس مال الشركات المسجلة خلال الفترة 2005 - 2011 كانت متدنية، إذ لم تتجاوز حصة قطاعي الصناعة والزراعة ما نسبته 10% و 4.2% على التوالي، في حين تراوحت حصة قطاع الإنشاءات خلال الفترة 2005 - 2010 ما بين 3.6% - 16.13%، وإن حصة هذا القطاع ارتفعت بشكل ملحوظ فقط في العام 2011، إذ سجلت ما نسبته 34.45%.

أما بشأن قطاعي السياحة والصحة فإن مساهمتهما في رأس مال الشركات الجديدة كانت أدنى بكثير من حصة القطاعات الإنتاجية ولم تتجاوز حصتهما خلال الفترة 2005 - 2011 ما نسبته 5.3%، و 4.8% على التوالي.

وفيما يتعلق بقطاعي الخدمات والتجارة، فقد استحوذا على النصيب الأكبر من رأس مال الشركات المسجلة خلال 2005 - 2010، حيث تراوحت حصة قطاع الخدمات ما بين 32% - 59%، وأن حصة هذا القطاع قد شهدت تراجعاً ملحوظاً فقط خلال العام 2011 وبلغت 14.8%. أما قطاع التجارة، فقد تراوحت نسبة مشاركته في رأس مال الشركات المسجلة ما بين 19.8% - 38.9% خلال الفترة 2005 - 2011.

جدول رقم (4): التوزيع النسبي لرأس المال للشركات الجديدة المسجلة في الضفة الغربية

حسب الأنشطة الاقتصادية خلال الفترة 2005 - 2011

نسبة القطاعات الاقتصادية من إجمالي رأس المال المستثمر							السنة
الصحة	السياحة	الخدمات	التجارة	الإتشاءات	الزراعة	الصناعة	
1.1	2.3	37.5	37.2	12.4	2.8	6.7	2005
1.15	5.3	45.6	38.9	3.6	1.15	3.8	2006
4.8	1.5	59.4	19.8	8.1	1.5	4.8	2007
0.66	2.4	48.9	34.0	6.6	1.3	6.1	2008
1.51	3.37	42.03	27	16.13	1.48	8.17	2009
2.97	2.4	32.40	36.57	15.86	1.17	8.57	2010
0.75	5.1	14.8	30.75	34.45	4.2	10.0	2011

المصدر: وزارة الاقتصاد الوطني - رام الله، نفس المصدر السابق.

ويعزى سبب انخفاض حصة القطاعات الإنتاجية في رأس مال الشركات المسجلة إلى ارتفاع درجة المخاطرة في هذه القطاعات وعزوف رجال الأعمال والمستثمرين عن الاستثمار في هذه القطاعات لصالح القطاعات الخدمية الأخرى. أما فيما يخص قطاعي السياحة والصحة، فإن ما ينطبق على القطاعات الإنتاجية، يندرج عليهما أيضاً، من حيث افتقادهما للجاذبية الاستثمارية الكافية.

الاستنتاجات والتوصيات

في ضوء استعراض السياسة الضريبية منذ قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، توصلت الدراسة لعدد من الاستخلاصات بشأن تأثيرها على النشاط الاستثماري في فلسطين من أبرزها:

1. تبذل السلطة الوطنية الفلسطينية جهوداً حثيثة من أجل تهيئة الظروف أمام النشاط الاستثماري الخاص، وقد بدا ذلك واضحاً من خلال إصدار العديد من القوانين ذات الصلة بالنشاط الاستثماري الخاص ولا سيما التعديلات التي طرأت على قانون ضريبة الدخل.
2. ما زال النشاط الاستثماري الخاص في فلسطين يعاني من كثير من التحديات التي من ضمنها التعديلات المستمرة على قوانين ضريبة الدخل والتي يحمل بعضها نسباً مرتفعة على دخل الشركات.

3. إن إصدار وتطبيق ثلاثة قوانين لضريبة الدخل خلال فترة زمنية لا تتجاوز سبع سنوات، أحدث حالة من الإرباك وعدم الوضوح لدى القطاع الخاص، مما انعكس على المناخ الاستثماري الخاص في فلسطين، وقد اتضح ذلك من خلال عدد الشركات المسجلة خلال الفترة 2005 - 2011، وكذلك مساهمة القطاعات الإنتاجية المتدنية في رأس المال المستثمر من قبل الشركات المسجلة.

4. إن انخفاض مستوى المساعدات الخارجية ومما ترتب عليه من زيادة العجز في موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية، كان من أهم الدوافع التي دعت لإصدار قانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011، خاصة أن المساعدات الخارجية عام 2008 بلغت 1,7 مليار دولار مقابل 750 مليون دولار عام 2011، وأن حجم العجز سيصل على 1,1 مليار دولار عام 2012، الأمر الذي يستوجب زيادة إيرادات السلطة الوطنية الفلسطينية، لتغطية فاتورة الرواتب التي ستصبح في العام 2012 حوالي 1,8 مليار دولار⁽²¹⁾.

5. إن التعديلات الأخيرة على قانون ضريبة الدخل رقم (2) لعام 2008، والتي تم بموجبها رفع معدلات الضريبة لتصل إلى 30% في حدها الأعلى على الشركات والأفراد، ستحمل تأثيرات ضارة جداً على المديين المتوسط والبعيد على النشاط الاستثماري الخاص في الأراضي الفلسطينية، وهذا بدوره سيفاقم مشكلتي البطالة والفقر في المجتمع الفلسطيني وسيباطى معدل نمو الناتج المحلي الفلسطيني.

6. وكما تعد الضرائب إحدى أهم أدوات السياسة المالية، فلا بد أن تعمل بالتوافق مع أدوات السياسة النقدية، وإلا فإنها ستتحول إلى عبئ ثقيل على كاهل المجتمع، بدلاً من تحفيزها للاقتصاد وتشجيعها للاستثمار.

بناءً على ما تقدم وفي ضوء الاستنتاجات التي توصلت إليها الدراسة نوصي بما يلي:

1. أن يتم عرض التعديلات الجديدة الواردة في القانون المعدل الأخير على كافة المؤسسات المعنية بتلك التعديلات من القطاعين العام والخاص ومناقشتها بشكل

- مستفيض من قبل تلك المؤسسات، وأن يتم التريث في تنفيذها، ريثما يتهيأ المناخ المناسب، ولو نسبياً، للنشاط الاستثماري الخاص في الأراضي الفلسطينية.
2. إن الاحتلال هو المسؤول الأول والأخير عن تردّي الأوضاع الاقتصادية في الأراضي الفلسطينية، وبالتالي فليس من الحكمة أن يتحمل المواطن الفلسطيني أعباء الاحتلال وتكاليفه.
3. إذا كان الهدف الأساسي من وراء التعديلات الضريبية، تقليص العجز في الموازنة الفلسطينية، وتقليل الاعتماد على المساعدات الخارجية، فإنه يتوجب على الحكومة إتباع سياسة تقشفية، تتمثل في تخفيض النفقات الجارية إلى حدها الأدنى ووقف هدر الموارد الاقتصادية والمالية الفلسطينية.

الهوامش

- (1) مثل منح الاعتزال والوفاة، ومخصصات العطل والاستجمام، ومخصصات الأعياد والمرضى، والمبالغ التي تدفع إلى صناديق التأمين والديون الهالكة وغيرها.
- (2) عبد الفتاح أبو الشكر وآخرون، التصنيع في الضفة الغربية، جامعة النجاح الوطنية، منشورات مركز التوثيق والمخطوطات والنشر، نابلس، تشرين أول 1991، صفحة 37.
- (3) نفس المصدر السابق.
- (4) نصر عبد الكريم، نائل موسى، تطورات ومحددات الاستثمار الخاص في فلسطين - دراسة مسحية، بقدار، رام الله، أيار 2000.
- (5) عمر عبد الرازق، الاستثمار الفلسطيني من منظور التنمية البشرية: 1993 - 1998. في السياسات الاقتصادية والتنمية البشرية في فلسطين: 1994 - 1999، جامعة بير زيت - برنامج دراسات التنمية، رام الله، 2001.
- (6) باسم مكحول، الاستثمار والبيئة الاستثمارية في الضفة الغربية وقطاع غزة، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، كانون الأول 2002، الصفحات 17، 18.
- (7) تقارير مجموعة الرقابة الفلسطينية الشهرية، الربع الرابع 2010، الموقع الإلكتروني لمجموعة الرقابة الفلسطينية: <http://www.Nad-plo.org>
- (8) معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)، المراقب الاقتصادي والاجتماعي، 2011، العدد 26، صفحة 66.
- (9) الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، بيانات التجارة الخارجية للعام 2009.
- (10) سلطة النقد الفلسطينية - الميزانية المجمعّة للمصارف.
- (11) رفاعي الهزايمة، الإعفاءات من الضريبة على الدخل في الأردن، صفحة 22.
- (12) صالح الخصاونة، الهيكل الضريبي في المملكة الأردنية الهاشمية، صفحة 27.
- (13) جهاد زماري، معهد الحقوق - جامعة بير زيت، لقاء قانوني مع مدير عام دائرة ضريبة الدخل بعنوان "أضواء على قانون ضريبة الدخل 2004 وتعديلاته"، 2009/3/17.

- (14) المنشور في العدد (53) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2005/2/28، صفحة 122.
- (15) قرار بقانون رقم (2) لسنة 2008، بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004، والمنشور في العدد 75 من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2008/6/15، صفحة 7.
- (16) المادة (79)، القانون الأساسي الفلسطيني.
- (17) قانون ضريبة الدخل رقم (2) لسنة 2008، صفحة 12.
- (18) صبيح، ماجد حسني، رؤية نقدية للسياسة المالية للسلطة الفلسطينية، ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر "نحو سياسات اقتصادية فلسطينية بديلة"، مركز فؤاد نصار لدارسات التنمية بالتعاون مع مؤسسة روز/ لوكسمبورج، رام الله 19-20/ تشرين الثاني 2011.
- (19) قرار مجلس الوزراء الفلسطيني في جلسته المنعقدة بمدينة رام الله بتاريخ 2012/2/14م.
- (20) لقد تعذر الحصول على البيانات الخاصة بعدد الشركات المسجلة في قطاع غزة بسبب الوضع الأمني الصعب من جراء العدوان الإسرائيلي المستمر على قطاع غزة.
- (21) جريدة القدس، الثلاثاء 2012/2/14، تصريح دولة رئيس الوزراء د. سلام فياض خلال لقائه مع الكتاب والصحفيين في مكتبه في رام الله، الصفحات 1، 33.