

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 العقد الماضي.

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، كالتهجير، 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، وجرى 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 رفد 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، لتمتلك 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، لتمتلك 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. **إتساع 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 الهياكل 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 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 المعددة 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، ط١، دائرة المكتبة الوطنية، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص ٣٣.
- دعيس، 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، ط١، دار حامد، عمان - الأردن، ٢٠٠٨، ص ٢٤.
- أبو حشيش، خليل محمد، المحاسبة الضريبية، ط١، 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، ط١، 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