الجمهورية مصر العربية

جـــــامعة المنصورة

كـــلـــيـــة الحـــقوق

الدراســـــات العليـــــا

قسم الاقتصاد والمالية العامة

بحث لغايات النشر بعنوان

أثر الاقتصاد غير الرسمي على ظاهرة التهرب الضريبي في الأردن

"دراسة تحليلية"

إعداد الباحث:

محمد شـــوقي هاشم "أبو رجب التميمي"

بحث مستل من أطروحة دكتوراة تحت إشراف الأستاذ الدكتور

رضا عبد السلام إبراهيم علي

محافظ الشرقية الأسبق

أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة بكلية الحقوق

ووكيل الكلية لشئون التعليم والطلاب السابق

٢٠٢٣

مقدمة

يعد الاقتصاد غير الرسمي إحدى اشكال العمل غير المنظم التي لا تخدم الاقتصاد الوطني، والذي يعتبر أحد مظاهر سلوك التهرب الضريبي في المجتمع بالنظر إلى أن الاقتصاد غير الرسمي سواء اتخذ شكل عمل هامشي أو عمل تجاري خفي يعمل خارج مراقبة الدوائر وهيئات الدولة وهو ما يهدد ليس فقط استقرار اقتصاد الدولة بل يصل مستوى التهديد في بعض الحالات لمستويات وجودية تهدد اقتصاد الدولة نفسه بشكل خطير.

وليس من قبيل المبالغة إذا ما قلنا إن الاقتصاد هو عصب الحياة في أي مجتمع، بل أنه بغير الاقتصاد تندثر الامم وتتعرض لأزمات هيكلية خطيرة قد تنتهي بتفكك هذه الدول مهما كانت قوتها العسكرية ونفوذها السياسي، وليس أدل من مثال على ذلك من الاتحاد السوفيتي السابق الذي تفكك بسبب انهيار اقتصاده على الرغم من قوته العسكرية ونفوذه السياسي غير المسبوق في التاريخ الحديث لاي دولة أخرى، ومن أسباب التعثر الاقتصادي في أي دولة هو أن يغلب على الجزء الأكبر من نشاطها ما يعرف باسم الاقتصاد غير الرسمي والذي يطلق عليه في بعض الأدبيات اسم (الاقتصاد الرمادي، اقتصاد الظل، الاقتصاد السري....الخ) ، ويقصد به هو جزء من أي اقتصاد لا يخضع للضرائب ولا يخضع للمراقبة الحكومة. على الرغم من أن القطاع غير الرسمي يشكل نسبة كبيرة ولا يستهان بها من الاقتصادات في البلدان النامية، إلا أنه يوصف بأنه غير منظم ولا يمكن إدارته. ومع ذلك، يوفر القطاع غير الرسمي فرصا اقتصادية مهمة للفقراء والفئات المهمشة التي حرمت من الحصول على الوظائف المؤسسية لممارسة أنشطة اقتصادية تدر دخلا عليهم ولكن مع ذلك يعد الاقتصاد غير الرسمي من التحديات البارز في كل بلدان العالم[1].

١ محمد عبد المجيد سليمان، الاقتصاد الخفي أسبابه وانعكاساته وطرق التغلب عليه، دار التعليم الجامعي، الطبعة الاولى، ٢٠١٦، الاسكندرية، ص ١١.

وفي نفس الوقت فإن التهرب الضريبي هو نشاط مرتبط بشكل شائع بالاقتصاد غير الرسمي، خاصة وأن أحد مقاييس مدى التهرب الضريبي هو ما يسمى بمقياس الفجوة الضريبية، وهي الفجوة التي تتشكل بمقدار الدخل غير المبلغ عنه الناتج عن أنشطة الاقتصاد غير الرسمي وهو الفرق بين مبلغ الدخل الذي يجب الإبلاغ عنه إلى السلطات الضريبية والمبلغ الفعلي المبلغ عنه وحيث يعتبر من المسلم به أن كل العاملين في نطاق الاقتصاد غير الرسمي لن يقوموا أبدا بالإبلاغ عن أرباحهم الحقيقية أو سداد الضرائب عنها. [٢]

ولعل الأردن من الدول التي تعاني من وجود جزء لا يستهان به من النشاط الاقتصادي الموجود في البلاد ضمن نطاق الاقتصاد غير الرسمي وحيث أظهرت دراسات تم إجراءها بالتعاون بين وزارة التخطيط والتعاون الدولي الاردنية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي الأردني وبرنامج الامم المتحدة الانمائي (UNDP) إلى أن حجم الاقتصاد غير الرسمي في الأردن يمثل نحو ٤٠ بالمائة من اجمالي القوى العاملة في الاقتصاد الأردني.[٣]

مصطلحات الدراسة

الاقتصاد غير الرسمي، التهرب الضريبي

أهمية الدراسة

تعود أهمية الدراسة لأهمية الموضوع محل البحث، ذلك أن الاقتصاد غير الرسمي أو الاقتصاد الموازي يمثل واحدا من أهم الهواجس التي تقلق كل القائمين على التخطيط للاقتصاد في كل دول العالم، وحيث يرتبط الاقتصاد غير الرسمي

2 Wenzel, M. (2002). "The Impact of Outcome Orientation and Justice Concerns on Tax Compliance: The role of taxpayers' identity. Journal of Applied Psychology87(4), pp. 629-645.

٣إبراهيم بدران، تنمية الأرياف والبوادي في الأردن، الان ناشرون وموزعون، الطبعة الاولى، ٢٠١٧، عمان، ص ١١.

ليس فقط بالجانب الخفي من الأنشطة التجارية التي يمارسها المواطنون البسطاء، بل أن هذا المصطلح يمتد ليشمل في نفس الوقت أنواع غير مشروعة من الانشطة التي تنطوي على جرائم ومنها التهرب الضريبي وغسل الاموال والتجارة غير المشروعة وما ينتج عن التحايل على القوانين من مدخلات مالية غير مشروعة تشمل ايضا ما يتم الحصول عليه عن طريق الرشوة أو الفساد المالي والإداري.[٤]

مشكلة الدراسة:

تتمثل مشكلة الدراسة في الاجابة على السؤال الرئيسي التالي:

ما هو أثر الاقتصاد غير الرسمي على ظاهرة التهرب الضريبي في الاردن؟

ويتفرع من السؤال الرئيسي عدد من الأسئلة تشمل:

ما هو حجم الاقتصاد غير الرسمي في الاردن؟

ما هي الأشكال الشائعة للتهرب الضريبي في الأردن؟

ما هي تداعيات الاقتصاد غير الرسمي في الاردن؟

كيف يمكن التصدي لظاهرة الاقتصاد غير الرسمي في الاردن؟

أهداف الدراسة

تهدف الدراسة لتحقيق عدد من الأهداف تتضمن:

١- قياس التأثير بين حجم الاقتصاد غير الرسمي وبين التهرب الضريبي في الاردن؟
٢- الوصول لرؤية علمية حول سبل مواجهة امتداد حجم الاقتصاد غير الرسمي في الاردن؟

---

٤ محمد عبد المجيد سليمان، الاقتصاد الخفي أسبابه وانعكاساته وطرق التغلب عليه، مرجع سابق، ص ١١٤.

٣- التوصل لرؤية نظرية حول ما يمكن القيام به من إجراءات للتصدي للتهرب الضريبي في الاردن؟
٤- الخروج بنتائج علمية يمكن البناء عليها في دراسات قادمة حول ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي وأثره على التهرب الضريبي في الأردن.

منهج الدراسة:

استخدم الباحث المنهج الوصفي التحليلي الاستقرائي والاستنباطي على اعتبار ان هذا المنهج هو الذي يمكن الباحث من معرفة أبعاد الظاهرة محل البحث بدون ان يصبح هو جزء من هذه الظاهرة أو يؤثر أو يتأثر بها، وحيث لا يقتصر المنهج الوصفي المستعمل في المجالات العلمية على الوصف الدقيق للظاهرة المدروسة فحسب بل يتطلب الأمر، بالإضافة إلى وصف الظاهرة، وجمع البيانات عنها ووصف الظروف والممارسات المختلفة لتحليل هذه البيانات.[٥]

كما استخدم الباحث المنهج التاريخي لتتبع ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي وارتباطه بالتهرب الضريبي في الاردن، وذلك على اعتبار أن المنهج التاريخي هو الذي يمكن الباحث من تتبع تطور الظاهرة محل الدراسة عبر فترة من الزمن لمعرفة تطورها.[٦]

المطلب الأول: الاقتصاد غير الرسمي في الاردن

يمثل الاقتصاد غير الرسمي في الاردن قطاعا من الأنشطة التجارية والخدمية والصناعية التي لا يمكن تجاهل حجمها، ولكن في نفس الوقت فإن هذا الاقتصاد يمثل شكلا من أشكال الأزمة المستمرة في هيكل الاقتصاد الاردني،

---

٥ بلقاسم سلاطنية، حسان الجيلاني، المناهج الأساسية في البحوث الاجتماعية، دار الفجر للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، ٢٠١٢، القاهرة، ص ١٣٣.

٦ محمود أحمد درويش، مناهج البحث في العلوم الإنسانية، مؤسسة الأمة العربية للنشر والتوزيع · الطبعة الاولى، ٢٠١٨، مصر، ص ١٥١.

بالنظر إلى أن هذا الاقتصاد لا يمكن أن يتضمن في قوائم مالية ولا يمكن أن يتم تحصيل الضرائب عليه، ولذلك فإن هناك أثرا للاقتصاد غير الرسمي على ظاهرة التهرب الضريبي، وهو ما سوف نتناوله في هذا المطلب، ويتكون هذا المطلب من فرعين:

الفرع الاول: مفهوم وسمات الاقتصاد غير الرسمي في الاردن:

الاقتصاد غير الرسمي يقصد به كل النشاطات الاقتصادية والتي تحدث خارج مجال الاقتصاد الرسمي والذي تقوم الحكومة بضبطه. يشير هذا النوع من الاقتصاد إلى قطاع الدخل العام والذي تكون فيه أنواع معينة من الدخل ووسائل إدراكه غير مضبوطة من قبل مؤسسات المجتمع في بيئة قانونية واجتماعية، ولكي ندرك أبعاد الاقتصاد غير الرسمي في الاردن فمن الضروري أن نشير إلى طبيعة هذا المصطلح وأبعاده والعناصر التي يشكلها، حيث يعزى الاستخدام الأصلي لمصطلح "القطاع غير الرسمي" إلى نموذج التنمية الاقتصادية الذي طرحه دبليو آرثر لويس، والذي استخدمه لوصف التوظيف أو توليد سبل العيش بشكل أساسي في العالم النامي. [٧]

ويعرّف المشاركين في الاقتصاد غير الرسمي على أنهم "الذين ليس لديهم ضمان وظيفي وتأمين عمل وتأمين اجتماعي". في حين أن كلا التعريفين السابقين يشير إلى عدم وجود خيار أو وكالة في المشاركة مع الاقتصاد غير الرسمي، قد تكون المشاركة أيضًا مدفوعة بالرغبة في تجنب التنظيم أو الضرائب.

7 Edgar L. Feige ،Katarina Ott (2019). Underground Economies in Transition: Unrecorded Activity, Tax Evasion, Corruption and Organized Crime. Routledge.New York. United State

قد يظهر هذا كعمالة غير مبلغ عنها، مخفية عن الدولة لأغراض الضرائب أو الضمان الاجتماعي أو قانون العمل، ولكنها قانونية في جميع الجوانب الأخرى.[٨]

ولكن في عام ٢٠١٦، اقترح Edgar L. Feige تصنيفًا لوصف الاقتصادات غير المرصودة بما في ذلك الاقتصاد غير الرسمي باعتبارها تتميز بنوع من "السلوك غير المتوافق مع مجموعة مؤسسية من القواعد". وفي نفس الوقت فإن ما يتم اتخاذه من إجراءات للتحايل على لوائح سوق العمل التي تحدد الحد الأدنى للأجور وظروف العمل والضمان الاجتماعي ومزايا البطالة والعجز يؤدي إلى اقتصاد غير رسمي يحرم بعض العمال من المزايا التي يستحقونها بينما ينقل مزايا غير مستحقة للآخرين، وهذا المصطلح مفيد أيضًا في وصف وحصر أشكال المساكن أو ترتيبات المعيشة التي تعتبر بالمثل غير قانونية أو غير منظمة أو لا تتمتع بحماية الدولة [٩].

ومثل معظم سمات الاقتصاد غير الرسمي في باقي دول العالم فإن القطاع غير الرسمي في الاردن يتميز هو الاخر إلى حد كبير بعدة صفات:

١- أن العاملين في هذا القطاع اكتسبوا المهارات التي يعملون من خلالها خارج التعليم الرسمي.
٢- بالإضافة إلى سهولة الدخول والخروج من هذا الاقتصاد بمعنى أن أي شخص يرغب في الانضمام إلى القطاع يمكن أن يجد نوعًا ما من العمل الذي سينتج عنه أرباح نقدية ويمكن الخروج منه بسهولة أيضا، وعدم وجود صاحب عمل محدد يمكن الرجوع عليه بمطالبات قانونية من جانب الموظف.

8 Williams, Colin C. (2005). A Commodified World? Mapping the limits of capitalism. London: Zed Books. pp. 73, 74.

9 Edgar L. Feige “Reflections on the Meaning and Measurement of Unobserved Economies: What Do We Really Know About the 'Shadow Economy’. Journal of Tax Administration (2016) Vol. 2 No.1.pp1-11.

٣- وفي نفس الوقت يقوم الاقتصاد غير الرسمي في الاردن ضمن عمليات نطاق صغير من العمليات التجارية أو الانتاجية أو الخدمية، مثال على ذلك الاسواق الشعبية التي كانت في ساحة مفتوحة في منطقة العبدلي وتم نقلها إلى منطقة مغلقة الحدود برسوم رمزية في منطقة رأس العين، فكما أنه عادة ما يتم تصنيف العمال الذين يشاركون في الاقتصاد غير الرسمي كعاملين. يتنوع نوع العمل الذي يتكون منه الاقتصاد غير الرسمي، لا سيما من حيث رأس المال المستثمر والأدوات الانتاجية المستخدمة في هذا الاقتصاد وأنماط الدخل المتولد عنه. [١٠]

ووفقا لطبيعة المجتمع الأردني والسمات الاساسية للعمالة غير المنتظمة فيه التي تشكل مجتمع الاقتصاد غير الرسمي ، مع استبعاد الأعمال غير الشرعية والمخالفة للقانون والعرف الاجتماعي بطبيعة الحال، فإن العاملين في القطاع غير الرسمي يتراوحون في النطاق من العمل الحر أو العمل الأسري غير المأجور إلى الباعة المتجولين ، وملمعي الأحذية ، وجامعي القمامة، ولكن في نفس الوقت يوجد على الطرف الأعلى من فئات العاملين في الاقتصاد غير الرسمي حزمة من الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية ذات المستوى الأعلى مثل الخدمات الصغيرة أو الأعمال الصناعية مثل ورش السمكرة أو ورش تصليح السيارات وصيانة الاجهزة الكهربائية غير المرخصة، والتي يكون دخولها محدودًا بدرجة كبيرة. الأنشطة غير الرسمية ذات المستوى الأعلى لها تكاليف إعداد أعلى، والتي قد تشمل لوائح ترخيص معقدة، وساعات عمل غير منتظمة، وفي نفس الوقت القدرة على ممارسة الأنشطة على أساس العمل والمبادرات الفردية غير المنظمة أو المجدولة. [١١]

---

10 Schneider, F.; Enste, D. "Shadow economies: Size, causes and consequences". Journal of Economic Literature. VOL. 38, NO.1, March 2000, pp. 77–114.

١١ عاطف زيدان، ظاهرة الاقتصاد الموازي وأثرها على التنمية الاقتصادية، دار محمود للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، ٢٠٢٢، القاهرة، ص ١١.

ومع ذلك، فإن معظم العاملين في القطاع غير الرسمي، حتى أولئك الذين يعملون لحسابهم الخاص أو بأجر، لا يحصلون على عمل آمن، أو مزايا، أو حماية اجتماعية، أو تمثيل. تختلف هذه الميزات عن الشركات والموظفين في القطاع الرسمي الذين لديهم ساعات عمل منتظمة وموقع منتظم ومزايا منظمة أخرى وكل هؤلاء يعتبرون ضمن مجتمع الاقتصاد غير الرسمي في الاردن، ووفقا لبيانات أخيرة فإن حصة الاقتصاد غير الرسمي في الأردن ارتفعت حتى كادت أن تصل في قيمتها إلى نحو (٤٠%) من الناتج المحلي الإجمالي. وفي نفس الوقت يصل عدد العمال غير الأردنيين العاملين بدون تصريح عمل بحوالي ضعف الحاصلين على هذا التصريح على أقل تقدير. وبالإضافة أيضا إلى هناك الكثير من البسطات، والمحلات الصغيرة، والمزارع، والأنشطة المنزلية غير المرخصة، التي توسعت خارج إطار الرقابة بحوالي (٤٠٠- ٥٠٠) مليون دينار سنوياً، هذا عدا عن التهرب الضريبي، الذي يحدث من جانب المنخرطين في قطاع الاقتصاد غير الرسمي بالمخالفة للقانون، مستفيدين من الثغرات القانونية ومن تطبيقاته [١٢].

الفرع الثاني: عوامل استمرار ونمو الاقتصاد غير الرسمي في الأردن

وفي كل الاحوال فإن هناك تفسيرات لاستمرار الاقتصاد غير الرسمي في النمو بالمناطق الاردنية مثل الصناعات الهامشية التي يتم انتاجها في ورش غير نظامية وورش عشوائية ،بالرغم من محاولات تنظيمه، التفسير الأول هو أن الاقتصاد غير الرسمي هو خزان لأصحاب المشاريع المنتجين المحتملين الذين يتم إبعادهم عن الإجراءات الرسمية بسبب التكاليف التنظيمية المرتفعة التي تستهدف تنظيم دخول وافدين جدد لسوق الاعمال ولكن هذه الاجراءات تؤدي في جانب ثانوي منها لاستبعاد فئة كبيرة من رواد الأعمال الذين لا تتوافق ظروفهم مع هذه الاجراءات، وبالتالي فهم يفضلون الالتجاء لمظلة الاقتصادي غير الرسمي للاختباء تحتها من ان تطالهم هذه الاجراءات التنظيمية، أما وجهة النظر الثانية حول سبب استمرار الاقتصاد غير الرسمي فهي وجهة النظر التي تعتبر الاقتصاد

١٢ . إبراهيم بدران، تنمية الأرياف والبوادي في الأردن، مرجع سابق، ص ٤٦.

غير الرسمي هي شكل من "أشكال طفيلية" منتجة بما يكفي للبقاء في القطاع الرسمي لكنها تختار أن تظل غير رسمية لكسب أرباح أعلى من مزايا التكلفة الناتجة عن عدم الامتثال للضرائب ، بينما تذهب وجهة نظر ثالثة لتفسير استمرار الشكل غير الرسمي من اشكال الاقتصاد في السوق الاردني على اعتبار أن هذا الشكل يمثل شكل من اشكال استراتيجية بقاء للأفراد ذوي المهارات المتدنية في سوق العمل، والذين هم غير منتجين بشكل من الأشكال.[١٣]

وقد يكون من بين أكثر أنواع العمل غير الرسمي انتشارا ضمن بنية الاقتصاد الاردني هم العاملون في المنزل والباعة المتجولين. وقد يكون العمال في المنزل أكثر عددًا بينما الباعة المتجولين أكثر وضوحًا. ويشكل قطاع العمل من المنزل والباعة الجائلون حوالي ١٠-١٥٪ من حجم الاقتصاد غير الرسمي في الاردن، ولكن مع ذلك يمكن القول ان هذه الفئة من العمالة التي تشكل نسبة لا يستهان بها من الاقتصاد غير الرسمي لا تقتصر على الأردن فقط، بل أن هذه الفئات التي ينظر له على أحد الوجوه بأنها فئة طفيلية تمثل النسبة الغالبة من عدد المنخرطين الهامشيين في قطاع الاقتصاد غير الرسمي تظهر ضمن بنية هذا الاقتصاد المخفي في الدول النامية والدول المتقدمة على السواء ولا تقتصر وجود هذه الفئة على الاردن فقط بل تمثل هذه الفئة نحو ١٥ % من القوى العاملة غير الزراعية في البلدان النامية وأكثر من ٥٪ من القوة العاملة في البلدان المتقدمة.

وفقا لدراسة أجرتها الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، يدار نحو ٥٠٠٠ مشروع تجاري في الأردن نصفهم مملوك للنساء ومعظم هذه الأعمال أنشطة في القطاع غير الرسمي. وواحدة من كل خمس شركات غير مسجلة في الأردن هي مشاريع تجارية تدار من المنزل ولا تقوم الغالبية العظمى من هذه المشاريع التجارية بتعبئة منتجاتها ويتم بيعها بالمشافهة. وقدرت الدراسة أنه إذا تم ترخيص

١٣ . إبراهيم بدران، تنمية الأرياف والبوادي في الأردن، مرجع سابق، ص ٤٩.

هذه المشاريع وتشغيلها في القطاع الرسمي، فإن هذا يمكن أن يحقق أرباحا تصل إلى ١٠٠ مليون دينار إضافية ستعود إلى الاقتصاد الأردني[١٤] .

وفي كثير من الأحيان، ينخرط العديد من العمال في مشاريع غير رسمية باختيارهم، إما لأسباب اقتصادية أو غير اقتصادية. ويشمل ذلك في حقيقة الأمر التجارة الالكترونية التي باتت بدورها شكلا من اشكال الاقتصاد غير الرسمي الذي يتهرب القائمين بها من الضرائب، وتشمل الدوافع الاقتصادية القدرة على التهرب من الضرائب، وحرية التحايل على اللوائح ومتطلبات الترخيص، والقدرة على الحفاظ على مزايا حكومية معينة. أوضحت دراسة عن العمال غير الرسميين بوجود أسبابا اقتصادية أخرى للبقاء في القطاع غير الرسمي، فضلاً عن العوامل غير الاقتصادية. أولاً، شعروا أنهم سيكسبون من خلال عملهم في القطاع غير الرسمي المزيد من المال مقارنة بوظيفة في الاقتصاد الرسمي. ثانيًا، حتى لو كان العمال يكسبون أموالًا أقل، فإن العمل في القطاع غير الرسمي أتاح لهم مزيدًا من الاستقلالية، وفرصة اختيار ساعات عملهم، وفرصة العمل بالخارج وبالقرب من الأصدقاء، وما إلى ذلك. في حين أن الوظائف في الاقتصاد الرسمي قد تجلب المزيد من الأمن والانتظام أو حتى دفع أفضل، فإن الجمع بين المكافآت النقدية والنفسية من العمل في القطاع غير الرسمي يثبت جاذبيته لكثير من العمال [١٥].

ويظهر جانب آخر يتعلق بالاقتصاد غير الرسمي في الأردن، انه بهذا الاقتصاد لا يمكن تضمينه ضمن الناتج الوطني الإجمالي للدولة (GNP) أو الناتج المحلي الإجمالي (GDP) ومع أنه لا يمكن نظريا تقدير الاقتصاد غير الرسمي على وجه اليقين في دولة من الدول بالنظر لطبيعة هذا الاقتصاد المخفي، ولكن

---

١٤ اليونسكو، تغيير القوانين وكسر الحواجز من أجل تحقيق التمكين الاقتصادي للمرأة في مصر والاردن وتونس والمغرب OECD Publishing.، الطبعة الاولى، ٢٠٢٠، عمان، ص١٠٣.

15 Meier, Gerald M.; Rauch, James E. (2005). Leading Issues in Economic Development (8 ed.). New York: Oxford University Press. p. 373.

هناك مؤشرات على أن نسبة هذا الاقتصاد يزيد في الدول النامية مقارنة بالدول المتقدمة ، فيما لا يمثل الاقتصاد غير الرسمي في منطقة اليورو على سبيل المثال أكثر من ٧ بالمائة من حجم الاقتصاد الكلي في بلدان الاتحاد الاوروبي، نجد ان هذه النسبة ترتفع في بلدان العالم الثالث لتصل لنحو ٤٠ بالمائة منها الاردن على سبيل التقريب وفقا لأرقام أظهرتها دراسات مختلفة في الاردن خلال العشر سنوات الأخيرة[١٦].

المطلب الثاني: الإطار العام للنظام الضريبي في الأردن وحجم التهرب الضريبي

يهدف الباحث من دراسة هذا المطلب إلى التعرف على الإطار العام للنظام الضريبي الأردني، ومدى استجابته للمتغيرات الاقتصادية وانعكاساتها على الاقتصاد المحلي، ومدى حجم ظاهرة التهرب الضريبي المؤثرة فيه.

الفرع الأول: الإطار العام للنظام الضريبي في الأردن

تطور دور الضرائب في الأردن بشكل كبير لتمكين الحكومة، وكان من الطبيعي أن توسع النظام الضريبي في الاردن ليس فقط لتحقيق الأهداف المالية من اجل استقطاع موارد للدولة من المكلفين بدفع الضرائب، ولكن أيضًا الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. وبناء على ذلك فإن الضرائب في الأردن هي أدوات ضريبية مستخدمة من قبل الحكومة لتحفيز الاقتصاد الوطني، وتعزيز الاستثمار لتحقيق أهداف التنمية المستدامة ومحاولة الحد من الفروق الطبقية والاقتصادية بين طبقات المجتمع، ولكن حتى تنجح الدولة في استخدام الضرائب بهذا الشكل يجب أن يكون الاقتصاد منطويا تحت منظمات تخضع للرقابة الرسمية، ولكن ما يحدث هو أن الاقتصاد غير الرسمي يفرغ هذه الأهداف من مضمونها في معظم الحالات. مع الأخذ في الاعتبار أن منظمة العمل الدولية قد حددت القطاع غير الرسمي بأنه

١٦ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وزارة التخطيط والتعاون الدولي الاردنية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي الاردني: "دراسة بانورامية للاقتصاد غير الرسمي في الأردن"،٢٠١٢، عمان. ص ١٧.

القطاع الذي لا يشمل الاقتصاد الإجرامي. في حين أن ترتيبات الإنتاج أو التوظيف في الاقتصاد غير الرسمي قد لا تكون قانونية بشكل صارم، فإن القطاع ينتج ويوزع السلع والخدمات القانونية، وذلك على عكس الاقتصاد الإجرامي الذي ينتج سلعًا وخدمات غير قانونية. كما أن الاقتصاد غير الرسمي لا يشمل الاقتصاد الإنجابي أو اقتصاد الرعاية، والذي يتكون من أعمال منزلية غير مدفوعة الأجر وأنشطة رعاية. يعد الاقتصاد غير الرسمي جزءًا من اقتصاد السوق، أي أنه ينتج سلعًا وخدمات للبيع والربح. فالعمل المنزلي غير المأجور وأنشطة الرعاية لا تساهم في ذلك، وبالتالي فهي ليست جزءًا من الاقتصاد غير الرسمي، فكلما زاد معدل فرض الضرائب كان من الطبيعي أن يزيد الاتجاه نحو العمل في مجالات الاقتصاد غير الرسمي للتهرب من هذه الضرائب[١٧].

تشمل أنواع الضرائب في الأردن الضرائب المباشرة وهى ضرائب يلتزم بدفعها الشخص المكلف بسداد الضريبة ولا يمكن أن تنتقل مسؤولية سداد هذه الضرائب إلى شخص آخر بشكل مباشر أو غير مباشرة مهما كانت العلاقة بين المكلف وبين الشخص الأخر، سواء كان الشخص الأخر شخصا طبيعيًا أو شخصًا اعتباريًا، وتشمل الضرائب المباشرة، الضرائب التي تفرضها الدولة على الدخل والضرائب على رأس المال وعلى الثروة الشخصية، وأيضًا الضرائب على الممتلكات وتشمل هذه الممتلكات العقارات المبنية والأراضي بكافة أنواعها سواء الأراضي الزراعية أو الأراضي التي تعد للبناء.

أما الضرائب غير المباشرة فهي شكل من أشكال الضرائب التي يدفعها المكلف ولكن يمكن أن تنتقل تبعية سداد هذه الضرائب إلى شخص آخر [١٨].

ومن بين أنواع هذه الضرائب غير المباشرة الضريبة على التداول التي تسدد عمليات انتقال الملكية لعين من الأعيان سواء عقار أو أراضي من شخص

---

(١٧) اليونسكو، مراجعة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن تعزيز الاستثمار المستدام، OECD Publishing، الطبعة الاولى، ٢٠٢٢، ص ١٢٢.

(١٨) فواد ياسين، المحاسبة الضريبية، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، عمان، ص ١١.

إلى آخر، والرسوم الجمركية التي يسددها الأشخاص الطبيعيون أو الأشخاص الاعتباريون، أو الضريبة على المبيعات، مع الأخذ في الاعتبار أن حصيلة مثل هذه الضرائب يصب في صالح خلق المزيد من فرص ووظائف بما يساهم في معالجة مشكلة البطالة المتفاقمة[١٩].

ولعل المشرع الاردني كان أكثر حرصا على وضع الإطار العام الذي يتعلق بالمبادئ الضريبية العامة بالنظر إلى أهمية الضرائب لتحقق فكرة العدالة الاجتماعية في المجتمع وفي نفس الوقت لتجنب الاثار التي تنجم عن التهرب الضريبي، لكن مع ذلك فقد فرض (الدستور الأردني) قيودًا على سلطة فرض الضرائب. والغرض من القيود الحالية على السلطة الضريبية هو حماية بعض الضمانات لدافعي الضرائب مثل المساواة والعدالة الاجتماعية.

ووفقا للمادة ١١١ من الدستور الأردني[٢٠] لا يجوز فرض الضرائب إلا بقانون. وهكذا، فإنه لا يجوز للحكومة وأي جهة أخرى فرض ضرائب أو زيادة الضرائب أو تعديلها، إلا عن طريق القانون. لكن مع ذلك فإن كل هذه النصوص القانونية والدستورية التي تتعلق بفرض الضرائب لن يكون لها أي فعالية بالنسبة للاقتصاد غير الرسمي، ونقصد به القطاعات الانتاجية أو الخدمية التي لا يتم تسجيل نشاطها الاقتصادي بشكل منظم، وهو ما سوف يؤدي بالضرورة لخلل في نفقات الدولة الموجهة لعلميات التنمية بالنظر إلى أن الضرائب تمثل نحو ٥٥ بالمائة من دخل الميزانية العامة في الأردن، وتشمل أنواع الضرائب في الاردن و التي تقسم الضرائب إلى قسمين رئيسيين هما : الضرائب المباشرة، والضرائب غير المباشرة، والضرائب المباشرة: وهي ما يفرض على الدخل أو على رأس المال أو أن تفرض الضريبة المباشرة على وجود الثروة.[٢١]

---

(١٩) فهمي الكتوت، الأزمة المالية والاقتصادية في الأردن (أسباب ونتائج)، الآن ناشرون وموزعون، الطبعة الأولى، ٢٠٢٠، عمان، ص ٣٠٨.

(٢٠) انظر الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته المنشور بالجريدة الرسمية عدد١٠٩٣، المادة ١١١.

() ٢١فؤاد توفيق ياسين، المحاسبة الضريبية، مرجع سابق، عمان، ص ٧.

ووفقا للدراسات التي أجريت حول ديناميكيات و آليات الدخول للاقتصاد غير الرسمي من بوابة سوق العمل، فإن التوظيف في القطاع العام يساهم بحوالي ثلث مجموع التشغيل في الأردن، وهو ما يترك ثلثي قوة العمل في الاردن معرضة للتقسيم بين التوظيف في القطاع الخاص المنظم أو العمل في القطاع الخاص غير المنظم الذي يدخل في إطار الاقتصاد غير الرسمي، وللمفارقة فإن نسبة ٢٠٪ فقط قوة العمل في الاردن تحصل على فرص للتوظيف في العمل الرسمي الخاص مقابل أجر، وما يزيد على ٢٥٪ في العمل في القطاع الخاص غير الرسمي مقابل أجر وذلك بالرغم من محاولات كبيرة في السنوات الأخيرة لتوسيع تغطية نظام الضمان الاجتماعي. ويعمل ما يقل عن ٢٠٪ لحسابهم الخاص، إما كمشغلين أو عمال يعملون لحسابهم الخاص، وهنالك قسم ضئيل يعمل لدى أسرته بدون أجر. كما أن الاحتمال أقل أن تكون الإناث مشتغلات أو أن يعملن لحسابهن الخاص وفي كل هذه الحالات فإننا نجد المزيد من الداخلين للسوق الخفي ممن يشكلون رافدا لا ينضب من روافد الاقتصاد الرسمي. [٢٢]

وفي نفس الوقت تظل ظاهرة القطاع غير الرسمي كمرحلة انتقالية ينتقل خلالها المهاجرون إلى المراكز الحضرية يتحولون لعناصر جديدة في الاقتصاد غير الرسمي وفي ظل غياب أي فرصة للتوظيف الرسمي لهؤلاء فإنهم سرعان ما يصبحون أداة من ادوات تشكيل نتوءات جديدة ضمن قطاع العمل غير الرسمي لا يشمل فقط العمل الهامشي بل يحتوي بالفعل على فرص مربحة ولكن هذه القطاعات بالرغم من انها تربح اكثر من المال إلا أنها في نفس الوقت تتهرب من الضرائب أو لا يمكن مخاطبتها ضريبيا في بعض الحالات بسبب عدم وجود أوراق رسمية تثبت نشاطها أو تظهر حصيلتها من الربح,[٢٣]

---

٢٢ ريتشارد نورمان، إدارة الخدمات: الإستراتيجية والقيادة في أعمال الخدمات، العبيكان للنشر والتوزيع، الطبعة الاولي، ٢٠١٨، الرياض، ص ٣١.

٢٣ خالد عيادة عليمات، الفساد وانعكاساته على التنمية الاقتصادية في الاردن، دار الخليج للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٢٠، عمان، ص ٢٦٤.

الفرع الثاني: حجم التهرب الضريبي في الأردن

وفي الأردن قدرت معطيات رسمية حجم التهرب من دفع ضريبة الدخل بين ٢٠-٣٠ مليون دينار سنويا، إلا إن حجم التهرب الضريبي العام يصل إلى نحو ٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي ، وفي نفس الوقت وبخلاف مشكلة التهرب من الضرائب يزيد منها أن هناك صعوبة في تقدير حجم الدخول التي تستوجب دفع الضرائب عنها أمر صعب تحقيقه في ظل غياب الإحصائيات الدقيقة والطرق الملائمة لتقدير بعض جوانب التهرب الضريبي، ولكن وفقا لتقديرات مختلفة فإن حجم التهرب الضريبي في الاردن يصل لنحو ٥ بالمائة من جملة المخطط لاستهدافه وفقا لمؤشرات الميزانية العامة، المخطط لها سنويا في الاردن، ووفقا لتقارير حكومية فإن حجم التهرب الضريبي سنويا يصل لنحو ١,٥ مليار دينار، وهو ما يمكن أن نخلص من خلاله إلى أن نقص مثل هذه الموارد سوف ينعكس بشكل مباشر على المخصصات المالية الموجهة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وفقا للخطط والاهداف المستهدفة في الاردن ، ولكن مع ذلك فإن هذا الرقم يمكن أن يتضاعف إذا ما أضيف له حجم التهرب من سداد الضرائب من جانب المنخرطين في فئة الاقتصاد غير الرسمي[١].

ووفقا لدراسات حول الاقتصاد غير الرسمي في الاردن فقد أظهرت هذه الدراسات البيانات التالية كنسبة من الناتج المحلي[٢]:

---

١ خالد عيادة عليمات، الفساد وانعكاساته على التنمية الاقتصادية في الاردن، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

٢بشار صبح، حسين أبو رمان، حالة الاقتصاد غير الرسمي في الأردن: فُرص الاندماج وتحدياته، مركز القدس للدراسات السياسية (٢٠١٩)، عمان، ص٢٢.

صندوق النقد الدولي ٢٠١٨	البنك الدولي ٢٠١١	صندوق النقد الدولي ٢٠١١	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٢٠١٢	مركز القدس للدراسات السياسية ٢٠١٩
[١]%١٧,٣٨	[٢] % ٢٠,٣	[٣]% ٢٦	[٤] % ٢٤,٥	[٥]% ٢٤,٩

السنة	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٤	٢٠١٥
حجم التهرب الضريبي بالمليون دينار	١١٢٢,٥	١٠٦٧,٤	١٣٨٧,٢	١٥٧٨,٢

ويظهر من الجدول السابق أن حجم التهرب الضريبي وفقا للبيانات المتاحة سجل أعلى رقم في عام ٢٠١٥ م، وسجل أدنى رقم في عام ٢٠١٢ م، وتراوح حجم التهرب الضريبي بين ١٠٦٧,٤ مليون دينار كأقل رقم تم تسجيله وفقا للبيانات المتاحة، وبين ١٥٧٨,٢ مليون دينار في سنة ٢٠١٥ م وهو أعلى رقم تم تسجيله للتهرب الضريبي وفقا للبيانات المتاحة.

١صندوق النقد الدولي: "تقرير آفاق الاقتصاد الإقليمي"، ٢٠١٨، واشنطن، ص ١٤-١٧.
٢البنك الدولي، التقرير السنوي عن الدول الأعضاء،٢٠١١، واشنطن، ص ١١.
٣صندوق النقد الدولي: "تقرير الآفاق الاقتصادية الإقليمية: الشرق الأوسط وآسيا الوسطى،٢٠١١، واشنطن، ص ٤-١٩.
٤برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مرجع سابق، ص ١٧.
٥بشار صبح، حسين أبو رمان، مرجع سابق، ص ٣٢.

ووفقا لهذه التقديرات فلا يمكن استبعاد المؤشرات التي توضح أن الاقتصاد غير الرسمي يمثل أكثر من نصف الوظائف المتاحة باستمرار في السوق الاردنية، مع الأخذ في الاعتبار أن أصحاب العمل يتجهون بشكل مضطرد نحو القطاع غير الرسمي لخفض التكاليف والتعامل مع المنافسة المتزايدة من جانب هذه القطاعات الاقتصادية غير الرسمية نفسها في مواجهة القطاعات الاقتصادية المنظمة، مع الأخذ في الاعتبار إن سوق العمل في الأردن، ولأسباب كثيرة، اتسم بحالة من عدم التوازن ما بين أوضاع نظام التعليم فيه وبين متطلبات السوق، لاسيما في السنوات الأخيرة، مما أدى إلى ظهور مشكلة البطالة بمستويات عالية نسبياً، وهو ما يدفع لهذا السوق بالمزيد من المنخرطين في الاقتصاد غير الرسمي الذين لا يمكن مطالبتهم بدفع الضرائب بصورة نظامية في معظم الحالات [١].

ويؤدي التهرب من الضرائب في الأردن لتأثيرات متعددة وعلى كافة الأصعدة أبرزها ما يتعلق باضطرار الحكومة لإعادة النظر في مختلف اولوياتها وهو ما يزيد من تقوية العلاقة بين الاقتصاد غير الرسمي وبين التهرب الضريبي، وفي نفس الوقت فإن المنخرطين في الاقتصاد غير الرسمي الذين يتهربون فعليا من سداد الضرائب بحكم أنهم غير مدرجين على أي قوائم محاسبية ضريبة يستفيدون فعلا من الخدمات الاجتماعية والاقتصادية التي تقدمها الدولة وتنفق عليها من حصيلة الضرائب، ومن هنا فإن خطورة علاقة التأثير بين التهرب من الضرائب وبين الانخراط في الاقتصاد غير الرسمي تنعكس على خطط الدولة وأهدافها حتى فيما يتعلق بمحاولات الدولة استيعاب ملاءة الاقتصاد غير الرسمي المالية ضمن المخطط الاقتصادي والمالي للدولة، وفي نفس الوقت فإن التهرب الضريبي ينعكس مباشرة من الناحية الاجتماعية لما للضرائب من تأثير مباشر على دخول الافراد، ويكون ذلك من خلال تجنب إحداث أي ضرر بخطط التنمية

١ غازي القبلان، تنمية المجتمع المحلي، دار الخليج للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، ٢٠١٧، عمان، ص ١٧٤.

المستدامة ولذلك فإن التهرب الضريبي من جانب المكلفين يؤدي لإحداث خلل بهيكل الضرائب وينعكس في شكل عجز في الموازنة العامة للبلاد. [1]

المطلب الثالث: العلاقة بين الاقتصاد الأردني غير الرسمي وبين التهرب الضريبي في الأردن

بشكل عام تتسبب الأنشطة الإنتاجية والخدمية التي تقوم بها المنظمات غير الرسمية في الأردن في خسائر متعددة الأوجه، ومن بين أهم أوجه الخسائر التي يتسبب فيها الاقتصاد غير الرسمي هي ضياع إيرادات كانت من المفترض أن تدخل ضمن الحصيلة الضريبية التي تدخل خزينة الدولة، لذا بهذا المطلب سوف نحاول توضيح هذه العلاقة من خلال:

الفرع الاول: اشكال التهرب الضريبي في الأردن

التهرب الضريبي هو ظاهرة لا تقتصر على مجتمع واحد دون باقي دول العالم، ولكن تتكرر مشكلة التهرب الضريبي في كل المجتمعات، وتتشابه مظاهر التهرب الضريبي وتزداد في المجتمعات التي يرتفع فيها نسبة ما يشكله الاقتصاد غير الرسمي مقارنة بالاقتصاد الرسمي، والعلاقة تكاد تكون ظاهرة بشكل طردي بين اتساع حجم الاقتصاد غير الرسمي في مجتمع من المجتمعات وبين التهرب الضريبي في ذلك المجتمع، بشرط ثبات نفس العوامل التي تتصل بالتهرب الضريبي، وذلك بالنظر إلى أن الضرائب لا يمكن فرضها إلا على اقتصاد رسمي لمنظمات اقتصادية إنتاجية أو خدمية تعمل في الاطار المنظم ومن خلال دفاتر نظامية للمحاسبة تظهر حركة العمل في هذه المنظمات سواء من ناحية المصروفات أو الإيرادات أو الأرباح وفقًا لمبادئ المحاسبة والتقارير المالية المعتمدة في النظم الضريبية والتي يمكن من خلالها الوصول لأرقام متحصلات

١ غازي القبلان، تنمية المجتمع المحلي، مرجع سابق، ص ١٧٦

ضريبية دقيقة يمكن الاستفادة منها في الإنفاق على متطلبات التنمية في المجتمع، وهي نفس الظاهرة التي لا يمكن إنكار وجودها في الأردن[١].

وبشكل عام تتسبب الأنشطة الإنتاجية والخدمية التي تقوم بها المنظمات غير الرسمية في الأردن في خسائر متعددة الأوجه، ومن بين أهم أوجه الخسائر التي يتسبب فيها الاقتصاد غير الرسمي هي ضياع إيرادات كانت من المفترض أن تدخل ضمن الحصيلة الضريبية التي تدخل خزينة الدولة، وفي نفس الوقت فإن العلاقة بين التهرب الضريبي وبين الاقتصاد غير الرسمي يظهر في شكل طردية، بأنه كلما زادت معدلات الضرائب في المجتمع كلما دفع ذلك بالمزيد من المنخرطين في قطاع الاقتصاد غير الرسمي للهروب من تبعات فرض الضرائب عليهم في القطاع الرسمي[٢].

ومن الطبيعي أنه في حالة الاقتصاد غير الرسمي فإن الأشخاص الذين يتسترون في هذا النوع من الاقتصاد لا يمكن أن يتم تكليفهم بسداد الضرائب على اختلافها، بالنظر إلى أن التكليف بالضرائب في جميع أشكال الضرائب السابق الإشارة لها لا يمكن أن يتم بدون مستندات ثبوتية وهي المستندات التي لا يمكن إظهارها أو الوصول لها في حالة[٣].

الفرع الثاني: العلاقة بين التهرب الضريبي والاقتصاد غير الرسمي في الأردن

وتظهر مشكلة العلاقة بين التهرب الضريبي وبين الاقتصاد غير الرسمي في الأردن بالنظر إلى أن تعقد النظام الضريبي في الأردن وعدم استقراره وتعرضه لتعديلات كبيرة دفع بالفعل بقطاع لا يستهان به من المنخرطين في أنشطة اقتصادية في الدولة للعمل في الخفاء أو من خلال أدوات مستترة وبدون

(١)وليد محمد الشباني، مبادئ المحاسبة والتقرير المالي، دار العبيكان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، الرياض، ص١٨٤.

(٢) محسن حسن العموري، مبادئ علم الاقتصاد، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، عمان، ص ١٩٦.

(٣) فواد ياسين، المحاسبة الضريبية، مرجع سابق، عمان، ص ١٧.

أوراق تنظيم نشاطهم التجاري مما يضاعف من حجم الشريحة التي تمارس نشاطها من خلال الاقتصاد غير الرسمي أو اقتصاد الظل كما يجري التعبير عنه في كثير من الأدبيات والدراسات التي عالجت علاقة مشكلة التهرب الضريبي مع ظاهرة الاقتصاد غير الرسمي في الأردن، مع الأخذ في الاعتبار أن واردات القطاع غير الرسمي من السلع يعتبر هو الآخر شكلًا من أشكال التهرب الضريبي الذي يمارسه المنخرطين في هذا الشكل من أشكال الاستيراد غير النظامي والذي يندرج بدوره تحت فئات الاقتصاد غير الرسمي الذي يحرم الدولة من حصيلة ضريبية كان من المفترض تحصيلها على هذه البضائع لو أن الذي قام بتداولها منظمات اقتصادية تندرج ضمن إطار الاقتصاد الرسمي، لان الشخص أو الأشخاص الذين يقومون باستيراد هذه البضائع بشكل فردي يسددون الضرائب والرسوم الجمركية على هذه البضائع على اعتبار أنهم مستهلكون وليس تجار، وعندما يعاودون بيع هذه السلع مرة أخرى فإن الجهات المسؤولة عن تحصيل ضرائب المبيعات على السلع لا تحصل الضرائب على هذه البضائع التي يتم استيرادها بشكل غير رسمي وإعادة تداولها مرة أخرى بشكل غير رسمي وبدون فواتير بيع أو مستندات تحصيل[١].

ولمعرفة العلاقة بين الاقتصاد الأردني غير الرسمي وبين التهرب الضريبي في الأردن من الضرورة أن نحاول تقدير حجم الاقتصاد غير الرسمي أو اقتصاد الظل في الأردن، فهناك الطرق المباشرة لقياس الاقتصاد غير الرسمي، وتشمل هذه الطريق القياس بواسطة نظام إحصاءات الحسابات القومية، القياس بواسطة إجراء مسموحات، والقياس بواسطة الدراسات الاستقصائية. - القياس بواسطة تقدير فجوة الاستهلاك والدخل للأسر، كما أنها هناك الطرق غير المباشرة لقياس التفاوت بين الإنفاق الاستهلاكي وإحصاءات الدخل، والتفاوت بين حجم القوى العاملة الرسمية والفعلية، وهناك طريقة قياس الاقتصاد غير الرسمي عن طريق حساب الفرق بين النمو في استهلاك الكهرباء والنمو في الناتج المحلي

(١) أكرم كرمول، تطور القطاعات الاقتصادية والاستثمارية عبر تاريخ الأردن، دار الفلاح للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، عمان، ص ٦.

الإجمالي، وطريقة الطلب على العملة، حيث أن زيادة الاقتصاد غير الرسمي تؤدي إلى زيادة الطلب على العملة، بالإضافة إلى نموذج النهج الكلي (MIMIC) أو (Causes (Multiple Indicators Multiple ، وهو نوع خاص من نماذج المعادلة الهيكلية التي يتم تطبيقها على نطاق واسع في العلوم الاجتماعية، وهو نهج قائم على النظرية لتأكيد تأثير مجموعة من المتغيرات السببية الخارجية على المتغير الكامن الاقتصاد غير الرسمي، وكذلك تأثير الاقتصاد غير الرسمي على متغيرات الاقتصاد الكلي، ولكن مع الأخذ في الاعتبار أن اشتقاق حجم الاقتصاد الخفي من هذه التقديرات يعتمد على مدى صحة الفروض الموضوعة حول إنتاجية العامل في كل من القطاعين الرسمي وغير الرسمي[١].

ومن الطبيعي أن الاقتصاد غير الرسمي يقلل من الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من الضرائب بنسبة تتأثر بنسبة حجم الاقتصاد غير الرسمي في مقابلة الاقتصاد الرسمي الذي يدفع الضرائب وفقا للمستندات الضريبية التي يتم التحقق منها على خلاف الاقتصاد غير الرسمي الذي لا تظهر عوائد في أي مستندات يمكن الوثوق بها أو مراجعتها أو التأكد من صدقها فضلا عن عدم وجودها من الأساس، فالعلاقة بين وجود الاقتصاد غير الرسمي والتهرب الضريبي علاقة وثيقة في الاتجاهين وليس في اتجاه واحد فقط، فتحول المواطنين في الدولة ناحية العمل في الاقتصاد غير الرسمي يحرم الضرائب من الإيرادات التي كان من الممكن الحصول عليها من نفس هؤلاء الأفراد لو كان عملهم قد انطوى تحت مظلة الاقتصاد الرسمي، وفي نفس الوقت وعلى الاتجاه الآخر فإن زيادة الضرائب واقتطاعات الضمان الاجتماعي هي في نفس الوقت سببا من أسباب انتقال الأفراد للعمل في القطاع غير الرسمي لتجنب تحمل هذه الأعباء الضريبية وما يتعلق بأعباء أخرى مثل رسوم الضمان الاجتماعي[٢].

---

(١) محمد عبد المجيد سليمان، الاقتصاد الخفي أسبابه وانعكاساته وطرق التغلب عليه، مرجع سابق، ص ٣٠١.

(٢) هاشم منصور الهاشم، الجمارك الأردنية، دراسة توثيقية، دار الخليج للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، عمان، ص ٦٦.

ووفقا لدراسات أخيرة فإن تقدير الاقتصاد غير الرسمي في الأردن وفقا لمنهجية النقد المتداول فقد شكل اقتصاد الظل أو الاقتصاد غير الرسمي في أحدث الدراسات حوالي ٢٤,٩ بالمائة خلال الفترة بين ١٩٧٦م- ٢٠١٧ م، وهو ما يعني أن وفقا للدراسات التي أجريت باستخدام منهجية النقد المتداول، وفقا لمنهجية العملة (currency approach) ومنهجية (MIMIC) فقد بلغ الاقتصاد غير الرسمي وفقا للبيانات المتاحة خلال الفترة ١٩٧٦م- ٢٠١٧ م حوالي ٢٧,٢ بالمئة، و١٤.٧% وفقا لمنهجية النقد المتداول.

وانطلاقا من هذه البيانات التأسيسية حول حجم الاقتصاد غير الرسمي في الأردن خلال العقود الثلاثة الماضية، فقد اعتمدت دراسات حديثة عليها لتقدير العلاقة بين الاقتصاد الأردني غير الرسمي وبين التهرب الضريبي في الأردن خلال الفترة من (٢٠٠٢-٢٠٢٠ م)، من خلال طريقة الطلب على العملة (Approch_CDA Demand Currency) مع الاستفادة من معطيات بناء نموذج افتراضي للسنوات السابقة حيث تم تقدير حجم الاقتصاد غير الرسمي في الأردن من خلال نموذج يفترض أن العامل الرئيسي المحرك للاقتصاد غير الرسمي هو التهرب الضريبي، ومن خلال هذا النموذج تم وضع تقديريين اثنين للنقود المتداولة خارج النظام المصرفي بحيث يشمل التقدير الأول متغير نسبة الإيرادات الضريبية إلى ناتج المحلي الإجمالي، مع استثناء التقدير الثاني من المتغير، ويتم إيجاد الفرق بين هذين التقديرين والذي يعبر عن النقود غير المشروعة التي لم تكن لتطلب لولا وجود الضرائب[1].

ونظريا فقد أظهرت العديد من الدراسات وجود علاقة إيجابية بين معدل الضريبة الفعال وحجم الاقتصاد غير الرسمي، حيث إن الزيادة في الضرائب تمثل

(١) رشا أبو شاويش وآخرون، تقدير حجم الاقتصاد غير الرسمي في الأردن خلال الفترة ٢٠٠٢ م – ٢٠٢٠ م، مجلة الدراسات التطبيقية، عمان، ٢٠٢٢، ص ١١.

حافز ومبرر للأفراد للانسحاب من الاقتصاد الرسمي والعمل تحت مظلة الاقتصاد غير الرسمي بهدف التهرب من دفع الضريبة[١].

في نفس الوقت فإن زيادة طلب المستهلكين على السلع والمنتجات والخدمات التي يتم إنتاجها في الاقتصاد غير الرسمي بسبب انخفاض ثمنها مقارنة بالسلع المنتجة في الوحدات الإنتاجية يحرم موازنة الدولة من الحصول على الضريبة العامة على المبيعات، وفي نفس الوقت فقد ظهر وجود علاقة سلبية بين النشاط الاقتصادي غير الرسمي ومعدل المشاركة الاقتصادية. فكلما ارتفع حجم الاقتصاد غير الرسمي، كان هذا بمثابة حافز للعاملين في الاقتصاد الرسمي للانخراط في النشاطات الاقتصادية غير الرسمية في محاولة منهم للتهرب من دفع الضرائب، وفي نفس الوقت فإن الأفراد الذين يمارسون أعمالا حرة في إطار غير رسمي ومن يعمل لديهم من عمال أو حتى موظفين مهنيين بدون إمساك دفاتر محاسبية لدخول أصحاب الأعمال الحرة الأفراد أو مرتبات العاملين لديهم يحرم الدولة من حصيلة الضرائب على الدخل من هذه الأعمال[٢].

لكن على الجانب الآخر فإن هناك علاقة في الاتجاه الآخر بين الضرائب وبين الاقتصاد غير الرسمي، وهذه العلاقة تتمثل في أن فرض المزيد من الضرائب أو زيادة نفس قيمة نفس الشرائح المفروضة تدفع بالمنخرطين في الأنشطة الاقتصادية للتحول للعمل بشكل غير رسمي، وهو ما ينعكس مرة أخرى في صورة المزيد من التهرب الضريبي وحرمان حصيلة الضرائب من الرسوم الضريبية المستحقة على هذه الأنشطة، وهو ما يمكن ملاحظته في حالة العلاقة بين السوق غير الرسمي وبين التهرب الضريبي في الأردن.

وعلى سبيل المثال فإن فرض ضريبة المبيعات على بعض السلع بما يزيد من قيمة سعر هذه السلعة بنسبة ٢٠% فإن المستهلكين يلجأون لشراء هذه السلع

---

(١) إسلام جمال الدين شوقي، ألوان الاقتصاد العشرة، المجموعة العربية للتدريب والنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٢٠، القاهرة، ص ٣١

(٢) هرناندو دي سوتو، الدرب الآخر، الثورة الخفية في العالم الثالث، مركز الأهرام للترجمة والنشر، الطبعة الأولي، ٢٠١٨، ص ١٥١.

من منظمات إنتاجية أو خدمية غير رسمية لا تقوم بتحصيل هذه الرسوم وهو ما يحرم الحصيلة الضريبية من الضرائب التي كان من المفترض تحصيلها على هذه السلع.

وفي نفس هذا السياق فإن العلاقة بين التهرب الضريبي وبين الاقتصاد غير الرسمي يظهر بشكل واضح عندما تتوقف الدولة عن فرض الضرائب فإن ذلك يشجع المنخرطين فعلا في السوق غير الرسمي للتحول ناحية الاقتصاد الرسمي، كما أظهرت دراسات أن انه كلما ارتفع المعدل الحدي لضريبة الدخل الشخصي بمقدار نقطة مئوية واحد، ١%، فإن ذلك يؤدي لاتساع حجم الاقتصاد غير الرسمي بنسبة (١,٤ %) بشرط ثبات العوامل الأخرى، وهو ما يمتد أيضا لمجال الضرائب التي تحصل على الدخل، مع الأخذ في الاعتبار ظروف الأردن التي يظهر فيها أن السمة الغالبة في مجال التشغيل في الاقتصاد غير الرسمي في الدول النامية ترتكز على العمل للحساب الخاص، حيث لم تتجاوز فيه نسبة العاملين بأجر لدى الغير ٤٠ في المئة في أقصى الحالات، خاصة في الحالات التي يكون فيها نمط العمل غير الرسمي مرتبطا بتوفير الوظائف من خلال القطاع العائلي[١].

(١) على ليلة، النظرية الاجتماعية وقضايا المجتمع الكتاب الثاني، مكتبة الأنجلو، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، القاهرة، ص ٤١.

الخاتمة والنتائج

١- يعاني الأردن من وجود جزء لا يستهان به من النشاط الاقتصادي الموجود في البلاد ضمن نطاق الاقتصاد غير الرسمي، وان حجم الاقتصاد غير الرسمي في الأردن وسط تقديرات تشير إلى أن الاقتصاد غير الرسمي يمثل نحو ٤٠ بالمائة من الحجم الكلي للاقتصاد في البلاد.

٢- يتميز القطاع غير الرسمي في الأردن بعدة صفات: المهارات المكتسبة خارج التعليم الرسمي، سهولة الدخول بمعنى أن أي شخص يرغب في الانضمام إلى القطاع يمكن أن يجد نوعًا ما من العمل الذي سينتج عنه أرباح نقدية، وعدم وجود صاحب عمل محدد يمكن الرجوع عليه بمطالبات على صعيد تحصيل الضرائب أو الإدراج في سجلات ضريبية.

٣- العاملون في القطاع غير الرسمي في الأردن يتراوحون في النطاق من العمل الحر أو العمل الأسري غير المأجور إلى الباعة المتجولين، وملمعي الأحذية، وجامعي القمامة، ولكن في نفس الوقت يوجد على الطرف الأعلى من فئات العاملين في الاقتصاد غير الرسمي حزمة من الأنشطة الاقتصادية غير الرسمية ذات المستوى الأعلى مثل الخدمات الصغيرة أو الأعمال الصناعية، والتي يكون دخولها محدودًا بدرجة أكبر ولكن مع ذلك فإن هذه الفئات لا تسدد أي ضرائب على أرباحها التجارية لصعوبة إدراجها ضمن سجل المطالبات الضريبية.

٤- وبالإضافة أيضا إلى هناك الكثير من البسطات، والمحلات الصغيرة، والمزارع، والأنشطة المنزلية غير المرخصة، التي توسعت خارج إطار الرقابة بحوالي (٤٠٠-٥٠٠) مليون دينار سنوياً، هذا عدا عن التهرب الضريبي، الذي يحدث من جانب المنخرطين في قطاع الاقتصاد غير الرسمي بالمخالفة للقانون، مستفيدا من الثغرات ومن تطبيقاته.

٥- يمكن تفسير زيادة حجم الاقتصاد غير الرسمي بأن التكاليف التنظيمية المرتفعة التي تستهدف تنظيم دخول وافدين جدد لسوق الاعمال ولكن

هذه الاجراءات تؤدي في جانب ثانوي منها لاستبعاد فئة كبيرة من رواد الأعمال الذين لا تتوافق ظروفهم مع هذه الاجراءات، وبالتالي فهم يفضلون الالتجاء لمظلة الاقتصادي غير الرسمي للاختباء تحتها من ان تطالهم هذه الاجراءات التنظيمية

٦- الاقتصاد غير الرسمي في الاردن لا يمكن تضمينه ضمن الناتج الوطني الاجمالي (GNP) أو الناتج المحلي الاجمالي (GDP) وبالتالي لا يمكن ضم مفردات هذا الاقتصاد غير الرسمي للسجلات الضريبية في البلاد ومطالبتها بسداد الضرائب.

٧- على الرغم من أن الضرائب في الأردن هي أدوات ضريبية مستخدمة من قبل الحكومة لتحفيز الاقتصاد الوطني، اذ ان الاقتصاد غير الرسمي لا يشمل الاقتصاد الإنجابي أو اقتصاد الرعاية، والذي يتكون من أعمال منزلية غير مدفوعة الأجر وأنشطة رعاية لا يساهم في تمويل الحصيلة الضريبية للبلاد بالرغم من استفادة الاشخاص المنخرطين في هذا الشكل من اشكال الاقتصاد من الخدمات الصحية والاجتماعية التي يتم تمويلها من خلال دافعي الضرائب.

٨- يعمل ما يقل عن ٢٠٪ لحسابهم الخاص، إما كمشغلين أو عمال يعملون لحسابهم الخاص، ومن بين هؤلاء من يعمل في القطاع العائلي بدون تسجيل رسمي، بمن فيهن الإناث المشتغلات أو أن يعملن لحسابهن الخاص وفي كل هذه الحالات فإننا نجد المزيد من الداخلين للسوق الخفي ممن يشكلون رافدا لا ينضب من روافد الاقتصاد الرسمي، وهو ما يزيد من حدة مشكلة استمرار بل وتزايد نطاق الاقتصاد غير الرسمي في الاردن وما يرتبط به من تهرب ضريبي.

التوصيات

في ضوء النتائج السابقة فإن الباحث يوصي بما يلي:

١- على المستوي النظري يوصي الباحث بإجراء المزيد من البحوث والدراسات التي تستهدف دراسة العلاقة بين أثر الاقتصاد غير الرسمي وبين ظاهرة التهريب الضريبي في الأردن.

٢- يوصي الباحث بالعمل على توعية جميع افراد المجتمع بمن فيهم المنخرطين في العمل ضمن آليات الاقتصاد غير الرسمي بأهمية سداد الضرائب لما للضرائب من أثر في تفعيل خطط الدولة الاقتصادية.

٣- يوصي الباحث بالعمل على تبسيط الإجراءات القانونية والادارية التي يجب القيام بها من أجل ترخيص المشروعات الجديدة ومنح إعفاءات ضريبية لرواد المشروعات الجدد بما يشجعهم على الانخراط ضمن ملاءة الاقتصاد الرسمي بدلا من الولوج لسوق العمل من خلال بوابة الاقتصاد غير الرسمي.

٤- يوصي الباحث بمنح كل من يبادر بتحويل نشاطه من إطار العمل غير الرسمي إلى إطار العمل الرسمي إعفاءات ضريبية مع تبسيط إجراءات تسوية الأوضاع القانونية للمشروعات القائمة بالفعل بشكل غير رسمي لضمان سرعة تحولها للانخراط ضمن نطاق الاقتصاد الرسمي للبلاد.

٥- يوصي الباحث بأن يتم تنظيم دورات توعوية للتوعية بخطورة الاقتصاد غير الرسمي على مستقبل التنمية المستدامة في المجتمع وتأثير ذلك على مستقبل البلاد

٦- يوصي الباحث بالعمل على إعطاء حوافز للمنخرطين حاليا في الاقتصاد غير الرسمي لمساعدتهم على التحول للانخراط في الاقتصاد الرسمي

٧- يوصي الباحث بتنظيم دورات تدريبية لمن يرغب من المنخرطين في الاقتصاد غير الرسمي للتحول للعمل ضمن مظلة الاقتصاد الرسمي على أن تكون هذه الدورات مجانية.

المراجع

أولا: مراجع عربية

١- الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته، المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد ١٠٩٣.

٢- إبراهيم بدران، تنمية الأرياف والبوادي في الأردن، الان ناشرون وموزعون، الطبعة الاولى، ٢٠١٧، عمان.

٣- إسلام جمال الدين شوقي، ألوان الاقتصاد العشرة، المجموعة العربية للتدريب والنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٢٠، القاهرة.

٤- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وزارة التخطيط والتعاون الدولي والمجلس الاقتصادي والاجتماعي: "دراسة بانورامية للاقتصاد غير الرسمي في الأردن"،٢٠١٢، عمان.

٥- اليونسكو، تغيير القوانين وكسر الحواجز من أجل تحقيق التمكين الاقتصادي للمرأة في مصر والأردن وتونس والمغرب، OECD Publishing.، الطبعة الاولى، ٢٠٢٠، عمان.

٦- اليونسكو، مراجعة صفات الاستثمار الأجنبي المباشر في الأردن تعزيز الاستثمار المستدام، OECD Publishing، الطبعة الاولى، ٢٠٢٢.

٧- بلقاسم سلاطنية، حسان الجيلان، المناهج الأساسية في البحوث الاجتماعية، دار الفجر للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، ٢٠١٢، القاهرة.

٨- خالد عيادة عليمات، الفساد وانعكاساته على التنمية الاقتصادية في الاردن، دار الخليج للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٢٠، عمان.
٩- رشا أبو شاويش وآخرون، تقدير حجم الاقتصاد غير الرسمي في الأردن خلال الفترة ٢٠٠٢ م – ٢٠٢٠ م، مجلة الدراسات التطبيقية،٢٠٢٢، عمان.
١٠- ريتشارد نورمان، إدارة الخدمات: الإستراتيجية والقيادة في أعمال الخدمات، العبيكان للنشر والتوزيع، الطبعة الاولي، ٢٠١٨، الرياض
١١- عاطف زيدان، ظاهرة الاقتصاد الموازي وأثرها على التنمية الاقتصادية، دار محمود للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، ٢٠٢٢، القاهرة.
١٢- غازي القبلان، تنمية المجتمع المحلي، دار الخليج للنشر والتوزيع، الطبعة الاولى، ٢٠١٧، عمان.
١٣- على ليلة، النظرية الاجتماعية وقضايا المجتمع الكتاب الثاني، مكتبة الأنجلو، الطبعة الأولى، ٢٠١٥، القاهرة.
١٤- فؤاد توفيق ياسين، المحاسبة الضريبية، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، عمان.
١٥- فهمي الكتوت، الأزمة المالية والاقتصادية في الأردن (أسباب ونتائج)، الآن ناشرون وموزعون، الطبعة الأولى، ٢٠٢٠، عمان.
١٦- محسن حسن العموري، مبادئ علم الاقتصاد، دار اليازوري للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، عمان.
١٧- محمد عبد المجيد سليمان، الاقتصاد الخفي أسبابه وانعكاساته وطرق التغلب عليه، دار التعليم الجامعي، الطبعة الاولى، ٢٠١٦، الإسكندرية.

١٨- محمود أحمد درويش، مناهج البحث في العلوم الإنسانية، مؤسسة الأمة العربية للنشر والتوزيع · الطبعة الاولى، ٢٠١٨، مصر.
١٩- هاشم منصور الهاشم، الجمارك الأردنية، دراسة توثيقية، دار الخليج للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٩، عمان.
٢٠- هرناندو دي سوتو، الدرب الآخر، الثورة الخفية في العالم الثالث، مركز الأهرام للترجمة والنشر، الطبعة الأولي، ٢٠١٨.
٢١- وليد محمد الشباني، مبادئ المحاسبة والتقرير المالي، دار العبيكان للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٤، الرياض.

ثانيا: مراجع أجنبية:

1- Meier, Gerald M.; Rauch, James E. (2005). Leading Issues in Economic Development (8 ed.). New York: Oxford University Press.
2- Williams, Colin C. (2005). A Commoditized World: Mapping the limits of capitalism. London: Zed Books.
3- Edgar L. Feige ،Katarina Ott (2019). Underground Economies in Transition: Unrecorded Activity, Tax Evasion, Corruption and Organized Crime. Routledge.New York. United State.
4- Edgar L. Feige “Reflections on the Meaning and Measurement of Unobserved Economies: What Do We Really Know About the 'Shadow Economy’. Journal of Tax Administration (2016) Vol. 2 No.1.

5- Schneider, Friedrich. Enste, Dominik. ."Shadow economies: Size, causes and consequences". Journal of Economic Literature. Vol.38, No.1, March,2000.
6- Wenzel, M. (2002)."The Impact of Outcome Orientation and Justice Concerns on Tax Compliance: The role of taxpayers' identity, Journal of Applied Psychology,87(4).

الفهرس

مقدمة ٣
أهمية الدراسة ٤
مشكلة الدراسة: ٥
أهداف الدراسة ٥
منهج الدراسة: ٦
المطلب الأول: الاقتصاد غير الرسمي في الاردن ٦
الفرع الاول: مفهوم وسمات الاقتصاد غير الرسمي في الاردن: ٧
الفرع الثاني: عوامل استمرار ونمو الاقتصاد غير الرسمي في الأردن ١٠
المطلب الثاني: الإطار العام للنظام الضريبي في الأردن وحجم التهرب الضريبي ١٣
الفرع الأول: الإطار العام للنظام الضريبي في الأردن ١٣
الفرع الثاني: حجم التهرب الضريبي في الأردن ١٧
المطلب الثالث: العلاقة بين الاقتصاد الأردني غير الرسمي وبين التهرب الضريبي في الأردن ... ٢٠
الفرع الاول: اشكال التهرب الضريبي في الأردن ٢٠
الفرع الثاني: العلاقة بين التهرب الضريبي والاقتصاد غير الرسمي في الأردن ٢١
الخاتمة والنتائج ٢٧
التوصيات ٢٩
المراجع ٣٠
الفهرس ٣٤