

دور المعلومات المحاسبية في قياس كفاءة وفعالية النظام الضريبي الأردني
The role of accounting information in measuring the efficiency and effectiveness of the income tax system in Jordan.

بلال فايز عمر

خليل عواد أبو حشيش

جامعة البتراء

تاريخ الاستلام 2011/12/1 تاريخ القبول 2012/2/27

ملخص:

استهدف البحث وضع إطار لدور المعلومات المحاسبية في تقييم النظم الضريبية، وتطبيق هذا النموذج على الضريبة الموحدة في المملكة الأردنية الهاشمية مفترضاً أنه يمكن تطبيق مفهوم النظم في الفكر المحاسبي على النظام الضريبي وإنه يمكن محاكاة منهج النظم المحاسبية في تقييم الأداء على النظام الضريبي.

وقد انتهى البحث إلى تحديد مكونات النظام الضريبي من مدخلات وأساليب تشغيل ومخرجات وتغذية مرتدة تتشكل في ضوء أهداف ذلك النظام.

كما تم تحديد إطار لتقييم كفاءة وفعالية النظام الضريبي يستند إلى المقومات التالية:

1. إجراء التقييم على مستويات ثلاثة هي: مستوى التشريع الضريبي ومستوى دائرة ضريبة الدخل، ومستوى الأداء التشغيلي، باعتبارها نظاماً فرعية في إطار النظام الضريبي.
2. تحديد المقاييس والمعايير المستخدمة في عملية التقييم بالنسبة لكل مستوى من مستويات التقييم.
3. تحديد الخطوات المنهجية لاستخدام الإطار المقترح في تقييم النظام الضريبي على أساس محاكاة الإطار المنهجي لاستخدام مدخل النظم في عملية التقييم.

لقد تم تطبيق الإطار المقترح وفقاً للمقومات السابقة على نظام الضريبة الموحدة وأسفر ذلك عن

بعض النتائج منها:

1. يعتبر هذا النظام ملائماً من منظور معيار توفير الحصيلة المالية (المعيار المالي).
2. يتميز نظام الضريبة الموحدة بأنه يوفر عدالة ضريبية أكبر من حيث فلسفة النظام (المعيار الاجتماعي) إلا أن هناك بعض المآخذ عليه في المملكة الأردنية الهاشمية من هذا المنظور سواء بالنسبة للبناء السعري أو لمعالجة بعض الإعفاءات في إطار الوعاء الضريبي.
3. لا يجتاز نظام الضريبة الموحدة بوضعه القائم المعيار السلوكي بكفاءة كافية، بالنظر إلى حاجته للمواءمة لتحقيق عبء ضريبي ملائم على أفراد المجتمع الضريبي، وإن كان هذا النظام يتوفر له من مقومات العدالة الضريبية درجة أكبر من نظام الضرائب النوعية.

Abstract:

The study investigates the role of accounting information in evaluating the efficiency and effectiveness of tax system in Jordan. The scope of evaluation was applied on three sub-systems: 1- Tax regulations. 2- Department of Income Tax and Sales. 3- Tax operation facilities.

The study adopts a framework to evaluate each sub-systems by different standards. The study reveals the following results:

- 1. In regards to the tax regulations, the financial, social and economic standards are applied in the system, but the behavioral standard is not efficient to be applied.*
- 2. In regards to the Department of Income Tax and Sales in Jordan, the results show that the organizational standard is applied. The financial standard is not applied and the behavioral standard is partially applied.*
- 3. In regards to the tax operation facilities, the evaluation of such a system requires a longer period in order to compare these operations during the time.*

Finally, the study recommends that the tax system should provide more exemptions in order to enhance the efficiency and the effectiveness of the tax system in Jordan.

مقدمة

الإطار النظري للبحث:

طبيعة المشكلة:

تؤثر السياسة الضريبية بشكل فعال على المتغيرات الاقتصادية الكلية من دخل قومي واستهلاك وادخار واستثمار وصادرات وواردات كما أنها تتأثر بها. ومن هنا نجد أن السياسة الضريبية تحرص على تبنى الأدوات والنظم التي من شأنها رفع مستويات النمو والادخار والاستثمار والإنتاجية، وبذلك تتعاطم أهمية النظام الضريبي في المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية.

ويقصد بالنظام الضريبي هنا ذلك الإطار الذي ينظم مجموعة من الضرائب - المتكاملة والمتناسقة - يتم تحديدها استناداً إلى أسس اقتصادية ومالية وفنية في ضوء اعتبارات سياسية وأيدلوجية ويكتسى بثوب تشريعي - "التشريع الضريبي" (عبد الرحمن ، 1992 ، ص 291) وقد تطورت أهداف النظم الضريبية وأصبحت تحكمها اعتبارات أربعة أساسية هي: اعتبارات العدالة الضريبية واعتبارات وفرة الحصيلة والاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية. (Kath ، 2007 p.41) وتشتد الحاجة إلى تقييم النظام الضريبي من حيث مدى كفاءته وفعاليتيه في تحقيق الأهداف المطلوبة، وذلك بالنظر إلى الأبعاد التالية:

إن عملية التقييم لأي نظام هي المدخل لتطويره أو تعديله بما يوفر له الملاءمة مع الاعتبارات

دور المعلومات المحاسبية في قياس كفاءة وفعالية النظام الضريبي الأردني

السائدة في الزمان والمكان.

- إن عملية التقييم للنظام الضريبي تكتسب أهمية خاصة بالنسبة للأطراف المتداخلة في هذا النظام وهي:

أ. الجهات القائمة على وضع التشريعات المالية من مجالس نيابية وحكومة.

ب. دائرة ضريبة الدخل القائمة على تنفيذ التشريع الضريبي.

ج. المجتمع بما يشمل من أشخاص طبيعيين واعتباريين باعتبارهم هم الممولين.

وإذا كانت الأطراف المعنية السابقة، تشريع ضريبي وإدارة ضريبية ومكلفين، تشكل مقومات النظام الضريبي فإن ملاءمة ونجاح هذا النظام تستند إلى مراعاة ما يجب أن تكون عليه أهداف كل طرف من أطراف هذه العلاقة، وهي:

- أن يكون التشريع الضريبي محققاً لاعتبارات العدالة ووفرة الحصيلة وتوجيه النشاط الاقتصادي نحو المسارات المطلوبة.

• أن يتوفر للإدارة الضريبية الأدوات الملائمة في عمليات [حصر المكلفين والتدقيق والتقدير (احتساب الضريبة المستحقة) والتحصيل] والأفراد ذوي المقومات والمهارات اللازمة لبلوغ ذلك، والمعلومات والتجهيزات والإمكانات المطلوبة لتحقيق كفاءة وفعالية الأداء.

• أن المكلف يسعى لأن تكون الضريبة المفروضة عليه عادلة وغير مرهقة من خلال إجراءات فحص وتقدير واضحة وبمبسطة وموضوعية، وأن تكون عملية سداد الضريبة المستحقة عليه ميسرة وممكنة.

ولا شك أن تقييم كفاءة وفعالية النظام الضريبي في تحقيق تلك الأهداف تكتسب أهمية خاصة باعتبارها وسيلة ضرورية لإحداث التوازن المطلوب بين مصالح وأهداف كل طرف من الأطراف " التشريعية والحكومية والشعبية ".

إلا أن عملية تقييم النظام الضريبي تثير مشكلة وضع المعايير الملائمة لإجراء هذا التقييم والإطار الذي يستخدم تلك المعايير من خلاله. ويرى الباحث أن المعلومات المحاسبية يمكنها أن تسهم في وضع الحلول الملائمة لتلك المشكلة.

أهداف البحث:

يهدف البحث بصفة أساسية إلى:

- اقتراح إطار يبين دور المعلومات المحاسبية في تقييم النظم الضريبية.
- تطبيق هذا الإطار على الضريبة الموحدة في المملكة الأردنية الهاشمية.

أهمية البحث:

يكتسب البحث أهميته من اعتبارين أساسيين هما:

1. أن عملية التقييم التي يسعى الباحث لوضع إطار لها لتقييم النظام الضريبي تشتد الحاجة إليها باعتبارها المدخل الملائم لترشيد السياسة الضريبية ورفع كفاءة دائرة ضريبة الدخل ودعم الثقة بين المكلفين والجهاز الضريبي.

2. المساهمة في تحديد دور المعلومات المحاسبية في تقييم النظم الضريبية من حيث الكفاءة والفعالية وهو جانب لم يحظ بالاهتمام الكافي في الدراسات المحاسبية وعلى وجه الخصوص في المملكة الأردنية الهاشمية.

أي تزداد أهمية البحث في ظل عدم وجود دراسات في مجال الضرائب تناولت دور المعلومات المحاسبية في قياس كفاءة وفعالية النظام الضريبي. فالدراسات السابقة تناولت مواضيع مغايرة لموضوع البحث ومنها دراسة (رمضان وآخرون) التي هدفت إلى التعرف على المشكلات التي تواجه مقدري ضريبة الدخل في الأردن خلال تعاملهم مع المكلفين بدفع الضريبة (صايل وآخرون، 1990) ودراسة (الحمود وقايش) التي غطت أسباب ونواحي التباين بين ضريبة الدخل التي تعلنها الشركات المساهمة الصناعية الأردنية والضريبة المعدلة التي يتم تقديرها من قبل مقدر الضريبة (الحمود وقايش، 1993). في حين هدفت دراسة (العكشة) للتعرف على أسباب الاختلاف بين مقدار الضريبة المعلنة بالكشوفات المقدمة من قبل المكلفين المختلفين ومقدار الضريبة المعدلة من قبل مقدري الضريبة بعد إجراء التدقيق اللازم لتلك الكشوفات وتعديلها (العكشة، 1993). أما (الطور) فقد قام بإجراء تحليل لصور التهرب الضريبي ودوافعه وطرق علاجه من خلال تحليل النصوص القانونية في قانون ضريبة الدخل (الطور، 1993) على حين أن دراسة (المبييضين وأبو نصار) استهدفت التعرف على صور التهرب الضريبي في الأردن واهم العوامل والأسباب التي تساعد أو تزيد منه إضافة إلى معرفة نطاق التهرب في عدد من بنود الإيرادات والنفقات المختلفة (أبو نصار والمبييضين، 2000) كما أن دراسة (حبيب) التي كانت في مجال التخطيط الضريبي هدفت للتعرف على مجالات التخطيط الضريبي لدى المصارف العاملة في الأردن (حبيب، 1994) على حين كانت دراسة (أبو يحيى) في التخطيط الضريبي في الشركات الصناعية الأردنية (أبو يحيى 1996) أما دراسة (عوامله) فتركزت على قياس كفاءة فعالية الأداء في جهاز ضريبة الدخل في الأردن (عوامله، 1994). كما أن دراسة (أبو عباس) تركزت على بيان العوامل المؤثرة في موضوعية قرار مقدر ضريبة الدخل في حالة عدم احتفاظ المكلف بحسابات أصولية (أبو عباس، 1995). أما دراسة (كتانة) فقد تركزت حول التباين بين ضريبة الدخل المعلنة بكشف التقدير الذاتي المقدم من المكلف إلى دائرة ضريبة الدخل وبين ضريبة الدخل المعدلة من قبل مقدر الضريبة

دور المعلومات المحاسبية في قياس كفاءة وفعالية النظام الضريبي الأردني

(كنانة ، 1998) . كما ان دراسة (أبو حشيش) هدفت إلى اقتراح نموذج لترحيل الخسائر الضريبية وأثر ذلك على تشجيع الاستثمار في الأردن (أبو حشيش ، 2002) .

فروض البحث:

تتم دراسة مشكلة تقييم النظام الضريبي الأردني في ضوء فرضين أساسيين في هذا البحث هما:
الفرض الأول: ينطبق مفهوم النظم في الفكر المحاسبي على النظام الضريبي.
الفرض الثاني: يمكن للمعلومات المحاسبية من خلال مدخل النظم المساهمة في تقييم كفاءة وفعالية النظام الضريبي.

حدود البحث:

- البحث يتعلق بالنظام الضريبي المبني على القانون رقم 57 لسنة 85 وتعديلاته.
- البيانات والمعلومات في البحث تخص عام 2009.
- لم يتم تطبيق الإطار المقترح على المديرية الفرعية لدائرة ضريبة الدخل والمبيعات.

خطة البحث:

لتحقيق أهداف البحث وفرضه فقد تم تبويبه على النحو التالي:

- الحاجة إلى تقييم النظم الضريبية ومشكلات تقييمها.
- نظم المعلومات المحاسبية ومعالجة مشكلات التقييم.
- إطار لتقييم النظام الضريبي في المملكة الأردنية الهاشمية.
- تطبيق الإطار المقترح على نظام الضريبة الموحدة.
- ملخص ونتائج البحث وتوصياته.
- هوامش ومراجع البحث.

الحاجة إلى تقييم النظم الضريبية ومشكلات تقييمها.

يعتبر من قبيل الفروض التي يصدقها الواقع أن النظم الوضعية على اختلاف أنواعها وتباين أهدافها لا يكتب لها النجاح أو الاستمرار ما لم ترتبط بمعيار الملائمة مع العصر الذي تشهده والبيئة التي تعمل فيها، والنظام الضريبي على وجه أخص يصدق عليه ذلك ومن ثم يجب أن تأتي النظم الضريبية متلائمة ومتوافقة مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة حتى تتحقق لتلك النظم مقومات نجاحها (الشافعي ، 2002 ، ص7).

وتعمل النظم الضريبية في الوقت الراهن في عصر جديد تلاشت فيه المسافات بين الدول وفتحت أبواب المنافسة في الأسواق وعليها سواء أسواق السلع والخدمات أو أسواق الاستثمارات، عصر أصبح فيه الاستثمار والإنتاج والتصدير يشكل طوق النجاة من مشكلات البطالة والفقر والتخلف للدول المتقدمة والنامية على حد سواء.

والبيئة التي يعمل فيها النظام الضريبي في المملكة الأردنية الهاشمية يصدق عليها ذلك بشكل ملحوظ، الأمر الذي يظهر بجلاء الحاجة إلى تقييم كفاءة وفعالية النظام الضريبي لتوفير الملائمة المطلوبة له مكانيا وزمانيا.

غير أن تقييم النظام الضريبي يثير عدة مشكلات تتطلب الدراسة والبحث لوضع الحلول الملائمة لها، ويمكن تبويب تلك المشكلات في نوعين أساسيين هما:

- مشكلة وضع معايير التقييم.
 - مشكلة وضع الإطار والمنهج الذي يمكن ان تستخدم تلك المعايير من خلاله.
- ويفترض في هذا البحث أن معالجة تلك المشكلات يمكن أن تجد حلا ملائما لها في ضوء الفروض والمنهج التالي:

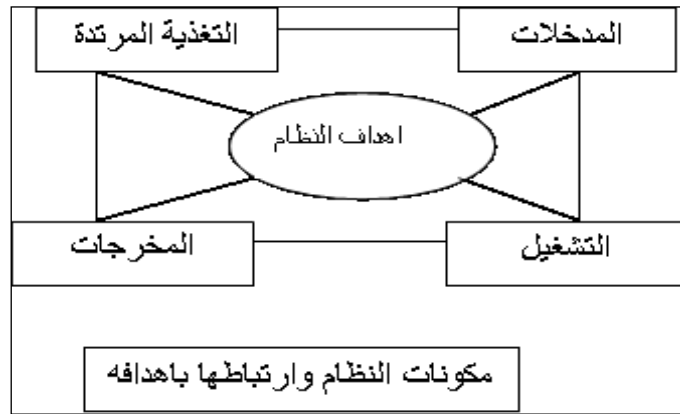
الفرض الأول: أنه إذا صح أن مفهوم النظم في الفكر المحاسبي ينطبق على النظام الضريبي، فإنه يمكن استنباط معايير ملائمة لتقييم النظام الضريبي تستند إلى المنهج العام في تقييم النظم وتأخذ في الاعتبار خصائص النظام الضريبي بشكل خاص.

الفرض الثاني: أنه يمكن من خلال محاكاة الإطار العام الذي يحكم نظم المعلومات المحاسبية في تقييم النظم اقتراح إطار ينتج معايير تستخدم لتقييم النظام الضريبي.

وسيكون هذان الفرضان موضع الاختبار في المباحث التالية:

نظم المعلومات المحاسبية ومعالجة مشكلات التقييم.

يكاد يكون مستقرا في الفكر المحاسبي أن اي نظام محاسبي يتألف من أربعة مكونات تحدها وتشكلها أهداف النظام، وتلك المكونات هي: مدخلات النظام، وتشغيل المدخلات، ومخرجات النظام، والتغذية الراجعة (أبو هادي ، 2009 ، ص48) . ويوضح الشكل التالي العلاقات القائمة والمترابطة بين تلك المكونات بعضها البعض وارتباطها بأهداف النظام.



ويتم استخدام مدخل نظم المعلومات في الأدب المحاسبي وفقا للاعتبارات التالية: (أبو هادي ، 2009 ، ص62)

1. تحديد الهدف الكلي من النظام وتحديد مقاييس كفاءته.
2. تحديد أجزاء النظام وتحديد مقاييس كفاءة كل جزء منها.
3. تحديد مصادر مدخلات النظام بما يكفل ضمان تشغيله واستمراره.
4. التعرف على البيئة التي يطبق فيها النظام باعتبارها تشكل أدوات النظام وتعتبر أحد محدثاته.
5. إدارة النظام والحرص على إحداث التناسق والتكامل بين أجزائه.
6. تقييم النظام بشكل منتظم والتحقق من ملاءمته للاعتبارات السائدة زمنيا ومكانيا بما يكفل ضمان استمراره وتطويره.

ويمثل هذا الإطار المنهج اللازم لاستخدام مدخل النظم، والسؤال الذي يمكن طرحه هو هل ينطبق مفهوم النظم في الفكر المحاسبي على النظام الضريبي ؟ ومن ثم هل يمكن استخدام هذا المدخل في معالجة مشكلات تقييم هذا النظام ؟

تقتضي الإجابة على هذا التساؤل تحليل مكونات النظام الضريبي في ضوء الإطار الذي يحكم مدخل نظم المعلومات في الفكر المحاسبي والمشار إليه في:

مدخلات النظام الضريبي: يمكن تحديد مدخلات النظام الضريبي - وهي بمثابة المادة الخام التي يتم تشغيلها للحصول على مخرجات النظام، وذلك على النحو التالي:

- أ. بيانات عن المكلفين.
- ب. بيانات عن الأنشطة (التجارية والصناعية والخدمية) محل الأوعية الضريبية.
- ج. ملفات المكلفين.
- د. التشريعات الضريبية.
- هـ. التعليمات التفسيرية للإدارة الضريبية.
- و. أحكام القضاء والمحاكم المتعلقة بالتشريعات الضريبية وتطبيقاتها.
- ز. بيانات عن نظم ضريبية في البلدان الأخرى.
- ح. معايير تقييم التشريعات الضريبية.

ويمكن تبويب تلك المدخلات في ثلاثة نواحٍ رئيسة هي:

- المكلفون والأنشطة.
- التشريعات الضريبية والأحكام القضائية في مجال الضرائب ومعايير تقييمها.
- النظم الضريبية الأخرى.

أساليب التشغيل في النظام الضريبي: تتمثل أساليب التشغيل في النظام الضريبي لإنتاج المخرجات المطلوبة في عمليات حصر المكلفين وتدقيق كشوف التقدير الذاتي الخاصة بهم واحتساب الضريبة المستحقة عليهم وأخيراً تحصيل الضريبة منهم.

المخرجات: يمكن تحديد مخرجات النظام الضريبي التي تخضع للتقييم وتمثل في نفس الوقت الأدوات المستخدمة لتحقيق أهداف النظام على النحو التالي:

أ. قائمة نتائج الأعمال: وتتصرف في هذه الحالة لبيان ما يلي:

- الضرائب التي تم تحصيلها.
 - الضرائب التي تم تقديرها ولم تحصل بعد.
 - نتائج الأنشطة محل الفحص (كشوف التقدير الذاتي الجاري فحصها).
 - نتائج الأنشطة التي لم تفحص بعد (كشوف التقدير الذاتي التي لم تفحص).
- ب. مؤشرات أداء دائرة ضريبة الدخل: في شكل قائمة تعرض بالنسبة لكل مؤشر ما كان مستهدفاً وما تحقق فعلاً، وسوف ندرس تلك المؤشرات في المبحث القادم.

ج. نتائج تقييم التشريع الضريبي: من مقاييس أو معايير التقييم الموضوعية.

التغذية المرتدة: تحدث التغذية المرتدة لبعض مخرجات النظام إما في صورة مدخلات إلى النظام نفسه من أجل الحصول على مخرجات جديدة تخدم أغراضاً محددة وقد تؤدي هذه المدخلات الجديدة إلى تغيير في عمليات التشغيل أو في طبيعة المخرجات في المستقبل. كما تحدث بالنسبة للتشريعات الضريبية لتحديد أوجه التغيير المطلوبة أو نواحي الكفاءة اللازم الحفاظ عليها واستمرارها.

أهداف النظام: تتمثل أهداف النظام الضريبي في توفير الموارد الكافية (وفترة الحصيلة) للموازنة العامة لمواجهة النفقات العامة، وتحقيق العدالة في توزيع الدخل والثروات، ودفع الأنشطة الاقتصادية في الاتجاهات المرغوبة للوفاء بمعدلات النمو الاقتصادي المستهدفة. أي أن أهداف النظام الضريبي يمكن وضعها في إطار السياسات المالية والنقدية في أربعة معايير أساسية هي:

المعيار المالي: لتوفير الحصيلة الكافية للموازنة العامة.

المعيار الاجتماعي: للمساهمة في تحقيق العدالة في توزيع الدخل والثروات بين أفراد المجتمع.

المعيار الاقتصادي: لدفع وتوجيه الأنشطة الاقتصادية في الاتجاهات المرغوبة لتحقيق معدلات النمو المستهدفة.

المعيار السلوكي: ليأتي عبء الضريبة ملائماً للطاقة الضريبية للمجتمع ومحققاً للعدالة التي تستلزم ربط العبء الضريبي بالمقدرة الكسبية، وذلك لضمان تجاوب أفراد المجتمع الضريبي (المكلفين) مع دائرة ضريبة الدخل في الوفاء بالضريبة وعدم تجنبها أو التهرب من أدائها.

ويستخدم نوعين من المقاييس لتقييم مدى تحقيق النظام لأهدافه هما: مقياس الفعالية

Effectiveness measure ومقياس الكفاءة Efficiency measure ويختص الأول بالإجابة على التساؤل هل نفع الشيء الصحيح أما الثاني فيجب عن هل نعمل الأشياء بطريقة صحيحة(الصعدي ، 1996 ، ص138). أي أن الفعالية تعبر عن مدى تحقيق النظام لأهدافه أما الكفاءة فتعبر عن العلاقة بين المخرجات والمدخلات، وقد يكون النظام فعالاً في حين أنه يبدد الموارد ومن ثم يعتبر غير كفء، كما قد يكون كفء في توفير الحصيلة المطلوبة (تحويل المدخلات إلى مخرجات) ولكن بتكلفة عالية وبشكل يضر باعتبارات التنمية والعدالة ومن ثم يعتبر غير فعال، حيث لم يحقق الأهداف المطلوبة.

ويتطلب الأمر تحقيق التوازن بين الفعالية والكفاءة خاصة عندما يتعارض تحقيق الاثنين معا وذلك لتوفير درجة التوازن الأنسب للنظام.

وعلى ذلك يمكن القول بانطباق مفهوم النظم في الفكر المحاسبي على النظام الضريبي بمفهومه المستخدم في البحث ومن ثم يمكن تحديد ومخبراته ومخرجاته ووضع أسلوب تشغيله بشكل منهجي كما يمكن وضع معايير تقييمه محاكاة لما يستخدم من معايير في تقييم النظم المحاسبية من كفاءة وفعالية.

إطار لتقييم النظام الضريبي في المملكة الأردنية الهاشمية

يمكن إجراء تقييم للنظام الضريبي في المملكة الأردنية الهاشمية على ضوء مكونات هذا النظام ودراسة طبيعة أهدافه ومدخلاته ومخرجاته، ويتم إجراء التقييم على مستويات ثلاثة هي: مستوى التشريع الضريبي، ومستوى دائرة ضريبة الدخل ومستوى الأداء التشغيلي وذلك باستخدام المعايير الملائمة لكل مستوى وفقاً للنهج التالي:

1. مستوى التشريع الضريبي: ويخضع لاختبار مدى ملائمة النظام وفقاً للمعايير التي تحكم صياغة أهدافه وهي:

- المعيار المالي (وفترة الحصيلة).
- المعيار الاقتصادي.
- المعيار الاجتماعي.
- المعيار السلوكي.

2. مستوى دائرة ضريبة الدخل: يجب ألا يتم تقييم أداء دائرة ضريبة الدخل من خلال مدى ملائمة التشريع الضريبي ذلك لأن وظيفة دائرة ضريبة الدخل تتمثل في تنفيذ التشريع بكفاءة وفعالية وهي بذلك لا تملك تغيير أو تعديل التشريع أو الامتناع عن تنفيذه بفرض عدم ملائمته وإنما كل ما يمكنها في هذا الصدد عمله هو اقتراح التعديلات التي ترى أنها تحقق الملائمة للتشريع الضريبي. ومن ثم فإن المعايير المستخدمة في تقييم أداء دائرة ضريبة الدخل وفقاً لأهداف النظام الضريبي عند

هذا المستوى تتمثل فيما يلي:

- **المعيار التنظيمي:** وينصرف لكفاية وملائمة توفير المتطلبات البشرية والآلية والتنظيمية لإجراء عمليات الحصر والفحص والتقدير والتحصيل بكفاءة وفعالية.
- **المعيار السلوكي:** وينصرف لانضباط الأداء في التعامل مع المكلفين والمتعاملين مع دائرة ضريبة الدخل بما يكفل تنمية الوعي الضريبي عندهم وبحيث لا يدفعهم هذا التعامل لمحاولة التهرب من أداء الضريبة أو تجنبها.
- **المعيار المالي:** وينصرف لوضع النظم التي تكفل توفير الحصيلة المطلوبة من الضرائب في إطار السياسة الضريبية القائمة.

3. **مستوى الأداء التشغيلي:** وينصرف إلى أداء مديريات الضرائب لأعمال الحصر والفحص والتقدير والتحصيل، وتمثل مستوى الإدارة التنفيذية في هذا الصدد، ويستخدم لتقييم الأداء التشغيلي لهذا المستوى أربعة معايير أساسية هي:

- أ. المعيار القيمي: ويقصد به حجم الضرائب المحصلة، وحجم الضرائب التي فحص أوعيتها وتقديرها بشكل نهائي أو بشكل أولي.
- ب. المعيار الكمي: وينصرف إلى عدد الملفات التي تم فحصها وكذلك تلك التي لم تفحص أو تلك التي تكون تحت الفحص.
- ج. المعيار الزمني: ويقصد به تحديد أو تعيين الفترة الزمنية التي تم خلالها إجراء عمليات الحصر والفحص والتقدير والتحصيل.
- د. المعيار الوظيفي: وينصرف إلى قياس نتائج الأداء بالنسبة لكل عملية أو وظيفة من عمليات الأداء التشغيلي كل على حده، وهي وظيفة الحصر، ووظيفة الفحص، ووظيفة التقدير، ووظيفة التحصيل.

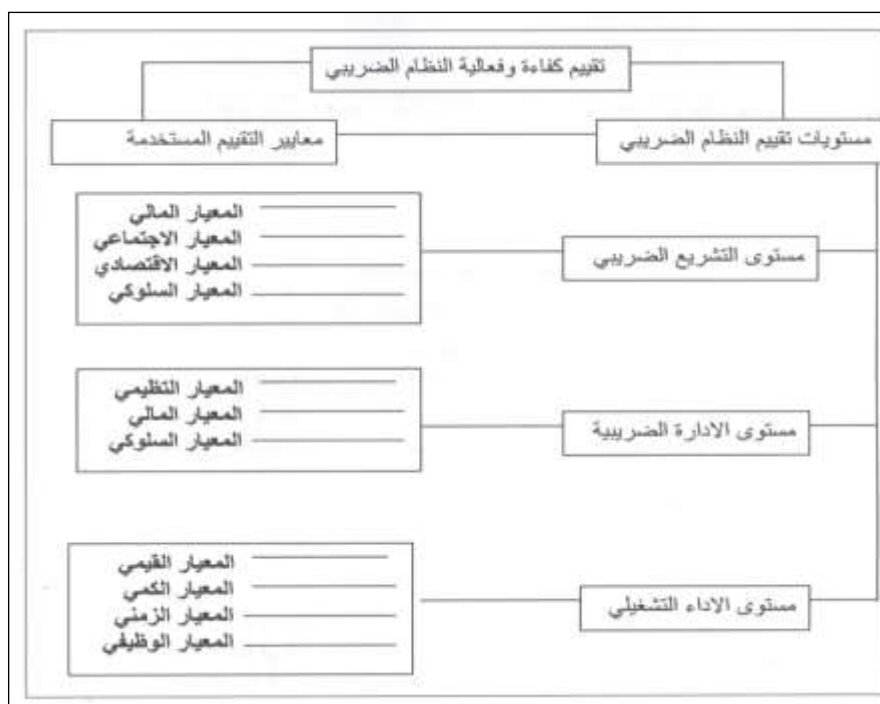
ويمكن استخدام قائمة لعرض نتائج الأداء التشغيلي وكذلك عرض الإطار العام لتقييم كفاءة وفعالية

النظام الضريبي في الشكلين التاليين على الترتيب:

نوع الضريبة	محل الفحص	التكاليف من رواتب واجور وبدلات	عدد المشاركين في الفحص	الفترة الزمنية التي استغرقتها الفحص	الفترة الزمنية محل الفحص	عدد الملفات المتاحة للفحص	العدد	الوقت المقتر	الضريبة المحسوبة	الضريبة النهائية
						عدد الملفات التي تم فحصها				
						عدد الملفات التي تم ربط الضريبة عليها دون الاعتراض من المكلف				
						عدد الملفات التي حولت إلى لجنة داخلية				
						عدد الملفات التي انتهت في اللجنة				

دور المعلومات المحاسبية في قياس كفاءة وفعالية النظام الضريبي الأردني

					الداخلية				
					عدد الملفات التي حولت إلى لجنة الطعن				
					عدد الملفات التي انتهت في لجنة الطعن				
					عدد الملفات التي حولت إلى المحاكم المختصة				
					عدد الملفات التي حكم فيها بشكل نهائي				
					عدد الملفات التي تم التصالح بشأنها				
			اجمالي تكاليف الفحص والربط	اجمالي قيمة الضرائب واجبة التحصيل بشكل نهائي					
			تكاليف التحصيل	قيمة الضرائب التي تم فحصها وتخص الفترة					
			تكاليف التحصيل	محصلات ضريبية عن فترات سابقة					
			تكاليف التحصيل خلال الفترة	جملة الضرائب المحصلة خلال الفترة					
				عدد الملفات التي تم فحصها ولم تستحق عنها ضرائب					



تطبيق الإطار المقترح على نظام الضريبة الموحدة.

يمكن وضع الخطوط المنهجية لتطبيق الإطار المقترح لتقييم كفاءة وفعالية النظام الضريبي في

المملكة الأردنية الهاشمية والذي تم عرض إطاره آنفاً وذلك على النحو التالي:
أولاً: بالنسبة لمستوى التشريع الضريبي: يتم اختبار مدى كفاءة وفعالية نظام الضريبة الموحدة على المستوى التشريعي باستخدام المعايير التالية:

المعيار المالي: وفقاً لهذا المعيار فإن نظام الضريبة الموحدة في الأردن يعتبر ملائماً من حيث كفاءته في توفير الحصيلة بالنظر إلى الاعتبارات التالية:

أ. أنه يستند إلى تجميع كافة دخول المكلف الخاضعة للضريبة في وعاء واحد، فهو نظام إجمالي يخضع فيه الدخل الخاضع للضريبة الكلي الذي يحصل عليه المكلف من مختلف المصادر لضريبة واحدة وفق نظم وإجراءات وشرائح واحدة.

ب. ينطوي نظام الضريبة الموحدة على اقتصاد في تكاليف تحصيل الضريبة نظراً لوحدة الإجراءات كما أنه يقلل من فرص التهرب الضريبي، وبذلك فإن نظام الضريبة الموحدة يعد أكثر حصيلة من نظام الضرائب النوعية بسبب وفورات التكاليف الإدارية التي يحققها كما أنه يخضع كبار المكلفين من الأشخاص الطبيعيين لشريحة ذات سعر أعلى (شاهين ، 2005 ، ص 17).

ج. أنه يحقق التيسير على المكلفين ودائرة ضريبة الدخل من حيث دقة وسرعة إتقان تقدير وتحصيل الضريبة، ومن ثم فإنه يتيح الفرصة لتوفير الحصيلة بشكل أسرع وأدق.

د. يمكن في ظل نظام الضريبة الموحدة التوسع في نظام الخصم من المنبع مما يحقق صالح الخزينة العامة ويسهل للمكلف أداء الضريبة في نهاية السنة الضريبية الأمر الذي ينعكس على زيادة الحصيلة (أبو حشيش ، 2004 ، ص 57).

هـ. يساعد نظام الضريبة الموحدة على سرعة إنهاء المنازعات التي تنشأ بين دائرة ضريبة الدخل والمكلفين، مما يقصر البعد الزمني بين ميعاد استحقاق الضريبة وتحصيلها.

و. إن نظام الضريبة الموحدة في الأردن يأخذ بكل من مبدأ التبعية السياسية، حيث يخضع لها الأشخاص المقيمين عادة في المملكة أياً كانت جنسياتهم، وبمبدأ التبعية الاقتصادية، حيث يخضع لها الأشخاص غير المقيمين عادة في المملكة أياً كانت جنسياتهم بالنسبة لدخولهم المتحققة في المملكة.

إضافة إلى ما سبق وحرصاً من المشرع على تحقيق الوفر المالي وتشجيعاً منه على استثمار الأموال الأردنية داخل المملكة فقد وسع نطاق مصادر الدخل الخاضعة للضريبة لتمتد إلى الدخل التي تحقّقها الاموال الأردنية المستثمرة خارج المملكة. حيث جاء بالفقرة (ب) من المادة (3) ما يلي " يخضع للضريبة الدخل بما فيها الفوائد والعمولات وعوائد الاستثمارات وارباح المتاجرة بالعملات والمعادن الثمينة والاوراق المالية المتحققة خارج المملكة " (وزارة المالية ، 2001)

المعيار الاجتماعي: وفقاً لهذا المعيار فإن نظام الضريبة الموحدة يعتبر ملائماً من حيث كفاءته في تحقيق العدالة الضريبية بمفهومها المعاصر سواء كانت عدالة أفقية أو عدالة رأسية، حيث يكون لدى

دائرة ضريبة الدخل صورة متكاملة عن الدخل الكلي للمكلف. ويقصد بالعدالة الأفقية Horizontal Equity المساواة في المعاملة الضريبية بين الاشخاص المتساويين في المراكز الاقتصادية، أي الاشخاص الذين لهم مستوى القدرة على دفع الضريبة بينما يقصد بالعدالة الرأسية Vertical Equity اختلاف المعاملة الضريبية بين الاشخاص المختلفين في المراكز الاقتصادية أي في مستوى القدرة على دفع الضريبة (Kath ، ، (2007 p.16 .

إن نظام الضريبة الموحدة وإن كان يضيف المزيد من عناصر التشخيص على النظام الضريبي، فإنه يربط الإعفاءات الضريبية بالمقدرة التكاليفية الإجمالية للمكلف مما يحقق تشخيصاً أكبر للضريبة، ومن ثم تحقيق المزيد من العدالة. ومن هنا نجد أن المشرع قد عمد إلى إعفاء عدد من دخول الأفراد والمؤسسات المختلفة لاعتبارات اجتماعية أو إنسانية، كالمعاق الذي أصيب بعجز كلي عندما يمتن حرفة رغم إعاقته الجسدية ويحقق منها دخلاً، وكذلك المؤسسات الدينية والخيرية والصحية وغيرها من المؤسسات التي تقدم خدماتها لفئات غير محدودة من أبناء المجتمع المحتاجين لمثل هذه الخدمات وتحصل بمقابل ذلك على دخل يغطي تكلفة تلك الخدمات. ومن أهم الدخول المعفاة لاعتبارات اجتماعية في التشريع الضريبي الأردني ما يلي:

1. دخل النقابات والهيئات المهنية من عمل لا يستهدف الربح.
2. دخل الجمعيات التعاونية والجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية الأخرى المسجلة والمرخصة قانوناً من عمل لا يستهدف الربح.
3. دخل أية مؤسسة دينية أو خيرية أو ثقافية أو تربية أو رياضية أو صحية ذات صبغة عامة لا تستهدف الربح ودخل الأوقاف الخيرية ودخل استثمارات مؤسسة الأيتام.
4. دخل الأعمى والمصاب بعجز كلي من حرفة أو وظيفة.
5. راتب التقاعد بمقتضى القوانين والأنظمة.
6. التعويضات المقطوعة بسبب إصابات العمل أو اعتزال الخدمة أو الوفاة.
7. الدخل الناجم عن براءة اختراع أو حق تأليف أو جائزة تقديرية شريطة أن يقرر مجلس الوزراء إعفاءه.

ونلاحظ أن هذا الإعفاء معلق على موافقة مجلس الوزراء الذي يقدر ظروف كل إعفاء على حده واتخاذ القرار المناسب إزاء كل حالة كي لا يتم التوسع في مثل هذه الإعفاءات أو القياس عليها.

8. القيمة الاجارية للأبنية التي يشغلها مالكاها إذا كان شخصا طبيعيا أو زوجه أو ولده أو شقيقه أو أي من أصوله أو فروعه.
9. القيمة الاجارية للأبنية التي يشغلها مالكاها إذا كان شخصا معنويا أو أي من موظفيه ومستخدميه لغاية السكن دون مقابل.

اضافة إلى ما سبق فإن أغلب التشريعات الضريبية في الدول المعاصرة تحرص على توفير حد أدنى لائق لمعيشة أفرادها أو للمقيمين فيها. حيث يترك لهم بعضا مما يحققون من دخول خارج نطاق الضريبة يتناسب طرديا مع حجم الأعباء الشخصية والعائلية الملقاة على عاتقهم. فالإعفاءات الشخصية الممنوحة لهم لمقابلة هذا الحد الأدنى اللائق من المعيشة عبارة عن مبالغ محددة قانونا ومحصورة حصرا تنزل من الدخل الصافي لهم لغايات التوصل إلى مقدار الدخل الخاضع للضريبة. وقد عمد المشرع الأردني إلى توفير الحد الأدنى اللائق لمعيشة أفرادهم أو للمقيمين فيه من خلال توسعه في قيمة وعدد هذه الإعفاءات تاركا المجال بوجوب إعادة النظر فيها مره أو أكثر كل خمس سنوات على ضوء الأرقام القياسية لتكاليف المعيشة في المجتمع الأردني. حيث جاء بالفقرة (هـ) من المادة (13) ما يلي " على مجلس الوزراء إعادة النظر في الإعفاءات المنصوص عليها في هذه المادة مره أو أكثر كل خمس سنوات في ضوء الأرقام القياسية لتكاليف المعيشة". وفيما يلي هذه الإعفاءات حسب ما وردت في متن المادة (13) التي تنص على ما يلي للتوصل إلى الدخل الخاضع للضريبة يتمتع الشخص الطبيعي المقيم بالإعفاءات التالية:

1. الإعفاءات الشخصية والعائلية:

- مبلغ (1000) دينار إعفاء شخصيا.
- مبلغ (1000) دينار عن زوجه المكلف.
- مبلغ (500) دينار عن كل ولد من أولاده يتولى إعالتهم وفي حال وجود مصدر دخل للولد فيسقط حق الوالد بالمطالبة بالإعفاء الخاص به.
- مبلغ (500) دينار عن كل من والديه إذا تولى إعالتهم.

2. إعفاءات الإعالة:

- مبلغ (200) دينار عن كل شخص تكون إعالتهم من مسؤولية المكلف شرعا ويحد أقصاه (1000) دينار ويشترط في ذلك ألا يمنح الإعفاء عن الشخص المعال الواحد لأكثر من مكلف معيل واحد.

ومع أن المشرع قد منح حق الإعفاءات السابقة للأردني غير المقيم إذا كان مسؤولا عن إعالة كل من زوجته وأولاده ووالديه ومن يعيل شرعا استنادا لنص الفقرة (ب) من المادة (13) التي جاء فيها " يتمتع الشخص الطبيعي الأردني غير المقيم بالإعفاءات الخاصة بالزوجة والأولاد والمعالين المقيمين في المملكة إذا كان هذا الشخص مسؤولا عن إعالتهم" إلا أنه قد اشترط على المقيم غير الأردني أن تكون زوجته وأولاده ووالديه أو من يعيل من الأشخاص مقيمين معه داخل المملكة حتى يستحق هذا الإعفاء. فقد نصت المادة (13) على ما يلي " يشترط لمنح الإعفاء المتعلق بالزوجة والأولاد والأبوين والمعالين لغير الأردني أن يكونوا مقيمين في المملكة".

3. إعفاء الدراسة فوق الثانوية العامة.

أ. يتمتع الشخص الطبيعي الأردني (فقط) بإعفاء قدره (2000) دينار في السنة إذا كان مكلفاً وكان طالباً غير مبعوث في جامعة أو كلية مجتمع أو معهد فوق مستوى شهادة الدراسة الثانوية العامة.

ب. يسمح للشخص الطبيعي الأردني (فقط) بإعفاء قدره (2000) دينار في السنة لقاء الإنفاق على دراسة كل ولد من أولاده أو على دراسة حفيده أو زوجه أو أخيه أو أخته ممن يتولى إعالتهم وكان أي منهم غير موفد في بعثته ولا يستطيع الإنفاق على دراسته وكان طالباً يدرس في جامعة أو في كلية مجتمع أو معهد فوق مستوى شهادة الدراسة الثانوية العامة. وإذا تعدد الأشخاص الذين ينفقون على دراسة طالب واحد غير موفد في بعثته فيوزع بينهم مبلغ الإعفاء بمقدار ما ينفقه كل منهم على الطالب.

4. إعفاء الدخل المكتسب من العمل. حيث جاء بالمادة (14) ما يلي:

أ. "يعفى من الضريبة 50% من الرواتب والأجور والمكافآت والمخصصات التي تدفعها الحكومة والمؤسسات العامة والسلطات المحلية للعاملين فيها.

ب. يعفى من الضريبة 50% من الاثني عشر ألفاً الأولى و (25%) مما زاد على ذلك من الرواتب والأجور والعلاوات والمكافآت والمخصصات التي يتقاضاها العاملون من غير الجهات المنصوص عليها في البند السابق."

5. إعفاء أجرة بيت السكن (للمقيم).

نصت الفقرة (ب) من المادة (14) على ما يلي " يعفى من الضريبة بدل الإيجار الذي يدفعه المكلف المقيم أو زوجه عن سكنه في المملكة سواء كان عقد الإيجار باسمه أو باسم زوجته شريطة أن لا يزيد مجموع المبلغ المعفى على (2000) دينار في السنة." 6. إعفاء فائدة أو ربح قرض السكن.

مساهمة من المشرع في معالجة الأزمات السكنية فقد دعم بناء البيوت السكنية التي يقيمها المكلفون لغايات سكنهم حيث نص في الفقرة (ج) من المادة (14) على ما يلي " يعفى من الضريبة الفائدة التي يدفعها الشخص المقيم أو زوجه على قرض أنفقه في إنشاء سكن له في المملكة أو شرائه أو مبلغ الربح الذي دفعه هو أو زوجه لأي بنك أو شركة لا يتعامل أي منهما بالفائدة مقابل إنشاء أو شراء مثل ذلك المسكن. ويشترط للسماح بهذا الإعفاء أن يقيم الشخص وزوجه أو أحدهما أو أي من أصوله أو فروعها في هذا المسكن وألا يتجاوز مبلغ الفائدة أو الربح الذي يسمح بإعفائه في هذه الحالة ألفي دينار سواء كان البيت ملكاً للزوج أم الزوجة وأيا كان المقترض منهما.

ويهدف المشرع من وراء هذا الإعفاء إلى تشجيع الأفراد على إقامة مساكن لهم أو على شرائها عن طريق الاقتراض غير انه علق الاستفادة من هذا الإعفاء على مدى توافر الشروط التالية:

1. أن يكون الشخص الذي يدفع الفائدة شخصا طبيعيا يقيم في الأردن.
2. أن يكون إنشاء البيت أو شرائه داخل المملكة.
3. أن يقتصر الإعفاء على ربح أو فائدة القرض.
4. ألا يزيد مقدار الربح أو الفائدة المعفاة عن 2000 دينار سنويا.
5. أن يسكن في هذا البيت الشخص نفسه الذي باسمه القرض أو زوجة أو أي من أصوله أو فروع.

7. إعفاءات المعالجة والاستشفاء.

وردت إعفاءات الاستشفاء في الفقرات (د،ه،و) من المادة (14) وعلى النحو التالي:

- أ. "يعفى من الضريبة المبلغ الذي يدفعه المقيم أجرا لعملية جراحية أجريت في المملكة له أو لمن يعيله شرعا وكذلك المبلغ الذي يدفعه لاستشفاء أي منهم في أحد مستشفيات المملكة.
- ب. يعفى من الضريبة المبلغ الذي يدفعه المقيم للمعالجة والاستشفاء من الأمراض المستعصية له أو لمن يعيله شرعا شريطة ألا يزيد مجموع المبلغ المعفى بموجب هذه الفقرة على (10000) دينار في السنة للمعالجة والاستشفاء من تلك الأمراض في المملكة وعلى (15000) دينار خارجها."
- ج. يعفى من الضريبة المبلغ الذي يدفعه المقيم عن عملية جراحية أجريت له في خارج المملكة أو لمن يعيله شرعا وتكون طارئة أو يتعذر إجراؤها في داخل المملكة شريطة ألا يزيد مجموع المبلغ المعفى بموجب هذه الفقرة على (10000) دينار في السنة.

وبموجب هذه النصوص تعفى من الضريبة جميع المبالغ ومهما بلغت، التي يدفعها الشخص الطبيعي المقيم مقابل عملية جراحية أجريت له أو لمن هم تحت إعالته شرعا شريطة أن تجري هذه العملية في الأردن. وقد زاد المشرع على ذلك بأن أعفى أي مبلغ يدفعه المقيم كنفقات استشفاء له أو لأي من الذين يعيلهم في أي مستشفى في المملكة، حكوميا كان أم خاصا، ولو لم تجر لهم عملية جراحية، بل يكفي الاستشفاء من أي مرض من الأمراض في أحد المستشفيات للإفادة من الإعالة. ومن الملاحظ أنه لا يوجد وصف أو تفصيل للعمليات الجراحية أو حالات الاستشفاء التي يقوم بها المكلف داخل المملكة له أو لمن يعيلهم أما العمليات الجراحية التي تجري للمكلف أو لمن يعيله شرعا خارج المملكة فثمة شروط لإعفاء المبلغ المدفوع لقاءها منها ان تكون طارئة او ليس لها علاج في المملكة.

8. إعفاء أقساط التامين على الحياة وأقساط التامين الصحي:

رغبة من المشرع في المحافظة على صحة وسلامة المجتمع الأردني من الأمراض

بمختلف أنواعها فقد ألقى من الضريبة أقساط التأمين على الحياة وكذلك أقساط التأمين الصحي غير المستردة التي يدفعها المكلف عن نفسه وزوجته وأفراد عائلته ممن يتولى إعالتهم. فقد جاء بالفقرة (ط) من المادة (14) ما يلي "يعفى من الضريبة ... ما يدفعه المكلف عن نفسه وزوجته وأفراد عائلته ممن يتولى إعالتهم كأقساط وثائق التأمين على الحياة المستهلكة غير المستردة بفروعه المختلفة وكذلك أقساط وثائق التأمين الصحي غير المستردة بأي صورة كانت".

ومن استقراء النص السابق يتضح أن المشرع لم يحدد ما يدفعه المكلف من أقساط فقط بأقساط التأمين على الحياة أو أقساط التأمين الصحي وإنما قصد كافة الأقساط غير المستردة التي يدفعها المكلف ومثل على ذلك بأقساط التأمين على الحياة وأقساط التأمين الصحي وبما يفيد أنه يكفي لاستحقاق هذا الإعفاء أن يكون القسط المدفوع غير مسترد.

9. دخل صناديق التقاعد والادخار.

ومرجع هذا الإعفاء أن دخول هذه الصناديق تعود على فئات اجتماعية عاملة، كالعاملين والمستخدمين والموظفين، تستخدم أموالها عادة في سد حاجات عامة ملقاة على عاتق الدولة كرواتب التقاعد والشيخوخة والعجز والرعاية الصحية والبطالة وغيرها من الخدمات والالتزامات التي تدخل في نطاق المفهوم التضامني للدولة.

كما أن الدولة قد تحتاج إلى مزيد من رؤوس الأموال كي تستخدمها في التنمية الاقتصادية فتعتمد إلى تشجيع الادخار بمثل هذا النوع من الصناديق. وحتى تحقق هذه الصناديق الأهداف التي من أجلها أنشأت فقد ألقى المشرع دخولها من الضريبة شريطة أن يوافق وزير المالية على الإعفاء.

10. الإعفاء الجزئي من بدلات تأجير العقارات.

جاء بالبند (13) من الفقرة (أ) من المادة (7) ما يلي " يعفى من الضريبة إعفاء كلياً ... (15%) من صافي بدل الإيجار المتأتمية من تأجير العقارات في أمانة عمان الكبرى و (30%) من صافي هذا البديل في باقي مناطق المملكة".

وقد جاء هذا الإعفاء تلبية لرغبة الدولة في تنشيط الحركة العمرانية في الأردن ومرد ذلك

أمران:

1. تنمية وازدهار الحركة العمرانية في المناطق المختلفة في المملكة.

2. حل مشكلة اجتماعية متعلقة بإيجاد مأوى لتلك الفئة من أبناء المجتمع التي لا تملك عقارات في أماكن وجود عملها.

وعلى الرغم مما ورد سابقاً فإن ما يحد من كفاءة نظام الضريبة الموحدة في المملكة الأردنية الهاشمية من حيث المعيار الاجتماعي ما يلي:

أ. بالنسبة لسعر الضريبة حيث يستخدم في إطار هذا النظام:

- سعر نسبي يطبق على عوائد الودائع المتحققة للأشخاص الطبيعيين والمعنويين باستثناء الشركات من البنوك والمؤسسات المالية بمعدل 5% وكذلك على الإيرادات من الجوائز والسحوبات بنسبة 10%.
- سعر نسبي يطبق على الشركات وفقا لنشاط الشركة (الصناعية 15%، والتجارية 25% واعمال البنوك 35%).
- سعر تصاعدي يطبق على دخول الاشخاص الطبيعيين ويصل في شريحته العليا إلى 25% وفي شريحته الدنيا يصل إلى 5% من الدخل الخاضعة حتى 2000 دينار سنويا. ويلاحظ أن معدل الزيادة في سعر الضريبة على الدخل يتزايد في الشرائح الدنيا والوسطى ويتجه إلى عكس ذلك في الشرائح العليا حيث يزيد سعر الضريبة بنسبة 100% بزيادة الدخل السنوي الخاضع من 2000 إلى 4000 ديناراً، وبنسبة 100% تقريبا بزيادة الدخل السنوي الخاضع من 4000 إلى 8000 ديناراً بينما ينخفض معدل الزيادة في الشرائح التالية إلى 25% كما يتضح من الجدول التالي:

الدخل السنوي	سعر الضريبة	معدل الزيادة في سعر الضريبة
2000	5%	-----
4000	10%	100%
8000	20%	100%
اي زيادة	25%	25%

ويعني ذلك زيادة العبء الضريبي الواقع على الدخل الوسطى وهي الطبقة التي تعاني كثيرا في المجتمع الأردني حاليا الأمر الذي يتطلب موازنة في سعر الضريبة بما يسمح بالعدالة النسبية في إطار الشرائح التصاعدية.

ب. إن معالجة التبرعات والإعانات في إطار قانون الضريبة الموحدة باشتراط عدم تجاوز قيمتها الربح السنوي الصافي للشخص إذا ما كانت هذه التبرعات مدفوعة للهيئات الحكومية وبما لا يزيد عن 25% من الدخل الخاضع للضريبة إذا ما كانت مدفوعة للهيئات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية والدينية والانسانية والعلمية والثقافية والاحزاب، لا تتسق مع متطلبات العدالة الضريبية نظرا لأن التبرع يتم عادة خلال السنة في حين أن المنشأة لا تتعرف على أرباحها أو خسائرها إلا في نهاية السنة، كما أن هذه المعالجة لا تشجع المنشآت على أداء مسؤوليتها الاجتماعية تجاه المجتمع.

ج. عدم المساواة في المعاملة الضريبية فيما يتعلق بالإعفاء الجزئي من الرواتب والأجور بين العاملين بالحكومة والقطاع العام والعاملين بالقطاع الخاص. حيث اعفى المشرع من الضريبة 50% من الرواتب والأجور والمكافآت والمخصصات التي تدفعها الحكومة والمؤسسات العامة والسلطات

دور المعلومات المحاسبية في قياس كفاءة وفعالية النظام الضريبي الأردني

المحلية للعاملين فيها على حين انه اعفى من الضريبة 50% من الاثني عشر ألفا الأولى و (25%) مما زاد على ذلك من الرواتب والأجور والعلاوات والمكافآت والمخصصات التي يتقاضاها العاملون من غير الجهات السابقة."

د. عدم المساواة بين المكلفين الأردنيين وغيرهم من غير الأردنيين فيما يتعلق بالإعفاءات العائلية وغيرها. إذ اشترط لمنح الإعفاء لغير الأردني ان يكون من هم تحت اعالته شرعا مقيمين في المملكة على حين منح هذا الإعفاء للأردني وان كان غير مقيم.

بمعنى أن المشرع قد منح حق الإعفاءات السابقة للأردني غير المقيم إذا كان مسؤولا عن إعالة كل من زوجته وأولاده ووالديه ومن يعيل شرعا استنادا لنص الفقرة (ب) من المادة (13) التي جاء فيها " يتمتع الشخص الطبيعي الأردني غير المقيم بالإعفاءات الخاصة بالزوجة والأولاد والمعالين المقيمين في المملكة إذا كان هذا الشخص مسؤولا عن إعالتهم" إلا أنه قد اشترط على المقيم غير الأردني أن تكون زوجته وأولاده ووالديه أو من يعيل من الأشخاص مقيمين معه داخل المملكة حتى يستحق هذا الإعفاء. فقد نصت المادة (13) على ما يلي " يشترط لمنح الإعفاء المتعلق بالزوجة والأولاد والأبوين والمعالين لغير الأردني أن يكونوا مقيمين في المملكة."

هـ. قصر إعفاء الدراسة على الأردنيين فقط. بمعنى ان الشخص الطبيعي الأردني (فقط) هو الذي يتمتع بإعفاء قدره (2000) دينار في السنة. اما غير الأردني فانه لا يمنح مثل هذا الإعفاء حتى لو كان الدارس مقيم في المملكة وهذا يمكن ان يكون من قبيل المعاملة بالمثل مع الدول الاخرى. و. حدد الحد الأقصى للمبلغ المعفى من الضريبة ويكون مدفوعا بسبب الاستشفاء من الامراض المستعصية بـ 10000 دينار إذا دفعت في المملكة وبـ 15000 دينار إذا دفعت خارجها.

ز. قصر أقساط التامين غير المستردة على تلك التي تدفع عن افراد اسرة المكلف وبذلك فهو لم يشمل الوالدين. فقد جاء بالفقرة (ط) من المادة (14) ما يلي "يعفى من الضريبة ... ما يدفعه المكلف عن نفسه وزوجته وأفراد عائلته ممن يتولى إعالتهم كأقساط وثائق التامين على الحياة المستهلكة غير المستردة بفروعه المختلفة وكذلك أقساط وثائق التامين الصحي غير المستردة بأي صورة كانت."

ح. علق إعفاء دخول صناديق الادخار على موافقة وزير المالية التي قد يعفيها كليا أو جزئيا أو قد يعفيها سنة ويعدل عن هذا الإعفاء سنة أخرى.

ط. تحديد مبلغ الفائدة المدفوع نتيجة شراء بيت سكن بمبلغ 2000 دينار سنويا كما حدد المبلغ المدفوع نتيجة استئجار بيت بمبلغ 2000 دينار كما انه لم يعترف ببديل الايجار الذي يدفعه المكلف ويسكن في البيت المستأجر والديه.

المعيار الاقتصادي: وفقا لهذا المعيار فإن نظام الضريبة الموحدة يتطلب للحكم على مدى ملاءمته

التعرف على اتجاهات السياسة الاقتصادية في البيئة التي يعمل فيها النظام. ولا شك أن الاقتصاد الأردني وهو يتبنى سياسة الإصلاح الاقتصادي والأخذ بآليات السوق والتوجه نحو توسيع الملكية الخاصة في ظروف إقليمية ودولية تشهد تحرير التجارة الدولية وانفتاح الأسواق وامتداد المنافسة، والاتجاه نحو التكتلات الاقتصادية، فإنه يسعى لتحقيق الانطلاق الإنتاجي وجذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية، ومعالجة مشكلة البطالة، والتخفيف من عبء القروض الأجنبية والاستعاضة عن انخفاض المنح الأجنبية بالتدفقات الاستثمارية البديلة. ويعني هذا أن النظام الضريبي عليه أن يأخذ بعين الاعتبار تشجيع الاستثمارات المحلية والخارجية وكذلك دفع القدرات الإنتاجية لقواعد الإنتاج، وتشجيع استخدام العمالة الأردنية وذلك اتساقا مع اتجاهات السياسة الاقتصادية.

وفي هذا الصدد يمكن بيان ان نظام الضريبة الموحدة في المملكة الأردنية الهاشمية قد اعطى مميزات ضريبية وإعفاءات لبعض المشروعات بصفة دائمة أو لمدة محددة حيث أعفى من الضريبة كليا أو جزئيا ولا اعتبارات اقتصادية ما يلي:

أ. الدخل الذي يتحقق من الأرض المستثمرة في الزراعة أو البستنة أو التحريج أو من تربية الماشية أو الدواجن أو الأسماك أو النحل بما في ذلك الدخل الناجم عن تحويل منتجاتها إلى سلع أخرى بطريقة العمل اليدوي البسيط.

ب. أرباح الأسهم وحصص الأرباح الموزعة من قبل الشركة على أن يرد لأرباح الشخص المستفيد من هذه الأرباح والحصص ما نسبته 25% من الرصيد مقابل نفقاته.

ج. 25% من توزيعات أرباح صندوق الاستثمار المشترك والمتأية (المتحققة) للبنوك والشركات المالية.

د. الأرباح الرأسمالية الناتجة عن المتاجرة بالأسهم والسندات.

وعلى الرغم من أن المشرع يهدف من تقديم هذه الإعفاءات إلى تفعيل سوق عمان المالي مما يؤدي إلى تنشيط الاقتصاد الأردني إلا أن نسبة الإعفاء تختلف باختلاف الشخص الذي يتاجر بالأوراق المالية وعلى النحو التالي:

- إذا كان من يتاجر بالأوراق المالية بنكا و/أو شركة مالية فيعفى ما نسبته 25% من تلك الأرباح.
- أما إذا كان المستثمر شخصا طبيعيا أو شركة من غير البنوك والمؤسسات المالية فيعفى كامل تلك الأرباح.
- هـ. فوائد ادونات الخزينة وسندات التنمية وإسناد قرض الخزينة وسندات المؤسسات العامة وإسناد قرض الشركات المساهمة العامة.

وقد ألقى المشرع الفوائد التي يحصل عليها الأشخاص وتكون ناشئة عن الاستثمار في أدوات الخزينة وسندات التتمية وسندات المؤسسات العامة تشجيعاً منه للإقبال على شراء هذه الأدوات من أجل توفير المال اللازم للمشاريع الاقتصادية التي تتويها الحكومة القيام بها. كما ألقى المشرع وللغاية ذاتها وبموافقة مجلس الوزراء أية فوائد أو عمولات على القروض الممنوحة للخزينة أو للمؤسسات العامة سواء أكانت من مصادر داخلية مقيمة أو من مصادر غير مقيمة. حيث جاء بالمادة (8) ما يلي " لمجلس الوزراء بتنسيق من وزير المالية أن يقرر بأمر ينشر في الجريدة الرسمية إعفاء فوائد وعمولات أي قرض ممنوح للخزينة أو لمؤسسة عامة من مصادر تمويل مقيمة أو غير مقيمة إعفاء كلياً أو جزئياً من التاريخ المذكور في الأمر وإلى المدى المعين فيه".

و. أرباح سندات المقارضة الموزعة.

فقد جاء بالبند (6) من الفقرة (ب) من المادة (7) ما يلي "تعفى من الضريبة ... أرباح سندات المقارضة الموزعة والمستحقة لأي شخص باستثناء أرباح البنوك والشركات المالية فيعفى ما نسبته 25% من هذه الأرباح". أي أن نسبة الإعفاء تتحدد تبعاً للشخص المستثمر في سندات المقارضة وعلى النحو التالي:

- إذا كان المستثمر في سندات المقارضة بنكاً أو شركة مالية فيعفى ما نسبته 25% من أرباح تلك السندات.
- أما إذا كان المستثمر شخصاً طبيعياً أو شركة من غير البنوك والمؤسسات المالية فيعفى كامل أرباح السندات الموزعة.

ز. الأرباح الرأسمالية الناجمة عن المتاجرة بالعقارات (شراء الأراضي والعقارات وبيعها).

على الرغم من أن الدخل المتحقق من بناء ومن ثم بيع العقارات يخضع للضريبة إلا أن الدخل المتحقق من المتاجرة في هذه العقارات شراء وبيعاً معفى منها استناداً إلى الفقرة (أ) من البند (11) من الفقرة (أ) من المادة (7) التي جاء فيها " يعفى من الضريبة ... الأرباح الرأسمالية ... وتعتبر الأرباح الناجمة عن شراء الأراضي والعقارات وبيعها من الأرباح الرأسمالية ...".

ح. الدخل الناجم عن الامتياز أو الاتفاقيات التي تعقدها الحكومة وكذلك الدخل الناتجة عن الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تعقدها الحكومة.

نظراً لعدم قدرة الشركات المحلية على توفير الأموال والخبرات اللازمة التي تمكنها من التنقيب عن البترول أو النحاس أو الغاز أو غيرها من موارد الأردن الطبيعية فإن الإعفاءات من الضريبة تعتبر من أهم الحوافز الرئيسة التي تشجع الشركات الأجنبية على الدخول والمنافسة للتنقيب والبحث عن تلك الموارد. فإعفاء دخل تلك الشركات من الضريبة يعتبر تشجيعاً لها على استخدام أموالها

وخبراتها النادرة في استغلال الموارد الطبيعية لخدمة الاقتصاد الأردني.

ط. إعفاء أرباح الصادرات من الإنتاج المحلي.

جاء بالفقرة (ج) من المادة (3) ما يلي " لمجلس الوزراء إعفاء أرباح بعض أنواع الصادرات من الإنتاج المحلي من الضريبة كلياً أو جزئياً " .

ومن استقراء النص السابق يتضح أن أرباح الصادرات المعفاة من الضريبة هي الأرباح المتحققة نتيجة تصدير بعض أنواع المنتجات المحلية، أي المنتجات ذات المنشأ الأردني. أما أرباح إعادة التصدير الناتجة عن استيراد بعض السلع لغايات تصديرها للخارج فتخضع بالكامل للضريبة.

وقد جاء الإعفاء السابق لتنشيط الاقتصاد الأردني ورفده بالعملات الأجنبية من خلال تشجيع بعض الصناعات الأردنية وخاصة تلك التي تلقى قبولا في الخارج ويمكن تصديرها.

ونظرا لانتعاش الاقتصاد الأردني ودخول كثير من الشركات في المدن الصناعية الأردنية فقد ربط المشرع إعفاء أرباح تصدير المنتجات الأردنية بموافقة مجلس الوزراء الذي يقرر إعفاء بعض الصادرات وإخضاع البعض الآخر رغم انه من المنتجات المحلية على ضوء الأوضاع الاقتصادية للبلاد.

ك. إعفاء دخل السلطات المحلية.

يقصد بالسلطات المحلية المجالس البلدية أو القروية أو مجالس الخدمات المشتركة أو أي هيئة أو سلطة مماثلة مؤلفة بمقتضى أي قانون معمول به في المملكة؛ فالدخول المتحققة لهذه السلطات سواء من مواردها الرسمية كالرسوم والضرائب أو أي نشاط اقتصادي أو تجاري تقوم به هذه السلطات معفي من الضريبة من أجل توفير دخل لهذه السلطات يمكنها من القيام بخدماتها المختلفة.

إضافة إلى ما سبق وتحقيقا للعدالة تحاول معظم التشريعات الضريبية المعاصرة ولاعتبارات اقتصادية تجنب فرض الضريبة على وعاء واحد أكثر من مرة خلال الفترة الزمنية الواحدة. فقد يحصل أن تفرض الضريبة على دخل الشخص نفسه مرتين إحداهما في البلد الذي تحقق فيه الدخل والأخرى في البلد الذي يقيم فيه هذا الشخص. وهذا ما يطلق عليه الازدواج الضريبي الدولي.

وقد نص المشرع الأردني في البند (11) من الفقرة (ب) من المادة (7) على إعفاء الدخل التي تشملها اتفاقيات منع الازدواج الضريبي التي تعقدها الحكومة وبالقدر الذي تنص عليه هذه الاتفاقيات. ومن ضمن الاتفاقيات التي عقدها الحكومة لمنع الازدواج الضريبي الدولي الاتفاقيات الموقعة مع كل من الدول التالية: أسبانيا وقبرص والدانمارك ويوغسلافيا وتايوان وتايلاند وكندا والفلبين وماليزيا وسنغافورة وبلجيكا ورومانيا وبولندا وأرمينيا وروسيا وبريطانيا والتشيك والنمسا وأستراليا وتركيا وجنوب أفريقيا وهولندا وباكستان وفرنسا وهنغاريا والجزائر والعراق وليبيا وقطر وتونس والكويت وعمان ومصر.

كما تعتمد بعض الدول للتخفيف من ظاهرة الازدواج الضريبي الخارجي إلى خصم مبلغ الضريبة المدفوع على الدخل في البلد الأجنبي وتقاومه من الضريبة المترتبة على نفس المكلف في البلد الأصلي وهو ما يطلق عليه ظاهرة تجنب الازدواج الضريبي. ولتفادي محاذير الازدواج الضريبي الخارجي ولأهداف اقتصادية فقد استخدم المشرع الضريبي الأردني عدة وسائل منها:

1. أخضع للضريبة ما يعادل 20% من مجموع الدخل الصافي بعد تنزيل ضريبة الدخل الأجنبية الذي تحققه فروع الشركات الأردنية العاملة خارج المملكة.

بمعنى أن المشرع قد اخضع للضريبة جزء من الدخل المتحقق لفروع الشركات الأردنية العاملة في الخارج ويحدود:

20% (صافي دخل الفروع في الخارج - ضريبة الدخل المدفوعة على هذه الدخول)

وما ذلك إلا لتخفيف الازدواج الضريبي على دخل الشركة التي لها عدة فروع.

2. ألقى من الضريبة دخل المستثمر غير الأردني المتحقق له خارج المملكة والناجم عن استثمار رأسماله الأجنبي والعوائد والأرباح وحصيلة تصفية استثماره أو بيع مشروعه أو حصته أو أسهمه بعد إخراجها من المملكة. حيث جاء بالبند (1) من الفقرة (ب) من المادة (3) ما يلي " ... لا يخضع للضريبة... دخل المستثمر غير الأردني المتحقق له خارج المملكة من استثمار رأسماله الأجنبي والعوائد والأرباح وحصيلة تصفية استثماره أو بيع مشروعه أو حصته أو أسهمه بعد إخراجها من المملكة وفق أحكام قانون تشجيع الاستثمار أو أي تشريع نافذ في المملكة".

3. ألقى دخل الشركة المعفاة المسجلة بموجب قانون الشركات الأردني المتحقق لها من مزاوله أعمالها خارج المملكة باستثناء الدخول المتحققة لها من مصادر الدخل الخاضعة للضريبة بموجب أحكام قانون ضريبة الدخل.

الشركة المعفاة هي شركة مساهمة عامة أو شركة توصية بالأسهم أو شركة محدودة المسؤولية تسجل في وزارة الصناعة والتجارة وتزاول أعمالها خارج المملكة. وعلى الرغم من أن الشركة المعفاة تمارس أعمالها خارج حدود المملكة إلا أنه يجب أن تستثمر ما نسبته 5% من رأسمالها في المملكة وفي الأوراق المالية.

وتعتبر الدخول المتحققة لها نتيجة استثماراتها خارج المملكة معفاة من الضريبة في حين أن ما تحققه من دخل في المملكة من مصادر نص قانون ضريبة الدخل على عدم إعفاؤها فتخضع تلك الدخول للضريبة.

4. ألقى أرباح الشركة الأجنبية غير العاملة في المملكة (شركة المقر ومكتب التمثيل) الواردة إليها عن أعمالها في الخارج والرواتب والأجور التي تدفعها هذه الشركة لمستخدميها من غير

الأردنيين العاملين في مقرها في المملكة.

ويهدف المشرع من وراء إعفاء أرباح وكذلك رواتب غير الأردنيين العاملين في الشركات الأجنبية غير العاملة في المملكة إلى منع الازدواج الضريبي كون مثل هذه الأرباح والرواتب والأجور تخضع للضريبة في البلاد التي تعود ملكية هذه الشركات إليها.

5. أعفى أرباح شركات إعادة التأمين الناجمة عن عقود التأمين التي تبرمها معها شركات التأمين العاملة في الأردن.

شركات إعادة التأمين في الغالب شركات غير أردنية، وبالتالي فإن إعفاء الدخل المتحققة لها من عقود التأمين التي تبرمها معها الشركات الأردنية ما هو إلا تشجيعاً لهذه الشركات على التعامل مع شركات التأمين الأردنية أو شركات التأمين المقيمة في الأردن من جهة ولأن ضريبة الدخل تقتطع عن دخل هذه الشركات في موطنها الأصلي حيث مقرها الرئيس من جهة أخرى.

وقد حدد المشرع شروطاً محددة لا بد من توافرها لاستحقاق هذا الإعفاء أهمها:

1. أن تكون هذه الشركات شركات إعادة تأمين فقط.
 2. أن تكون الأرباح الناشئة لهذه الشركات متحققة عن عقود تأمين لا عن نشاطات أخرى.
 3. أن تكون طبيعة العقود بين هذه الشركات وشركات التأمين عقود إعادة تأمين.
 4. أن تكون عقود التأمين الأصلية مبرمة مع شركات تأمين عاملة في الأردن.
- بمعنى أن تكون عقود التأمين الأولى قد أبرمتها شركات تأمين تعمل في الأردن ثم تقوم هذه الشركات بإعادة تأمينها لدى شركات أخرى مختصة في إعادة التأمين.
- وعلى الرغم مما ورد سابقاً فيمكن بيان الملاحظات التالية الخاصة بنظام الضريبة الموحدة في المملكة من حيث المعيار الاقتصادي:

1. ان أسعار الضريبة ليست مرتفعة وتتناسب مع متطلبات دعم وتحفيز المناخ الاستثماري وبذلك فهي لن تكون سبباً أو تدفع إلى محاولة تفادي الضريبة أو التهرب منها.
2. يشجع قانون الضريبة الموحدة قواعد الإنتاج وذلك من خلال جلب التكنولوجيا حيث يسمح بتنزيل الخسائر الراسمالية الناتجة عن بيع الأصول المشمولة باحكام الاهلاك من اجمالي الربح.
3. يشجع على تنمية الشركات المساهمة حيث يعفي من الضريبة ما نسبته 25% من الأرباح المحققة من المتاجرة بالأسهم إذا كانت متحققة للبنوك والشركات المالية. أما إذا كان المستثمر شخصاً طبيعياً أو شركة من غير البنوك والمؤسسات المالية فيعفى كامل تلك الأرباح.
4. ان قانون الضريبة الموحدة لم يعط من الحوافز الضريبية ما يشجع على استخدام عدد أكبر من العمالة للحد من مشكلة البطالة.
5. تعتبر الميزات الضريبية الممنوحة في إطار هذا النظام لنشاط التصدير غير كافية وتحد من دور

دور المعلومات المحاسبية في قياس كفاءة وفعالية النظام الضريبي الأردني

هذا النظام في تنمية الصادرات بمعنى أن هذا النظام لم يراعي في تنمية الصادرات حيث علق إعفاء التصدير من المنتجات المحلية على موافقة مجلس الوزراء.

المعيار السلوكي: أسفرت نتيجة تقييم نظام الضريبة الموحدة من منظوري المعيار الاقتصادي والمعيار الاجتماعي ان المآخذ على هذا النظام قليلة، وعلى الأخص ما يتعلق بسعر الضريبة. وهذه المآخذ لن تكون دافعا للمكلفين لمحاولة تفادي الضريبة أو التهرب من أدائها، وبما يفيد ان أسعار الضريبة الموحدة والإعفاءات التي منحها المشرع للمكلفين تراعي المقدرة الكسبية لهم.

ثانياً: بالنسبة لمستوى دائرة ضريبة الدخل. يتم اختبار مدى كفاءة وفعالية نظام الضريبة الموحدة على مستوى دائرة ضريبة الدخل باستخدام المعايير التالية:

1. المعيار التنظيمي: يتطلب تطبيق الضريبة الموحدة تنظيمًا ضريبيًا على درجة عالية من الكفاءة بحيث يكون لدى هذا التنظيم قاعدة بيانات عن المكلفين وتقسيم جغرافي واضح لمناطق المملكة كما يحتاج هذا التنظيم إلى تنمية قدرات العاملين في الأجهزة الضريبية وتطوير النظم المطبقة في شأن الفحص والتقدير والتحصيل. بمعنى ان التنظيم الكفؤ للضريبة الموحدة يتطلب ما يلي:

أ. توافر بيانات كافية عن أسماء المكلفين ونوع النشاط والمعاملات والملكية وتطورها والمصادر المختلفة لدخل كل مكلف، كذلك بيانات عن أفراد الأسرة وغيرها.

ب. إنشاء شبكة معلومات متكاملة من خلال نظم الحاسبات الآلية.

ج. الاهتمام بالرقم الوطني للمكلفين كرقم مميز للفرد يستخدم في جميع معاملاته مع دائرة ضريبة الدخل وغيرها من الجهات.

د. حصر شامل ودقيق للملكية من خلال العمل الميداني واجراء الكشف الحسي.

هـ. تطوير الأساليب المستخدمة في عملية الفحص الضريبي بما يسمح بتطوير كفاءة وفعالية هذا الفحص.

و. توجيه مزيداً من الاهتمام للارتفاع بكفاءة العاملين في الإدارات الضريبية وتوفير التدريب المناسب لهم وأماكن العمل الملائمة، والمكافآت والأجور المناسبة بما يحفزهم على تنمية مهاراتهم وتوجيه عناية خاصة لاختيارهم على ضوء معايير الكفاءة والنزاهة والأمانة.

وقد قامت دائرة ضريبة الدخل بتوفير قدر كاف من تلك المقومات سواء بالنسبة لتقسيم المديرية جغرافياً أو إنشاء قواعد بيانات أو الاهتمام برفع كفاءة العاملين، أو استخدام الرقم الوطني. فهذه المتطلبات جميعها متوفرة في دائرة ضريبة الدخل.

2. المعيار المالي: ينصرف هذا المعيار لقياس مدى كفاءة دائرة ضريبة الدخل في تجميع الحصيلة الضريبية في إطار التشريع الخاص بالضريبة الموحدة، ويتم إجراء التقييم وفقاً لهذا المعيار في ضوء عدة مؤشرات لعل من أهمها ما يلي:

خليل عواد أبو حشيش، بلال فايز عمر

قائمة المؤشرات لتقييم دائرة ضريبة الدخل من منظور مالي باعتماد بيانات عام 2009. (وزارة المالية، 2009) ،

$$\text{أ. معدل النمو} = \frac{\text{قيمة الضرائب المحصلة من الضريبة الموحدة في العام الحالي 203700000}}{\text{قيمة الضرائب المحصلة من الضريبة الموحدة في العام السابق 201000000}} = 1.013\%$$

وفيد هذا ان معدل التحصيل في دائرة ضريبة الدخل يتنامى من سنة إلى اخرى.

ب. معدل الكفاءة نسبة الضرائب المحصلة إلى مجمل الناتج المحلي في العام الحالي (غير متاح)

نسبة الضرائب المحصلة إلى مجمل الناتج المحلي في العام السابق (غير متاح)

$$\text{ج. الأهمية النسبية} = \frac{\text{قيمة الضرائب المحصلة في إطار نظام الضريبة الموحدة 172971906}}{\text{قيمة الموارد السيادية من الضرائب 203700000}} = 0.85$$

وتفيد هذه النسبة ان حصيلة الضريبة الموحدة تشكل 85% من الضرائب الاخرى التي تشكل موارد الدولة.

$$\text{د. معدل التحصيل} = \frac{\text{قيمة الضرائب المحصلة من الضريبة الموحدة 172971906}}{\text{عدد الملفات التي تم فحصها 154000}} = 0.778$$

ويعيد ان كل من معدل النمو والاهمية النسبية ما هما الا انعكاسا لمعدل الانجاز. فحيثما يزيد هذا المعدل يزداد معدل النمو وتزداد الاهمية النسبية لدائرة ضريبة الدخل.

$$\text{و. معدل التقدير} = \frac{\text{عدد الملفات التي تم تقدير الضريبة عليها (غير متاح) 154000}}{\text{عدد الملفات المتاحة للفحص 197900}} = 0.778$$

$$\text{ز. نسبة الطعون} = \frac{\text{عدد الملفات التي تم تحويلها إلى لجان الطعن 6500}}{\text{عدد الملفات التي تم فحصها 154000}} = 0.042$$

دور المعلومات المحاسبية في قياس كفاءة وفعالية النظام الضريبي الأردني

وتفيد هذه النسبة إلى جودة التقدير في دائرة ضريبة الدخل وإن العاملين فيها على مستوى عالٍ من الكفاءة.

$$\text{ح. معدل اقتصادية} = \frac{\text{تكاليف الفحص والتقدير والتحصيل} = 9182000}{\text{جملة الضرائب المحصلة من الضريبة الموحدة} = 203700000} = 0.045$$

وتفيد هذه النسبة أن دائرة ضريبة الدخل تعمل بكفاءة فالمصروفات التي تتكبدها تساوي 0.045% من إيراداتها المحصلة وليست من الإيرادات المستحقة.

$$\text{ط. معدل الفعالية} = \frac{\text{قيمة الضرائب المحصلة من الضريبة الموحدة} = 203700000}{\text{قيمة الضرائب المخطط تحصيلها من واقع الموازنة العامة} = 201000000} = 101.3\%$$

وحيث أن معدل النمو عالٍ فمن الطبيعي أن تحقق دائرة ضريبة الدخل أهدافها بمعدل 1.013%

$$\text{ي. معدل إنجاز دوائر} = \frac{\text{عدد الملفات التي انتهت منها لجان الطعن} = 6100}{\text{عدد الملفات المحولة للطعن} = 6500} = 94\%$$

أن تحقق دائرة ضريبة الدخل أهدافها بفعالية يرجع في بعض أسبابها إلى سرعة الانجاز وبالاخص للقضايا التي تكون المحاكم طرفاً فيها.

3. المعيار السلوكي: يقيس هذا المعيار درجة الثقة بين المكلفين ودائرة ضريبة الدخل، ويتوقف ذلك على سلوك دائرة ضريبة الدخل في معاملة المكلفين ومدى حرصها على استخدام أساليب ملائمة في عمليات الفحص والتقدير والتحصيل وكذلك نظرتها إلى المكلف على أنه مواطن شريف يسعى لأداء حق المجتمع. ويمكن استخدام المداخل التالية في تقييم كفاءة دائرة ضريبة الدخل وفقاً لهذا المعيار: أ. قوائم الاستقصاء التي يمكن من خلالها التعرف على درجة الثقة بين المكلفين ودائرة ضريبة الدخل. وفي هذا المجال فإن دائرة ضريبة الدخل بين الحين والآخر تقوم بإجراء دراسات لقياس مدى رضا المكلفين عن خدمات دائرة ضريبة الدخل كان منها دراسة (مهركاني 2005) المعنونة **رضا المكلفين عن جودة الخدمات التي تقدمها دائرة ضريبة الدخل** حيث تم التعرف على مستوى الرضا من خلال استبانته وزعت على 211 مكلف أظهرت نتائجها أن دائرة ضريبة الدخل حققت الرضا عن مستوى خدماتها بوسط حسابي 4.59 من أصل 5 أي ما نسبته 89.7%. وبناء على نتائج هذه الدراسة تم دراسة البنود التي لم تحظى بالرضا المقبول لإمكانية الارتقاء بها (وزارة المالية، 2005، ص 11).

ب. استخدام بعض المؤشرات التي تعكس درجة الثقة بين المكلف ودائرة ضريبة الدخل مثل:

• نسبة عدد الملفات المحولة إلى لجان الطعن إلى عدد الملفات التي تم فحصها = 0.042. وهذه

النسبة متدنية اي جيدة إذا ما قورنت بعدد الملفات التي تم فحصها والبالغة 154000 ملف.

- نسبة عدد حالات رفض الدفاتر إلى عدد الحالات التي تم فحصها. (غير متاح)
 - نسبة القضايا التي تم التصالح بشأنها إلى عدد الحالات محل النزاع (4000 قضية).
- ثالثاً: بالنسبة لمستوى الأداء التشغيلي: يتم اختبار مدى كفاءة وفعالية نظام الضريبة الموحدة على مستوى الأداء التشغيلي بالنسبة لمديريات الضرائب التي تتعامل مع المكلفين مباشرة، وذلك من خلال المعيار القيمي (حجم الضرائب المحصلة، وحجم الضرائب التي فحص أوعيتها) والمعيار الكمي (عدد الملفات التي تم فحصها - عدد الملفات التي لم يتم فحصها، عدد الملفات التي تحت الفحص)، والمعيار الزمني (الفترة الزمنية التي تم خلالها إجراء عمليات الحصر والفحص والتقدير والتحصيـل) والمعيار الوظيفي (الذي يقيس نتائج أداء كل وظيفة على حدة).

وتستخدم قائمة نتائج الأداء التشغيلي الواردة ضمن الإطار المقترح في المبحث السابق بالنسبة للمعايير الثلاثة الأولى، أما بالنسبة لقياس الأداء الوظيفي فتستخدم النسب والمؤشرات المتعلقة بمعدل التقدير ومعدل التحصيل ومعدل الإنجاز الواردة بقائمة مؤشرات تقييم دائرة ضريبة الدخل والتي سبق الإشارة إليها.

ونود الإشارة هنا إلى ان استخدام المؤشرات والنسب التقويمية يمكن ان يتم باستخدام أسلوب السلاسل الزمنية لعمل مقارنة زمنية، كما يمكن أن يتم بالنسبة للمديريات وبعضها البعض لعمل مقارنة مكانية، كما يمكن أن تتم المقارنة بمؤشرات أو نسب مخططة أو قياسية يتم تحديدها مسبقاً من قبل دائرة ضريبة الدخل.

خلاصة البحث واستنتاجاته وتوصياته.

خلاصة البحث:

استهدف البحث وضع إطار لدور المعلومات المحاسبية في تقييم النظم الضريبية، وتطبيق هذا النموذج على الضريبة الموحدة في المملكة الأردنية الهاشمية. مفترضاً أنه يمكن تطبيق مفهوم النظم في الفكر المحاسبي على النظام الضريبي وانه يمكن محاكاة منهج النظم المحاسبية في تقييم الأداء على النظام الضريبي.

وقد انتهى البحث إلى تحديد مكونات النظام الضريبي من مدخلات وأساليب تشغيل ومخرجات وتغذية مرتدة تتشكل في ضوء أهداف ذلك النظام.

كما تم تحديد إطار لتقييم كفاءة وفعالية النظام الضريبي يستند إلى المقومات التالية:

1. إجراء التقييم على مستويات ثلاثة هي: مستوى التشريع الضريبي ومستوى دائرة ضريبة الدخل، ومستوى الأداء التشغيلي، باعتبارها نظاماً فرعية في إطار النظام الضريبي.
2. تحديد المقاييس والمعايير المستخدمة في عملية التقييم بالنسبة لكل مستوى من مستويات التقييم.

3. تحديد الخطوات المنهجية لاستخدام الإطار المقترح في تقييم النظام الضريبي على أساس محاكاة الإطار المنهجي لاستخدام مدخل النظم في عملية التقييم.

استنتاجات البحث:

تم تطبيق الإطار المقترح وفقاً للمقومات السابقة على نظام الضريبة الموحدة وأسفر ذلك عن النتائج التالية:

أولاً: بالنسبة للتشريع الضريبي الخاص بالضريبة الموحدة.

1. يعتبر هذا النظام ملائماً من منظور معيار توفير الحصيلة المالية (المعيار المالي).
2. يتميز نظام الضريبة الموحدة بأنه يوفر عدالة ضريبية أكبر من حيث فلسفة النظام (المعيار الاجتماعي) إلا أن هناك بعض المآخذ عليه في المملكة الأردنية الهاشمية من هذا المنظور سواء بالنسبة للبناء السعري أو لمعالجة بعض الإعفاءات في إطار الوعاء الضريبي.
3. يتميز نظام الضريبة الموحدة بوضعه القائم بمراعاة المعيار الاقتصادي في كثير جوانبه، إلا أنه يعوزه المزيد من التطوير في هذا الاتجاه لتشجيع المنشآت على استيعاب عدد أكبر من العمالة للحد من البطالة.
4. لا يجتاز نظام الضريبة الموحدة بوضعه القائم المعيار السلوكي بكفاءة كافية، بالنظر إلى حاجته للمواءمة لتحقيق عبء ضريبي ملائم على أفراد المجتمع الضريبي، وإن كان هذا النظام يتوفر له من مقومات العدالة الضريبية درجة أكبر من نظام الضرائب النوعية.

ثانياً: بالنسبة للإدارة الضريبية.

1. تم إجراء إصلاحات ملحوظة بشأن البعد التنظيمي في إطار نظام الضريبة الموحدة من قبل دائرة ضريبة الدخل، وخاصة فيما يتعلق بعمليات الحصر أو الفحص أو التقدير أو التحصيل.
2. من حيث معيار الحصيلة (المعيار المالي) فقد تم تحديد النموذج الممكن استخدامه في تقييم أداء دائرة ضريبة الدخل في هذا الاتجاه ولكن لا يتوفر في دائرة ضريبة الدخل كافة البيانات اللازمة لتطبيق هذا المعيار.
3. من حيث المعيار السلوكي فقد تم تحديد الأساليب الممكن استخدامها في هذا الشأن ويحتاج الأمر إلى فترة زمنية أطول للوصول لنتائج موضوعية لعملية التقييم، غير أن ذلك لا ينفى وجود عدة إصلاحات في هذا الاتجاه إتخذتها دائرة ضريبة الدخل لدعم الثقة مع المكلفين والمتعاملين معها.

ثالثاً: بالنسبة للأداء التشغيلي.

تم تحديد النماذج والمقاييس الممكن استخدامها في تقييم الأداء التشغيلي من حيث المعيار القيمي والمعيار الكمي والمعيار الزمني والمعيار الوظيفي، ويتطلب الأمر إتاحة الوقت الكافي للوصول إلى نتائج موضوعية بشأن تقييم الأداء التشغيلي للمديريات الجغرافية، وإن كانت بعض

المؤشرات تشير إلى ضرورة استكمال كثير من المتطلبات للارتفاع بكفاءة وفعالية ذلك الأداء.

توصيات البحث.

بالإضافة إلى ما ورد في متن البحث وعلى ضوء ما تم التوصل إليه من استنتاجات فإن الباحث يوصي بما يلي:

1. منح الإعفاء المتعلق بالزوجة والأولاد والأبوين والمعاليين وكذلك إعفاء الدراسة لغير الأردني حتى لو كانوا غير مقيمين في المملكة.
2. ان يتوسع إعفاء بدل السكن ليشمل البديل الذي يدفعه المكلف عن سكن استأجره لوالديه وان يزداد مقدار الريح او الفائدة التي يدفعها الشخص المقيم أو زوجه على قرض أنفقه في إنشاء سكن له في المملكة أو شرائه على ألفي دينار.
3. ان يزداد مقدار المبلغ الذي يدفعه المكلف للاستشفاء من الامراض المستعصية عن الحد الحالي والبالغ 10000 دينار إذا دفع المبلغ في المملكة و15000 دينار إذا دفع المبلغ خارجها. وكذلك المبلغ الخاص بإجراء العمليات الجراحية.
4. ان يتوسع إعفاء أقساط التامين على الحياة وأقساط التامين الصحي غير المستردة التي يدفعها المكلف لتشمل الوالدين.
5. ان تحتسب كامل التبرعات المدفوعة للجمعيات الخيرية بحيث لا تحدد بما لا يزيد عن 25% من الدخل الخاضع للضريبة طالما ان الجهات المتبرع لها ذات صبغة عامة.
6. لغايات تفعيل سوق عمان المالي فيوصى الباحث ان تكون كافة الأرباح المتحققة من المتاجرة بالأسهم والسندات معفاة بالكامل ولكافة الاشخاص إذا كان هذا الإعفاء ينشط سوق عمان المالي.
7. ان تعفى ارباح التصدير بالكامل طالما كانت من الانتاج المحلي وعدم تعليق هذا الإعفاء على موافقة مجلس الوزراء.

- 1- أبو حشيش، خليل (2002) "مدخل البدائل لترحيل الخسائر الضريبية: اطار مقترح لتشجيع الاستثمار في المملكة الاردنية الهاشمية، مجلة البصائر، المجلد 6، العدد 1.
- 2- أبو حشيش، خليل (2004) ، دراسات متقدمة في المحاسبة الضريبية ، دار الحامد للنشر، الاردن.
- 3- أبو عباس، بسام (1995) " العوامل المؤثرة في موضوعية مقدر الضريبة في حال عدم وجود حسابات أصولية - دراسة ميدانية " رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا، عمان، الأردن.
- 4- أبو نصار، محمد (2000) " وعقلة المبيضين، التهرب من ضريبة الدخل في الأردن: أسبابه وأشكاله" مجلة المنارة، المجلد 6، العدد 1.
- 5- أبو هادي، محمود (2009) ، نظم المعلومات المحاسبية ، دار الشروق، الاردن.
- 6- أبو يحيى، ايمن محمد (1996) " التخطيط الضريبي في الشركات الصناعية الأردنية - دراسة ميدانية " رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا، عمان، الأردن.
- 7- حبيب عبد الله (1994) " التخطيط الضريبي في المصارف العاملة في الأردن" رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا، عمان، الأردن.
- 8- الحمود، تركي ومحمود قاقيش(1993) "التباين بين ضريبة الدخل المعلنة والمعدلة للشركات المساهمة الصناعية"، مجلة دراسات، المجلد 20، العدد 1.
- 9- الشافعي، جلال (2002) ،المحاسبة الضريبية، الضريبة الموحدة على دخل الأشخاص الطبيعيين والضريبة على أرباح شركات الأموال، الطبعة الثالثة.
- 10- شاهين، مصطفى عبد العزيز (2005) " اطار محاسبي مقترح عن الضريبة الموحدة على إيرادات المهن غير التجارية" المؤتمر الضريبي العاشر، جامعة عين شمس.
- 11- صايل رمضان وتركي الحمود ومحمود قاقيش(1990) المشاكل التي تواجه مقدري ضريبة الدخل في الأردن، مجلة أبحاث اليرموك، المجلد 6، العدد 4.
- 12- الصعيدي، ابراهيم (1996) " ديناميكية تقييم الاداء في اطار منهج النظام المتكامل للمعلومات المحاسبية والادارية "المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، كلية التجارة، جامعة عين شمس، العدد الثاني.
- 13- عبد الرحمن، عاطف عبد المجيد (1992)"النظام الضريبي المصري"، ودراسة تحليلية انتقادية

- من منظور محاسبي، مجلة البحوث التجارية المعاصرة، كلية التجارة بسوهاج، جامعة أسيوط، المجلد السادس، العدد الثاني.
- 14- العطور، رنا (1993) ، التهرب الضريبي في الأردن، الطبعة الأولى .
- 15- العكشة، وائل (1993) " اختلاف الضريبة المعلنة والمعدلة وتدقيق حسابات المنشآت التجارية ضريبياً في الأردن" رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، كلية الدراسات العليا، عمان، الأردن.
- 16- عواملة، نائل (1994) " قياس فعالية الأداء في جهاز ضريبة الدخل في الأردن - دراسة تحليلية وميدانية " مجلة دراسات، المجلد 21، العدد 5.
- 17- ككتانة، خيرى (1998) ، اتجاهات الإيرادات في الأردن والعوامل المؤثرة فيها، الطبعة الأولى.
- 18- وزارة المالية ، 2001 ، قانون ضريبة الدخل رقم 25 وتعديلاته.

ثانياً - المراجع الأجنبية:

- 1- Kath، Nightngale، 2007 ، Taxation: Theory and Practice ، Prentice Hall