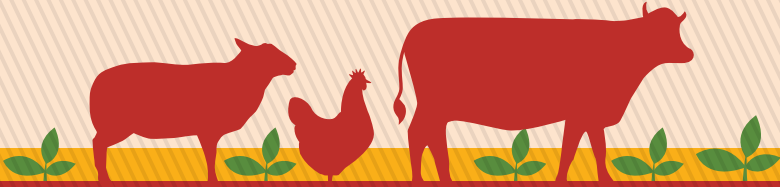




اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين
The Palestinian Farmers Union (PFU)

احياء حق الإسترداد الضريبي لقطاع الثروة الحيوانية في فلسطين

الآثار الإقتصادية والمالية ورقة موقف



اعداد
د. نصر عبد الكريم

لمصالح اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين بالشراكة مع مؤسسة
أوكسفام وتمويل من الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي

آب 2017



إتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين
The Palestinian Farmers Union (PFU)

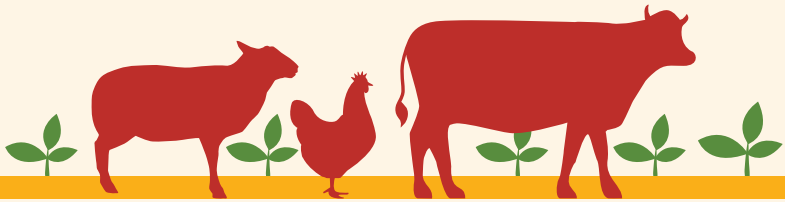
احياء حق الإسترداد الضريبي لقطاع الثروة الحيوانية في فلسطين

الآثار الإقتصادية والمالية
ورقة موقف

اعداد
د. نصر عبد الكريم

لصالح اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين بالشراكة مع مؤسسة
أوكسفام وتمويل من الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي

آب 2017





المقدمة: المشكلة والمبررات

مثّل القطاع الزراعي في فلسطين بشقيه النباتي والحيواني قبل بضعة عقود، القاعدة الإنتاجية الأساسية للاقتصاد الفلسطيني، حيث أدى دوراً رئيساً في تكوين الناتج المحلي والمساهمة الفاعلة في توفير الغذاء، فضلاً عن اعتباره القطاع الرئيس لتشغيل عدد كبير من العاملين بأجر وبدون اجر ومن ضمنهم النساء في الريف. غير أن تحول كثيرين من عمال الزراعة إلى العمل في إسرائيل بسبب سياسة التعسفية المنهجية التي اتبعتها سلطات الحكم العسكري بحق الإقتصاد الفلسطيني بشكل عام و ضد القطاعات الإنتاجية، أدى إلى إنخفاض نسبة مساهمته في الناتج المحلي والتشغيل على حد سواء. ففي الوقت الذي بلغت فيه مساهمة هذا القطاع في عقد السبعينات 40% في الناتج المحلي، انخفضت إلى 25% في عقد التسعينات، واستمرت في الإنخفاض إلى ان وصلت إلى اقل من 4% في 2016. وانخفض مع ذلك ايضا مساهمة هذا القطاع في التشغيل من 30% في السبعينات إلى اقل من 10% حالياً.

والزراعة في فلسطين ليست مجرد نشاط اقتصادي أو مصدر دخل لاصحابه فحسب، بل تشكل سمة مميزة وجانبا ثقافياً وتقليدياً راسخاً من تقاليد الشعب الفلسطيني وترتبط بتاريخه وهويته الذاتية. وتحمل الثروة الحيوانية، كجزء من القطاع الزراعي، أهمية فريدة عند الشعب الفلسطيني لأنها تجسد صموده على أرضه التي تتعرض للتهديدات المتواصلة من قبل الإحتلال الإسرائيلي بمصادرتها وإقامة المستوطنات عليها. ويشكل إنتاج الثروة الحيوانية جزءاً أصيلاً لا يتجزأ من القطاع الزراعي في فلسطين، وهو يكتسب أهمية اقتصادية واجتماعية على مستوى الأسرة وعلى المستوى الوطني الكلي. وكان ولا زال قطاع الثروة الحيوانية يمثل سبيلاً مهماً من سبل العيش التقليدية لدى شعبنا الفلسطيني على مدى قرون طويلة. وتتألف الثروة الحيوانية في فلسطين من الأبقار والدواجن والضأن والماعز والنحل والاسماك، وهي تشكل مصدر الدخل الرئيسي لآلاف الأسر الفلسطينية في المناطق الريفية والتجمعات البدوية في الضفة الغربية وقطاع غزة وتوفر الأمن الغذائي لهم².

وحسب آخر مسح قام به الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني في عام 2013، بلغ إجمالي عدد الحيازات الحيوانية والحيازات الزراعية المختلطة 39,625 رأساً من الأبقار، و 732,399 رأساً من الضأن، و 240,136 رأساً من الماعز، و 32 مليون طير من الدواجن، و 44,278 خلية نحل، إضافة إلى الثروة السمكية في قطاع غزة. وعلى مستوى الإقتصاد الكلي، بلغت القيمة التي أضافها القطاع الزراعي في فلسطين 350 مليون دولار خلال العام 2014، وهو ما يمثل 4.5% من الناتج المحلي الإجمالي. وانخفضت هذه القيمة في عام 2016 إلى حوالي 300 مليون دولار بنسبة تقترب من 3% فقط. ويشغل القطاع الزراعي حسب تقديرات أغلب التقارير بين 11% و17% من إجمالي القوى العاملة. ويسهم قطاع الثروة الحيوانية بما نسبته 40% من الناتج المحلي الإجمالي الزراعي. أما على مستوى الأسر، يساهم قطاع الثروة الحيوانية مساهمة

1 عبد النور، سامي، وعلاء الترتير ورامى زريق (2013)، زراعة فلسطين من اجل الحرية، مؤسسة الشبكة.
2 ابو منديل، غسان (2012)، واقع الثروة الحيوانية في فلسطين، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني.



مباشرة في تأمين الغذاء على شكل اللحوم والحليب والبيض ومنتجاتها، ومساهمة غير مباشرة من خلال توفير دخل ومدخرات وأصول وفرص عمل لصغار مربي الماشية وافراد اسرهم.

في ضوء الأهمية التي تحتلها الثروة الحيوانية في ثقافة شعبنا الفلسطيني واقتصادهم وسبل عيشهم، حددت وزارة الزراعة قطاع الثروة الحيوانية باعتباره واحدًا من الأولويات التي تندرج ضمن الإستراتيجية الوطنية للقطاع الزراعي (صمود وتنمية) للأعوام 2016 - 2014 ، التي تشكل أحد محاور خطة التنمية الوطنية للأعوام 2016-2014. وضمن هذا الإطار، عملت وزارة الزراعة خلال العام 2014 ، وبدعم فني من منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، على إعداد إستراتيجية خاصة بقطاع الثروة الحيوانية تغطي الأعوام 2019 - 2015 . ويأتي إعداد هذه الإستراتيجية في إطار مشروع دعم سبل العيش القائمة على الثروة الحيوانية للسكان الأكثر ضعفًا في الأراضي الفلسطينية المحتلة، الذي يموله الاتحاد الأوروبي، ومن شأن هذه الاستراتيجية ان تساعد على تطوير هذا القطاع الحيوي من خلال التصدي للصعوبات التي تواجهه.

وقد واجه قطاع الثروة الحيوانية في فلسطين، خلال السنوات الماضية، صعوبات تتعلق بتأمين ما يلزمه من مدخلات الإنتاج والدعم الفني.³ كما لحقت أضرار جسيمة باقتضادات أسر مربي المواشي بسبب بناء الجدار العازل، ومصادرة أراضيهم لغايات إقامة المستوطنات والمناطق العسكرية المغلقة وتطوير المحميات الطبيعية. وفوق كل ذلك، فقد تسببت المعاناة التي يتكبدها مربي المواشي جراء القيود التي تفرضها السلطات الإسرائيلية على الحركة والتنقل، وارتفاع تكلفة العلف التجاري المستورد للتعويز عن العلف المصنّع محليًا وتكرار مواسم الجفاف وانتشار الأمراض الحيوانية في الحاق خسائر متكررة بالمزارعين مما جعل الكثيرين منهم غير قادرين على الاستمرار في ممارسة انشطتهم. كما ان القطاع الزراعي بشكل عام وقطاع الثروة الحيوانية بصفة خاصة يعاني من مشكلة الحصول على تمويل بشروط ملائمة، ومن قصور وتضارب في التشريعات التي تحكمه. هذه الصعوبات ادت إلى انحسار الاستثمارات الخاصة في القطاع الزراعي بشكل عام والثروة الحيوانية بشكل خاص وتحولها لقطاعات التجارة والخدمات والانشاءات، مما ساهم في اختلال في هيكل الإقتصاد الكلي وتآكل القاعدة الإنتاجية وازدياد الاعتماد على الإستيراد للاستهلاك والانكشاف على الاسواق العالمية.⁴ وبهذا الصدد، تشير البيانات المتوفرة إلى تدني حصة القطاع الزراعي من إجمالي الاستثمار الجديد في الإقتصاد الفلسطيني. فمثلا، بلغت نسبة راس المال للشركات الجديدة الموجهة للقطاع الزراعي 5% مقارنة بحوالي 57% لقطاعي الخدمات والتجارة في عام 2011 لتتراجع إلى اقل من 2% في عام 2013 مقارنة بأكثر من 67% لقطاعي الخدمات والتجارة.⁵

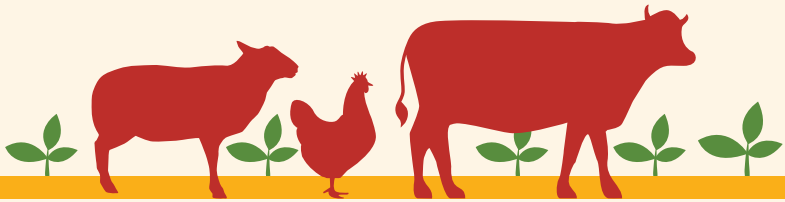
وهناك مشكلة ذات سمة سياساتية تواجه قطاع الثروة الحيوانية بعينه تتمثل في فرض ضريبة على الدخل المتأتي من هذا القطاع وحرمان المزارعين المشتغلين في هذا القطاع من إسترداد ضريبة القيمة المضافة على مدخلات الإنتاج اسوة بالزراعة

3 ابو منديل، غسان، مرجع سابق.
4 نوفل، اسامة (2002)، القطاع الزراعي الفلسطيني، مركز الابحاث، اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية.
5 المراقب الإقتصادي والاجتماعي (2014)، معهد ابحاث السياسات الإقتصادية (ماس).

النباتية، وذلك منذ عام 2011 عند تعديل قانون ضريبة الدخل لعام 2008. وهذه المشكلة لاشك انها جلبت صعوبات مالية إضافية لهذا القطاع تمثلت في نقص السيولة النقدية ورفع تكاليف الإنتاج وبالتالي اسعار البيع للمستهلكين واضعاف قدرتهم التنافسية في الاسواق المحلية امام المنتجات المستوردة، وهذا ادى إلى مزيد من التراجع في جاذبية هذا القطاع للاستثمارات الخاصة، وبالتالي إلى مزيد من التراجع في دوره في الإقتصاد المحلي.

ومن شأن اعادة أو احياء حق إسترداد ضريبة القيمة المضافة لمربي الثروة الحيوانية أن يساعدهم على تحسين أوضاعهم المالية وتعزيز قدرتهم على الاستدامة والاستمرار في ممارسة انشطتهم. وينسجم هذا التوجه مع الاهداف التي تسعى لها استراتيجية قطاع الثروة الحيوانية 2015-2019 التي وضعتها وزارة الزراعة.







1. اهداف الورقة

تسعى هذه الورقة إلى تبيان المبررات الموجبة لإعادة حق إسترداد القيمة المضافة لمربي الثروة الحيوانية، وإلى توضيح الأثار الإقتصادية والمالية المترتبة على ذلك سواء على أوضاع المزارعين ودورهم في الإقتصاد أو على خزينة السلطة. وتحاول هذه الورقة أن تقدم إجابات وافية ومستندة على أدلة من واقع البيانات والمعطيات حول هذا القطاع للأسئلة البحثية التالية:

1. ما هي أبرز خصائص قطاع الثروة الحيوانية في فلسطين والدور الإقتصادي الذي يلعبه؟
2. ما هي التطورات والمسوغات القانونية التي جرت على موضوع إسترداد ضريبة القيمة المضافة في السنوات الأخيرة؟
3. ما هي التقديرات الخاصة بالإسترداد الضريبي من واقع بيانات تكاليف الإنتاج المتاحة؟
4. ما هي أبرز التأثيرات الإقتصادية والمالية المحتملة لاجاء حق الإسترداد الضريبي لهذا القطاع؟
5. ما هي الآليات المقترحة لادارة هذا الملف في حال اقرار اجاء الحق في الإسترداد الضريبي؟

2.1 منهجية إعداد الورقة

ترتكز منهجية إعداد هذه الورقة إلى عدد من الإجراءات نلخصها على النحو التالي:

1. مراجعة الأدبيات التي تناولت خصائص قطاع الثروة الحيوانية في فلسطين والدور الذي يلعبه في الإقتصاد المحلي.
2. مراجعة ورصد المسوغات القانونية التي تحكم عملية إسترداد ضريبة القيمة المضافة المتصلة بأنشطة الثروة الحيوانية في فلسطين.
3. رصد تكاليف الإنتاج في قطاع الثروة الحيوانية من واقع البيانات المنشورة من قبل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ووزارة الزراعة والدراسات ذات الصلة لتقدير حجم الإسترداد الضريبي المفترض.
4. إجراء عدد من المقابلات الشخصية مع عينة تمثيلية من مربي الثروة الحيوانية ومع عدد من مسؤولي وزارة المالية اللذين يديرون ملف الإسترداد الضريبي.



2. قطاع الثروة الحيوانية



الخصائص والدور الإقتصادي

تستخدم الزراعة بشقيها النباتي والحيواني الموارد المختلفة من أرض زراعية وراس مال وعمل وقدرات ريادية وإدارية، لإنتاج منتجات زراعية مختلفة تشبع العديد من حاجات الأفراد في المجتمع. إضافة إلى ذلك كله، فإن الزراعة الفلسطينية ليست مجرد نشاط اقتصادي ومصدر من مصادر الدخل فقط، ولكنها أيضاً تساهم في حماية الأرض من المصادرة والاستيطان، والمساهمة في تحقيق الأمن الغذائي، وتحسين البيئة والحفاظ عليها، وتوريد مواد خام ومحاصيل للصناعات الزراعية، فضلاً عن مدخلات وخدمات أخرى يقدمها القطاع لباقي القطاعات الإقتصادية (روابط أمامية وخلفية). وتشير بيانات الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني إلى أن الزراعة تشكل خامس أكبر قطاع من قطاعات الإقتصاد الفلسطيني. وبالتحديد، بلغت مساهمة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي في العام 2012 حوالي 6.5% وبقيمة نقدية قدرت بحوالي 502 مليون دولار. ولكن هذه المساهمة تراحت في الاعوام اللاحقة لتبلغ في عام 2014 350 مليون دولار (4.5% من اجمالي الناتج المحلي) وإلى اقل من 300 مليون دولار في عام 2016 (3.5% من الناتج المحلي).

وقد كشفت دراسة (سميرات، 2017)⁶ عن انخفاض مشاركة الزراعة في الناتج المحلي من حوالي 40% في السبعينات، إلى 25% في منتصف التسعينات إلى اقل 4% عام 2016. وبينت الدراسة انه على الرغم من عدم وجود بيانات حديثة عن هيكل التكاليف في قطاع الثروة الحيوانية والأغنام والخراف والماعز التي تربي أساساً لإنتاج الحليب واللحوم والصوف والجلود، إلا أن تكاليف الأعلاف تحتل المرتبة الأولى في هيكل التكاليف، ويليهما تكاليف المياه. وقدرت الدراسة تكلفة مدخلات الإنتاج بحوالي 61 من التكلفة الكلية، وتصل إلى 100% من قيمة الإنتاج في بعض الأحيان، وأن انخفاض الربحية في حالات الماعز والأغنام تحديداً يعزى أساساً إلى ارتفاع التكاليف، وضعف الخدمات الفنية والتسويقية الداعمة لهذا القطاع، ومواسم الجفاف وقلة الامطار، والافتقار إلى أساليب الإدارة الحديثة، بالإضافة إلى المرض. وبينت الدراسة أن نسبة ما تم إستيراده من مدخلات الإنتاج الحيواني في الفترة 2004-2008 تراوحت بين 80%-85% من إجمالي الاحتياجات، ومعظمها من إسرائيل. وتشير النسبة المرتفعة من إستيراد مخلات الإنتاج الحيواني إلى أن ضريبة القيمة المضافة التي يدفعها المشتغلين في هذا القطاع بإستخدام نظام الفاتورة الموحدة (المقاصة) هي كبيرة نسبياً وقد تتسرب لإسرائيل بسبب عزوفهم عن تقديمها لوزارة المالية لتحصيلها من الجانب الإسرائيلي في ظل حرمانهم من إستردادها. وبدأت هذه الظاهرة أكثر وضوحاً في الفترة 2011-2016 عندما تم إخضاع الدخل المتأتي من نشاط القطاع الزراعي للضريبة، بدافع إضافي والمتمثل في إخفاء هذه الفواتير لتجنب الكشف عن دخولهم الحقيقية. وتوصي الدراسة بإعفاء المزارعين من ضريبة القيمة المضافة، وتطوير الخدمات الحكومية

6 سميرات، عيسى (2017). دراسة اقتصادية حول الثروة الحيوانية في فلسطين، منتدى الاعمال الفلسطيني، بيت لحم.



للقطاع الزراعي مثل البحوث الزراعية والتدريب والخدمات البيطرية والتأمين، وتطوير دور المنظمات غير الحكومية للمساهمة في دعم هذا القطاع.

ولا تزال مساهمة قطاع الزراعة الفلسطيني متدنية نسبياً في الصادرات من حيث القيمة المطلقة التي قدرت بحوالي 121 مليون دولار، تمثل حوالي 17% من الصادرات الكلية (UNCTAD, 2015). ولكن مساهمة الزراعة في سوق العمل ما زال مهماً، حيث استوعبت الزراعة حوالي 100000 عامل في عام 2012، أي بنسبة 11% من قوة العمل. وخلال سنوات خلت، تراوح إستيعاب الزراعة من العمالة الكلية بين 11% و 17%. وبذلك يمكن القول، أنه يعمل في القطاع الزراعي عامل واحد ما بين كل عشر عمال يعملون في الإقتصاد الفلسطيني. وعلى وجه الخصوص، تشير البيانات إلى أن الأنشطة الزراعية توظف أكثر من خمس القوة العاملة للنساء (Portland Trust 2015).

ومنذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية، لم يُمنح هذا القطاع نصيبه العادل من الاهتمام. ويتضح ذلك من تحويل الاستثمارات والتمويل من الجهات المانحة إلى قطاعات اقتصادية أخرى. ومع ذلك، فقد أدرك المخططون وصناع القرار تراجع مساهمة القطاع الزراعي في الإقتصاد الوطني، لصالح قطاع الخدمات والقطاعات الأخرى. وأصبحوا أكثر اقتناعاً أن عملية تطوير هذا القطاع غدت أولوية وطنية لتصحيح واقع هذا القطاع الإقتصادي الهام. وقد إنعكس هذا في الخطة الوطنية للتنمية 2014-2016، والتي أظهرت زيادة بنسبة 7% في موازنة القطاع الزراعي، مقارنة مع الخطة الوطنية 2011-2013. ورغم هذه الزيادة إلا أن حصة هذا القطاع من إجمالي النفقات العامة في موازنات السنوات السابقة بقيت اقل من 1%. وفي السنوات 2011-2013، بلغ إجمالي مخصصات المانحين لتطوير لقطاع الزراعي حوالي 100 مليون دولار سنوياً. ومع ذلك، لم تستخدم هذه الأموال في الإنتاج وسلسلة القيمة الزراعية بشكل صحيح. وقد يعود ذلك أساساً إلى إجراءات الإحتلال الإسرائيلي؛ بما في ذلك مصادرة الأراضي والقيود المفروضة على الوصول والتنقل، والسيطرة على الموارد المائية في الضفة الغربية، وفرض قيود على إستيراد العديد من المدخلات الزراعية، وعلى تصدير المنتجات الزراعية. (Ministry of Agriculture, 2014)

وعلى سبيل المقارنة، وباستخدام مؤشرات العام 2014 كما أصدرتها المنظمة العربية للتنمية الزراعية في كتابها السنوي للعام 2015، يمكن القول أن القطاع الزراعي في الدول العربية يساهم في تشغيل القوى العاملة أكثر مما يساهم في الناتج المحلي الإجمالي. وعلى وجه التحديد، تشير البيانات أن القطاع الزراعي الأردني يساهم بحوالي 3% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2014، ويستوعب نحو 13% من إجمالي القوى العاملة. وفي تونس، يساهم القطاع الزراعي بحوالي 8% من الناتج المحلي الإجمالي ويستوعب ما يعادل 19% من القوى العاملة. وفي السودان، يساهم القطاع الزراعي بحوالي 32% من الناتج المحلي الإجمالي ويشغل 36% من القوى العاملة. وفي مصر، يساهم القطاع الزراعي بحوالي 15% من الناتج المحلي الإجمالي ويستوعب 25% من القوى العاملة. أما في فلسطين، فيساهم القطاع الزراعي بحوالي 5.3% من الناتج المحلي الإجمالي ويشغل 10.5% من القوى العاملة. أما بخصوص التجارة الخارجية، فتشير بيانات المنظمة للعام 2014 أيضاً، إلى أن القطاع الزراعي الأردني يساهم بحوالي 16% من قيمة الواردات وبحوالي 29% من قيمة الصادرات. وفي تونس، يساهم القطاع



الزراعي بحوالي 12% من قيمة الواردات وبحوالي 5.1% من قيمة الصادرات. وفي السودان، يساهم القطاع الزراعي بحوالي 5% من قيمة الواردات وبحوالي 23% من قيمة الصادرات. وفي مصر، يساهم القطاع الزراعي بحوالي 23% من قيمة الواردات وبحوالي 19% من قيمة الصادرات. وأما في فلسطين، يساهم القطاع الزراعي بحوالي 2% من قيمة الواردات وبحوالي 7% من قيمة الصادرات.

أما بخصوص مشاركة المرأة في سوق العمل، فتشير البيانات الصادرة عن منظمة العمل الدولية إلى أن معدلات مشاركة المرأة العربية على وجه العموم والفلسطينية على وجه الخصوص في سوق العمل ما زالت متدنية مقارنة بالدول الأخرى. فتشير تلك البيانات إلى أن نسبة مشاركة المرأة في النشاط الزراعي تزداد في الدول التي يساهم القطاع الزراعي في إنتاجها المحلي بصورة ملموسة. وعلى وجه التحديد، تشير تلك البيانات أن مشاركة المرأة المصرية في سوق العمل في العام 2014 تصل إلى 7.20% في حين تصل مشاركتها في النشاط الزراعي إلى 5.32%. وفي نفس العام، بلغت نسبة مشاركة المرأة الجزائرية في سوق العمل 8.16%، وفي النشاط الزراعي بنسبة 9.5%. كما بلغت نسبة مشاركة المرأة المغربية في سوق العمل 1.26% وفي النشاط الزراعي بنسبة 9.39%. أما بالنسبة للمرأة الفلسطينية، فتبلغ نسبة مشاركتها في سوق العمل 17% وفي النشاط الزراعي بنسبة 32.9%.

وتلعب الثروة الحيوانية في فلسطين دوراً كبيراً في الإقتصاد الوطني، حيث تشكل داعمًا رئيسياً له، وتبلغ قيمة الإنتاج الحيواني في فلسطين من مجمل الإنتاج الزراعي ما يقارب 40%. ويقدر حجم إنتاج لحوم الأبقار حوالي 3394 طناً سنوياً، ولحوم الأغنام 10440 طناً سنوياً ولحوم الماعز 8406 أطنان سنوياً، فيما تنتج فلسطين حوالي 123098 طناً من الألبان سنوياً. وتغطي هذا الإنتاج حصة كبيرة من احتياجات الإستهلاك المحلي وهي بالتالي تسهم في تحسين مستوى الأمن الغذائي. كما أن قطاع الثروة الحيوانية له أهمية في الإقتصاد الأسري من خلال أنه يعتبر مصدر دخل رئيسي أو ثانوي للأسرة ما يعزز الإقتصاد الوطني بشكل عام، بالإضافة إلى أهمية البعد الوطني وتمسك المزارع الفلسطيني بأرضه ووطنه.

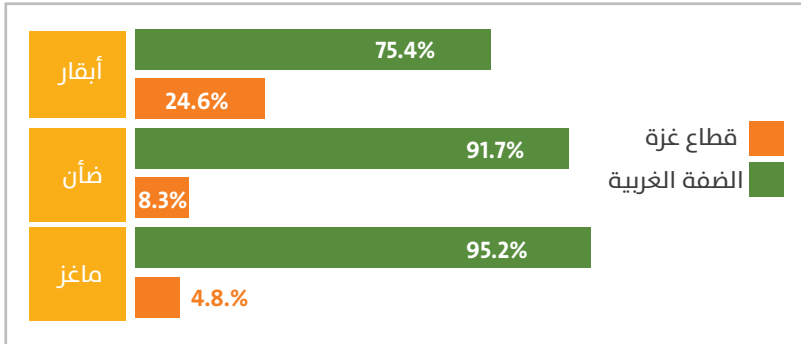
أما بخصوص أنواع الثروة الحيوانية في فلسطين وخاصة تلك الأنواع التي تربي بكثرة فأهمها قطاع الأغنام (الضأن) وهو نوعان (العواسي والعساف)، ويبلغ عددها حوالي 196575 رأس، في حين يبلغ عدد الماعز حوالي 295904 رؤوس بلدي وحوالي 51483 رأساً من الماعز الشامامي والمهجن. في حين يبلغ عدد خلايا النحل في فلسطين حوالي 47500 خلية حديثة ومعظمها يتركز في الضفة الغربية. أما بالنسبة لقطاع تربية الدجاج اللاحم في فلسطين فيبلغ حالياً حوالي 20 مليوناً سنوياً، وكانت النسبة قبل اندلاع انتفاضة الأقصى في نهاية العام 2000 تقدر بأكثر من 30 مليوناً حيث يعود ذلك إلى عدم السماح بدخول المنتجات إلى أراضي الـ (48) الأمر الذي أدى إلى تناقص عدد المربين. أما بالنسبة لعدد الأبقار في فلسطين فقد بلغ حوالي 30 ألف رأس منها 20% بقر بلدي و80% هولندي ومهجن.

أما أهم البيانات التي وفرها أخر مسح للجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني حول الثروة الحيوانية في فلسطين فهي على النحو التالي:



عدد وتوزيع أنواع الثروة الحيوانية

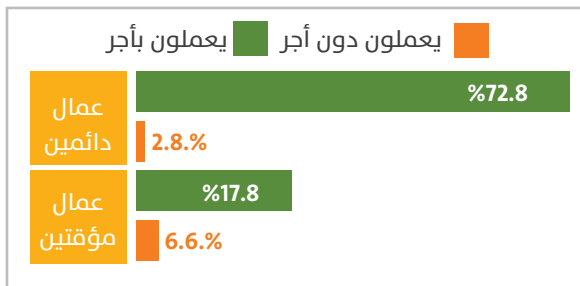
شكل رقم 1: التوزيع النسبي لأعداد الأبقار والضأن والماعز في الحيازات الحيوانية والمختلطة في فلسطين حسب المنطقة، كما هو في 2013/10/01



العاملين في الحيازات الحيوانية والمختلطة

تشير النتائج إلى أن عدد العاملين في هذا القطاع يبلغ 40 الف شخص، 90.6% من العمالة الزراعية في الحيازات الحيوانية والمختلطة في فلسطين هم من أفراد الأسرة غير مدفوعي الأجر، منهم 83.3% في الضفة الغربية، و16.7% في قطاع غزة، وذلك خلال العام الزراعي 2013/2012م.

شكل رقم 2: التوزيع النسبي للعامل الزراعيين بأجر وبدون أجر في الحيازات الحيوانية والمختلطة في فلسطين حسب نوع العمالة، 2013/2012م



عدد المنشآت الزراعية

يبلغ عدد المنشآت العاملة في القطاع الزراعي كما في نهاية عام 2013 1276 منشأة موزعة بين الضفة الغربية وقطاع غزة بواقع 808 و 468 منشأة على التوالي. أما عدد المنشآت التي تعمل في الإنتاج الحيواني حصراً فتبلغ 257 منشأة والباقي في الإنتاج النباتي و الإنتاج المختلط.

قيمة مستلزمات الإنتاج الحيواني في الحيازات الحيوانية والمختلطة

إن عمليات تكثيف وتنسيق الإنتاج الحيواني تساهم بإنخفاض تكلفة مستلزمات الإنتاج بنسبة عالية من التكلفة الإجمالية للمنتوج، ويلاحظ أن غالبية المستلزمات الإنتاجية المتوفرة في السوق المحلي هي ذات منشأ أجنبي، غالباً ما يضطر تجار المدخلات الإنتاجية في الضفة الغربية وقطاع غزة لإستيرادها من أو عبر شركات إسرائيلية. وهناك إتفاق عام على أن كمية ونوعية وسعر المواد العلفية يلعب دوراً هاماً في تحقيق النمو المستدام في قطاع الثروة الحيوانية. وبلغ إجمالي قيمة مستلزمات الإنتاج الحيواني في الحيازات الحيوانية والمختلطة في فلسطين خلال العام الزراعي 2013/2012م، حوالي 2,694.5 مليون شيقل، منها 82.7% في الضفة الغربية، و17.3% في قطاع غزة. وساهمت الأعلاف بما نسبته 46% من تكاليف الإنتاج، أي بواقع 1400 مليون شيقل، يليها التبن والقش بنسبة 9 % من إجمالي قيمة مستلزمات الإنتاج الحيواني، بحوالي 242 مليون شيقل، ومن ثم المياه.

البعد الضريبي لمشتريات مستلزمات الإنتاج

حيث أن معظم مستلزمات الإنتاج في قطاع الثروة الحيوانية يتم إستيرادها من إسرائيل أو من خلالها، فإن الضريبة المضافة التي يتم دفعها للتجار أو الوسطاء الإسرائيليين تكتسب أهمية مالية وإقتصادية. ففي حال أن لا يتم تسليم أي من فواتير المقاصة الخاصة بهذه المشتريات لوزارة المالية لتحصيلها من الجانب الإسرائيلي، يحدث تسرب ضريبي للخرينة الإسرائيلية. ويكون دافع مربي الثروة الحيوانية وخصوصاً الأفراد الطبيعيين لإخفاء هذه الفواتير أكبر في حالة حرمانهم من إسترداد ضريبة القيمة المضافة المدفوعة من قبلهم كما هو الحال منذ عام 2011. كما أن هذه الحالة توفر دافع كبير لمنتجي وبائعي الأعلاف وباقى مستلزمات الإنتاج المحليين للتهرب من دفع ضريبة القيمة المضافة التي حملوها على فواتير شراء صغار المزارعين، لعدم تمكن الدوائر الضريبية من التحقق من قيمة الضريبة المستحقة لعدم توفر فواتير شراء مقابلة . ولهذا فتلحق خسائر بخزينة السلطة على شكل ضرائب مفقودة، لصالح الموردين من الداخل والخارج. ويجدر لفت الانتباه هنا إلى أن الإسترداد الضريبي لا يعني زيادة ربحية المزارع، ذلك بسبب أن المزارع سوف يعمل على إسترداد ما تم دفعه مسبقاً، بقدر ما يعمل فقط على تخفيف تكلفة الإنتاج وبالتالي تحسين قدرته التنافسية في السوق المحلي، وتوفير سيولة نقدية تساعد المزارعين على دفع مصاريفهم التشغيلية دون الإضرار للإستدامة أو التعثر المالي.



الصعوبات التي تواجه قطاع الثروة الحيوانية

حددت الدراسات السابقة عدد من المشاكل والصعوبات التي أثرت على هذا القطاع سلباً وجعلت العمل في مجال الثروة الحيوانية غير مجدي اقتصادياً بالنسبة للمزارعين في مختلف المحافظات، ما دفع المئات من مربي الثروة الحيوانية إلى تركها والتوجه للعمل في مجالات أخرى أكثر جدوى وربحية. ومن أهم المشاكل التي عملت على الحد من تطور قطاع الثروة الحيوانية في فلسطين:7

- ممارسات الاحتلال وخاصة السيطرة على المعابر وعزل المواطنين عن العالم الخارجي، بالإضافة لعزل المدن والاعلاقات ومصادرة الأراضي والمراعي وبناء المستوطنات والاستيلاء على مصادر المياه، حيث أدت إلى تقليص بقعة المراعي والعمل على تدمير البنية التحتية في فلسطين.
- عدم استقرار السوق المحلي بسبب اغراقه باللحوم والحليب ومشتقات الألبان والتي يتم تهريبها من داخل إسرائيل إلى الأراضي الفلسطينية والتي تعمل بدورها على عدم الاستقرار في الأسعار.
- هشاشة السوق المحلي وذلك بالإخلال المستمر للعرض والطلب بسبب غياب الإدارة والتخطيط.
- ارتفاع أسعار الأعلاف بسبب الإعتماد على إستيراد الحبوب والاعلاف من إسرائيل والتي بدورها تستوردها من الخارج وتقوم ببيعها للفلسطينيين الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع التكاليف على المزارعين وبالتالي تقلل من نسبة الربحية لهم.
- مشاكل تتعلق بالبنى التحتية المساندة لقطاع الثروة الحيوانية في فلسطين مثل غياب آليات تسويق منصفة وفعالة للمزارعين وإعتمادهم على الوسطاء والسماسة التقليديين في ذلك مما يجعلهم عرضة للإبتزاز، وعدم توفر مختبر مركزي مجهز بالأجهزة اللازمة من أجل متابعة المشاكل الصحية للثروة الحيوانية في بلادنا والعمل على حلها بالطرق السليمة والصحيحة، بالإضافة لتجهيز مراكز أبحاث خاصة تعنى في هذا المجال. والحث على العمل على توفير الدعم اللوجستي والبنى التحتية المساندة.
- صعوبة الحصول على تمويل بشروط ميسرة وتلائم طبيعة وظروف النشاط في هذا القطاع ودورته الإنتاجية والمخاطر الموسمية التي يتعرض لها. حيث قدرت دراسة لماس في عام 2009 حجم طلب هذا القطاع على القروض المصرفية بحوالي 200 مليون دولار سنوياً، في الوقت الذي لا يتوفر منها إلا 30% فقط. ولا تزيد نسبة القروض المصرفية التي تم منحها لهذا القطاع عن 2% من إجمالي التسهيلات الإئتمانية.

- تضارب التشريعات التي تنظم النشاط في هذا القطاع من بينها قانون الزراعة 2003 وقانون درء المخاطر والتأمينات الزراعية لعام 2013 وقانون المؤسسة الفلسطينية للاقراض الزراعي 2015. إضافة إلى أن هذه التشريعات لم يتم تطبيقها بشكل فعلي وشامل بعد وبالذات ما يتعلق بالتعويض عن الاضرار
- انظر على سبيل المثال، عبدالله عمريه (2014)، مدى ادراك المستثمرين في القطاع الزراعي لآثار اخضاعه للضرائب، اطروحة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية.



والتأمين ضد المخاطر والاقتراض بشروط ميسرة.8

- وأخيرا، غياب الحوافز الضريبية للمزارعين وخصوصا حرمانهم من إسترداد ضريبة القيمة المضافة على مشتريات مستلزمات الإنتاج في هذا القطاع، مما قد يخلق مشكلة سيولة نقدية لديهم ويسهم في التسرب والتهرب من ضريبة الدخل.

يتضح من البيانات والمعطيات الواردة أعلاه ان قطاع الثروة الحيوانية في فلسطين يعمل بأقل من طاقته الإنتاجية، ولا زال يوفر فرص اقتصادية واعدة كثيرة في حال إزالة الصعوبات التي تواجهه. وهناك عدد من الصعوبات التي تملك الحكومة والجهات الشريكة الأخرى هامش واسع لمعالجتها لكونها تقع في اطار إصلاح السياسات العامة. ومن الأمثلة على هذه الصعوبات تلك المتعلقة بتوفير إيجاد آليات لتوفير تمويل ميسر لهذا القطاع من خلال تفعيل عمل صندوق الاقراض الزراعي، وخلق شبكات تسويق محلية عادلة وفاعلة وتفعيل آليات التأمين ضد المخاطر الواردة في قانون التأمينات، وإعادة إحياء إسترداد ضريبة القيمة المضافة التي كان معمول بها حتى عام 2011.



3. التطورات على الاطار القانوني للضرائب الخاصة بالقطاع الزراعي



في العام 2004 صدر أول قانون ضريبة دخل سيادي وموحد يحمل الرقم 17 في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية. وخضع هذا القانون لتعديلات متكررة في الأعوام 2008 و2011 و2012 و2014 و2015 وأخيراً 2016. وقد أعفى القانون الأصلي الصادر في عام 2004 وتعديلاته في عام 2008 الدخل المتأتي من النشاط الزراعي للأشخاص الطبيعيين من ضريبة الدخل وفق معايير محددة. أما دخل الشركات المساهمة (الأشخاص الاعتباريين) فلم يرد نص صريح بإعفائها من الضريبة، وتم إنشاء دائرة للتسهيلات المالية للمزارعين في وزارة الزراعة تعمل على مساعدة المزارعين في إسترداد الضريبة المضافة لقطاع الثروة الحيوانية والنباتية، بعد أن يتم فتح ملفات ضريبية لهم والتحقق من فواتير الشراء التي يقدموها وأصدر اتحاد لجان العمل الزراعي نشرة إرشادية حول «إسترداد ضريبة القيمة المضافة لمزارعي الثروة الحيوانية»، حيث أعتبر إسترداد ضريبة القيمة المضافة حق مشروع من جملة من الحقوق العامة للمزارع الفلسطيني. وأشار الإتحاد في نشرته إلى أن المزارع يستطيع من خلال المطالبة بحقه في إسترداد ضريبة القيمة المضافة أن يحصل ويسترد جزء من الأموال والتي كانت نسبتها في حينه (14.5%) من إجمالي المبالغ التي يدفعها المزارع مقابل الحصول على الخدمات الزراعية، أو ما يتم شراؤه لإنتاج الثروة الحيوانية وذلك بناءً على قرار مجلس الوزراء رقم (12/78/02/م.و.س.ف) للمادة رقم (4) المعدلة رقم (03/48/12/م.و.س.ف) لعام 2008. وأشارت النشرة إلى أن المادة (4) المعدلة من قرار مجلس الوزراء رقم (03/48/12/م.و.س.ف) لسنة 2008، تنص على أن نشاط مزارعي الثروة الحيوانية يخضع لضريبة القيمة المضافة بنسبة صفر، شريطة تسجيلهم لغايات ضريبة القيمة المضافة، أي أنه لا يستطيع أن يطالب بإسترداد تلك القيمة إلا إذا قام وبشكل قانوني بمسك حسابات مزرعته، وحصل على فواتير رسمية ضريبية مفصلة لمشترياته وأعلن عن دخله من مزرعته، وإذا كان المزارع غير قادر على القيام بذلك فيمكنه الاستعانة بمحاسب جمعيته أو محاسب قانوني، ليقوم هؤلاء بالنيابة عن المزارع بالتسجيل ثم بتدقيق تلك الحسابات ورفعها إلى الدوائر المختصة للحصول على المستندات المالية من ضريبة القيمة المضافة.

وأوضحت النشرة أن مفهوم الإسترداد الضريبي يعني إعادة تحصيل أو إسترجاع المبالغ التي تمت إضافتها لتكاليف المواد المشتراه والتي نسبتها 14.5%، وهي تسمى ضريبة القيمة المضافة، والتي يتم إضافتها على مدخلات الإنتاج الزراعي، مثل الأعلاف، الأدوية البيطرية، المبيدات بجميع أنواعها، المباني والمعدات، والتي يتم دفعها إلى دوائر الجمارك والضريبة للسلطة الفلسطينية من خلال فواتير الضريبة وللجهات الإسرائيلية من خلال الفواتير الموحدة (المقاصة) الإسرائيلية. وأشارت إلى أن ضريبة القيمة المضافة هي ضريبة تفرض بنسبة يحددها القانون تفرض على كل عملية بيع بضاعة أو تقديم خدمات، حيث ظهرت في قانون الرسوم على المنتجات المحلية رقم



16 لسنة 1963، وعليه نستنتج بأن جميع قطاعات المجتمع تدفع ضريبة القيمة المضافة، حيث تصح في النهاية ضريبة يدفعها المستهلك. ونصت المادة (4) المذكورة سابقاً بأن ضريبة المبيعات بالنسبة لمزارع أو مربي الثروة الحيوانية تساوي الصفر، حيث تم إقرار هذا النظام للمساواة بين مزارعي الثروة الحيوانية والثروة النباتية لضمان حقهم بإسترداد قيمة ضريبة القيمة المضافة.

وأوضحت النشرة كذلك أن فاتورة المقاصة هي فاتورة رسمية يصدرها الجانب الإسرائيلي لصالح السلطة الوطنية الفلسطينية، حيث يمكن من خلالها أن تقوم السلطة بتحصيل ضريبتها والبالغة 16% من الجانب الإسرائيلي ويعني هذا أن كل تاجر جملة أو مفرق أو مزارع فرد أو شركة فلسطينية أو مؤسسة أو جمعية تعاونية تقوم بشراء مواد زراعية من محلات المواد الزراعية على إختلاف أنواعها من إسرائيل، فإن من واجب التاجر الإسرائيلي أن يصدر فاتورة خاصة تسمى فاتورة المقاصة، وإذا قام المشتري الفلسطيني بتسليم هذه الفاتورة إلى السلطة الوطنية الفلسطينية «دائرة ضريبة القيمة المضافة» في الفترة المحددة تستطيع السلطة أن تحصل قيمتها الضريبية (16%) من الجانب الإسرائيلي، وهذا يشمل أصحاب مربي المواشي بشكل خاص والثروة الحيوانية بشكل عام.

وأشارت النشرة انه اذا قام المزارع بشراء مستلزماته من المواد الزراعية من السوق المحلية فيجب عليه ألا يتعاسع عن طلب فاتورة ضريبية من التاجر الذي يقوم بشراء المواد منه، كما يجب عليه أن يحرص على تسجيل جميع المواد الزراعية التي يشتريها بالتفصيل في الفاتورة وأن لا يكتفي بكلمة مواد زراعية بل أن يفصل أدوية وأعلاف، ولا بد من حصول المزارع على النسخة الأصلية من الفاتورة الضريبية حتى يتمكن من استرجاع قيمة ضريبتها (14.5%) من وزارة المالية الفلسطينية.

وأوضحت أن أهمية إسترداد ضريبة القيمة المضافة تكمن في تخفيض تكاليف المواد التي يشتريها المزارع لإستخدامها في أغراض الإنتاج الزراعي، وذلك من خلال إسترداد كافة الضرائب المضافة على مدخلات إنتاجهم الزراعي من وزارة المالية الفلسطينية، وتؤدي عملية المطالبة بالفواتير الضريبية الرسمية للمشتريات ضمان جودة ومواصفات تلك المشتريات، خاصة العلاجات الزراعية و البيطرية والأعلاف، كما أن الفواتير الضريبية الرسمية للمواد التي يشتريها المزارع وقيامه بتسجيل مبيعاته من إنتاجه بفواتير الرسمية في ترتيب مزرعته إدارياً ومحاسبياً لتحديد تكلفة مزرعة الأغنام والربح والخسارة. ويساعد المزارع السلطة الوطنية الفلسطينية في إسترداد فاتورة المقاصة من الجانب الإسرائيلي، وخصوصاً أن غالبية مشتريات المواد الزراعية مصدرها المؤسسات التجارية الإسرائيلية. وأن استرجاع المزارع لضريبة القيمة المضافة (14.5%) لا يشكل عبئاً على السلطة الوطنية الفلسطينية، وذلك لأن السلطة تقوم بتحصيل قيمة الفاتورة إما من الموردين المحليين المطلوب منهم التصريح عن صفقات مبيعاتهم لدائرة ضريبة القيمة المضافة، لأن المزارع أصبح يطالب تاجر المواد الزراعية بفاتورة ضريبية رسمية، أو من إسرائيل عبر نظام المقاصة. ونظام الفوترة الكاملة هذا يساعد السلطة في التقليل من التهرب والتسرب الضريبي.



ووضحت النشرة الخطوات العملية المطلوبة للحصول على ما سيسترده مربي الثروة الحيوانية من ضريبة القيمة المضافة على النحو التالي:

1. يجب على المزارع التوجه إلى دائرة الزراعة كلاً في منطقته وذلك للبدء في إجراءات فتح الملف الضريبي، حيث تعمل دائرة الزراعة على تحويل المزارع إلى دائرة البيطرة، وذلك للحصول على إثبات ملكية للقطيع، يتم ذلك من خلال كشوفات التطعيمات والتحصينات الدورية التي تنفذها دوائر البيطرة من كل عام.
2. وبعد حصول المزارع على شهادة إثبات ملكية للقطيع يتم التوجه مرة أخرى إلى دائرة الزراعة، وذلك لتوجيه المزارع من خلال كتاب رسمي «شهادة مزارع» يتم رفعه من قبل دائرة الزراعة إلى دائرة ضريبة القيمة المضافة للسماح للمزارع في فتح الملف الضريبي.
3. ويجب على المزارع خلال هذه المراحل التوجه إلى إتحاد جمعيات المزارعين كلاً في منطقته من أجل تسجيله في البرنامج ولتوفير محاسب قانوني لمتابعة ملفاته بالإشتراك مع إتحاد جمعيات المزارعين وذلك لمساعدته في فتح ملف ضريبي «مشتغل مرخص» ثم طباعة دفاتر مبيعات «فواتير ضريبية تحمل رقم مشتغل مرخص».
4. طلب الفواتير الضريبية الرسمية من التجار على جميع المشتريات من المواد الزراعية، وأن يقوم بتقديمها للمحاسب في أسرع وقت، خلال مدة معروفة، والمطالبة بإسترجاع المبالغ التي يتوقع أن يستردها المزارع من دائرة ضريبة القيمة المضافة، ويجب أن يتوفر مع المزارع فواتير ضريبية بقيمة 2000 شيكل كحد أدنى من مجموع ضريبة القيمة المضافة، ليتمكن من الإسترداد الضريبي، أي أنه يجب أن يكون مجموع ضريبة القيمة المضافة في الفواتير التي يملكها المزارع لا يقل عن 2000 شيكل وليست قيمة الفواتير كاملة.
5. يقوم مزارع الثروة الحيوانية بإصدار فاتورة ضريبية بنسبة صفر، ويتم التصريح عنها في الكشف الدوري ضمن الصفقات المعفاة، وتكون ضريبة القيمة المضافة عنها صفر. أما في حال بيع الثروة الحيوانية أو مواليدها أو منتجاتها لإسرائيل يتم إصدار فاتورة ضريبية (مقاصة فلسطينية) وتكون شاملة ضريبة القيمة المضافة، ويتم التصريح عنها في الكشف الدوري ضمن الصفقات الخاضعة، ويتم دفع أو خصم ضريبة القيمة المضافة المستحقة عنها حسب القانون.
6. هذا ويحق لمزارع الثروة الحيوانية المسجل ضريبياً إسترداد كامل ضريبة القيمة المضافة المدفوعة عن مشترياته ومستورداته ومصروفاته التي تتعلق بعمله بموجب فواتير مقاصة إسرائيلية أو فواتير محلية، وبيانات الإستيراد، وفي حال وجود مشتريات ومطاريق للمزارع ومبيعات لإسرائيل يتم إسترداد المستحقات الضريبية الواجبة للمزارع والمستحقة عليه ودفع أو إرجاع الفرق وتاجر الثروة الحيوانية على اختلاف أنواعها الذي يقوم فقط بالبيع والشراء دون التربية، ولا تتوفر لديه البنية التحتية اللازمة لتربيتها لا يعتبر مزارعاً. وتكون صفقاته جميعها سواء المحلية أو الإسرائيلية خاضعة لضريبة القيمة المضافة بنسبتها السارية وناذفة المفعول، وعليه فالمزارع لا يجب أن يتخوف من مسك حسابات مزرعته



بشكل قانوني، و يجب أن يعلن عن دخله الناجم عن عمله في الزراعة بشكل رسمي، وأيضاً من حق المزارع أن يسترد قيمة الضريبة المضافة التي دفعها ضمن فاتورة مشترياته من المواد اللازمة لمزرعته والبالغة.

ومع صدور قانون رقم 8 لعام 2011 أصبح دخل القطاع الزراعي للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين خاضع لضريبة الدخل، الأمر الذي لاقى معارضة شعبية كبيرة. وجاء هذا القانون بنصوص مست بمصالح شرائح مختلفة أبرزها فئة المزارعين. فبعد أن تم إعفاء النشاط الزراعي من ضريبة الدخل بنصوص صريحة في القوانين السابقة، جاء هذا القانون ليضع شريحة المزارعين ضمن قائمة المكلفين بضريبة الدخل، إلى جانب إلغاء قرارات مجلس الوزراء الصادرة في عام 2008 والتي تقضي بإخضاع الثروة الحيوانية لضريبة القيمة المضافة بنسبة صفر %، بعدما كانت تخضع لهذه الضريبة بموجب القوانين والأنظمة السارية قبل 2008. وبالمقابل إستمرت معظم منتجات الزراعة النباتية تتمتع بحق إسترداد القيمة المضافة المدفوعة على مستلزمات الإنتاج (أي ضريبة مضافة صفرية). وبهذا أصبح قطاع الثروة الحيوانية معفى من ضرائب الدخل والقيمة المضافة منذ عام 2008 إلى أن جرى تعديل ذلك في عام 2011. وقد أعتبرت هذه التعديلات جائرة بحق القطاع الزراعي وخصوصاً إذا ما تم مقارنة ذلك مع الأردن مثلاً الذي يميز القطاع الزراعي عن غيره من القطاعات الإقتصادية بخصوص ضريبة المبيعات من خلال إخضاع غالبية المنتجات الزراعية النباتية والحيوانية لنسبة ضريبة مخفضة وهي 4% فقط.¹⁰ ومن وجهة نظر وزارة المالية، فإن هذا الإلغاء جاء لسببين هما¹¹:

1. الشكوك الكبيرة في مصداقية ومشروعية الفواتير المقدمة لأغراض الإسترداد، وكونها تتداخل في كثير من الأحيان مع فواتير تجارية أخرى لا تخص القطاع الثرة الحيوانية بحد ذاته، كما أن المستفيد من الجزء الأكبر من هذه الإستردادات هم كبار المزارعين والوسطاء وليس المزارعين الصغار.
2. عدم وجود دليل مقنع بأن هذه الإستردادات الضريبية تؤدي إلى تخفيض تكاليف الإنتاج وبالتالي أسعار البيع للمستهلك النهائي.

وبغض النظر عن هذه التبريرات، أصبح القطاع الزراعي أكثر هشاشة وأقل جاذبية للإستثمار. إضافة إلى ان هذه التعديلات تتناقض مع الخطة الاستراتيجية التي أعلنت عنها وزارة الزراعة لإنقاذ القطاع الزراعي والرامية لتطويره وتعزيز دوره الإقتصادي. ويُلحق هذا القانون ضرراً كبيراً بالقطاع الزراعي بمختلف مكوناته النباتية والحيوانية وخاصة مزارع المزارعين، ويدفعهم لتترك عملهم الزراعي، ويضر بالقدرة التنافسية للمنتج الزراعي. وابتعد باحثون وإقتصاديون شاركوا في حلقة النقاش حول قانون ضريبة الدخل الجديد على الطاولة المستديرة لمعهد 'ماس' في عام 2012 هذه التعديلات وإعتبروا أن هدف القانون هو جباية الأموال أولاً، وشككوا بقدرة القانون على إحداث أثر إيجابي للإقتصاد الوطني، بل سيكون له آثار سلبية. ورأى المشاركون أن قانون ضريبة الدخل الجديد شكل خرقاً قانونياً بإعطاء مجلس الوزراء ووزير المالية حقوقاً تشريعية، وطالبوا بدلاً من فرض ضريبة دخل وقيمة مضافة على القطاع الزراعي، بإصدار قانون

9 قرار مجلس الوزراء رقم (13/115/03م، 9/س.ف).

10 الموقع الإلكتروني، وزارة المالية الأردنية، التشريعات والانظمة.

11 مقابلة مع السيد لؤي خنش، مدير عام القيمة المضافة والجمارك، وزارة المالية الفلسطينية.



صندوق تعويض المزارعين وتفعيل قانوني التأمينات الزراعية ضد المخاطر والاقراض الزراعي.

أن اخضاع الدخل الزراعي للضريبة واجه صعوبات كبيرة في التطبيق تتعلق أساساً بصعوبة احتساب المصاريف الزراعية والإيرادات المتأتية من الزراعة، إضافة إلى خصوصية القطاع الزراعي كونه يتصل مع موضوع الأرض التي هي بالأساس معرضة للمصادرة والأنشطة الإستيطانية. كما إصطدم إخضاع الزراعة للضريبة مع التوجه الرسمي والشعبي الرامي لتعزيز صمود المزارعين في أرضهم، إضافة إلى تأثير هذا القطاع الكبير على فئات اجتماعية واسعة من ذوي الدخل المحدود، سواء في جانب الإنتاج أو الإستهلاك. إذ تشير البيانات¹² إلى صغر حجم الحيازات في فلسطين (33.6% من الحائزين تقل حيازاتهم عن 3 دونمات). وتشكل الحيازات الزراعية مصدر الدخل الرئيسي للحائزين (42% من الحائزين هم من المزارعين). كما أن 6.7% من الحيازات الزراعية تملكها نساء. ومن شأن أي ضريبة تفرض على المتاجرة بالمنتجات الزراعية أن تؤثر على أسعار هذه المنتجات وبالتالي على قدرة الأسر الفلسطينية على الحصول على تلك المنتجات بأسعار عادلة تناسب وإمكانياتهم المادية، خصوصاً في ظل قدرة التاجر على نقل العبء الضريبي للمستهلكين.

ومنذ فرض الضريبة على القطاع الزراعي، بدأت حصة الاستثمار في هذا القطاع وتتحديداً قطاع الثروة الحيوانية بالتراجع، وأصبحت مبالغ الإسترداد الضريبي تمثل أرباباً ضائعة على المزارعين الذين في الغالب لا يتمكنوا من تحميل مبالغ الضريبة للمستهلكين والوسطاء لأن أسعار منتجاتهم تخضع لتأثير العرض والطلب ويتحكم بها كبار الموزعين وليس المزارعين انفسهم. وفي عام 2016 نجحت المطالبات الشعبية الواسعة في إدخال تعديل على قانون 2011 والذي تم بموجبه إعادة إعفاء دخل الاشخاص الطبيعيين بكامله من الضريبة وبقي دخل الشركات المساهمة التي يزيد حجم نشاطها السنوي عن 300000 شيكل خاضع للضريبة وفق الشرائح والنسب المحددة بالقانون، ولكن بقي قطاع الثروة الحيوانية محروم من إسترداد ضريبة القيمة المضافة. كما أن إلغاء حق مزارعي الثروة الحيوانية في إسترداد ضريبة القيمة المضافة في عام 2011، والذي تزامن مع فرض ضريبة على دخولهم حتى عام 2016، حفز الكثيرين منهم لعدم المبادرة بفتح ملفات ضريبية لدى الجهات المختصة وعدم تقديم فواتير مشترياتهم المحلية ومن إسرائيل لوزارة المالية مما ساهم في إتساع نطاق التهرب من ضريبة الدخل وتسرب ضريبة القيمة المضافة للخزينة الإسرائيلية.

من الواضح أن حرمان مربي الثروة الحيوانية من إسترداد ضريبة القيمة المضافة واخضاع دخولهم لضريبة الدخل، قد الحق أضراراً مالية كبيرة بهم وخصوصاً الصغار منهم، وأضراراً إقتصادية على المستوى الكلي من خلال تراجع نشاط القطاع الزراعي برتمته، وساهم أيضاً في إتساع رقعة التسرب والتهرب الضريبي (سواء على صعيد القيمة المضافة أو الدخل). وفي الوقت نفسه لم يُسهم في زيادة الجباية الضريبية بالقدر الذي يكافيء الاضرار أو الكلفة التي يتحملها المزارعين.



تطور الجباية الضريبية من القطاع الزراعي والثروة الحيوانية

الجدول رقم (1) اذناه يبين حجم ضرائب القيمة المضافة وضريبة الدخل المحصلة على الأنشطة الزراعية في الفترة 2010-2016.

جدول 1: التحصيلات الضريبية الفعلية (القيمة المضافة والدخل) من القطاع الزراعي والحيواني لسنوات مختارة في الفترة 2010-2016 (مليون شيقل)

عدد الملفات الضريبية المفتوحة	ضريبة الدخل من القطاع الحيواني*	ضريبة الدخل من القطاع الزراعي	القيمة المضافة من القطاع الحيواني*	القيمة المضافة من القطاع الزراعي	السنة
427	0.5	1.6	0.8	2.2	2010
581	1.2	3.0	0.9	2.8	2011
573	0.5	1.6	0.8	2.1	2012
529	0.8	2.08	1.3	3.8	2013
1154	1.6	6.45	2.4	6.4	2014
1382	1.3	5.25	2.7	7.0	2015
1486	1.3	5.25	3.7	9.7	2016

*تقديرية على اساس ان نسبتها 40% من القطاع الزراعي، لعدم توفر بيانات خاصة بالثروة الحيوانية.

المصدر: دأترتي ضريبة الدخل والقيمة المضافة في وزارة المالية.

يتضح من الجدول اعلاه ما يلي:

1. أن الجباية الضريبية من القطاع الزراعي بشكل عام وقطاع الثروة الحيوانية على وجه التحديد هي متدنية جداً بكل المقاييس في كل السنوات سواء التي سبقت التعديلات في عام 2011 أو التي أعقبها. فيبلغ المتوسط السنوي للجباية الضريبية من قطاع الثروة الحيوانية خلال الفترة 2010-2016 5 مليون شيقل فقط، منها 4 مليون شيقل ضريبة قيمة مضافة ومليون شيقل ضريبة دخل. وقد تحسنت الجباية في الاعوام 2014-2016 وذلك بسبب التحسن الذي طرأ على الإدارة الضريبية في العام 2014 وتسوية ملفات عالقة أما من خلال المحاكم أو التراضي، وهذا متزامن مع الزيادة الملحوظة في عدد الملفات الضريبية. ورغم هذا التحسن إلا أن الجباية تبقى أقل بكثير ممن المتوقع إذا ما أخذنا بالإعتبار أن حجم مستلزمات الشراء السنوي في قطاع الثروة الحيوانية لوحده يقترب من 3 مليار شيقل وأن القيمة المضافة لهذا الإقتصاد تبلغ بالمتوسط 600 مليون شيقل سنوياً. ويجب التنويه إلى أن هذه الأرقام تعكس التحصيلات الضريبية الفعلية بإستخدام الأساس النقدي وليس أساس الاستحقاق، لذا فان استخدام المتوسط يبدو أكثر منطقية.

2. التحصيلات الضريبية في الاعوام 2010 و 2011 والتي لم يكن يخضع فيها القطاع الزراعي للضرائب، هي ناجمة عن تسوية ملفات ضريبية عالقة منذ ما قبل 2008 وعن وجود عدد من المكلفين المصنفين تحت هذا القطاع يعملون في قطاعات أخرى خاضعة للضرائب ولكنهم يقدمون بياناتهم المالية وفواتيرهم في ملف واحد.



3. تدلل هذه البيانات على أن إلغاء الإسترداد الضريبي للثروة الحيوانية لم يكن له تأثير ملحوظ على حجم الجباية الضريبية، وربما يعود ذلك إلى عزوف المكلفين من المزارعين الصغار عن تسليم فواتير الشراء والإفصاح عن الحجم الحقيقي لنشاطهم التجاري وبالتالي تزايد حجم التهرب والتسرب الضريبي إما لإسرائيل أو لجيوب التجار والمزارعين الكبار دون أن ينعكس ذلك على أسعار الإستهلاك النهائي .

4. إن إعادة إحياء الضريبة الصفرية على مدخلات انتاج الثروة الحيوانية لن يكون له تأثيرات سلبية مباشرة تُذكر على مالية الحكومة، بل على العكس ولكنه سيحمل تداعيات ايجابية كبيرة على إقتصاديات الثروة الحيوانية، وسيسهل في الحد من التسرب الضريبي لإسرائيل وتهرب كبار الكلفين في هذا القطاع من ضريبة الدخل.

في الخلاصة، إن الجباية الضريبية من قطاع الثروة الحيوانية لم تتحسن كثيراً بعد اخضاع الدخل من أنشطتها وإلغاء حق إسترداد ضريبة القيمة المضافة على فواتير شراء مستلزمات الإنتاج في الفترة 2012-2016، وبقيت كما كانت ليست ذا أهمية مالية لخرينة الحكومة. وقد يعكس ذلك تزايد حجم التسرب والتهرب الضريبي من مزارعي الثروة الحيوانية وخصوصاً الكبار منهم والشركات. وعليه، فإن ملف الجباية الضريبية من قطاع الثروة الحيوانية برمته يبدو غير مجدي إذا ما قورن بالجهد والوقت والتكاليف المبذولة لإدارته. ويمكن للدوائر الضريبية أن توفر هذا الجهد والتكاليف في حال إعادة إحياء حق الإسترداد الضريبي، كما فعلت بإلغاء ضريبة الدخل المتأني من أنشطته، وتوجهه نحو إدارة ملفات ضريبية لقطاعات إقتصادية أخرى أكثر جدوى وأقل تعقيداً ولا تحمل قدراً كبيراً من التداعيات السلبية الإقتصادية والإجتماعية والسياسية. هذا بشرط أن تكون عملية الإسترداد الضريبي منظمة ضمن آليات وجداول زمنية واضحة.

ومن المفيد التنويه إلى أن قانون تشجيع الاستثمار لعام 1998 وتعديلاته لم يخص الإستثمارات في القطاع الزراعي بأي معاملة تفضيلية على صعيد الإعفاءات الضريبية بنص صريح، إلا أن عدد من مشاريع الإنتاج الحيواني حصلت على إعفاءات ضريبية وفق شروط القانون في الفترة 2008-2011. وقد بلغ عدد هذه المشاريع 12 موزعة على النحو التالي: مصانع أعلاف 4، مزارع الدواجن 3، فحاسات صيضان 3، ومسالخ دواجن 2.

وثمة تأثير سلبي هام آخر لإلغاء حق الإسترداد الضريبي يتمثل في إعاقة تفعيل عمل صندوق التأمينات ودرء المخاطر الذي نص على تأسيسه القرار بقانون رقم 12 لعام 2013، والذي نص على أن ما نسبته 30% من حجم الريدات الضريبة للمزارعين تذهب كموارده مالية للصندوق وفقاً لمادة 24. فإلغاء الإسترداد الضريبي على مدخلات الإنتاج في الثروة الحيوانية يكون قد حرم هذا الصندوق من مصدر مهم لموارد الصندوق المالية، وبالتالي أعاق عمله بشكل طبيعي بما يخدم القطاع الزراعي برمته. وعليه فإن الأعباء المالية للإسترداد الضريبي على خزينة السلطة هي فقط 70% من إجمالي الإسترداد الضريبي المستحق والباقي يتحملة المزارعين.



4. الإسترداد الضريبي لقطاع الثروة الحيوانية: مؤشرات وتقديرات



يعرض هذا الجزء من الدراسة حجم اعادةات ضريبة القيمة المضافة لسنوات ما قبل وما بعد قرار الغاء الضريبة الصفرية على فواتير شراء مستلزمات الإنتاج في قطاع الثروة الحيوانية. كما يأول هذا الجزء تقدير حجم ضريبة القيمة المضافة المفترضة على تكاليف الانتاج الحيواني من واقع البيانات المتاحة من مسودات الجهاز المركزي للاحصاء ووزارة الزراعة، ومقارنتها بالضريبة الفعلية الناجمة عن فواتير الشراء المُفصح عنها من قبل المكلفين وذلك بغرض تقدير حجم التهرب والتسرب الضريبي في هذا القطاع. الجدول رقم 2 ادناه يوضح حجم اعادةات ضريبة القيمة المضافة الفعلية للقطاع الزراعي خلال الفترة 2010-2016.

جدول 2: مبالغ الإعادةات الضريبية الفعلية للقطاع الزراعي للسنوات 2010-2016 (مليون شيكل)

السنة	مبلغ الإعادةات الضريبية للقطاع الزراعي	حصة قطاع الثروة الحيوانية من هذه الإعادةات*
2010	20	8
2011	20	8
2012	31	12
2013	19	5.6
2014	8.5	2.1
2015	2.7	0.6
2016	15.5	3.9
المجموع	117	44.5

*40% من المبلغ الإجمالي لعدم وجود بيانات مستقلة وخاصة بهذا القطاع.
المصدر: الإدارة العامة للقيمة المضافة والجمارك، وزارة المالية الفلسطينية.

تشير البيانات في الجدول أعلاه إلى أن إجمالي حجم رديات الضريبة الفعلية لمزارعي الثروة الحيوانية في الفترة 2010-2016 بلغ 44.5 مليون شيكل بمتوسط سنوي مقداره 6.5 مليون شيكل. ويتضح أن حجم هذه الإعادةات أو الرديات كان يبلغ بالمتوسط 9 مليون شيكل سنويا في الفترة ما قبل إلغاء الضريبة الصفرية، وإنخفض إلى أقل من 3 مليون شيكل في الفترة ما بعد القرار. ومن المفترض أن يكون هذا المبلغ قريب من الصفر في السنوات التي تلت قرار إلغاء الضريبة الصفرية، وقد يكون كذلك إلا أن تقديره بنسبة 40% من حجم الإعادةات للقطاع الزراعي هو المسؤول عن استمرار ظهوره بقيمة أعلى من صفر، وقد يكون ذلك أيضاً ناجم عن تسوية ملفات سابقة. ومنذ عام 2012، فقد هؤلاء المزارعين هذه الموارد المالية مما حمل تداعيات سلبية كبيرة على أوضاعهم المالية وقدراتهم التنافسية وعلى الإقتصاد الكلي برتمته، وبالمقابل حرم خزينة الدولة من مبالغ كبيرة نتيجة عدم تقديم فواتير المقاصة من المزارعين، أو عدم فتح ملفات ضريبية خاصة بهم. كما أنه يلاحظ أن مبلغ الضرائب المحصلة من القطاع



الزراعي (الجدول 1) هي أقل بكثير من مبلغ الإعادات الضريبية لهذا القطاع، وهذا الفرق يمكن تفسيره بالآتي: الإعادات الضريبية للقطاع الزراعي هي على جميع المشتريات من مدخلات الإنتاج مثل الأعلاف والبذور والأدوية والأسمدة والأشتال وغيرها وكذلك على الأصول المادية المستخدمة في الإنتاج مثل المعدات والأجهزة والآلات وغيرها.

ويمكن تقدير حجم التسرب الضريبي الناجم عن عزوف المزارعين عن تقديم فواتير مشترياتهم من الموردين الإسرائيليين من خلال تقدير حجم هذه المشتريات سنوياً ومن ثم احتساب ضريبة القيمة المضافة المفترضة على هذه المشتريات، ومقارنتها بحجم فواتير الشراء المسلمة فعلاً لوزارة المالية التي تتولى بدورها تحصيلها من الجانب الإسرائيلي عبر نظام المقاصة المعمول به وفق إتفاق باريس، الجدول رقم 3 أدناه يعرض تقديرات مشتريات الأعلاف الثروة الحيوانية سنوياً، ويحسب القيمة المضافة المفروضة والمدفوعة عليها، ومن ثم يصل إلى حجم التسرب الضريبي المتوقع. ولا يوجد تقديرات حول باقي مدخلات الإنتاج، ولكن يمكن تقديرها على أساس أن نسبتها من التكاليف الكلية هي بحدود 30%.

جدول رقم (3): تقديرات تكاليف مشتريات الاعلاف للثروة الحيوانية وضريبة القيمة المضافة لعام 2016

#	كج إستهلاك علف كل دورة لكل رأس	عدد الرؤس في 2015 حسب وزارة الزراعة / الضفة الغربية فقط	معدل سعر كج العلف 2016 شيكل	مجموع شيكل
1	أغنام	548,363	1.7	202,058,056
2	أبقار	24,281	1.7	117,641,445
3	الدجاج اللاحم	43,243,858	2.3	2,416,899,224
4	الدجاج البيض	2,593,299	2.3	214,725,157
5	أمهات الدجاج	402,100	2.3	33,293,880
6	حبش	477,208	2.3	24,893,078
7	الماعز	212,265	1.7	359,948,374

USD	NIS	
935,960,893	3,369,459,214	مجموع قيمة الإستهلاك
129,162,603	464,985,372	ضريبة مضافة متوقعة
20,480,994	73,731,578	ضريبة مضافة مفترض تحصيلها*
108,681,609	391,253,793	فاقد ضريبة قيمة مضافة المقرر**

*ضريبة القيمة المضافة المفترض تحصيلها المذكورة أعلاه بقيمة 20.48 مليون دولار مبنية على إحصاءات التجارة الخارجية المرصودة- السلع والخدمات، 2015، والتي أظهرت أن حجم الإستيراد المرصود من الأعلاف بلغ 132.820 مليون دولار أو ما يعادل 516.178 مليون شيكل حسب سعر صرف التقرير. هذا يعني أن الواردات المسجلة رسمياً حسب الإحصاء الفلسطيني والبالغ 516.178 مليون شيكل (ويصل المبلغ إلى 739 مليون شيكل حسب وزارة الزراعة لعام 2016) أقل من قيمة الإستهلاك المقرر للأعلاف حسب تقديراتنا والبالغة 3.369 مليار شيكل. وعلى افتراض أنه يتم إنتاج محلياً 30% من الأعلاف وأنه يتم الإعتماد على الرعي بنسبة 10%، فإنه من المفترض أن تكون الواردات بحدود 2 مليار شيكل. وهذا



يعني أن كبار التجار والوسطاء يقومون بتهريب أغلب العلف المستهلك بدون مقاصة وبيعها للمزارع بكامل القيمة شامل ضريبة القيمة المضافة ودون فواتير. وبالتالي يتحمل المزارعين والمستهلكين ثمن التربية واللحوم شامل لضريبة القيمة المضافة وتذهب هذه الضريبة كأرباح إضافية إلى هؤلاء التجار والوسطاء أو تتسرب إلى إسرائيل. ويمكن أيضاً أن يتم احتساب ضريبة القيمة المضافة المفترض تحصيلها من خلال حجم القيمة المضافة لقطاع الثروة الحيوانية للنتاج المحلي والتي تبلغ حوالي 130 مليون دولار سنوياً، فإن الضريبة المفترضة هي 20 مليون دولار.

** فاقد الضريبة المقدر هو في معظمه يتسرب لإسرائيل إما بسبب أن بعض مشتريات الأعلاف من إسرائيل تتم بشكل غير رسمي (بدون فواتير موحدة)، أو لعدم تقديم فواتير الشراء من قبل المزارعين لوزارة المالية للتحصيل من الجانب الإسرائيلي وفق آلية المقاصة. ويزداد هذا الفاقد إذا ما أضفنا ضريبة القيمة المضافة المفترضة على مشتريات باقي مستلزمات الإنتاج.

ويمكن الإستنتاج من البيانات في الجداول أعلاه أن حجم الرديات أو الإرجاعات الضريبية الفعلية لمزارعي الثروة الحيوانية في السنوات التي كانت فيها متاحة قبل عام 2011 لم تكن ذات قيمة كبيرة على الإطلاق وبقيت أقل بكثير من القيمة المفترضة أو المتوقعة إذا ما أخذنا بعين الإعتبار حجم القيمة الذي يضيفها هذا القطاع للنتاج المحلي (حوالي 130 مليون دولار، ما يعادل 600 مليون شيكل سنوياً)، وحجم مشتريات هذا القطاع من مستلزمات الإنتاج سنوياً (حوالي 2500 مليون شيكل حسب تقديرات الجهاز المركزي في عام 2012 و يرتفع إلى 3.5 مليار شيكل حسب تقدير وزارة الزراعة وإتحاد المزارعين كما هو مبين في الجدول 3 ادناه)، والفرق بين الإرجاعات الضريبية الفعلية مقابل فواتير الشراء المسلمة لوزارة المالية والمقررة من قبلها والإرجاعات المفترضة أو المتوقعة يدل على الحجم الكبير للتسرب الضريبي لإسرائيل وعلى ما يخفيه ذلك من تهرب الشركات وكبار المزارعين من ضريبة الدخل بسبب تعمدته إخفاء فواتير الشراء والبيع (غياب نظام الفوترة الكاملة) وبالتالي عدم قدرة الدوائر الضريبية على التحقق من حجم نشاطهم ودخولهم الحقيقية.

وإذا ما أخذنا بعين الإعتبار أن الحجم الإجمالي للإعادات أو الرديات الضريبة لكافة المكلفين، كما تظهر في موازنة السلطة قد بلغ بالمتوسط في السنوات المذكورة 400 مليون شيكل سنوياً، فإن نسبة الارجاجات أو الرديات للقطاع الزراعي بشكل عام وقطاع الثروة الحيوانية بشكل خاص تبدو ضئيلة جداً وهامشية تماماً (أقل من 4% و 2% على التوالي). وهذا يدل على أن قطاع الثروة الحيوانية لم يكن يحظى بحصة عادلة من هذه الإرجاعات حتى في السنوات التي تم منحه هذا الحق فيها. وأن إعادة إحياء هذا الحق لن يسبب بصعوبات مالية تُذكر للسلطة الوطنية الفلسطينية ولا سيما أنها لن تشكل أكثر من 1% من إيراداتها السنوية بأحسن الاحوال. وعلى العكس من ذلك، فربما تستطيع وزارة المالية تحصيل ضرائب دخل إضافية كانت مفقودة بسبب تهرب المكلفين من كبار مزارعي الثروة الحيوانية والشركات وبسبب تسرب جزء مهم من ضريبة القيمة المضافة للخزينة الإسرائيلية.



5. الآثار المالية والإقتصادية المحتملة لإحياء حق إسترداد الضريبي



يمكن اجمال الآثار المالية المباشرة والإقتصادية غير المباشرة لاعادة احياء حق إسترداد ضريبة القيمة المضافة لمزارعي الثروة الحيوانية على النحو التالي:

- توفير سيولة نقدية بعشرات ملايين الشواقل للمزارعين مما يساعدهم على تمويل نفقاتهم التشغيلية وسداد الإلتزمات المستحقة عليهم للتجار مقابل مشترياتهم لمستلزمات الإنتاج، وسداد أية أقساط قروض تستحق عليهم للبنوك. وهذه السيولة تتوفر لهم في الأشهر الأولى من كل عام مما يعني تدعيم قدرتهم على تأمين مستلزمات الإنتاج في بداية الموسم الزراعي.
- الحد من ظاهرة التهرب والتسرب الضريبي التي تعمل وزارة المالية على مواجهتها وبالتالي زيادة الإيرادات الضريبية بمبلغ تم تقديره بعشرات الملايين من الشواكل. وهذه الزيادة هي صافية بعد إعادة ضريبة القيمة المضافة المستحقة للمزارعين بعد التحقق من مشروعيتها. وتتأتى الزيادة في الإيرادات على شكل تحسينات إضافية كانت مفقودة بسبب التهرب من ضريبة دخل تستوفيها من الشركات وكبار المزارعين التي تزيد أحجام مبيعاتهم عن 300000 شيكل كما حددها القانون، لأنه يصبح بإمكان الدوائر الضريبية من متابعة الملفات الضريبية بشكل أفضل عندما يتم فورة صفقات البيع والشراء في قطاع الثروة الحيوانية. أما بالنسبة لضريبة القيمة المضافة للمدفوعة من قبل المستوردين الفلسطينيين على مشترياتهم من إسرائيل (الفاتورة الموحدة)، فإنه قد لايتحقق وفورات مالية إضافية لخزينة السلطة لأنها ستقوم بإرجاعها للمزارعين، لكن لاشك هذا سيقفل من التسرب الضريبي للزينة الإسرائيلية لصالح خزائن المزارعين. وهذا بحد ذاته إنجاز مهم وفيه منفعة كبيرة للإقتصاد الفلسطيني.
- المساهمة في توفير موارد مالية بعشرات ملايين الشواقل سنويا لصندوق التأمينات ودرء المخاطر الذي لم يُفعل بعد بسبب نقص موارده المالية.
- على مستوى قطاع الثروة الحيوانية، سيكون لهذا الإجراء منافع إقتصادية كبيرة منها تحسين القدرة التنافسية والجدوى الإقتصادية للنشاط في هذا القطاع من خلال خفض تكاليف الإنتاج فيه، وبالتالي تحفيز الإستثمارات في هذا القطاع مما يوفر فرص عمل جديدة لفئة من الأسر الريفية سواء بأجر أو بدونه وهذا يوفر لهم دخول جديدة أو إضافية تعزز من قدرتهم الشرائية وتلبية إحتياجاتهم الأساسية. كما أن خلق فرص عمل جديدة يحمل تأثير إيجابي على الإيرادات الضريبية المحلية التي تجبها وزارة المالية على شكل ضريبة قيمة مضافة على أجورهم أو ضريبة قيمة مضافة على مشترياتهم الإستهلاكية الإضافية.
- على مستوى الإقتصاد الكلي، من شأن هذا الاجراء ان يزيد من مساهمة هذا



القطاع في الناتج المحلي وفي التشغيل، مما يعني انه سيسترد جزء من دوره الإقتصادي المفقود عبر السنوات الماضية. كما ان هذا الاجراء سيساعد ولو جزئياً في اعادة هيكلية الإقتصاد الفلسطيني لصالح تدعيم القاعدة الإنتاجية (الزراعة والصناعة المرتبطة بالزراعة) على حساب قطاعي التجارة والخدمات. وهذا من شأنه ان يقلل من عجز الميزان التجاري (الفرق بين الواردات والصادرات) وبالتالي يقلل من انكشاف السوق المحلية للتطورات والصدمات الخارجية ومن اعتماد هذا السوق على إسرائيل. اضافة إلى ان ذلك، فان هذا الاجراء سيدعم الامن الغذائي في فلسطين.

• على المستوى السياسي، سيدعم هذا الاجراء جهود السلطة في تثبيت المزارعين في ارضهم وحمايتهم من التهويد والاستيطان من خلالهم تمكينهم اقتصادياً.

الخلاصة: ان تحليل الكلفة والمنفعة لاعادة احياء إسترداد ضريبة القيمة المضافة لمربي الثروة الحيوانية تُشير إلى ان هكذا قرار يعود بصافي فائدة مالية واقتصادية، حيث ان كلفته على خزينة السلطة ستكون اقل من المنافع المترتبة عليه للمزارعين انفسهم وعلى الإقتصاد الوطني برتمه.



6. التوصيات



بناء على نتائج تحليل التكلفة والمنفعة لقرار الغاء حق إسترداد ضريبة القيمة المضافة في عام 2011 من قبل مزارعي الثروة الحيوانية، يمكننا ان نوصي بما يلي:

الخيار الأول: اعادة احياء حق إسترداد ضريبة القيمة المضافة على مشتريات مستلزمات الإنتاج الحيواني واعادة العمل بالضريبة الصفرية كما كان الامر قبل عام 2011. وهذا موقف وزارة الزراعة ولا يزال عالقا بانتظار موافقة وزارة المالية عليه للمصادقة عليه من مجلس الوزراء. ويمكن ان تقوم وزارة المالية بارجاع ما نسبته 70% من ضريبة القيمة المضافة المستحقة للمزارعين وتحويل المبلغ الباقي مباشرة لصندوق التأمينات ودرء المخاطر.

وحتى تتحقق العدالة الضريبية ويستفيد من هذه الارجاعات جميع المزارعين المستحقين لها وليس فقط الكبار منهم، فاننا نوصي باتخاذ الإجراءات الادارية والفنية التالية:

- وضع تعريف واضح ومحدد للمزارع المشتغل في قطاع الثروة الحيوانية والذي يحق له الاستفادة من هذه الارجاعات.
- وضع الية فنية ملائمة لضمان ان الارجاعات الضريبية تنعكس في اسعار البيع النهائية للمستهلكين. ويمكن ان يتم ذلك بالتعاون مع اتحاد المزارعين ووزارة الزراعة وجمعية المستهلك.
- تطبيق نظام الفوترة الشامل من قبل المزارعين والزامهم بمسك سجلات محاسبية حسب الاصول وتعيين محاسب مرخص يتولى متابعة ملفاتهم الضريبية مع دوائر الضريبة المختصة.
- تنظيم عملية الاسترداد الضريبي باستخدام اليات واضحة حسب احتياجات قطاعاته وضمن جداول زمنية ثابتة لتشجيع المزارع الفلسطيني على المبادرة الذاتية بفتح الملف الضريبي وتسليم الفواتير.

الخيار الثاني: استمرار العمل بقرار الغاء حق الإسترداد الضريبي، على ان تقوم وزارة المالية بتخصيص كامل مبلغ ضرائب القيمة المضافة المتحصلة من مربي الثروة الحيوانية في الموازنة العامة لدعم هذا القطاع وفق شروط وإجراءات مقرة سلفاً ومنصفة لجميع المزارعين وضمن جداول زمنية واضحة وملزمة لوزارة المالية لتتمكن وزارة الزراعة والصناديق الرسمية والجهات ذات العلاقة من التخطيط المسبق لاستثمار هذه اليرادات النقدية في تنمية القطاع الزراعي ضمن الاهداف الوطنية.



رؤية اتحاد المزارعين الفلسطينيين حول الاسترداد الضريبي للثروة الحيوانية



قدم الدكتور نصر عبد الكريم مشكوراً شروحاً وافياً حول قطاع الثروة الحيوانية ودوره في الإقتصاد الوطني الفلسطيني، وعلى مستوى الأسر الفلسطينية العاملة به خلال هذه الدراسة. ثم قدم تحليلاً علمياً لحجم قطاع الثروة الحيوانية من مجمل القطاع الزراعي ومساهمته في الدخل وإيراداته لخزينة الدولة وتأثره بالتشريعات والقوانين المتعلقة بضريبة الدخل وضريبة القيمة المضافة، وقرن مدخلاته بما يتم تسجيله رسمياً من واردات ليظهر حجم التهرب الضريبي بهذا القطاع. وبناءً على هذا التحليل العلمي والمعمق وعلى نتائج تحليل التكلفة والمنفعة لقرار حق إسترداد ضريبة القيمة المضافة، توصل الدكتور نصر عبد الكريم إلى توصيتين رئيسيتين للجهات الرسمية ذات العلاقة وهما:

- الخيار الأول: إما إعادة إحياء حق إسترداد ضريبة القيمة المضافة على مشتريات مستلزمات الانتاج الحيواني وإعادة العمل بالضريبة الصفرية كما كان الامر قبل عام 2011.
- الخيار الثاني: الإستمرار العمل بقرار إلغاء حق الاسترداد الضريبي، على أن تقوم وزارة المالية بتخصيص كامل مبلغ ضرائب القيمة المضافة المتحصلة من مربي الثروة الحيوانية في الموازنة العامة لدعم هذا القطاع.

وبناءً على هذا التحليل العلمي للدراسة ومخرجاتها، وبناءً على تجربة الإتحاد الطويلة بهذا الملف، وتجربته المباشرة في التعامل مع المزارعين ذوي العلاقة، فإن اتحاد المزارعين الفلسطينيين يدعم ويشجع الجهات الرسمية ذات العلاقة على تبني الخيار الأول التي توصل إليها الدكتور في دراسته للأسباب التالية:

أولاً: أوضح الدكتور في الدراسة أنه لتعزيز الإستثمار وتنمية هذا القطاع الحيواني الحيوي لابد من إيجاد حوافز ضريبية وتعزيز صناديقه الخاصة بالتأمين ودرء المخاطر والإقراض كحوافز غير ضريبية. وبالتالي فإن إعادة إحياء حق إسترداد ضريبة القيمة المضافة على مشتريات مستلزمات الإنتاج الحيواني، وإعادة العمل بالضريبة الصفرية كما كان الأمر قبل عام 2011 قد يساهم في تحقيق هذا الهدف المنشود.

ثانياً: بعد الإطلاع على الإحصاءات والأرقام المذكورة في الدراسة، يتبين لنا أن حجم التهرب الضريبي بمدخلات قطاع الثروة الحيوانية كبير، وهذا ينعكس سلباً على حجم التحصلات من ضريبة الدخل لتجار المدخلات وهم الأقوى مالياً والأقدر على إدارة ملفات ضريبية بشكل قانوني. وبالمقابل، لم تتجاوز نسب التحصيل من القيمة المضافة في قطاع الثروة الحيوانية 1% من مجمل التحصلات، وبالتالي هي هامشية. إعادة إحياء الإسترداد الضريبي لهذا القطاع ضمن أنظمة واضحة سيساهم في كشف المتهربين من تجار مدخلات القطاع الحيواني وأرباحهم، وبالتالي زيادة حجم التحصيل من ضريبة الدخل مقابل إعادة القيمة المضافة إلى المزارعين في المدى المتوسط.



ثالثاً: إعادة العمل بالإسترداد الضريبي لقطاع الثروة الحيوانية أسوة بالقطاع الزراعي، سيساهم في تنظيم القطاع الزراعي وفوترته بشكل منظم في المدى الطويل وهو أحد أهداف وزارة المالية والحكومة الفلسطينية.

رابعاً: توفير أموال في صندوق درء المخاطر والتأمين الزراعي وصندوق الاقراض الزراعي سيساهم في تنمية القطاع الزراعي ومدخلاته وهوامش أرباحه ومساهمته في الاقتصاد الوطني عدا عن زيادة عدد العاملين به بشكل مباشر وغير مباشر. كما أنه سيوفر أموال تخصص حالياً من ميزانية الحكومة الفلسطينية، مثل تعويضات الكوارث الطبيعية، والتي تعاني من عجز مالي. توفير هذه المبالغ لن يتأتى بدون إحياء حق الإسترداد الضريبي لقطاع الثروة الحيوانية أسوة بالقطاع الزراعي.

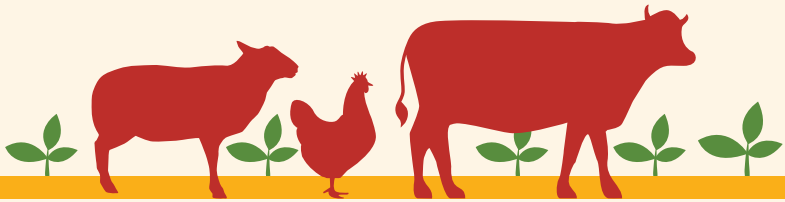
خامساً: عملية ضبط الأسواق ومدخلات القطاع الزراعي ضمان نظام فويرة وسياسية ضريبية تربط المزارع بوزارتي المالية والزراعة من خلال برنامج الإسترداد الضريبي، مما سيساهم في تعزيز معرفة تفاصيل هذا القطاع وإثراء قاعدة البيانات حوله وحول مدخلاته ودوراتهم، وبالتالي سيجعل قاعدة المعلومات هذه أساس حقيقي لإستثمارات مستقبلية مرتبطة بمدخلات القطاع. إن معرفة حجم المدخلات المستوردة مقابل المنتجة محلياً ودوراتها التسويقية وأماكن تركيز عمليات بيعها يمكن إستخدامها مستقبلاً في إنشاء إستثمارات محلية او عامة لتوفير هذه المدخلات وبالتالي تحسن في الإقتصاد وفرص العمل والحماية الضريبية.

سادساً: توفير برنامج للإسترداد الضريبي والفاتورة الصفرية للقطاع الزراعي سيحسن من سعر المنتج النهائي، وبالتالي سيعزز قدرة المزارع على منافسة المنتجات المستوردة، خاصة من دولة الاحتلال. تعزيز قدرة المزارعين على التسويق وزيادة هوامش أرباحهم، سيؤدي إلى تعزيز الدورة الإقتصادية لهذه الشريحة المهمة في المجتمع الفلسطيني، مثل تعزيز الإستهلاك المحلي وخفض لبعض مؤشرات التضخم المحلية ذات العلاقة، وهذا من أهداف الحكومة الفلسطينية عدا أنه سيعزز الجباية من قطاعات أخرى وهذا هدف آخر للحكومة.

سابعاً: برنامج الإسترداد الضريبي للقطاع الزراعي في حال تم تنظيمه بشكل عادل وواضح سيعزز الشراكة بين القطاعين العام وقطاع المزارعين لصالح برامج وطنية ورؤية مشتركة لهذا القطاع وهو أحد أهداف الحكومة الفلسطينية.

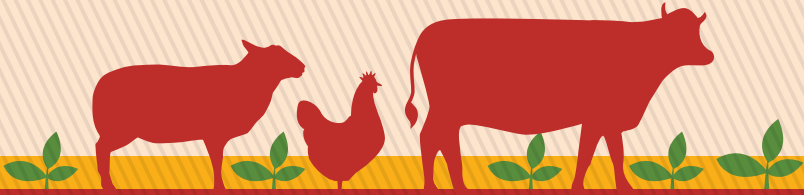
ثامناً: أخيراً، تنفيذ برنامج الإسترداد الضريبي وتمويل الصناديق ذات العلاقة سيساعد في حماية المزارعين الفلسطينيين من مختلف المخاطر التي تتسبب في هجران المزارع لأرضه وتقلل المخاطر في هذا القطاع وبالتالي تعزز صموده في وجه الاحتلال، وهذا هدف وطني بإمتياز وهدف للحكومة ووزارتها المختلفة.





تمت طباعة هذا الدليل ضمن مشروع التطوير العادل للإنتاج الزراعي وانظمة السوق في الأراضي الفلسطينية المحتلة المنفذ من قبل مؤسسة أوكسفام والممول من قبل الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي (سيدا)

تم إصدار هذا الدليل بمساعدة مؤسسة أوكسفام. إن محتويات هذا الكتيب هي مسؤولية اتحاد المزارعين الفلسطينيين ولا تعكس بالضرورة آراء مؤسسة أوكسفام والوكالة السويدية



اتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين
The Palestinian Farmers Union (PFU)