



المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي والديمقراطية - مفتاح

ورقة بحثية حول:

## **” مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة المقترح ”**

فيما يتعلق بعمل المؤسسات الأهلية ومنظور العدالة الاجتماعية

إعداد:

**مؤيد عفانة**

كانون ثاني 2022

## مقدمة

يتألف النظام الضريبي الفلسطيني من نوعين من الضرائب: الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة، حيث تشمل الضرائب المباشرة كل من ضريبة الدخل (ضريبة الدخل الشخصي، ضريبة الدخل للشركات) وضريبة الأملاك، في هذا السياق، يقع العبء الضريبي دوماً على شخص أو كيان معين، ولا يمكن تحويله من قبل دافع الضريبة لأي شخص آخر.

في حين أن الضرائب غير المباشرة يتم فرضها على الاستهلاك، والإنتاج والأنشطة التجارية مثل: **ضريبة القيمة المضافة**، ضريبة المشتريات/الإنتاج، ضريبة المحروقات، رسوم الجمارك والمكوس، وهي ضرائب يتحمل المستهلك النهائي التكاليف الإجمالية لها<sup>1</sup>.

ومن الجدير ذكره أن الضرائب غير المباشرة عادةً تخضع للأوامر العسكرية الإسرائيلية والاتفاقيات المبرمة مع إسرائيل، مثل بروتوكول باريس الاقتصادي، والذي عمل على التضيق من قدرة السلطة الفلسطينية على تحديد معدلات الضرائب غير المباشرة بحرية، بما فيها ضريبة القيمة المضافة.

**ضريبة القيمة المضافة (Value Added Tax)** هي ضريبة غير مباشرة على الاستهلاك، تفرض على السلع والخدمات التي يتم توريدها في كل مرحلة من مراحل سلسلة التوريد. المستهلك النهائي هو من يتحمل تكلفة هذه الضريبة. تقوم الأعمال والشركات المسجلة في الضريبة باحتسابها وتحصيلها لصالح الحكومة.

وكان أول من عمل بهذا النظام، فرنسا، حيث فرضت ضريبة سميت بالضريبة على المدفوعات في عام 1917، وقد كانت آنذاك قد فرضت فقط على مبيعات التجزئة وليست الجملة أما جبايتها فكانت تتم بواسطة إدارة تسجيل وتدفع على شكل طابع مالي، حيث تصيب الضريبة هنا المنتج أو السلعة عند انتقالها من يد إلى يد، وكانت الرسوم تفرض على المنتج ولمرة واحدة فقط، وذلك من خلال نسبة مئوية من السعر الإجمالي أو من خلال مبلغ ثابت أو من كليهما، وبعد ذلك تم التعديل على نظام ضريبة القيمة المضافة، بحيث تتم في كافة مراحل سلسلة التوريد وليس لمرة واحدة.

<sup>1</sup> مؤشر العدالة الضريبية، من إصدارات مؤسسة مفتاح 2018.

## السياق التاريخي لتطبيق ضريبة القيمة المضافة في فلسطين،

منذ قيام إسرائيل باحتلال الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس عام 1967م، عملت على تطبيق الأنظمة الضريبية القائمة، ومنها قانون الرسوم على المنتجات المحلية الأردني رقم 16 لسنة 1963، وقامت بتعديله في تموز عام 1976 في ذلك استناداً إلى الأمر العسكري رقم 658 المتعلق بالرسوم على المنتجات المحلية<sup>2</sup>. وهذا التعديل قد شكل إجراءً ماليًا واقتصاديًا جديدًا بحيث أصبح يستوفى من المكلفين في الضفة الغربية ضريبة على القيمة المضافة إضافة إلى ضريبة الدخل مما فرض وسيلة قمعية جديدة ضد الشعب الفلسطيني، وذلك لان ما يجنى من ضرائب آنذاك كان يدخل لحساب سلطة الاحتلال الاسرائيلية<sup>3</sup>.

وبقيت هذه القوانين والأوامر العسكرية سارية حتى اتفاقية أوسلو عام 1993، ومن ثم تبعها الاتفاق الاقتصادي في باريس في سنة 1994م "بروتوكول باريس الاقتصادي"، وبتوقيع هذا الاتفاق اكتسب هذا النظام الشرعية للتطبيق في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية مع إعطاء بعض الصلاحيات لتعديل القيمة المضافة، إضافة الى مجموعة من القيود وتثبيت بعض القوائم المشتركة بين الطرفين، ومثال ذلك البند السابع من البروتوكول والذي نص على "ستقوم السلطة الفلسطينية بجباية ضريبة القيمة المضافة (VAT) بنسبة واحدة على كل البضائع والخدمات المنتجة محلياً والواردات التي يقوم بها الفلسطينيون سواء وردت في القوائم الثلاث المذكورة أعلاه أم لا، كما بالإمكان تثبيتها عند مستوى 15 إلى 16%<sup>4</sup> أي البروتوكول أعطى مجالاً لتعديل النسبة 2% فقط، حيث كانت نسبة الضريبة في إسرائيل 17%.

وتستطيع السلطة الفلسطينية تعديل الضرائب المباشرة وهذا ما حدث بالنسبة لقانون ضريبة الدخل الفلسطيني والذي تم إقراره من قبل السلطة الفلسطينية في العام 2004<sup>5</sup>، ليحل محل القانون الأردني رقم 25 لسنة 1964 والذي كان مطبقاً في الضفة الغربية 1964، وقانون ضريبة الدخل المصري والذي كان مطبقاً في قطاع غزة والذي يحمل الرقم 13 لسنة 1947، ومن ثم قامت السلطة الفلسطينية بتعديل قانون ضريبة الدخل عدة مرات في الأعوام (2008<sup>6</sup>، 2011<sup>7</sup>، 2014<sup>8</sup>، 2015<sup>9</sup>، 2016<sup>10</sup>).

<sup>2</sup> أمر عسكري رقم 658، بشأن تعديل قانون الرسوم الجمركية والمكوس على المنتجات المحلية.

<sup>3</sup> علاونة، عاطف: شرعية الضرائب في الأراضي الفلسطينية المحتلة مؤسسة الجيل للطباعة والنشر، رام الله. 1992، ص 20

<sup>4</sup> بروتوكول باريس الاقتصادي، البند رقم (7)

<sup>5</sup> قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004.

<sup>6</sup> قرار بقانون رقم (2) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م.

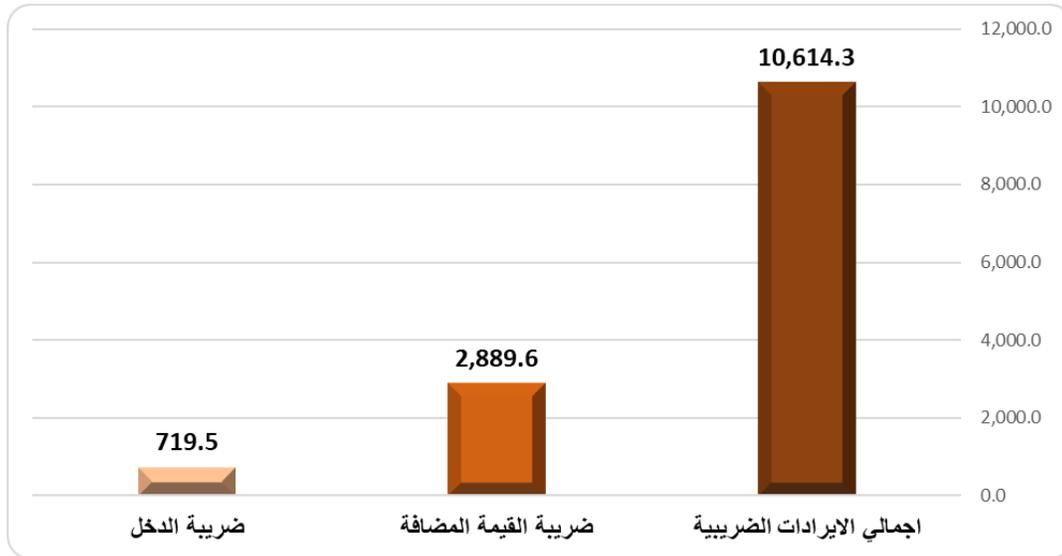
<sup>7</sup> قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل.

أما ضريبة القيمة المضافة فلا يمكن إلغاؤها لأنها أساس التبادل التجاري بين السلطة الفلسطينية وإسرائيل. ونسبتها مرتبطة مع الجانب الإسرائيلي بمرونة 2%، وبقيت النسبة المطبقة على الضريبة المضافة هي 17% حتى تم تعديلها لتصبح نسبة ضريبة القيمة المضافة 16%، من قبل مجلس الوزراء الفلسطيني بتاريخ 2005<sup>11</sup>. وبعد عدة تعديلات، حالياً تعتمد السلطة الفلسطينية نسبة ضريبة القيمة المضافة 16%، على الرغم من كونها في إسرائيل 17%.

### مساهمة ضريبة القيمة المضافة من إجمالي الإيرادات الضريبية في فلسطين،

تبعاً لتقرير الانفاق الفعلي للموازنة العامة في فلسطين في العام 2020، فقد بلغت إجمالي الإيرادات الضريبية في فلسطين (10,614.3) مليون شيكل<sup>12</sup>، ان كان من خلال الإيرادات الضريبية المحلية أو عبر المقاصة، بلغت مساهمة ضريبة القيمة المضافة منها (2,889.6) مليون شيكل<sup>13</sup>، أي ما نسبته (27.2%) من إجمالي الإيرادات الضريبية وجاءت بالمركز الثاني بعد الجمارك، في حين كانت مساهمة ضريبة الدخل فقط (719.5) مليون شيكل، أي ما نسبته (6.8%) من إجمالي الإيرادات الضريبية.

شكل مقارن لمبنى ضريبة القيمة المضافة وضريبة الدخل من إجمالي الإيرادات الضريبية في فلسطين 2020، بالمليون شيكل



<sup>8</sup> قرار بقانون رقم (4) لسنة 2014م، بشأن تعديل القرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل.

<sup>9</sup> قرار بقانون رقم (5) لسنة 2015م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م

<sup>10</sup> قرار بقانون رقم (14) لسنة 2016م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م وتعديلاته

<sup>11</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (151) لسنة 2005م بتخفيض نسبة ضريبة القيمة المضافة.

<sup>12</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2020، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2021/2/14، جدول رقم (1).

<sup>13</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2020، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2021/2/14، جدول رقم (4)

أما اجمالي الضرائب غير المباشرة مجتمعة في فلسطين، فقد بلغ (9,879.9) مليون شيكل<sup>14</sup>، أي حوالي (93%) من اجمالي الإيرادات الضريبية في فلسطين في العام 2020.

وفي ضوء العرض السابق يلاحظ ان الضرائب غير المباشرة تشكل الغالبية العظمى من الإيرادات الضريبية في فلسطين، وهي ضرائب يتحملها المستهلك أو المستخدم النهائي، وهي تتنافى ومبدأ العدالة الضريبية.

أما ضريبة القيمة المضافة فهي ضريبة عمياء، تفرض في كل مرحلة من مراحل الإنتاج، وعلى مراحل انتقال السلعة وانتقال ملكيتها من خلال المنتج، وتاجر الجملة وتاجر التجزئة، والمستهلك هو من يتحملها في النهاية، وبالتالي فضريبة القيمة المضافة هي ضريبة متتالية تفرض على كل مرحلة تمر فيها السلعة أو الخدمة، وكذلك نسبتها واحدة وثابتة على كل الأصناف ولا يوجد تمييز بين تلك السلعة الضرورية أو السلعة الكمالية بالمطلق، فكل سلعة تخضع للضريبة المضافة بذات النسبة.

ومقارنة مع دول أخرى، يختلف نظام ضريبة القيمة المضافة المطبق لدى السلطة الفلسطينية ولدى إسرائيل عن قوانين وأنظمة الدول الأخرى، حيث تم اعتماد نسبة ضريبة واحدة لجميع السلع والخدمات، وذلك اعتمادًا على ان تكون الجباية أكثر فعالية وأكثر تطبيقًا، في حين انها في الدول الأخرى تتباين نسبتها تبعًا للسلعة/الخدمة.

ونظام ضريبة "القيمة المضافة" المطبق في فلسطين، لا يلبي مبادئ العدالة الضريبية فهو لا يفرق بين غني ولا فقير، ولا يوجد تمييز بين السلع/الخدمات، وهي حاليا في فلسطين بنسبة ثابتة (16%).

<sup>14</sup> تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2020، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2021/2/14، جدول رقم (4)

## مسودة قانون ضريبة القيمة المضافة

أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية مسودة مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة، لأول مرة في فلسطين، عوضاً عن القانون رقم 16 لسنة 1963 الذي يقضي بفرض الرسوم على المنتجات المحلية وقانون الجمارك وقانون توحيد الضرائب رقم 25 لسنة 1966، بالإضافة إلى الأوامر العسكرية الصادرة بالخصوص.

تم إصدار عدة نسخ من مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة على مدار العام 2021، ولكن لم يتم ترقيم أو ترميز مشاريع القانون المختلفة، مما خلق ارتباكاً في متابعة ومواكبة التعديلات على مشاريع القوانين، وفي هذه الورقة سيتم مناقشة النسخة المعدلة من مشروع القانون لغاية نهاية العام 2021، مع ملاحظة أن عدم ترقيم المشاريع يخلق خلطاً، يمكن أن يؤدي إلى إشكالات مستقبلية.

في الورقة البحثية هذه سيتم نقاش مشروع القانون فيما يتعلق بالمؤسسات الأهلية ومنظور العدالة الاجتماعية، وليس تحليلاً شاملاً للقانون بأبعاده القانونية، والاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

وعلى الرغم من أهمية إقرار قانون فلسطيني لضريبة القيمة المضافة، كونه يجب أن يسهم في عملية التنمية، وتلبية متطلبات العدالة الاجتماعية، إلا أن مشروع القانون المقترح "رغم تعديلاته" إلا أنه لا يتناغم ومفهوم العدالة الضريبية، ولا يلبي متطلبات العدالة الاجتماعية، فهو ما زال يركز على عمليات الجباية لزيادة الإيرادات الضريبية بشكل رئيس، ويعمل على تقييد عمل المؤسسات الأهلية، والتحكم بها، إضافة إلى اشتماله على مواد فضفاضة وعامة، ويمكن تأويلها أو تفسيرها بأشكال عدّة، كذلك فإن مشروع القانون يحيل العديد من القضايا الهامة إلى تنسيب الوزير وموافقة مجلس الوزراء، ولا يوجد بها تحديد واضح، وخاصة تعديل نسبة الضريبة و/أو فرض نسب متفاوتة من الضريبة، وهذه قضايا هامة جداً، ويجب تحديدها نظراً لأهميتها في إنفاذ العدالة الاجتماعية. وفيما يلي أهم النقاط التي تعيق عملية التنمية المجتمعية، وتعمق فجوة العدالة الاجتماعية، وتؤثر سلباً على عمل المؤسسات الأهلية والجمعيات الخيرية، واستدامتها.

## أولاً: القيود والتحكم في التبرعات والدعم للمؤسسات الأهلية

نصت المادة رقم (10) من مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة: حكم التبرعات والدعم (المقبوضات) على: تعتبر التبرعات والدعم والمساعدة وما شابه ذلك من مقبوضات

1. التي حصل عليها المشتغل خاضعة للضريبة، وتعتبر جزء من صفقاته ويجب على المشتغل

إصدار فاتورة ضريبية عن هذه المقبوضات.

2. تعتبر المقبوضات التي حصلت عليها المؤسسات غير الهادفة للربح غير خاضعة للضريبة

وبعد موافقة مجلس الوزراء في الحصول على المقبوضات.

3. تعتبر المقبوضات التي حصل عليها المشتغل مباشرة من ميزانية الدولة لدعم قطاعات معينة

غير خاضعة للضريبة وفقاً للقطاعات التي يحددها مجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير.

الأمر الذي يعني فرض قيود على التبرعات والدعم للمؤسسات الأهلية والجمعيات الخيرية، والتحكم بها من خلال موافقة مجلس الوزراء في الحصول على المقبوضات، وهو نص فضفاض يقيد، ويمكن أن يحجب، الدعم أو يمنعه عن مؤسسات أهلية، خاصة وأن من سيقوم بالموافقة على الدعم هو السلطة التنفيذية، وهو بند يجب أن لا يكون في هذا القانون، خاصة وأنه يوجد قانون معتمد ومقر من المجلس التشريعي خاص بتنظيم عمل المؤسسات الأهلية، وهو قانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. فعلى الرغم من أن مشروع القانون اعتبر أن التبرعات التي حصلت عليها المؤسسات غير الهادفة للربح غير خاضعة لضريبة القيمة المضافة، إلا أن اشتراط موافقة مجلس الوزراء عليها هو توظيف مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة في غير موضعه، ويمكن من أجل الالتفاف لإنفاذ التعديل السابق على قانون الجمعيات الخيرية والذي تم رفضه من المؤسسات الأهلية، وتم تجميده من قبل الحكومة في العام الماضي (2021).

حيث سيمس هذا الشرط الوارد في مشروع القانون بحرية عمل المؤسسات الأهلية، وسيعمل على التحكم برسالة وأهداف المؤسسات الأهلية ويقيد استقلاليتها، الأمر الذي يتعارض والقانون الأساسي الفلسطيني، وقانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، سيما المواد رقم (1) و (9)، والمادة رقم (32) والتي تنص على (بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون يحق للجمعيات والهيئات تلقي مساعدات غير مشروطة لخدمة عملها)<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> قانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، المادة رقم (32)

## ثانيا: مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة واستدامة دعم وعمل المؤسسات الأهلية

- ان اشتراط الحصول على دعم وتبرعات للمؤسسات الاهلية، بموافقة مجلس الوزراء، كما نصت المادة رقم (10) من مشروع القانون، يهدد استدامة دعم وعمل المؤسسات الأهلية، حيث من الممكن فقدان تلك المؤسسات لدعمها لأسباب متعلقة بإحجام المانحين عن اخضاع دعمهم وتبرعاتهم لتحكم السلطة التنفيذية، ومن جهة أخرى، يمكن ان ترفض السلطة التنفيذية الموافقة على الدعم والتبرعات لأسباب متعددة، الأمر الذي سيهدد استدامة عمل المؤسسات الأهلية.

في ظل العرض السابق، فان مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة، سيهدد استدامة وعمل المؤسسات الأهلية، الأمر الذي يهدد بقاء المؤسسات الاهلية، وانفاذ رسالتها وأهدافها، وتأدية خدماتها، الامر الذي سينعكس سلبا على التنمية المجتمعية، وعلى الخدمات التي توفرها تلك المؤسسات للفئات المهمشة في المجتمع.

## ثالثا: مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة والعدالة الاجتماعية

ان مسودة القانون بصيغتها الحالية، ورغم تعديلها أكثر من مرة، ما زالت تتنافى ومبادئ العدالة الضريبية، وتتنافى وفلسفة الضريبة كأداة لإعادة توزيع الثروات بما يكفل العدالة الاجتماعية.

- نصت المادة "المعدلة" رقم (2) من مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة على:

1. تفرض ضريبة قيمة مضافة بنسبة 16% على الصفقات التي تتم في الدولة وعلى استيراد البضائع بنسبة موحدة من ثمن الصفقة أو البضاعة.
2. يجوز لمجلس الوزراء تعديل نسبة الضريبة و/أو فرض نسب متفاوتة بناءً على تنسيب الوزير.
3. يجوز لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير فرض الضريبة بمبلغ محدد على النشاط الذي يراه مناسباً، ويستثنى من ذلك المهن الحرة.

وهذا يعني ان مشروع القانون ما زال لا يميز بين مجموعات السلع والخدمات تبعاً لحاجة وظروف معيشة المستهلكين الاقتصادية والاجتماعية، أو إن كانت السلع أساسية أو كمالية، ضرورية أو ترفيه، ولا تفرق بين غني ولا فقير، وتعزز من كونها ضريبة عمياء، تمس كافة الفئات المجتمعية بذات النسبة، ويخضع كافة السلع لذات النسبة، الأمر الذي يتنافى ومبادئ العدالة الاجتماعية، وسيثقل كاهل الفئات الفقيرة والمهمشة، حيث تم تحديد نسبة ضريبة القيمة المضافة بـ 16%، ونسبة موحدة.

وعلى الرغم من وجود نص "معدل" يجيز لمجلس الوزراء تعديل نسبة الضريبة و/أو فرض نسب متفاوتة بناءً على تنسيب الوزير، إلا ان هذا النص فضفاض ولا يحمل أي صيغة الالتزام بفرض نسبة ضريبة اقل على السلع أو الخدمات الأساسية المقدمة للمواطنين، وهذه قضية اساسية يجب معالجتها من اجل إنفاذ العدالة الضريبية، ويجب ان يتضمن مشروع القانون تصنيف تصاعدي لنسبة الضريبة تبعا للسلع/الخدمات، ومن خلال منهجية علمية، تراعي الاستجابة للفئات الفقيرة والمهمشة، كما هو الحال في العديد من دول العالم. وإن إبقاء هذا النص فضفاض، يعني إمكانية عدم التنفيذ، خاصة وأنه يمكن أن يتعارض وبرتوكول باريس الاقتصادي.

#### رابعا: فرض ضريبة القيمة المضافة على المؤسسات الأهلية

- عرفت مسودة القانون (المكلف) بأنه: مشغل أو مؤسسة مالية أو مؤسسة غير ربحية.
- عرفت مسودة القانون "المؤسسة غير الربحية" بأنها: المؤسسة التي تمارس أنشطة غير هادفة للربح باستثناء مؤسسات الدولة، والهيئات المحلية والهيئات الدينية.

وتبعاً لما تقدم، فإن القانون شمل عمليا المؤسسات الأهلية والجمعيات الخيرية في وصف "المكلف"، وبالتالي ستخضع تلك الجمعيات الخيرية الى مواد القانون، وضريبة القيمة المضافة.

- نصت المادة رقم (4) من مسودة القانون (الضريبة على المؤسسات غير الهادفة للربح)
  1. تعفى جميع أعمال وأنشطة المؤسسات غير الهادفة للربح من الضريبة.

- تفرض الضريبة على المؤسسات غير الهادفة للربح وفقا لأحكام المادة (2) من هذا القرار بقانون على أي أعمال أو أنشطة تنافس فيها القطاع الخاص.

كما نصت المادة رقم (17/د) من مسودة القانون (الملزم بدفع الضريبة)، تكون مسؤولية دفع الضريبة وتوريدها لصالح الخزينة العامة وفق الآتي:

د. نشاط مؤسسة غير ربحية أو مؤسسة مالية: المؤسسة نفسها.

في ضوء العرض السابق فإن مسودة القانون نصت على فرض ضريبة قيمة مضافة على نشاط المؤسسات غير الربحية أي أعمال أو أنشطة تنافس فيها القطاع الخاص، وهذا نص فضفاض يمكن ان يشمل عدد كبير من المؤسسات الأهلية، فمثلا الجمعية الخيرية التي تقدم خدمات للأشخاص من ذوي الاعاقة، يمكن ان يشملها القانون بدفع ضريبة قيمة مضافة، وكذا الامر بالنسبة لجمعيات نسائية لديها أنشطة وبرامج موجودة في القطاع الخاص، أو مؤسسة أهلية لديها قاعة أو أماكن مبيت وغيرها. وهذا يعني ان هناك ضريبتين ستتحملها المؤسسات غير الربحية التي لها أنشطة أو أعمال تنافس القطاع الخاص، وهي ضريبة الدخل للعاملين والمتعاقدين معها، إضافة الى ضريبة القيمة المضافة، الأمر الذي يعني أن تراكم تلك الضرائب يمكن أن يصل مبالغ مالية مرتفعة، وإن تم اعتماد نسبة ضريبة القيمة المضافة كما هي على السلع، فإن إجمالي الضريبة سيصل من 21% - 26%. الأمر الذي سيسبب بتكاليف إضافية كبيرة لتلك الجمعيات، أو سيتم ترحيل الضريبة على الفئات المستفيدة، وهي بالعادة من الفئات المهمشة، مما سيزيد من الأعباء على تلك الفئات، وسيخلف فجوة إضافية في منظومة العدالة الاجتماعية. خاصة وأن جزء من تلك الخدمات لا توفره المؤسسات الحكومية بشكل شمولي.

**خامسا: مشروع القانون والقيود الإدارية على عمل المؤسسات الأهلية، وصلاحيات دوائر ضريبة القيمة المضافة**

نصت المادة رقم (58) الالزام بالتسجيل على:

أ. مشغل، مؤسسة غير ربحية، مؤسسة مالية، ملزمون بالتسجيل بالموعد والطرق والنماذج المحددة.

ب. الشخص الذي أثبت للمدير انه يقيم عمل يستطيع أن يسجل كمشتغل ويكون حكمه من تاريخ تسجيله كحكم المشتغل.

ت. يستطيع المدير رفض تسجيل شخص كمشتغل أو مؤسسة غير ربحية أو مؤسسة مالية إذا كان لديه أسباب مقنعة للشك بأنه سوف يقوم بنشاط أو عمل غير قانوني.

ث. يجوز للمدير ان يطلب اية ضمانات يراها مناسبة من الشخص الذي طلب تسجيله كمشتغل أو كمؤسسة غير ربحية أو مؤسسة مالية وفق الحالة كشرط لتسجيله.

وتبعا للنص أعلاه، فان مشروع القانون أعطى صلاحيات واسعة لمدير دائرة ضريبة القيمة المضافة، لدرجة رفض تسجيل مؤسسة ربحية، إذا كان عنده أسباب مقنعة للشك بأنه سوف يقوم بنشاط أو عمل غير قانوني، علما أنه يوجد قانون ناظم لعمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ويحدد جهات الاختصاص. الأمر الذي يقيد من عمل المؤسسات الاهلية، وبمنح مديري دوائر ضريبة القيمة المضافة صلاحيات وسلطات واسعة، لا تتناغم ومبادئ الحوكمة.

## الاستنتاجات

- إن مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة ما زال فضاء، وبه صلاحيات واسعة للسلطة التنفيذية، ويتجه بشكل رئيس نحو تعظيم الجباية على حساب العدالة الضريبية.
- مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة يقيد عمل المؤسسات الاهلية، ويتحكم بها من خلال فرض قيود على التبرعات والدعم للمؤسسات الاهلية والجمعيات الخيرية، والتحكم بها من خلال موافقة مجلس الوزراء في الحصول على المقبوضات، وهو نص فضفاض يقيد ويمكن ان يحجب الدعم أو يمنعه عن مؤسسات أهلية، وهو بند يجب أن لا يكون في هذا القانون، ويتعارض مع القانون الأساسي، وقانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.
- مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة، سيهدد استدامة عدم وعمل المؤسسات الأهلية، الأمر الذي يهدد بقاء المؤسسات الاهلية، وانفاذ رسالتها وأهدافها، وتأدية خدماتها، الامر الذي سينعكس سلبا على التنمية المجتمعية، وعلى الخدمات التي توفرها تلك المؤسسات للفئات المهمشة في المجتمع.
- مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة غير مستجيب لمفهوم العدالة الضريبية والعدالة الاجتماعية، كونه اعتمد نسبة ضريبة ثابتة على كل السلع بمعزل عن طبيعتها، ولا يراعي الفوارق بين الطبقات المختلفة ويحملها ذات العبء المالي، عدا عن أن هذا القانون يزيد العبء المالي على المواطنين، كون ضريبة القيمة المضافة ستحمل في نهاية المطاف على المواطن.

- وعلى الرغم من وجود نص "معدل" يجيز لمجلس الوزراء تعديل نسبة الضريبة و/أو فرض نسب متفاوتة بناءً على تنسيب الوزير، إلا أن هذا النص فضفاض ولا يحمل أي صيغة الالتزام بفرض نسبة ضريبة أقل على السلع أو الخدمات الأساسية المقدمة للمواطنين.

- مسودة القانون نصت على فرض ضريبة قيمة مضافة على نشاط المؤسسات غير الربحية أي أعمال أو أنشطة تنافس فيها القطاع الخاص، وهذا نص فضفاض يمكن أن يشمل عدد كبير من المؤسسات الأهلية، وهذا يعني أن هناك ضريبتين ستتحملها المؤسسات غير الربحية التي لها أنشطة أو أعمال تنافس القطاع الخاص، وهي ضريبة الدخل للعاملين والمتعاقدين معها، إضافة إلى ضريبة القيمة المضافة، الأمر الذي يعني أن تراكم تلك الضرائب يمكن أن يصل مبالغ مالية مرتفعة، الأمر الذي سيتسبب بتكاليف كبيرة لتلك الجمعيات، أو سيتم ترحيل الضريبة على الفئات المستفيدة، وهي بالعادة من الفئات المهمشة، مما سيزيد من الأعباء على تلك الفئات، وسيخلف فجوة إضافية في منظومة العدالة الاجتماعية.

- مشروع القانون أعطى صلاحيات واسعة لمدير دائرة ضريبة القيمة المضافة، لدرجة رفض تسجيل مؤسسة ربحية، علماً أنه يوجد قانون ناظم لعمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ويحدد جهات الاختصاص، الأمر الذي يقيد من عمل المؤسسات الأهلية، وبمنح مديري دوائر ضريبة القيمة المضافة صلاحيات وسلطات واسعة، لا تتناغم ومبادئ الحوكمة.

## التوصيات

- ضرورة تشكيل لجنة من المؤسسات الاهلية للتواصل مع وزارة المالية والحوار معها لنقاش مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة، وخاصة القضايا التي تمس عمل المؤسسات الاهلية، وقضايا العدالة الضريبية والاجتماعية.
- ضرورة استثناء التبرعات والدعم للمؤسسات الأهلية من شرط موافقة السلطة التنفيذية عليه، كونه سيقيد عمل المؤسسات الاهلية في فلسطين، وسيمنح السلطة التنفيذية أداة رئيسة للتحكم بعمل المؤسسات الاهلية.
- ضرورة استثناء المؤسسات الأهلية من شمولها بأحكام قانون ضريبة القيمة المضافة، وعلى كل أنشطتها، كما هو الحال في معظم دول العالم، كونها مؤسسات خدماتية غير ربحية، وجدت لخدمة المجتمع، وخاصة الفئات الأقل حظا والأكثر تهميشا.
- ضرورة أن يكون القانون مستجيب لمفهوم العدالة الضريبية والعدالة الاجتماعية، من خلال إقرار مواد في القانون تعزز من ذلك، وإلغاء أي مواد تتنافى والعدالة الضريبية والاجتماعية.
- ضرورة اعتماد تباين في نسب ضريبة القيمة المضافة على السلع والخدمات بشكل واضح في مشروع القانون، إنفاذا للعدالة الضريبية، كما هو الحال في العديد من دول العالم، بحيث تكون تلك الضريبة صفرية أو منخفضة على السلع الأساسية، ويمكن ان ترتفع تصاعديا تبعا لطبيعة السلعة أو الخدمة، وكلما كانت السلعة/ الخدمة ترفيه وكمالية ترتفع نسبة الضريبة عليها.
- ضرورة تقييد صلاحيات السلطة التنفيذية الواردة في مشروع القانون، وتحديدتها بشكل واضح انفاذا لمبادئ الحوكمة.

## المراجع والمصادر

### "حسب وردھا في الورقة البحثية"

- مسودة مشروع قانون ضريبة القيمة المضافة.
- مؤشر العدالة الضريبية، من إصدارات مؤسسة مفتاح 2018.
- أمر عسكري رقم 658، بشأن تعديل قانون الرسوم الجمركية والمكوس على المنتجات المحلية.
- علاونة، عاطف: شرعية الضرائب في الأراضي الفلسطينية المحتلة مؤسسة الجيل للطباعة والنشر، رام الله. 1992، ص 20
- بروتوكول باريس الاقتصادي، البند رقم (7)
- قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004 وتعديلاته.
- قرار بقانون رقم (2) لسنة 2008م بشأن تعديل قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004م.
- قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل، وتعديلاته.
- قرار بقانون رقم (14) لسنة 2016م بشأن تعديل قرار بقانون ضريبة الدخل رقم (8) لسنة 2011م وتعديلاته
- قرار مجلس الوزراء رقم (151) لسنة 2005م بتخفيض نسبة ضريبة القيمة المضافة.
- تقرير الانفاق الفعلي التراكمي لشهر كانون أول 2020، الصادر عن وزارة المالية بتاريخ: 2021/2/14.
- قانون رقم (1) لسنة 2000م بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، المادة رقم (32).