مركز رؤية للتنمية السياسية

دور السياسات الاقتصادية الحكومية في تحفيز القطاع التعاوني في فلسطين

إعداد:

سماح جاد مخلوف

تحرير:

رغد عزام

محمد الأسدي

تاريخ النشر:2023/5

جميع الحقوق محفوظة ©

يسعى مركز رؤية للتنمية السياسية إلى أن يكون مرجعية مختصة في قضايا التنمية السياسية وصناعة القرار، ومساهماً في تعزيز قيم الديمقراطية والتعددية والاعتدال والتسامح، بالإضافة إلى تنمية القدرات والإمكانيات السياسية لدى الأفراد والجماعات والأحزاب في المنطقة، بما يخدم بناء مجتمعات ودول مدنية وديمقراطية قائمة على مبادئ حق تقرير المصير والحرية، ونبذ العنف والتطرف، والمساهمة في إنجاز الشعوب لحقوقها السياسية والمدنية، لاسيما الشعب الفلسطيني.

يهدف المركز إلى مساعدة الكفاءات العلمية والبحثية في مجال العلوم الإنسانية على تطوير مهاراتها وتنميتها، وتوفير الدعم السياسي والأكاديمي للفلسطينيين، ورعاية الطاقات الثقافية، كما يسعى إلى تنمية المهارات السياسية لدى الشباب، وفهم قضايا المجتمع المدني، وتمكين المرأة من خلال أدوات البحث العلمي في الحقول الاجتماعية والإنسانية والسياسية.

مقدمة:

تعتبر الحركة التعاونية الفلسطينية، من أهم وأقدم الحركات التعاونية في الوطن العربي، فالعمل التعاوني هو جهد مشترك بين مجموعة من الأفراد الذين توحدوا معاً من أجل تحقيق احتياجات مشتركة، سواء كانت اقتصادية، أو اجتماعية، أو ثقافية، أو تنموية. ويقوم العمل التعاوني على أسس من المساعدة والتضامن في تحمل المسؤوليات، والمساواة والعدل بين أفراد أعضاء التعاونية كافة (وزارة العمل، 2013).

تهدف هذه الورقة إلى تسليط الضوء على دور السياسات الاقتصادية التي تتبعها الحكومة على الجمعيات التعاونية في فلسطين، وهل تؤدي إلى تحفيزها. وتحتوي الورقة على عدة عناوين، الأول هو: مفهوم العمل التعاوني، ودوره في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ووحدات البنيان التعاوني، وعرض مبادئ وقيم العمل التعاوني، الذي يعتبر أساس عمل التعاونيات. ويستعرض العنوان الثاني واقع العمل التعاوني في فلسطين، وفيه ملخص لأبرز بيانات القطاع التعاوني الإحصائية. وناقش المحور الثالث السياسات الاقتصادية التي اتخذتها الحكومة من تشريعات قانونية، وتسهيلات متعلقة بالجمعيات التعاونية.

تتبع الحكومة الفلسطينية مجموعة من السياسات الاقتصادية التي تعكس دعمها للقطاع الخاص، وتبني نهج السوق الحر، الأمر الذي أفضى إلى تجاهل القطاعات التنموية والإنتاجية، ولا سيما القطاع التعاوني الزراعي. وعلى ذلك، تعاني التعاونيات الزراعية خاصة، العديد من التحديات، كالمخاطر العالية، وإشكاليات التسويق، والمنافسة الشديدة من قبل منتجات الاحتلال، بالإضافة إلى سياسات الاحتلال التي تعمل على تقويض عمل الشباب الفلسطيني في القطاع الزراعي تحديداً، وذلك من خلال مهاجمة جميع المشاريع الزراعية الناجحة، والعمل على تدميرها. وتعاني التعاونيات الزراعية من ارتفاع تكاليف مدخلات الإنتاج، والمياه، وبخاصة في ظل سيطرة الاحتلال على ما يقرب من 80% من المصادر المائية في فلسطين، والمعدات، وسياسات وقوانين الضريبية، وعدم وجود سياسات كافية تحمي المنتجات المحلية. (فريق معهد مواطن، 2021).

المحور الأول: مفاهيم عامة وتعاونية

مفهوم السياسات الاقتصادية الحكومية:

ترتكز السياسات الاقتصادية لأي نظام اقتصادي على البيئة المؤسسية، التي تشمل القوانين، والتشريعات، ومدى تطبيق هذه التشريعات، وضمان استمراريتها، وثباتها، وملائمتها واتساقها مع القوانين النقدية، والتجارية، والمالية، والدولية. حيث إنها توفر بيئة مناسبة للاستثمار، وتتطلب وجود مجموعة من الشروط الاقتصادية والحكومية الملائمة لذلك (نصر الله، 2018).

مفهوم العمل التعاوني:

هو نموذج اقتصادي اجتماعي، يقوم على العمل الجماعي والتعاوني بين الأفراد (العونة)؛ يقوم على أسس واضحة وهي القانون التعاوني الصادر في الدولة، بالإضافة إلى تطبيق مبادئ وقيم التعاون، ويهدف العمل التعاوني إلى تجميع وتنظيم جهود الأفراد لتلبية احتياجاتهم

الاقتصادية مثل: (تحسين ظروفهم المعيشية، وزيادة الدخل، وتخفيض البطالة، وتقديم خدمات أفضل)، وتلبية الاحتياجات الاجتماعية مثل: (العونة، التعاون في المجتمع)، بالإضافة إلى تلبية العديد من الاحتياجات الأخرى مثل: الاستهلاكية والإنتاجية والثقافية والتعليمية والتدريبية، والتي تستهدف زيادة مستويات الرخاء والرفاه الاجتماعي والرضا النفسي للأفراد. ويساهم العمل التعاوني في بناء المجتمع والاقتصاد الفلسطيني، وله دور كبير وهام في التأثير عليه، وذلك من خلال تنظيم عمليات الإنتاج والإقراض والشراء الجماعي لتوفير مستلزمات الإنتاج، واستخدام طرق حديثة للتسويق، من أجل تحقيق منافع لا يستطيع الفرد الوصول لها بمفرده (وزارة العمل، 2012).

👨‍👨‍👧‍👧 ما هي الجمعية التعاونية؟

عرفت الجمعية التعاونية على أنها جمعية مستقلة مؤلفة من أشخاص اتّحدوا معاً طواعية؛ لتحقيق احتياجاتهم وتطلعاتهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المشتركة، عن طريق منشأة مملوكة ملكية جماعية ويشرف عليها ديمقراطياً (مكتب رئيس الوزراء، 2021).

وعُرفت أيضاً بأنها مؤسسة اقتصادية اجتماعية تؤسس من 15 عضواً على الأقل، يرتبط أعضاؤها طوعاً لتلبية احتياجاتهم وطموحاتهم المشتركة من خلال مساهماتهم الذاتية، وملكيتهم المشتركة، وإدارتهم ومراقبتهم الديمقراطية، وتمارس نشاطاتها بصفتها الاعتبارية (هيئة العمل التعاوني، 2017). وبإمكاننا تعريف الجمعية التعاونية على أنها: مؤسسة اقتصادية اجتماعية في آن واحد، وتهدف لتحقيق منفعة خدماتية، اجتماعية، اقتصادية للأعضاء، الذين اجتمعوا طواعية، وساهموا بالمال وبجهدهم الشخصي، وأية موارد أخرى، ويتم تحقيق المنفعة من خلال تنفيذ أنشطة المشروع الذي قامت عليه التعاونية، ويشارك الأعضاء بصفتهم مساهمين إما مستهلكين، أو مورّدين، أو... إلخ. ويتم ذلك بشكل تشاركي وديمقراطي في إدارة الجمعية التعاونية، بشكل يضمن المساواة والتوزيع العادل للفوائض الناتجة عن أنشطة التعاونية.

يجب الشعور بالحاجة إلى تأسيس جمعية تعاونية من قبل الأعضاء، وذلك من أجل تأدية الخدمات والمنفعة، التي لا يستطيع الفرد أن يحققها أو يصل إليها وحده.

وفي فلسطين يتكون القطاع التعاوني من جمعيات تعاونية، واتحادات قطاعية. و"القطاعات الاقتصادية الرئيسة الحالية المتواجدة في فلسطين، هي خمسة قطاعات: الزراعي، والإسكاني، والخدماتي، والحرفي، والاستهلاكي". بالإضافة إلى اتحاد عام (هيئة العمل التعاوني، 2022).

المبادئ والقيم الناظمة للجمعيات التعاونية: (الحلف التعاوني الدولي، 1995).

تقوم الجمعيات التعاونية على مبادئ وقيم تعاونية أقرها الحلف التعاوني الدولي، الذي يُعتبر أكبر منظمة تعاونية دولية، وهو أعلى تنظيم على مستوى العالم للعمل التعاوني، وتشكل هذه المبادئ والقيم جزءاً أصيلاً من هوية التعاونيات كمنشأة اجتماعية واقتصادية: (الإدارة العامة للتعاون، 2012)

- العضوية الطوعية المفتوحة لكل من ينطبق عليه شروط العضوية.
- الإدارة الديمقراطية بمعنى صوت لكل عضو.
- مشاركة اقتصادية للأعضاء، وذلك من خلال مساهمتهم في رأس المال.
- الاستقلالية والاعتماد على الذات.
- التعليم والتدريب المستمران الذي توفره الجمعية لأعضائها.
- التعاون بين التعاونيات على المستوى المحلي والإقليمي والدولي.
- الاهتمام بالمجتمع المحلي، من خلال الخدمة المجتمعية التي تقدمها الجمعيات التعاونية لمجتمعاتها.

القيم التعاونية

1. مساعدة الذات، أي أن الأعضاء في الجمعية التعاونية بعملهم المشترك يساعدون أنفسهم في تحقيق أهدافهم الاجتماعية والاقتصادية، والتي تساهم في تحسين معيشتهم في جوانبها المختلفة.
2. المسؤولية الشخصية، أي أن الجمعية التعاونية مسؤولة عن نتائج عملها.
3. الديمقراطية، أي أن الحركة التعاونية تساهم في تعزيز القيمة الديموقراطية في المجتمع والتي تشكل المشاركة والوعي في مجالات الحياة التي تخص المجتمع أساساً لها.
4. المساواة والعدالة، هو الايمان من قبل الأعضاء بأن جميع أعضاء الجمعية التعاونية متساوون في الجمعية، ولا يكون هناك أي تمييز يذكر.
5. الانصاف، وهي مساندة الفئات التي بحاجة إلى دعم ومساندة، والانحياز إلى الفئات الأقل حظاً في الحركة التعاونية.
6. التضامن، مساندة الفئات التي بحاجة إلى مساندة داخل التعاونية أو الحركة التعاونية أو المجتمع بشكل عام.
7. الانفتاح، قبول الاتجاهات الأخرى في المجتمع والتي تختلف عن رؤيتنا التعاونية.

8. المسؤولية المجتمعية، أي أن الجمعية التعاونية والحركة التعاونية ملتزمة بتنمية الجوانب الاجتماعية الخاصة بالأعضاء أولاً والمجتمع المحيط ثانياً.
9. الاهتمام بالغير، وهي أن تخصص التعاونية الوقت والمال والخدمات للأعضاء غير التعاونين والمجتمع بشكل عام.

دور العمل التعاوني في التنمية الاقتصادية والاجتماعية

تساهم الجمعيات التعاونية بشكل كبير في التنمية، وتلعب التعاونيات دوراً في تحقيق الاستدامة الاجتماعية والاقتصادية والمجتمعية، وتماسك بنية المجتمع بشكل عام؛ وذلك من خلال العلاقة التفاعلية مع كل المكونات الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع، ويعمل الأعضاء على تحديد المشاكل والقضايا التي يجب حلها في المجتمع، ويعملون سوياً على إدراك مصالحهم والدفاع عنها، وهذه أهم الأدوار الاقتصادية والاجتماعية التي يقوم العمل التعاوني بها (هيئة العمل التعاوني، 2023):

1- الحد من مشكلة الفقر: من خلال العمل الجماعي بين الأعضاء (باعتبارهم منتجين لا يستطيعون الإنتاج بشكل منفرد للأعضاء)، أو مستهلكين (نتيجة ضعف القوة الشرائية وارتفاع الأسعار)، أو من خلال تنفيذ مشاريع تعاونية تنموية مدرّة للدخل، والذي ينعكس بطبيعة الحال على تحسين المستوى المعيشي للفقراء.
2- قدرة وصول الجمعيات التعاونية إلى الفقراء في القرى البعيدة والمهمّشة والمناطق المهدّدة بالمصادرة.
3- العدالة في توزيع الثروة.
4- العمل على توفير بيئة مناسبة للبدء بمشروع تعاوني، أو تطوير مشروع تعاوني قائم.
5- تحقيق زيادة الدخل الحقيقي للأعضاء، من خلال زيادة الفائض في الجمعية التعاونية.
6- خلق فرص عمل والحد من مشكلة البطالة للشباب؛ فالعمل التعاوني مفتوحٌ في المجالات والقطاعات المختلفة كافة، ويمكن من خلال العمل الجماعي إنشاء مشاريع حرفية ومهنية وتوفير فرص عمل للشباب (مشاريع زراعية، وسياحية، وصحية).
7- المساهمة في التنمية الريفيّة: تساهم الجمعيات التعاونية في إنجاز المشاريع السكنية بأقل تكلفة، وتمكين مختلف الحرفيين والمهنيين الشباب والنساء وحاملي الشهادات من إحداث مشاريع مدرة للدخل، وتُحدث التعاونيات تنمية لأفرادها من خلال توفير الخدمات والاحتياجات الحياتية والضرورية كمشاريع الإسكان، والمشاريع الزراعية، والاستهلاكية، مما يساهم في الحد من الفقر، وحل مشاكل البطالة، وبالتالي تحسين مستوى الحياة.
8- تحسين وضع المرأة، تسعى التعاونيات النسوية إلى تحقيق طموح النساء من خلال برامج ومشاريع التمكين الاجتماعي والاقتصادي، وفتح المجال أمام المرأة للعب دور فعال ومنتج بالمجتمع، وتشجيع إنشاء تعاونيات بإمكان المرأة فيها العمل من المنزل مثل: التصنيع المنزلي، الأشغال اليدوية، والتعليمية).

9- زيادة المعرفة وبناء القدرات: يعتبر التدريب من أساسيات العمل التعاوني، ويهدف إلى تعميق الفكر التعاوني لدى الأعضاء، وممارسته وفقاً لقواعد ومفاهيم العمل التعاوني.

10- يتم توفير المدخلات والمواد الأساسية للإنتاج بأقل الأسعار، من خلال الشراء الجماعي للتعاونيات، وتصنيع أو إنجاز العمل بجودة عالية، ومن ثم تسويق هذه المنتجات من خلال التعاونيات.

11- مشاركة المنتجين في الجمعيات التعاونية، ذات الأغراض المتلائمة مع طبيعة عملهم.

12- التعاون في مواجهة أي خطر أو ظروف غير مناسبة.

المحور الثاني: و اقع القطاع التعاوني في فلسطين

بناء على تصنيفات سجلات هيئة العمل التعاوني، فإن هناك نوعين من الجمعيات التعاونية، **أولاً: الجمعية التعاونية العاملة**: وهي تعاونية مسجلة لدى هيئة العمل التعاوني، والتزمت بإعداد ميزانيتها، وعقدت اجتماعاً لهيئتها العامة مرة واحدة على الأقل خلال السنوات الثلاث الأخيرة. **ثانياً: تعاونية غير عاملة:** أي تعاونية مسجلة لدى هيئة العمل التعاوني، ولم تلتزم بإعداد ميزانيتها، ولم تلتزم بعقد اجتماع لهيئتها العامة لأكثر من ثلاث سنوات. ويذكر هنا، أنه قد بلغ عدد التعاونيات المسجلة في سجلات هيئة العمل التعاوني لعام 2021، (675) تعاونية، منها 336 تعاونية عاملة، و339 غير عاملة، والجدول أدناه يوضح توزيع التعاونيات على القطاعات الاقتصادية الرئيسية وحالة التعاونية (هيئة العمل التعاوني، 2022).

جدول رقم (1): توزيع التعاونيات حسب القطاع الاقتصادي وحالة التعاونية

	عاملة	غير عاملة
القطاع الزراعي	144	132
القطاع الاسكاني	98	136
القطاع الخدماتي	53	54
القطاع الحرفي	28	9
القطاع الاستهلاكي	13	8
الاجمالي	336	339

المصدر: هيئة العمل التعاوني، 2022.

ومن أجل الاطلاع على دور السياسات الاقتصادية، وقياس أثرها على التعاونيات، قارن الجدول رقم (2) تقريرا الإنجاز الصادران عن هيئة العمل التعاوني، الأول: قبل تأسيس الهيئة، تحت عنوان: "أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية، في نهاية العام 2017، والتقرير الثاني: تقرير إنجازات وأنشطة الهيئة، والتحليل الإداري والمالي لواقع القطاع التعاوني، 2021.

جدول رقم (2): المؤشرات الرئيسية للقطاع التعاوني خلال عامي 2017 و2021

أبرز المؤشرات	2017	2021
عدد التعاونيات العاملة	348 تعاونية	336 تعاونية
عدد الأعضاء في التعاونيات العاملة	38,515 عضواً	39,144 عضواً
عدد الأيدي العاملة في التعاونيات	452 عاملاً/ عاملة	490 عاملاً/ عاملة
إجمالي قيمة الموجودات	191 مليون دينار أردني	208 مليون دينار أردني
رأس المال للتعاونيات	137.6 مليون دينار أردني	133 مليون دينار أردني
منح وهبات	8.7 مليون دينار أردني	11 مليون دينار أردني
صافي الفائض المتحقق بعد خصم الاحتياطي والمخصصات	3 مليون دينار أردني	8 مليون دينار أردني
إجمالي قيمة القروض	5.7 مليون دينار أردني	2.6 مليون دينار أردني.

المصدر: هيئة العمل التعاوني، (2018)، "أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية في نهاية العام 2017". و هيئة العمل التعاوني، (2022)، تقرير إنجازات وأنشطة الهيئة والتحليل الإداري والمالي لواقع القطاع التعاوني عن عام 2021.

هذا بالإضافة إلى موافقة الهيئة على حصول 34 منحة للتعاونيات، خلال عام 2021، بإجمالي ما قيمته 1.2 مليون دينار أردني. وتعقيباً على البيانات التي عُرِضَت في الجدول رقم (1)، نؤكد على أن القطاع التعاوني بالرغم من الجهود المبذولة من أجل نموه، إلا أنه ما زال يعاني، وخاصة من ناحية المنح التي تقدمها المؤسسات المانحة لهذا القطاع، والتي يمكن استغلالها، وتوجيهها نحو تمويل مشاريع تعاونية تنموية واستثمارية، تعمل على رفع الاقتصاد الفلسطيني وتنميته، ويتم هذا بالتزامن مع اتخاذ سياسات تحفيزية تشجيعية لإنشاء وتشكيل جمعيات تعاونية جديدة، وتحسين وتطوير المشاريع التعاونية في الوطن.

المحور الثالث: السياسات المالية (التشريعات القانونية)

تنص أجندة السياسات الوطنية للأعوام 2017- 2022 للحكومة الفلسطينية، على اهتمام الحكومة بموضوع الحد من الفقر، وتحقيق استقلال اقتصادي وطني، وتوفير فرص العمل، وتوفير بيئة استثمارية ملائمة، والتنمية المستدامة التي تهدف إلى تحقيق الاستقلال الاقتصادي، وتم إدراج الجمعيات التعاونية تحت "دعم الجمعيات التعاونية وتوسيع قاعدتها وتطويرها. (مكتب رئيس الوزراء، 2016).

تعتبر سياسة الدولة المالية جزءاً من السياسة العامة للدولة، كما يعتبر النظام الضريبي أحد أهم أدوات السياسة المالية في الوقت الحالي. ويهدف النظام الضريبي إلى تحقيق أهداف الدولة التي تحددها من فلسفتها السياسية. والنظام الضريبي، هو مجموعة من الضرائب التي يتم فرضها وتطبيقها في مجتمع معين، ويعتبر النظام الضريبي ترجمة للسياسة الضريبية، وتعتبر السياسة الضريبية جزءاً من السياسة الاقتصادية للدولة (مسيمي، 2006).

وفيما يلي، سيتم التطرق إلى القوانين والسياسات التي لها علاقة بالجمعيات التعاونية:

أولاً: قرار بقانون رقم (20) لسنة 2017، بشأن الجمعيات التعاونية

يعتبر هذا القرار حديث النشأة حيث صدر في عام 2017، تحت عنوان قرار بقانون رقم (20) لسنة 2017 بشأن الجمعيات التعاونية، ويعتبر هذا القانون منظماً لعمل هيئة العمل التعاوني، ويوضح مهامها وطبيعة عملها. ويهدف إلى تشجيع وتنظيم وتنمية العمل التعاوني، ويُغطي جميع القضايا القانونية المتعلقة بعمل التعاونيات، وتشجيع العمل التعاوني، وتوفير بيئة داعمة وناظمة له، بالاعتماد على مبادئ وقيم العمل التعاوني، التي أقرها الحلف التعاوني الدولي.

وفي ذات السياق، واستناداً إلى هذا القانون، نصت المادة رقم 17 تحت عنوان "الإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية"، على أن تعفى الجمعيات والاتحادات القطاعية، والاتحاد العام من الضرائب والرسوم الجمركية، ورسوم التسجيل على الأموال المنقولة وغير المنقولة، اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في النظام الداخلي، واشترط النص على عدم التصرف بها خلال مدة لا تقل عن 5 سنوات، ما لم تسدد عنها الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة. (هيئة العمل التعاوني، 2017).

وعلى ذلك، وتفسيراً للقانون، فإن الإعفاء الضريبي للجمعيات التعاونية له شروط محددة تتمثل بـ:

1- أن تشمل رسوم التسجيل والأموال المنقولة وغير المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في النظام الداخلي.
2- أن يتم النظر بطلب الإعفاءات من الرسم لكل حالة على حدة.
3- أن تلتزم الجمعيات والاتحادات بعدم التصرف بالأموال التي عليها الإعفاء، سواء كانت منقولة أو غير منقولة لمدة خمس سنوات.
4- أن تلتزم الاتحادات والجمعيات بتقديم الكشف الدوري، والإقرار الضريبي كلاً حسب الأصول.

أي أن الجمعيات التعاونية لا تصبح خاضعة لقانون الضريبة على الشركات إلا في حال أنها كانت تزاول النشاط مثل الشركات. على الرغم من أن المادة (2/68) من قرار بقانون رقم 20 لسنة 2017، بشأن الجمعيات التعاونية، والذي ينص على إلغاء كل ما يتعارض معه، فإن عدم

قيام مجلس الوزراء بإصدار أنظمة وتعليمات توضّح وتقنّن الإجراءات البديلة الضرورية للعمل بالقانون يخلق إرباكاً. وما يزيد الأمور تعقيداً، هو القلق من القوانين الضريبية لأسباب تاريخية جزئياً، وبسبب التأرجح التشريعي المتعلق بها، وبخاصة ما يرتبط بضريبة الدخل، وتحديداً للمزارعين. وعليه، فإن من المفيد إعادة صياغة قانون الجمعيات التعاونية، بشكل يجعله (مشجعاً للاستثمار) في عدد من أنواع التعاونيات الزراعية تحديداً، كما أنه من الضروري إعادة النظر بالنظام الضريبي، لينصف التعاونيات (الزراعية بشكل خاص)، والخريجين الجدد، والشباب العاطلين عن العمل. (معهد مواطن، 2021).

وعلى الرغم من حداثة وجود القانون، إلا أن هناك بعضاً من الملاحظات عليه، من قبل الجهات الداعمة للقطاع التعاوني، ومؤسسات المجتمع المحلي، وانعكس هذا على الاستجابة لهذه المتطلبات بالعمل على تعديل قانون التعاونيات، من أجل تعزيز قدرة الجمعيات التعاونية، ورفع ثقتها، وتفاعلها بشكل ديناميكي، واستجابة للتغيرات التقنية والمعرفية، والتي تؤثر على تعزيز دور التعاونيات في الاقتصاد الفلسطيني، وتعزيز دوره في الأنشطة الاقتصادية، وبالتالي تحسين مساهمته في التشغيل، والناتج المحلي الإجمالي، وزيادة دخل الأعضاء. ونتيجة لذلك، تعمل حالياً الجهات المختصة من وزارة المالية وهيئة العمل التعاوني، على مراجعة القوانين والأنظمة واللوائح المفسرة بصورة دورية، بهدف تحديثها، وجعلها أكثر ملائمة مع التغيرات الحاصلة. (معهد مواطن، 2021).

ثانياً: قانون ضريبة الدخل:

وفيما يتعلق بأحكام قانون ضريبة الدخل الفلسطيني لسنة 2011، لا سيما المادة رقم (7/18)، والذي يعفي الجمعيات التعاونية، فيما يتعلق بمعاملاتها مع الأعضاء، ووفقاً لأحكام المادة (7/19)، والتي حددت الشروط المتعلقة بإعفاء الجمعيات الخيرية، والشركات غير الربحية، والنقابات والجمعيات التعاونية من الضريبة كما يلي (قانون رقم 8، 2011):

1. أن يكون الدخل من عمل التعاونية لا يستهدف الربح.
2. ألّا يكون الدخل ناتجاً عن عمل تجاري أو استثماري ذي طبيعة تؤثر على القدرة التنافسية على القطاع الخاص.
3. أن تلتزم التعاونية بتقديم نسخة من الحسابات الختامية سنوياً، وأن يكون مصادقاً عليها من المدقق القانوني.

استناداً إلى أحكام النظام الصادر بموجب قانون الرسوم على المنتجات المحلية رقم (16) لسنة 1963، لا سيما المادة (1)، التي نصت بشكل صريح على إخضاع الجمعيات التعاونية المسجلة لأحكام ضريبة القيمة المُضافة، حيث نصت المادة (1) من النظام على الفئات الواجب تسجيلها كمشتغل مرخص بغض النظر عن حجم صفقاتها؛ حيث ورد في البند رقم (9) الجمعيات التعاونية المسجلة قانونياً في فلسطين، وبالتالي، فإن الصفقات التي ستقوم بها هذه التعاونيات، خاضعة لضريبة القيمة المضافة بنسبة (16%)، وفقاً لأحكام المادة (3) والتي تنص على أنه يجب فرض ضريبة مضافة على كل صفقة تعقد. (قانون المكوس على المنتجات المحلية، 1963).

ثالثاً: الإعفاءات الضريبية

تعتبر الإعفاءات الضريبية من ضمن أهم المسائل المالية العامة، التي تعمل على تحقيق العدالة وتنشيط الدورة الاقتصادية، وتعمل أيضاً على تحفيز العمل وتنشيطه. وعلى ذلك، فإن القوانين والأنظمة عموماً تحتوي على الإعفاءات الضريبية، أو على استثناءات بمبالغ مالية، أو أشخاص، أو سلع، أو خدمات أو حالات معينة تفرض عليها الضرائب، وتكون في العادة من أجل اعتبارات اقتصادية، أو اجتماعية، أو سياسية، التي تجعل السلطات العامة تضع هذه التشريعات من أجل تحقيق العدالة. ويقصد بالإعفاء الضريبي: أنه عدم فرض الضريبة على دخل معين. وإما أن يكون الإعفاء مؤقتاً أو دائماً، وذلك حسب نص القانون.

يفرض ويمنح الإعفاء الضريبي بالقانون، ولا يحق للدوائر المالية منح الإعفاءات، إلا بمقدار ما يسمح به التشريع الضريبي. ويهدف التخفيض على الدخل إلى تحقيق العدالة.

مبررات الإعفاءات الضريبية: أن هذه المؤسسات والهيئة تقدم خدمات عامة، كالتي تقوم بها السلطات العامة، وبهذا تحقق هذه المؤسسات ما يقصد تحقيقه من إنفاق الضريبة نفسها، لهذا يكون فرض ضريبية على هذه المؤسسات، وعلى ما يصدر لها من تبرعات، أمرًا غير مرغوب به، لانعكاسه على نشاطها والتقليل منه.

وهناك العديد من الإعفاءات الضريبية من ضمنها (الامام، 2006):

1- إعفاءات بسب طبيعة النشاط الاقتصادي: أي أن هناك بعضاً من المهام التي لا تهدف إلى تحقيق ربح، وعملها يكون غير تجاري، ويندرج تحت هذا النوع الجمعيات التعاونية والخيرية، وهذا ما سنسلط الضوء عليه.
2- الإعفاءات لأسباب اقتصادية: وتستخدم الدولة هنا سياسة الإعفاءات الضريبية من أجل توجيه النشاط الاقتصادي إلى قطاع معين أو نشاط محدد، مثل إعفاءات القطاع الزراعي في بعض من البلدان.
3- الإعفاءات لأسباب اجتماعية: هي الإعفاءات المقررة لمصلحة جهات لا تحقق الربح من أعمالها، مثل المؤسسات الثقافية، والدينية، والتربوية، والنقابات، والتعاونيات، وما يشابه هذا، أي جميع المؤسسات التي تهدف إلى تحقيق مصلحة للفرد، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وبعض من أصحاب الدخل الصغير بسبب قلة الإيرادات، أو إعفاء لمن يعيل عائلة كبيرة.

وهناك نوعان من الإعفاءات الضريبية (قطاوي، 2017):

أولاً: الإعفاءات الشاملة: وهي أن تكون الضريبة شاملة لجميع الأشخاص، وجميع الدخول دون استثناء، وينص قانون الدخل الفلسطيني على عدد غير قليل من الإعفاءات من ضريبة الدخل؛ حيث نصت المادة (7) من قانون الدخل الفلسطيني رقم (8) لسنة (2011) على بعض الإعفاءات على ضريبة الدخل وهي لاعتبارات: سياسية، واقتصادية، واجتماعية.

ثانياً: الإعفاءات الجزئية: مثل: إعفاء الإقامة، والإعفاء لغرض التعليم، وإعفاء شراء أو بناء سكن، وإعفاء الاشتراك في صناديق التقاعد والتأمين الصحي.

واستناداً لأحكام القرار بقانون رقم (23) لسنة 2018، بتعديل قانون الجمارك لسنة 1929، وتعديلاته، وقانون الجمارك والمكوس رقم (1) لسنة 1962 وتعديلاته، لم يرد ما يمنح الجمعيات التعاونية أية إعفاءات، حيث حددت المواد (77) وحتى (104) بشكل حصري وصريح الجهات والبضائع التي يتم إعفاؤها من الرسوم الجمركية، ولم تمنح الجمعيات التعاونية أية إعفاءات أو امتيازات تتعلق بالرسوم الجمركية. (قانون الجمارك والمكوس، 1962).

رابعاً: السياسات التحفيزية:

1. صدر قرار عن مجلس الوزراء رقم 129 لعام 2021، والمتعلق بشأن إعطاء أولوية للمنتجات الجمعيات التعاونية في عقود الشراء العام.
2. كلف مجلس الوزراء الجهات المختصة برسم سياسات استراتيجية، ووضع خطة تنفيذية من أجل تشجيع القطاع الخاص على إنشاء الجمعيات التعاونية الاستهلاكية.

وتعقيباً على كل ما عُرِضَ سابقاً، فإن قانون الجمعيات التعاونية في المادة رقم (17) المتعلقة بالإعفاءات، تتعارض مع أحكام القوانين الضريبية التي تم التطرق لها. ونص القانون على أن دخل الجمعيات التعاونية من عمل لا يحقق ولا يهدف إلى ربح معفى من الضريبة، بمفهوم المخالفة، أي إذا استهدفت الربح فإنها تصبح غير معفاة للضريبة، فإن الأرباح التي تحققها الجمعيات التعاونية تخضع للضريبة، وإن لم تكن معفاة من الضريبة فإنها تعامل معاملة الشركة، ولا يوجد أي حافز أو تشجيع لها. وهنا نؤكد على أنه لا يجب أن تسعى التعاونية أبداً إلى الربح، وإنما تسعى إلى تحقيق الفائض من أجل تحسين دخل الأعضاء. وذلك من منطلق قيامها على "العونة" والتطوع والمشاركة بين الأعضاء؛ وسعيها إلى تحقيق حاجة اقتصادية اجتماعية لهم.

وينص قانون الجمعيات التعاونية على أن الدخل من عمل لا يستهدف الربح فهو معفى من الضريبة، وإذا كان النشاط أو العمل يهدف إلى الربح فإنه يخضع للضريبة، والقانون لم يبين كيف تخضع هذه الأرباح إلى الضريبة، وهنا وفي حال معاملتها وإخضاعها إلى الضريبة فيجب أن تعامل معاملة الشركات العادية.

وفي ذات الإطار، تشير غالبية التعاونيات، إلى عدم تلبية قانون الجمعيات التعاونية والأنظمة المفسرة واللاحقة لها، إلى احتياجات التعاونيات، وغياب الحماية القانونية لهم، مما يؤدي بطبيعة الحال إلى زيادة عدد التعاونيات غير العاملة، وعدم نشاط التعاونيات، بالإضافة إلى مواجهة الجمعيات التعاونية العديد من التحديات في مجال الإعفاءات الضريبية والرسوم؛ حيث تبين أن هناك شروطاً أو قيوداً على الجمعيات التعاونية، من أجل الحصول على هذه الإعفاءات. (معهد مواطن، 2021)، بالإضافة إلى عدم وضوح القوانين الصادرة والتي تناقض نفسها في مجال الإعفاءات؛ حيث إن هناك بعضاً من القوانين، لا تتطرق إطلاقاً إلى الإعفاءات الضريبية، وهناك قوانين تذكرها مباشرة، والجدير ذكره، أنه يتم حالياً العمل على إعداد قانون ضريبي جديد، يتناسب مع احتياجات الجمعيات التعاونية، ويوحد جميع القوانين سوياً.

وبناءً على نتائج الدراسة التي قام بها فريق معهد مواطن، تبين وجود العديد من التعقيدات أمام إمكانية فتح الملفات الضريبية، التي ترتبط بشكل مباشر بفتح الحسابات البنكية للتعاونيات، وتحقيق الاسترداد الضريبي. وتتم طلبات الإعفاء الضريبي والجمركي بشكل منفرد لكل جمعية تعاونية على حدة، بحسب تقديم الكشوفات الدورية والإقرار الضريبي. إن نص قانون الجمعيات في المادة (17) منه حول إعفاء الجمعيات والاتحادات القطاعية من الضرائب والرسوم الجمركية لا يشكّل عائقاً بذاته، إنما تبرز الإشكالية بفهم النص، إذ إنه غير واضح بالشكل الكافي فيما يتعلق بالشروط والمعايير للحصول على الإعفاءات، كما تبيّن أن جميع الجمعيات التعاونية الزراعية تواجه صعوبات في الاستفادة من هذه الإعفاءات، وأن البيروقراطية التي يتم تعامل فيها تخلق معاناة كبيرة أمام الجمعيات التعاونية والمزارعين. إضافة إلى ذلك، تبين أن مسألة الإعفاء ليست مقتصرة على وجود هذا النص في قانون الجمعيات التعاونية، وإنما في التبعات المستحقة عند تنفيذ إجراءات الإعفاء، وبخاصة في ظل ارتباطه وعلاقته بوزارة المالية وسلطة النقد من خلال البنوك.(معهد مواطن، 2021).

وفي ذات السياق، إن الجمعيات التعاونية الزراعية تواجه صعوبات في الاستفادة فيما يتعلق بتنفيذ القانون، وتحديداً في جانب تحديد الأعضاء المتعاملين مع التعاونية أو لا، فإن هناك صعوبة في تحديد أي من الأعضاء يتعامل مع الجمعية، وأي منهم لا يتعامل معها، وهذا ما يشكل عبئاً إضافياً على التعاونية. وخاصة أن الجمعيات التعاونية، لا تمتلك جميعها برنامجاً محاسبيًا يسهل من تسجيل الحركات المالية بطريقة مفصلة ومهنية، ويساعدها على فصل التعاملات مع الأعضاء وغير الأعضاء في المنتجات.

الخلاصة والتوصيات:

إن القانون التعاوني الحالي، ينقصه بعضٌ من الأحكام والنصوص التحفيزية، التي تعمل على تشجيع وتنمية وتطوير القطاع التعاوني، وتقديم التسهيلات التي يحتاج إليها باعتباره قطاعاً اقتصادياً اجتماعياً نامياً في فلسطين، ويتضح من التقارير التي تم الاطلاع عليها، غياب التكامل والتنسيق بين الجهات الحكومية والسياسة التي تتبعها، والخطط وآليات التنفيذ، وخاصة سياسة المنح التي يوجهها المانحون إلى الجمعيات التعاونية، والتي أضرت كثيراً بالحركة التعاونية. (معهد مواطن، 2021).

وبناءً على ما تم عرضه سابقاً، تقترح الباحثة هنا أن يتم اتخاذ مجموعة من الإجراءات والسياسات التحفيزية التي تعمل على تشجيع الجمعيات التعاونية، وهي:

1- مراجعة وتعديل القرار بقانون (20) 2017 المتعلق بالجمعيات التعاونية في فلسطين، وخاصة توضيح الجزئية المتعلقة بالضريبة، وآليات احتسابها وعملها، وتوضيح الإعفاءات الضريبية بشكل تفصيلي، بالإضافة إلى تطوير نظام الاسترداد الضريبي الخاص بالتعاونيات، بحيث يغطي الجوانب التي يوجد فيها لُبس مثل:

- التحقق من إذا كانت الجمعية التعاونية تهدف إلى تحقيق الربح أو لا، وذلك من خلال التأكد من تطبيق مبادئ وقيم العمل التعاوني، وتحديداً المتعلقة بطوعية الانضمام للتعاونية، والعدالة والمساواة وخاصة في مجال توزيع الفائض على الأعضاء. وفي حال أن التعاونية انحرفت عن مفهوم العمل التعاوني ومبادئه وقيمه، فإن الجمعية التعاونية هنا تخضع لضريبة الشركات تلقائياً.
- التأكد من أن منتجات الجمعيات التعاونية لا تكون مماثلة لمنتجات المنشأة التجارية، وتحديداً من ناحية تحقيق الربح بنسبة كبيرة.
- التأكد من أن الجمعية التعاونية تستهدف بالدرجة الأساسية تلبية رغبة الأعضاء.

2- العمل على تعديل قانون الجمارك والمكوس؛ وذلك من خلال منح التعاونيات إعفاءات أو ميزات على الرسوم الجمركية، بالإضافة إلى تعديل قانون القيمة المضافة؛ بحيث تنسجم هذه القوانين مع قانون التعاون.

3- من منطلق استقلالية التعاونيات، يجب العمل على زيادة القيود المتعلقة بحصول التعاونيات على المنح، بالإضافة إلى وقف الموافقة على المنح المشروطة.

4- إلغاء الرسوم المفروضة على التعاونيات وخاصة التعاونيات النسوية والشبابية، لفترة زمنية محددة.

5- تشجيع إنشاء التعاونيات الاستهلاكية في كل محافظة من قبل الحكومة، وذلك من خلال اتباع برنامج تحفيزي وتوعوي للمواطنين بضرورة وجود هذه التعاونيات، وتنفيذ القرار الذي أصدرته الحكومة والمتعلق بالتشجيع على إنشاء التعاونيات الاستهلاكية بشكل حقيقي.

6- توعية الجمعيات التعاونية من خلال الزيارات وورش العمل بضرورة التعاملات الضريبية.

7- تنفيذ السياسات التي اتخذتها الجهات الرسمية والمتعلقة بالشراء العام من التعاونيات.

8- تشجيع الجمعيات التعاونية على ضرورة استخدامها لأنظمة محاسبية لتنظيم العمل التعاوني، وتسهيل عمل الضريبة.

9- فتح الأسواق الخارجية والمحلية للمنتجات التعاونية، والترويج لها من خلال إنشاء معارض من قبل الممولين أو بدعم مالي من الحكومة.

10- تشجيع الشركات الخاصة والمؤسسات الأهلية من أجل شراء منتجات الجمعيات التعاونية.

11- اتخاذ سياسة حكومية ترويجية لمنتجات التعاونيات من خلال الترويج لها في مطاعم المدارس والجامعات والمعاهد والمؤسسات الأخرى.

المراجع

1. وزارة العمل، الإدارة العامة للتعاون، 2013، منهاج تدريب أخصائيين في مجال العمل التعاوني.
2. فريق معهد مواطن،2021، ورقة سياسات، الأطر الناظمة للقطاع التعاوني الزراعي.
3. نصر الله، عبد الفتاح، 2018. دور السياسات الحكومية في تحسين بيئة الأعمال في فلسطين، مجلة جامعة الأزهر، غزة، سلسلة العلوم الإنسانية
4. وزارة العمل، 2012، الدور الاقتصادي والاجتماعي للجمعيات التعاونية في الضفة الغربية، فلسطين.
5. مكتب رئيس الوزراء، 2021، الخطة الوطنية للتنمية في فلسطين- الاستراتيجية الوطنية لقطاع التعاون، عن أعوام 2021-2023، فلسطين.
6. هيئة العمل التعاوني، 2017، قرار بقانون رقم 20 لسنة 2017، بشأن الجمعيات التعاونية، فلسطين.
7. هيئة العمل التعاوني، 2022، تقرير إنجازات وأنشطة الهيئة والتحليل الإداري والمالي لواقع القطاع التعاوني عن عام 2021.
8. الحلف التعاوني الدولي، 1995، المبادئ التعاونية.
9. وزارة العمل/ الإدارة العامة للتعاون، 2012، الدور الاقتصادي والاجتماعي للجمعيات التعاونية في الضفة الغربية.
10. هيئة العمل التعاوني، 2018، أوضاع التعاونيات في الضفة الغربية، عن عام 2017.
11. مكتب رئيس الوزراء، كانون الأول 2016، أجندة السياسات الوطنية 2017-2022. دولة فلسطين، رام الله.
12. مسيمي، دلال، 2006، السياسة الضريبية ودورها في تنمية الاقتصاد الفلسطيني، جامعة النجاح، فلسطين.
13. قرار بقانون رقم 20 لسنة 2017 بشأن الجمعيات التعاونية.
14. فريق معهد مواطن،2012، التعاونيات في فلسطين.
15. قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011م بشأن ضريبة الدخل.
16. قانون المكوس على المنتجات المحلية رقم 16 لسنة 1963- نظام بشأن المكوس على المنتجات المحلية.
17. الامام، أمجد، 2006، الجمعيات الخيرية والتهرب الضريبي، جامعة النجاح الوطنية، رسالة ماجستير.

18. قطاوي، ميس، 2017 الإعفاءات الضريبية وأثرها على تحقيق الأهداف الضريبية، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين.

19. معهد مواطن، 2012، الشباب والتعاونيات والمؤسسات الداعمة لها في الضفة الغربية.

20. هيئة العمل التعاوني، 2023، ما هو العمل التعاوني.