

حول
ضريبة الأملاك
في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية – قطاع غزة
- إشكاليات وحلول -

سلسلة تقارير

خاصة (26)

تشرين ثاني 2003

مقدمة

تُجبي ضريبة الأملاك عادة من أصحاب العقارات مقابل الخدمات التي يتلقونها من قبل إدارات الدولة، مثل شقّ وتعبيد وصيانة الطرق، إنارة الشوارع، النظافة والمجاري، وإنشاء المتاحف والمكتبات العامة والنوادي. وأيا كانت الجهة التي تقوم بتحصيل ضريبة الأملاك، فإن الأموال المحصّلة من هذه الضريبة تؤول إلى الجهة المكلفة بتقديم تلك الخدمات.

وفي حين يقتصر تحصيل هذه الضريبة في الضفة الغربية على وزارة المالية ممثلة بدائرة ضريبة الأملاك، تتعدّد أنماط وطرق تحصيلها في قطاع غزة: فبعضها يُحصّل من قبل وزارة المالية (دائرة ضريبيتي الأملاك والدخل) فقط، وبعضها يُحصّل من قبل الهيئات المحلية فقط، وبعضها يُحصّل من قبل كلتا الجهتين في نفس الوقت. وفي بعض الأحيان، تُحصّل ضريبة الأملاك مرتين على نفس العقار. وفي جميع الأحوال، هناك تباين في آليات التقدير والتحصيل، إلى جانب غياب الأسس الواضحة والسليمة التي يتم وفقها تقدير ضريبة الأملاك.

يسلط هذا التقرير الضوء على النواحي المتعلقة بضريبة الأملاك: كيفية تقديرها، والآليات المتبعة في جبايتها من قبل الجهات ذات العلاقة، وذلك بهدف التعرف على المشكلات القائمة، الإطار القانوني للتحصيل والتخمين، وإقتراح الحلول التي من شأنها حل الإشكاليات الرئيسية.

أولاً: الإطار التشريعي لضريبة الأملاك

على المستوى القانوني، هناك العديد من التشريعات الإنتدائية والأردنية التي تُنظّم تخمين وتحصيل ضريبة الأملاك في المحافظات الفلسطينية المختلفة. ففي الوقت الذي أُلغيت فيه التشريعات الإنتدائية المتعلقة بضريبة الأملاك في الضفة الغربية، وحلت محلها تشريعات أردنية، لا تزال التشريعات الإنتدائية هي المنظم القانوني الوحيد الذي يحكم ضريبة الأملاك في محافظات قطاع غزة. وفي حين يطبّق قانون ضريبة الأملاك والأراضي الأردني رقم 11 لسنة 1954 في الضفة الغربية، يُطبّق في قطاع غزة كل من قانون ضريبة الأملاك في المدن رقم 42 لسنة 1940 وتعديلاته، وقانون ضريبة الأملاك في القرى رقم 5 لسنة 1942 وتعديلاته.

لقد نصت المادة 3 (1) من قانون ضريبة الأملاك في المدن رقم 42 لسنة 1940 على أنه: "يجوز للمندوب السامي أن يعلن بأمر أو مرسوم، إستبدال ضريبة المنازل والأراضي الواجبة الدفع بتاريخ ذلك الأمر أو المرسوم بضريبة سنوية تستحق الدفع إعتباراً من التاريخ المعين في الأمر أو المرسوم من مالكي المباني والأراضي التي تقع في المنطقة المعينة فيه، وتُخمن وتُستوفى وفقاً لأحكام هذا القانون". كما نصّت المادة (5) من القانون ذاته على: "تحدد فئة الضريبة في كل سنة بأمر أو مرسوم يصدره المندوب السامي في المجلس التنفيذي، بحيث لا تزيد تلك الفئة على خمسة عشر في المائة من صافي قيمة الإيجار السنوي للمباني أو الأراضي. ويُشترط في ذلك، أن يجوز للمندوب السامي أن يحدد فئات متفاوتة لأصناف مختلفة من المباني والأراضي على الوجه الذي يقرره". هذا في حين إعتبرت الفقرة الثانية من المادة ذاتها: "يعتبر صافي الإيجار السنوي للمباني أنه بدل الإيجار السنوي الذي يُنتظر أن تؤجر المباني به في السنة بعد خصم المبالغ المبيّنة أدناه منه، مقابل نفقات التصليح والتعمير وسائر التكاليف الأخرى". والمبالغ المخصومة هي ربع قيمة الإيجار السنوية إذا لم تزد على أربعين جنيهاً، وخمس قيمة الإيجار السنوي أو عشرة جنيهاً، أيهما أكبر، إذا زادت قيمة الإيجار السنوي عن أربعين جنيهاً.

كما نصّت المادة 6 من نفس القانون على أن: "تُجبي الضريبة المفروضة بمقتضى هذا القانون وتحصل من المالك أو من الشخص الذي يتصرف بالملك بالنيابة عن المالك، مع مراعاة هذه المادة". كذلك أجازت المادة 8 من القانون ذاته للمندوب السامي أن يُعفي أي مكان يختاره من دفع ضريبة الأملاك، وذلك بشروط أوضحتها هذه المادة. بالإضافة إلى ذلك، عالجت مجموعة

من نصوص القانون المذكور الأحكام المتعلقة بلجان التخمين، والأسس الواجب إتباعها في تخمين ضريبة الأملاك.

إضافة إلى قانون ضريبة الأملاك في المدن، هناك قانون مقابل تحصل بموجبه ضريبة الأملاك في القرى. فقد نصّت المادة (1/3) من قانون ضريبة الأملاك في القرى رقم 5 لسنة 1942 على أنه: "يجوز للمندوب السامي أن يعلن، بأمر أو مرسوم يصدره، إستحقاق ضريبة (تُعرف فيما يلي بضريبة الأملاك في القرى) تخمن وتُفرض وتُجبي بمقتضى أحكام هذا القانون، وتستحق الدفع سنويا إلى المندوب السامي لمنفعة فلسطين اعتبارا من اليوم الأول من شهر نيسان التالي لتاريخ ذلك الأمر أو المرسوم، عن جميع الأراضي والأبنية الصناعية الواقعة في المنطقة المعينة في الأمر أو المرسوم". كما نصّت المادة (1/4) من نفس القانون على أنه: "تُسوّف ضريبة الأملاك في القرى من المالك عن كل قسيمة على حده من أية أرض تمّت تسويتها، كما ورد تعريفها في قانون تسوية حقوق ملكية الأراضي، حسب الفئة أو الفئات المبينة في ذيل هذا القانون". وفيما يتعلق بتخمين قيمة الضريبة الواجب إستيفاؤها، فقد نصّت المادة (7) من القانون ذاته على أنه: "يجوز للمندوب السامي أن يعين، بأمر أو مرسوم يصدره، الأشخاص الذين يرى ضرورة لتعيينهم كمخمين رسميين، إيفاء بالغاية المقصودة من هذا القانون". بينما حددت المادة 9 الأسس التي يُعتمد عليها في تحديد قيمة ضريبة الأملاك للبناء الصناعي، فنصّت على أنه: "يعتبر صافي قيمة الإيجار السنوي لأي بناء صناعي، إيفاء بالغاية المقصودة من هذا القانون، بدل الإيجار الذي يُنتظر أن يؤجر به ذلك البناء سنة فسنة، بعد خصم الثلث مقابل نفقات التصليح والتكاليف الأخرى". كما وضعت المادة ذاتها الأسس التي يتم وفقها إحتساب قيمة الإيجار السنوي للبناء إذا لم يكن البناء مؤجراً.

أما في الضفة الغربية، وكما ذكرنا سابقاً، فالقانون المعمول به هو قانون ضريبة الأملاك والأراضي الأردني رقم 11 لسنة 1954 وتعديلاته. تنصّ المادة الرابعة من هذا القانون على ما يلي: "لمجلس الوزراء أن يعلن بقرار، مقترن بتصديق الملك يُنشر في الجريدة الرسمية، إستبدال ضريبة الأراضي بضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق الهيئات المحلية والمجالس المحلية وتعتبر هذه الضريبة مستحقة إعتباراً من التاريخ المعين في القرار المذكور، وتُخمن وتُسوّف وفق أحكام هذا القانون، على أن لا يؤثر ذلك في جباية الضرائب المستحقة قبل صدور هذا القرار". وفيما يتعلق بتخمين قيمة الضريبة المفروضة، نصّت المادة 5 من القانون ذاته على أن: "1- يُعين وزير المالية في كل منطقة من المناطق الخاضعة لهذا القانون لجنة

تخمين واحدة أو أكثر حسبما يستصوب. 2- تؤلف لجنة التخمين من ثلاثة أعضاء أحدهم موظف يعينه وزير المالية ويكون رئيساً للجنة، وثنانهم عن المجلس البلدي أو المحلي على أن يرشح المجلس المذكور ثلاثة عنه لوزير المالية ليعين أحدهم. ويتقاضى هذا أجوره من صندوق المجلس الذي رشحه حسبما يقرر ذلك المجلس". وأما الثالث، فمن الأهالي ويكون من دافعي الضريبة في تلك المنطقة، يعينه وزير المالية من بين ثلاثة أشخاص يرشحهم الحاكم الإداري (المحافظ أو المتصرف، مثلاً) ويتقاضى أجوره من صندوق الخزينة حسبما يقرر وزير المالية. كما نصّت المادة 11 من نفس القانون على أن "تجبي الضريبة المفروضة بمقتضى هذا القانون من المالك أو من الشخص الذي يتصرف بالملك بالنيابة عنه مع مراعاة أحكام هذا القانون".

الأسس القانونية لتحصيل ضريبة الأملاك

عالجت المادة 32 من قانون ضريبة الأملاك في القرى رقم 5 لسنة 1942 آلية تحصيل ضريبة الأملاك في القرى. فقد نصّت المادة المذكورة على أنه: "يجوز تحصيل ضريبة الأملاك في القرى بمقتضى أحكام (جباية) الضرائب، وتعتبر ضريبة الأملاك في القرى من الضرائب التي يسري عليها القانون المذكور". كما بيّنت المادة 2/7 من قانون ضريبة الأملاك في المدن رقم 42 لسنة 1940 الآلية التي يتم بموجبها تحصيل ضريبة الأملاك في المدن، فصّت على أن: "تُجبي الضريبة كضريبة حكومية وتُتبع في جبايتها أية وسيلة من الوسائل المنصوص عليها في التشريعات المعمول بها من حين إلى آخر بشأن جباية ضرائب الحكومة". أما بالنسبة للقانون النافذ في الضفة الغربية، فقد نصّت المادة (2/14) من قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات رقم (11) لسنة 1954 على أنه: "تُجبي الضريبة (أي ضريبة الأملاك) وفقاً لأحكام القوانين المعمول بها في تحصيل الأموال الأميرية...". كما نصّت المادة 3 من القانون المؤقت رقم 9 لسنة 1967 المعدل للقانون رقم 11 لسنة 1954 المذكور على أنه: "3-تقوم وزارة المالية بتحصيل الضريبة والغرامات نيابة عن البلديات وتدفع لكل بلدية حصيلتها من تلك الضريبة والغرامات بعد حسم النفقات الفعلية لجهاز التحصيل".

تعليق

القوانين السارية المفعول في قطاع غزة تم وضعها خلال فترة الإنتداب البريطاني، وتم تعديلها لاحقاً بموجب الأمر العسكري الإسرائيلي رقم 675 لسنة 1980، الذي إستبدل أكثر من ثلثي مواد القانون الأصلي، وخصوصاً المواد المتعلقة بالفوائد والغرامات المستوجبة الدفع في حال التخلف عن دفع الضريبة، والذي ألغى قوائم التخمين و دور لجان المراجعة. كما رفع الأمر العسكري من قيمة الغرامة في حال التخلف عن الدفع، وقصر المدة الزمنية التي يستدعي إنقضاءها لفرض الغرامة على المتأخرين من ستة أشهر إلى خمسة عشر يوماً. كما إعتبر الأمر العسكري الغرامة في حكم الضريبة.

مع أنه لم يرد أي إلغاء أو تعديل من قبل السلطة الوطنية الفلسطينية للأمر العسكري المذكور، إلا أنه لا يتم العمل وفقه من قبل الجهات الفلسطينية ذات العلاقة، إذ يتم العمل وفقاً للتشريعات الأردنية والإنتدابية التي كانت نافذة قبل العام 1967.

ثانياً: تحصيل ضريبة الأملاك

تختلف الآلية التي يتم عملياً بموجبها تحصيل ضريبة الأملاك ما بين الضفة الغربية وقطاع غزة. في الضفة الغربية، تحصل ضريبة الأملاك من قبل دائرة ضريبة الأملاك التابعة لوزارة المالية، وذلك وفقاً للقانون رقم 11 لسنة 1954، الذي أناط بوزير المالية صلاحية تحصيل ضريبة الأملاك وتشكيل اللجان المختصة بتخمينها. ووفقاً لنصوص القانون المذكور، تقوم دائرة ضريبة الأملاك بتحصيل ضريبة الأملاك مرة واحدة كل عام، وفق قرارات لجان التخمين المشكلة لهذا الغرض. وتُشكل الوزارة المذكورة لجنة التخمين بالعادة من ثلاثة أشخاص هم: مندوب عن الهيئة المحلية المعنية، مندوب عن دائرة ضريبة الأملاك، ورئيس لجنة التخمين في تلك الدائرة. أما في قطاع غزة، فتقوم كل من الهيئات المحلية ودائرة ضريبتى الدخل والأملاك في وزارة المالية بتحصيل ضريبة الأملاك.

وزارة المالية في قطاع غزة تعتبر نفسها صاحبة الإختصاص في تحصيل ضريبة الأملاك وفقاً لما جاء في القوانين النافذة (قانون رقم 42 لسنة 1940، والقانون رقم 5 لسنة 1942، المتعلقان بضريبة الأملاك في المدن والقرى تبعاً، وتعديلاتهما). وتتجاهل وزارة المالية ما

جاءت به القوانين النافذة بشأن حق الهيئات المحلية في الإشتراك في عضوية اللجان المشكلة من قبل وزير المالية، لتخمين الضريبة المستحقة على الأملاك الواقعة داخل حدود الهيئة المحلية.

في مقابلة أجرتها معه الهيئة، أفاد مدير دائرة ضريبي الدخل والأملاك في وزارة المالية بقطاع غزة أن مشكلة الإزدواجية في تحصيل ضريبة الأملاك بين الهيئات المحلية ووزارة المالية مردها إغلاق الدائرة إبان الإنتفاضة الأولى التي إندلعت عام 1987، حيث تولت الهيئات المحلية في حينه تخمين وتحصيل ضريبة الأملاك. لكن مع قيام السلطة الوطنية في العام 1994، عادت دائرة ضريبي الدخل والأملاك لممارسة مهامها، إلا أن الهيئات المحلية، وبخاصة في قطاع غزة، لا تزال تعتبر نفسها صاحبة الإختصاص في ذلك. ومن هنا بدأت الإزدواجية في التحصيل وتنازع الإختصاص بين وزارة المالية والهيئات المحلية.

ولكن الهيئات المحلية التي تقوم بتقدير وتحصيل ضريبة الأملاك تستند في ممارستها إلى ثلاث حجج هي:

1) أن قانون البلديات رقم 1 لسنة 1934 نصّ على إختصاص الهيئات المحلية بتحصيل ضريبة الأملاك، حيث نصّت المادة 1/102 من القانون على أنه: يجوز لأي مجلس بلدية، بموافقة الحاكم ومع مراعاة أحكام هذا القانون، أن يفرض الضرائب التالية، جميعها أو بعضها ضمن منطقة البلدية:

- ضريبة أملاك بلدية تخمّن على أساس قيمة الإيجار السنوي للمباني والأراضي المشغولة والأراضي الخالية المستحقة الضريبة.

- ضريبة عامة تخمّن على أساس قيمة الإيجار السنوي للمباني والأراضي المشغولة المستحقة الضريبة وتستوفى من ساكني البناية أو مشغلي الأرض.

وحسب إدعاء الهيئات المحلية المعنية، ليس هناك أي نصّ صريح في قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 1997 بشأن إلغاء قانون البلديات المذكور، ما يعني أن صلاحية الهيئات المحلية في جباية ضريبة الأملاك لا تزال قائمة.

2) ترى الهيئات المحلية المعنية أن المادة 38 من القانون رقم 1 لسنة 1997 المذكور أعلاه أكدت على دور وصلاحيات الهيئات المحلية في جباية ضريبة الأملاك، إذ نصّت المادة المذكورة على أنه: "تبقى الضرائب والرسوم المستحقة بمقتضى القوانين والأنظمة المعمول بها قبل نفاذ هذا القانون واجبة التحصيل كما لو كانت مستحقة بمقتضاه".

3) ترى الهيئات المحلية المعنية أن المادة 23 من القانون رقم 1 لسنة 1997 أناطت بالهيئات المحلية صلاحية جباية ضريبة الأملاك، حين نصّت على التالي: "تستوفى هذه الضريبة وفقاً لأحكام قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق الهيئات المحلية من حيث التخمين والمراجعة والتحصيل والإعفاءات والغرامات بموجب القوانين والأنظمة المعمول بها".

لكن هناك ما يبرر، في إعتقادنا، رفض الحجج الثلاث أعلاه:

أ- لقد أُلغي قانون البلديات رقم 1 لسنة 1934 بالقانون رقم 1 لسنة 1997 ضمناً، وإن لم يكن صراحة. هذا القانون الأخير يعالج ذات الموضوعات التي يعالجها القانون القديم، وتحلّ الأحكام التي جاء بها بخصوص إختصاصات الهيئات المحلية محل الأحكام الواردة في القوانين السابقة (والملغاة). كما أن القوانين الأخرى التي فرضت ضريبة الأملاك وحدّدت طريقة تحصيلها أناطت بوزارة المالية صلاحية تحصيل هذه الضريبة.

ب- هناك فرق بين تحديد الجهة المكلفة بتحصيل الضريبة وبين الغايات التي تُقرض الضريبة لأجلها. فكون وزارة المالية صاحبة الإختصاص بتحصيل ضريبة الأملاك وفقاً للقوانين لا يتنافى أو يتناقض مع حق الهيئات المحلية في النصيب الأكبر من أموال هذه الضريبة.

مع ذلك، من الضروري والواجب إشراك الهيئات المحلية في تخمين قيمة ضريبة الأملاك، باعتبارها الجهة الأقدر على تحديد قيمة الممتلكات الموجودة في حدود نفوذها. فهي التي تمنح تراخيص البناء، وتحدد حجم الرسوم المفروضة على بناء، بحسب طبيعته، موقعه، وقيّمته الإجارية.

ثالثاً: آلية تقدير قيمة ضريبة الأملاك

- في الضفة الغربية

تقوم مديرية ضريبة الأملاك التابعة لوزارة المالية بتحديد قيمة الضريبة من خلال لجنة تخمين مشكّلة من الهيئات المحلية والمديرية. وتُجبي الضريبة بشكل سنوي من المواطنين بواقع 17% من صافي القيمة الإيجارية السنوية للبناء و 10% من قيمة الإيجار السنوي للأرض، وفق نصّ المادة الثالثة من القانون المؤقت رقم (9) لسنة 1967، المعدل لقانون ضريبة الأبنية والأراضي رقم 11 لسنة 1954. ووفق ما أفادنا به المدراء الماليون لكل من بلدية رام الله ونابلس، يتم تحويل 90% من الإيرادات المحصّلة كضريبة أملاك من قبل وزارة المالية إلى الهيئات المحلية، بينما يبقى 10% من قيمة الضريبة المحصلة للوزارة، كبديل نفقات التحصيل.

- في قطاع غزة

حسب المعلومات المتوفرة للهيئة، فإن دائرة ضريبيتي الدخل والأملاك في قطاع غزة تعمل وفقاً للقوانين المشار إليها في بداية التقرير، وتحصل ما نسبته 10% من القيمة الإيجارية للعقار. غير أنها لا تنفّذ الأحكام المتعلقة بتشكيل لجان التخمين. نجم عن ذلك، أن الدائرة وضعت نسباً ثابتة في جميع الحالات، ولا يتم تبعاً لذلك تقدير القيمة وفق أصول محاسبية أو وفق كشوفات دوائر تنظيم المدن والبناء. وبدلاً عن ذلك، تأخذ بالتقدير الجرافي، ولا تعتمد في تقديرها معايير واضحة ومحددة، كموقع العقار، القيمة التجارية له، ومساحته. فعلى سبيل المثال، يتم تقدير الضريبة وفق عدد الغرف، دون الأخذ بالحسبان مساحة هذه الغرف، أو موقعها، أو قيمتها الإيجارية.

إضافة إلى ذلك، لا تمتلك دائرة ضريبيتي الأملاك والدخل في قطاع غزة آلية واضحة لتحصيل ضريبة الأملاك من المواطنين. قسم قليل فقط من المواطنين يدفعون ضريبة أملاك. وتتم عملية التحصيل عادة عن طريق قيام الدائرة المذكورة بإرسال إخطار بدفع الضريبة للمواطن الذي لديه معاملة معينة مع الدائرة، إذ لا يمكن لمعاملته أن تنتهي بدون دفع الضريبة المستحقة. أما بالنسبة للمواطن الذي ليس له أي معاملة مع الدائرة المذكورة، فلا يدفع لوزارة المالية أي شيء.

الآلية المتبعة من قبل الهيئات المحلية في قطاع غزة بشأن تقدير قيمة ضريبة الأملاك

لا يوجد لدى بلديات محافظات قطاع غزة نظام موحد لتقدير قيمة ضريبة الأملاك، وإنما تعمل كل بلدية على تقدير قيمة الضريبة المستحقة بطريقة مختلفة عن الأخرى. فعلى سبيل المثال، بادر المجلس البلدي لمدينة غزة، وبهدف توضيح الأسس التي يتم بموجبها جباية ضريبة الأملاك والمنازل في حدود المدينة، إلى وضع كشف يحدد فيه قيمة ضريبة الأملاك المفروضة على المحلات التجارية والمنازل في الأحياء المختلفة الداخلة ضمن حدود البلدية. المجلس البلدي في ذلك يستند إلى المادة 15 من قانون الهيئات المحلية الفلسطيني رقم 1 لسنة 1997، التي تخول مجلس الهيئة المحلية، بعد موافقة وزير الحكم المحلي، بوضع الأنظمة التي تمكن المجلس من ممارسة صلاحياته المنصوص عليها في القانون. وقد تم إعتقاد هذا الكشف من قبل المجلس البلدي وصادق عليه وزير الحكم المحلي بتاريخ 1998/12/21. وتحاول هيئات محلية أخرى الإسترشاد بهذا الكشف في تحصيل ضريبة الأملاك.

لقد قسّم الكشف المذكور مدينة غزة إلى ثلاث مناطق جغرافية، وقسّم الضريبة المحصلة إلى نوعين: ضريبة أملاك، وضريبة منازل. وحسب الكشف:

1. تُستوفي ضريبة سنوية عن المحلات والمنازل في أحياء محلة الجديدة، التركمان، والتفاح، كما هو مبين أدناه:

جدول رقم (1)

الرقم	التصنيف	ضريبة أملاك (عن الأرض) بالشيكل	ضريبة أملاك (عن المبني) بالشيكل
أ-	دكان في شارع عام	30	60
ب-	دكان في شارع فرعي	25	50
ج-	كل غرفة أو صالة في منزل أو شقة	10	20

2. تُستوفى ضريبة سنوية عن المحلات والمنازل في أحياء محلة، الزيتون، والدرج، كما هو مبين أدناه:

جدول رقم (2)

الرقم	التصنيف	ضريبة أملاك (عن الأرض) بالشيكل	ضريبة أملاك (عن المبنى) بالشيكل
أ-	دكان في شارع عام	35	70
ب-	دكان في شارع فرعي	30	60
ج-	كل غرفة أو صالة في منزل أو شقة	12	24

3. تُستوفى ضريبة سنوية عن المحلات والمنازل في أحياء شارع عمر المختار، الوحدة، جمال عبد الناصر، النصر، حي الرمال، والشيخ رضوان، كما هو مبين أدناه:

جدول رقم (3)

الرقم	التصنيف	ضريبة أملاك (عن الأرض) بالشيكل	ضريبة أملاك (عن المبنى) بالشيكل
أ-	دكان في شارع عمر المختار	40	80
ب-	دكان في شارع جمال عبد الناصر	35	70
ج-	دكان في شارع الوحدة	35	70
د-	دكان في شارع النصر	35	70
هـ-	دكان في شارع فرعي	30	70
و-	كل غرفة أو صالة في منزل أو شقة	14	28

4. تُضاعف ضريبة الأملاك على الأراضي، والتي حددها المجلس البلدي قبل أن يضع جداول الضرائب أعلاه،* شريطة أن لا تقل عن:
- 15 شيكل في أحياء محلة الجديدة، التركمان، والتفاح.
 - 18 شيكل في أحياء محلة، الزيتون، والدرج.
 - 21 شيكل في أحياء شارع عمر المختار، الوحدة، جمال عبد الناصر، النصر، حي الرمال، والشيخ رضوان.

5. تضاعف ضريبة الأملاك على المنازل، والتي حددها المجلس البلدي قبل أن يضع جداول الضرائب المذكورة أعلاه، شريطة أن لا تقل الضريبة عن كامل المنزل/ الشقة عن:
- أ- 30 شيكل في أحياء محلة الجديدة، التركمان، والتفاح.
 - ب- 36 شيكل في أحياء محلة الزيتون والدرج.
 - ت- 45 شيكل في أحياء شارع عمر المختار، الوحدة، جمال عبد الناصر، النصر، حي الرمال، والشيخ رضوان.

يلاحظ على الكشف الذي وضعه المجلس البلدي لمدينة غزة أنه مخالف للقوانين النافذة، سواء القوانين الإنتدابية أو قانون الهيئات المحلية الفلسطيني. بموجب تلك القوانين يتم تقدير قيمة ضريبة الأملاك من قبل لجان تخمين تُشكل لهذا الغرض. وتُحدّد القوانين طريقة تشكيلها، والأسس التي تحكم عملها. فعلى سبيل المثال، تبلغ قيمة ضريبة الأملاك والمنازل عن دكان يقع على شارع عام في الفئة الأولى (محلة الجديدة والتركمان والتفاح) 30 شيكلاً، بينما تبلغ قيمة ضريبة الأملاك عن دكان يقع على شارع عمر المختار، وهو أهم الشوارع التجارية في مدينة غزة، 40 شيكلاً. في هذه الحالة، يظهر أن الفرق بين الموقعين عشرة شواكل سنوياً بالنسبة لضريبة الأملاك وعشرون شيكلاً بالنسبة لضريبة المنازل، رغم أن الفرق في القيمة الإيجارية ما بين المناطق الثلاث الأولى ومنطقة شارع عمر المختار كبير جداً. فالقيمة المستوفاة من المحال والعقارات التي تقع على شارع عمر المختار بسيطة، مقارنة بالمناطق الأخرى من جهة، ومقارنة بما نصّ عليه القانون من جهة ثانية (15 % من القيمة الإيجارية، بحسب المادة 5 من قانون رقم 42 لسنة 1940).

* وذلك لأنواع المختلفة الواردة في الجداول الثلاثة أعلاه

بالإضافة لذلك، لم يراعي الكشف المذكور مساحة العقار، أو قيمته المالية. فمثلاً، وُحِدَ النظام ما بين منطقة الشيخ رضوان وشارع جمال عبد الناصر، رغم إختلاف سعر العقارات في كل منهما. إذ يصل معدل سعر المتر المربع من الأرض الواقعة على شارع جمال عبد الناصر حوالي ثلاثمائة دينار، بينما لا يتجاوز معدل سعر المتر المربع الواحد في منطقة الشيخ رضوان نصف ذلك.

كذلك لم يأخذ النظام المذكور بالقيمة الإيجارية للعقار. فالعديد من الشوارع الفرعية وسط مدينة غزة، مثلاً، ذات قيمة تجارية أعلى بكثير من الشوارع الرئيسية.

وعلى مستوى التطبيق العملي، لاحظت الهيئة أن هناك إزدواجية في التحصيل من قبل الهيئة المحلية نفسها. فمثلاً، يقوم المجلس البلدي لمدينة غزة أحياناً بتحصيل الضريبة مرتين، مرة من المالك ومرة أخرى من المستأجر، وذلك في حالة المحال التجارية التي تقع أسفل منزل سكني ومؤجرة لغير ساكن الشقة، وذلك بإضافتها إلى فاتورة الخدمات الشهرية التي يصدرها المجلس البلدي.

الهيئات المحلية في محافظة شمال قطاع غزة (جباليا، بيت لاهيا، وبيت حانون)

تقوم الهيئات المحلية الواقعة في محافظة شمال قطاع غزة بجمع ضريبة الأملاك والمنازل، وذلك بواقع (15) شيكل سنوياً عن كل من المنزل والمحل التجاري. لكنها أوقفت تحصيل ضريبة الأملاك على الأراضي منذ بدء إنتفاضة الأقصى نظراً للظروف الإقتصادية التي يمر بها المواطنون. فقد كانت الهيئات المحلية في المناطق الثلاث تقوم بتقدير قيمة ضريبة الأملاك على الأراضي، دون الإعتماد على الأسس المتعلقة بالموقع ونوع المغروسات في حال الأراضي الزراعية. وبحسب ما أفاد به المستشارون القانونيون للمجالس البلدية في تلك المناطق، فقد كانت ضريبة الأملاك على الأراضي تخفض أو تلغى بناء على مساومة ما بين المالك ومجلس الهيئة المحلية، ولم يكن هناك جدية من قبل الهيئات المحلية في تحصيلها.

وبصرف النظر عن المبالغ التي تحصلها هذه الهيئات المحلية الثلاث كضريبة أملاك، إلا أن المشكلة الأساسية تكمن، كما أشرنا، في عدم إعتماد معايير منصفة في تحصيلها. ولا يستند تحديد تلك الضريبة إلى قرار لجان تخمين، إذ تفرض تلك القيمة الموحدة (15 شيكل) على مختلف المحال التجارية أو المنازل، دون الأخذ بالحسبان القيمة الإيجارية للمحل التجاري أو موقعه أو قيمته.

الهيئات المحلية في محافظة الوسطى

لا تقوم الهيئات المحلية أو وزارة المالية بتحصيل ضريبة الأملاك في هذه المناطق، كونها مناطق مخيمات. فالعقارات والأراضي التي يقيم عليها اللاجئون في تلك المناطق لا تعتبر أملاك خاصة، وإنما مساكن مُنحت لهم من قبل وكالة غوث وتشغيل اللاجئين، ولا ينطبق عليها بالتالي وصف الملكية الخاصة. كما لا تقوم وكالة غوث وتشغيل اللاجئين بدفع تلك الضريبة نيابة عن اللاجئين، كونها منظمة دولية معفاة من دفع الضرائب. لكن القانون ينطبق على المناطق السكنية التي تقع خارج حدود المخيمات، مثل مدينة دير البلح. في هذه الحالة، يقوم المجلس البلدي لمدينة دير البلح بتحصيل ضريبة الأملاك والمنازل من المواطنين، وذلك من خلال إضافتها إلى فاتورة المياه خلال أحد شهور السنة. ويحصل في هذه المنطقة كضريبة أملاك ومنازل (36) شيكل عن كل مبنى، و(2) شيكل عن كل غرفة أو صالة. أما بالنسبة للمحال التجارية، فتحصل الهيئة المحلية عن كل محل تجاري (36) شيكل كضريبة منازل وأملاك، إذا كان المحل منفصلاً عن المبنى السكني. أما إذا كان المحل متصلاً بمبنى سكني، فيتم تحصيل 36 شيكل عن المبنى بشكل كلي ومبلغ 2 شيكل عن كل محل تجاري.

يلاحظ أن ضريبة الأملاك التي يقوم المجلس البلدي لمدينة دير البلح بتحصيلها موحدة لكافة المواقع.

الهيئات المحلية في مدينتي خان يونس ورفح

حتى عام 1982، جرت العادة بأن تقوم لجنة مشتركة من الهيئات المحلية ودائرة ضريبة الأملاك بتقدير قيمة الضريبة بنسبة 25% من القيمة الإيجارية للعقارات والأبنية بعد خصم النفقات الضرورية.

أما بعد عام 1982، فقد تُرك أمر تقدير وتحصيل ضريبة الأملاك إلى مجالس الهيئات المحلية. فمنذ ذلك التاريخ، يقوم المجلس البلدي لمدينة خان يونس، مثلاً، بجباية ضريبة أملاك بقيمة (7.5) شيكل عن كل غرفة سكنية أو صالة، إضافة إلى (60) شيكلاً كضريبة منازل. وإذا كان المحل التجاري منفصلاً عن المبنى السكني، يُجبي عنه (60) شيكلاً، بغض النظر عن موقعه ومساحته. أما إذا كان المحل مستغلاً لأغراض غير تجارية أو مغلقاً، فتُجبي عنه نصف تلك القيمة.

أما المجلس البلدي لمدينة رفح، فيقوم بجباية 3 شيكل عن كل غرفة أو صالة، وتُستوفى نفس القيمة على المحال التجارية إذا كانت مساحتها مساوية لمساحة الغرفة، وذلك بغض النظر عن القيمة الإيجارية أو التجارية أو الموقع.

ومن الجدير بالذكر أن حجم الإيرادات الواردة من هذه الضريبة تدنت كثيراً خلال الإنتفاضة الحالية. فعلى سبيل المثال، قدر المجلس البلدي لمدينة خان يونس حجم الإيرادات المتوقعة من ضريبة الأملاك خلال العام 2003 بحوالي 2 مليون شيكل، غير أن تحصيلات المجلس حتى تاريخ 2003/8/31، لم تزيد عن 850 ألف شيكل. ومن غير المتوقع أن يزيد هذا الرقم عن 2 مليون شيكل مع نهاية العام.

المناطق خارج نفوذ الهيئات المحلية في قطاع غزة

لا تدخل بعض المناطق في قطاع غزة ضمن حدود أية هيئة محلية. ويسكن هذه المناطق مواطنون قاموا بإقامة مساكن أو محلات تجارية بناءً على قرارات صادرة عن وزارة الحكم المحلي، ويتلقون الخدمات الأساسية من الهيئات المحلية المجاورة. إضافة إلى ذلك، هناك أملاك تقع خارج حدود الهيئات المحلية المختلفة. وفي كلتا الحالتين، لا تقوم أي هيئة محلية بتحصيل ضريبة الأملاك المستحقة. وإنما تحصل الضريبة المستحقة عن الأملاك الواقعة في تلك المناطق من قبل وزارة المالية فقط. ويتم ذلك، عندما يتقدم المواطن بتسجيل عقاره أو نقل ملكيته في دائرة تسجيل الأراضي التابعة لسلطة الأراضي. وفي هذه الحالة أيضاً، يتم تقدير قيمة الضريبة بشكل جزافي.

وفي هذا الصدد، من الضروري أن تقوم وزارة المالية والهيئات المحلية بتشكيل لجان تخمين مشتركة لتقدير الضريبة المفروضة على الأملاك والمنازل في المناطق خارج حدود الهيئات المحلية. كذلك من الضروري أن يخصص النصيب الأكبر من إيرادات هذه الضريبة لصالح الهيئات المحلية التي تقدم الخدمات الأساسية لهذه المناطق.

خاتمة: إستنتاجات وتوصيات

يكشف هذا التقرير عن أهم الإشكاليات التي تعترض عملية تقدير قيمة ضريبة الأملاك من جهة، والآليات المتبعة في تحصيلها من جهة أخرى. المشكلة الأساسية تتمثل في إزدواجية تحصيل ضريبة الأملاك. فبعضها يحصل من قبل وزارة المالية، وبعضها الآخر من قبل الهيئات المحلية. إضافة إلى ذلك، هناك مشكلة في الآلية المتبعة، سواء من قبل وزارة المالية أو الهيئات المحلية، في تقدير قيمة الضريبة المستحقة. فكلتا الجهتان لا تعتمدان أساساً سليمة في تقدير الضريبة المستحقة، ولا تراعيان الإختلاف بين الأملاك، سواء من حيث الموقع أو القيمة التجارية. وكما تبين من التقرير، فإن مشكلة الإزدواجية في التحصيل تقتصر على محافظات قطاع غزة فقط، وليست قائمة في محافظات الضفة الغربية، ذلك أن وزارة المالية وحدها هي القائمة على تحصيل ضريبة الأملاك في كافة محافظات الضفة الغربية. كما تقوم الوزارة بتحويل 90 % من الضريبة التي يتم جبايتها في حدود الهيئة المحلية إلى تلك الهيئة، في حين تأخذ الوزارة 10% كبديل تحصيل.

من أجل إنصاف المواطن من جهة، ولغرض وضع حدٍ لمشكلة الإزدواجية في تخمين وتحصيل ضريبة الأملاك، وكذلك لغرض تخمينها وفق أسس ومعايير سليمة ومنصفة، توصي الهيئة بما يلي:

- 1- ضرورة توحيد التشريعات بشأن تخمين وتحصيل ضريبة الأملاك في كل من محافظات الضفة الغربية وقطاع غزة.
- 2- ضرورة أن تقوم وزارة المالية بتشكيل اللجان المختصة بتخمين ضريبة الأملاك وفق ما نصت عليه القوانين النافذة، مع الحرص على إشراك الهيئات المحلية في عضوية تلك اللجان.
- 3- ضرورة إعتداد أسس واضحة ومنصفة في تقدير قيمة ضريبة الأملاك، تأخذ في الحسبان القيمة الإيجارية للعقار الخاضع للضريبة.
- 4- ضرورة تفادي الإزدواجية في تحصيل ضريبة الأملاك، فلا يجوز أن تحصل الضريبة من طرفين في نفس الوقت (المالك والمستأجر). وفي هذا الصدد، من الضروري وضع الأسس التي من شأنها تلافي تحصيل الضريبة لأكثر من مرة واحدة من نفس المواطن.

- 5- من الضروري أن تعمل وزارة المالية على وضع وإتباع الإجراءات التي تضمن جباية ضريبة الأملاك من كل من هو مكلف بها من جهة، وأن تضع المعايير بشأن إعفاء الجهات أو الأفراد من دفعها.
- 6- من الضروري أن تعمل وزارة المالية على تحويل الحصة المستحقة من ضريبة الأملاك إلى الهيئات المحلية ذات العلاقة، وذلك لكي تتمكن تلك الهيئات من تأمين الموارد المالية اللازمة لتقديم الخدمات للمواطنين.
- 7- ضرورة أن يتم تحديد الرسوم للفئات المختلفة من الأملاك من قبل المجلس التشريعي على أساس سنوي، وألا يُترك أمر ذلك للهيئات المحلية ووزارة المالية فقط.

وأخيراً، يجدر بكل من الحكومة والمجلس التشريعي إيلاء هذا النوع من الضرائب ما يستحقه من العناية والإهتمام، نظراً لأهميته الخاصة في رفق موارد الهيئات المحلية بالأموال اللازمة.