

تحديات جباية ضريبة الأملاك ومستوى الحوكمة فيها

سلسلة تقارير رقم 296





ورقة بحثية حول

تحديات جباية ضريبة الأملاك ومستوى الحوكمة فيها

آذار 2025





يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بالشكر الجزيل من الأستاذ مؤيد عفانة لقيامه بإعداد هذه الورقة، ومن الدكتور عزمي الشعيبي وفريق العمل في ائتلاف أمان؛ لإشرافهم على هذه الورقة، ومراجعتها، وتحريرها.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

في حالة الاقتباس، يرجى الإشارة إلى المطبوعة كآتي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2025. تحديات جباية ضريبة الأملاك ومستوى الحوكمة فيها. رام الله - فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذه الورقة، ولا يتحمل أية مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الورقة بعد نشرها.



5	ملخص تنفيذي
7	مقدمة
8	هدف الورقة البحثية
8	منهجية الورقة البحثية
9	الفصل الأول: الإطار التشريعي الناظم لضريبة الأملاك
9	السياق التشريعي
19	قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته رقم (168) بتاريخ 2022/7/25، بخصوص منح بعض البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك بشكل مباشر
20	قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية
21	الفصل الثاني: تحديات جباية ضريبة الأملاك ومستوى الحوكمة فيها
21	أولاً. تقادم الإطار التشريعي
22	ثانياً. مجال نفاذية القانون
23	ثالثاً. آليات التخمين
26	رابعاً. التعديلات على القانون
26	خامساً. تحديات الجباية
30	سادساً. تحديات في نسبة الحكومة ونسبة الهيئات المحلية
31	سابعاً. تحديات في تحويل مستحقات الهيئات المحلية من ضريبة الأملاك المُجباة مركزياً
32	الفصل الثالث: ملخص النتائج والتوصيات
32	النتائج
33	التوصيات
35	المصادر والمراجع



ملخص تنفيذي

هدفت الورقة البحثية إلى دراسة واستقصاء واقع جباية ضريبة الأملاك في الضفة الغربية، والتحديات التي تواجه كلا من وزارة المالية والهيئات المحلية في جبايتها، ومستوى الحوكمة في إدارتها، والخروج بتوصيات عملية من أجل تعزيز مستوى الحوكمة في إدارتها، ومعالجة التحديات القائمة، وتعزيز إيرادات الهيئات المحلية. وقد تم اعتماد منهجية علمية تحليلية في إعداد الورقة، من خلال مراجعة الإطار التشريعي الناظم لضريبة الأملاك، والتعديلات التي تمت عليه، وتحليل واقع جباية ضريبة الأملاك، بما يشمل السياق الكمي في السنوات 2019-2024، وتحديات الجباية، ومدى إنفاذ العدالة الاجتماعية فيها، ودراسة وتحليل جدوى إحالة جباية ضريبة الأملاك للهيئات المحلية، وأثرها في تعزيز إيرادات الهيئات المحلية. كما تم اعتماد المقابلة مع الجهات ذات الصلة (وزارة المالية، الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، الهيئات المحلية)، كأداة بحثية حول موضوع الورقة البحثية.

وقد خلصت الورقة البحثية إلى جملة نتائج أهمها: إن الإطار التشريعي الناظم لضريبة الأملاك متقادم، منذ العام 1954، وغير متناغم والعصر الحالي، كما أن سياقات القانون والمواد ذات الصلة المرتبطة به، لا تتلاءم والواقع الحالي، وأن أحكام قانون ضريبة الأملاك النافذ لا تتضمن جباية الضريبة في المجالس القروية، وإنما في مناطق نفوذ البلديات، وهذا مخالف للحوكمة؛ كونه لا يحقق العدالة الضريبية والاجتماعية، كذلك فإن مستوى الحوكمة في آليات التخمين يشوبه خلل، بسبب عدم وجود معايير موحدة وواضحة للتخمين، أو مرجعية قانونية أو دليل إرشادي للتخمين، وبسبب آليات التخمين التي تعتمد على القيمة الإيجارية، وتقادم عمليات التخمين، وضعف الأحكام القانونية ذات الصلة، إضافة إلى ضرورة تأهيل فرق التخمين معرفياً ومهارياً، وتوظيف مخرجات التكنولوجيا في عمليات التخمين، كما تم اعتماد خصومات تشجيعية، وكذلك تحديد نسب لوزارة المالية والهيئات المحلية دون تعديل قانوني حسب الأصول لقانون ضريبة الأملاك والأراضي القائم، ما يؤثر سلباً على مستوى الحوكمة والالتزام بالتشريعات.

ومن خلال تحليل بيانات جباية ضريبة الأملاك خلال السنوات 2019-2024، يلاحظ أن مستويات الجباية منخفضة، وهناك تراكم لمديونية المكلفين. ومن خلال مراجعة بيانات بلدية رام الله، كحالة دراسية، يتبين أن البلديات التي تعمل على جباية ضريبة الأملاك لديها فعالية أعلى في الجباية، وتوجد إشكاليات وتحديات في تحديد نسبة الحكومة ونسبة الهيئات المحلية من ضريبة الأملاك، وبخاصة مع عدم وجود نص قانوني ناظم ومحدد لتلك النسبة وتعديل مجلس الوزراء للنسبة دون تفسير أو تبرير، كما توجد إشكاليات في تحويل مستحقات الهيئات المحلية من ضريبة الأملاك المُجباة مركزياً؛ فمن جهة، يتم خصم تلك الإيرادات ضمن التقاص مع الهيئات المحلية التي عليها ديون لصالح الحكومة، ومن جهة أخرى، تتراكم ديون للهيئات المحلية في ذمة وزارة المالية، ممن لا توجد عليها ديون لصالح الحكومة، تؤثر على قدرة الهيئات المحلية على تنفيذ مشاريعها التنموية والخدمية للمواطنين.

وقد أوصت الورقة البحثية بـ: ضرورة إقرار تشريع جديد ينظم ضريبة الأملاك، وبنهج تشاركي ما بين الحكومة والاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، والهيئات المحلية على اختلاف تصنيفاتها، ومؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة، والخبراء والأكاديميين، بحيث يتم العمل على إحالة جباية ضريبة الأملاك الى الهيئات المحلية كافة، بعد إجراء تسويات معها، وتعزيز نظم الحوكمة فيها. واعتماد مبدأ التدرجية «التصاعدية» في ضريبة الأملاك، بحيث تتصاعد نسبة ضريبة الأملاك كلما تصاعد الدخل المخمن (المقدر)، وتخفيض نسبتها على ذوي الدخل المحدود من خلال شرائح، من أجل إنفاذ العدالة الاجتماعية في ضريبة الأملاك. ومعالجة الثغرات القائمة كافة، وضرورة شمول ضريبة الأملاك للهيئات المحلية كافة على اختلاف تصنيفاتها، إنفاذاً للعدالة الاجتماعية والضريبية، مع تمييز إيجابي للمناطق المهمشة، ومراجعة آليات التخمين القائمة، من خلال دراسة متخصصة بمشاركة وزارة المالية والهيئات المحلية والجهات ذات الصلة، وتحديد الفجوات والإشكاليات القائمة، وحلّها.

كما أوصت الورقة بضرورة إعداد نظام من مجلس الوزراء لآليات التخمين، يشتمل على معايير واضحة ومحددة، ولحين إقرار قانون خاص بضريبة الأملاك أو تعديل القانون الحالي. كذلك توجد ضرورة لتعزيز الحوكمة في جباية ضريبة الأملاك، من خلال تفعيل لجان التخمين، وتعزيز طرق الجباية؛ وضرورة معالجة وزارة المالية للديون المتراكمة لصالح الهيئات المحلية بدل جباية ضريبة الأملاك؛ كون الهيئات المحلية تعتمد على هذه الإيرادات في برامجها ومشاريعها التنموية، وخدماتها المقدمة للمواطنين؛ وضرورة تخفيض النسبة المقتطعة لصالح الحكومة من إيرادات الهيئات المحلية التي تمت إحالة جباية ضريبة الأملاك لها، من أجل تعزيز موازنات الهيئات المحلية لتنفيذ برنامجها التنموية؛ وضرورة تعزيز الحوكمة في الهيئات المحلية، من أجل الاستثمار الأمثل لإيرادات ضريبة الأملاك في برامج ومشاريع تنموية، وتفعيل آليات الرقابة عليها، كما أوصت الورقة البحثية بضرورة تعزيز إيرادات الهيئات المحلية، وتمتينها، ومنحها صلاحيات إضافية، ومن ضمن جباية ضريبة الأملاك، نظراً للواقع السياسي والأمني، الذي يتطلب دوراً أكبر للهيئات المحلية للعمل وتقديم الخدمات في المناطق المختلفة، وبخاصة المناطق المصنفة (ج)، والمناطق المهمشة.

تعتبر ضريبة الأملاك من الضرائب المباشرة، وهي مرتبطة بالثروة، وتتميز بشكل خاص كونها إحدى الضرائب المباشرة التي تعتبر أكثر عدالة من الضرائب غير المباشرة، حيث تتمتع بعدم إمكانية نقل عبئها الضريبي من المكلف إلى أي شخص آخر، علاوة على أن ضريبة الأملاك تستهدف «رأس المال»، من خلال أصحاب العقارات، وليس الطبقات الفقيرة والمهمشة. ويفيد تطبيق هذه الضريبة من الناحية التقنية كونها تسمح بالحصول على بيانات وإحصائيات عن ثروات الأشخاص وممتلكاتهم، لمراجعة قرارات المكلفين المقدمة بالنسبة لضرائب الدخل والضرائب الأخرى. لذلك، فهي أداة للرقابة تساعد الإدارة الضريبية في عملية مكافحة التهرب الضريبي.

ولا يزال قانون ضريبة الأملاك الأردني رقم (11) للعام 1954، وتعديلاته، ساري المفعول في الأراضي الفلسطينية المحتلة. وتتم جباية ضريبة الأملاك سنوياً بنسبة 17% من قيمة الإيجار السنوي للمباني والعقارات¹. قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية، قانون رقم (11) لسنة 1954 وتعديلاته) تقوم وزارة المالية بتحصيل هذه الضريبة، ونظرياً، تحوّل وزارة المالية 90% من المبلغ للهيئات المحلية، بينما تحتفظ وزارة المالية بنسبة 10%. علماً أنه توجد إشكالية ما بين وزارة المالية والهيئات المحلية فيما يتعلق بتحويل مستحقات ضريبة الأملاك للهيئات المحلية، حيث لا يوجد انتظام في تلك التحويلات، كما تعمل وزارة المالية على احتجاز نسبة الهيئات المحلية، بدل تقاصّ مقابل ديون مترتبة على الهيئات المحلية، وبخاصة أثمان الماء والكهرباء للشركات المزودة الإسرائيلية، التي تخصم من خلال صافي الإقراض، الأمر الذي حرم ويحرم العديد من الهيئات المحلية من إيرادات مستحقة لها، ويخلق حالة من الفوضى تربك العلاقة المالية ما بين وزارة المالية والهيئات المحلية المختلفة.

عانت ضريبة الأملاك من إشكاليات في حوكمتها، منها تقادم الإطار التشريعي الناظم لها، وعدم جبايتها في كل المناطق الفلسطينية، إضافة إلى إشكاليات في التخمين لقيمة الضريبة. في العام 2022، تم منح بعض البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك بشكل مباشر² تبعها إشكاليات بين الهيئات المحلية ووزارة المالية أدت إلى تعطيل عملية عدم تحويل مستحقات الهيئات المحلية من ضريبة الأملاك، ما سبب أزمات للهيئات المحلية أثرت سلباً على تقديم خدماتها للمواطنين.

1. قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية، قانون رقم (11) لسنة 1954 وتعديلاته
2. قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته رقم (168) بتاريخ 2022/7/25، بخصوص منح بعض البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك بشكل مباشر

هدف الورقة البحثية

دراسة واستقصاء واقع جباية ضريبة الأملاك في الضفة الغربية، والتحديات التي تواجه كلاً من وزارة المالية والهيئات المحلية في جبايتها ومستوى الحوكمة في إدارتها، والخروج بتوصيات عملية من أجل تعزيز مستوى الحوكمة في إدارتها، ومعالجة التحديات القائمة.

منهجية إعداد الورقة البحثية

تم إعداد الورقة البحثية وفق منهجية علمية تحليلية، من خلال الخطوات التالية:

- 1.مراجعة الإطار التشريعي الناظم لضريبة الأملاك، والتعديلات التي تمت عليه.
- 2.سرد وتحليل واقع جباية ضريبة الأملاك، بما يشمل السياق الكمي في السنوات 2019-2024، وتحديات الجباية، ومدى إنفاذ العدالة الاجتماعية فيها.
- 3.نقاش وتحليل واقع العلاقة المالية ما بين وزارة المالية والهيئات المحلية فيما يتعلق بضريبة الأملاك، وجدوى إحالة جباية ضريبة الأملاك للهيئات المحلية.
- 4.تصميم أداة الورقة البحثية «المقابلة» اعتماداً على الأدبيات ذات الصلة، وبما يخدم الورقة البحثية وأهدافها، وعقد لقاءات مع الجهات ذات الصلة، حول موضوع الورقة البحثية.
- 5.إعداد استخلاصات حول التحديات التي تواجه جباية ضريبة الأملاك، ومستوى الحوكمة فيها.
- 6.إعداد توصيات عملية لتعزيز الحوكمة في جباية ضريبة الأملاك، ومعالجة التحديات القائمة، وتساهم في إنفاذ العدالة الاجتماعية.
- 7.إعداد مسودة الورقة البحثية.
- 8.عقد ورشة عمل بؤرية لأصحاب الصلة بموضوع الورقة البحثية، من أجل نقاش المنهجية والاستنتاجات والتوصيات، والاستفادة من التغذية الراجعة منهم في إثراء الورقة البحثية.
- 9.إعداد الصيغة النهائية للورقة البحثية.

الفصل الأول: الإطار التشريعي الناظم لضريبة الأملاك

السياق التشريعي

عملت الدولة العثمانية على تنظيم الضرائب في النصف الثاني من القرن الثامن عشر، وتركزت إيرادات الدولة العثمانية على مجموعة من الضرائب، منها ضرائب الويركو، والبدل العسكري، ورسم الأغنام، إضافة إلى إيرادات أخرى مثل رسوم المسقفات والمحاكم. وارتكزت ضريبة الويركو على الأملاك (المساكن، والأراضي الزراعية)، كما فرض نوع ثانٍ من الضرائب على العقارات والأراضي، وهي ضريبة المسقفات، حيث بدأت الحكومة العثمانية بجباية هذه الضريبة في العام 1858. ومع نهاية الدولة العثمانية استبدل الانتداب البريطاني الضرائب التي كانت سائدة في الدولة العثمانية، واستعاض عن ضرائب الأراضي بضريبة واحدة، فسن في العام 1928 قانون ضريبة الأملاك في المدن، وأصدر في النصف الأول من العام 1935 قانون ضريبة الأملاك في القرى.

وبعد انتهاء الانتداب البريطاني واحتلال فلسطين العام 1948، أصبح قطاع غزة يخضع للإدارة المصرية، وجرى إلحاق الضفة الغربية بالأردن، حيث جرى استبدال القوانين، كافة، التي كان معمولاً بها بقانون ضريبة الأبنية والأراضي الأردني داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية لسنة 1954. ومع احتلال الضفة الغربية العام 1967، استمر العمل بقانون ضريبة الأراضي والأراضي الأردني لسنة 1954، حيث أبقى الاحتلال الإسرائيلي العمل سارياً بموجب هذا القانون، من خلال الأمر العسكري رقم (28) بشأن ضريبة الدخل والأملاك الصادر بتاريخ 1967/6/22، ونص على بقاء قانون ضريبة الأبنية والأراضي في المدن ساري المفعول، إلى حين إجراء أي تعديلات عليه أو إلغائه.

ولا يزال قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات رقم (11) لسنة 1954، وقانون ضريبة الأراضي رقم (30) لسنة 1955، وما طرأ عليهما من تعديلات أردنية حتى العام 1967، وتعديلات بموجب أوامر عسكرية إسرائيلية، سارية المفعول لغاية الآن.

3. الموسوعة الفلسطينية، الضرائب: <https://www.palestinapedia.ps/>

ضريبة الأملاك بموجب قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل حدود البلديات والمجالس المحلية الأردني رقم 11 لسنة 1954 وتعديلاته

صدر قانون ضريبة الأبنية والأراضي الأردني بتاريخ 1954/3/20 وبدأ نفاذه بتاريخ 1954/4/1، حيث جاء هذا القانون لينظم ضريبة الأبنية والأراضي داخل حدود البلديات والمجالس المحلية، في حين يطبق قانون رقم 30 لسنة 1955 بشأن ضريبة الأراضي على الأراضي التي تقع خارج حدود البلديات، كما ألغى هذا القانون القوانين التي كانت سارية في فلسطين قبل نفاذه، حيث ألغى قانون ضريبة الأملاك في المدن لسنة 1940، وقانون ضريبة الأبنية والأراضي المؤقت رقم 1 لسنة 1951، وأبقى على جميع الأنظمة والأوامر والتعليمات والمراسيم والإعلانات والإشعارات والتبليغات والتعيينات والوثائق التي صدرت أو أعطيت أو نفذت، والضرائب التي فرضت بمقتضى القوانين المذكورة سارية المفعول بتاريخ العمل بقانون ضريبة الأبنية والأراضي لسنة 1954، كأنها صدرت أو أعطيت أو نفذت بمقتضى أحكامه، إلى أن تلغى أو تعدل بموجبه.

عرّف قانون ضريبة الأبنية والأراضي الأردني رقم 11 لسنة 1954 منطقة البلدية والمجلس المحلي بأنها: الأملاك الواقعة ضمن حدود منطقة البلدية أو المجلس المحلي حسبما عينت هذه الحدود على الخريطة العائدة لتلك المدينة أو القرية.⁴ ثم جرى تعديل هذا التعريف بموجب قانون معدل لقانون ضريبة الأبنية والأراضي رقم (26) لسنة 1955، الذي ألغى المجالس المحلية، واقتصرت ضريبة الأبنية والأراضي بموجب هذا التعديل على الأراضي والأبنية الواقعة ضمن حدود البلديات فقط،⁵ على أن تخضع الأبنية والأراضي الواقعة في مناطق المجالس المحلية لقانون ضريبة الأراضي رقم 30 لسنة 1955.

4. قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل حدود البلديات والمجالس المحلية الأردني رقم 11 لسنة 1954، المادة رقم (2)

5. قانون معدل لقانون ضريبة الأبنية والأراضي رقم (٢٦) لسنة ١٩٥٥، المادة رقم (2)

منح قانون ضريبة الأبنية والأراضي لسنة 1954 مجلس الوزراء صلاحية الإعلان أن مناطق البلديات والمجالس المحلية المذكورة في القرار أصبحت خاضعة لضريبة الأبنية والأراضي في مناطق البلديات والمجالس المحلية استناداً إلى أحكام هذا القانون، وذلك اعتباراً من التاريخ المعين في القرار المذكور، كما منح مجلس الوزراء صلاحية استبدال ضريبة الأراضي خارج حدود البلديات بضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية، في حال دخول هذه الأراضي إلى حدود البلديات والمجالس المحلية، وتعتبر هذه الضريبة مستحقة اعتباراً من التاريخ المعين في القرار المذكور، وتخمن وتستوفى وفق أحكام هذا القانون، على أن لا يؤثر ذلك في جباية الضرائب المستحقة قبل صدور ذلك القرار بموجب قانون ضريبة الأراضي سنة 1955.

أصول التخمين والمراجعة والإعادة وتشكيل اللجان ضمن الإطار التشريعي

منح قانون ضريبة الأبنية والأراضي، بموجب المادة (5) منه، وزير المالية صلاحية تشكيل لجنة تخمين واحدة أو أكثر في كل منطقة من المناطق التي تخضع لأحكام هذا القانون، حيث نص القانون على: يعين وزير المالية في كل منطقة من المناطق الخاضعة لهذا القانون لجنة تخمين واحدة أو أكثر حسبما يستصوب. 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، ويتقاضى أجوره من صندوق الخزينة حسبما يقرر وزير المالية، ويعين وزير المالية مفتش تخمين واحداً أو أكثر حسب اللزوم.

إلا أنه جرى تعديل هذه المادة بموجب قانون رقم (26) لسنة 1955، حيث نص القانون المعدل على: يعين وزير المالية في كل منطقة من مناطق البلدية لجنة تخمين واحدة أو أكثر، وتعرف، فيما بعد، بلجنة التخمين. تؤلف لجنة التخمين من عضوين موظفين أحدهما رئيساً وعضو واحد غير موظف ينتخبه وزير المالية من بين ثلاثة أشخاص يرشحهم المجلس البلدي، ويشترط في ذلك أن يكون العضو غير الموظف من الأشخاص المكلفين بدفع ضريبة الأراضي أو ضريبة الأبنية والأراضي المستحقة على أملاك واقعة في المنطقة البلدية المختصة. أما إذا تخلف المجلس البلدي عن الترشيح خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تكليفه بذلك، فيحق لوزير المالية أن يعين شخصاً من ذوي اللياقة عضواً غير موظف في اللجنة، ونفقات العضو غير الموظف يعينها وزير المالية، ولوزير المالية الحق في تغيير لجنة التخمين إذا رأى لزوماً لذلك، على أن لا يؤثر هذا التغيير في سير التخمين، ويعين وزير المالية مفتش تخمين واحداً أو أكثر حسب اللزوم.

لجنة التخمين

تبعاً للقانون، تقوم لجنة التخمين بتنظيم قائمة تعرف، فيما بعد، بقائمة التخمين لجميع الأبنية والأراضي الواقعة في منطقة المدينة، أو أي قسم منها، وبصافي قيمة الإيجار السنوي لكل منها حسب النموذج الذي يقرره وزير المالية، وترسل لجنة التخمين إخبار تخمين خاص حسب النموذج الذي يقرره وزير المالية إلى كل مالك تم تخمين ملكه بالبريد إلى عنوانه المعروف، بشرط أنه إذا كان هناك أكثر من مالك واحد لأي ملك، يكتفي بإرسال إخبار تخمين واحد إلى أحد الشركاء، وتسلم قائمة التخمين التي تنظمها لجنة التخمين إلى محاسب المقاطعة، وتودع في مكتبه، حيث يجوز لجميع الذين خمنت أملاكهم، أو يمكن أن تخمن أملاكهم، أن يطلعوا عليها؛ وتشر دائرة ضريبة الأملاك في وزارة المالية إعلاناً بإيداع قائمة التخمين معلناً فيه جواز الاطلاع عليها، أو أخذ نسخ أو مستخرجات عنها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ نشر الإعلان، حيث نظم قانون ضريبة الأبنية والأراضي الحق في الاعتراض والاستئناف على قرار التخمين.

6. قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل حدود البلديات والمجالس المحلية الأردني رقم 11 لسنة 1954، المادة رقم (5)
7. قانون معدل لقانون ضريبة الأبنية والأراضي رقم (26) لسنة 1955، المادة رقم (5)

ويخضع وفقاً لقانون ضريبة الأبنية والأراضي جميع الأبنية على اختلاف أنواعها، وكل مساحة أو أرض مجاورة للبناء وتستعمل معه أو أعدت للاستعمال كجزء منه؛ سواء كان البناء مسكوناً أو غير مسكون، مستعملاً أو غير مستعمل، كما يخضع للضريبة كل تغيير إنشائي على البناء، أو أية إضافة إنشائية عليه، على أن تكون تامة الإنشاء، كذلك الأراضي كافة غير المقام عليها بناء.

وحدد قانون ضريبة الأبنية والأراضي المعايير التي بموجبها على دائرة ضريبة الأملاك القيام بمراجعة التخمين بشكل سنوي، وذلك إذا طلب أحد المكلفين مراجعة القائمة، لأن ملكه قد خرب أو أصابه عطب أو نقص في قيمة صايفه إيجاره السنوي بمقدار عشرين في المائة أو أكثر منذ أن أجري التخمين الأخير؛ أو إذا طلب مفتش التخمين مراجعة القائمة مدعياً أن صايفه قيمة الإيجار السنوي لأي ملك مدرج في القائمة قد زاد بمقدار 20 بالمائة أو أكثر؛ ويشترط في ذلك أن يقدم الطلب خلال التسعة أشهر الأولى من سنة المراجعة، وأي طلب يقدم بعد التاريخ المعين لا ينظر فيه؛ كذلك يتوجب إجراء مراجعة سنوية للتخمين إذا كان قد تم إنشاء بناء غير مدرج في قائمة التخمين المعمول بها؛ أو إذا جرى تقسيم أو إفراز أي ملك مدرج في القائمة، أو أدمج أي ملك مع آخر، أو أجريت أية إضافة إلى بناء منذ أن أجري التخمين الأخير؛ أو إذا تغير صنف أي ملك من أرض إلى بناء، أو بالعكس، منذ أن أجري التخمين الأخير؛ أو إذا تمت تسوية أي ملك بمقتضى قانون تسوية الأراضي، أو عدلت مساحة أي ملك نتيجة معاملة تسجيل في دائرة تسجيل الأراضي منذ أن أجري التخمين الأخير، على أن تصدر لجنة التخمين ملحقاً بقائمة التخمين على النموذج الذي يقرر وزير المالية فيه صايفه قيمة الإيجار السنوي لأية مبان أو أرض خمنتها أو عدلت تخمينها ويستحق دفع الضريبة على أساس ذلك التخمين اعتباراً من بدء السنة التي تلي السنة التي جرت فيها المراجعة.

كما تضمن قانون ضريبة الأبنية والأراضي إجراء إعادة تخمين للمناطق، كافة، الواقعة ضمن حدود البلديات كل خمس سنوات، أو في أي مدة يعينها مجلس الوزراء، على أن تجري إعادة تخمين صايفه قيمة الإيجار السنوي لجميع الأملاك الواقعة ضمن المنطقة المعينة في القرار المذكور، وتنظم قائمة تخمين جديدة وفقاً لأحكام هذا القانون، وتفرض الضريبة اعتباراً من بدء السنة المالية التي تلي إعادة التخمين العمومي، وتسري جميع أحكام قانون ضريبة الأبنية والأراضي، فيما يتعلق بقائمة التخمين، على جميع ملاحق قوائم التخمين وقوائم التخمين الجديدة.

إعادة التخمين

نصت المادة (20) من قانون ضريبة الأبنية والأراضي لسنة 1954 على: في كل خامس سنة أو في مدة يعينها مجلس الوزراء بقرار ينشر في الجريدة الرسمية، تجري إعادة تخمين صافي قيمة الإيجار السنوي لجميع الأملاك الواقعة ضمن المنطقة المعينة في القرار المذكور، وتنظم قائمة تخمين جديدة وفقاً لأحكام هذا القانون، وتفرض الضريبة اعتباراً من بدء السنة المالية التي تلي إعادة التخمين العمومي.⁸

أي أن على وزارة المالية القيام بإجراء إعادة تخمين كل خمس سنوات، وأن الإشارة إلى أو في مدة يعينها مجلس الوزراء هي تكون في مدد قبل مرور خمس سنوات على إجراء التخمين، وأن مدة خمس سنوات هي الحد الأقصى لإعادة التخمين، وأنه لا يجوز أن تزيد مدة إعادة التخمين على خمس سنوات، كذلك فإن إعادة التخمين تكون منفصلة في كل منطقة عن أخرى، وليس بالضرورة أن تكون هناك إعادة تخمين للمناطق كافة في الفترة الزمنية ذاتها، وبخاصة أن هناك بلديات جرى استحداثها، وبالتالي تكون عملية إعادة التخمين في منطقة معينة، وليست بالضرورة في جميع المناطق، ومن الحجج والمبررات عدم وجود كادر لتغطية عملية إعادة التخمين، ووفق المادة آتفة الذكر، لذا من الجائز صدور قرار من مجلس الوزراء لتحديد مناطق يجري فيها إعادة التخمين؛ سواء ترتيبها زمنياً لكل منطقة، أو ضرورة إعادة التخمين في مناطق يجري فيها توسع عمراني كبير وسريع زمنياً.

كما نص القانون في المادة رقم (17) على أنه: يجب على مالك أية أبنية أو أرض واقعة في منطقة طبقت عليها الضريبة وفقاً لأحكام هذا القانون وباعها أو استبدلها أو تصرف فيها على أي وجه آخر، وعلى أي شخص أصبح مالكاً بطريق الإرث لأية أبنية أو أرض واقعة في تلك المنطقة، أن يبلغ إشعاراً خطياً بذلك إلى لجنة التخمين بواسطة محاسب المقاطعة التي تقع فيها تلك الأبنية والأراضي. حالما تستلم لجنة التخمين الإشعار المنصوص عليه في الفقرة (1) من هذه المادة، أو إذا بلغها، بأية طريقة أخرى، وقوع تغيير في الملكية، تكون لها صلاحية إجراء التعديلات اللازمة في قائمة التخمين أو ملحق قائمة التخمين بعد التثبيت من ذلك، وحينئذ يصبح المالك الجديد هو المكلف بالضريبة ابتداء من السنة التي تلي السنة التي وقع فيها التغيير، على أن لا يؤثر هذا التغيير في أي التزام سابق مترتب على المالك السابق.¹⁰

وقد ألزم قانون ضريبة الأبنية والأراضي كل صاحب ملك عند إجرائه إنشاء بناء أو أية إضافة لبناء قائم، أن يبلغ محاسب المقاطعة إشعاراً خطياً بذلك خلال شهر من تاريخ إتمام ذلك الإنشاء، وإلا يعاقب بغرامة لا تتجاوز العشرين ديناراً حسبما يقرره وزير المالية؛ كذلك في حال تغيير ملكية العقار أو الأرض الواقعة في منطقة طبقت عليها الضريبة وفقاً لأحكام هذا القانون؛ سواء باعها أو استبدلها أو تصرف فيها على أي وجه آخر، وعلى أي شخص أصبح مالكاً بطريق الإرث لأية أبنية أو أرض واقعة في تلك المنطقة، أن يبلغ إشعاراً خطياً بذلك إلى لجنة التخمين بواسطة محاسب المقاطعة التي تقع فيها تلك الأبنية والأراضي.

⁸ قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل حدود البلديات والمجالس المحلية الأردني رقم 11 لسنة 1954، المادة رقم (20)
⁹ ضريبة الأملاك والهيئات المحلية، من إصدارات الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، 2021
¹⁰ قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل حدود البلديات والمجالس المحلية الأردني رقم 11 لسنة 1954، المادة رقم (17)

جباية ضريبة الأملاك

تبعاً لأحكام القانون، جرى اعتبار الضريبة سنوية؛ أي تصبح مستحقة بحق المالك، وهو الشخص المسجل الملك باسمه، ويستحق دفع الضريبة في أول السنة المالية. تجبى الضريبة وفقاً لأحكام القوانين المعمول بها في تحصيل الأموال الأميرية. وعلاوة على ذلك، تعتبر الضريبة مؤمنة تأميناً أولياً بالملك، ولا يجوز تسجيل أية معاملة تصرف بشأن ذلك الملك في سجلات الحكومة ما لم تستوف جميع الضرائب المستحقة عليه، أو بعضها إذا وافق على ذلك وزير المالية.¹¹

وإذا لم تدفع الضريبة خلال الأشهر التسعة الأولى من السنة المالية، يستوفى من المكلف، كغرامة، مبلغ إضافي بنسبة خمسة في المائة من المبلغ المستحق الأداء من الضريبة إذا رفعت خلال المدة الباقية من سنة التحقق، وتحول إلى عشرة في المائة إذا تأخر دفعها عن سنة التحقق المذكورة، وتجبى هذه الغرامة بمقتضى أحكام قانون تحصيل الأموال الأميرية.¹²

إلا أنه جرى تعديل هذه المادة بموجب قانون معدل لقانون ضريبة الأبنية والأراضي رقم 42 لسنة 1963، وأصبحت الغرامات المقدرة على من يتخلف عن دفع هذه الضريبة خلال السنة المالية التي تحققت فيها الضريبة مبلغاً إضافياً كغرامة بنسبة عشرة في المائة من المبلغ المستحق الأداء من الضريبة، وتزداد الغرامة عشرة في المائة أخرى إذا لم تدفع الضريبة خلال سنة التحقق التالية، وهكذا بحيث لا يتجاوز مجموع الغرامة عن 50 بالمائة من قيمة الضريبة المستحقة الأداء.¹³

كما جرى تعديل هذه الغرامات بموجب الأمر العسكري الإسرائيلي الصادر عن قائد قوات جيش الاحتلال الإسرائيلي في الضفة الغربية، وأصبحت الغرامات بموجبه على دافع الضريبة أو جزء منها في شهر كانون الثاني عن تلك السنة المالية يلزم بدفع غرامة بنسبة اثنين في المائة من المبلغ المستحق عليه؛ على دافع الضريبة أو جزء منها في شهر شباط عن تلك السنة المالية يلزم بدفع غرامة بنسبة 4% من المبلغ المستحق عليه؛ دافع الضريبة أو جزء منها، في شهر آذار عن تلك السنة المالية يلزم بدفع غرامة بنسبة 5% من المبلغ المستحق عليه.¹⁴

11. المصدر السابق، المادة رقم (14)

12. قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل حدود البلديات والمجالس المحلية الأردني رقم 11 لسنة 1954، المادة رقم (15)

13. قانون معدل لقانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات قانون رقم (42) لسنة 1963، المادة رقم (5)

14. الأمر العسكري بشأن تعديل قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات (رقم 1175)، 5746 – 1986

فئات ضريبة الأملاك وأصنافها

حدد قانون ضريبة الأملاك والأراضي فئات الضريبة وأصنافها في المادة رقم (13) كما يلي:

1. المباني، بما في ذلك المساحة التي تقوم عليها وتحيط بها، عشرة في المائة من صافي قيمة الإيجار السنوي.
2. الأراضي التي ليست ساحة للمباني، خمسة بالمائة من صافي قيمة الإيجار السنوي¹⁵.

على أنه جرى تعديل هذه النسب بموجب قانون معدل لقانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات رقم (42) لسنة 1963، الذي نص في المادة رقم (4) على:

1. تكون فئة الضريبة كما يلي:
 - أ- سبعة عشر في المائة من صافي قيمة الإيجار السنوي للمباني، بما في ذلك الساحة التي تقوم عليها أو تحيط بها.
 - ب- عشرة في المائة من صافي قيمة الإيجار السنوي للأراضي التي ليست ساحة للمباني.
2. تدفع الخزينة لصندوق البلديات سنوياً 42% من صافي تحصيلات الضريبة والغرامة المتحققة على الأبنية والأراضي الواقعة داخل حدود تلك البلدية اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون.
3. تدفع للبلدية حصتها من بقايا الضريبة والغرامة التي تحصل بعد العمل بهذا القانون وفق الفقرة (2) من هذه المادة¹⁶.

أما قانون معدل لقانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات قانون مؤقت رقم (9) لسنة 1967، فقد نص في المادة رقم (3) على أن فئات الضريبة وأصنافها:

1. تكون فئة الضريبة كما يلي:
 - أ- سبعة عشر في المائة من صافي قيمة الإيجار السنوي للأبنية، بما في ذلك الساحة التي تقوم عليها وتحيط بها.
 - ب- عشرة في المائة من صافي قيمة الإيجار السنوي للأراضي التي ليست ساحة للمباني.
2. تكون الضريبة المتحققة على الأبنية والأراضي الواقعة داخل حدود أية بلدية مع الغرامات حقاً لتلك البلدية.
3. تقوم وزارة المالية بتحويل الضريبة والغرامات نيابة عن البلديات، وتدفع لكل بلدية حصيلتها من تلك الضريبة والغرامات بعد حسم النفقات الفعلية لجهاز التحصيل.
4. بقايا الضريبة وبقايا الغرامات المتحققة قبل 1/4/1966 التي تحصلها وزارة المالية تدفع لكل بلدية حصتها منها بنسبة 42% من صافي التحصيلات¹⁷.

¹⁵ قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل حدود البلديات والمجالس المحلية الأرضي رقم 11 لسنة 1954، المادة رقم (13)

¹⁶ قانون معدل لقانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات قانون رقم (42) لسنة 1963، المادة رقم (4)

¹⁷ قانون معدل لقانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات قانون مؤقت رقم (9) لسنة 1967، المادة رقم (3)

تحديد قيمة صافي الإيجار السنوي

لتحديد قيمة صافي الإيجار السنوي الخاضع للضريبة، نصت المادة (7) من قانون ضريبة الأبنية والأراضي لسنة 1954 على التالي:

1. إن بدل الإيجار السنوي للمباني (الذي ينتظر أن تؤجر به في السنة) مخصصاً منه الخمس مقابل نقص قيمتها بالقدم والاستعمال، يعتبر أنه صافي إيجارها السنوي.
2. إذا لم يكن البناء مؤجراً أو إذا ظهر للجنة التخمين أن بدل الإيجار المسمى لا يعادل قيمة الإيجار السنوي الحقيقي، تخمن لجنة التخمين قيمة الإيجار السنوي مراعية في ذلك الاعتبارات التالية:
 1. حجم البناء والمواد المستعملة في بنائه، وشرف الموقع المقام عليه.
 2. كيفية استعمال البناء.
 3. بدل إيجار أو إيراد الأملاك المجاورة والمماثلة له، ويشترط في ذلك ألا تحسب قيمة الآلات والماكينات عند تخمين البناء المستعمل لمشروع صناعي.
3. يكون صافي قيمة الإيجار السنوي للأرض التي لم تنشأ عليها أبنية دائمية، أو للأرض التي تكون القيمة الرأسمالية للأبنية القائمة عليها أقل من قيمتها بدون أبنية، ستة في المائة من الثمن الذي يمكن أن تباع به تلك الأرض فيما لو بيعت، وكان البائع راغباً في البيع والشاري راغباً في الشراء. ويشترط في ذلك أنه إذا كان صافي قيمة الإيجار السنوي للمباني عند تخمينها وفقاً لأحكام الفقرتين (2) و(3) من هذه المادة يزيد على صافي قيمة الإيجار السنوي للأرض مجردة من الأبنية التي عليها، يجوز للجنة التخمين تخمين صافي قيمة الإيجار السنوي إما للبناء وإما للأرض حسبما تستصوب.
4. يحق للجنة التخمين أن تفرز أية قطعة أو توحد أية قطع لأجل تخمينها.¹⁸

¹⁸ قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل حدود البلديات والمجالس المحلية الأردني رقم 11 لسنة 1954، المادة رقم (7)

الإعفاءات والتنازلات على ضريبة الأبنية والأراضي

نص قانون ضريبة الأبنية والأراضي لسنة 1954 على منح إعفاء لبعض الأبنية والأراضي من ضريبة الأبنية والأراضي في مناطق البلديات، وحدد المعايير التي تنطبق على الأراضي والأبنية المعفية، ومنها ما كان ملكاً للملك؛ وما كان ملكاً للمصرف الزراعي؛ وما كان ملكاً لخط سكة الحديد الحجازي؛ والأبنية والأراضي المملوكة للحكومة؛ والأبنية والأراضي المملوكة للبلديات والمواقع الأثرية، وما هو مملوك للبعثات الدبلوماسية الأجنبية في حالة المعاملة بالمثل؛ والأراضي والأبنية الواقعة داخل سور القدس؛ والأبنية التي يقيم فيها أفراد الرحل: ما كان ملكاً للنوادي الرياضية أو الثقافية أو الاجتماعية المعترف بها؛ وما كان ملكاً لأية طائفة أو هيئة دينية أو خيرية أو تعليمية أو طبية معترف بها لدى الحكومة. ويشترط في ذلك ألا تعفى من الضريبة الأبنية والأراضي إذا كانت لا تستعمل لغايات المؤسسة؛ وأية أبنية مستعملة دوراً للسكن يسكنها أصحابها ويقل صافي قيمة إيجارها السنوي عن دينارين، وفي جميع هذه الحالات لا تكون الأبنية والأراضي معفاة من الضريبة إذا كانت ذات إيراد. وقد تم تعديل هذه الإعفاءات والتنازلات مرات عدة في قوانين لاحقة.¹⁹

الخصومات التشجيعية

لم يتضمن قانون ضريبة الأبنية والأراضي خصومات تشجيعية، وقد تضمن تعديل القانون بموجب أمر عسكري بشأن تعديل قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات (رقم 1175)، 5746 - 1986، حيث تم إقرار الخصومات تبعاً لزمناً الدفع، وفق الآتي: الشخص الذي سبق بدفع كل الضريبة المستحقة عليه، يصبح له الحق بتخفيض من المبلغ الذي يدفعه بالنسب التالية:

1. دافع الضريبة في شهر نيسان عن السنة المالية نفسها، يتمتع بتخفيض نسبته 10% من الضريبة المستحقة عليه.

2. دافع الضريبة في شهر أيار عن السنة المالية نفسها، يتمتع بتخفيض نسبته 8% من المبلغ المستحق عليه.

3. دافع الضريبة في شهر حزيران عن السنة المالية نفسها، يتمتع بتخفيض نسبته 6% من المبلغ المستحق عليه.

دافع الضريبة في شهر تموز عن السنة المالية نفسها، يتمتع بتخفيض نسبته 4% من المبلغ المستحق عليه.²⁰

وقد عملت وزارة المالية على تعديل الخصومات التشجيعية، وتم منح خصم 20% لمن يدفع الضريبة في شهر كانون الأول، و15% في شهر شباط، و10% في شهر آذار، و5% في شهر نيسان. وقد تم إقرار هذه النسب بقرار من وزارة المالية، وليس ضمن تشريع.

19. الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية. «ضريبة الأملاك والهيئات المحلية» 2021
20. أمر عسكري بشأن تعديل قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات (رقم 1175)، 5746 - 1986، مادة رقم (2)

قرار بقانون رقم (12) لسنة 2018م، بشأن تعديل قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية رقم (11) لسنة 1954م وتعديلاته

وفي عهد السلطة الفلسطينية، تم تعديل قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية رقم (11) لسنة 1954م وتعديلاته، حيث تمت إضافة مادة جديدة إلى القانون الأصلي تحمل رقم مادة (13) مكرر، تنص على الآتي:

1. على الرغم مما ورد في المادة (13) من هذا القانون، يجوز لمجلس الوزراء بناءً على تنسيب وزير الحكم المحلي، وبالتنسيق مع وزير المالية والتخطيط تفويض أو إلغاء تفويض عدد من البلديات صلاحيات وزارة المالية والتخطيط في تحصيل الضريبة وغرامات التخلف عن دفعها من خلال موظفي البلدية.

2. تقوم وزارة المالية والتخطيط بتسليم البلدية المفوضة وفقاً للفقرة (1) من هذه المادة، الأوامر والتعليمات والإعلانات والإشعارات والتبليغات وسجلات الضريبة، كافة، المتعلقة بمنطقة البلدية، التي صدرت أو تصدر بمقتضى القوانين النافذة، لتمكينها من القيام بصلاحياتها.²¹

قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته رقم (168) بتاريخ 2022/7/25، بخصوص منح بعض البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك بشكل مباشر

حيث تم بموجب القرار بخصوص منح بعض البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك بشكل مباشر، بعد إعداد الإجراءات المالية والفنية والقانونية اللازمة لذلك، واعتماد أسس وخطة عمل ضريبة الأملاك التي ستقوم البلديات بجبايتها مباشرة،²² وتم إقرار ذلك في جلسة مجلس الوزراء رقم (179) بتاريخ 2022/10/17م، حيث تم اعتماد أسس وخطة عمل ضريبة الأملاك التي ستقوم البلديات بجبايتها مباشرة. والبدء بذلك من خلال نموذج تجريبي يضم بلديات رام الله، وبيت جالا، وسلفيت، وعصيرة الشمالية، وعلى أساس توزيع الإيرادات (16%) لوزارة المالية، و(84%) للبلديات، ومن ثم ينتقل إلى بقية البلديات.²³

تبعاً لبيانات وزارة الحكم المحلي، فقد تم لغاية إعداد هذه الورقة البحثية إحالة جباية ضريبة الأملاك إلى (39) هيئة محلية، وقد تمت تلك الإحالات على مراحل منذ العام 2022 ولغاية العام 2024، وتوجد مجموعة أخرى من الهيئات المحلية مرشحة لذلك.

21. قرار بقانون رقم (12) لسنة 2018م، بشأن تعديل قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية رقم (11) لسنة 1954م وتعديلاته، المادة رقم (2).
22. قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته رقم (168) بتاريخ 2022/7/25، بخصوص منح بعض البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك بشكل مباشر.
23. جلسة مجلس الوزراء جلسة مجلس الوزراء رقم (179) بتاريخ 2022/10/17م.

قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية

عرّف القانون في المادة رقم (1) الهيئة المحلية بأنها: وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين، وعرف المجلس بأنه: مجلس الهيئة المحلية ويشمل مجلس البلدية، أو المجلس المحلي، أو المجلس القروي، أو اللجنة الإدارية، أو لجنة التطوير، أو أي مجلس آخر يشكل وفقاً لأحكام هذا القانون، ويتألف من الرئيس والأعضاء المنتخبين.

أما المادة رقم (39)، فقد نصت على: يلغى كل حكم يخالف أحكام هذا القانون.²⁴

وبالتالي، فإن تعريف الهيئة المحلية تبعاً للقانون الفلسطيني، يشمل البلديات والمجالس القروية أيضاً، ومع ذلك لم يتم نسخ هذا التعميم على قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية رقم (11) لسنة 1954م وتعديلاته، وبقيت جباية ضريبة الأملاك مقتصرة على البلديات فقط.

الخلاصة

في ضوء العرض السابق، يلاحظ أن الإطار التشريعي الناظم لضريبة الأملاك متقادم، منذ أكثر من 70 عاماً، وغير متناغم والعصر الحالي، كما أن سياقات القانون والمواد ذات الصلة المرتبطة به، لا تتلاءم والواقع الحالي، إضافة إلى كون العديد من القضايا المرتبطة بضريبة الأملاك، قد تم الاجتهاد بها دون سند قانوني، مثل الخصومات التشجيعية، أو نسب الإيرادات لكل من الحكومة والهيئة المحلية، كما توجد إشكالية في مدى نفاذ القانون على المجالس القروية.

24. قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، المادتان رقم (1) و(39)

الفصل الثاني: تحديات جباية ضريبة الأملاك ومستوى الحوكمة فيها

تعاني جباية ضريبة الأملاك من جملة تحديات وإشكاليات، تؤثر على مستوى الحوكمة فيها. ومن خلال مراجعة التشريعات ذات الصلة والدراسات السابقة، والمقابلات المخصصة، يمكن تلخيص أهم التحديات التي تواجه جباية ضريبة الأملاك على النحو المبين في الشكل الآتي:

شكل 1: التحديات التي تواجه جباية ضريبة الأملاك



أولاً. تقادم الإطار التشريعي

ما زالت ضريبة الأملاك تحكم وتُجَبى بموجب قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية رقم (11) لسنة 1954م وتعديلاته، وهو قانون متقادم منذ فترة الحكم الأردني للضفة الغربية، تم تعديله مرات عدة خلال فترة نفاذه، إضافة إلى تعديلات بموجب أوامر عسكرية خلال فترة الحكم العسكري الإسرائيلي للضفة الغربية، كما تم تعديله في فترة السلطة الفلسطينية، وهو قانون له سياقات كانت تتناسب وفترة إقراره، ولا تتناسب بالضرورة مع العصر الحالي.

وفي مقابلة خاصة مع عماد أبو صبحه مدير عام ضريبة الأملاك في وزارة المالية الفلسطينية، أشار إلى تقادم التشريعات الخاصة بضريبة الأملاك، وعدم ملائمتها للواقع، وبخاصة أن القانون القائم متقادم منذ 70 عاماً، ويعتمد على القيمة الإيجارية، ولا يراعي التطورات، مشدداً على أهمية إقرار قانون عصري لضريبة الأملاك يراعي التقدم والتطورات في هذا المجال.²⁵

بدوره، أشار زياد الطويل مسؤول اللامركزية المالية في الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، في مقابلة خاصة معه، إلى تقادم التشريعات الخاصة بضريبة الأملاك، ووجود سياقات تناسب زمان إقرارها، وليس بالضرورة أن تناسب الزمن الحالي، مشدداً على ضرورة إقرار قانون عصري لضريبة الأملاك في فلسطين، أو على الأقل إقرار نظام مؤقت لغاية إعداد القانون.²⁶

وتتفق د. أسماء شرباتي نائب رئيس بلدية الخليل على أن القانون الحالي متقادم، وأننا بحاجة إلى قانون عصري لضريبة الأملاك.²⁷

بدوره، أكد فضل حواري رئيس بلدية عزون على أهمية إقرار قانون عصري لضريبة الأملاك، يعمل على إنفاذ العدالة في التخمين والجباية.²⁸

الخلاصة:

الإطار التشريعي لضريبة الأملاك متقادم، ولا يتناسب والتطورات العمرانية، وذات الصلة، كما أن آليات التخمين والجباية فيه، وتقدير قيمة الضريبة، لا تتناسب والتطورات الحالية، ما يؤثر على إنفاذ الحوكمة وفعالية القانون وكفاءته.

ثانياً. مجال نفاذ القانون

أقر قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية، ولكن تم تعديله في العام 1955، بحيث أصبح مجال نفاذيته مقتصرًا على البلديات فقط، وليس المجالس القروية، واقتصرت ضريبة الأبنية والأراضي بموجب هذا التعديل على الأراضي والأبنية الواقعة ضمن حدود البلديات فقط، الأمر الذي يعني انتفاء العدالة الضريبية والاجتماعية، كون دافعي ضريبة الأملاك هم، فقط، القاطنون في حدود البلديات، إضافة إلى حرمان المجالس القروية من الاستفادة من هذه الإيرادات.

وفي هذا السياق، يشير أبو صبحه إلى أن القانون الحالي لا يراعي العدالة الضريبية والاجتماعية في جباية ضريبة الأملاك، وبخاصة أن تطبيقه مقتصر على المناطق المصنفة كبلديات.²⁹

²⁵مقابلة خاصة مع عماد أبو صبحه، مدير عام ضريبة الأملاك في وزارة المالية الفلسطينية، شباط 2025.

²⁶مقابلة خاصة مع زياد الطويل، مسؤول اللامركزية المالية في الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، شباط 2025.

²⁷مقابلة خاصة مع د. أسماء شرباتي نائب رئيس بلدية الخليل، شباط 2025.

²⁸مقابلة خاصة مع فضل حواري، رئيس بلدية عزون، شباط 2025.

²⁹مقابلة مع عماد أبو صبحه، مصدر سبق ذكره.

من جانبه أشار الطويل إلى أنه توجد ضرورة أن يشمل قانون ضريبة الأملاك الهيئات المحلية والمجالس القروية كافة، مع التمييز الإيجابي للمناطق المهمشة، من خلال ضريبة مخفضة، أو من خلال تقديم إعفاءات ضريبية لدعم تلك المناطق.³⁰

بدوره، أوضح حواري أهمية فرض ضريبة الأملاك على الهيئات المحلية كافة باختلاف تصنيفاتها، إنفاذاً للعدالة، مع مراعاة حجم كل هيئة محلية، مشيراً إلى إنفاذ مثل قرار كهذا بحاجة إلى أن يكون بعد انتهاء الأزمة الاقتصادية الحالية التي حدثت من قدرة المواطنين على دفع الرسوم والضرائب المستحقة.³¹

الخلاصة

أحكام قانون ضريبة الأملاك النافذ لا تتضمن جباية الضريبة في المجالس القروية، وإنما في مناطق نفوذ البلديات، وهذا مخالف للحوكمة؛ كونه لا يحقق العدالة الضريبية والاجتماعية.

ثالثاً. آليات التخمين

آليات التخمين تبعاً للقانون تعتمد القيمة الإيجارية (عقد الإيجار أو القيمة الإيجارية التي يقدرها المخبنون)، وبالتالي توجد إشكاليات تتعلق بدقة هذا المعيار وفعاليته، مع وجود عقود إيجار متقدمة، أو عقود إيجار شكلية، وأخرى بالباطن، وإمكانات التحايل على قضية القيمة الإيجارية، إضافة إلى طول فترة إعادة التخمين، وعدم إجرائها في بعض الهيئات المحلية بشكل دوري، الأمر الذي يؤثر سلباً على مفهوم العدالة الضريبية والاجتماعية، أو فعالية الجباية ودقتها.

³⁰مقابلة مع زياد الطويل، مصدر سبق ذكره .
³¹مقابلة مع فضل حواري، مصدر سبق ذكره .

كما أن تشكيل اللجان الخاصة بالتخمين وفق ما هو مقرر بموجب قانون ضريبة الأبنية والأراضي غير مناسب لما هو الحال عليه اليوم، من سرعة التطور العمراني، ومتطلبات إجراء المراجعة السنوية لقوائم التخمين، وإعادة التخمين كل خمس سنوات، وبخاصة أن عدد اللجان وفق ما حدده القانون لا يتواءم مع حجم العبء المطلوب منها، سواء لإجراء المراجعة أو لإعادة التخمين.³²

تبعاً لرسالة ماجستير بعنوان: ضريبة الأملاك في الضفة الغربية في ظل قانون 11 للعام 1954 والقوانين المعدلة له، فقد عمل الباحث على فحص ودراسة آليات التخمين النافذة. ومن خلال تجربة حقيقية ودراسة حالة، توصل الباحث إلى أن مقدار الضريبة المستحقة على المكلف سنوياً، استناداً إلى آلية التقدير المطبقة على أرض الواقع في دوائر ضريبة الأملاك في الضفة الغربية، تعادل 55% فقط من مقدار الضريبة المستحقة على المكلف استناداً إلى نصوص القانون، وهذا يؤثر على الحصيلة بالنقصان، حيث تؤدي آلية التخمين المطبقة على أرض الواقع إلى نقصان الحصيلة بنسبة 45% مما يجب أن تكون عليه حسب نصوص القانون.³³

والفجوات ترتفع في حال البناء المؤجر حديثاً، أو المؤجر قديماً، وتوجد العديد من دراسات الحالة التي تثبت ذلك.

ويشير أبو صبحة إلى تقادم عمليات التخمين، واعتمادها على القيمة الإيجارية، الأمر الذي لا يحقق العدالة الضريبية، مشدداً على ضرورة تحديث تلك الإجراءات ودوريتها، واعتماد آليات تخمين جديدة، تواكب التطورات، وأن تتشكل فرق التخمين من موظفي وزارة المالية، بما يشمل مهندس متخصص، ومختص مالي في عمليات التخمين، لضمان إنفاذ الحوكمة، والدقة، والموضوعية، والعدالة.

32. الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، «ضريبة الأملاك والهيئات المحلية»، مصدر سبق ذكره.
33. حمدان، مؤيد (2003)، «ضريبة الأملاك في الضفة الغربية في ظل قانون 11 للعام 1954 والقوانين المعدلة له» (رسالة ماجستير منشورة)، نابلس: جامعة النجاح الوطنية، ص 102.

كما يرى أبو صبيحة ضرورة إبقاء التخمين مركزياً في الإدارة العامة لضريبة الأملاك، كونها مهمة صعبة أو شبه مستحيلة للقيام بها من قبل البلديات، وأبسط دليل على ذلك عدم مقدرة البلديات على اتخاذ قرار يربط الخدمات المقدمة للمواطنين ببراءة ذمة من ضريبة الأملاك.³⁴

من جانبه أشار الطويل إلى ضعف الحوكمة في عمليات التخمين من قبل وزارة المالية، وبخاصة مع عدم وجود معايير موحدة وواضحة للتخمين، أو مرجعية قانونية أو دليل إرشادي للتخمين، مشيراً إلى أن فرق التخمين بحاجة إلى بناء قدرات وتهيئة معرفية ومهارية، مشدداً على ضرورة اعتماد آليات تخمين جديدة، تواكب التطورات، وأن تتولى المهمة الهيئات المحلية، وأن يتم إعداد إطار تشريعي ناظم لعملية التخمين، مع دليل إجرائي، وتدريب المخمينين لتعزيز الحوكمة، وتشكيل فرق عمل لمتابعة عملية التخمين، بما يشمل توفر قواعد بيانات وتحليل لها، مع مراجعة القيم الإيجارية المفصح عنها، وتعديلها في ظل معايير واضحة ومعتمدة لضمان العدالة الضريبية.³⁵

أما شرباتي، فتؤكد على ضرورة أن يتم التخمين من خلال الهيئات المحلية، وليس مركزياً من خلال وزارة المالية، تبعاً لخصوصية كل هيئة محلية، ومعرفة الهيئات المحلية بتفاصيل الأملاك، تبعاً لتماسها الدائم مع المواطنين، مشيرة إلى خصوصية مدينة الخليل، وبخاصة بوجود مناطق (H1) و (H2) الذي يتطلب تخمين وجباية ضريبة الأملاك من قبل البلدية، التي لديها أدوات متعددة، ونظم معلومات جغرافية، ولجان مجتمعية تساهم في إنجاز المهمة.³⁶

أما حوارتي، فقد أشار إلى أهمية تنفيذ التخمين من قبل موظفي الهيئات المحلية؛ كونهم الأكثر خبرة بواقع الهيئة المحلية، مشيراً إلى أن آلية التخمين بالاعتماد على مخمينين من الهيئة المحلية نفسها تكون أكثر إنصافاً وعدالة.³⁷

الخلاصة

مستوى الحوكمة في آليات التخمين يشوبه خلل، بسبب عدم وجود معايير موحدة وواضحة للتخمين، أو مرجعية قانونية، أو دليل إرشادي للتخمين، وبسبب آليات التخمين التي تعتمد على القيمة الإيجارية، وتقادم عمليات التخمين، وضعف الأحكام القانونية ذات الصلة، إضافة إلى ضرورة تأهيل فرق التخمين معرفياً ومهارياً، وتوظيف مخرجات التكنولوجيا، والربط الحاسوبي في عمليات التخمين.

34.مقابلة مع عماد أبو صبيحة، مصدر سبق ذكره .

35.مقابلة مع زياد الطويل، مصدر سبق ذكره .

36.مقابلة مع د. أسماء شرباتي، مصدر سبق ذكره .

37.مقابلة مع فضل حوارتي، مصدر سبق ذكره .

رابعاً. التعديلات على القانون

توجد تعديلات على القانون لا تحمل سنداً تشريعياً كافياً، مثل الخصومات التشجيعية التي اعتمدتها وزارة المالية، أو الاجتهاد في تحديد نسبة «حصة» الحكومة، ونسبة الهيئات المحلية من جباية ضريبة الأملاك.

وفي هذا السياق، يشير الطويل إلى أن القانون الخاص بضريبة الأملاك، متقادم، وله سياقات خاصة بإقراره في خمسينيات القرن الماضي، وبحاجة إلى تحديث مواكبة للمستجدات ضمن السياقات التشريعية المتبعة، كما أن نسب الحكومة والهيئات المحلية، بحاجة إلى تعديل تبعاً للواقع، وأهمية هذه الضريبة في توفير موارد لمشاريع الهيئات المحلية التنموية.³⁸

الخلاصة

تم اعتماد خصومات تشجيعية على القانون، وكذلك تحديد نسب لوزارة المالية والهيئات المحلية دون تعديل قانوني حسب الأصول لقانون ضريبة الأملاك والأراضي القائم، ما يؤثر سلباً على مستوى الحوكمة والالتزام بالتشريعات، وبخاصة أن القانون الأساسي الفلسطيني نص في المادة رقم (88) على: فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون.³⁹

خامساً. تحديات الجباية

تواجه ضريبة الأملاك تحديات في الجباية، حيث توجد فجوة ما بين القيم التقديرية والقيم الفعلية المجدبة لضريبة الأملاك، كما أن اعتماد ضريبة الأبنية والأراضي في تحصيلها على قانون تحصيل الأموال الأميرية للعام 1952، يواجه صعوبات في التطبيق بسبب تقادم القانون، والسياق التاريخي ذي الصلة، ما يخلق تحديات على الأرض.

كما أن القانون نص على ضرورة قيام المكلف بالتبليغ عن الإنشاءات الجديدة للأبنية، وعن التصرفات التي يقوم بها على الأراضي، إلا أنه لم يلزم المكلف بالتبليغ عن تغيير عقود الإيجار خلال السنة الضريبية، والفروقات على تلك العقود؛ سواء بالزيادة أو النقصان، ما يفقد حصيلة الضريبة القيمة المرتفعة في عقود الإيجار، التي تستمر خمس سنوات في حال كانت هناك إعادة تخمين كل خمس سنوات.⁴⁰

أو ستستمر إلى أن تحصل إعادة تخمين فعلية، فكل هذه الفروقات ستكون مفقودة في الجباية والتحصيل.

38. مقابلة مع زياد الطويل، مصدر سبق ذكره.

39. القانون الأساسي الفلسطيني، المادة رقم (88)

40. الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، «ضريبة الأملاك والهيئات المحلية»، مصدر سبق ذكره.

وفي هذا السياق، يشير أبو صبحة إلى أهمية تفعيل واستخدام أحكام قانون تحصيل الأموال الأميرية رقم (6) لسنة 1952، فيما يتعلق بجباية ضريبة الأملاك، وذلك تحقيقاً للمصلحة العامة وحماية للمال العام.⁴¹

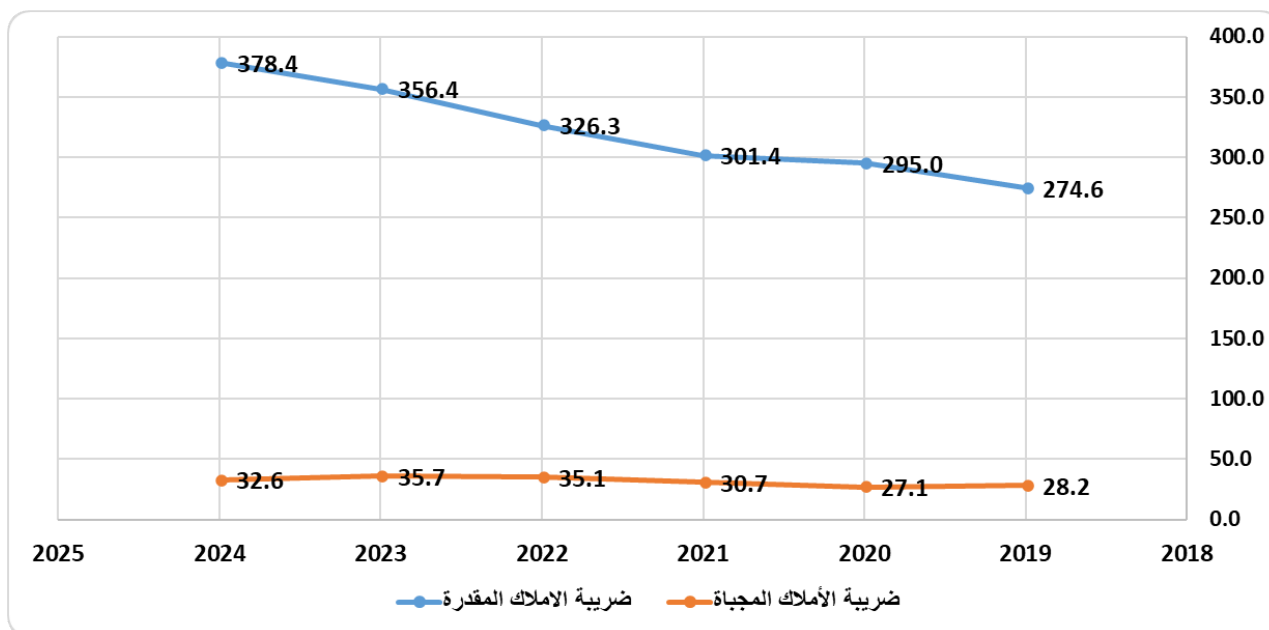
تبعاً لبيانات الإدارة العامة لضريبة الأملاك في وزارة المالية، فإن مقدار مديونية ضريبة الأملاك على المكلفين تراكمياً، وصل إلى حوالي 1.7 مليار شيكل.

جدول 1: قيم ضريبة الأملاك المقدّرة والمجبة في السنوات 2019-2024 بالمليون دينار أردني⁴²

السنة	ضريبة الأملاك المقدرة	ضريبة الأملاك المجبة	نسبة الجباية
2019	274.6	28.2	%10.3
2020	295.0	27.1	%9.2
2021	301.4	30.7	%10.2
2022	326.3	35.1	%10.7
2023	356.4	35.7	%10.0
2024	378.4	32.6	%8.6

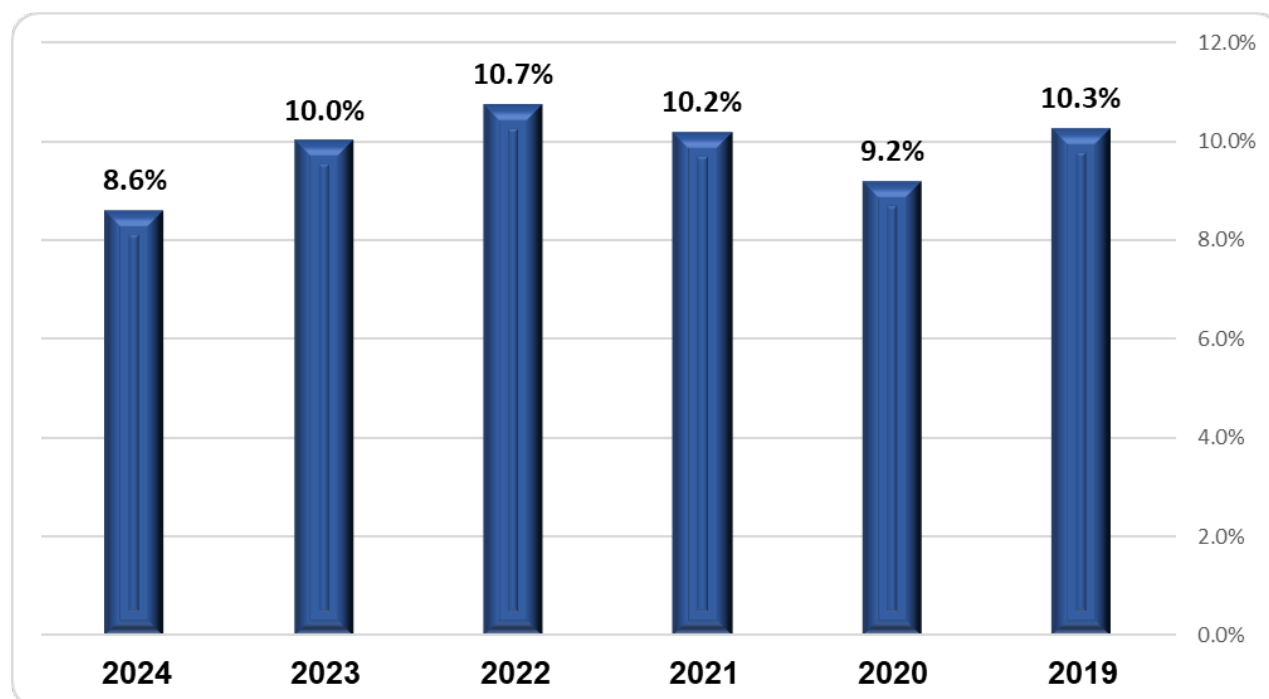
⁴¹مقابلة خاصة مع السيد عماد أبو صبحة مدير عام ضريبة الأملاك في وزارة المالية الفلسطينية، شباط 2025
⁴²المصدر: بيانات الإدارة العامة لضريبة الأملاك في وزارة المالية، تحديث شهر 2/2025

شكل 2: ضريبة الأملاك المقدّرة والمجّبة في السنوات 2019-2024 (بالمليون دينار أردني)



حيث يلاحظ من جدول 1 وشكل 2 أعلاه، ومن تحليل السلسلة الزمنية، أن مستويات الجباية الفعلية لضريبة الأملاك منخفضة مقارنة بالتقديرات، حتى في فترة ما قبل العدوان الإسرائيلي على قطاع غزة.

شكل 3: نسبة ضريبة الأملاك المُجّبة مقارنة بالمقدّرة في السنوات 2019-2024



ويرى الطويل أن هناك ضعفاً في عمليات الجباية لضريبة الأملاك من قبل وزارة المالية، وبخاصة مع التحديات والإشكاليات التي تواجه عملية التخمين، موضحاً عدم التزام المكلفين كافة بدفع ضريبة الأملاك، ما يؤثر على فعالية جبايتها من وزارة المالية، مشيراً إلى ضرورة تفعيل الأحكام القانونية ذات الصلة من أجل إلزام المكلفين بدفع ضريبة الأملاك، إضافة إلى إقرار تشريعات من أجل تنظيم عملية الجباية وتعزيز كفاءتها وفعاليتها، وتشكيل فرق عمل متابعة جباية ضريبة الأملاك، بما يشمل توفر قواعد بيانات وتحليل لها، وتعزيز المشاركة المجتمعية في جباية ضريبة الأملاك؛ كونها مورداً رئيساً للهيئات المحلية، ولتحفيز الثقافة المجتمعية الداعمة لدفع ضريبة الأملاك.⁴³

من جانبها، أشارت شرباتي إلى أن بلدية الخليل لديها الجهوزية الكاملة لجباية ضريبة الأملاك، ولديها الأنظمة المحوسبة لتطبيقها من أجل كفاءة الجباية وفعاليتها، إضافة إلى الكوادر المؤهلة والقادرة على ذلك، موضحة أنه في حال قيام البلدية بجباية ضريبة الأملاك، من المتوقع زيادة فعالية الجباية، تبعاً لإمكانيات البلدية، وللثقافة المجتمعية السائدة الداعمة للهيئات المحلية، وكون تلك الإيرادات سيتم توظيفها لخدمة المواطنين، والارتقاء بالواقع الخدمي، مشيرة إلى أنه توجد فوارق كبيرة ما بين التقديرات لضريبة الأملاك وتلك الجباية، وتصل الأرقام الجباية إلى حوالي (20%) من التقديرات. الأرقام التي يتم إعلام البلدية بها من وزارة المالية حوالي (20) مليون شيكل، في حين تقدر البلدية ضريبة الأملاك بحوالي (20) مليون دينار أردني أي ما يزيد على 100 مليون شيكل.⁴⁴

في هذا السياق، يشير صالح عازر المدير المالي في بلدية رام الله، أن كفاءة عمليات الجباية لضريبة الأملاك وفعاليتها ارتفعت بشكل دال بعد إحالتها على بلدية رام الله، موضحاً أن البلدية عملت على تحفيز المواطنين لدفع ضريبة الأملاك، ووفرت موظفاً خاصاً بضريبة الأملاك في مركز خدمة الجمهور، إضافة إلى موظف بنك، الأمر الذي سهّل على المواطنين الإجراءات، ووفر الوقت والجهد، ما انعكس إيجاباً على نسبة الجباية، حيث تشير بيانات البلدية إلى أن قيمة ضريبة الأملاك المقدرة بلغت في العام 2024 (26.6) مليون شيكل، وتم عملياً جباية (25.5) مليون شيكل، أي ما نسبته (96%) من المقدّر، رغم الظروف الاقتصادية الصعبة في العام 2024، موضحاً أن الشهر الأول من العام 2025، شهد دفع حوالي (52%) من ضريبة الأملاك المقدرة، علماً أن شهر كانون الثاني يشهد الخصومات التشجيعية الأعلى.⁴⁵

الخلاصة

من خلال تحليل بيانات جباية ضريبة الأملاك خلال السنوات 2019-2024، يلاحظ أن مستويات الجباية منخفضة، وهناك تراكم لمديونية المكلفين، ومن خلال مراجعة بيانات بلدية رام الله، كحالة دراسية، يتبين أن البلديات التي تعمل على جباية ضريبة الأملاك لديها فعالية أعلى في الجباية.

⁴³مقابلة مع زياد الطويل، مصدر سبق ذكره .

⁴⁴مقابلة مع د. أسماء شرباتي، مصدر سبق ذكره .

⁴⁵مقابلة خاصة مع صالح عازر المدير المالي في بلدية رام الله، شباط 2025 .

سادساً. تحديدات في نسبة الحكومة ونسبة الهيئات المحلية

لم يحدد قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية رقم (11) لسنة 1954م وتعديلاته، نسبة معينة لصالح وزارة المالية بدل تحصيل ضريبة الأبنية والأراضي، وإنما حدد القانون المعدل لقانون ضريبة الأملاك والأراضي، النفقات الفعلية للتحصيل، لكي تخصم من قيمة الضريبة التي يجري تحصيلها لصالح البلديات، وبالتالي فإن تحديد نسبة الخصم 10% لصالح وزارة المالية، ومن ثم 16% للبلديات التي تمت إحالة ضريبة الأملاك لها، يفقد إلى الأساس القانوني.

من جانبها، أوضحت شرياتي إلى أن رفع نسبة وزارة المالية من جباية ضريبة الأملاك إلى (16%) حال جبايتها من قبل الهيئات المحلية، غير عادل، والأصل خفض نسبة وزارة المالية، كون الهيئة المحلية هي من ستتحمل تكاليف الجباية والمتابعة وفي هذا السياق، أشار الطويل إلى ضرورة إحالة جباية ضريبة الأملاك من قبل الهيئات المحلية، شريطة أن لا تتقاضى وزارة المالية 16% من تلك القيمة، بل يجب أن تنخفض نسبتها إلى أقل من 10%؛ كون الهيئات المحلية هي من تتحمل الجباية والنفقات التشغيلية حال قيامها بجباية ضريبة الأملاك.⁴⁷

وعملياً، فإن من المنطق أن لا تزيد نسبة الحكومة من إيرادات ضريبة الأملاك، بل من الممكن خفضها، لأن نسبة الـ 10% المخصصة لوزارة المالية، هي مقابل خدمتين أساسيتين «التخمين والجباية»، وحال قيام الهيئات المحلية بمهام الجباية، فإن هناك عبئاً مالياً إضافياً سيترتب على الهيئات المحلية، مقابل عبء مالي كان ملقى على وزارة المالية سوف توفره.

بدوره، أكد حواري أهمية إحالة جباية ضريبة الأملاك إلى الهيئات المحلية من أجل تعزيز إيراداتها، وبخاصة أن وزارة المالية تعمل على تقاص ديونها من إيرادات ضريبة الأملاك، الأمر الذي يحرم الهيئات المحلية من تلك الإيرادات لمشاريعها التنموية، مشدداً على ضرورة عدم رفع نسبة وزارة المالية حال إحالة جباية ضريبة الأملاك من قبل الهيئات المحلية.⁴⁸

الخلاصة

توجد إشكاليات وتحديدات في تحديد نسبة الحكومة ونسبة الهيئات المحلية من ضريبة الأملاك، وبخاصة مع عدم وجود نص قانوني ناظم ومحدد لتلك النسبة، وتعديل مجلس الوزراء للنسبة، الأمر الذي يتنافى ومبادئ الحوكمة.

⁴⁶مقابلة مع د. أسماء شرياتي، مصدر سبق ذكره.

⁴⁷مقابلة مع زياد الطويل، مصدر سبق ذكره.

⁴⁸مقابلة مع فضل حواري، مصدر سبق ذكره.

سابعاً. تحديات في تحويل مستحقات الهيئات المحلية من ضريبة الأملاك المُجباة مركزياً

توجد تحديات في تحويل مستحقات الهيئات المحلية من ضريبة الأملاك المُجباة من قبل وزارة المالية إلى الهيئات المحلية المختلفة، فمن جهة، عملت وزارة المالية على تقاص ديون الهيئات المحلية من مستحقات ضريبة الأملاك، وهناك هيئات محلية تراكت لها مستحقات بملايين الشواكل من ضريبة الأملاك، ولا توجد عليها ديون، ولم تحوّل لها. أما بخصوص إحالة جباية ضريبة الأملاك للهيئات المحلية، فيؤكد أبو صبحه أنه لا توجد مشكلة بإحالة جباية ضريبة الأملاك للهيئات المحلية، شرط توفر الحوكمة في تلك الهيئات، وتسوية أوضاعها المالية مع وزارة المالية.⁴⁹

أما شرياتي، فقد أوضحت أنه لا يتم تحويل حصة بلدية الخليل من جباية ضريبة الأملاك بسبب التقاص من قبل وزارة المالية، وأن وزارة المالية ما زالت تقوم بجباية ضريبة الأملاك في مدينة الخليل، وتم عقد لقاءات مع وزارة المالية لإحالة جباية ضريبة الأملاك للبلدية، ويتوقع حدوث ذلك في الفترة القادمة.⁵⁰

بدوره، أشار السيد صالح عازر المدير المالي في بلدية رام الله إلى أن للبلدية ديوناً متراكمة على وزارة المالية تصل إلى حوالي 55 مليون شيكل، بسبب جباية ضريبة الأملاك سابقاً من قبل وزارة المالية، وعدم تحويلها للبلدية، وهي أموال ضرورية لتنفيذ برامج ومشاريع البلدية التنموية، وتبذل جهوداً لتحصيل تلك المستحقات وبأفكار متعددة.⁵¹

في حين أشار الطويل إلى أن الديون المستحقة على وزارة المالية لصالح الهيئات المحلية بدل جباية ضريبة الأملاك تشكل تحدياً كبيراً، ووزارة المالية ملزمة بسداد تلك الديون والمستحقات، كونها مورداً رئيسياً من موارد الهيئات المحلية لتنفيذ برامجها ومشاريعها التطويرية.⁵²

الخلاصة

توجد إشكاليات في تحويل مستحقات الهيئات المحلية من ضريبة الأملاك المُجباة مركزياً، فمن جهة، يتم خصم تلك الإيرادات ضمن التقاص مع الهيئات المحلية التي عليها ديون لصالح الحكومة، ومن جهة أخرى، تتراكم ديون للهيئات المحلية في ذمة وزارة المالية ممن لا توجد عليها ديون لصالح الحكومة، تؤثر على قدرة الهيئات المحلية على تنفيذ مشاريعها التنموية والخدمية للمواطنين.

49. مقابلة مع عماد أبو صبحه، مصدر سبق ذكره.
50. مقابلة مع د. أسماء شرياتي، مصدر سبق ذكره.
51. مقابلة مع صالح عازر، مصدر سبق ذكره.
52. مقابلة مع زياد الطويل، مصدر سبق ذكره.

الفصل الثالث: ملخص النتائج والتوصيات

أولاً. النتائج

- الإطار التشريعي الناظم لضريبة الأملاك متقادم، منذ العام 1954، وغير متناغم والعصر الحالي، كما أن سياقات القانون والمواد ذات الصلة المرتبطة به، لا تتلاءم والواقع الحالي، إضافة إلى كون العديد من القضايا المرتبطة بضريبة الأملاك قد تم الاجتهاد بها دون سند قانوني، وهناك جملة تعديلات على القانون تمت على مدار الـ 70 عاماً.
- أحكام قانون ضريبة الأملاك النافذ لا تتضمن جباية الضريبة في المجالس القروية، وإنما في مناطق نفوذ البلديات، وهذا مخالف للحوكمة؛ كونه لا يحقق العدالة الضريبية والاجتماعية.
- مستوى الحوكمة في آليات التخمين يشوبه خلل، بسبب عدم وجود معايير موحدة وواضحة للتخمين، أو مرجعية قانونية، أو دليل إرشادي للتخمين، وبسبب آليات التخمين التي تعتمد على القيمة الإيجارية، وتقادم عمليات التخمين، وضعف الأحكام القانونية ذات الصلة، إضافة إلى ضرورة تأهيل فرق التخمين معرفياً ومهارياً، وتوظيف مخرجات التكنولوجيا والربط الحاسوبي في عمليات التخمين.
- تم اعتماد خصومات تشجيعية على القانون، وكذلك تحديد نسب لوزارة المالية والهيئات المحلية دون تعديل قانوني حسب الأصول لقانون ضريبة الأملاك والأراضي القائم، ما يؤثر سلباً على مستوى الحوكمة والالتزام بالتشريعات، وبخاصة أن القانون الأساسي الفلسطيني نص في المادة رقم (88) على: فرض الضرائب العامة والرسوم، وتعديلها وإلغاؤها، لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد من أدائها كلها أو بعضها، في غير الأحوال المبينة في القانون.
- من خلال تحليل بيانات جباية ضريبة الأملاك خلال السنوات 2019-2024، يلاحظ أن مستويات الجباية منخفضة، وهناك تراكم لمديونية المكلفين.
- من خلال مراجعة بيانات بلدية رام الله، كحالة دراسية، يتبين أن جباية ضريبة الأملاك لديها فعالية أعلى في الجباية.
- توجد إشكاليات وتحديات في تحديد نسبة الحكومة ونسبة الهيئات المحلية من ضريبة الأملاك، وبخاصة مع عدم وجود نص قانوني ناظم ومحدد لتلك النسبة، وتعديل مجلس الوزراء للنسبة، الأمر الذي يتنافى ومبادئ الحوكمة.
- توجد إشكاليات في تحويل مستحقات الهيئات المحلية من ضريبة الأملاك المجدبة مركزياً، فمن جهة، يتم خصم تلك الإيرادات ضمن التقاض مع الهيئات المحلية التي عليها ديون لصالح الحكومة، ومن جهة أخرى، تتراكم ديون للهيئات المحلية في ذمة وزارة المالية ممن لا توجد عليها ديون لصالح الحكومة، تؤثر على قدرة الهيئات المحلية على تنفيذ مشاريعها التنموية والخدمية للمواطنين.

ثانياً. التوصيات

- ضرورة إقرار تشريع جديد ينظم ضريبة الأملاك، وبنهج تشاركي ما بين الحكومة والاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، والهيئات المحلية على اختلاف تصنيفاتها، ومؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة، والخبراء والأكاديميين، وصندوق تطوير البلديات، بحيث تتم معالجة الثغرات القائمة كافة، ومواكبة التطورات في هذا المجال من تطور عمراني، ورقمنة، وأنظمة معلومات جغرافية، وغيرها.
- ضرورة شمول ضريبة الأملاك الهيئات المحلية كافة على اختلاف تصنيفاتها، إنفاذاً للعدالة الاجتماعية والضريبية، مع تمييز إيجابي للمناطق المهمشة، من خلال الخصومات التشجيعية، أو نظام شرائح.
- مراجعة آليات التخمين القائمة، من خلال دراسة متخصصة بمشاركة وزارة المالية والهيئات المحلية والجهات ذات الصلة، إن كان على مستوى منهجية التخمين، أو فرق العمل القائمة، وتحديد الفجوات والإشكاليات القائمة، وحلّها.
- ضرورة إعداد نظام معتمد من مجلس الوزراء لآليات التخمين، يشتمل على معايير واضحة ومحددة، وأتمتة نظم التخمين لضمان الحوكمة والشفافية، ووضع دليل إجراءات معتمد، وتدريب فرق المخمين عليه.
- لحين إقرار قانون خاص بضريبة الأملاك، أو تعديل القانون الحالي، توجد ضرورة لتعزيز الحوكمة في جباية ضريبة الأملاك، من خلال تفعيل لجان التخمين، وتعزيز طرق الجباية، وضمان توظيف إيرادات ضريبة الأملاك في برامج ومشاريع تنموية.
- العمل على إحالة جباية ضريبة الأملاك إلى الهيئات المحلية كافة، بعد إجراء تسويات معها، وتعزيز نظم الحوكمة فيها.
- توجد إشكاليات في تحويل مستحقات الهيئات المحلية من ضريبة الأملاك المجباة مركزياً، فمن جهة، يتم خصم تلك الإيرادات ضمن التقاص مع الهيئات المحلية التي عليها ديون لصالح الحكومة، ومن جهة أخرى، تتراكم ديون للهيئات المحلية في ذمة وزارة المالية ممن لا توجد عليها ديون لصالح الحكومة، تؤثر على قدرة الهيئات المحلية على تنفيذ مشاريعها التنموية والخدمية للمواطنين.
- اعتماد مبدأ التدرجية «التصاعدية» في ضريبة الأملاك، بحيث تتصاعد نسبة ضريبة الأملاك كلما تصاعد الدخل المخمن (المقدر)، وتخفيض نسبتها على ذوي الدخل المحدود، من خلال شرائح، من أجل إنفاذ العدالة الاجتماعية في ضريبة الأملاك.
- ضرورة معالجة وزارة المالية للديون المتراكمة لصالح الهيئات المحلية بدل جباية ضريبة الأملاك، كون الهيئات المحلية تعتمد على هذه الإيرادات في برامجها ومشاريعها التنموية، وخدماتها المقدمة للمواطنين.
- ضرورة تخفيض النسبة المقتطعة لصالح الحكومة من إيرادات الهيئات المحلية التي تمت إحالة جباية ضريبة الأملاك لها، من أجل تعزيز موازنات الهيئات المحلية لتنفيذ برامجها التنموية.
- ضرورة تعزيز الحوكمة في الهيئات المحلية، من أجل الاستثمار الأمثل لإيرادات ضريبة الأملاك في برامج ومشاريع تنموية، وتفعيل آليات الرقابة عليها.

وختاماً، وفي ظل الواقع السياسي والأمني في الضفة الغربية، والعلاقة ما بين دولة الاحتلال والسلطة الفلسطينية، توجد ضرورة لتعزيز إيرادات الهيئات المحلية، وتمتينها، ومنحها صلاحيات إضافية، ومن ضمنها جباية ضريبة الأملاك، حيث إن الظروف السياسية والأمنية، تتطلب دوراً أكبر للهيئات المحلية للعمل في المناطق المختلفة، وتقديم الخدمات للمواطنين، والجهوزية لحالات الطوارئ، والاستجابة العاجلة لاحتياجات المواطنين، وبخاصة مع فرض قيود على عمل الحكومة المركزية، وبخاصة في المناطق المصنفة (ج)، أو المناطق التي تجري فيها الاجتياحات والعمليات العسكرية لسلطات الاحتلال.

المراجع والمصادر

- الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية. «ضريبة الأملاك والهيئات المحلية»، 2021.
- الأمر العسكري بشأن تعديل قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات (رقم 1175)، 1986-5746.
- بيانات الإدارة العامة لضريبة الأملاك في وزارة المالية، تحديث شهر 2/2025.
- جلسة مجلس الوزراء رقم (179) بتاريخ 17/10/2022م.
- حمدان، مؤيد (2003). «ضريبة الأملاك في الضفة الغربية في ظل قانون 11 للعام 1954 والقوانين المعدلة له»، رسالة ماجستير منشورة، نابلس: جامعة النجاح الوطنية.
- القانون الأساسي الفلسطيني.
- قانون رقم (1) لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية.
- قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية، قانون رقم (11) لسنة 1954 وتعديلاته.
- قانون معدل لقانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات قانون رقم (42) لسنة 1963.
- قانون معدل لقانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات قانون مؤقت رقم (9) لسنة 1967.
- قانون معدل لقانون ضريبة الأبنية والأراضي رقم (26) لسنة 1955.
- قرار بقانون رقم (12) لسنة 2018م، بشأن تعديل قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية رقم (11) لسنة 1954م وتعديلاته.
- قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته رقم (168) بتاريخ 2022/7/25، بخصوص منح بعض البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك بشكل مباشر.
- قرار مجلس الوزراء الصادر في جلسته رقم (168) بتاريخ 2022/7/25، بخصوص منح بعض البلديات صلاحية جباية ضريبة الأملاك بشكل مباشر.
- الموسوعة الفلسطينية، الضرائب: <https://www.palestinapedia.ps>

المقابلات

- مقابلة خاصة مع د. أسماء شرياتي، نائب رئيس بلدية الخليل، شباط 2025.
- مقابلة خاصة مع زياد الطويل، مسؤول اللامركزية المالية في الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، شباط 2025.
- مقابلة خاصة مع صالح عازر، المدير المالي في بلدية رام الله، شباط 2025.
- مقابلة خاصة مع عماد أبو صبحه، مدير عام ضريبة الأملاك في وزارة المالية الفلسطينية، شباط 2025.
- مقابلة خاصة مع فضل حوار، رئيس بلدية عزون، شباط 2025.

الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة؛ ائتلاف عدد من المنظمات الأهلية الفلسطينية التي عملت على تنسيق جهودها الرامية لتعزيز نظم المساءلة ومبادئ الشفافية في إدارة المال العام وبشكل خاص الموازنة العامة. ويتبنى الفريق منهج عمل يقوم على الشراكة الفاعلة مع جميع المعنيين في مجال إدارة المال العام بمن فيهم وزارة المالية والمؤسسات الحكومية ذات العلاقة في عملية التخطيط؛ لتحقيق الأهداف العامة التالية

- تعزيز الشفافية من حيث نشر المعلومات الخاصة بالسياسة المالية والإنفاق الحكومي والإيرادات العامة، وتعزيز موقع ترتيب فلسطين على المؤشر الدولي لشفافية الموازنة.
- تعزيز نظم المساءلة حول النفقات والإيرادات العامة.
- إشراك مؤسسات المجتمع المدني في رسم السياسات المالية للسلطة الفلسطينية وتحديد أولويات الإنفاق والتطوير والخطط الوطنية القطاعية بما يخدم مصالح المواطن الفلسطيني ويحقق أهداف التنمية المستدامة.
- رفع وعي المواطن الفلسطيني بأحكام قانون الموازنة السنوي وطرق المشاركة في وضع السياسات المالية والرقابة عليها لتمكينه من المساءلة حولها.
- تقديم توصيات لمجلس الوزراء والجهات ذات العلاقة بإدارة المال العام بهدف تحسين إدارة المال العام؛ وذلك من خلال عملية التحليل الدوري للموازنة العامة والإجراءات المالية المتخذة من قبل وزارة المالية التي يقوم بها الفريق الأهلي.

تم تأسيس الفريق الأهلي لدعم شفافية الموازنة العامة عام 2011، ويضم في عضويته عدداً من المنظمات الأهلية القطاعية وهي: ائتلاف أمان (السكرتاريا التنفيذية للفريق الأهلي)، مؤسسة مفتاح، مركز الديمقراطية وحقوق العاملين، مركز إبداع المعلم، مركز العمل التنموي - معا، اتحاد لجان العمل الزراعي، الإغاثة الزراعية، اتحاد لجان العمل الصحي، اتحاد الصناعات الغذائية، اتحاد الصناعات الدوائية، اتحاد الغرف التجارية والزراعية والصناعية، الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني، جمعية منتدى المثقفين الخيرية، مؤسسة فلسطينيات، معهد أريج، مؤسسة الحق، معهد التعليم المستمر (جامعة بيرزيت)، مركز دراسات التنمية IDS، مؤسسة النيزك، مركز القدس للمساعدة القانونية، مؤسسة جذور للإنماء الصحي والاجتماعي، مركز القدس للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، مركز بيسان للبحوث والإنماء، مؤسسة قادر للتنمية الاجتماعية، جمعية تنمية المرأة الريفية، مؤسسة مساواة، والهيئة الوطنية للمنظمات الأهلية الفلسطينية، مركز تطوير المؤسسات الأهلية، معهد الحوكمة الفلسطيني، صحيفة الحدث، جمعية بنیان للتدريب والتقييم والدراسات المجتمعية، مركز الصداقة الفلسطيني للتنمية، المنتدى الاجتماعي التنموي، مركز الأبحاث والدراسات الاستراتيجية - بال ثينك، مركز الهدف لحقوق الإنسان، المعهد الفلسطيني للاتصال والتنمية، الهيئة الأهلية لرعاية الأسرة، العربي للتطوير الزراعي، صحيفة الاقتصادية، واتحاد الغرف التجارية والصناعية والزراعية الفلسطينية، بالإضافة إلى بعض الخبراء الاقتصاديين.

