

دراسة
توحيد قيمة الضرائب للوحدات السكنية المملوكة
والوحدات الخالية والمؤجرة
2022

إدارة السياسات الإسكانية
مديرية السياسات
قسم الدراسات وتقييم السياسات الإسكانية
م. رولا مداحة

أولاً: مقدمة

يخضع قطاع الإسكان في الأردن للضرائب بشكل كبير حيث أن إجمالي الضرائب والرسوم (المباشرة وغير المباشرة) المدفوعة على مشاريع الإسكان يمكن أن تصل إلى (30%) من التكلفة الإجمالية للمشروع. وعلاوة على ذلك فإن الضرائب والرسوم قد تخلق حوافز عكسية حيث أن ضريبة الأملاك على الشقق المستأجرة أعلى بثلاث مرات من الشقق التي يشغلها مالكوها بينما الضريبة المفروضة على الوحدات الخالية أعلى بمرتين.

فخلال الفترة (2004-2015) نما عدد سكان البلاد، في المتوسط بنسبة (6%) سنوياً ويرجع ذلك أساساً إلى النمو السنوي بنسبة (22%) لغير الأردنيين، وبلغت نسبة مساهمة قطاع الإسكان في الاقتصاد حوالي (7.2%) من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة نفسها، وساهمت في تكوين ثلث نمو رأس المال، وساعدت على استيعاب عدد كبير من العمال في كل من القطاعين الرسمي وغير الرسمي، بما في ذلك ما يقارب من (40%) من المهاجرين، بالإضافة إلى ذلك كان قطاع الإسكان مساهماً مهماً في الإيرادات الحكومية على المستويين الوطني والمحلي، حيث تراوحت ما بين (6-11)% من إجمالي الإيرادات خلال العقد الماضي.

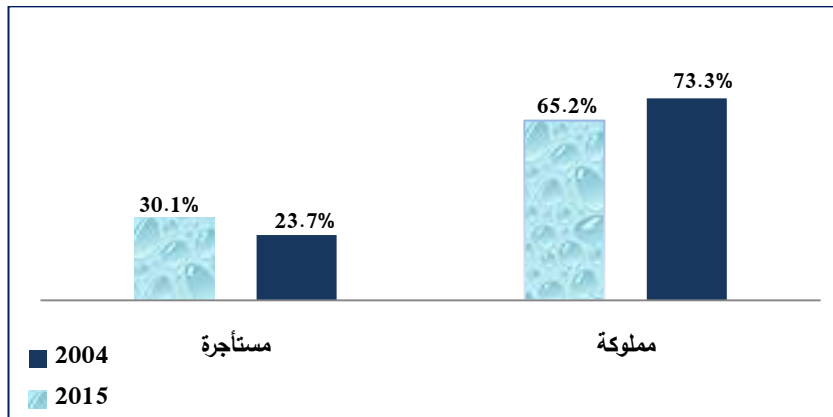
ثانياً: العقار السكني

سُمي بهذا الاسم لأن الهدف من إقامته أو بناءه هو السكن، أي سكن خاص بالشخص أو جميع أفراد عائلته باختلاف عدد أفرادها، وهذا النوع لا يصلح لمزاولة التجارة به أبداً؛ فهو ملكية شخصية تعود لشخص أو عائلة أو عدة عوائل، والغرض منها تلبية احتياجات الأسرة بتوفير المنزل المناسب؛ فهي تنطوي تحت الممتلكات التي يتم شراؤها للاستخدام الفردي، وتُصنّف العقارات السكنية بحسب وجودها من عدمه بين المساكن الأخرى أو ارتباطها بأرض ما، وتتوفر على شكل وحدات سكنية مملوكة من قبل جهة معينة أو من قبل أفراد، وتنقسم إلى:

- الشقق: وهي عقارات سكنية تأتي كجزء من مبنى أو مجمع سكني، يتكون من عدة طوابق، وكل طابق يحتوي على شقة أو أكثر، وتختلف مساحاتها وتصاميمها وأشكالها تبعاً للبناء، وتشارك مع بقية شقق البناء في بعض الخدمات، ومنها ما هو صغير، ومنها شقق طابقية، ومنها شقق دوبلكس، ومنها أيضاً روف واستديو.
- الفلل والقصور: نوع آخر من العقارات السكنية التي تشغل مساحة أكبر من الشقق، مع مساحة خارجية؛ كالحديقة وموقف السيارة وربما مسبح، وعادة ما تقع داخل الأحياء السكنية.
- البيوت المستقلة: هي مساكن مستقلة مبنية على أرض، وعند شرائها يتم امتلاك الأرض والبناء، ولا تشارك فيها الملكية أو الخدمات مع أفراد آخرين أبداً، وتتوفر بالعديد من المساحات والتصاميم المختلفة.

التوزيع النسبي للمساكن حسب حيازة المسكن: انخفضت نسبة المساكن المملوكة للأسرة¹ لتبلغ حوالي (65.2%) عام 2015 مقارنة بـ(73.3%) عام 2004، في المقابل ارتفعت نسبة المساكن المستأجرة² لتبلغ (30.1%) عام 2015 مقارنة بـ(23.7%) عام 2004 كما في الشكل رقم (1) أدناه.

الشكل رقم (1): التوزيع النسبي للمساكن المأهولة حسب حيازة

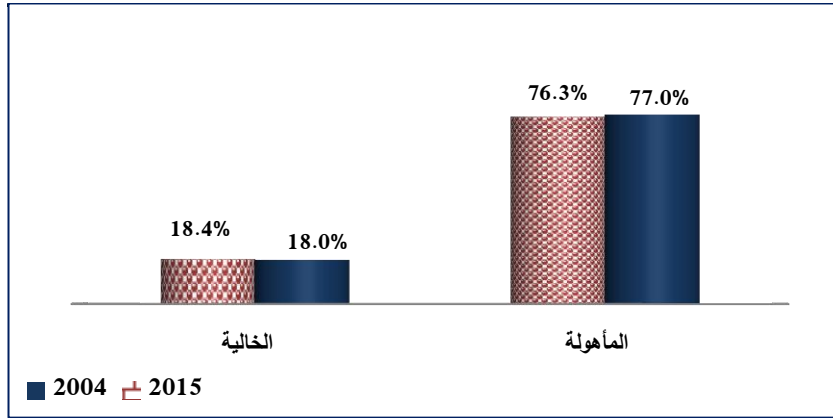


¹ المساكن المملوكة أما مملوكة للأسرة أو أحد أفرادها (في حالة كان المسكن الذي تقطنه الأسرة مرهون لدى جهة وتقوم الأسرة بدفع أقساط لامتلاكه بعد المسكن في هذه الحالة ملكاً للأسرة) أو لأحد الأقارب (لا تقوم الأسرة بدفع إيجار أو أي مبلغ مقابل تواجدهم في هذا المسكن بعد ملكاً للأسرة)
² سواءً مستأجر بفريش أو دون فريش ويتم دفع إيجار شهر أو كل ثلاثة أشهر أو سنوي للشخص أو الأسرة التي تمتلك المسكن

بلغت أعلى نسبة للمساكن المملوكة والمستأجرة في العاصمة عمان بنسبة (25%، 14.8%) من إجمالي عدد المساكن المأهولة في المملكة على التوالي عام 2015 مقارنة بـ(27.2%، 11.8%) على التوالي للعام 2004.

التوزيع النسبي للمساكن حسب صفة الإشغال للمسكن³: شكلت المساكن المأهولة⁴ عام 2015 ما نسبته (76.3%) من إجمالي المساكن في المملكة والتي هي متقاربة مع عام 2004 والتي شكلت (77%)، وبلغت نسبة المساكن الخالية⁵ (18.4%) عام 2015 مقارنة بـ(18%) عام 2004، كما في الشكل رقم (2) أدناه.

الشكل رقم (2): التوزيع النسبي للمساكن حسب صفة الإشغال



³ صفة الإشغال (أخرى وغير مبين) موجودة فقط في تعداد 2015 وتعني غير ما ورد أعلاه

⁴ يكون إما مأهول بأسرة خاصة أو أكثر أو مأهول بأسرة جماعية (مسكن تقليدي).

⁵ هو المسكن الذي لا يقطنه أحد وقت الزيارة أما لأنه معروض للبيع أو للإيجار أو قاطنيه مهاجرون إلى دولة أخرى

الجدول رقم (1): عدد المساكن الخالية في المملكة موزعة على مستوى المحافظات			
المحافظة	عدد المساكن	عدد المساكن الخالية	%
عمان	1.072,559	245,768	22.9%
العقبة	50,847	11,857	23.3%
الطفيلة	24,637	4,321	17.5%
البلقاء	121,953	20,261	16.6%
معان	35,328	5,547	15.7%
الزرقاء	312,170	47,063	15.1%
مأدبا	46,273	6,835	14.8%
اريد	400,103	58,821	14.7%
جرش	54,413	7,034	12.9%
عجلون	41,638	5,348	12.8%
الكرك	71,595	8,827	12.3%
المفرق	118,974	10,609	8.9%
الأردن	2,350,490	432,291	18.4%

ثالثاً: الضرائب العقارية

تتعدد أنواع الضرائب ذات الصلة بملكية العقارات أو التصرف فيها، وكذلك أسس حسابها، وتنفرد أسانيدها القانونية في ثلاثة قوانين مختلفة وهي:

الضريبة العقارية: ضريبة سنوية تفرض على الشخص الذي يملك العقار، سواء كان يتخذه سكناً خاصاً له، أو يؤجره، أو يتركه مغلقاً أو ينتفع به أو يستغله بأي شكل آخر وتقدر قيمتها بـ(10%) من القيمة الايجارية السنوية للعقار، والمنوط به تقدير هذه القيمة الاسمية التي تتخذ أساساً لحساب سعر الضريبة العقارية (لجان الحصر والتقدير) الموجودة بكل محافظة.

❖ **ضريبة الثروة العقارية:** تفرض على الإيراد الناتج/ أو الدخل المتحقق من تأجير الوحدات العقارية المبنية سواء كانت معدة للسكن أو لمزاولة نشاط تجاري أو صناعي أو لأي غرض آخر، ويتم حساب سعر هذه الضريبة على أساس قيمة الإيجار الفعلية وموقعها في شرائح الدخل على الأشخاص الطبيعيين.

❖ **ضريبة التصرفات العقارية:** تفرض على اجمالي قيمة التصرف في العقارات، سواء كان هذا التصرف بالبيع، أو التبرع، أو الهبة، أو بتقرير حق الانتفاع أو ما الى ذلك، ويكون سعر هذه الضريبة (2.5%) من اجمالي قيمة التصرف.

❖ **ضريبة القيمة المضافة:** تفرض على بيع أو تأجير الوحدات المهيأة منها لتكون محال تجارية أو منشآت فندقية، ويكون سعر هذه الضريبة (14%) من قيمة البيع أو الإيجار.

فرض الضريبة العقارية على المسكن الخاص

اشترط قانون الضريبة على العقارات المبنية لإعفاء المسكن الخاص الرئيسي للأسرة من الضريبة العقارية أن تقل قيمته الإيجارية السنوية عن (1083.59) دينار على أن يخضع ما زاد على ذلك للضريبة. إلا أن الضرائب ينبغي أن تفرض على الدخل المتحقق فعلاً أو حكماً. فالدخل هو المصدر الطبيعي للضريبة، وأصل وعائها وشرط مبدئي لعدالتها. والضريبة العقارية تعتبر ضريبة نوعية تصيب الإيراد/ أو الدخل الذي تغله العقارات، فعلياً أو حكماً، وبالتالي فإنه من غير المتصور أن يدرّ المسكن الخاص أي دخل رأسمالي نقدي حتى وإن تخطت قيمته الإيجارية السنوية حدّ الإعفاء المقرر. كما أن سريان هذه الضريبة بطريقة متجددة سنوياً ودائمة مع تصاعد قيمتها تبعاً للزيادة الحتمية على قيمة العقار، ومن ثم فإن فرض الضريبة العقارية على المسكن الذي يتخذه المكلف بسداد هذه الضريبة وأسرته مسكناً خاصاً إنما يرد على رأس المال ذاته، وليس على ما يدره رأس المال من دخل، بما يؤدي الى الانتقاص من القيمة الرأسمالية للمسكن الخاص، مناهضاً مبدأ عدالة الضريبة.

ضريبة الأبنية والأراضي- المسقفات

ورقة ثبوتية واحدة وهي سند تسجيل العقار. ومكان الدفع يكون في دائرة التخمين وضريبة الأبنية والأراضي، قسم ضريبة الأبنية والأراضي في المبنى الرئيسي، مناطق الأمانة العشرون والمراكز المالية في (غرب، شرق، وسط، جنوب عمان).

تفرض ضريبة العقار بموجب قانون ضريبة العقار المرقم (162) لسنة 1959 المعدل، وهي ضريبة أساسية على العقار المؤجر بنسبة (10%) من بدل الإيجار السنوي للعقار بعد تنزيل نسبة (10%) من بدل الإيجار السنوي للعقار كمصاريف صيانة واندثار للعقار، إن نسبة ما يسدده المكلف هي (9%) من بدل الإيجار السنوي.

يمكن للمكلف أن يسدّد الضريبة عن عقاره بقسطين يبدأ القسط الأول من (1/1) ولغاية (6/30) من السنة، ويبدأ القسط الثاني من (7/1) ولغاية (12/31) من السنة، ويمكن للمكلف أن يسدّد الضريبة السنوية كاملة بقسط واحد خلال السنة.

تفرض فائدة تأخيرية مقدارها (10%) من الضريبة الأساسية السنوية اذا تأخر المكلف عن تسديد الضريبة خلال السنة المالية.

يعفى من ضريبة القيمة المضافة توريد العقار السكني في المملكة على سبيل التأجير، وذلك بشرط أن يكون العقار مقر إقامة دائم مصمم لأن يشغله البشر، وأن يكون المراد من العقار استخدامه كمسكن رئيسي. طبق الاعفاء الضريبي على تأجير العقارات السكنية المستخدمة كمسكن للأفراد أو العائلات ويشمل ذلك البيوت والشقق والوحدات السكنية.

ينظم قانون ضريبة المباني والأراضي الضرائب وآلية فرضها وحسابها وجمعها وبيان الإعفاءات والغرامات المفروضة على دافعي الضرائب، ويتم فرض ضريبة العقار وفقاً لحالة العقار كما يلي:

- بالنسبة للوحدات السكنية التي يسكنها أصحابها: تبلغ الضريبة السنوية (15%) من القيمة الأساسية المقدرة مطروحاً منها بدل الاستهلاك بنسبة (20%)، ويستند بدل الاستهلاك (EBV) على معاملات تقييم محددة حسب الفئة من قبل البلدية (أ، ب، ج، د)، ونوع التقسيم (أ، ب، ج، د)، ونوع المبنى ونوع المنشأة.
- بالنسبة للوحدات المستأجرة: تبلغ الضريبة السنوية (15%) من قيمة الإيجار السنوي التقديري (EARV)، وهي قيمة الإيجار المنصوص عليها في العقد، ويتم تطبيق بدل الاستهلاك بنسبة (20%).
- بالنسبة للوحدات السكنية الخالية: تبلغ الضريبة السنوية (10%) من قيمة الإيجار السنوي التقديري (EARV)، ويتم تطبيق بدل الاستهلاك بنسبة (20%).
- تزيد ضريبة الأملاك على الشقق المستأجرة بثلاث مرات على الشقق التي يشغلها مالكوها، وتكون الضريبة المفروضة على الوحدات الخالية أعلى بمرتين، وكما هو معروض في الجدول رقم (2).

الجدول رقم (2): الضرائب على الشقق المملوكة والمستأجرة والخالية في عمان والمدن الرئيسية الأخرى

المدن الرئيسية الأخرى				عمان			
الخالية	المستأجرة	المملوكة	120م ²	الخالية	المستأجرة	المملوكة	120م ²
37,000	37,000	37,000	القيمة السوقية	72,000	72,000	72,000	القيمة السوقية
1440	1440	480	القيمة الأساسية	2880	2880	840	القيمة الأساسية
288	288	96	الإعفاء بنسبة 20%	576	576	168	الإعفاء بنسبة 20%
-	173	58	الضريبة بنسبة 15%	-	345	101	الضريبة بنسبة 15%
115	-	-	الضريبة بنسبة 10%	230	-	-	الضريبة بنسبة 10%

المصدر: حساب البنك الدولي/ مقابلة مع مدير ضريبة الأملاك في وزارة المالية، نوفمبر 2017

تختلف القواعد الضريبية الخاصة بالملكية تبعاً للحيازة في الأردن، ونتيجة لذلك، فإن ضريبة الأملاك التي يتم تحصيلها أقل بكثير على الوحدات التي يشغلها مالكوها مقارنة بالوحدات المستأجرة أو الخالية، فعلى سبيل المثال، كما ورد في الجدول أعلاه فإن جمع الضرائب المستحقة يختلف من (101) دينار لشقة مساحتها (120) م² في عمّان الفئة السكنية (أ) إلى (345) دينار عندما يتم تأجير الشقة، و(230) دينار عند الاحتفاظ بها خالية.

أما في إربد والزرقاء فتبلغ هذه الأسعار (58) دينار للشقة التي تبلغ مساحتها (120) م² مقابل (173) دينار للشقة المستأجرة، و(115) دينار عندما تكون خالية.

طريقة احتساب الضريبة العقارية

تختلف طريقة احتساب الضريبة حسب نوع العقار، وهي كالتالي:

الأراضي الخلاء: حيث يتم عن طريق المسائل الحسابية التالية:

الضريبة السنوية المستحقة = مساحة الأرض × سعر المتر المربع السائد في السوق × (2%)

ضريبة الأرض الخلاء = الضريبة السنوية المستحقة × (2%)

تقدير ضريبة الشقق للملاك: حيث يتم ذلك عن طريق المسائل الحسابية التالية:

الضريبة السنوية المستحقة = مساحة العقار × أجرة المتر المربع - 20% وذلك بدل استهلاك العقار.

ضريبة البناء = الضريبة السنوية المستحقة × (15%)

ثالثاً: مؤشرات المخزون السكني

• **حيازة المساكن:** بلغت نسبة المساكن المملوكة إلى إجمالي عدد المساكن المأهولة (63.9%)

لعام 2017 مقارنة بـ (65.2%) عام 2015، كما بلغت نسبة المساكن المستأجرة إلى إجمالي

عدد المساكن المأهولة (25.5%) لعام 2017 مقارنة بـ (30.1%) عام 2015.

• **التوزيع النسبي للمساكن حسب حيازة المسكن:** انخفضت نسبة المساكن المملوكة للأسرة لتبلغ

حوالي (65.2%) عام 2015 مقارنة بـ (73.3%) عام 2004، وفي المقابل ارتفعت نسبة

المساكن المستأجرة لتبلغ (30.1%) عام 2015 مقارنة بـ (23.7%) عام 2004، في حين

بلغت نسبة المساكن الخالية (18.4%) عام 2015 مقارنة بـ (18%) عام 2004.

- متوسط مساحة المسكن: بلغ متوسط مساحة المسكن (132.7)م² لعام 2017، كما بلغ (131.7)م² لعام 2015.
- نصيب الفرد بالأمتار المربعة من مساحة المسكن: بلغ وسيط نصيب الفرد بالأمتار المربعة من مساحة المسكن (26.7)م² لعام 2017، وبلغ (27.4)م² عام 2015.
- معدل الاكتظاظ: بلغ معدل الاكتظاظ (1.3) فرد/غرفة لعام 2017، بينما في عام 2015 فقد بلغ (1.4) فرد/غرفة.
- نسبة سعر المسكن إلى الدخل السنوي للأسرة (بالسنوات): وهو من مؤشرات التوصل إلى السعر المتاح في السوق السكنية ويعني عدد السنوات التي تحتاجها الأسرة لشراء المسكن، حيث ارتفع المؤشر إلى (5.04) خلال عام 2021 مقارنة بـ (4.99) لعام 2020.
- نسبة الإيجار السنوي إلى الدخل السنوي للأسرة المستأجرة: يعني مقدار ما تنفقه الأسرة من الدخل السنوي على إيجار المسكن، بلغت النسبة (20.4%) للعام 2017.
- عدد المساكن وتوزيعها النسبي على المحافظات: بلغ عدد المساكن في عام 2015 في المملكة (2350490) مسكناً، وبنسبة زيادة بلغت (92.5%) عن العام 2004 والذي بلغ فيه عدد المساكن (1221055) مسكناً، كما في الجدول رقم (3):

الجدول رقم (3): عدد المساكن وتوزيعها النسبي ونسبة التغير في المحافظات للعامين 2004، 2015

نسبة التغير % (2015، 2004)	2015		2004		المحافظة
	%	عدد المساكن	%	عدد المساكن	
111.9	45.6	1072559	41.5	506212	العاصمة
52.4	5.2	121953	6.6	80016	البلقاء
76.4	13.3	312170	14.5	176960	الزرقاء
63.4	2	46273	2.3	28315	مأدبا
91.4	17	400103	17.1	209028	اربد
141.8	5.1	118974	4.0	49209	المفرق
59.5	2.3	54413	2.8	34108	جرش
52.2	1.8	41638	2.2	27349	عجلون
55.1	3	71595	3.8	46162	الكرك
46.8	1	24637	1.4	16785	الطفيلة
67.6	1.5	35328	1.7	21074	معان
96.8	2.2	50847	2.1	25837	العقبة
92.5	100	2,350,490	100	1,221,055	المجموع

تقديرات الحاجة السكنية السنوية

- بلغ معدل الحاجة السكنية (63017) وحدة سكنية عام 2016 وبلغت الحاجة السكنية (63934) وحدة سكنية عام 2017، أما عن العام 2018 فقد بلغت (64871) وحدة سكنية، بينما بلغت (65828) وحدة سكنية للعام 2019، و(66806) وحدة سكنية للعام 2020، في حين بلغت الحاجة السكنية (67425) وحدة سكنية للعام 2021.
- بلغ معدل الحاجة السكنية السنوية (64892) وحدة سكنية في الفترة (2016-2020)، وبلغ (69477) وحدة سكنية في الفترة (2021-2025) كما في الجدول رقم (4) الذي يبين الحاجة السكنية في الفترة (2016-2025).

الجدول رقم (4): الحاجة السكنية للفترة (2016-2025)

المحافظة	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
العاصمة	26495	26881	27275	27677	28088	28348	28771	29202	29643	30092
البلقاء	3251	3298	3346	3396	3446	3478	3530	3583	3637	3692
الزرقاء	9024	9155	9289	9426	9566	9655	9799	9946	10096	10249
مادبا	1251	1269	1288	1307	1326	1338	1358	1379	1399	1421
اربد	11703	11873	12047	12225	12407	12522	12708	12899	13093	13292
المفرق	3636	3689	3743	3798	3855	3890	3948	4007	4068	4130
جرش	1567	1590	1613	1637	1662	1677	1702	1727	1753	1780
عجلون	1164	1181	1198	1216	1234	1246	1264	1283	1302	1322
الكرك	2093	2124	2155	2187	2219	2240	2273	2307	2342	2378
الطفيلة	637	646	655	665	675	681	691	702	712	723
معان	953	966	981	995	1010	1019	1034	1050	1066	1082
العقبة	1244	1262	1281	1299	1319	1331	1351	1371	1392	1413
المجموع للمملكة	63017	63934	64871	65828	66806	67425	68429	69455	70503	71573

رابعاً: النتائج.

❖ بلغت نسبة الزيادة في عدد المساكن (92.5%) لعام 2015 مقارنة بعام 2004. وتشير بيانات المخزون السكني الى أن (45.6%) المخزون السكني⁶ في الأردن تركز في محافظة العاصمة عمان، ثم اربد بنسبة (17%) فالزرقاء بنسبة (13.3%) وباقي المحافظات التسع بنسبة (24.1%).

❖ تعد ضريبة العقارات إسهاماً من المواطنين في تحمّل نصيبهم من الأعباء العامة، وبالتالي يجب أن تلتزم الدولة بأن تفرضها بقدر، وفي حدود لا تصادر فرص رأس المال في النمو بما يؤثر سلباً على الإنفاق، وألا ترهق أعباء المواطنين المكلفين بها. ومن أشكال هذا الإرهاق تعدد صور الضرائب المتصلة بالعقارات مع تفرق أسانيدھا في قوانين ضريبية مختلفة، فالمصلحة الضريبية للدولة ينبغي أن تكون محل موازنة دائماً بالعدالة الاجتماعية التي تكفل اعتدال الضريبة. وإن كان الدستور ألزم الحكومة بأن تراعي في فرض الضرائب أن تكون متعددة المصادر، إلا أن ذلك لا يبرر تعدد أشكال الضرائب وأسس حسابها المفروضة على محل واحد مثل العقارات سواء كانت عقارات مملوكة أو خالية أو مستأجرة.

⁶ حسب التعداد العام للسكان والمساكن لعامي 2004، 2015

خامساً: التوصيات.

- ❖ النظر في تسوية معدلات الضرائب للوحدات الخالية والوحدات التي يشغلها المالك والمستأجرة، حيث أن قاعدة الضرائب أقل بكثير بالنسبة للوحدة الخالية.
- ❖ تخفيض أو اعفاء من الضرائب لمالكي الوحدات الخالية في حال قيامهم بصيانة مساكنهم القديمة وتأجيرها وذلك في أحياء ومناطق ذوي الدخل المحدود.
- ❖ وضع برامج خاصة للتوعية والإعلام الضريبي في المجتمع، ومن العوامل التي تؤثر في انتشار هذا الوعي نشر الثقافة الضريبية من خلال الإعلام الضريبي بمختلف وسائله وإعلامه.

قائمة المصادر والمراجع.

- تقرير تقييم قطاع الإسكان الأردني 2018، البنك الدولي.
- تقرير انجازات قطاع الإسكان الأردني وتقييم الأداء للفترة (2015-2020).
- قانون ضريبة العقار المرقم (162) لسنة 1959 المعدل.
- ضريبة ايجار العقارات في الأردن/ اعداد لينا العبادي (2022/3/2).
- التعداد العام للسكان والمساكن 2004/ دائرة الإحصاءات العامة.
- التعداد العام للسكان والمساكن 2015/ دائرة الإحصاءات العامة.