

Distr.
GENERAL

E/ESCWA/HS/1997/8/Rev.1
9 November 2000
ORIGINAL: ARABIC

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION
FOR WESTERN ASIA

9 Nov 2000

DOCUMENT SECTION

السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية المملكة الأردنية الهاشمية



الأمم المتحدة

نيويورك، ٢٠٠٠

ملاحظة: أعد هذه الدراسة السيد جريس حبش بدعم من المكتب الإقليمي لبرنامج إدارة التنمية الحضرية في العالم العربي وقد طبعت هذه الدراسة بالشكل الذي قدمت به، ودون تحرير رسمي. والآراء الواردة فيها هي آراء المؤلف ولا تعكس بالضرورة آراء الإسكوا.

00-0665

السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية

المحتويات

مقدمة

| | |
|---|-----------------------|
| ٤ | أولاً: المنهجية |
|---|-----------------------|

| | |
|---|-------------------------------|
| ٧ | ثانياً: التنمية الحضرية |
|---|-------------------------------|

| | |
|----|--|
| ٧ | أ. الإطار التنظيمي |
| ١١ | ب. السكان |
| ١٥ | ج. الإنتاجية والبطالة والفقر |
| ١٨ | د. البنية التحتية الفيزيائية والاجتماعية |
| ١٩ | هـ. النقل |
| ٢٠ | و. تمويل المجالس المحلية |
| ٢١ | ز. البيئة |

| | |
|----|---------------------------|
| ٢٢ | ثالثاً: عرض الإسكان |
|----|---------------------------|

| | |
|----|------------------------------------|
| ٢٢ | أ. الأرض السكنية |
| ٢٦ | ب. البنية التحتية الفيزيائية |
| ٢٧ | ج. مواد البناء وصناعاته |
| ٣٠ | د. التزويد بالإسكان |

| | |
|----|---------------------------------|
| ٣٢ | رابعاً: الطلب على الإسكان |
|----|---------------------------------|

| | |
|----|-----------------------------------|
| ٣٢ | أ. الحاجة من المساكن |
| ٣٣ | ب. الدخل والإنفاق على السكن |
| ٣٤ | ج. التمويل الإسكاني |
| ٣٨ | د. الدعم |
| ٤٠ | هـ. الضرائب |

| | |
|----|--------------------------------|
| ٤٣ | خامساً: الإنتاج الإسكاني |
|----|--------------------------------|

| | |
|----|-------------------------------|
| ٤٣ | أ. كمية المساكن وجودتها |
| ٤٦ | ب. الأسعار: |

| | |
|----|----------------------------------|
| ٤٨ | سادساً: إدارة قطاع الإسكان |
|----|----------------------------------|

| | |
|----|---|
| ٤٨ | أ. مقدمة |
| ٤٨ | ب. الخطط الخمسية والسياسة الإسكانية |
| ٤٩ | ج. الاستراتيجية الوطنية للإسكان |
| ٥١ | د. المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري |
| ٥٢ | هـ. إعادة هيكلة قطاع الإسكان |

| | |
|----|---|
| ٥٤ | سابعاً: الأثر الاجتماعي الاقتصادي للإسكان |
|----|---|

| | |
|----|---|
| ٥٤ | أ. أثر الإسكان على التنمية الاجتماعية |
| ٥٤ | ب. أثر الإسكان على الاقتصاد |

قائمة الجداول والأشكال

| | |
|--|----------|
| نموذج قطاع الإسكان | شكل ١-١ |
| التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية | جدول ١-٢ |
| عدد السكان في الأردن حسب التعدادات العامة للسكان والمساكن | جدول ٢-٢ |
| التوزيع العمري والجنسي حسب تعداد ١٩٧٩ وتعداد ١٩٩٤ | جدول ٣-٢ |
| توزيع السكان في المملكة حسب المحافظة عددا ونسبة | جدول ٤-٢ |
| الكثافة السكانية في المملكة حسب المحافظات من تعداد ١٩٩٤ | جدول ٥-٢ |
| عدد السكان وسعر صرف الدينار بالدولار والنتائج المحلي بأسعار المنتجين الجارية وإنتاج الفرد بالدولار حسب السنوات (٧٩-٩٦) | جدول ٦-٢ |
| الجهات المعنية بصناعة البناء وأهم التشريعات التي تحكمها | جدول ١-٣ |
| تقديرات الوحدات السكنية ونسبها المئوية التي أنتجها المزدودون في الفترة ١٩٨٥-١٩٨٠ | جدول ٢-٣ |
| توزيع الاسر حسب فئات الدخل الشهرية ونسبة ما تنفقه على السكن وملحقاته | جدول ١-٤ |
| التوزيع النسبي للتمويل الإسكاني حسب نوع المصدر | جدول ٢-٤ |
| كشف بضرائب ورسوم العقارات وتشريعاتها والجهة التي تجبئها أو تستفيد منها ومقدارها | جدول ٣-٤ |
| توزيع المباني والمساكن والأسر حسب المحافظات | جدول ١-٥ |
| توزيع المباني والمساكن حسب نوعها وأشغالها | جدول ٢-٥ |
| التوزيع النسبي للمساكن المأهولة بأسر خاصة حسب نوع الحيازة | جدول ٣-٥ |
| مساهمة قطاع التشييد في الناتج المحلي الإجمالي بأسعار المنتجين الجارية خلال الفترة ١٩٧٩-١٩٩٦ | جدول ١-٧ |
| الاستثمارات في الأبنية السكنية، وغير السكنية والإنشاءات الأخرى ومساهمتها في تكوين رأس المال الثابت الإجمالي | جدول ٢-٧ |

مقدمة

اظهرت نتائج التعداد العام للسكان والمساكن في المملكة الاردنية الهاشمية في سنة ١٩٩٤ ان عدد سكان قد بلغ ٤,١٣٩ مليون نسمة. وبلغ معدل النمو السكاني خلال فترة العقدين الماضيين حوالي ٤,٤% وهي نسبة مرتفعة جدا إذ تضاعف عدد سكان الاردن حوالي سبعة مرات خلال فترة اربعين عاما.

يتميز الاردن بموقعه المتوسط في المشرق العربي مما جعله سريع التأثر بالاحداث المحيطة به. فقد كان مرتين ملجأ للفلسطينيين أثر الهجرتين القسريتين التي حلت بهم عقب احداث ١٩٤٨ و ١٩٦٧. وعاد اليه ما يقارب (٢٢٠) ألف من مواطنيه نتيجة حرب الخليج الثانية في عامي ١٩٩٠ و ١٩٩١.

يعاني الاردن من شح الموارد الاقتصادية، والنقص في المياه، وصغر السوق المحلي، والعجز المزمن في الموازنة العامة، وزيادة الانفاق الاستهلاكي عن الناتج المحلي، وتذبذب اسواقه الخارجية المحيطة تبعا للعلاقات السياسية المتغيرة. ولذلك اعتمد على حوالات ابنائه العاملين في الخارج وعلى معونات الدول المانحة في تسديد العجز في الموازنة العامة وميزان المدفوعات.

استطاع الاردن بالرغم من جميع هذه المعوقات أن يحقق تنمية اقتصادية واجتماعية عالية جعلته في مقدمة الدول العربية. فقد تجاوز نصيب الفرد من الدخل القومي ١٦٠٠ دولار في السنة في عام ١٩٩٦. وانخفضت نسبة الامية الى اقل من ١٣%. وانخفضت وفيات الاطفال الى حوالي (٥) لكل (١٠٠٠) مولود. وبلغ توقع العمر عند الولادة حوالي ٦٩ عاما. وبلغت معدلات الاكتظاظ ١,٨ فرد/ غرفة.

حقق الاردن نموا اقتصاديا مضطردا تجاوز نسبة النمو السكاني وبلغ هذا النمو اوجه بعد حرب ١٩٧٣. وساهم في ذلك حوالات الاردنيين العاملين في الخليج ومعونات دول الجوار. واستطاع الاردن بناء قاعدة عريضة من البنية التحتية المساندة وانشاء العديد من الصناعات التحويلية ومشاريع الري والزراعة. وكذلك توسع في الخدمات التعليمية والصحية والمصرفية والادارية.

استمر النمو الاقتصادي حتى عام ١٩٨٣، أخذ بعدها بالتراجع التدريجي نتيجة تراجع اقتصادات الدول المحيطة وانخفاض حوالات الاردنيين العاملين في دول الخليج وارتفاع المديونية. وادى ذلك إلى تعرض الاردن إلى أزمة اقتصادية حادة في نهاية عام ١٩٨٨، ظهرت للعيان بانهايار سعر صرف الدينار مقابل العملات الاخرى. اذ اصبح الدينار يعادل ١,٥ دولار بعد ان كان يعادل ٢,٩ دولار.

اعد الاردن برنامج التصحيح الاقتصادي ٨٩-٩٣ لاعادة هيكلة الاقتصاد الاردني. واعترض تنفيذ البرنامج حرب الخليج الثانية في عام ١٩٩٠ و ١٩٩١. وعبر البلاد خلال تلك الفترة مئات الآلاف من العمال. وعاد الى الاردن من المغتربين قرابة (٢٨٠) ألف، استقر منهم في الاردن حوالي (٢٢٠) ألف نسمة. واغلقت الاسواق المحيطة في وجه الصادرات الاردنية. وادى حصار ميناء العقبة إلى العديد من العوائق امام الصادرات والواردات الاردنية.

ورافق حرب الخليج متغيرات اخرى عديدة محلية ودولية. استعاد الاردن الحياة النيابية بعد توقف استمر ما يزيد على ٢٠ عاما. واجريت اول انتخابات نيابية شاملة في عام ١٩٨٩. وانهار النظام الشيوعي

وحصلت تغييرات سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية في دول اوروبا الشرقية. وحظيت مفاهيم الانفتاح الاقتصادي وتحرير قوى السوق بالقبول العام والتأييد الشعبي.

ونظرا لاعتراض حرب الخليج الثانية لبرنامج التصحيح الاقتصادي جرى اعداد برنامج معدل للفترة ١٩٩٢-١٩٩٨. وتم توقيع اتفاقية السلام في عام ١٩٩٤. واستعاد الاردن علاقاته الاقتصادية والسياسية تدريجيا مع دول الجوار.

استطاع الاردن خلال الفترة الاولى من برنامج التصحيح الاقتصادي المعدل ان يوقف عملية التراجع الاقتصادي ويحقق نموا اقتصاديا حقيقيا. فابقى معدل التضخم ضمن الحدود المقبولة وضبط النمو في العجز المالي.

اما على صعيد قطاع الاسكان والحضر، فكان لاعداد الاستراتيجية الوطنية للاسكان في الاعوام ٨٦-٨٧، والمؤتمرات والندوات التي تلت ذلك التأثير الايجابي في نشر الوعي بقضايا قطاع الاسكان والحضر لا سيما في مجال الارض والتمويل الاسكاني والاطار المؤسسي واخذ مصالح الفقراء بعين الاعتبار عند النظر في السياسات الاسكانية والحضرية.

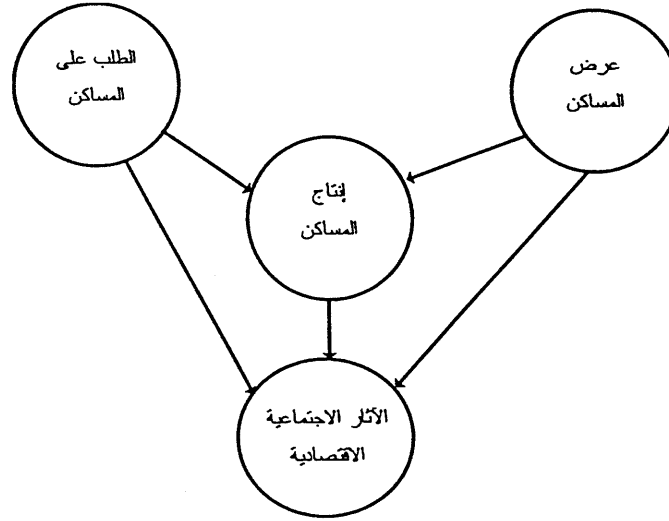
جرى اصلاحان جوهريان في مجال التمويل الاسكاني، اذ تم تأسيس شركة اعادة تمويل الرهون العقاري التي توفر آلية للبنوك التجارية لتقديم قروض اسكان طويل الاجل. كما انه تم في مطلع عام ١٩٩٧ الغاء قانون بنك الاسكان. واصبح البنك يعمل حسب قانون الشركات. والغيت امتيازاته ويتحقق الآن منافسة متكافئة في مجال التمويل الاسكاني.

يجري حاليا تنفيذ مشروع اعادة هيكلة قطاع الاسكان الذي اعتمد في عام ١٩٩٦. ويسعى إلى تحقيق منافسة متكافئة في مجال الانتاج الاسكاني بين المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري والقطاع الخاص. اذ اعطى القطاع الخاص الحق باستخدام نماذج ومعايير المؤسسة. ويشمل الاصلاح ايضا أن تقوم البلديات بزيادة قسائم الاراضي الصغيرة التي تناسب فئات الدخل المنخفض والمتدني زيادة جوهرية. واصبح هناك تشديدا على دور المؤسسة في مجال السياسات وتسهيل عمل القطاع الخاص والشاركة معه.

وتعمل الحكومة الآن على التخفيف من وطأة الفقر من خلال تنفيذ حزمة الأمان الاجتماعي وزيادة الانتاجية الاجتماعية. وتشمل الحزمة اربعة مكونات رئيسة: تحسين فعالية صندوق المعونة الوطنية، وتطوير البنية التحتية الفيزيائية والاجتماعية، وتقديم القروض للمشاريع الصغيرة، وتدريب الفقراء.

أولاً: المنهجية

الإسكان هو حاجة أساسية لكل أسرة، ومن هذه الزاوية هو أحد مكونات قطاع الخدمات. ولكن الإسكان هو سلعة أيضا تخضع لقوى السوق من عرض وطلب. ويكون قطاع الإسكان جانبا هاما من الاقتصاد الكلي يؤثر فيه ويتأثر به. وستستخدم هذه الدراسة النموذج التالي لتحليل قطاع الإسكان وعلاقته مع التضرر. وهذا النموذج استخدمه مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والبنك الدولي لوضع المؤشرات الإسكانية.



شكل ١-١ نموذج قطاع الإسكان

ينبغي أن يلبي سوق الإسكان احتياجات الجهات الرئيسية المعنية بالسوق: المستهلك والمنتج والممول والحكم المحلي والإقليمي والحكومة المركزية. فالمستهلك يريد مسكنا ضمن قدرته المالية ويكون هذا المسكن كافيا ومستقلا ويحقق شروط السلامة العامة وتتوفر له خدمات البنية التحتية ويكون قريبا من فرص العمل. كما أنه يرغب في المشاركة بالقرار الذي يعنيه. ويتاح له الاختيار بين عدد من البدائل من ملكية أو استئجار أو توسعة أو تحسين.

أما المنتج فيريد توفر الموارد من الأراضي السكنية وخدمات البنية التحتية ومواد البناء والعمالة الماهرة والتجهيزات، والتمويل المناسب. كما أنه يريد توفر منافسة متكافئة بحيث يسمح السوق دائما بدخول منتجين جدد. ويحقق أيضا هامشا معقولا من الربح.

أما الممول فيريد من أسعار فائدة بهامش ربح حقيقي، وتوفر آليات تسمح له بتقديم قروض طويلة الأجل للرهون العقارية. ويريد أيضا أن تحقق له التشريعات ضمانا قروضه والحجز السهل عند تقصير المقترض، وأن يوفر له السوق منافسة متكافئة.

أما الحكم المحلي والإقليمي فيرغب في توفر السلامة العامة وحماية البيئة. كما أنه يرغب في توفير خدمات البنية التحتية في الوقت المناسب بحيث تستعمل استعمالاً فعالاً وكفؤاً. كما أنه يريد تحقيق دخل معقول مقابل الخدمات التي يقدمها تسمح لها بالاستمرارية في تقديمها وتشغيلها وصيانتها.

أما الحكومة المركزية فتريد توفر المساكن لجميع الأسر في المجتمع بمختلف شرائحه. ويتطلب ذلك تقديم دعم حكومي للأسر الفقيرة التي لا تستطيع امتلاك أو استئجار مسكن. وترغب الحكومة أن يكون هذا الدعم بأضيق الحدود وضمن قدرة الاقتصاد الوطني. وترغب الحكومة أيضاً أن لا يستهلك الإسكان من الموارد أكثر مما يجب وأن يحقق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية العريضة. وكذلك تريد تشجيع الأسر على الادخار وزيادة إنتاجيتهم.

سيجري تقييم أداء سوق الإسكان على أساس تلبية مصالح مختلف الأطراف. وهذه المصالح تتضارب مما يقتضي تدخل الحكومة لتحقيق هذه المصالح بأكثر طريقة ممكنة. ويتم هذا التدخل من خلال توفير التشريعات والمؤسسات المناسبة والتوقف عن الدور الإنتاجي ومنافسة القطاع الخاص، والتعرض لمخاطر يقبل بها القطاع الخاص وهو الأقدر على تحملها.

سيتم جمع المعلومات المتوفرة عن القطاع وتحليلها وتحديد القضايا وتقديم التوصيات واستخدام بعض المؤشرات لتقييم أداء قطاع الإسكان. وسيتم الاختيار من تلك المؤشرات التي أعدها مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بالمشاركة مع البنك الدولي. وسيجري الاستفادة من المعلومات التي سيتم نشرها عن نتائج التعداد العام للسكان والمساكن لعام ١٩٤٤.

وستشمل الدراسة التنمية الحضرية، والطلب على المساكن، وعرض المساكن، وإنتاج المساكن، وإدارة قطاع الإسكان، والتأثير المتبادل بين الإسكان والاقتصاد الكلي.

التنمية الحضرية

ستشمل الدراسة تقديم نظرة عامة عن الإطار التنظيمي للتنمية الحضرية، والسكان، والإنتاجية والبطالة والفقر والبنية التحتية الفيزيائية والاجتماعية، والنقل، وتمويل المجالس المحلية، والبيئة.

الطلب على الأراضي والمساكن

سيجري دراسة عوامل الطلب وتشمل النمو في عدد السكان ودخل الأسر وإنفاقها على الإسكان والتمويل الإسكاني المتاح لها والدعم الحكومي والضرائب على الأراضي والمساكن وتحديد القضايا في كل عامل من عوامل الطلب على المساكن.

عرض المساكن

سيتم دراسة الموارد: الأرض السكنية والتنظيم وتشريعات الأراضي وتوفر خدمات البنية التحتية وتوفير التمويل للمستثمرين في الإسكان والعمالة وتدريبها وصناعة البناء والاحتكارات في هذه الصناعة والمقاييس والمواصفات والكودات التي تحكم صناعة مواد البناء وتوفر المواد المحلية والجهات المزودة بالمساكن. وتحديد القضايا في كل عامل من عوامل عرض المساكن.

الإنتاج الإسكاني

يشمل ذلك دراسة إنتاج المساكن من حيث الكمية والجودة والسعر، ومدى تلبيته لاحتياجات الجهات المعنية من مستهلك ومنتج وممول ومجالس الحكم المحلي والحكم الإقليمي، والحكومة المركزية.

إدارة قطاع الإسكان

يشمل استعراض الوزارات والمؤسسات والدوائر والجهات الأخرى التي تعمل في القطاع أو تؤثر عليه، والسياسات الإسكانية وتطورها، وكذلك عرض التشريعات التي تحكم عملها وأبرز أهم القضايا.

الأثر الاجتماعي الاقتصادي للإسكان

البيان بإيجاز لأثر الإسكان الاجتماعي ودوره في الاقتصاد الأردني من حيث المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي وتكوين رأس المال الثابت الإجمالي والعمالة. وتأثير سياسات الحكومة الاقتصادية على قطاع الإسكان من حيث أسعار الفائدة ونسب التضخم وتحديد أسعار المدخلات مثل مواد البناء المياه والطاقة والضرائب المباشرة وغير المباشرة.

ثانيا: التنمية الحضرية

احرز الاردن تقدما كبيرا في التنمية الحضرية خلال العقدين الماضيين بالرغم من محدودية الموارد المحلية، وتعرض الاردن الى عودة حوالي ٢١٦ الف^(١) مواطن نتيجة لحرب الخليج، وعدم استقرار الاسواق في دول الجوار. فبالرغم من ان عدد السكان تضاعف خلال ستة عشرة عاما فان نسبة الامية انخفضت من ٣٤% في عام ١٩٧٩ إلى ١٤% في عام ١٩٩٤، وانخفض معدل الوفيات الخام من ١٢ وفاة لكل ألف في عام ١٩٧٩ إلى ٥ وفيات في عام ١٩٩٤. وارتفع توقع العمر عند الولادة من ٦١ عاما الى ٦٩ عاما خلال نفس الفترة. وبالرغم من تعرض الاردن إلى أزمة اقتصادية في عام ١٩٨٩ وانهار سعر صرف الدينار إلا أنه استوعب الصدمة واسترد انفاسه وهو يتصدى الان لمشكلة الفقر والبطالة.

يستعرض هذا الفصل واقع التنمية والتغيرات التي طرأت خلال العقدين الماضيين من خلال المحاور التي استخدمها برنامج المؤشرات الحضرية الذي اعده مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية والبنك الدولي لرصد ومراقبة المدن (سيشار له فيما بعد برنامج المؤشرات الحضرية) وهي محاور الإطار التنظيمي والسكان، والانتاجية والبطالة والفقر، والبنية التحتية الفيزيائية والاجتماعية، والنقل، وتمويل المجالس المحلية، والبيئة. سيستعرض هذا الفصل التقدم المنجز في كل محور من هذه المحاور خلال الفترة ١٩٧٩-١٩٩٤؛ ويشير إلى القوانين والانظمة ذات العلاقة بالمحور وإلى اهم القضايا وإلى المؤشرات الحضرية ذات العلاقة التي اوصى بها برنامج المؤشرات الحضرية.

٢-أ الإطار التنظيمي

يتناول هذا الفصل بايجاز الاطار التنظيمي للمستوطنات البشرية، ويبين القوانين والانظمة التي تحكم عملها.

وزارة الشؤون البلدية والقروية

تعمل وزارة الشؤون البلدية والقروية بموجب نظام تنظيم وإدارة وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة رقم (٥٧) لسنة ١٩٧٦. ويتولى الوزير بموجب قانون تنظيم المدن والقرى والابنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ مادة (٤) تأمين سير الامور التالية في كافة انحاء المملكة:

- ١- تنسيق استعمال تنظيم جميع الاراضي في المملكة لاحسن وجه من وجوه المصلحة العامة.
- ٢- ان يكون استعمال تنظيم جميع الاراضي منسجما مع مخطط التنظيم الاقتصادي والحكومي.
- ٣- ان يكون تنظيم كافة المدن والقرى متمشيا مع سياسة الحكومة الاجتماعية والتطور في المجتمع والنهوض به.
- ٤- مراقبة لجنة تنظيم المدن المحلية واللوائية ولجان تنظيم المدن المشتركة وتوجيهها وتقديم النصح لها والتأكد من ان اعمالها وقراراتها متفقة مع القانون.
- ٥- اعلان مناطق تنظيم المدن والقرى وتوسيعها والغاؤها بتوصية من مجلس التنظيم الاعلى.

(١) الأردن، دائرة الإحصاءات العامة. "التعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٤: المنهجية والنتائج الرئيسية"،

ص ٣٩، جدول رقم (١٢).

ويقوم على تنفيذ هذ المهام مجلس التنظيم الاعلى الذي يتشكل بموجب المادة (٥) من قانون التنظيم المشار له اعلاه، من: وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة الذي يرأس المجلس، وامين عمان الكبرى ممثلا عن البلديات، وامين عام وزارة الاشغال العامة، وامين عام وزارة التخطيط، ومدير عام المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري، ومدير تنظيم المدن والقرى في الوزارة، ورئيس النيابات العامة، ونقيب المهندسين، وامين عام وزارة الصحة.

ويعمل مجلس التنظيم الاعلى من خلال دائرة التنظيم المركزية التي تتولى اجراء المسح الطبيعي والاجتماعي وتحضير مخططات التنظيم الاقليمية والهيكلية وتزويد لجان التنظيم اللوائية المشتركة بالخبرة الفنية وتحضير انظمة نموذجية تتناول تنظيم مختلف المدن والقرى والابنية.

المحافظة واللواء والقضاء

تتألف المملكة وفق نظام التقسيمات الادارية رقم (٣٥) لسنة ١٩٨٥ وتعديلاته نظام رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٤، ونظام رقم (٣١) لسنة ١٩٩٥ من (١٢) محافظة (٣٩) لواء و (٣٤) قضاء وجدول رقم ٢-١ يبين هذه التقسيمات. ويتضح من الجدول ان المحافظة تتألف من لواء او اكثر واللواء من قضاء او اكثر. وتدار هذه التقسيمات بموجب نظام التشكيلات الادارية رقم (٣٧) لسنة ١٩٩٥. ويميز في ادارة المحافظة: المحافظ والمجلس التنفيذي والمجلس الاهلي الاستشاري.

يعين المحافظ من قبل مجلس الوزراء بقرار يتخذه بناء على تنسيب وزير الداخلية وبصدور ارادة ملكية سامية. وهو يعتبر احد موظفي وزارة الداخلية وممثل السلطة التنفيذية. ويتقدم على جميع موظفي الدولة في محافظته. وهو رئيس مجلس المحافظة التنفيذي والاستشاري. ويشرف على دوائر الحكومة المركزية في المحافظ باستثناء المحاكم. اما الدوائر والمؤسسات الرسمية ذات الاستقلال المالي الموجودة في المحافظة فعليها التقيد بطلبات المحافظ ذات العلاقة بالامن العام. وجميع رؤساء الدوائر في مركز المحافظ وملحقاتها مسؤولون تجاه المحافظ عن دوامهم الرسمي ودوام موظفي دوائرهم.

- المجالس البلدية

يبلغ عدد المجالس البلدية في مختلف محافظات والوية المملكة (٢٤٥) مجلسا بلديا وهي موزعة على اثني عشر محافظة. ويحكم عمل البلديات قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥ وتعديلاته. ويبين القانون تكوين مجالس البلديات واختيار اعضاء هذه المجالس واختصاصاتها ومواردها المالية. ويتم انتخاب المجلس البلدي عموما انتخابا مباشرا من المواطنين. ويصنف القانون المعدل لقانون البلديات رقم ١٢ لسنة ١٩٩٤ المادة الرابعة منه، البلديات الى اربعة اصناف: بلديات مراكز المحافظات، وبلديات مراكز الأولوية، والبلديات التي يزيد عدد سكانها على (١٥) ألف نسمة، وبلديات مراكز الأقضية والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن خمسة آلاف نسمة، ثم البلديات الأخرى.

جدول ١-٢ التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية بموجب نظام التقسيمات
الإدارية رقم (٣١) لسنة ١٩٩٥

| المحافظة | اللواء | القضاء |
|-------------------------------------|--|--|
| ١. العاصمة (عمان) ^(٢) | أ. قصبة عمان (منطقة العبدلي) ب. ماركا (منطقة ماركا) ج. القويسمة (الجريدة) د. الجامعة (الجبيلة) هـ. وادي السير (وادي السير) و. سحاب (سحاب) ز. الموقر (الموقر) ح. (١) الجيزة (الجيزة) ط. (١) ناعور (ناعور) | (٢) أم الرصاص (أم الرصاص) (٢) أم البساتين (أم البساتين) (٢) الوسطية (كفر أسد) |
| ٢. إربد (إربد) | أ. (١) قصبة إربد (مدينة إربد) ب. بني عبيد (الحصن) ج. المزار الشمالي (المزار الشمالي) د. الكورة (دير أبي سعيد) هـ. بني كنانة (سما الروسان) و. الرمثا (الرمثا) ز. الأغوار الشمالية (الشونة الشمالية) ح. الطيبة (الطيبة) | (٢) العارضة (الصبيحي) (٣) زي (علان) (٤) ماحص والفحيص (الفحيص) (٥) عيرا ويرقا (يرقا) |
| ٣. البلقاء (السلط) | أ. (١) قصبة السلط (السلط) ب. دير علا (دير علا) ج. الشونة الجنوبية (الشونة الجنوبية) د. عين الباشا (عين الباشا) | (٢) عي (عي) (٣) القطرانة (القطرانة) (٢) غور المزرعة (غور المزرعة) (٢) فقوع (فقوع) |
| ٤. الكرك (الكرك) | أ. (١) قصبة الكرك (الكرك) ب. (١) الأغوار الجنوبية (غور الصافي) ج. المزار الجنوبي (المزار الجنوبي) د. (١) القصر (القصر) | (٢) عي (عي) (٣) القطرانة (القطرانة) (٢) غور المزرعة (غور المزرعة) (٢) فقوع (فقوع) |
| ٥. معان (معان) | أ. (١) قصبة معان (معان) ب. الشوبك (الشوبك) ج. وادي موسى (وادي موسى) | (٢) الحسينية (الحسينية) (٣) إيل (إيل) (٤) الجفر (الجفر) (٥) المريغة (المريغة) |
| ٦. الزرقاء (الزرقاء) | أ. (١) قصبة الزرقاء (الزرقاء) ب. الرصيفة (الرصيفة) | (٢) الأزرق (بين الأزرق الشمالي والأزرق الجنوبي) (٣) بيرين (بيرين) (٤) الهاشمية (الهاشمية) (٥) الضليل (الضليل) |

(٢) المدينة بين قوسين في هذا الجدول تعني انها مركز المحافظة او اللواء أو القضاء.

| المحافظة | اللواء | القضاء |
|-------------------------|--|---|
| ٧. المفرق (المفرق) | أ. (١) قصبة المفرق (المفرق) ب. (١) البادية الشمالية (مثلث صبحا) | (٢) بلعما (بلعما) (٣) ارحاب (ارحاب) (٤) سما السرحان (سما السرحان) (٥) حوشا (مثلث حوشا) (٢) صبحا (صبحا) (٣) الرويشد (الرويشد) (٤) أم الجمال (أم الجمال) (٥) دير الكهف (دير الكهف) |
| ٨. الطفيلة (الطفيلة) | أ. (١) قصبة الطفيلة (الطفيلة) | (٢) الحسا (الحسا) (٣) بصيرا (بصيرا) |
| ٩. مادبا (مادبا) | أ. قصبة مادبا (مادبا) ب. (١) ذيبان (ذيبان) | (٢) العريض (العريض) |
| ١٠. جرش (جرش) | أ. (١) قصبة جرش (جرش) | (٢) برما (برما) (٣) المصطبة (المصطبة) |
| ١١. عجلون (عجلون) | أ. (١) قصبة عجلون (عجلون) | (٢) كفرنجة (كفرنجة) |
| ١٢. العقبة (العقبة) | أ. (١) قصبة العقبة (العقبة) ب. القويرة (القويرة) | (٢) وادي عربة (غرندل) |

وتم انشاء امانة عمان الكبرى بموجب قانون رقم (١) لسنة ١٩٨٧ المعدل لقانون البلديات بدمج اربعة عشر بلدية وثلاثة عشر مجلسا قرويا. ويتكون مجلس الامانة من واحد وخمسين عضوا بما فيهم امين عمان. ويتم اختيار نصف اعضائه بالانتخاب المباشر، والنصف الآخر بالتعيين بقرار من مجلس الوزراء.

ويتمتع المجلس البلدي بموجب المادة ٤١-أ من قانون البلديات رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥ بوظائف وسلطات وصلاحيات عديدة وان كان لا يمارس كثيرا منها. واهم هذه الوظائف والسلطات والصلاحيات: تخطيط البلده والشوارع واعطاء رخص البناء وتزويد السكان بالمياه والكهرباء والغاز وانشاء المجاري وتنظيم الاسواق العامة وانشاءها وتنظيم الحرف والصناعات والمراقبة والمحافظة على الآداب العامة والاحتياط للفيضانات واغاثة المنكوبين والتنظيفات والرقابة الصحية.

ومن اهم القوانين والانظمة الاخرى الخاصة بالمجالس البلدية: نظام الابنية والتنظيم في مدينة عمان رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٩، ونظام الابنية والتنظيم للمدن والقرى رقم (١٩) لسنة ١٩٨٥، وقانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨٧، وقانون التقسيم ضمن مناطق البلديات رقم (١١) لسنة ١٩٦٨ والمعدل بالقانون رقم (٩) لسنة ١٩٨٤م.

٢- ب السكان

بلغ عدد سكان الاردن بموجب التعداد العام للسكان والمساكن الذي جرى في ١٠/١٢/١٩٩٤ مقدار (٤١٣٩,٤) الف نسمة منهم ٧,٦% غير اردنيين. ويبين الجدول رقم ٢-٢ اعداد السكان في السنوات التي جرى فيها تعداد عام للسكان والمساكن.

جدول رقم ٢-٢ عدد السكان في الاردن حسب التعدادات العامة للسكان والمساكن

| النمو السكاني | ذكور | | اناث | | عدد السكان | السنة |
|---------------|----------|--------|----------|--------|------------|-------|
| | النسبة % | العدد | النسبة % | العدد | | |
| - | ٥١,٥ | ٣٠١,٧ | ٤٨,٥ | ٢٨٤,٥ | ٥٨٦,٢ | ١٩٥٢ |
| ٤,٨٩ | ٥٢,١ | ٤٦٩,٤ | ٤٧,٩ | ٤٣١,٤ | ٩٠٠,٨ | ١٩٦١ |
| ٤,٩١ | ٥٢,٣ | ١١١٥,٨ | ٤٧,٧ | ١٠١٧,٢ | ٢١٣٣,٠ | ١٩٧٩ |
| ٤,٥٢ | ٥٢,٢ | ٢١٦٠,٧ | ٤٧,٨ | ١٩٧٨,٧ | ٤١٣٩,٤ | ١٩٩٤ |

المصدر: الأردن. دائرة الإحصاءات العامة. التعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٤: المنهجية وأهم النتائج. ١٩٩٥. ص ١٩. جدول (١)

ويستنتج من البيانات في الجدول ٢-٢ الى ان النمو السكاني في الفترة (١٩٥٢-١٩٦١) بلغ ٤,٨٩ % وفي الفترة (١٩٦١-١٩٧٩) بلغ ٤,٩١ % وفي الفترة (١٩٧٩-١٩٩٤) بلغ ٤,٥٢ %. وتقدر نسبة النمو السكاني خلال الفترة (١٩٧٩-١٩٩٤) إذا استثنى العائدون نتيجة حرب الخليج بحوالي ٤,١ %. ويعود سبب هذه النسبة المرتفعة في النمو السكان إلى تأثير الاردن بالهجرات القسرية التي تمت في عام ١٩٤٨ وعام ١٩٦٧ وإلى العائدين نتيجة حرب الخليج، اذ عاد في الاعوام ١٩٩٠-١٩٩١ حوالي (٢١٦) ألف مواطن.

وصل معدل المواليد حسب نتائج المسح المصاحب للتعداد العام ١٩٩٤ حوالي (٣٠) بالآلف. ولكن لم تظهر بعد نتائج الوفيات. ويقدر معدل الوفيات خلال نفس السنة (٥) بالآلف. وهكذا تقدر نسبة الزيادة الطبيعية في السكان في عام ١٩٩٤ مقدار ٢,٥ %. ويضاف الى هذه الزيادة الطبيعية الزيادة الناتجة عن صافي الهجرة والتي تقدر بنسبة تتراوح بين ٠,٥ - ١ %. ولذلك يقدر النمو السكاني خلال الخمسة سنوات القادمة بنسبة تتراوح من ٣,٣ - ٣,٥ %^(٣).

تدل نتائج تعداد عام ١٩٩٤ على ان عدد الاسر في المملكة نما خلال الفترة (١٩٧٩-١٩٩٤) بنسبة ٥,١ % في مقابل نمو سكاني خلال نفس الفترة اقل من ذلك حوالي ٤,٥ %. ويعود ذلك إلى انخفاض حجم الاسرة من ٦,٧ فرد في عام ١٩٧٩ الى ٦,٢ فرد في عام ١٩٩٤. واسباب انخفاض حجم الاسرة هي ارتفاع متوسط العمر عند الزواج الاول وانخفاض معدلات الانجاب الكلي، وانفصال الاسر الجديدة عن الاسر الممتدة، والهجرة الداخلية للطلاب وللعمال من محافظة الى اخرى سعياً وراء التعليم في الجامعات الجديدة وطلبا للرزق واقامة اسر صغيرة.

تبلغ نسبة السكان الذين اعمارهم دون الخامسة عشر ٤١,٤ %. وتبلغ نسبة السكان الذين تزيد اعمارهم عن الخامسة عشر وتقل عن الستين ٥٤,٤ %, بينما نسبة الذين تزيد اعمارهم عن الستين هي ٤,١ %. والجدول (٢-٣) يبين التركيب العمري والنوعي للسكان مقارنا بنتائج تعداد ١٩٧٩ مع تعداد ١٩٩٤^(٤).

(٣) عبدالحليم الخرايشة وزينب أحمد الدباغ. ١٩٩٥. "لمحة عن الوضع السكاني في الأردن"، الحلقة النقاشية الأولية لنتائج التعداد العام للسكان والمساكن والمسح المصاحب للتعداد ١٩٩٤. دائرة الإحصاءات العامة وصندوق الأمم المتحدة للسكان.

(٤) نفس المصدر.

جدول رقم ٢-٣ التوزيع العمري والجنسي حسب تعداد ١٩٧٩ وتعداد ١٩٩٤

| الفئة العمرية | ١٩٧٩ | | | ١٩٩٤ | | |
|---------------|-----------|--------|--------|-----------|--------|--------|
| | المجموع % | ذكور % | إناث % | المجموع % | ذكور % | إناث % |
| ١٤-١ | ٥٠,٧ | ٥٠,٦ | ٥٠,٧ | ٤١,٤ | ٤٥,٢ | ٤٢,٢ |
| ٥٩-١٥ | ٤٥,٢ | ٤٥,٢ | ٤٥,٢ | ٤٥,٤ | ٥٥,٣ | ٥٣,٢ |
| ٦٠ فأكثر | ٤,١ | ٤,١ | ٤,١ | ٤,٢ | ٤,١ | ٤,٣ |
| المجموع | ١٠٠ | ١٠٠ | ١٠٠ | ١٠٠ | ١٠٠ | ١٠٠ |

ويلاحظ من الجدول ان نسبة السكان الذين تقل اعمارهم عن الخامسة عشرة انخفضت من ٥٠,٧% عام ١٩٧٩ إلى ٤١,٤% عام ١٩٩٤. بينما نسبة السكان الذين تزيد اعمارهم عن الخامسة عشرة وتقل عن الستين ارتفعت من ٤٥,٢% عام ١٩٧٩ إلى ٥٤,٤% عام ١٩٩٤، مما أدى إلى انخفاض نسبة اعادة صغار السن من ١,١٢ سنة ١٩٧٩ إلى ٠,٧٦ سنة ١٩٩٤. اما نسبة السكان فوق عمر الستين فالتغير فيها ضئيل بين التعدادين.

يتوزع السكان في الاردن على اثني عشر محافظة حسب آخر التقسيمات الادارية. وتأتي محافظة العاصمة في المرتبة الاولى إذ يتركز فيها حوالي ٣٨,٢% يليها محافظة اربد التي يتركز فيها ١٨% من السكان ثم محافظة الزرقاء حيث يتركز ١٥,٥% من السكان^(٥).

جدول رقم ٢-٤ توزيع السكان في المملكة حسب المحافظة عددا ونسبة التعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٤

| المحافظة | السكان | |
|----------|---------|------|
| | العدد | % |
| العاصمة | ١٥٧٦٢٣٨ | ٣٨,١ |
| البلقاء | ٢٧٦٠٨٢ | ٦,٧ |
| الزرقاء | ٦٣٩٤٦٩ | ١٥,٤ |
| مادبا | ١٠٧٣٢١ | ٢,٦ |
| اربد | ٧٥١٦٣٤ | ١٨,٢ |
| المفرق | ١٧٨٩١٤ | ٤,٣ |
| جرش | ١٢٣١٩٠ | ٣,٠ |
| عجلون | ٩٤٥٤٨ | ٢,٣ |
| الكرك | ١٦٩٧٧٠ | ٤,١ |
| الطفيلة | ٦٢٧٨٣ | ١,٥ |
| معان | ٧٩٦٧٠ | ١,٩ |
| العقبة | ٧٩٨٣٩ | ١,٩ |
| المجموع | ٤١٣٩٤٥٨ | ١٠٠ |

(٥) الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، "التعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٤"، المنهجية والنتائج الرئيسية ص ٣١، جدول رقم (٧).

ويتضح الخلل في التوزيع الجغرافي للسكان إذا ما قارنا بين الكثافات المختلفة للمحافظات والمبينة في جدول ٢-٥ ادناه. فمحافظة اربد هي الاكثر كثافة إذا تبليغ الكثافة ٤٦٤ فرد/كم^٢ يليها محافظة جرش ٣٠٦ فرد/كم^٢ ثم محافظ البلقاء ٢٥٧ فرد/كم^٢ وتأتي محافظة العاصمة في المرتبة الخامسة إذ تبليغ الكثافة فيها ١٩٢ فرد/كم^٢. والمناطق الادنى كثافة هي معان والمفرق والعقبة.

حدد في عام ١٩٧٩ عند اجراء التعداد العام للسكان والمساكن ان التجمعات الحضرية هي التجمعات التي يبلغ عدد سكانها خمسة آلاف نسمة أو اكثر. وبلغت نسبة سكان الحضر حسب هذا التعريف حينئذ ٥٩%. وقد ارتفعت هذه النسبة إلى ٧٩% حسب تعداد ١٩٩٤، أي ان نسبة النمو السنوي في السكان الحضر هي ٢%. وبلغ عدد التجمعات الحضرية ١٠٨ تجمعاً من اصل ١١١٧ تجمعاً على مستوى المملكة. وكانت اعلى نسبة للحضر في محافظة العاصمة إذ ارتفعت الى ٩٢%، ويليها محافظة الزرقاء إذ ارتفعت النسبة إلى ٩٠%. وكانت اقل نسبة حضر في محافظة المفرق إذ بلغت هذه النسبة حوالي ٣٢%، ويليها محافظة الكرك التي بلغت فيها النسبة حوالي ٣٥%. وإذا ما استمر اتباع نفس التعريف في تحديد التجمعات الحضرية فمن المتوقع ان يسود سكان الحضر في المملكة خلال اثني عشر عاماً.

جدول ٢-٥ الكثافة السكانية في المملكة حسب المحافظات من تعداد ١٩٩٤

| المحافظة | المساحة كم ^٢ | الكثافة فرد/كم ^٢ |
|----------|-------------------------|-----------------------------|
| العاصمة | ٨٢٣١ | ١٩٢ |
| الزرقاء | ٤٠٨٠ | ١٥ |
| البلقاء | ١٠٧٦ | ٢٥٧ |
| مأدبا | ٢٠٥٨ | ٥٤ |
| اربد | ١٦٢١ | ٤٦٤ |
| المفرق | ٢٦٤٥٣ | ٧ |
| عجلون | ٤١٢ | ٢٢٩ |
| جرش | ٤٠٢ | ٣٠٦ |
| الكرك | ٣٢١٧ | ٥٣ |
| الطفيلة | ٢١١٤ | ٣٠ |
| معان | ٣٣١٦٣ | ٢ |
| العقبة | ٦٥٨٣ | ١٢ |
| المملكة | ٨٩٣٤٢ | ٤٦ |

المصدر: المصدر الأسبق. ص ٨. جدول رقم (١٠)

٢-ج الانتاجية والبطالة والفقر الانتاجية

يبين الجدول ٢-٦ تغير نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي مقدراً بالدولار الامريكي خلال الفترة ١٩٧٩ - ١٩٩٦. ويلاحظ من الجدول ان نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي باسعار المنتجين كان (١٥١٩) دولار في عام ١٩٧٩. واخذ في التزايد حتى وصل في عام ١٩٨٣ إلى (٢٠١٢) دولار. واستمر حول هذه القيمة بتغيرات لا تتجاوز ١٠% حتى عام ١٩٨٨. ثم انخفض انخفاضاً شديداً في عام ١٩٨٩. حيث وصل إلى (١٣١٣) دولار نتيجة انهيار سعر صرف الدينار والازمة الاقتصادية التي عاني منها الاردن. واستمر في الانخفاض حتى وصل ادنى قيمة له عام ١٩٩١ إذا بلغ (١١٣٣) دولار. ثم اخذ في

التحسن التدريجي. ويقدر نصيب الفرد في عام ١٩٩٦ مقدار (١٦٣٤) دولار. ويعود التحسن في الانتاج الى اتباع الحكومة لبرنامج التصحيح الاقتصادي.

**جدول رقم ٢-٦ عدد السكان وسعر صرف الدينار بالدولار والنتائج المحلي
باسعارالمنتجين الجارية وانتاج الفرد بالدولار حسب السنة (٧٩-٩٦)**

| السنة | عدد السكان بالآلاف | النتاج المحلي بسعر السوق الجاري بملايين الدنانير | سعر صرف الدينار بالدولار | انتاج الفرد بالدولار |
|-------|-----------------------|--|-----------------------------|----------------------|
| ٧٩ | ٢١٥٠ | ٩٨١,٠ | ٣,٣٣٣٠ | ١٥١٩ |
| ٨٠ | ٢٢٣٣ | ١١٨٠,٣ | ٣,٣٥٧ | ١٧٧٤ |
| ٨١ | ٢٣١٩ | ١٤٦٩,٣ | ٣,٠٢٧ | ١٩١٨ |
| ٨٢ | ٢٤٠٩ | ١٧٠١,١ | ٢,٨٣٧ | ٢٠٠٣ |
| ٨٣ | ٢٥٠٢ | ١٨٢٨,٧ | ٢,٧٥٤ | ٢٠١٢ |
| ٨٤ | ٢٥٩٩ | ١٩٨١,٤ | ٢,٦٠١ | ١٩٨٣ |
| ٨٥ | ٢٧٠٠ | ٢٠٢٠,٢ | ٢,٥٣٤ | ١٨٩٦ |
| ٨٦ | ٢٨٠٥ | ٢١٦٣,٦ | ٢,٨٥٧ | ٢٢٠٤ |
| ٨٧ | ٢٩١٤ | ٢٢٠٨,٦ | ٢,٩٥٤ | ٢٢٣٩ |
| ٨٨ | ٣٠٢٧ | ٢٢٦٤,٤ | ٢,٦٦٣ | ١٩٩٢ |
| ٨٩ | ٣١٤٤ | ٢٣٧٢,١ | ١,٧٤٠ | ١٣١٣ |
| ٩٠ | ٣٤٦٨ | ٢٦٦٨,٣ | ١,٥٠٧ | ١١٥٩ |
| ٩١ | ٣٧٠١ | ٢٨٥٥,١ | ١,٤٦٩ | ١١٣٣ |
| ٩٢ | ٣٨٤٤ | ٣٤٩٣,٠ | ١,٤٧١ | ١٣٣٧ |
| ٩٣ | ٣٩٩٣ | ٣٨٠١,٧ | ١,٤٤٣ | ١٣٧٤ |
| ٩٤ | ٤١٣٩ | ٤٢٠١,٣ | ١,٤٣١ | ١٤٥٣ |
| ٩٥ | ٤٢٩١ | ٤٦٥٤,٦ | ١,٤٢٧ | ١٥٤٨ |
| ٩٦ | ٤٤٤١ | ٥١٤٦,٧ | ١,٤١٠ | ١٦٣٤ |

المصدر: البنك المركزي الأردني. النشرة الإحصائية الشهرية. المجلد ٣٣ - العدد (١) كانون ثاني ١٩٩٧. العمود الأخير تم حسابه.

- البطالة

ارتفعت نسبة القوى البشرية الذين تزيد اعمارهم عن (١٥) سنة من ٤٩,٣% من عدد السكان في عام ١٩٧٩ إلى ٥٩,٤% من عدد السكان في عام ١٩٩٤. وهذا الارتفاع يعود إلى انخفاض معدلات الخصوبة. كذلك ارتفعت معدلات المساهمة في النشاط الاقتصادي لمجموع السكان الذين تزيد اعمارهم عن ١٥ سنة من ٤٥,٩% (٤١,٧% للاردنيين) في عام ١٩٧٩ إلى ٤٧,٤% (٤٥,٩% للاردنيين) في عام ١٩٩٤. وقد ارتفعت مساهمة الاناث من ٦,٩% عام ١٩٧٩ إلى ١٥,٣% في عام ١٩٩٤ إلا انها لا تزال دون المعدلات السائدة في الدول المتقدمة.

بلغت نسبة المتعطلين ٩% في عام ١٩٧٩، وارتفعت الى ٢١,١% في عام ١٩٩٤. وكانت نسبة المتعطلين من الاناث ١٢% في عام ١٩٧٩ وارتفعت هذه النسبة إلى ٣٨% عام ١٩٩٤. واما بالنسبة للذكور فكانت نسبة المتعطلين ٨,٨% في عام ١٩٧٩ وارتفعت إلى ١٨% في عام ١٩٩٤^(١). ويعود الارتفاع في

(١) نفس المصدر السابق.

معدلات البطالة إلى ارتفاع النمو السكاني وإلى تراجع اقتصادات المنطقة في النصف الثاني من الثمانينات نظرا إلى انخفاض اسعار البترول، وإلى انخفاض الطلب في دول الخليج على العمالة الاردنية. كما أن حرب الخليج أدت إلى عودة ما يقارب (٢١٦) ألف أردني، وإلى اغلاق اسواق الخليج في وجه الصادرات الاردنية. ولم يكن الاردن قادرا على توفير اسواق بديلة. يضاف إلى ذلك ان مخرجات النظام التعليمي والتدريبي لا تتواءم مع متطلبات سوق العمل، وان مشاركة المرأة في قوة العمل قد تزايدت.

وتعمل الحكومة على التخفيف من البطالة من خلال "صندوق التنمية والتشغيل"^(٧). اذ اتخذ مجلس الوزراء قرارا بإنشاء الصندوق بتاريخ ١٨/١١/١٩٨٩. واولكل ادارته إلى بنك الانماء الصناعي بموجب اتفاقية في ١٠/٩/١٩٩٠. وبأشر عمله بتقديم القروض في شهر اذار عام ١٩٩١. ثم جرى تحويل الصندوق من وحدة تنفيذية يديرها بنك الانماء الصناعي الى مؤسسة مستقلة بموجب قانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٩٢ الصادر في الجريدة الرسمية العدد ٣٨٥٣ تاريخ ١٦/٩/١٩٩٢. ويتمتع الصندوق بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري. ويهدف الصندوق إلى تمكين الأفراد والاسر والجماعات الفقيرة او المتدنية الدخل او تلك العاطلة عن العمل من ممارسة العمل والانتاج وذلك من اجل الاسهام في محاربة الفقر والبطالة.

ويتولى ادارة شئون الصندوق مجلس ادارة برئاسة رئيس الوزراء وعضوية كل من: وزير الصناعة والتجارة، ووزير التنمية الاجتماعية، ووزير الشئون البلدية والقروية والبيئة، وخمسة ممثلين عن القطاعات الصناعية والزراعية والتربوية والعمالية والاجتماعية التطوعية، يعينهم مجلس الوزراء بناء على تنسيب رئيس الوزراء لمدة سنتين قابلة للتجديد لمدة مماثلة ولمرة واحدة.

بلغ الرصيد الكلي لعمليات الاقراض (١١,٢) مليون دينار، منها (٧,٤) مليون دينار اقراض مباشر للأفراد و (٣,٨) مليون دينار اقراض غير مباشرة للجمعيات والصناديق والمؤسسات. وقد بلغ عدد المشاريع الممولة بالكامل من الصندوق لغاية ٣١/١٢/١٩٩٥ مقدار (٢٨١٢) مشروعا بقيمة اجمالية (١٣,٥) مليون دينار. ووفرت هذه المشاريع (٦٣٢٦) فرصة عمل موزعة على كافة محافظات المملكة لمختلف القطاع الاستثمارية.

الفقر

قدرت كلفة الحاجات الاساسية الغذائية للفرد على اساس "مسح نفقات ودخل الاسرة لعام ١٩٩٢" بتسعة دنانير في الشهر^(٨). وكذلك قدرت كلفة الحاجات الاساسية غير الغذائية من كساء وتعليم وصحة وانتقال بمعدل (٤,١٥٣) دينار شهريا ويضاف اليها (١,١٦٢) دينار للفرد لملحقات السكن في الشهر، ويضاف للأسرة المستأجرة الفقيرة (٣,٢٣٥) دينار للفرد الواحد.

وبلغ خط الفقر المدقع (خط فقر الكفاف) والذي يمثل تكلفة الحاجات الغذائية الاساسية مقدار (٦١) دينارا شهريا على اساس ان معدل حجم الاسره هو ٦,٨ فرد. بينما بلغ خط الفقر المطلق (خط فقر الكفاية) والذي تمثل تكلفة الحاجات الاساسية الغذائية وغير الغذائية مقدار (١١٩) دينارا شهريا على اساس معدل الاسرة الاردنية البالغ ٦,٨ ويشمل هذا اجرة السكن.

(٧) الأردن. صندوق التنمية والتشغيل. التقرير السنوي ١٩٩٥.

(٨) الأردن. د. محمد الصقور وآخرون. "دراسة الفقر: الواقع والخصائص"، ١٩٩٣.

وبلغت نسبة الاسر تحت خط الفقر المدقع ٦,٦% وتشكل حوالي ٨,٦% من عدد السكان. وبلغت نسبة الاسر تحت خط الفقر المطلق ٢١,٣% من عدد الاسر. وكان متوسط حجم الاسرة الفقيرة هو تسعة افراد، بينما متوسط حجم الاسرة غير الفقيرة ٦,٤ فردا ومتوسط حجم الاسرة في المملكة هو ٦,٨ فردا. وتصل نسبة من هم دون سن الخامسة عشرة الى ٥١% بين الفقراء مقابل ٤٠% بين غير الفقراء، أي ترتفع معدلات الاعالة لافراد الاسر الفقيرة عنها للاسر غير الفقيرة. وتصل الاعاقة في الاسرة الفقيرة الى ١٨,١% بينما الاعاقة في الاسرة غير الفقيرة تصل الى ٩,٦%. وبلغت معدلات البطالة في الاسر الفقيرة فقرا مدقعا ٣٤,٢%، وفي الاسر الفقيرة فقرا مطلقا ٢٦,٨%، وفي الاسر غير الفقيرة ١٥,٣%.

وبيتين من مقارنة الدراسة المبنية على "مسح نفقات ودخل الاسرة لعام ١٩٩٢" مع الدراسة التي تمت في عام ١٩٨٦ - ١٩٨٧، ان نسبة الاسر تحت خط الفقر المدقع قد ارتفعت من ١,٥% عام ١٩٨٧ الى ٦,٦% عام ١٩٩٢. بينما ارتفعت نسبة الأسر تحت خط الفقر المطلق بنسبة اقل، اذ ارتفعت من ١٨,٧% عام ١٩٨٧ الى ٢١,٣% عام ١٩٩٢. كذلك انخفض حجم الاسرة الفقيرة من (١١,٢) فرد عام ١٩٨٧ الى تسعة افراد عام ١٩٩٢.

وتعمل الحكومة على تخفيف وطأة الفقر من خلال "صندوق المعونة الوطنية" الذي تأسس بموجب قانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٨٦. ويتمتع الصندوق بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والاداري. وله مجلس ادارة يتكون من وزير التنمية الاجتماعية رئيسا ومن ممثلين عن القطاع العام والخاص. ويعمل الصندوق على تحقيق الأهداف التالية: حماية ورعاية الافراد والأسر المحتاجين من خلال تقديم المعونة المالية المتكررة والطارئة، والعمل على توفير فرص العمل أو الانتاج للفرد والأسرة او زيادتها وذلك من خلال التأهيل المهني أو الجسماني، والتوصية لوزارة الصحة لصرف بطاقات تأمين صحي لغير المقتردين من المنفعين من خدمة الصندوق وفقا للاحكام والشروط المنصوص عليها في نظام التأمين الصحي المدني المعمول به، وتوفير التدريب المهني للفئات المنفعة من الصندوق لدى المؤسسات والجهات المختصة بذلك، واجراء البحوث العلمية والدراسات الميدانية المتعلقة بالصندوق وواجه نشاطه.

ويقدم الصندوق حاليا معونة نقدية للاسر التي يقل دخلها عن ستين دينارا شهريا. كذلك يقدم قروضا للتشغيل الذاتي. وقد استفاد من المعونة النقدية للصندوق خلال عام ١٩٩٤ حوالي (١٥٠) ألف فرد، بمعدل (٧٥) دينار في السنة للفرد الواحد. وتغطي هذه المعونة ٣,٦% من سكان الاردن. وبلغ حجم دعم الصندوق للمواطنين حوالي (١٣) مليون دينار، منها (٨٧%) معونة نقدية.

وكذلك تثبت الحكومة في مطلع عام ١٩٩٧ حزمة الأمان الاجتماعي لمحاربة الفقر وزيادة الانتاجية الاجتماعية. وتشمل تفعيل صندوق المعونة الوطنية، وتطوير البنية التحتية الفيزيائية والاجتماعية في المناطق الفقيرة، وتصميم برنامج لتدريب الفقراء، وتوفير تمويل للمشاريع الانتاجية الصغيرة.

٢-د البنية التحتية الفيزيائية والاجتماعية

بلغت نسبة المساكن المأهولة باسر خاصة في المملكة المرتبطة بشبكات المياه العامة حسب تعداد (٩٤) حوالي (٩٣%) من مجموع المساكن المأهولة. وشكلت الصهاريج مصدرا رئيسيا للشرب لحوالي ٣% من المساكن. وقد بلغت كميات التزويد المائي للاغراض المنزلية والبلدية (٢٤٦,١) مليون متر مكعب عام ١٩٩٥ أي بمعدل (١٥٢) لتر للفرد في اليوم. ويلاحظ ان نسبة الفاقد في انظمة التزويد تتراوح بين ٣٠-٣٥ % عموما.

كذلك بين تعداد (٩٤) ان نسبة المساكن المأهولة باسر خاصة التي ترتبط بشبكة المجاري العامة تبلغ حوالي ٤١,٥%. وبينما كانت نسبة المساكن المرتبطة بالشبكة العامة للمجاري في عام ١٩٧٩ حوالي ١٢% من المساكن. كما بين التعداد ان حوالي ٣٥% من المساكن تعتمد في تصريفها الصحي نظام الحفر الامتصاصية.

بلغ عدد المشتركين بالتيار الكهربائي في عام ١٩٩٥ حوالي ٦٧٤,٣ ألف مشترك أي بنسبة ٩٦,٥%. بينما كان عدد المشتركين بالتيار الكهربائي في عام ١٩٧٩ حوالي (٢١٦) ألف مشترك أي بنسبة ٦٨% من السكان. وبلغ نصيب الفرد من الطاقة الكهربائية في عام ١٩٩٥ مقدار (١٣١٠) كيلو. واط. ساعة بينما كان نصيبه في عام ١٩٧٩ حوالي ٨٢٠ كيلو. واط. ساعة.

انخفضت نسبة الامية بين السكان الاردنيين ١٥ سنة فأكثر من ٣٣,٥% عام ١٩٧٩ إلى ١٤% عام ١٩٩٤. وكان هذا الانخفاض بين الذكور من ١٨,٩% عام ١٩٧٩ إلى ٧,٥% عام ١٩٩٤. اما بالنسبة للاناث فكان الانخفاض من ٤٨,٢% إلى ٢٠,٧%. كذلك ارتفعت نسبة الحائزين على الثانوية العامة فما فوق من ١٤,٧% عام ١٩٧٩ إلى ٥٣,٤% عام ١٩٩٤. ونتج هذا التحسن في التعليم الثانوي فما فوق عن التوسع في انشاء المدارس الثانوية وكليات المجتمع والجامعات.

في مجال الخدمات الصحية، فقد انخفض معدل وفيات الاطفال الرضع لكل الف مولود حي من (٦٩) وفاه عام ١٩٧٩ إلى (٣٤) وفاه عام ١٩٩١. وانخفض معدل وفيات الاطفال الاقل من خمس سنوات لكل الف طفل من (٦٢) وفاه إلى (٣٩) وفاه. بينما انخفض معدل الوفيات الخام لكل الف من السكان من (١٢) وفاه عام ١٩٧٩ إلى (٥) وفيات عام ١٩٩٤. كما ارتفعت معدلات الكوادر الطبية العاملة في القطاعين العام والخاص لكل عشرة آلاف من السكان إلى (١٦,٥) طبيب و (٣,٨) طبيب اسنان و (٥,٧) صيدلي و (٦,٢) ممرض وممرضة. وقد بلغ نسبة الأسره لكل عشرة آلاف نسمة (١٧,١) سرير في عام ١٩٩٥، بينما كانت هذه النسبة (١,٢٥) سريرا في عام ١٩٧٩. وهذه المؤشرات تؤكد التحسن الكبير في الوضع الصحي.

٢- هـ النقل

جرى تأسيس "المجلس الأعلى للنقل" بموجب نظام رقم (١٣) لسنة ١٩٩٥. ويتكون المجلس من وزير النقل رئيسا وعضوية وزير التخطيط، ووزير المالية، ووزير الداخلية، ووزير السياحة، ووزير الاشغال العامة والاسكان، وأمين عام وزارة النقل، ومدير عام مؤسسة الموانئ، ومدير عام سلطة الطيران المدني، ومدير عام مؤسسة سكة حديد العقبة، ومدير عام مؤسسة النقل العام، وثلاثة اعضاء من القطاع الخاصة من المعنيين بقطاع النقل يعينهم رئيس الوزراء بناء على تنسيب وزير النقل لمدة سنتين قابلة للتجديد.

ويهدف المجلس الى تطوير قطاع النقل وتقييم ادائه وتحسين خدماته وذلك من اجل تنمية الاقتصاد الوطني، وتعزيز قدراته على المنافسة وله في سبيل ذلك القيام بالمهام والصلاحيات التالية: أ- اقرار السياسية العامة للنقل ومراجعتها دوريا واقرار الخطط والمشاريع المنبثقة عنها ومتابعة تنفيذها من قبل الجهات المعنية بالنقل؛ ب- العمل على تحقيق التنسيق بين انماط النقل المختلفة وتكاملها؛ ج- اقتراح مشاريع القوانين والانظمة المتعلقة بشئون النقل.

بلغ المجموع الكلي لعدد المركبات العاملة في عام ١٩٩٥ حوالي (٢٦٩,٤) ألف مركبة. بينما كان العدد في عام ١٩٧٩ حوالي (١١٧,٢) ألف مركبة. ويبلغ عدد المركبات العمومية في عام ١٩٩٥ حوالي

(٥٣,٧) ألف مركبة تتوزع الى (١٧,٩) ألف سيارة ركوب صغيرة و (٣٧٨٥) سيارة ركوب متوسطة و (٧٣٣) حافلة و (١٨,٨) ألف مركبة شحن متنوعة.

وقد ازدادت اطوال الطرق في المملكة لتصل في عام ١٩٩٥ إلى حوالي (٧١٣٣) كيلو مترا منها (٢٨٧٧) كيلومترا طرعا رئيسية و (١٩٦٧) كيلومترا طرعا ثانوية و (٢٢٨٩) كيلومترا طرعا قروية.

وارتفعت اعداد قتلى حوادث الطرق من (٢٧٩) قتيلا عام ١٩٩١ إلى (٤٦٩) قتيلا عام ١٩٩٥ أي بمعدل قتل لكل (٥٧٤) مركبة في السنة. وتتفق الاسرة ما يقارب ١١,٢% من دخلها على النقل. ويبلغ سعر لتر البنزين الممتاز ٠,٢٧٠ دينار/ لتر وسعر البنزين العادي ٠,٢٢ دينار/ لتر وسعر الدولار (ديزل) ٠,١٠٦ دينار/ لتر.

٢- تمويل المجالس البلدية

تأتي مصادر تمويل المجالس البلدية من الموارد التي تجبها الحكومة المركزية، والموارد التي تجبها المجالس البلدية، والمساعدات المالية التي تقدمها الحكومة، والقروض التي يقدمها بنك تنمية المدن. وتشمل الموارد التي تجبها الحكومة ضريبة الابنية والاراضي ورسوم عوائد المحروقات ورسوم النقل على الطرق، ونسبة ٢% من قيمة البضائع الخاضعة للرسوم الجمركية، وما تحصله الحكومة من مخالفات الطرق. وتشمل الموارد التي تجبها المجالس البلدية مباشرة عوائد التنظيم، وعوائد تحسين التنظيم، ورسوم التقسيم، ورسوم التجاوز ورسوم ترخيص المباني ورخص المهن، ورسوم النفائات الصلبة.

تعاني المجالس البلدية من عجز مالي. ويعود هذا العجز إلى ضعف جباية الاموال، والتساهل في سياسة الاقتراض، وقلة المشاريع الانتاجية والتعيينات غير المدروسة وضعف الرقابة على أنشطة المجالس البلدية.

ويطلب تحسين اوضاع البلديات رفع كفاءة الادارة العامة واشراك الموظفين في تحديد احتياجاتهم والعمل على تلبيةها، وتحسين الادارة المالية من خلال ردها بالكفاءات، ووضع معايير لأدائها المؤسسي تكون اساسا للمساعدات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية.

ويقدم برنامج المؤشرات الحضرية الذي اعده مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) بالاشتراك مع البنك الدولي المؤشرات التالية لرصد ومراقبة اداء المجالس البلدية المالي: توزيع دخل المجالس البلدية حسب مصادر التمويل الرئيسية، ونصيب الفرد من الانفاق الرأسمالي للمجلس البلدي، ونسبة خدمة الدين إلى اجمالي النفقات، ومجموع عدد موظفي المجلس المحلي لكل (١٠٠٠) من السكان، ونسبة النفقات الجارية المخصصة للاجور، والحصة من النفقات الجارية التي تصرف على العقود.

٢- ز البيئة

تحسن الوعي البيئي خلال العقد الاخير، وقد وقع الملك الحسين على اتفاقية بازل المتعلقة بنقل النفائات الخطرة عبر الحدود عام ١٩٨٩. وقد تشكل فريق لاعداد استراتيجية وطنية للبيئة. وكنتيجة لذلك جرى تكوين "المؤسسة العامة لحماية البيئة" بموجب قانون حماية البيئة رقم ١٢ لسنة ١٩٩٥.

يدير المؤسسة "مجلس حماية البيئة"، ويتألف المجلس برئاسة وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة وعضوية ثمانية عشر عضوا من الامناء العامين في الوزارات والمدراء العامين والرؤساء للمؤسسات

المعنية وثلاثة أشخاص من ذوي الخبرة والاختصاص يختارهم الوزير لمدة سنتين قابلة للتجديد. وتهدف المؤسسة الى حماية البيئة وتحسين عناصرها المختلفة وتنفيذ هذه السياسة بالتعاون مع الجهات المختصة.

يعاني الاردن من عجز متزايد في تلبية الاحتياجات المائية وقد وصل هذا العجز إلى (٣٢٠) مليون مترا مكعبا عام ١٩٩١. ويعود هذا العجز إلى النمو السكاني المرتفع. وقد أدى استنزاف مصادر المياه إلى زيادة تملحها وبالتالي إلى زيادة التملح في التربة في بعض المناطق وإلى تدني نوعيتها.

تشكل النفايات الصلبة التي تجمعها البلديات ٥٥-٦٠% من مجمل النفايات. ويتم التخلص من معظمها بطريقة الحرق السطحي. أما أسلوب الطمر الصحي فيستخدم بشكل محدود إذا ما قورن مع الدول النامية التي تصل نسبة الطمر الصحي فيها إلى ٦٠-٩٥%^(٩).

وبلغ معدل النفايات الخطرة الناجمة عن المستشفيات والمراكز الصحية ٥,٢ كغم/مريض/يوم. ويتم التخلص منها بحرق معظمها بمرمات خاصة. بينما تبلغ هذه النسبة في الدول المتقدمة ٢,٦٥ كغم/مريض/يوم^(١٠).

ويقدم برنامج المؤشرات الحضرية الذي اعده مركز الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل) بالاشتراك مع البنك الدولي عددا من المؤشرات لرصد ومراقبة البيئة. وتتناول هذه المؤشرات نوعية الهواء والمياه والمياه العادمة والنفايات الصلبة واستخدام الموارد وتخفيف الكوارث وتعزيز المناطق الحضرية.

(٩) الاردن. وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٣ - ١٩٩٧. ص ص ٨٩ - ٨١.

(١٠) الاردن. وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٣ - ١٩٩٧. ص ص ٨٩ - ٨١.

ثالثاً: عرض المساكن

يعتمد عرض الاسكان على توفر المدخلات من ارض سكنية، وقوى عاملة، ومواد بناء، وآليات، وبنية تحتية فيزيائية وعلى قدرات المزود التقنية والادارية. ويحكم هذه العوامل القوانين والانظمة والتعليمات والاطار المؤسسي التي تضعها الحكومة. ولذلك فان اهم الاختلالات في قطاع الاسكان تأتي في جانب العرض وتقدم المجال الواسع للحكومة لتقوم بالاصلاح فيها. وسيتم تناول عرض المساكن حسب اربعة محاور: الارض السكنية، والبنية التحتية الفيزيائية، وصناعة الاسكان، والتزويد بالاسكان. وسيبحث الاطار المؤسسي والتنظيمي عند تناول كل محور.

٣-أ الأرض السكنية

تشكل الأرض أحد عناصر سوق الإسكان الأساسية. وهي تخضع إلى حد بعيد إلى سياسات الحكومة وأفعالها. وقد تكون هذه السياسات من خلال القوانين والأنظمة التي تضعها لحماية الملكية؛ أو من خلال القوانين والأنظمة التي تضعها لتخطيط استعمالات الأراضي؛ أو من خلال الضرائب التي تفرضها؛ أو من خلال مشاريع البنية التحتية التي تقدمها. وسيتم في هذا البند تناول عملية تنظيم المدن والقرى والأبنية وتأثيرها على عرض الأراضي السكنية والمباني؛ وبيان أهم القضايا التي تواجه قطاع الإسكان في هذا المجال. أما بالنسبة للبنية التحتية فسيتم تناولها في بند ٣-ب؛ وبالنسبة للضرائب فسيتم تناولها في بند ٤-هـ.

ادارة التنظيم

تتم عملية التخطيط العمراني في المملكة من قبل مجلس التنظيم الأعلى ومن خلال دائرة التخطيط والتنظيم في وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة ومن خلال اللجان اللوائية والمحلية وذلك استناداً لأحكام قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦. كذلك جرى تأسيس أقاليم تنظيم مستقلة لتتولى عملية التخطيط بموجب المادة (١٣) من القانون المذكور. ففي مدينة البتراء تم تأسيس إقليم تنظيم البتراء؛ وفي الوسط تم تأسيس إقليم تنظيم الوسط. وفي الزرقاء يقوم بالتخطيط للجنة الملكية لتخطيط الزرقاء الكبرى بموجب قرار مجلس الوزراء واستناداً إلى نفس المادة. وتتولى عملية التخطيط لوادي الاردن سلطة وادي الاردن استناداً لقانون تطوير وادي الاردن رقم (١٩) لسنة ١٩٨٨. وتتولى التخطيط لإقليم العقبة سلطة إقليم العقبة استناداً لقانون سلطة إقليم العقبة رقم (٧) لسنة ١٩٨٧. ويلاحظ هنا أن عملية التخطيط والتنفيذ تتم من قبل نفس الجهة الأمر الذي يضع الجهات التخطيطية تحت ضغط العمل اليومي ويضعفها. كذلك هناك حاجة إلى تنسيق مؤسسي بين الجهات التي تعمل في التخطيط بموجب قوانين متعددة.

المخططات التنظيمية:

يحكم عملية التنظيم قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ وتعديلاته. وهو يقسم المخططات التنظيمية إلى ثلاثة أنواع. النوع الأول هو مخطط الإعمار الإقليمي. ويبين برنامج الإعمار للإقليم ومراحل تنفيذها. وهو الأساس الذي تبنى عليه المخططات من النوع الثاني المخططات الهيكلية المحلية. ويتناول مخطط التنظيم الإقليمي مواقع المدن والقرى الجديدة، وتوسيع أو تقييد نموها، والصناعة، والتجارة والإدارة، والمناطق السكنية، والمرافق العامة من أسواق ومدارس ودور عبادة وغيرها، وتعليمات تشييد المباني والمنشآت والمساحات العامة والخاصة، والمحافظة على المواقع والأبنية التي لها قيمة أثرية أو تاريخية أو معمارية، والمواصلات من طرق برية وسكك حديد وموانئ ومطارات، والاتصالات التلغرافية

والهاتفية واللاسلكية وخدمات المصالح العامة من ماء وكهرباء وصرف صحي وغيرها. ويتم اعتماده من مجلس التنظيم الأعلى.

أما النوع الثاني من المخططات فهو مخطط التنظيم الهيكلي. ويجري على مستوى المدينة، وهو يحدد استعمالات الأراضي، والطرق، ومجاري الصرف، والمياه، وأحكام البناء. والاعتراض عليه يتم من خلال لجنة التنظيم المحلية. ويتم اعتماده من مجلس التنظيم الأعلى، (المواد ١٩-٢٢).

أما النوع الثالث من المخططات فهو مخطط التنظيم التفصيلي. وهو يتناول جزءاً من مخطط التنظيم الهيكلي. وهو من صلاحية اللجنة المحلية ولكن ينبغي أن يقترن بموافقة اللجنة اللوائية. وفي حال اختلاف وجهتي نظر اللجنة المحلية واللجنة اللوائية فيحال المشروع إلى مجلس التنظيم الأعلى الذي يكون قراره نهائياً (المواد ٢٣-٢٤). ويتم بعدها إعداد مخططات تقسيم الأراضي من قبل أصحاب الأراضي. وتتم الموافقة عليها من قبل اللجنة المحلية، ويجوز لها تعديلها.

ويلاحظ أنه عند تنفيذ قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية أنه لم يجري إعداد مخططات تنظيم إقليمية. كما أن إعداد مخططات التنظيم الهيكلية لم يرافقها دراسات اجتماعية اقتصادية بل اقتصرَت الدراسات على الجوانب الفيزيائية البحتة. ولم تأخذ هذه المخططات بعين الاعتبار قدرات الاقتصاد الوطني أو المقدرة المالية لفئات الدخل المتدني.

أحكام التنظيم

وقد صدر بمقتضى المادة ٦٧ من هذا القانون نظامان: نظام الأبنية والتنظيم في مدينة عمان رقم (٦٧) لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته؛ ونظام الأبنية والتنظيم للمدن والقرى نظام رقم (١٩) لسنة ١٩٨٥ الذي ينطبق على جميع مناطق التنظيم باستثناء أمانة عمان الكبرى. ومن أهم ما تتناوله هذه الأنظمة بيان الحد الأدنى لمساحات القطع وأبعادها في مشروع أي تقسيم أو إفراز، على أن تراعى في التقسيم أو الإفراز أن يكون مطابقاً لمخطط التنظيم التفصيلي. كما أنها تحدد أحكام التنظيم لمختلف استعمالات الأراضي من سكنية بأنواعها وتجارية وصناعية وزراعية. وتشمل أحكام التنظيم مساحات القطع وطول واجهة القطعة، والنسبة المئوية للبناء، وعدد الطوابق أو النسبة الطابقية، وارتفاع البناء، والارتدادات. كذلك يحدد متطلبات الترخيص، ورسوم الترخيص لجميع استعمالات الأراضي، ورسوم ترخيص التجاوزات، وذلك لمختلف فئات المدن والقرى، ومواقف السيارات.

تفويض الصلاحيات

وقد فوض وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة بتاريخ ١٦/٩/١٩٩٣ بناء على موافقة مجلس التنظيم الأعلى صلاحيات إضافية للجنة المحلية واللوائية. وتم ذلك بتوسيع مضمون التنظيم التفصيلي ليشمل أحداث الشوارع ضمن حدود التنظيم المصدق، وإلغاء أو إحداث طرق المشاة، أو تعديل مسار شارع بنفس السعة، وتعديل أو تخفيض سعة طرق المشاة، أو تغيير صفة استعمال فئة السكن، أو تغيير صفة استعمال الحدائق والمباني العامة التي مضى على تصديق مخططاتها مدة لا تقل عن سبع سنوات ولم يتم استملاكها. وجعله من صلاحية لجان التنظيم المحلية واللوائية حسب ما نصت عليه المادة رقم (٢٣) فقرة (١) من القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦.

دراسة استطلاع ومسح الأراضي السكنية

قامت المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري في عام ١٩٩١ بإجراء "دراسة استطلاع ومسح الأراضي السكنية" في أربعة مدن رئيسية هي عمان والزرقاء وإربد والرصيفة. وتم في هذه الدراسة جمع المعلومات عن أحواض الأراضي وتعيين حدود البلديات وتنزيل المناطق المنظمة عليها حسب فئات التنظيم وأعداد المالكين. ثم تم تحليل هذه المعلومات. وتتلخص أهم النتائج إلى أن توزيع استعمالات الأراضي السكنية بين فئات التنظيم أ (أكثر من ١٠٠٠ م^٢)، ب (أكثر من ٧٥٠ م^٢)، جـ (أكثر من ٥٠٠ م^٢)، د (أكثر من ٣٠٠ م^٢ في عمان، ٢٥٠ م^٢ لبقية المدن) لا تتناسب مع احتياجات السكان وقدراتهم المالية إذ أن هناك فائضا في قسائم الأراضي ذات المساحة الكبيرة وعجز في قسائم الأراضي ذات المساحات الصغيرة. كما أن قسائم الأراضي الصغيرة مشغولة بالبناء بنسبة عالية تصل إلى ٩٠%. بينما قسائم الأراضي من المساحات الكبيرة متدنية الإشغال بالبناء إذ لا تتجاوز نسبة البناء ٤٧%؛ وهذا يؤكد ارتفاع الطلب على القسائم الصغيرة والعجز في العرض. كذلك تبين عدم ملائمة مساحات قسائم الأراضي وابعادها لأحكام التنظيم المحددة لها في العديد من المناطق.

ويمكن أن يضاف إلى قضية الخلل في عرض قسائم الأرض ارتفاع أسعار الأراضي النسبي فوق قدرات شرائح المجتمع متدنية الدخل. ويتوفر أيضا مساحات كبيرة من الأراضي المنظمة والمخدومة والخالية من البناء، مما أدى إلى تناثر المباني والاستخدام غير الكفؤ لخدمات البنية التحتية المتوفرة. كذلك تم هذا التوسع على حساب الرقعة الزراعية القليلة.

وهناك تساؤل رئيسي حول عدم انخفاض أسعار الأراضي بالرغم من وجود مساحات واسعة من الأراضي المنظمة والمخدومة والخالية من البناء، من قسائم الأراضي كبيرة المساحة. يعود السبب إلى أن هذه القسائم من الأراضي غير معروضة في السوق. ويستخدم المالكون الأرض كنوع من المدخرات، لأنها أكثر جدوى من أنواع المدخرات والاستثمارات الأخرى نظرا لضعف قدرات الاقتصاد الأردني. وهو يرى أن الاستثمار في أرض أفضل من الاستثمارات الأخرى. كما أن احتفاظ المالك بالأرض لفترة طويلة ودون أن يقيم عليها أية منشآت لا ينتج عنها أية كلف إضافية؛ إذ أن الضرائب على الأرض الفارغة مهمة أنى كان موقعها.

مناطق التعديات والسكن العشوائي

ومما يجدر ذكره أن معظم الأراضي في الأردن مسجلة ومملوكة بموجب سندات تمليك ولكن هناك نسبة قليلة من التعديات على أراضي الخزينة والغير. وقد نشأت هذه التعديات إثر نزوح قسم من سكان الضفة الغربية نتيجة حرب حزيران ١٩٦٧. إذ أن ارتفاع أسعار الأراضي دفع البعض إلى ادعاء ملكية أراض حكومية في منطقة الزرقاء والرصيفة حيث تتوفر فرص عمل وبيعها بموجب حجج خارجية وبأسعار أقل. وقد ازدهرت تجارة الأراضي مرة ثانية في منطقة الزرقاء والرصيفة بعد حرب الخليج. وتقوم دائرة الأراضي والمساحة بإفراز المساحات المتعدى عليها وتقويضها لوضعي اليد مقابل بدل المثل بموجب قانون أملاك الدولة رقم (١٧) لسنة ١٩٧٤ ونظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٧.

ويوجد في الأردن ٢٨ منطقة سكن عشوائي منها (١٨) موقعا في عمان و (٥) مواقع في الزرقاء و (٤) مواقع في الرصيفة وموقع واحد في العقبة. ويبلغ عدد السكان حوالي (١٤٥) ألف نسمة ويكونون حوالي (٢٣) ألف أسرهم. وتعود ملكية الأرض إما للخزينة أو الغير أو مملوكة بالمشاع. وتعاني هذه المواقع من الاكتظاظ في السكن ونقص الخدمات العامة والمرافق ونقص توفر شروط السلامة العامة.

تحسين أداء سوق الأراضي

إن مشروع التمويل الاسكاني وإصلاح القطاع الحضري الذي وقعته حكومة المملكة الأردنية الهاشمية مع البنك الدولي في عام ١٩٩٦ يشتمل على أفعال تهدف إلى تحسين أداء سوق الأراضي. ومن هذه الأفعال إعطاء القطاع الخاص الحق باستخدام المعايير والنماذج التي طورتها المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري لمشاريعها. وهذه المعايير والنماذج تقوم على أساس قسائم أراضي صغيرة بمساحات (١٥٠-٣٠٠) م^٢، وعلى معايير تخطيطية أدنى من تلك التي تستخدمها البلديات وضمن القدرة المالية لشريحة أوسع من المواطنين. كذلك يشتمل المشروع على إصلاح آخر سيجري بموجبه توجيه الجهات التنظيمية لزيادة المساحات الصغيرة المنظمة من فئة (د) و (هـ) زيادة جوهرياً.

٣-ب البنية التحتية الفيزيائية

أهم مشتملات البنية التحتية الفيزيائية هي توفر المياه والصرف الصحي والتيار الكهربائي والطرق وتصريف المياه السطحية. ويؤثر توفر البنية التحتية على أداء أسواق الإسكان. فعندما تتوفر البنية التحتية توفر كافياً يتناسب مع التوسع في الطلب على الأراضي المخدمة، فإن أسعار الأراضي المخدمة تبقى منخفضة، وتنعكس على أسعار المساكن. بينما نقص الاستثمارات في البنية التحتية يؤدي إلى ارتفاع أسعار الأراضي المخدمة وبالتالي ارتفاع أسعار المساكن. وقد يؤدي في أحيان أخرى إلى اختلالات مكانية في توزيع السكان، إذ يضطر بعض السكان إلى الإقامة في مواقع بعيدة عن أعمالهم، فتزيد عليهم كلفة الانتقال ووقته مما يقود إلى ازدحام في حركة المرور وزيادة في تلوث الهواء.

سبق ذكر أن المساكن المأهولة بأسر خاصة في المملكة المرتبطة بشبكات المياه العامة حسب تعداد (٩٤) حوالي ٩٣% من إجمالي هذه المساكن. كذلك بلغ عدد المشتركين بالتيار الكهربائي في عام ١٩٩٥ حوالي ٩٦,٥% وبمعدل نمو سنوي في أعداد المشتركين يقارب ٤,٩%. ولذلك فإن وضع المياه والكهرباء يعتبر جيداً، ولكن يعاني من المشاكل التالية:

(١) عجز في كمية المياه المتوفرة.

(٢) رسوم المياه والمجاري التي تستوفي من المشتركين لا تغطي الكلفة الرأسمالية وكلفة التشغيل والصيانة.

(٣) ارتفاع نسبة الفاقد في أنظمة التزويد بالمياه.

(٤) عدم وجود منافسة في مجال تحصيل الرسوم من المشتركين.

(٥) التوسع المتناثر في التخطيط العمراني أدى إلى الاستثمار غير الكفؤ لخدمات البنية التحتية.

تتولى المسؤولية الكاملة عن المياه والمجاري العامة والمشاريع المتعلقة بها سلطة المياه. وتعمل بموجب قانون سلطة المياه رقم (١٨) لسنة ١٩٨٨ ويدير شؤونها مجلس إدارة يرتبط برئيس الوزراء. ويمارس مجلس الإدارة صلاحياته من خلال أمين عام سلطة المياه.

ومن المهام التي تمارسها بموجب المادة (٥): وضع سياسة مائية للمحافظة على حقوق المملكة في مصادر المياه وتنميتها؛ ومسح مصادر المياه المختلفة والمحافظة عليها وتحديد أوجه تخصيص المياه

وأولويات استعمالها ومراقبة تنفيذ ذلك وتطوير مصادر المياه وتحسين نوعيتها؛ وتوجيه انشاء الآبار العامة والخاصة وتنظيمها؛ ودراسة وتصميم وانشاء وتشغيل وصيانة وإدارة مشاريع المجاري العامة، ووضع الشروط والمواصفات والمتطلبات الخاصة بحفظ المياه والاحواض المائية، والقيام بالبحوث والدراسات النظرية والتطبيقية المتعلقة بشؤون المياه والمجاري العامة.

تشرف على الكهرباء في المملكة وزارة الطاقة والثروة المعدنية من خلال قانون الكهرباء العام قانون رقم (١٠) لسنة ١٩٩٦. وقد تم بموجب هذا القانون خصخصة سلطة الكهرباء وتحويلها إلى شركة مساهمة عامة تعمل وفقا لاحكام قانون الشركات باسم شركة الكهرباء الوطنية المساهمة. ويناظر بها مسؤولية توليد الطاقة الكهربائية وانشاء محطات التوليد للاغراض العامة. كذلك يناظر بها مسؤولية نقل الطاقة الكهربائية وانشاء خطوط النقل وإدارة الشبكة الوطنية. ويناظر بها أيضا مسؤولية توزيع الطاقة الكهربائية حسب ترتيب معين. والقانون يسمح بوجود شركات أخرى مشابهة ومنافسة. ويتم حاليا توزيع الكهرباء من قبل شركة الكهرباء الاردنية وشركة كهرباء اربد اضافة إلى شركة الكهرباء الوطنية المساهمة.

٣-ج صناعة الإسكان ومواد البناء

تتأثر كلفة المباني بوضعية صناعات مواد البناء وتنظيم تشييد المباني السكنية وترداد فعالية صناعات مواد البناء مع التقدم في تقنيات البناء، ومع تحسن إدارة تشييد المساكن، ومع توفر الامكانيات الكثيرة لاستبدال مدخلات الإسكان. ومن العوامل الأخرى التي تؤثر على الكلفة الاحتكارات في صناعات البناء، وسهولة الاستثمارات الجديدة، واجراءات تسجيلها وترخيصها، والمواصفات والمقاييس المطلوبة، وتوفير الحكومة للبنية التحتية اللازمة لهذه الصناعة.

بلغت مساحات رخص الابنية حوالي (٦,٥) مليون متر مربع في عام ١٩٩٢. وهذا يقارب مرتين ونصف معدل رخص الابنية في السنوات السابقة. ونتجت هذه الزيادة في مساحات الرخص عن ازدياد الطلب على المساكن من العائدين من دول الخليج. وقد ادى ذلك بدوره، إلى الازدياد في الطلب على الاسمنت. ولكن الطاقة الانتاجية لمصنع الاسمنت لم تكفي لتلبية الطلب. كما ان الحماية لصناعة الاسمنت المحلية منعت الاستيراد. وادى هذا كله إلى نشوء سوق سوداء للاسمنت وارتفعت اسعاره. وهذا المثال يبين الآثار السلبية للصناعات الاحتكارية وعدم فتح الاسواق للاستيراد.

وسيجري تلخيص الإطار التنظيمي والتشريعي الذي يحكم صناعة الإسكان ومواد البناء من خلال جدول رقم ٣-١. ويبين هذا الجدول في العمود الأول منه جوانب صناعة البناء، وفي العمود الثاني الجهة المعنية، والتشريعات ذات العلاقة بالموضوع. والعمود الثالث يحتوي على بعض المعلومات التوضيحية.

جدول ٣-١ الجهات المعنية بصناعة البناء وأهم التشريعات التي تحكمها

| الموضوع | اسم الجهة المعنية والتشريعات ذات العلاقة بالموضوع | ملاحظات |
|---|--|--|
| ١. المواصفات القياسية الاردنية. | وزارة الصناعة والتجارة/ مؤسسة المواصفات والمقاييس قانون المواصفات والمقاييس رقم (١٥) لسنة ١٩٩٤. | وهي تشمل مواد البناء وغيرها. |
| ٢. المواصفات الفنية العامة للمباني مجلد ١: الاعمال المدنية والمعمارية. مجلد ٢: الخدمات الكهربائية للمباني. مجلد ٣: الخدمات الميكانيكية للمباني ١٩٩٦. | وزارة الاشغال العامة والاسكان. | وضعت من قبل الجمعية العلمية الملكية/ مركز بحوث البناء. |
| ٣. كودات البناء. | مجلس البناء الوطني، قانون البناء الوطني الاردني، قانون رقم (٧) لسنة ١٩٩٣. | صدر ما يزيد على ٣٤ كوده. |
| ٤. الاشغال الحكومية. | - وزارة الاشغال العامة والاسكان/ دائرة العطاء الحكومية. - وزارة الاشغال العامة والاسكان/ نظام رقم (٧١) لسنة ١٩٨٦ وتعديلاته نظام رقم (٣٥) لسنة ١٩٩٦. - تعليمات عطاءات الاشغال الحكومية رقم (٧١) لسنة ١٩٨٧ المنشوره في الجريدة الرسمية عدد ٣٦٤٢ تاريخ ١/ ١٩٨٧/٣. | |
| ٥. دفتر عقد المقاوله. | - وزارة الاشغال العامة والاسكان/ دائرة العطاءات الحكومية دفتر عقد المقاوله الموحد للمشاريع الانشائية عام ١٩٩٦. الجزء الاول: الشروط العامة. الجزء الثاني: الشروط الخاصة. | |
| ٦. اللوازم. | وزارة المالية/ دائرة اللوازم | يطبق هذا النظام على جميع الدوائر المدرجة |

| الموضوع | اسم الجهة المعنية والتشريعات ذات العلاقة بالموضوع | ملاحظات |
|--------------------------------|--|--|
| | العامّة نظام اللوازم رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٣. | موازناتها ضمن الموازنة العامة وعلى الدوائر التي ليس لديها نظام خاص باللوازم وعلى اية دائرة يقرر مجلس الوزراء تطبيق احكام هذا النظام عليها. |
| ٧. المستثمرين في قطاع الاسكان. | جمعية المستثمرين في القطاع الاسكاني الاردني موافقة وزير الداخلية في ١١/٢٧/١٩٨٨. | |
| ٨. المهندسون. | نقابة المهندسين قانون نقابة المهندسين رقم (٥) لسنة ١٩٧٢ والقوانين المعدلة له. | هدفها تنظيم مزاوله المهنة والارتقاء بمستواها. |
| ٩. المقاولون. | نقابة المقاولين قانون نقابة المقاولين رقم (١٣) لسنة ١٩٨٧. | |
| ١٠. الاستثمار. | وزارة الصناعة والتجارة قانون تشجيع الاستثمار رقم (١٦) لسنة ١٩٩٥. | |
| ١١. الشركات. | قانون الشركات قانون مؤقت رقم (١) لسنة ١٩٨٩. | |

٣- د التزويد بالمساكن

عندما تتوفر منافسة كفؤه بين مزودي السوق بالمساكن، فان اسعار المساكن المعروضه تعتمد على كلفة المدخلات من ارض وقوى عمل ومواد بناء وكفاءة ادارة، وليس على الطلب. وهكذا عندما يزداد الطلب على المساكن يزداد الانتاج وليس السعر. اما عندما لا تتوفر الكفاءة في عرض المساكن، سيعجز العرض عن تلبية طلب السوق من المساكن. وترتفع الاسعار بالتالي، ليس لارتفاع كلفة المدخلات بل لعدم كفاءة العرض.

وبالرغم من وجود اختلالات في سوق الاسكان من عدم توفر قسائم اراضي صغيرة تناسب قدرات فئة كبيرة من السكان، وارتفاع ضريبة نقل الملكية، ومنافسة القطاع العام للقطاع الخاص، فان سوق الاسكان استطاع ان يتأقلم بسرعة بعد حرب الخليج مع احتياجات العائدين. ويعود السبب الرئيس الى اعتماد السوق على القطاع الخاص الفردي.

الجهات التي تزود السوق بالمساكن هي مؤسسات القطاع العام واهمها حاليا المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري، ومؤسسات القطاع الخاصة التي تشمل المستثمرين في الاسكان وجمعيات الاسكان التعاونية، والافراد الذين يقومون بتشييد مساكنهم من خلال معلمي البناء او من خلال مقاول.

درست الاستراتيجية الوطنية للاسكان التي انجزت في عامي ٨٦، ٨٧ مساهمات هذه الجهات المتعددة في انتاج المساكن خلال الفترة ١٩٨٥-١٩٨٠. وبلغت مساهمة القطاع العام الذي شمل مؤسسة الاسكان ودائرة التطوير الحضري ومؤسسة الاسكان العسكري وسلطة وادي الاردن ١٠,٤%. وبلغت مساهمة مؤسسات القطاع الخاص ٢% والجمعيات التعاونية ١,٩%. بينما انتج الافراد الذين يشرفون على بناء مساكنهم ٨٥,٧%. والجدول ٢-٣ يبين هذه النتائج بالتفصيل.

جدول ٢-٣ تقديرات الوحدات السكنية ونسبها المئوية التي انتجها
المزودون بالمساكن في الفترة ١٩٨٥-١٩٨٠ بالآلاف

| المزودون | الحضر | | الريف | | الاردن | |
|------------------------|------------------|--------------------|------------------|--------------------|------------------|-----------------------|
| | اعداد الوحدات | نسبة من الحضر % | اعداد الوحدات | نسبة من الريف % | اعداد الوحدات | نسبة من الاجمالي % |
| القطاع الخاص | ٥٧,٣٤٧ | ٨٥,١٥ | ٣٩,٤٦٤ | ٩٧,٠٨ | ٦٩,٨١١ | ٨٩,٦٤ |
| * الافراد | ٥٣,١٣٧ | ٧٨,٩٠ | ٣٩,٤٦٤ | ٩٧,٠٨ | ٩٢,٦٠١ | ٨٥,٧٤ |
| * التعاونيات | ٢,٠٥٠ | ٣,٠٤ | صفر | صفر | ٢,٠٥٠ | ١,٩ |
| * المستثمر المنظم | ٢,١٦٠ | ٣,٢١ | صفر | صفر | ٢,١٦٠ | ٢ |
| القطاع العام | ١٠,٠٠٣ | ١٤,٨٥ | ١,١٨٦ | ٢,٩٢ | ١١,١٨٩ | ١٠,٣٦ |
| * مؤسسة الاسكان | ٤,٨١٤ | ٧,١٥ | ٠,٢٨٦ | ٠,٧ | ٥,١٠٠ | ٤,٧٢ |
| * دائرة التطوير الحضري | ٤,٣٧٥ | ٦,٤٨ | صفر | صفر | ٤,٣٧٥ | ٤,٠٣ |
| * مؤسسة العسكرية | ٠,٨٣٢ | ١,٢٤ | صفر | صفر | ٠,٧٣٢ | ٠,٧٧ |
| * سلطة وادي الاردن | صفر | صفر | ٠,٩٠٠ | ٢,٢١ | ٠,٩٠٠ | ٠,٨٣ |
| المجموع | ٦٧,٣٥٠ | ١٠٠ | ٤٠,٦٥٠ | ١٠٠ | ١٠٨,٠٠٠ | ١٠٠ |

المصدر: الاردن، وزارة التخطيط: مجلدات الاستراتيجية الوطنية للاسكان، مجلد (٨)، صفحة ٣٦ جدول ٢٠٣.

في خلال العشرة سنوات الاخيرة، توقفت سلطة وادي الاردن ومؤسسة الاسكان العسكري عن تشييد المساكن. كذلك اقتصر انتاج المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري على تطوير الاراضي اعتباراً من عام ١٩٩٥. ويشمل هذا التطوير توفير قسائم اراضي صغيرة مخدومة بالمياه والصرف الصحي والطرق والممرات وتصريف المياه السطحية، وتخصيص اراضي للمرافق الاجتماعية. كذلك خرج عدد من المستثمرين من سوق انتاج المساكن. ويمكن القول ان الاتجاه السائد في الاردن في التزويد بالمساكن يعتمد الى حد بعيد على الافراد الذين يبنون لانفسهم.

رابعاً: الطلب على الاسكان

يعتمد الطلب على المساكن على النمو السكاني الذي يخلق الحاجة إلى المساكن. وكذلك يعتمد على دخل الأسرة والتمويل المتاح لها. كما ان الدعم والضرائب تؤثر على الطلب. ويعتمد الطلب ايضا على توفر البدائل التي تلبي احتياجات الاسر من ارض مخدمة او مساكن للتملك او مساكن للايجار وبمساحات متفاوتة ومواقع تناسب الاسر المحتاجة. كذلك فان الحيازة الامينة تزيد من انفاق الاسرة على المساكن وتحسينها. وسيجري دراسة الطلب من الجوانب التالية: الحاجة من المساكن، ودخل الاسرة وانفاقها على السكن، والتمويل الاسكاني، والدعم، والضرائب على العقارات.

٤-أ الحاجة من المساكن

تشتمل الحاجة السنوية من المساكن على احتياجات الاسر الجديدة الناتجة عن النمو السكاني، وعلى تعويض اهتلاك المساكن الناتج عن التقادم او اسباب اخرى، وعلى المساكن اللازمة لازالة الاكتظاظ في الاسر او الافراد، وعلى استبدال المساكن الهامشية من خيم وبراكيات.

بلغ اجمالي عدد الاسر (٣١٧,٨) ألف في عام ١٩٧٩ وبلغ اجمالي عدد الاسر (٦٧٢,٥) ألف في عام ١٩٩٤ أي بمعدل نمو مقداره ٥,١%. بينما بلغ عدد المساكن التقليدية من شقق ودور وفل (٣٥٣,٩) ألف مسكن في عام ١٩٧٩. واصبح هذا العدد (٨١١,٤) ألف في عام ١٩٧٤، أي بمعدل نمو مقداره ٥,٧%. وهكذا استطاع السوق ان يغطي الحاجة الناتجة عن الاسر الجديدة واهتلاك المساكن ويخفف من الاكتظاظ.

ويمكن تقدير معدل الحاجة السنوية من المساكن خلال السنوات الخمس القادمة (١٩٩٨-٢٠٠٢) بحساب الحاجة السكنية في عام (٢٠٠٠). وتقدر الحاجة من المساكن لتلبية احتياجات الاسر الجديدة على اساس معدل نمو سكاني مقداره ٣,٤% وثبات معدل حجم الاسرة خلال هذه الفترة بمقدار (٢٧,٠) ألف مسكن. وتقدر نسبة الاهتلاك السنوي من المساكن على أساس نسبة ٠,٧٥%. وهذه النسبة صغيرة نسبياً لأن المساكن حديثة البناء في الاردن حيث ان حوالي ٥٠% من المخزون السكني بني بعد عام ١٩٨٠. وتكون الحاجة من المساكن لتعويض الاهتلاك (٥,٩) ألف مسكن.

اشار تعداد العام ان معدل الاكتظاظ في الغرف هو ١,٤ شخص/غرفة وهذه نسبة جيدة. وقد ارتأى الذين اعدوا الاستراتيجية الوطنية للاسكان عدم حساب الحاجة من الاسكان لازالة اكتظاظ الافراد في الغرف مع ان الاكتظاظ كان ٢,٧ شخص/غرفة في عام ١٩٨٧. كما أن الارقام التفصيلية للتعداد ٩٤ غير متوفرة لاجراء الحسابات.

واذا افترضنا أن استبدال المساكن الهامشية من خيم وبراكيات البالغ عددها (١٠,٥) ألف وحده سيتم خلال عشرة سنوات فستكون الحاجة الى (١,٠٥) ألف مسكن في السنة. وهكذا يكون معدل الحاجة السنوية من المساكن خلال الفترة (١٩٩٨-٢٠٠٢) هو (٣٤,٠) وحده سكنية.

وهناك توجه نحو تخفيض النمو السكاني من خلال نشر الوعي والتثقيف والتربية، وتشجيع الامهات على تبني اسلوب المبادعة بين المواليد والرضاعة الطبيعية المطولة بالأساليب المناسبة والتوسع في خدمات تنظيم الاسرة، ورفع معدلات استخدام وسائل تنظيم الاسرة. واعادت الحكومة تشكيل اللجنة الوطنية للسكان

في مطلع عام ١٩٩٥ برئاسة وزير العمل وعضوية ممثلين عن الجهات الرسمية والاهلية المعنية بالقضايا الاسكانية، حيث قامت اللجنة الوطنية باعداد استراتيجية للسكان اعتمدت من مجلس الوزراء.

٤- ب الدخل والاتفاق على الاسكان

يزداد انفاق الفرد على الاسكان كلما ازداد دخله كما هو الحال مع سائر السلع. ولكن هذه الزيادة في الاتفاق إذا اخذت كنسبة فانها اقل من نسبة الازدياد في الدخل. فالاسرة الفقيرة تخصص عادة نسبة من دخلها للاتفاق على الاسكان اكبر من تلك التي تخصصها الاسر الاوفر حظا. كذلك فان معدل نسب الاتفاق على السكن يزداد مع النمو الاقتصادي في البلد حتى يصل ٣٠% ثم يأخذ بعدها بالتناقص مع ازدياد النمو الاقتصادي.

يبين جدول ٤-١ أدناه توزيع الاسر في الاردن حسب فئات الدخل والنسبة التي تنفقها كل اسره على السكن وملحقاته. ويتضح من الجدول ان وسيط الدخل في عام ١٩٩٢ هو ٢٨٧ دينار في الشهر وان وسيط الاتفاق في نفس العام هو ٣٠٥ دينار. ويمكن تقدير الزيادة على اساس الزيادة في الاتفاق الاستهلاكي الخاص بحوالي ٨,٥% خلال الفترة ١٩٩٢-١٩٩٦.

ويبلغ معدل الاتفاق على السكن في الاردن خلال عام ١٩٩٢ حوالي ١٧,٤%. ويلاحظ ان نسبة الاتفاق على السكن تتناقص مع زيادة الدخل كما هو متوقع مع ان مقدارها كقيمة يتزايد مع الدخل. فالأسر الأفقر تنفق ٣٢% من إجمالي نفقاتها على السكن بينما الاسر الأغنى تنفق ١٣%.

جدول ٤-١ توزيع الاسر حسب فئات الدخل الشهرية ونسبة ما تنفقه على السكن وملحقاته

| فئة الدخل | نسبة الاسر % | | نسبة الاتفاق % | | |
|-----------|--------------|---------|----------------|-------------------------|---------|
| | الدخل | الاتفاق | على السكن | المياه والإنارة والوقود | المجموع |
| ٤٩-٠ | ١,٩٤ | ٠,٣٧ | ٣٢,٣ | ٩,٤ | ٤١,٧ |
| ٩٩-٥٠ | ٥,٥٤ | ٣,٣٢ | ٢٦,٩ | ٩,٥ | ٣٦,٤ |
| ١٤٩-١٠٠ | ١١,١٧ | ٧,٩٨ | ٢٢,١ | ٨,٠ | ٣٠,١ |
| ١٩٩-١٥٠ | ١٥,٣٦ | ١٢,٧٩ | ٢٠,٠ | ٦,٩ | ٢٦,٩ |
| ٢٤٩-٢٠٠ | ١٢,٨٥ | ١٣,٤١ | ١٨,٧ | ٦,٤ | ٢٥,١ |
| ٢٩٩-٢٥٠ | ١٠,١٨ | ١٢,١٠ | ١٧,٠ | ٥,٨ | ٢٢,٨ |
| ٣٤٩-٣٠٠ | ٨,٣٨ | ٩,٢٠ | ١٦,٧ | ٥,٥ | ٢٢,٢ |
| ٣٩٩-٣٥٠ | ٦,٣٦ | ٨,٤٠ | ١٥,٩ | ٥,٢ | ٢١,١ |
| ٤٤٩-٤٠٠ | ٥,٧٣ | ٦,٨١ | ١٥,٦ | ٥,١ | ٢٠,٧ |
| ٤٩٩-٤٥٠ | ٤,١٦ | ٤,٦٦ | ١٤,٥ | ٤,٨ | ١٩,٣ |
| ٥٤٩-٥٠٠ | ٣,٣٤ | ٣,٧٦ | ١٥,١ | ٤,٣ | ١٩,٤ |
| ٥٩٩-٥٥٠ | ٢,٥١ | ٣,٢٣ | ١٣,٨ | ٤,٦ | ١٨,٤ |
| +٦٠٠ | ١٢,٤٨ | ١٣,٩٨ | ١٣,٢ | ٣,٩ | ١٧,١ |
| المجموع | ١٠٠ | ١٠٠ | - | - | - |
| الوسيط | ٢٦٦,٢ | ٣٠٠,٢ | ١٧,١٦ | ٥,٩٦ | ٢٢,٩٦ |
| المتوسط | ٣٨٣,٩ | ٣٧٩,٩ | ١٧,٣٧ | ٥,٨٠ | ٢٣,٢٦ |

المصدر: الاردن، دائرة الاحصاءات العامة، دراسة نفقات ودخل الاسرة ١٩٩٢

٤- جـ التمويل الاسكاني

تحتاج الاسرة الى اضعاف دخلها السنوي حتى تستطيع شراء وحدة سكنية. ولذلك فتوفير التمويل الاسكاني للأسرة يشكل عاملاً رئيسياً في زيادة الطلب على الاسكان. فهو يعمل على زيادة قدرة الاسرة المالية لشراء مسكناً او شراء ارض وتشبيد مسكنها عليها. كما انه يساعد الاسرة في توزيع دخلها على الاستخدامات المتعددة من ملابس ومأكلاً وادخار وغيره توزيعاً افضل.

ويمكن تقسيم مصادر التمويل الاسكاني الى ثلاثة انواع: التمويل المنظم والتمويل غير المنظم والتمويل الذاتي. والتمويل المنظم يشمل البنوك، ومؤسسات الاقراض المتخصصة، وشركات التمويل والاقراض التعاقدية، وصناديق الاسكان. وقد ساهم التمويل المنظم في تمويل ٢١% من الوحدات السكنية التي بنيت خلال الفترة (١٩٨٠-١٩٨٥). والتمويل الذاتي يشمل المدخرات وبيع المجوهرات والحوالات من العاملين في الخارج وبيع الممتلكات. وقد ساهم في تمويل ٤٨% من الوحدات السكنية التي بنيت خلال نفس الفترة. وهو الاتجاه السائد في التمويل الاسكاني. واذا ما اعتبرنا التمويل غير المنظم والتمويل الذاتي معاً فان مساهمتها تصبح ٧٩%.

يبين الجدول ٤-٢ ادناه الاهمية النسبية لمصادر التمويل الاسكاني وهو مأخوذ عن المسح الوطني للمساكن ١٩٨٦ و ١٩٩٤ الذي اعدتهما وزارة التخطيط/ وحدة الاسكان والمؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري/ ادارة السياسات. ويتبين من الجدول اهمية الادخار في تمويل الوحدات السكنية اذ يتراوح بين ٥٠ % من عدد الوحدات في عام ١٩٨٦ إلى ٤٠% في عام ١٩٩٤. كذلك يلاحظ ان مساهمة الادخار في التمويل الاسكاني انخفضت بمقدار ١٠%. ويعود هذا الانخفاض على الاغلب إلى تراجع النمو الاقتصادي خلال الفترة ١٩٨٦-١٩٩٤، وإلى انخفاض حوالات العاملين في الخليج نتيجة تغير الظروف الاقتصادية فيها وحرب الخليج. بينما التمويل الاسكاني من البنوك يتراوح بين ٧ و ١٠,٥% من عدد الوحدات. وبالرغم من هذا التحسن فان النسبة لا زالت متدنية.

جدول ٤-٢ التوزيع النسبي للتمويل الاسكاني حسب نوع المصدر

| مصدر التمويل | المسح الوطني للمساكن | |
|---------------------------|----------------------|-------|
| | ١٩٨٦ | ١٩٩٤ |
| ادخار | ٥٠% | ٤٠,٠% |
| بيع حلى ومجوهرات | ٩% | ١٣,٤% |
| قروض من الاقارب | ١٢% | ١٣,٣% |
| قروض من البنوك | ٧% | ١٠,٥% |
| بيع ممتلكات | ٩% | ٨,٥% |
| مصادر اخرى ^(١) | ١٣% | ١٤,٣% |
| المجموع | ١٠٠% | ١٠٠% |

يأتي بنك الاسكان في المرتبة الاولى في التمويل الاسكاني. فقد بلغ معدل قروضه الاسكانية في عام ١٩٩٤ و ١٩٩٥ حوالي ١١٩,٢ مليون دينار من معدل اجمالي القروض خلال نفس الفترة البالغة ١٨١,٦

(١) المصادر الاخرى تشمل التحويلات من الخارج والقروض من صاحب العمل والقروض من مؤسسات القطاع العام وشركات التمويل والاقراض التعاقدية.

مليون دينار، أي يساهم بنسبة ٦٦% من التمويل الاسكاني المنظم. ويعمل بنك الاسكان بموجب القانون رقم (٤) لعام ١٩٧٤ وتعديلاته. وهو شركة مساهمة عامة محدودة. وتمتع بنك الاسكان بعدد من الامتيازات بموجب قانونه. فهو يعمل بضمانه الحكومة، وله افعاءات ضريبية. كما ان اموال القطاع العام تودع الزاميا في البنك. وهو معفي من الرسوم والتكاليف المالية العائدة للخرينة العامة ومؤسسات القطاع العام والبلديات.

ويتميز بنك الاسكان بأنه يقدم قروض اسكان طويلة الاجل تصل إلى (١٥-٢٠) عاما. بينما البنوك الاخرى لا تتجاوز فترة اقراضها (٧) سنوات. كما انه يملك شبكة واسعة من الفروع، بلغ عددها في المملكة ١١١ فرعا وسبعة مكاتب. وتم الغاء قانون البنك بالقانون رقم (١٦) لسنة ١٩٩٧ "قانون الغاء قانون بنك الاسكان" والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٤١٩٦ تاريخ ١٩٩٧/١/٤. ويسري مفعوله اعتبارا من ١٩٩٧/٥/٢. واصبح البنك يعمل بموجب قانون الشركات حسب سائر البنوك.

ويأتي البنك الاسلامي الاردني في المرتبة الثانية في التمويل الاسكاني. فقد بلغ معدل قروضه الاسكانية في عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥ حوالي (٣٤,١٥) مليون دينار من اصل معدل اجمالي القروض خلال نفس الفترة البالغة (١٨١,٦) مليون دينار أي يساهم بنسبة ١٩% من التمويل الاسكاني المنظم^(٣). ويعمل البنك الاسلامي الاردني بموجب قانون الشركات. ويقدم قروضه بموجب الشريعة الاسلامية مستخدما اسلوب المراجعة. وهو يوفر قروضا صغيرة لتمويل شراء مواد البناء. وشملت قروضه شريحه واسعة نسبيا من الاسر. ولكن فترة اقراضه لا تتجاوز عموما سبعة سنوات.

وتأتي مؤسسة الاسكان العسكري في المرتبة الثالثة في التمويل الاسكاني فقد بلغ معدل قروضها الاسكانية في عامي ١٩٩٤، ١٩٩٥ حوالي ١٤,٢ مليون دينار من اصل معدل اجمالي القروض خلال نفس الفترة البالغة ١٨١,٦ مليون دينار أي بنسبة ٨% من التمويل الاسكاني المنظم. وتقدم المؤسسة نوعين من القروض، الاول للضباط بقيمة (٢٠) ألف دينار للقرض الواحد، والنوع الثاني للأفراد بقيمة (٥) آلاف دينار. ويتم تسديد القروض باقساط شهرية على مدى ثلاثين سنة وبدون فوائد. وقد ساهمت هذه القروض في بقاء العسكريين من الافراد في بلداتهم وقراهم. ويتم التمويل من اشتراكات المستفيدين ومن مساهمات الحكومة وقروضها وقروض بنك الاسكان.

شروط الاقتراض

تقدم البنوك التجارية قروض اسكان بشكل محدود باستثناء بنك الاسكان والبنك الاسلامي. وتمنح البنوك التجارية قروضها بفائدة (١٣,٥%) ولفترة لا تتجاوز سبعة سنوات. ويقدم بنك الاسكان قروضه بفائدة اقل قليلا من ذلك (١٢%) وفترة سداد تصل إلى ١٥ سنة. ولكن يقدم بنك الاسكان ايضا قروضا بفائدة مدعومة (٨,٥%) وفترة سداد تصل إلى ١٥ سنة، مع العلم ان اعلى فائدة على الودائع لاجل كانت ١٠% خلال النصف الثاني من عام ١٩٩٦. ويشترط للاستفادة من القروض ذات الفائدة المدعومة ان يقل دخل المستفيد عن ٣٧٥ دينار في الشهر، وان تقل مساحة الوحدة السكنية عن ٢٠٠ م^٢، وان تقل قيمة القرض عن عشرة آلاف دينار ولمرة واحدة وأن لا تزيد عن ٢٧ ضعف إجمالي الدخل الشهري. وحيث قد الغى قانون بنك الاسكان، فقد الغيت امتيازاته. وستقدم الامتيازات مستقبلا لجميع البنوك التجارية. ولذلك من المتوقع ان يغير بنك الاسكان شروط الاقتراض في القريب.

قضايا التمويل الاسكاني

ويمكن تلخيص قضايا التمويل الاسكاني كالتالي:

- عدم وجود قروض طويلة الاجل باستثناء بنك الاسكان الذي كان يتمتع بضمانه الحكومة وجمله من الامتيازات الاخرى ولكن هذه اصبحت لاغية مع قانون البنك الجديد.
- انخفاض مساهمات المؤسسات التي ودائعها طويلة الاجل في التمويل الاسكاني طويل الاجل مثل مؤسسة الضمان الاجتماعي وصناديق التقاعد وشركات التأمين.
- تعرض البنوك لمخاطر السيولة عند تقديمها قروضا طويلة الاجل بينما مصادر تمويلها ودائع قصيرة الاجل.
- القروض طويلة الاجل تحمل معها مخاطر ارتفاع اسعار الفائدة وتعرض البنك للخسارة. ومع انه يحق للبنوك ان ترفع اسعار الفائدة إذا زادت عليها كلفة التمويل، الا ان البنوك تبدو مترددة.
- لا توجد منافسة متكافئة بين بنك الاسكان والبنوك التجارية. وقد اصبحت هذه المنافسة متحققة اعتبارا من مطلع شهر ٩٧/٦.
- لا توجد منافسة في مجال التمويل الاسلامي الاسكاني، اذ لا يوجد في السوق سوى البنك الاسلامي الاردني.
- لا يقدر الفقراء عموما على استيفاء شرط الكفيل ولا يكفي البنك برهن العقار.
- التعاونيات الاسكانية غير منتشرة بين ذوي الدخل المتدني.

اصلاح قطاع التمويل الاسكاني:

حصل اصلاحان رئيسان في قطاع التمويل الاسكاني: الاول هو الغاء قانون بنك الاسكان بقانون جديد رقم (١٦) لسنة ١٩٩٧. واصبح بنك الاسكان يعمل بموجب قانون الشركات فقط. والغيت جميع امتيازاته التي سبق بيانها. وتحقق الآن منافسة متكافئة في قطاع التمويل الاسكاني.

اما الاصلاح الثاني الرئيسي فهو تأسيس "الشركة الاردنية لاعادة تمويل الرهن العقاري" بتاريخ ٦/٥/٩٦ كشركة مساهمة برأس مال خمسة ملايين شارك فيها البنك المركزي والبنوك الاخرى ومؤسسات التمويل المتخصصة. وستقوم الشركة باصدار سندات متوسطة وطويلة الاجل لتوفير التمويل اللازم لها وستقوم الشركة بفتح نافذة اسلامية لتوفير تمويل متوسط وطويل الاجل للبنوك والمؤسسات المالية التي تعمل على اساس الشريعة الاسلامية.

وتقدم الشركة إليه جديدة تقوم بالوساطة بين المؤسسات التي ودائعها طويلة الاجل مثل مؤسسة الضمان الاجتماعي وصناديق التقاعد وشركات التأمين وبين الاسر التي تقترض من البنوك وغيرها قروض طويلة الاجل لشراء مسكن لها او تشيده. وتستطيع المؤسسات المقرضة لغايات الاسكان ان تعيد رهن عقاراتها لدى الشركة وتوفر السيولة التي تلزمها. ويؤدي وجود الشركة إلى التخفيف من مخاطر السيولة - او الغاؤها - التي قد تتعرض لها البنوك نتيجة ودائعها قصيرة الاجل وقروضها الاسكانية طويلة الاجل. كما ان اصدار الشركة لسندات طويلة الاجل بسعر فائدة ثابت يقلل من المخاطر التي قد تتعرض لها الجهات الممولة من تغير اسعار الفائدة. كذلك اصدار اسناد قروض متوسط وطويلة الاجل سيؤدي الى توسيع وتطوير سوق رأس المال.

٤-٤ الدعم

يزيد الدعم من قدرة الاسرة المالية. ويزيد بالتالي من الطلب على الاسكان. وقد يكون اثره على الطلب الاسكاني ايجابيا وقد يكون سلبيا. ويعتمد ذلك على طريقة الدعم. وغالبا ما يكون غير فعال في تحقيق اهدافه. وقد يؤدي احيانا الى ظروف اسكان اسوأ مما لو لم يتوفر الدعم. ففي ظل قانون المالكين والمستأجرين رقم (١١) لسنة ١٩٩٤ على سبيل المثال، يتمتع المستأجر باجاره اقل من سعر السوق وفي

المقابل غالبا ما يشغل مسكنا اصغر او اقل جودة مما تسمح به قدرته المالية. فما كان يمكن ان ينفقه على مسكن افضل، ينفقه على خدمات و سلع استهلاكية كان بإمكانه الاستغناء عنها.

ويأخذ الدعم اشكالا عديدة: تقديم اراضي الخزينة مجانا او باسعار رمزية، وتقديم دعم مالي مباشر، وتقديم قروض اسكان باسعار فائدة مخفضة واحيانا اخرى بدون فوائد، وتقديم البنية التحتية الفيزيائية باسعار تقل عن الكلفة. ويوفر قانون المالكين والمستأجرين دعما غير مباشر. كما ان اسكانات القطاع العام تتمتع باعفاءات ضريبية وضمانات متنوعة تؤدي إلى اسعار اقل من السوق.

وجميع اشكال الدعم اعلاه متوفره في قطاع الاسكان الاردني. فالخزينة قدمت الى مؤسسة الاسكان اراض مجانا او باسعار رمزية. وقدمت الحكومة دعما ماليا مباشرا إلى مؤسسة الاسكان العسكري ومؤسسة الاسكان وصندوق اسكان موظفي التربية. وقدمت مؤسسة الاسكان قروضها باسعار فائدة تقل عن اسعار السوق بما يزيد عن خمسة نقاط. وتقدم سلطة المياه خدمات المياه والمجاري بأسعار تقل كثيرا عن كلفة التشغيل والصيانة والكلفة الرأسمالية التي تتحملها. واسكانات القطاع العام معفاة من ضريبة نقل الملكية التي تبلغ ١٠%، بينما يدفعها المستثمر عموما مرتين، مره عند ما يشتري الارض واخرى عندما يبيع العقار.

ومن القضايا المهمة في انظمة الدعم: هل يصل الدعم الى الفئة الاكثر استحقاقا؟ وهل يحسن الدعم من فعالية سوق الاسكان؟ وهل يساعد على الاستخدام الافضل للموارد المتاحة للمواطن او الحكومة؟ فخدمات المياه والمجاري التي تقدم باسعار اقل من سعر الكلفة يستفيد منها الاغنياء الذين ينبغي ان لا يدعمون وقد تدفعهم الى التبذير في استخدام المياه. والفوائد المدعومة التي يقدمها بنك الاسكان لا تصل الى الفقراء عموما لانهم غير مؤهلين للاقتراض من البنوك. والمستفيدون من قروض بفوائد تقل عن سعر السوق ليس لديهم الحافز على التسديد المبكر؛ كما يشجعهم ذلك على الاستهلاك لا الادخار للتسديد المبكر. كما ان الدعم الذي تلقته مؤسسة الاسكان، جعل المنافسة مع القطاع الخاص غير متكافئة. كما أن الدعم غير المباشر في قانون المالكين والمستأجرين، قلل من الاستثمار لاغراض التأجير مما ادى الى زيادة الاجارة على الاسر الجديدة. والكثير من الاسر فضلت ان تبقى مساكنها خالية عن ان تؤجرها، وهذا ايضا قلل من المساكن المعروضه للايجار.

لا يعني ذلك الغاء انظمة الدعم جملة وتفصيلا، بل ينبغي ان يوفر نظام الدعم الانصاف ولا يحدث اختلالات في السوق وان يكون شفافا. ولذلك هناك حاجة إلى التوقف عن دعم السعر، او السلعة، او الارض، او الفائدة، او المستثمر في الاسكان.

٤- هـ الضرائب والرسوم

تؤثر الضرائب والرسوم على قدرة الاسر في الانفاق على السكن. وبالتالي تؤثر على الطلب على المساكن. كذلك يمكن للضرائب والرسوم ان تؤثر على قدرة المزودين على المنافسة الامر الذي ينعكس على العرض. وادناه جدول رقم ٤-٣ يقدم كشفا بالضرائب والرسوم التي لها علاقة بالعقارات والقوانين التي تحكمها الجهة التي تجبئها او تستفيد منها ومقدارها.

**جدول ٤-٣ كشف بضرائب ورسوم العقارات
وتشريعاتها والجهة التي تجبئها او تستفيد منها ومقدارها**

| نوع الضرائب والرسوم واسم القانون | رقم القانون | الملاحظات |
|---|---|--|
| ١. قانون رسوم تسجيل الاراضي. | قانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٨٥ وتعديلاته قانون رقم (٥٣) لسنة ١٩٨٥. | تجبئها دائرة الاراضي والمساحة ٥% من بدل البيع من المشتري. |
| ٢. قانون ضريبة بيع العقار. | قانون رقم (٢٨) لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته. | تجبئها دائرة الاراضي والمساحة ٥,٥% من بدل البيع من المشتري (١٠% من رسوم التسجيل). |
| ٣. قانون ضريبة بيع العقار. | قانون رقم (٢١) لسنة ١٩٧٤ وتعديلاته. | تجبئها دائرة الاراضي والمساحة ٤% من بدل البيع من المشتري. |
| ٤. قانون رسوم الجامعة | قانون رقم (١) لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته | تجبئها دائرة الاراضي والمساحة ٥,٥% من بدل البيع من المشتري. |
| ٥. قانون ضريبة الابنية والاراضي داخل مناطق البلديات. | قانون رقم (٢٢) لسنة ١٩٥٤ وتعديلاته رقم (٤٢) لسنة ١٩٦٣ ورقم (٢٦) لسنة ١٩٥٥ ورقم (٢٢) لسنة ١٩٧٥ ورقم (٦٥) لسنة ١٩٨٥. | تجبئها وزارة المالية/ دائرة الضريبة. الارض: ٢% من قيمة الارض. المبنى: ١٠% من الإجارة السنوية لصالح البلديات، وتحتفظ ١٠% مقابل اتعابها. |
| ٦. ضريبة تحسين الاراضي والرسوم/ قانون تنظيم المدن والقرى والابنية. | قانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦/ مادة ٥٢ . لاحظ قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨٧ وتعديلاته مادة ٢٤. | تجبئها البلدية ٢٠% او ١٠% حسب البعد عن المشروع. |
| ٧. الطرق/ قانون البلديات. | قانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٥٥ وتعديلاته/ مادة ٤١ د. | تجبئها البلدية بحد اقصى ٥٠% من الكلفة، ولا يترتب فوائد على التأخير بالدفع. |
| ٨. الارصفة والادراج والجدران الاستنادية/ قانون تنظيم المدن والقرى والابنية. | قانون (٧٩) لسنة ١٩٦٦ مادة ٥٢. | تجبئها البلدية ويتحملها المالك كاملة. |
| ٩. قانون الاستملاك. | قانون الاستملاك رقم (٦) لسنة ١٩٨٠. | تجبئها البلدية وتستطيع ان تستملك ٢٥ % من الارض لصالح الشوارع دون تعويض. |
| ١٠. رسوم ترخيص الابنية والغرامات/ قانون تنظيم المدن والقرى والابنية | قانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦. | |
| ١١. رسوم الصرف الصحي. | قانون رقم (١) لسنة ١٩٦٥. | تجبئها وزارة المالية/ دائرة الضريبة ٣ % من بدل الاجارة السنوية. |
| ١٢. قانون ضريبة المعارف. | قانون رقم (١) لسنة ١٩٦٥. | تجبئها وزارة المالية/ دائرة الضريبة. ٢ % من بدل الاجارة السنوية |
| ١٣. عوائد التنظيم العامة/ قانون تنظيم المدن والقرى والابنية. | قانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦/ مادة ٥٢ . | تجبئها البلدية من المالك. |
| ١٤. عوائد التنظيم الخاصة/ قانون تنظيم المدن والقرى والابنية. | قانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦/ مادة ٥٢ . | تجبئها البلدية من المالك. |

واهم الضرائب التي لها تأثير على الطلب على المساكن هي ضريبة نقل ملكية العقار. ومقدار هذه الضريبة ١٠%: يتحمل المشتري ٦% من بدل البيع ويتحمل البائع ٤% من بدل البيع حسب التفاصيل المبينة في الجدول (٦-٤). فعندما تكون اسعار العقارات في ارتفاع فان البائع والمشتري يدفع الضريبة عن رضى بسبب ما يجنيه من ربح. واما عند انخفاض اسعار العقار او استقرارها يصبح لضريبة نقل الملكية تأثير سلبي يقلل من معاملات بيع العقارات. فالمشتري يتردد كثيرا قبل الاقدام على اية صفقة. وفي احيانا كثيرة يقوم بالشراء خارج دائرة الاراضي والمساحة مع ما يترتب عليه من مخاطر. ويفضل البعض الآخر بيعها لاولاده واقربائه لان المعاملات معفاة من ضريبة نقل الملكية. وربما يدفع البعض الى الشراء في مناطق التعديات حيث لا يدفع الضريبة، او حتى إلى التعدي على اراضي الدولة.

ان ضريبة نقل العقار لها تأثير سلبي على سوق المساكن. اذ يصبح تغيير المسكن اكثر صعوبة لانه اكثر كلفة. وهذا يدفع الاسرة إلى التقليل من تنقلاتها. ويصبح السوق اقل فعالية لانه يصعب على الاسرة ان تلبي احتياجاتها في اية لحظة. وهذا يعطي افضلية للاستئجار على التملك إذا تغاضينا عن نتائج قانون المالكين والمستأجرين.

ومما يجدر ذكره ان هذه الضريبة لها اثر على عرض المساكن اضافة لاثرها على الطلب. فالمستثمر في القطاع الخاص المنظم يدفع الضريبة مرتين: مرة عند شراء الارض واخرى عند بيع المسكن. بينما المالك البناء يدفعها مرة واحدة عند شراء الارض. وهذا يجعل القانون متحيزا لصالح المالك البناء وتصبح المنافسة غير متكافئة. وقد سبق الإشارة إلى المنافسة غير المتكافئة بين القطاع الخاص والقطاع العام بسبب هذه الضريبة تحت بند الدعم.

خامسا: الإنتاج الإسكاني

تتحدد كمية المساكن المنتجة وأسعارها عند تساوي العرض والطلب. وهي تعكس فعالية سوق الإسكان ومدى نجاعة السياسات الإسكانية. إذ بين برنامج المؤشرات الإسكانية أن الدول ذات الدخل المتشابهة، تتفاوت فيها الأوضاع الإسكانية. وهذا يؤكد مدى تأثير السياسات الإسكانية على أداء قطاع الإسكان وتوفير المساكن.

تتحسن جودة المساكن وكمياتها مع تقدم التنمية الاقتصادية. إذ يصبح بإمكان الأسر أن تنفق أكثر على مساكنها مما يؤدي إلى مساكن بمساحات أكبر، وديمومة أطول، وحيازة أكثر أمانا، وخدمات أفضل. ولكن تحسن جودة المساكن وكمياتها لا تعتمد فقط على التنمية الاقتصادية بل على السياسات الإسكانية.

ويؤدي نقص المساكن وزيادة أسعارها إلى ارتفاع معدلات اكتظاظ المساكن بالأسر، وإلى سوء حالة المساكن، وارتفاع نسبة المساكن المؤقتة، وتدني الخدمات. وتضطر الأسر إلى الإقامة في مساكن بعيدة عن مواقع العمل، أو لا تتوفر فيها شروط السلامة العامة؛ وفي أحيان أخرى تتعدى الأسر على أراضي الخزينة وأراضي الغير لتشييد مساكنها.

وسيجري في هذا الفصل بيان جودة المساكن المنتجة وكمياتها وأسعارها.

٥- أ كمية المساكن وجودتها:

بلغ عدد المباني في الأردن بموجب التعداد العام للإسكان والمساكن عام ١٩٩٤ مقدار (٥٠٣,٩) ألف مبنى وعدد المساكن (٨٣٥,٦) ألف وعدد الأسر (٦٧٢,٥) ألف. الجدول رقم (٥-١) أدناه يبيّن أعداد المباني والمساكن والأسر موزعة حسب المحافظات.

هناك مساكن هامشية مأهولة من براكيات وخيم يبلغ عددها (١٠,٥) ألف مسكن أي بنسبة ١,٥٦% من المساكن المأهولة. ويقوم حوالي (١٣٢) ألف نسمة في ٢٨ منطقة سكن عشوائية موزعة على مدن عمان والزرقاء والرصيفة والعقبة. وتعاني هذه المناطق من نقص في خدمات البنية التحتية وتوفر السلامة العامة. كذلك يقم حوالي ٥,٥% من السكان في المخيمات. وتعاني المخيمات من نقص في الخدمات التعليمية إذ تعمل معظم المدارس على نظام الفترتين. وتعاني أيضا من نقص الخدمات الصحية فالطبيب يقدم (٧٠) استشارة طبية في اليوم خلال فترة العمل البالغة ستة ساعات. وتحتوي المخيمات على كثير من المساكن الهامشية.

ويلاحظ أن جميع المساكن ليست مأهولة فهناك فائض في المساكن حوالي (١٦٤,١) مسكن؛ ولكن هذه المساكن ليست جميعها دائمة. والمساكن التقليدية الفائضة البالغ عددها (١٥٧,٩) ألف مسكن منها (٧٥,٤) مسكن خالي، وهناك مساكن أخرى تحت التشييد وهناك نسبة أخرى من المساكن مغلقة. وهكذا تقدر نسبة المساكن الخالية من المساكن التقليدية حوالي ٩,٣% منها ٥٥% شقق خالية. وأدناه جدول (٥-٢) يبين أنواع المباني والمساكن وتوزيعها حسب المأهول وغير المأهولة. وبعض المعلومات في الجدول ناقصة وتتقاطع مع معلومات أخرى في الجدول. ويلاحظ أن هناك مباني ومساكن تحت التشييد لا يبينها الجدول إذ أن المباني تحت التشييد التي أمكن تحديد نوعها لا تدخل في خانة تحت التشييد بل وزعت ضمن الأنواع الأخرى.

جدول رقم ٥-١ توزيع المباني والمسكن والأسر حسب المحافظات

| المحافظة | عدد المباني | عدد المساكن | عدد الأسر |
|----------|-------------|-------------|-----------|
| العاصمة | ١٤٤٤٩٣ | ٣٣٨.٢٦ | ٢٧١٦.٠٤ |
| البلقاء | ٤٣١٥٤ | ٥٥٤٧٧ | ٤٣٥٧٥ |
| الزرقاء | ٦٨٩.٠٤ | ١٢٢٣.٠٦ | ١.٠١٨٤٧ |
| مأدبا | ١٥٤٧٥ | ٢.٠١٣٦ | ١٦٣٧٥ |
| اربد | ١.٣٥١٥ | ١٤٥٥٦٥ | ١١٧٥.٠٧ |
| المفرق | ٣١٢٦٣ | ٣٢٢٦٦ | ٢٦.٥٥ |
| جرش | ١٩.٥٩ | ٢٣٧٢٤ | ١٨٧٩٢ |
| عجلون | ١٣٩٣٨ | ١٩.٣١ | ١٤٧٧٦ |
| الكرك | ٢٧٩٢١ | ٣٣١٨٥ | ٢٦٣٣.٠ |
| الطفيلة | ١.٣٨٢ | ١٢٤٦٩ | ٩٨٣.٠ |
| معان | ١٣٩٤١ | ١٥٧٣٦ | ١٢.٢٥ |
| العقبة | ١١٨٨٩ | ١٧٦٨٣ | ١٣٧٥٦ |
| المملكة | ٥.٣٩٣٥ | ٨٣٥٦.٠٤ | ٦٧٢٤٧٢ |

المصدر: المملكة الاردنية الهاشمية، دائرة الإحصاءات العامة. التعداد العام للسكان والمسكن ١٩٩٤. ص ٤٩. جدول ١٧.

جدول ٥-٢ توزيع المباني والمسكن حسب نوعها وأشغالها بالآلاف

| نوع المبنى | عدد المباني الكلي | عدد المباني للسكن | عدد المساكن | المساكن المأهولة | المساكن غير المأهولة | | | |
|---------------|-------------------|-------------------|-------------|------------------|----------------------|-------|-------------|------|
| | | | | | خالية | مغلقة | تحت التشييد | أخرى |
| دار | ٢٨٤,٨ | ٢٦٨,٦ | ٣٣٥,٤ | ٢٦٨,٦ | ٣٣,٣ | ١٦,٥ | ١٦,٧ | ٠,٢ |
| عماره أو شقة | ١٥٥,٣ | ١٣٢,٢ | ٤٦٧,٧ | ٣٧٦,٨ | ٤١,٧ | ٢٥,٨ | ٢٢,٨ | ٠,٤ |
| فيلا | ١١,٣ | ١١,٠ | ١١,٤ | ٩,٠ | ٠,٦ | ١,٢ | ٠,٦ | - |
| المجموع | ٤٥٠,٩ | ٤١١,٨ | ٨١٤,٥ | ٦٥٤,٥ | ٧٥,٦ | ٤٣,٥ | ٤٠,١ | ٠,٦ |
| براكيه | ٤,٥ | ٢,٥ | ٢,٩ | ٢,٩ | - | - | - | - |
| خيمة | ٦,٩ | ٦,٩ | ٦,٩ | ٦,٩ | - | - | - | - |
| المجموع | ١١,٤ | ٩,٤ | ٩,٨ | ٩,٨ | - | - | - | - |
| منشاه | ٣٦,١ | - | - | - | - | - | - | - |
| تحت التشييد | ٣,٤ | - | ٠,٣ | - | - | - | ٠,٣ | - |
| أخرى | ١,١ | ٠,٤ | ٥,٨ | ٥,٨ | - | - | - | ٠,١ |
| غير مبين | ٠,٥ | ٠,٠٥ | ٠,٥ | ٠,٢ | ٠,١ | ٠,٢ | - | - |
| المجموع | ١,٦٦ | ٠,٥ | ٦,٦ | ٧,٠ | ٠,١ | ٠,٢ | - | ١,٤٦ |
| المجموع الكلي | ٥٠٣,٩ | ٤٢١,٧ | ٨٣١,٨ | ٦٧١,٢ | ٧٥,٨ | ٤٣,٧ | ٤٠,٤ | ٨٧,٠ |

المصدر: الاردن، دائرة الإحصاءات العامة. نتائج التعداد العام للسكان والمسكن ١٩٩٤، خصائص المباني والمسكن.

مجلد (١) ١٩٩٧، من الجدولين مأخوذ من 10/1 و 02/1

وقد بلغ معدل الاكتظاظ حسب تعداد ٩٤ مقدار (١,٨) شخصا للغرفة الواحدة. وقد كان معدل الاكتظاظ (٢,٧) شخصا للغرفة في عام ١٩٧٩. ويعود هذا التحسن إلى انخفاض حجم الأسرة خلال نفس الفترة من (٦,٨) إلى (٦,٢) وإلى التوسع في تشييد المساكن. وتقييم توزيع هذا التحسن على مختلف شرائح المجتمع ينتظر نشر نتائج التعداد العام كاملة.

وتبلغ نسبة المساكن المملوكة للأسرة أو أحد أفرادها، وتلك التي يجري تسديد أقساط أثمانها، والمملوكة لأحد الأقارب بحوالي ٦٧,١%. وتبلغ نسبة المساكن المستأجرة، والمساكن مقابل عمل، والمساكن دون مقابل بحوالي ٣٢,١%. ويبين الجدول (٣-٥) بالتفصيل التوزيع النسبي للمساكن المأهولة بأسر خاصة حسب نوع الحيازة.

جدول (٣-٥) التوزيع النسبي للمساكن المأهولة بأسر خاصة حسب نوع الحيازة

| نوع الحيازة | % |
|--|---------------------|
| ملك للأسرة أو أحد أفرادها | ٥٥,٨ |
| ملك للأسرة أو أحد أفرادها يتم دفع أقساط ثمنه | ٧,٦ |
| مستأجر مفروش | ٠,٥ |
| مستأجر دون فرش | ٢٧,٧ |
| ملك لأحد الأقارب | ٣,٧ |
| مقابل عمل | ٢,٢ |
| دون مقابل | ١,٧ |
| أخرى | ٠,١ |
| غير مبين | ٠,٧ |
| المجموع | (١٠٠,٠) (٦٧٠٢٤٠) |

المصدر: المملكة الأردنية الهاشمية، دائرة الإحصاءات العامة، التعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٤، ص ٥٧، جدول رقم (٢٦).

وبلغت نسبة المباني المشيدة من مواد دائمة حسب تعداد ٩٤ حوالي ٩٤%. وبلغت نسبة المساكن المأهولة بأسر خاصة والمرتبطة بالشبكة العامة لمياه الشرب حوالي (٩٣%) من مجموع المساكن. وتلك المرتبطة بشبكة المجاري العامة ٤١,٥%. يضاف لها ٣٥% من المساكن تعتمد في صرفها الصحي على نظام الحفر الامتصاصية.

٥-ب الاسعار

اسعار المساكن هي التي تبين مدى فعالية اداء اسواق المساكن. واستخدم برنامج المؤشرات الاسكانية مؤشر نسبة سعر المسكن الى الدخل لتقييم اداء سوق الاسكان. ويعرف هذا المؤشر بأنه وسيط سعر الوحدة السكنية في السوق الحرة منسوباً إلى وسيط دخل الاسرة، وقد جمعت المعلومات عن (٤٧) دولة في عام ١٩٩١. وكانت ادنى قيمة لهذا المؤشر (١,٩) وأعلى قيمة له كانت (١٢,٤) وبلغ المتوسط (٥,٢). وبلغ الانحراف المعياري (٢,٥). وكان الرقم المحسوب للاردن هو (٣,٤).

يقيس هذا المؤشر قدرة الاسرة على الدفع. فعندما يكون هذا المؤشر اكبر، يصبح من الاصعب على الاسرة الحصول على مسكن. وهذا يعني ان عرض المساكن في السوق لا يلبي الطلب. وقيمة هذا المؤشر البالغة (٣,٤) تشير إلى أن الوضع الاسكاني في الاردن جيد جدا حيث أنه اقل من المتوسط بشكل واضح.

ولا بد من الاشارة إلى ان الحصول على قيمة وسيط سعر الوحدة السكنية ليس سهلا. وهو غير متوفر بطريقة منهجية. وفي دراسة المسح الوطني للمساكن الذي اجرته المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري في عام ١٩٩٤، تمت محاولة للحصول على سعر الوحدة السكنية حسب سعر السوق. ويمكن تقدير وسيط سعر الوحدة من هذه المعلومات بحوالي (١٦٩٨٠) دينار. واذا استخدم دخل الاسرة المشار له في جدول (٤-٤) بعد تعديله من عام ١٩٩٢ إلى ١٩٩٤ بزيادته حسب زيادة نصيب الفرد من الانفاق الاستهلاكي الخاص، يصبح دخل الاسرة في الشهر (٢٨٧) دينار. وهكذا تكون قيمة مؤشر نسبة سعر المسكن إلى الدخل هي (٤,٩). ويمكن القول ان الوضع الاسكاني في الاردن جيد حيث ان المتوسط هو (٥,٢). ولكن هناك مجال اكيد لتحسين هذا الوضع.

سادسا: ادارة قطاع الاسكان

٦- أ مقدمة

يتناول هذا الفصل دور الحكومة المباشر في ادارة قطاع الاسكان. وسيتم متابعته من خلال دراسة السياسات الاسكانية في الخطط الخمسية، وملاحظة سياسة الحكومة من خلال المؤسسات التي انشأتها. فقد أنشأت الحكومة في عام ١٩٦٥ مؤسسة الاسكان لتقوم بانتاج المساكن بشكل اساسي. واسست بنك الاسكان في عام ١٩٧٣ ليقوم بتمويل تشييد المباني وتمويل واقامه مصانع لمواد البناء. وانشأت الحكومة في عام ١٩٨٠ دائرة التطوير الحضري لتحسين مناطق السكن العشوائي. وسيجري في هذا الفصل تناول الخطط الخمسية والسياسة الاسكانية، والاستراتيجية الوطنية للاسكان، والمؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري التي تقوم الآن بدور السياسات والانتاج، ومشروع اعادة هيكلة قطاع الاسكان الذي يجري تنفيذه الآن.

٦-ب الخطط الخمسية والسياسة الاسكانية

توجهت السياسة الاسكانية في الخطة الثلاثية ١٩٧٣-١٩٧٥ والخطط الخمسية الثلاث التي تلتها إلى زيادة مساهمة القطاع العام في انتاج المساكن. وكان انتاج القطاع العام من المساكن اقل بشكل كبير من الخطط الموضوعية. وفي نفس الوقت كان انتاج القطاع الخاص أكبر من توقعات الخطط. وبلغت حصته الفعلية من استثمارات الخطط الثلاثة ٩٤,١% و ٨٩% و ٨٨,١% على التوالي. في حين كان قد خطط لهذه النسب أن تبلغ ٧٣,٣% و ٦٣,٨% و ٥٧,٥%. وبالمقابل فان حصة القطاع العام قد انخفضت إلى ٥,٩% و ١٠,٨% و ١١,٩% من الاستثمارات الفعلية في الخطط الثلاث مع أن الانفاق المتوقع كان حوالي ٢٦% و ٣٦,٢% و ٤٢,٥% على التوالي. واقتبس أدناه احد الاجراءات التنظيمية الذي اقرته الخطة الخمسية الثالثة ١٩٨٦-١٩٩٠ على صفحة ٣٢٥ والتي تبين معالم السياسة الاسكانية السائدة حينئذ:

تعزيز الموارد المالية المتاحة لمؤسسة الاسكان لتمكينها من تنفيذ مشاريعها وذلك من خلال رفع سقف القروض التي يقدمها لها بنك الاسكان، وزيادة التسهيلات الائتمانية التي يمنحها البنك المركزي، واصدار سندات عامة معفاة من الضرائب لتمويل مشاريع مقابل التزام الحكومة بتوفير اموال رخيصة تمزج مع اموال السندات لتعيد اقراضها بفائدة مناسبة وزيادة دعم الحكومة للمؤسسة. كما يتوجب تعديل القانون بحيث تتمكن المؤسسة من تنفيذ بعض المشاريع على أسس تعاقدية مسبقة، وتحصيل الاقساط شهريا كجزء من ثمن الوحدة السكنية في اثناء فترة التنفيذ، واقامة مشاريع على اسس تجارية لتحقيق عوائد مناسبة تستخدم لدعم مشاريع ذوي الدخل المحدود المتدني.

ويتضح من هذا الاقتباس ان السياسة الاسكانية للحكومة اعتمدت على زيادة انتاج القطاع العام من المساكن لتغطية العجز في مساكن فئات الدخل المحدود والمتدني. وتم ذلك من خلال تقديم مختلف وسائل الدعم لمؤسسات القطاع العام: من توفير تسهيلات ائتمانية بفوائد مدعومة من البنك المركزي ومن بنك الاسكان، ومن تقديم دعم مالي مباشر، ومن تقديم مؤسسة الاسكان قروضها للمستفيدين بفائدة مدعومة. يضاف إلى ذلك كفالة الحكومة لمؤسسة الاسكان واعفائها من الضرائب.

وثبت فشل هذه السياسة الاسكانية، عندما اقامت مؤسسة الاسكان مدينة ابو نصير بـ (٣٦٥٠) وحدة وعجزت عن تسويقها في عام ١٩٨٦ بأسعار الكلفة. واضطرت الحكومة الى تخفيض الاسعار بنسبة تجاوزت ٣٠%؛ مما ترتب عليه ان تقدم الحكومة دعما مباشرا إلى المشروع بمبلغ (٢٥) مليون دينار.

ويضاف إلى هذا الدعم انواع الدعم الاخرى المقدمة من خلال اسعار فوائد اقل من سعر السوق بما لا يقل عن اربعة نقاط، والاعفاءات الضريبية، وكفالة الحكومة.

٦- ج الاستراتيجية الوطنية للاسكان

تبين الفقرة ٤ بند ٣ من قانون تصديق اتفاقية قرض مشروع التطوير الحضري بين المملكة الاردنية الهاشمية والبنك الدولي للانشاء والتعمير، قانون مؤقت رقم (٤٤) لسنة ١٩٨٠، أن المقترض (المملكة) تتوي اجراء دراسة استراتيجية الاسكان خلال عامين. واتخذ مجلس الوزراء بكتابة رقم ١٥٠٤٨/١/١١ /٢٥ تاريخ ١٩٨٥/١٢/١٦ بناء على توصية وزير التخطيط قرارا بالموافقة على تكوين لجنة توجيهية عليا برئاسة وزير التخطيط تتولى الاشراف على اعداد الاستراتيجية الوطنية للاسكان.

وابتدأت الدراسة بتحليل مفصل وشامل للعوامل الفنية والمالية والاقتصادية التي تكون النمط الحالي لعرض المساكن والطلب عليها. واشتملت الدراسة على تحليل المعلومات المتوفرة، وتحديد القضايا الرئيسية، والمعلومات الاضافية المطلوبة، واستكمال تحديث المعلومات ومن ثم اعداد مذكرات فنية عن المكونات الرئيسية لقطاع الاسكان وقضاياها والتنسيب بالاستراتيجية المفضله، والسياسات والتوصيات والافعال التي ينبغي اتباعها.

وقد اشتملت مكونات الاستراتيجية على دراسة: وضع المساكن الحالي، مسارات عرض المساكن، واسواق الاراضي، وتمويل الاسكان، ومواد البناء وتقنياته، والمقدرة المالية للمستفيدين، والطلب على المساكن، واثرها على الاقتصاد والاطار المؤسسي والتنظيمي، والتدريب. ولذلك كان من أهم أنشطة مشروع الاستراتيجية تطوير قاعدة معلومات من خلال مصادر المعلومات الثانوية واجراء المسوحات والدراسات.

ودرست الاستراتيجية ثلاثة بدائل متميزه عن بعضها بشكل واضح لتعطي صانع القرار تعريفا بالاثار المترتبة على المقاربات المختلفة في معالجة قضية الاسكان. وكان البديل الاول هو استمرار الاتجاهات الحالية. ويفترض هذا البديل أن أداء قطاع الاسكان بقي على حاله وان سياسة الحكومة القائمة بقيت على وضعها.

أما البديل الثاني فهو برامج اسكان قوية للقطاع العام. ويقوم هذا البديل على ان الحكومة ستسعى إلى تسديد كامل الحاجة السكنية على مستوى جميع فئات الدخل. وهذا يتطلب برنامجا اسكانيا طموحا ينتج القطاع العام فيه ستة اضعاف ما اعتاد على انجازه سنويا. كما يفترض هذا البديل بقاء السياسات التي تؤثر على اداء القطاع الخاص على حالها. كما أنه يفترض ان انتاج دائرة التطوير الحضري سيتضاعف. وسيقوم القطاع العام بتسديد حاجة الفئة المستهدفة.

أما البديل الثالث فهو تبني القطاع الخاص الموجه. ويفترض هذا البديل ان الحكومة ستتبنى وتنفذ حزمة التوصيات التي تقترحها دراسات الاستراتيجية. ويتميز هذا البديل بأنه يعتمد بشكل رئيس على مسار القطاع الخاص الفردي (المالك - البناء) في انتاج الوحدات السكنية. ويفترض أيضا أن المالك البناء سينتج الوحدات السكنية المستهدفة بالاعداد الكافية وضمن المقدرة المالية للفئات المستهدفة. ويلاحظ أن هذا البديل ينقل الاستثمار الرئيس في الاسكان من الوحدات فوق المستهدفة إلى الوحدات المستهدفة.

وجرى عقد مقارنة بين هذه البدائل الثلاث من حيث الجهات المنتجة للمساكن، وحجم الاستثمارات، وكلفة خدمات البنية التحتية، والكلفة التي تتحملها الحكومة وحجم الاعانة. كذلك تمت المقارنة على اساس

مدى تحقيق هذه البدائل لاهداف قطاع الاسكان. واستخدمت معايير الانصاف والكلفة والكفاءة والجدوى لتقييم هذه البدائل وتم التوصية بالبديل الثالث وهو تبني القطاع الخاص الموجه. وكانت العوائق الرئيسة امام تنفيذ هذا البديل هي قضايا الارض وقضايا التمويل.

واقرت اللجنة التوجيهية العليا موجزا بالتوصيات النهائية، ورفعت هذه التوصيات الى مجلس الوزراء والذي قام بدوره بالموافقة العامة على الاستراتيجية وعلى انشاء مجلس اعلى للاسكان وذلك في نهاية عام ١٩٨٨. ولكن لم يجري وضع خطط وآليات للتنفيذ.

ونتيجة لذلك تم الغاء وحده الاسكان في وزارة التخطيط وتأسيس وحدة التخطيط الاسكاني في مؤسسة الاسكان. ونقل ارتباط دائرة التطوير الحضري من وزير البلديات الى وزير الاشغال العامة والاسكان. وتم توحيد مجلس ادارة كل من مؤسسة الاسكان ودائرة التطوير الحضري. كذلك تم عقد اتفاقية قرض الضمان العقاري الرابع بين حكومة الاردن وحكومة الولايات المتحدة والتي تهدف إلى تمكين الاردن من تنفيذ توصيات استراتيجية الاسكان. ونظرا لاسباب عديدة سادت في مطلع التسعينات جرى التقدم ببطء بتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للاسكان.

٦- د المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري

انشئت المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري بموجب القانون رقم (٢٨) لسنة ١٩٩٢ بتاريخ ١٩٩٢/٤/٣٠. وهي الخلف القانوني والواقعي لكل من مؤسسة الاسكان ودائرة التطوير الحضري. ويتولى ادارة المؤسسة مجلس يتم تشكيله من اثني عشر عضوا برئاسة وزير الاشغال العامة والاسكان. وما يتميز به المجلس الجديد عن كل من مجلسي مؤسسة الاسكان ودائرة التطوير الحضري السابقتين انه يضم في عضويته اثنين من القطاع الخاص يعينهما مجلس الوزراء.

تتولى المؤسسة بموجب المادة (٦) من قانونها المساهمة في حل ازمة السكن، وتطوير المناطق المتدنية الخدمات في المملكة بجميع الطرق والوسائل المتاحة لها بما في ذلك: تقديم التوصية لمجلس الوزراء حول السياسة العامة للاسكان بالتعاون مع الجهات الرسمية المعنية، ومتابعة تطبيق الاستراتيجية الوطنية للاسكان واعداد أي تشريعات ضرورية لتنفيذها، والقيام بالدراسات السكانية والاجتماعية والاقتصادية والصحية والبيئية ذات العلاقة بالاسكان والتطوير الحضري لغايات تحديد الحاجة السكنية وتوفير الخدمات الضرورية في المناطق المكتظة بالسكان والعمل على ازالة مظاهر التخلف والبناء العشوائي فيها.

واضافة لدور المؤسسة في مجال السياسات فانها تقوم بدور انتاجي فهي تعمل على انشاء احياء جديدة في مناطق التوسع السكني. كما انها تشجع الحرف الصناعية الصغيرة وبرامج التدريب المهني في المناطق التي تقيم بها مشاريعها أو تطورها. وتعمل على توفير قروض للمستفيدين من مشاريعها بالتعاون مع الجهات الممولة. وتقيم مشاريع استثمارية ضمن مشاريعها لخدمتها. وتصمم وتشرف على مشاريع الابنية الخاصة بالحكومة ومؤسساتها العامة بتكليف من مجلس الوزراء.

اعطت المؤسسة اهتماما كبيرا للسياسات الاسكانية المبنية على تحسين اداء سوق الاسكان. وساهمت بقوة في نشر الوعي بالسياسات الاسكانية والحضرية السليمة بين مختلف الجهات المعنية. واقتصر دورها على تطوير الاراضي من خلال توفير خدمات البنية التحتية لها، وعلى تحسين المناطق المتدنية الخدمات.

تعمل المؤسسة على اسس تجارية وتسترد كامل كلفتها. ولا تتلقى أي دعم مالي مباشر من الحكومة، بل تقوم بالانفاق على الادارة المعنية بالسياسات الاسكانية. ويعمل بها حوالي (٦٠٠) موظف. وبلغت موازنتها لعام ١٩٩٧ حوالي (٢٧) مليون دينار.

٦- هـ - اعادة هيكلة قطاع الاسكان

لا زال قطاع الاسكان يعاني من عدد من المشاكل والمعوقات. ففي المحور المؤسسي لا توجد منافسة متكافئة بين المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري ومستثمري القطاع الخاص المنظم. فالمؤسسة تقترض بفوائد اقل من سعر السوق وهي معفاة من ضرائب نقل الملكية ولا تخضع لضريبة الدخل وتتمتع بكفالة الحكومة من جميع المخاطر. ويسمح للمؤسسة ان تبني باحكام خاصة حسب معايير ونماذج ادنى من المعايير التي تطبق على القطاع الخاص. كذلك هناك تضارب في المصالح داخل المؤسسة. فهي تقوم بدور اعداد السياسات لتحسين اداء سوق الاسكان، وفي نفس الوقت تقوم بالانتاج وتنافس القطاع الخاص. ولا تتوفر آلية لايصال الدعم الحكومي للفئات المستحقة.

وافتقر قطاع التمويل الاسكاني إلى المنافسة المتكافئة. اذ تمتع بنك الاسكان بامتيازات عديدة مكنته من تقديم قروض بفوائد مدعومة، الامر غير متاح لغيره من البنوك. كذلك لا تتوفر للبنوك الادوات لتقديم قروض طويلة الاجل. ولا تقدر فئات الدخل المتدني على تلبية شروط الاقتراض من بنك الاسكان. ولا يصل الدعم متاح حاليا إلى الفئات الأكثر استحقاقا.

وفي محور الاراضي والمساكن: هناك عجز في قسائم الاراضي الصغيرة والمساكن الصغيرة التي تناسب فئات الدخل المتدني. وهناك ارتفاع في اعداد الوحدات السكنية الشاغرة ذات المساحة الكبيرة. ويعاني سوق التأجير من الاختلال، اذ لا يوجد اقبال كاف على البناء لاغراض التأجير بسبب القيود التي يضعها قانون المالكين والمستأجرين. ولا زال هناك عدد من المناطق متدنية الخدمات، وتعديات على اراضي الخزينة.

لقد وفرت الخطة الخمسية ١٩٩٣-١٩٩٧ المبادئ الاساسية والسياسات الكلية والقطاعية لاصلاح قطاع الاسكان. اذ اعتمدت الخطة مبادئ زيادة المنافسة الحرة المتكافئة وتقليص الدور الانتاجي المباشر للحكومة، وتعزيز دور القطاع الخاص في الانتاج والاستثمار في البنية التحتية. وهدفت السياسات الكلية إلى تلبية الاحتياجات الاساسية للمواطنين وتوجيه الدعم لمستحقيه، والتوزيع العادل لمكاسب التنمية، وتقليص التفاوت الانمائي بين فئات المجتمع. وفي مجال سياسات حزمة القطاعات الاجتماعية اوصت بزيادة أعداد قسائم الاراضي الصغيرة التي تخدم فئات الدخل المتدني، واعتبار مشاريع الاسكان التي يقيمها القطاع الخاص مشاريع مصدقة، والحد من انتشار السكن العشوائي، وتحقيق الاستخدام الافضل لخدمات البنية التحتية، والحد من انتشار المساكن على حساب الاراضي الزراعية^(١١).

جرت مراجعة شاملة لاداء قطاع السكان واعتمد مجلس الوزراء رزمة من الاصلاحات المؤسسية والتنظيمية يجري تنفيذها على مرحلتين. وتشمل المرحلة الاولى الاصلاحات التالية:

- ١- اعطاء القطاع الخاص الحق باستخدام المعايير والنماذج التي طورتها المؤسسة لمشاريعها.
- ٢- توجيه الجهات التنظيمية لزيادة المساحات المنظمة من القسائم الصغيرة زيادة جوهرية.

(١١) المملكة الاردنية الهاشمية، وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٣-١٩٩٧ ص ٩١، ١٤٠، ١٤١، ١٤٩.

- ٣- تكليف المؤسسة القيام بدور المسهل للقطاع الخاص واقامة مشاريع اسكانية مشتركة معه.
- ٤- تبسيط اجراءات اقامة مشاريع اسكانية امام القطاع فيما يخص الموافقات والتراخيص بهدف تخفيض التكاليف والوقت.
- ٥- انشاء شركة للرهن العقاري الثانوي بهدف توفير قروض سكنية طويلة الاجل. وتشمل المرحلة الثانية:
 - ١- السماح بالتقسيم الاختياري للاراضي المنظمة الى قسمين قبل البناء عليها ضمن نفس احكام التنظيم المصدقة.
 - ٢- تحرير قطاع التأجير لغايات السكن من المعوقات التي تعيق الاستثمار لغايات التأجير بتعديل قانون المالكين والمستأجرين.
 - ٣- استبدال الدعم الحكومي الحالي لغايات الاسكان ببديل الدعم المباشر للفئات المستحقة ووضع نظام شامل ومحدد لايصال الدعم لمستحقيه.
 - ٤- دراسة ضريبة نقل الملكية بهدف تحقيق منافسة متكافئة بين القطاعين العام والخاص وتحسين كفاءة سوق العقارات.
 - ٥- مراجعة شاملة للاطار المؤسسي للقطاع على ضوء نتائج تطبيق الاصلاحات السابقة لتحديد دور المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري في مجال السياسات وربطها بالتخطيط الحضري ومجال الانتاج وتطوير آليات مناسبة للشراكة مع القطاع الخاص.
 - ٦- مراجعة شاملة لقانون تنظيم المدن والقرى والتشريعات المنبثقة عنه وتوجيهها للخدمة الافضل وتلبية حاجات المواطنين الفعلية^(١٢). ويجري حاليا تنفيذ المشروع باتفاقية مع البنك الدولي تم توقيعها في عام ١٩٩٦.

(١٢) المملكة الأردنية الهاشمية. المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري. الندوة السنوية الثانية لتقييم قطاع الاسكان. مشروع اعادة هيكلة قطاع الاسكان.

سابعا: الأثر الاجتماعي الاقتصادي للإسكان

تترك السياسات الإسكانية والإنتاج السكاني أثرا كبيرا على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية. والمسكن الجيد يقلل من حالات المرض ومخاطر الوفاة. كما أن للإسكان عدة ارتباطات مع الاقتصاد الكلي. فالاستثمارات الإسكانية على سبيل المثال تساهم في الناتج المحلي وتكوين رأس المال الثابت وتوفير فرص العمل. وسيتم في هذا الفصل تناول أثر الإسكان على التنمية الاجتماعية وأثر الإسكان على الاقتصاد الكلي.

٧-أ أثر الإسكان على التنمية الاجتماعية:

تعتمد التنمية الاجتماعية على توفير الصحة والتعليم والبنية التحتية الفيزيائية والتدريب المهني والتشغيل. فالمسكن الجيد يقود إلى وضع صحي أفضل ويقلل من وفيات الأطفال دون سن الخامسة. ويوفر فرصا أكبر للمشاركة في القوى العاملة. والمساحة في البيت تمنع الاكتظاظ ويمكن أن تستغل في الإنتاج أو أن تؤجر وتولد دخلا. والمسكن هو الثروة الوحيدة للعديد من الأسر ويمكن أن يستخدم كضمانة لتوفير تمويل إضافي للأسرة تحقق من خلاله أهدافها الاجتماعية.

أما المسكن السيء الذي لا تتوفر فيه شروط السلامة العامة سواء لأنه لا يحمي الأسرة من العوامل الجوية أو لأنه يقع في أماكن الفيضانات والانزلاقات أو لأنه يقع على الطرق السريعة، فإنه يعرض الأسرة لأخطار الموت ولاسيما الأطفال وكبار السن.

تشكل بيئة المسكن الحضرية والإسكانية عناصر مهمة في جودة المسكن. فتوفر المياه الآمنة والصرف الصحي والتخلص من النفايات الصلبة تؤثر على استدامة البيئة الحضرية وحماية الأسرة من أخطار تلوث المياه. كذلك قرب المسكن من المدارس والمراكز الصحية وفرص العمل يوفر للأسرة الدعائم الأساسية للتنمية الاجتماعية. بينما بعد المسكن عن هذه الخدمات الاجتماعية وعن فرص العمل يساهم في توطين الفقر والمشاكل المرافقة.

٧-ب أثر الإسكان على الاقتصاد

سياسات الاقتصاد الكلي التي تؤثر على النمو الاقتصادي ومستويات الدخل لها آثار واضحة على الانتاج من المساكن كمية وجودة. كما أن الاسر والشركات والمؤسسات المالية تتأثر بنسب التضخم واسعار الفائدة في اتخاذ قراراتها بشأن المساكن من حيث الانتاج والحيارة والتمويل. كذلك فإن الضرائب التي تفرضها الحكومة والدعم الذي تقدمه ينعكس على أداء قطاع الاسكان.

الاسكان هو قطاع انتاجي رئيس في مجمل الاقتصاد، ولكن في احيان كثيرة ينظر اليه على أنه عمل خيري يستنزف الاستثمارات الحكومية لمعونة الاسر المستهدفه. وغالبا ما لا تكون هذه الاستثمارات كافية لهذه الاسر. وهكذا عوضا عن ان تنتظر الحكومة الى قطاع الاسكان نظرة شاملة، تحصر مجهوداتها بفئة صغيرة من المجتمع.

ويكون قطاع الاسكان نسبة هامة من الناتج المحلي الاجمالي ومن مجمل تكوين رأس المال الثابت ويساهم في تشغيل اليد العاملة سواءا من خلال تشييد المباني أو من خلال صناعة البناء. ويشكل دافعا قويا لدى الاسر للادخار، ويؤثر تأثيرا قويا على انفاق الاسره. وبالإضافة إلى ذلك يؤثر على التضخم، والعمق المالي، وحركة العمال، وميزان المدفوعات، وموازنة الحكومة من خلال الضرائب والدعم.

ساهم قطاع التشييد في الناتج المحلي الاجمالي باسعار المنتجين الجارية بنسبة تراوحت من ٤% إلى ١٠,٣% خلال الفترة ١٩٧٩ - ١٩٩٦ (انظر جدول ٧-١ ادناه). وبلغت المساهمة اعلى قيمة لها في العامين ١٩٨٢ و ١٩٨٣ حيث وصلت إلى ١٠,٢% و ١٠,٣% . واخذت هذه المساهمة بعدها بالتراجع حتى وصلت ادنى قيمة لها في عام ١٩٩٠ إذ بلغت ٤%، وهو العام الذي تلا مباشرة العام الذي انهار فيه سعر صرف الدينار. ثم أخذت نسبة المساهمة بالتحسن التدريجي حتى وصلت في عام ١٩٩٣ إلى ٧,٥% من الناتج المحلي. ويعود هذا التحسن الى النشاط العمراني الذي تم بعد حرب الخليج لتلبية طلب العائدين على المساكن. ويلاحظ أن هذه النسبة مرتفعة عموما مقارنة مع الدول النامية. كذلك يرافق الانفاق على التشييد انفاق على خدمات المياه والكهرباء. وبالرغم من ان قطاع التشييد يشمل مباني غير سكنية وانشاءات اخرى إلا أن النسبة الغالبة منه مباني سكنية وهو يعكس النشاط في قطاع الاسكان.

جدول ٧-١ مساهمة قطاع التشييد في الناتج المحلي الاجمالي باسعار
المنتجين الجارية خلال الفترة ١٩٧٩ - ١٩٩٦ بملايين الدنانير

| السنة | الناتج المحلي الاجمالي باسعار المنتجين الجارية | القيمة المضافة للتشييد | نسبة المساهمة % |
|-------|---|------------------------|--------------------|
| ١٩٧٩ | ٩٨١,٠ | ٨٦,٩ | ٨,٩ |
| ١٩٨٠ | ١١٨٠,٣ | ١٠٤,٠ | ٨,٨ |
| ١٩٨١ | ١٤٦٩,٣ | ١٣٣,٢ | ٩,١ |
| ١٩٨٢ | ١٧٠١,١ | ١٧٤,٤ | ١٠,٣ |
| ١٩٨٣ | ١٨٢٨,٧ | ١٨٦,٨ | ١٠,٢ |
| ١٩٨٤ | ١٩٨١,٤ | ١٨٥,٣ | ٩,٤ |
| ١٩٨٥ | ٢٠٢٠,٢ | ١٤٨,٧ | ٧,٤ |
| ١٩٨٦ | ٢١٦٣,٦ | ١٣٧,٥ | ٦,٤ |
| ١٩٨٧ | ٢٢٠٨,٦ | ١٢٠,٠ | ٥,٤ |
| ١٩٨٨ | ٢٢٦٤,٤ | ١١٢,٩ | ٥,٠ |
| ١٩٨٩ | ٢٣٧٢,١ | ١٠١,٥ | ٤,٣ |
| ١٩٩٠ | ٢٦٦٨,٣ | ١٠٥,٦ | ٤,٠ |
| ١٩٩١ | ٢٨٥٥,١ | ١٢٥,٧ | ٤,٤ |
| ١٩٩٢ | ٣٤٩٣,٠ | ٢١٥,٣ | ٦,٢ |
| ١٩٩٣ | ٣٨٠١,٧ | ٢٨٣,٧ | ٧,٥ |
| ١٩٩٤ | ٤٢٠١,٣ | ٣٠٠,٢ | ٧,١ |
| ١٩٩٥ | ٤٦٥٤,٦ | ٣٢٧,٨ | ٧,٠ |
| ١٩٩٦ | ٥١٤٦,٧ | ٣٤١,١ | ٦,٦ |

المصدر: البنك المركزي الاردني. بيانات احصائية سنوية (١٩٦٤-١٩٩٥) عدد خاص جدول رقم (٣٨)، ص (٤٨). ١٩٩٦.
والنشرة الاحصائية السنوية. المجلد ٣٣ - العدد ٢ جدول (٤٦). ص ٧٨. شباط ١٩٩٧.

تراوحت نسبة الاستثمارات في الابنية السكنية من تكوين رأس المال الثابت خلال الفترة الزمنية (١٩٧٩-١٩٩٤) من حوالي ١٧% في عام ١٩٨١ وهي ادنى قيمة الى حوالي ٦٩% في عام ١٩٩٣ وهي اعلى قيمة. وبلغ معدل المساهمة خلال هذه الفترة حوالي ٤٢% (انظر جدول ٧-٢). وتراوحت نسبة استثمارات الانشاءات غير السكنية من تكوين رأس المال الثابت خلال نفس الفترة من ادنى قيمة لها في عامي ١٩٩٢، ١٩٩٣ والبالغة ١٩% الى اعلى قيمة لها حوالي ٥٠% في عام ١٩٨٥. وكان معدل المساهمة ٢٩%. اما إذا اعتبرنا مساهمة مجمل قطاع الانشاءات فان ادنى مساهمة هي ٤٥% في عام ١٩٨١، واعلى مساهمة هي ٨٧% في عام ١٩٩٣. وبلغ معدل مساهمة الانشاءات ٧١%.

**جدول ٧-٢ الاستثمارات في الابنية السكنية والانشاءات الاخرى
ومساهمتها في تكوين رأس المال الثابت المحلي**
بملايين الدنانير

| السنة | تكوين رأس المال الثابت المحلي | الاستثمارات في الابنية السكنية | مساهمة الابنية السكنية في تكوين رأس المال الثابت | الاستثمارات في الابنية غير السكنية والانشاءات الاخرى | مساهمة الابنية غير السكنية في تكوين رأس المال الثابت | مساهمة الانشاءات السكنية وغير السكنية |
|-------|-------------------------------|--------------------------------|--|--|--|---------------------------------------|
| ١٩٧٩ | ٣٢٢,١ | ٦٤,١ | %٢٠,١ | ١١٠,٢ | %٣٤,٢ | %٥٤,٣ |
| ١٩٨٠ | ٤١٧,٩ | ٨١,٩ | %١٩,٦ | ١٣٩,٥ | %٣٣,٤ | %٥٢,٠ |
| ١٩٨١ | ٦٣٥,٠ | ١٠٦,٥ | %١٦,٨ | ١٨١,٣ | %٢٨,٦ | %٤٥,٤ |
| ١٩٨٢ | ٦٢٦,٩ | ١٢٨,٠ | %٢٠,٤ | ٢١٨,١ | %٣٤,٨ | %٥٥,٢ |
| ١٩٨٣ | ٥٣٥,٩ | ١٣٣,٤ | %٢٤,٩ | ٢٢٧,٣ | %٤٢,٤ | %٦٧,٣ |
| ١٩٨٤ | ٥٢٦,٨ | ١٣٦,٢ | %٢٥,٩ | ٢٣١,٨ | %٤٤,٠ | %٦٧,٣ |
| ١٩٨٥ | ٣٨٤,٨ | ١١١,٤ | %٢٩,٠ | ١٩٠,٣ | %٤٩,٥ | %٧٨,٥ |
| ١٩٨٦ | ٤٠٩,٣ | ٩٨,١ | %٢٤,٠ | ١٨٨,٨ | %٤٦,١ | %٧٠,١ |
| ١٩٨٧ | ٤٤٨,٥ | ١٠٦,٤ | %٢٣,٥ | ٢٠١,٨ | %٤٥,٠ | %٦٨,٥ |
| ١٩٨٨ | ٥١٣,٤ | ٢٢٩,٨ | %٤٤,٨ | ١٤٦,٧ | %٢٨,٦ | %٧٣,٤ |
| ١٩٨٩ | ٥٥٤,١ | ٢١٢,٩ | %٣٨,٤ | ١٦٩,٤ | %٣٠,٦ | %٦٩,٠ |
| ١٩٩٠ | ٦٩٤,٠ | ٣٠٠,٠ | %٤٣,٢ | ١٣٦,٠ | %١٩,٦ | %٦٢,٨ |
| ١٩٩١ | ٦٧٨,٠ | ٣٢٥,٠ | %٤٧,٩ | ١٥١,٣ | %٢٢,٣ | %٧٠,٢ |
| ١٩٩٢ | ١٠٤٩,٢ | ٦١١,٩ | %٥٨,٣ | ٢٠٠,٣ | %١٩,١ | %٧٧,٤ |
| ١٩٩٣ | ١٣٠٣,٥ | ٨٩٢,٣ | %٦٨,٥ | ٢٤٤,٧ | %١٨,٨ | %٨٧,٣ |
| ١٩٩٤ | ١٣٩١,٠ | ٨٣٣,٣ | %٥٩,٩ | ٢٩١,٨ | %٢١,٠ | %٨٠,٩ |

المصدر: المملكة الاردنية الهاشمية، دائرة الاحصاءات العامة.

فالاستثمارات في قطاع الاسكان لها نتائج في قطاعات الاقتصاد الاخرى. فكل دينار ينفق على الاسكان، يولد دينارين في قطاعات الاقتصاد الاخرى عموماً. كذلك كل وظيفة جديدة في قطاع الاسكان، تولد حوالي وظيفتين اخريين في القطاعات الاخرى. وقد بينت دراسات الاستراتيجية الوطنية للاسكان ان "مضاعفات" الانتاج هي (١,٨٨) و (١,٩٦) و (١,٨٦) لذوي الدخل المنخفض (القطاع العام)، والمالك البناء منخفض الدخل، وذوي الدخل المرتفع على الترتيب. وعندما يتم حذف المحتوى الاستيرادي منها تصبح (١,٤٧) و (١,٥٧) و (١,٤٦) للانواع الثلاثة من المساكن على الترتيب.

كذلك بينت الدراسة ان كل دينار يستثمر في المساكن يولد بصورة مباشرة وغير مباشرة اجوراً بمقدار (٠,٣٨٥) دينار و (٠,٤٣٨) دينار و (٠,٣٧٣) لمساكن الدخل المتدني والمتوسط (القطاع العام)، والدخل المتدني (المالك البناء)، والدخل المرتفع على الترتيب بأسعار ١٩٨٧. فاذا اعتبرنا ان اجرة العامل غير الماهر اليومية (٣,٥) دينار في اليوم واجرة العامل الماهر (٦) دينار في اليوم فان كل استثمار في الاسكان بمقدار مليون دينار يولد فرصة عمل لمدة سنة إلى (٢٢٨) عاملاً غير ماهر و (١٠٥) عاملاً ماهراً. وذلك لمساكن القطاع العام والدخل المرتفع. اما للدخل المتدني فيزيد عدد العمال بمقدار ١٤%.

المراجع

المراجع العربية

- ١ - الاسكوا. "وضع المستوطنات البشرية في منطقة الاسكوا: اتجاه تطور قطاع الاسكان خلال العقدين الماضيين". E/ESCWA/HS/1993/1 شباط (فبراير) ١٩٩٣.
- ٢ - "دور الدولة والسلطات المحلية في ادارة المدن، دراسة حالة لبلدان مختارة في منطقة الاسكوا". E/ESCWA/HS/87/6 كانون اول (ديسمبر) ١٩٨٧.
- ٣ - "التمويل الاسكاني في منطقة الاسكوا: المؤسسات والاجراءات". E/ESCWA/HS/1992/2.
- ٤ - "التخطيط الملئم للمستوطنات البشرية في منطقة الاسكوا". E/ESCWA/HS/92/1.
- ٥ - الاسكان والخدمات الاساسية في المناطق الحضرية سريعة التغير: اسكان الازمات E/ESCWA/HS/1993/3 تشرين ثاني (نوفمبر) ١٩٩٣.
- ٦ - الاردن. بنك الاسكان. التقرير السنوي الثالث والعشرون ١٩٩٦.
- ٧ - الاردن. وزارة التخطيط. الخطة الاقتصادية الاجتماعية ١٩٩٣-١٩٩٧م.
- ٨ - خالد سماره الزعبي. مجموعة التشريعات الادارية: القوانين والانظمة المعمول بها في وزارة الداخلية. ١٩٨٨ طبعة ثانية.
- ٩ - الاردن. امانة العاصمة. الدائرة القانونية. مجموعة القوانين والانظمة الخاصة بامانة العاصمة. ١٩٨٦.
- ١٠ - محمد سليم محمد غزوي. نظرات حول الادارة المحلية في المملكة الاردنية الهاشمية ١٩٩٤م.
- ١١ - الاردن. وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة. دائرة البيئة والاتحاد الدولي لصون الطبيعة والموارد الطبيعية. الاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة. ١٩٩١م
- ١٢ - الاردن. المؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري. دراسة مسح واستطلاع الاراضي السكنية. ١٩٩١م.
- ١٣ - التقرير السنوي ١٩٩٤. عمان. تموز ١٩٩٥.
- ١٤ - التقرير النهائي لدراسة المسح الوطني للمساكن لعام ١٩٩٤. دراسة غير منشورة.
- ١٥ - ندوة تقييم قطاع الاسكان. مجموعة الابحاث. عمان ٥-٧ كانون اول ١٩٩٥.
- ١٦ - الندوة السنوية الثانية لتقييم قطاع الاسكان. مجموعة الابحاث. عمان ١٥-١٦ كانون اول ١٩٩٦.
- ١٧ - الاردن. وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة والمؤسسة العامة للاسكان والتطوير الحضري. المؤتمر الوطني للمجالس المحلية لمراكز المحافظات والالوية. التخطيط الشامل لاستعمالات الاراضي، مجموعة الابحاث. عمان ٢١-٢٣ أيار ١٩٩٦.
- ١٨ - البنك المركزي الاردني. دائرة الابحاث والدراسات. التقرير السنوي السابع عشر. ١٩٨٠.
- ١٩ - التقرير السنوي الثاني والعشرون. ١٩٨٥.
- ٢٠ - التقرير السنوي السابع والعشرون. ١٩٩٠.
- ٢١ - التقرير السنوي الثاني والثلاثون. ١٩٩٥.
- ٢٢ - بيانات احصائية سنوية (١٩٦٤-١٩٩٥) عدد خاص. أيار ١٩٩٦.
- ٢٣ - النشرة الاحصائية الشهرية. المجلد ٢٩ العدد (١) كانون ثاني ١٩٩٣.
- ٢٤ - النشرة الاحصائية الشهرية. المجلد ٣٠ - العدد (١) كانون ثاني ١٩٩٤.
- ٢٥ - النشرة الاحصائية الشهرية. المجلد ٣١ - العدد (١) كانون ثاني ١٩٩٥.
- ٢٦ - النشرة الاحصائية الشهرية. المجلد ٣٢ - العدد (١) كانون ثاني ١٩٩٦.
- ٢٧ - النشرة الاحصائية الشهرية. المجلد ٣٣ - العدد (١) كانون ثاني ١٩٩٧.
- ٢٨ - الاردن. الدكتور محمد الصقور وآخرون. تقرير دراسة الفقر: الواقع والخصائص. ١٩٩٣.
- ٢٩ - الاردن. الجريدة الرسمية. ١٩٩٢، ١٩٩٣، ١٩٩٤، ١٩٩٥، ١٩٩٦.
- ٣٠ - الاردن. دائرة الاحصاءات العامة. دراسة نفقات ودخل الاسرة. ١٩٩٢.
- ٣١ - النشرة الاحصائية السنوية. العدد ٤٢. ١٩٩١.
- ٣٢ - النشرة الاحصائية السنوية. العدد ٤٣. ١٩٩٢.
- ٣٣ - النشرة الاحصائية السنوية. العدد ٤٤. ١٩٩٣.

- ٣٤- _____ . النشرة الاحصائية السنوية. العدد ٤٥. ١٩٩٤.
- ٣٥- _____ . النشرة الاحصائية السنوية. العدد ٤٦. ١٩٩٥.
- ٣٦- _____ . التعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٤: المنهجية والنتائج الرئيسية. تشرين اول ١٩٩٥.
- ٣٧- _____ . المسح المصاحب للتعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٤: المنهجية واهم النتائج. تشرين اول ١٩٩٥.
- ٣٨- عبد الحليم الخرابشة وزينب احمد الدباغ. لمحة عامة عن الوضع السكاني في الاردن. دائرة الاحصاءات العامة وصندوق الأمم المتحدة للسكان. الحلقة النقاشية الاولى لنتائج التعداد العام للسكان والمساكن والمسح المصاحب للتعداد ١٩٩٤. الاربعاء ١٩٩٦/٨/٢٨.
- ٣٩- فتحي النصور واحمد ايوب. خصائص المباني في الاردن. دائرة الاحصاءات العامة وصندوق الامم المتحدة للسكان. الحلقة النقاشية الاولى لنتائج التعداد العام للسكان والمساكن والمسح المصاحب ١٩٩٤. الاربعاء ١٩٩٦/٨/٢٨.

المراجع الانجليزية

- 1- Dowall, David E., and Giles Clarke. 1991. A Framework for Reforming Urban Land Policies in Developing Countries. UMP7.
- 2- ESCWA. Symposium On Low - Cost Housing In The Arab Region, Sanea, 24-28 October 1992. E/ESCWA/HS/1993/4.8 May 1993.
- 3- Farvacque, Catherine and Patrick McAuslan. 1992. Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries. UMP5 (The World Bank, Washington, D.C.).
- 4- Jordan, Ministry of Planning. National Housing Strategy Reports, Technical Memorandums, 1987.
- 5- Malpezzi, S and Ball, G. Rent Control in Developing Countries: World Bank Discussion Papers No. 129, 1991.
- 7- UNCHS. The Global Strategy For Shelter to the Year 2000 UN Resolution 43/181 on 20 December 1988. HS/185/90E, Nairobi, 1990.
- 8- World Bank. Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s. A Policy Paper, 1991.
- 9- _____ . Housing: Enabling Markets to Work, with Technical Supplements. A Policy Paper, 1993.

