

Distr.  
GENERAL

E/ESCWA/SDD/2003/4  
10 March 2003  
ORIGINAL: ARABIC

IN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION  
FOR WESTERN ASIA

12-08-2003

LIBRARY & DOCUMENT SECTION

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

## السياسات الإسكانية والتحضر: ملامح قطرية المملكة الأردنية الهاشمية(\*)



الأمم المتحدة  
نيويورك، ٢٠٠٣

---

(\*) من إعداد السيد جريس حبش، تموز/يوليو ٢٠٠٢.



## المحتويات

### الصفحة

١	..... موجز
٥	..... مقدمة
	<b>الفصل</b>
٧	..... أولاً- المنهج
١٠	..... ثانياً- التنمية الحضرية
١٠	..... ألف- الإطار التنظيمي
١٢	..... باء- السكان
١٥	..... جيم- الإنتاجية والبطالة والفقر
١٩	..... دال- البنية التحتية المادية والاجتماعية
٢٠	..... هاء- النقل
٢١	..... واو- تمويل المجالس البلدية
٢١	..... زاي- البيئة
٢٣	..... ثالثاً- عرض المساكن
٢٣	..... ألف- الأرض السكنية
٢٦	..... باء- البنية التحتية المادية
٢٧	..... جيم- مواد البناء وصناعاته
٢٩	..... دال- التزويد بالمساكن
٣١	..... رابعاً- الطلب على الإسكان
٣١	..... ألف- الحاجة من المساكن
٣١	..... باء- الدخل والإنفاق على الإسكان
٣٢	..... جيم- التمويل الإسكاني
٣٥	..... دال- الدعم
٣٧	..... هاء- الضرائب والرسوم
٣٩	..... خامساً- الإنتاج الإسكاني
٣٩	..... ألف- كمية المساكن وجودتها
٤١	..... باء- الأسعار

## المحتويات (تابع)

### الصفحة

٤٢	سادساً- إدارة قطاع الإسكان.....
٤٢	ألف- الخطط الخمسية والسياسة الإسكانية.....
٤٣	باء- الاستراتيجية الوطنية للإسكان.....
٤٤	جيم- المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري.....
٤٥	دال- إعادة هيكلة قطاع الإسكان.....
٤٨	سابعاً- التأثير الاجتماعي الاقتصادي للإسكان.....
٤٨	ألف- تأثير الإسكان على التنمية الاجتماعية.....
٤٨	باء- تأثير الإسكان على الاقتصاد.....
	<b>قائمة الجداول</b>
١٢	١- عدد سكان الأردن حسب التعدادات العامة للسكان والمساكن (عام ٢٠٠٠).....
١٤	٢- التوزيع العمري للذكور والإناث حسب تعداد الأعوام ١٩٧٩، ١٩٩٤، ٢٠٠٠.....
١٥	٣- توزيع السكان في المملكة في عام ٢٠٠٠ حسب المحافظة.....
١٦	٤- عدد السكان، وسعر الدينار مقابل الدولار، والنتائج المحلي الإجمالي بأسعار المنتجين الجارية، وإنتاج الفرد بالدولار حسب السنة (١٩٧٩-١٩٩٦).....
٢٧	٥- الجهات المعنية بصناعة البناء وأهم التشريعات التي تحكمها.....
٣٠	٦- تقديرات الوحدات السكنية ونسبها المئوية التي أنتجتها جهات توفير المساكن في الفترة ١٩٨٥-١٩٨٠.....
٣٢	٧- توزيع الأسر حسب فئات الدخل الشهري ونسبة ما تتفقه على السكن وملحقاته ١٩٩٧.....
٣٣	٨- التوزيع النسبي للتمويل الإسكاني حسب نوع المصدر.....
٣٧	٩- كشف بضرائب ورسوم العقارات وتشريعاتها والجهة التي تحصلها أو تستفيد منها ومقدارها.....
٣٩	١٠- توزيع المباني والمساكن والأسر حسب المحافظات (تعداد ١٩٩٤).....
٤٠	١١- توزيع المباني والمساكن حسب نوعها وإشغالها.....
٤١	١٢- التوزيع النسبي للمساكن المأهولة بأسر خاصة حسب نوع الحيازة.....
٤٩	١٣- مساهمة قطاع التشييد في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الأساسية الجارية خلال الفترة ١٩٧٩-٢٠٠١، بملايين الدنانير.....
٥٠	١٤- الاستثمارات في الأبنية السكنية والإنشاءات الأخرى ومساهمتها في تكوين رأس المال الثابت.....
٧	الشكل- نموذج قطاع الإسكان.....
٥١	المراجع.....

## موجز

تتطلب دراسة السياسات الإسكانية من النظر إلى الإسكان باعتباره سوقاً تخضع لعوامل العرض والطلب، مع النظر في نفس الوقت إلى السياسات الإسكانية من زاوية تحقيق الإنصاف لفئات الدخل المنخفض والفقراء وتلبية احتياجاتها الأساسية. ويتطلب ذلك أيضاً تحقيق المواءمة بين احتياجات كل من المنتج، والمستهلك، والممول، والحكومة المركزية، وإدارة الحكم المحلي.

وقد ركزت دراسة **التحضر** على المحاور التالية: الإطار التنظيمي، والسكان، والإنتاجية والبطالة والفقر، والبنية التحتية المادية والاجتماعية، والنقل، والبيئة. في محور الإطار التنظيمي، تتولى وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة مسؤولية استعمالات الأراضي والتنظيم من خلال مجلس التنظيم الأعلى ودائرة التنظيم. كما أنها تقدم الدعم الفني والإداري والمالي للمجالس البلدية. وتتمتع البلديات بسلطات واسعة بموجب القانون، لكن هذه السلطات لا تُمارسها في الواقع العملي. واعتباراً من عام ٢٠٠١، أصبح نصف أعضاء المجالس البلدية يصلون إلى مناصبهم بالانتخاب، أما النصف الآخر فيعيّنه الوزير.

تتألف المملكة من ١٢ محافظة. وتعتمد إدارة المحافظة على المحافظ، والمجلس التنفيذي، والمجلس الاستشاري. والمحافظات تتبع وزارة الداخلية. ويتقدم المحافظ على جميع موظفي الدولة في محافظته. وهو رئيس مجلس المحافظة التنفيذي ومجلسها الاستشاري. ويشرف على دوائر الحكومة المركزية باستثناء المحاكم. أما الدوائر والمؤسسات الرسمية ذات الاستقلال المالي والإداري الموجودة في المحافظة، فعليها التقيد بطلبات المحافظ التي تتصل بالأمن العام.

وقدّر عدد سكان الأردن بنحو ٥,١٨٢ ملايين نسمة في عام ٢٠٠١. وكان معدل النمو السكاني ٤,٧ في المائة خلال الفترة ١٩٥٢-١٩٩٤. ويعود هذا المعدل المرتفع إلى ارتفاع الزيادة الطبيعية، وإلى الهجرات القسرية التي تمت في هذه الفترة. وانخفضت نسبة السكان الذين تقل أعمارهم عن ١٥ سنة من ٥٠,٧ في المائة في عام ١٩٧٩ إلى ٣٩,٦ في المائة في عام ٢٠٠٠. بينما ارتفعت نسبة الفئة العمرية ١٥-٥٩ من ٤٥,٢ في المائة إلى ٥٥,٩ في المائة خلال نفس الفترة وارتفعت نسبة سكان الحضر من ٥٩ في المائة إلى ٧٩ في المائة في نفس الفترة.

كان نصيب الفرد من الناتج المحلي بسعر السوق الجاري ١٥١٩ دولاراً في عام ١٩٧٩. وارتفع إلى ٢٠١٢ دولاراً في عام ١٩٨٣. وظل الناتج يتذبذب حتى عام ١٩٨٨ عندما انهار سعر صرف الدينار في الربع الأخير من العام. وانخفض دخل الفرد إلى ١٣١٣ دولاراً في عام ١٩٨٩. وبلغ أدنى قيمة له في عام ١٩٩١، إذ وصل إلى ١١٣٣ دولاراً. ثم أخذ في الارتفاع التدريجي بعد ذلك فوصل في عام ٢٠٠١ إلى ١٧٠٢ دولاراً للفرد.

ارتفعت نسبة العاطلين عن العمل من ٩ في المائة في عام ١٩٧٩ إلى ١٥,٣ في المائة في عام ١٩٩٤. ثم بلغت النسبة ١٤,٧ في المائة في عام ٢٠٠١ (٢٠,٥ في المائة بين الإناث و١٣,٧ في المائة بين الذكور). وتعود أسباب ارتفاع معدلات البطالة إلى ارتفاع معدلات النمو السكاني وإلى تراجع اقتصادات المنطقة في النصف الثاني من الثمانينات، وانخفاض الطلب على العمالة الأردنية في دول الخليج. يضاف إلى ذلك أن نوعية المتخرجين من النظام التعليمي والتدريب لا تتواءم مع متطلبات سوق العمل، وزيادة مشاركة المرأة في قوة العمل.

ومع البطالة يترافق الفقر. وفي هذا الصدد، ارتفعت نسبة الأسر التي تعيش تحت خط الفقر، ولاسيما خط الفقر المدقع. وتبنت الحكومة في عام ١٩٩٧ حزمة الأمان الاجتماعي لمحاربة الفقر وزيادة

إنتاجية المجتمع. ويشمل ذلك تفعيل صندوق المعونة الوطنية، وتطوير البنية التحتية المادية والاجتماعية في المناطق الفقيرة، وتصميم برنامج لتدريب الفقراء، وتمويل المشاريع الإنتاجية الصغيرة. ويرافق هذا المسار آخر اتبعته الحكومة وتسعى من خلاله إلى توفير التعليم والعناية الصحية للفقراء.

وقد بلغت نسبة المساكن المرتبطة بشبكة المياه العامة ٩٧ في المائة في عام ١٩٩٨. وبلغت نسبة المساكن المرتبطة بالشبكة العامة للمجاري في نفس العام ٥٨ في المائة. وبلغت نسبة المشتركين في خدمة الكهرباء في عام ٢٠٠٠ حوالي ٩٧ في المائة، ونصيب الفرد من الطاقة الكهربائية في نفس العام ١٤٧٣ كيلوواط ساعة. وانخفضت نسبة الأمية بين السكان الأردنيين من ٣٣,٥ في المائة عام ١٩٧٩ إلى ١١ في المائة عام ٢٠٠١. وانخفض معدل الوفيات من ١١ وفاة لكل ألف عام ١٩٧٩ إلى ٥ وفيات عام ١٩٩٤. وانخفضت وفيات الأطفال أقل من خمس سنوات من ١٢٢ وفاة في عام ١٩٦١ إلى ٢٩ وفاة في عام ٢٠٠٠. وتبلغ المستشفيات الخاصة ٦٠,٥ في المائة من مجموع المستشفيات.

وفي محور النقل، ارتفع عدد المركبات من ١١٧,٢ ألف مركبة في عام ١٩٧٩ إلى ٣٧٢,٥ ألف مركبة في عام ٢٠٠٠. وزادت أطوال الطرق من ٦٠٤١ كيلومترا في عام ١٩٩٠ إلى ٧٢٤٥ كيلومترا في عام ٢٠٠٠. وازداد عدد قتلى حوادث الطرق من ٣٧٩ قتيلا في عام ١٩٩٠، أي بمعدل قتل لكل ٦٧٢ سيارة، إلى ٦٨٦ قتيلا عام ٢٠٠٠، أي بمعدل قتل لكل ٥٤٣ مركبة.

وفي محور البيئة، يعاني الأردن من عجز متزايد في الاحتياجات المائية، كما أنه فقد أكثر من ٤٠ في المائة من أراضيه الصالحة للزراعة. ويتم التخلص من معظم النفايات الصلبة المتزايدة، بالحرق السطحي بدلا من الطمر الصحي الذي يستخدم بشكل محدود. وأصبح هناك وعي متزايد بحماية البيئة، ونشط كثير من المنظمات غير الحكومية في مجال حماية البيئة.

ويتناول الفصل الثالث عرض المساكن. ويشمل ذلك الأرض السكنية والبنية التحتية المادية، ومواد البناء وصناعة الإسكان، والتزويد بالمساكن. وبالرغم من أن التوسع في التنظيم قد تجاوز النمو السكاني الكبير، فإن هناك عجزا في قطع الأراضي الصغيرة المناسبة لفئات ذوي الدخل المنخفض، وفائض في قطع الأراضي الكبيرة. كما أن أحكام البناء تقتصر على المرونة على صعيد التنفيذ العملي.

هذا، ويقع عبء توفير المساكن على عاتق القطاع الخاص غير النظامي، وهو يوفر قرابة ٨٨ في المائة من الإنتاج السكني. ويوفر القطاع الخاص النظامي حوالي ٨ في المائة بعد أن كانت مساهمته لا تتجاوز ٢ في المائة. وقد توقفت المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري عن إنتاج المساكن عموما، واقتصر دورها على تقسيم الأراضي وتوصيل الخدمات لها وبيعها في السوق. ويصل إنتاجها السنوي إلى حوالي ١٠٠٠ قطعة أرض مخدمة، أي ما يعادل ٣,٥ في المائة من المساحة المرخصة.

أما الفصل الرابع فيتناول الطلب على الإسكان. ويشمل ذلك الحاجة من المساكن، والدخل والإنفاق على المسكن، والتمويل الإسكاني، ودعم التمويل الإسكاني. وتقدر الحاجة من المساكن خلال السنوات الخمس القادمة بحوالي ٣٤,٢ ألف وحدة سكنية. وقد بلغ متوسط الدخل بموجب دراسة نفقات ودخل الأسرة لعام ١٩٩٧ حوالي ٣٩٦٠ ديناراً سنوياً، كما بلغ متوسط الإنفاق على السكن (الأجرة وتوابعها) ٢٠,١ في المائة، ومتوسط الإنفاق على الماء والكهرباء والوقود ٤,٩ في المائة.

وقد ساهم التمويل الإسكاني النظامي في تمويل خمس المساكن، ويشمل ذلك البنوك ومؤسسات القطاع العام والصناديق. وهذه النسبة منخفضة بالنسبة للدول المتقدمة. كما ألغي قانون بنك الإسكان، وأصبح البنك يعمل كسائر البنوك. وجرى تأسيس الشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقاري، فوفرت

للبنوك أدوات تمويل متوسطة الأجل. ولذلك فمن المتوقع أن تتحسن مساهمة البنوك في التمويل الإسكاني، وإن كان هذا التحسن قليلا جدا حتى الآن.

أصدرت الحكومة برنامجا لدعم التمويل الإسكاني بالقرار رقم ٢٩٤ بتاريخ ٢٩ تموز/يوليو ٢٠٠٠ وتعديلاته. ويقدم البرنامج دعما مقداره خمس نقاط مئوية في أسعار الفائدة. ويستفيد من هذا البرنامج موظفو القطاع العام. ويستهدف البرنامج خدمة ١٥٠٠ أسرة سنويا. ويمكن أن تستخدم الأسرة القرض في شراء وحدة سكنية جاهزة، أو إقامة وحدة سكنية على أرض تملكها، أو تشتري قطعة أرض من الأراضي المقسمة وتقيم عليها وحدة سكنية. كما أنه يمكن استخدام القرض لتوسعة مسكن قائم وإكماله، ضمن شروط محددة. والبرنامج سليم من حيث تأثيره على القطاع المصرفي ولكنه لم يفتح للقطاع الخاص، ولا يخدم الفئة الأكثر استحقاقا.

وفي محور الضرائب والرسوم، فإن الضرائب الأكثر تأثيرا على سوق الإسكان هي ضرائب نقل الملكية، والتي تبلغ في مجموعها حوالي ١٠ في المائة. وهذه الضريبة تعيق تداول العقار. وتدفع بالأسر إلى التقليل من تغيير مساكنها، وإلى الإقامة في مواقع لا تناسبها.

ويتناول الفصل الخامس الإنتاج الإسكاني من حيث كمية المساكن وجودتها وأسعارها. وقد بينت نتائج التعداد العام للسكان والمساكن لعام ١٩٩٤، أن عدد المساكن يبلغ ٨٣٥,٦ ألف مسكن، المأهولة منها ٦٧١,٢ مسكنا، ويبلغ عدد الأسر ٦٧٢,٥ ألف أسرة. وبمقارنة ذلك مع تعداد عام ١٩٧٩، تبين أن النمو في المساكن التقليدية، والبالغ ٥,٧ في المائة، قد تجاوز النمو في الأسر الذي لا يتجاوز ٥,١ في المائة، والنمو في السكان الذي يبلغ ٤,٨ في المائة. وبلغت نسبة المساكن التقليدية الخالية ٩,٣ في المائة، ولكنها ليست كلها معروضة للبيع أو التأجير. وبلغ معدل الاكتظاظ ١,٨ شخصا للغرفة، بينما كان المعدل ٢,٧ في عام ١٩٧٩. وبلغت نسبة المساكن المملوكة للأسرة أو أحد أفرادها أو الأقارب، أو التي يجري تسديد أقساطها حوالي ٦٧,١ في المائة. وبلغت نسبة المساكن المستأجرة ٣٢,١ في المائة. وتقدر نسبة المباني المشيدة من مواد دائمة ٩٤ في المائة. ولكن هناك مساكن هامشية مأهولة بنسبة ٢,٣ في المائة من المساكن المأهولة. وهناك ١٣ مخيما و ٢٨ موقعا عشوائيا، يقيم فيها حوالي ٤٠٠ ألف نسمة.

بلغ مؤشر متوسط سعر المسكن إلى الدخل في عام ١٩٩٣ حوالي ٦,٥، وفي عام ١٩٩٨ حوالي ٦,١. وقد جمعت المعلومات عن ٤٧ دولة في عام ١٩٩١. وكان مجال المؤشر من ٢ إلى ١٢، والمتوسط ٥,٢. وبلغ متوسط مؤشر أجرة المسكن إلى متوسط الدخل ٠,١٨ لعام ١٩٩٣، و ٠,١٧ لعام ١٩٩٨. وكان المجال لخمسين دولة من ٠,٠٣ إلى ٠,٣٨، والمتوسط ٠,١٦٤.

وأما الفصل السادس فيتناول إدارة قطاع الإسكان من حيث الجهات المعنية بالإسكان والسياسات الإسكانية المتبعة من خلال خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ففي الفترة ١٩٦٥-١٩٨٥ أنشئت مؤسسة الإسكان في عام ١٩٦٥، وبنك الإسكان في عام ١٩٧٣، ودائرة التطوير الحضري في عام ١٩٨٠. وميزة هذه الفترة هي مشاركة القطاع العام القوية في الإنتاج الإسكاني. وفي نهاية الثمانينات وافقت الحكومة عموما على الاستراتيجية الوطنية للإسكان التي تبنت استراتيجية القطاع الخاص الموجه. وفي عام ١٩٩٢، تم الدمج بين مؤسسة الإسكان ودائرة التطوير الحضري، مع التشديد على دور المؤسسة الجديدة في السياسات الإسكانية. وتوقفت المؤسسة في منتصف التسعينات عن إنتاج المساكن، واقتصر دورها عموما على تطوير الأراضي. ولكن قيام المؤسسة بدور الإنتاج وبدور السياسات فيه تضارب مصالح. ووافقت الحكومة في عام ١٩٩٦ على مشروع إعادة هيكلة قطاع الإسكان، الذي احتوى على رزمة من الإصلاحات المؤسسية والتنظيمية يجري تنفيذها على مرحلتين. وكان الهدف من هذه الإصلاحات هو تحفيز القطاع الخاص على الإنتاج، وزيادة قطع الأراضي الصغيرة زيادة جوهرية، وتغيير دور المؤسسة العامة للإسكان

والتطوير الحضري من دور الإنتاج إلى دور التسهيل والشراكة مع القطاع الخاص، وتبسيط الإجراءات الخاصة، وإنشاء الشركة الأردنية للرهن العقاري الثانوي. على أن يتم في المرحلة الثانية السماح بالتقسيم الاختياري للأراضي المنظمة إلى قسمين قبل البناء، وتعديل قانون المالكين والمستأجرين، ووضع نظام شامل للدعم الإسكاني، ودراسة ضريبة نقل الملكية، ومراجعة دور المؤسسة، ومراجعة شاملة لقانون التنظيم. وقد تم إنجاز الإصلاحات التالية:

(أ) الموافقة على إنشاء "الشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقاري" في عام ١٩٩٦، وأصدرت الشركة أول مجموعة من القروض في عام ١٩٩٨. وأصبحت قروض الإسكان المتوسطة الأجل ممكنة من البنوك؛

(ب) أصدر مجلس التنظيم الأعلى قراره رقم ١٨٤٢ المؤرخ ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧ بشأن مشاريع الإسكان التعاونية والاستثمارية. وقد سمح بقطع أراض أصغر ضمن قيود معينة؛

(ج) تعديل قانون المالكين والمستأجرين بالقانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٠، قانون معدل لقانون المالكين والمستأجرين، بحيث أصبح "العقد شريعة المتعاقدين". وينفذ على العقود القديمة اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١؛

(د) استخدمت المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري أسلوب الشراكة مع القطاع الخاص، فسمحت للمستثمرين في القطاع الخاص بتشييد مبان سكنية على أراض تملكها المؤسسة، ومن ثم بيعها للأسر الأردنية بأسعار السوق. ويهدف هذا الأسلوب إلى تحفيز القطاع الخاص على إنتاج المساكن لذوي الدخل المنخفض.

ويتناول الفصل السابع التأثير الاجتماعي الاقتصادي للإسكان. ويشمل ذلك تأثير الإسكان على التنمية الاجتماعية وعلى الاقتصاد. وأن المسكن الجيد يؤدي إلى وضع صحي أفضل ويقلل من وفيات الأطفال دون سن الخامسة. ويوفر فرصاً أكبر للمشاركة في القوى العاملة. ويمكن أن يستغل البيت في الإنتاج أو أن يؤجر ويولد دخلاً. ويمكن أن يستخدم أيضاً كضمانة لتوفير تمويل إضافي للأسرة تحقق من خلاله أهدافها الاجتماعية.

ويكون قطاع الإسكان نسبة هامة من الناتج المحلي الإجمالي ومن مجمل تكوين رأس المال الثابت، ويساهم في تشغيل اليد العاملة. فقد ساهم قطاع التشييد في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الأساسية الجارية بنسب تراوحت بين ٣,٩٢ في المائة إلى ٨,٥٧ في المائة خلال الفترة ١٩٩٢-٢٠٠١. وأخذت المساهمة في التراجع اعتباراً من عام ١٩٩٤. وبلغت أدنى قيمة لها في عام ٢٠٠٠. ويبدو أن التحسن قد بدأ في عام ٢٠٠١. كذلك يرافق الإنفاق على التشييد إنفاق على خدمات المياه والكهرباء تراوح في نفس الفترة بين ٢,١٤ في المائة و ٢,٦٦ في المائة.

وتراوحت نسبة الاستثمارات في الأبنية السكنية من تكوين رأس المال الثابت خلال الفترة الزمنية ١٩٩٢-٢٠٠٠ بين ١٤,٧٩ و ٦٨,٤٥ في المائة. وتراوحت نسبة استثمارات الإنشاءات غير السكنية من تكوين رأس المال الثابت خلال نفس الفترة بين ١٨,٧٧ في المائة و ٣٦,٠٤ في المائة. وكل دينار ينفق على الإسكان، يولد دينارين في قطاعات الاقتصاد الأخرى. وكل وظيفة جديدة في قطاع الإسكان، تولد حوالي وظيفتين أخريين في القطاعات الأخرى.



## مقدمة

أظهرت نتائج التعداد العام للسكان والمساكن في المملكة الأردنية الهاشمية لعام ١٩٩٤، أن عدد السكان قد بلغ ٤,١٣٩ ملايين نسمة. وخلال فترة العقدين الماضيين، بلغ معدل النمو السكاني حوالي ٤,٤ في المائة. وهي نسبة مرتفعة جداً، إذ تضاعف عدد سكان الأردن حوالي سبع مرات خلال فترة أربعين عاماً. وتذهب التقديرات إلى أن عدد سكان الأردن بلغ حوالي ٥,١٨٢ ملايين نسمة في عام ٢٠٠١. وتبلغ مساحته ٨٩٣٤٢ كيلومتراً مربعاً.

يتميز الأردن بموقعه المتوسط في المشرق العربي، مما جعله سريع التأثر بالأحداث المحيطة به. فقد كان مرتين ملجأً للفلسطينيين إثر الهجرة القسرية التي حلت بهم عقب أحداث ١٩٤٨ وأحداث ١٩٦٧. وعاد إليه ما يقارب ٢٢٠ ألف من مواطنيه نتيجة حرب الخليج الثانية في عامي ١٩٩٠ و١٩٩١.

يعاني الأردن من قلة الموارد الاقتصادية، ونقص المياه، وصغر السوق المحلية، والعجز المزمن في الموازنة العامة، وزيادة الإنفاق الاستهلاكي عن الناتج المحلي، وتذبذب أسواقه الخارجية المحيطة تبعا للعلاقات السياسية المتغيرة. ولذلك اعتمد على تحويلات أبنائه العاملين في الخارج وعلى معونات الدول المانحة في تسديد العجز في الموازنة العامة وميزان المدفوعات.

استطاع الأردن، بالرغم من جميع هذه المعوقات، أن يحقق تنمية اقتصادية واجتماعية عالية جعلته في مقدمة الدول العربية. فقد تجاوز نصيب الفرد من الدخل القومي ١٧٠٠ دولار في السنة في عام ٢٠٠١. وانخفضت نسبة الأمية إلى ١١ في المائة في عام ٢٠٠١. وانخفضت وفيات الأطفال الرضع إلى ٢٩ لكل ١٠٠٠ مولود حي في عام ٢٠٠٠. وبلغ العمر المتوقع عند الولادة حوالي ٦٩ عاماً. وبلغت معدلات الاكتظاظ ١,٨ فرد/غرفة في عام ١٩٩٤.

حقق الأردن نمواً اقتصادياً مطرداً تجاوز معدل الزيادة السكانية، وبلغ هذا النمو أوجه بعد حرب ١٩٧٣. وساهمت في ذلك تحويلات الأردنيين العاملين في الخليج ومعونات دول الجوار. واستطاع الأردن بناء قاعدة عريضة من البنية التحتية المساندة وإنشاء العديد من الصناعات التحويلية ومشاريع الري والزراعة. فضلاً عن التوسع في الخدمات التعليمية والصحية والمصرفية والإدارية.

استمر النمو الاقتصادي حتى عام ١٩٨٣، ثم أخذ يتراجع تدريجياً نتيجة تراجع اقتصادات الدول المحيطة وانخفاض تحويلات الأردنيين العاملين في دول الخليج وارتفاع المديونية. وأدى ذلك إلى تعرض الأردن إلى أزمة اقتصادية حادة في نهاية عام ١٩٨٨، ظهرت للعيان بانهايار سعر صرف الدينار مقابل العملات الأخرى. إذ أصبح الدينار يعادل ١,٤ دولار بعد أن كان يعادل ٢,٩ دولار.

أعد الأردن برنامج الإصلاح الاقتصادي ٨٩-٩٣ لإعادة هيكلة الاقتصاد الأردني. لكن حرب الخليج الثانية التي وقعت في عامي ١٩٩٠ و ١٩٩١ اعترضت تنفيذ البرنامج. وعبر البلاد خلال تلك الفترة مئات الآلاف من العاملين. وعاد إلى الأردن من المغتربين قرابة ٢٨٠ ألف نسمة، استقر منهم في الأردن حوالي ٢٢٠ ألف نسمة. وأغلقت الأسواق المحيطة في وجه الصادرات الأردنية. وأدى حصار ميناء العقبة إلى العديد من العوائق أمام الصادرات والواردات الأردنية.

ورافق حرب الخليج متغيرات أخرى عديدة محلية ودولية. فقد استعاد الأردن حياته النيابية بعد توقف استمر ما يزيد على ٢٠ عاماً. وأجريت أول انتخابات نيابية شاملة في عام ١٩٨٩. وعلى الصعيد الدولي انهار النظام الشيوعي وحصلت تغيرات سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية في دول أوروبا الشرقية. وحظيت مفاهيم الانفتاح الاقتصادي وتحرير قوى السوق بالقبول العام والتأييد الشعبي.

ونظرا لاعتراض حرب الخليج الثانية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي جرى إعداد برنامج معدل للفترة ١٩٩٢-١٩٩٨. وتم توقيع اتفاقية السلام في عام ١٩٩٤. واستعاد الأردن علاقاته الاقتصادية والسياسية تدريجيا مع دول الجوار. واستطاع الأردن خلال الفترة الأولى من برنامج الإصلاح الاقتصادي المعدل أن يوقف عملية التراجع الاقتصادي ويحقق نموا اقتصاديا حقيقيا. فأبقى معدل التضخم ضمن الحدود المقبولة وضبط النمو في العجز المالي.

أما على صعيد قطاع الإسكان والحضر، فقد ظهر التأثير الإيجابي لإعداد الاستراتيجية الوطنية للإسكان في فترة العامين ١٩٨٦-١٩٨٧، والمؤتمرات والندوات التي أعقبتها. وساهم ذلك في نشر الوعي بقضايا قطاع الإسكان والحضر لا سيما في مجال الأرض والتمويل الإسكاني والإطار المؤسسي وأخذ مصالح الفقراء بعين الاعتبار عند النظر في السياسات الإسكانية والحضرية.

شهد التمويل الإسكاني إصلاحين أساسيين، إذ تم تأسيس الشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقاري في عام ١٩٩٦، التي توفر آلية للبنوك التجارية لتقديم قروض إسكان متوسطة الأجل. كما أنه تم في مطلع عام ١٩٩٧ إلغاء قانون بنك الإسكان. وأصبح البنك يعمل حسب قانون الشركات. وألغيت امتيازاته وتحققت منافسة متكافئة في مجال التمويل الإسكاني.

يجري حاليا تنفيذ مشروع إعادة هيكلة قطاع الإسكان الذي اعتمد في عام ١٩٩٦. ويسعى هذا المشروع إلى تحقيق منافسة متكافئة في مجال الإنتاج الإسكاني بين المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري والقطاع الخاص النظامي. إذ أعطى القطاع الخاص الحق في استخدام نماذج ومعايير المؤسسة. ويشمل الإصلاح أيضا أن تزيد البلديات قطع الأراضي الصغيرة التي تناسب فئات الدخل المنخفض زيادة كبيرة. وأصبح هناك تشديد على دور المؤسسة في مجال السياسات وتسهيل عمل القطاع الخاص والشراكة معه.

وتعمل الحكومة الآن على التخفيف من حدة الفقر من خلال تنفيذ حزمة الأمان الاجتماعي وزيادة الإنتاجية الاجتماعية. وتشمل الحزمة أربعة مكونات رئيسية، هي تحسين فعالية صندوق المعونة الوطنية؛ وتطوير البنية التحتية المادية والاجتماعية؛ وتقديم القروض للمشاريع الصغيرة؛ وتدريب الفقراء.

لقد كان أداء الاقتصاد الأردني خلال النصف الثاني من عقد التسعينات متواضعا. لكنه حقق في عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠١ نموا حقيقيا مساويا للنمو السكاني أو يزيد عنه قليلا. وحولت مدينة العقبة إلى منطقة اقتصادية خاصة اعتبارا من مطلع عام ٢٠٠١. وتبنت الحكومة خطة التغيير الاجتماعية الاقتصادية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ ويستمر تنفيذها لغاية عام ٢٠٠٦. وتهدف هذه الخطة إلى تشجيع الاستثمار الخاص وتعزيز النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية وتدعيم الاستقرار النقدي والمالي. ويجري تحديث وتطوير التشريعات التي تحسن المناخ الاستثماري. هذا، مع خصخصة العديد من مؤسسات القطاع العام.

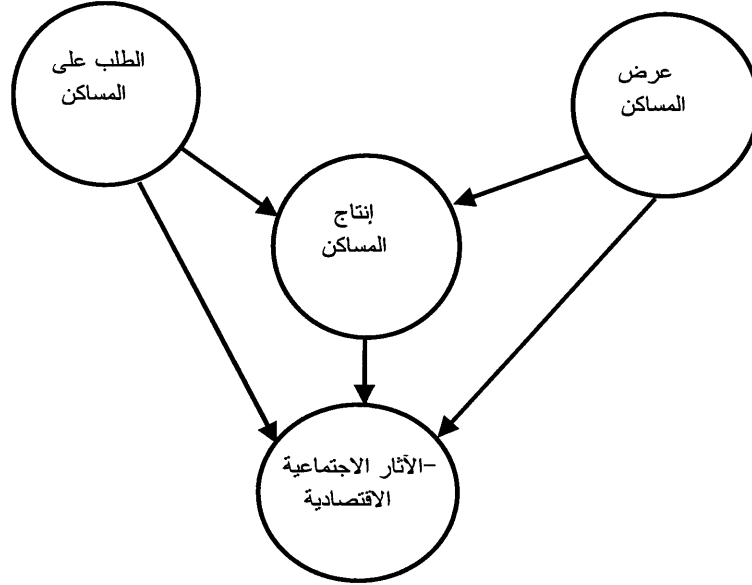
استمر قطاع الإسكان والتشييد في تراجع الذي بدأ في عام ١٩٩٤ واستمر لغاية عام ٢٠٠٠. ويبدو أنه بدأ في التحسن في عام ٢٠٠١. وأصدرت الحكومة برنامجا لدعم التمويل الإسكاني لموظفي القطاع العام بمقدار خمس نقاط مئوية في عام ٢٠٠٠. وصدر قانون معدل لقانون المالكين والمستأجرين في عام ٢٠٠١، أصبح بموجبه "العقد هو شريعة المتعاقدين".

لقد استطاع الأردن بالرغم من صعوبات السنوات الأخيرة، من فترة جفاف طويلة، وحالة الترقب التي رافقت رحيل جلالة الملك الحسين، وظروف انتفاضة الأقصى، وانعكاسات أحداث ١١ أيلول/سبتمبر، أن يحافظ على نمو اقتصادي حقيقي. لكن التحديات الأساسية التي تواجه الأردن من فقر وبطالة ومديونية عالية، كانت كلها باقية لم تزل.

## أولاً - المنهج

الإسكان حاجة أساسية لكل أسرة، وهو من هذه الزاوية أحد مكونات قطاع الخدمات. ولكن الإسكان هو أيضا سلعة 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 بالتحضر. وهذا النموذج استخدمه مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والبنك الدولي لوضع المؤشرات الإسكانية.

### الشكل - نموذج قطاع الإسكان



يجب أن تلبي سوق الإسكان احتياجات الجهات الرئيسية المعنية بالسوق: المستهلك، والمنتج، والممول، والحكم المحلي، والحكم الإقليمي، والحكومة المركزية. فالمستهلك يريد مسكنا ضمن قدرته المالية، ويكون هذا المسكن كافيا ومستقلا ويحقق شروط السلامة العامة، وتتوافر له خدمات المرافق الأساسية ويكون قريبا من مكان العمل. كما أن المستهلك يريد المشاركة في القرار الذي يعنيه. وأن يتاح له الاختيار بين عدد من البدائل من ملكية أو استئجار أو توسعة أو تحسين.

أما المنتج، فيريد توافر الموارد من الأراضي السكنية وخدمات المرافق الأساسية ومواد البناء والعمالة الماهرة والتجهيزات، والتمويل المناسب. كما أنه يريد توافر منافسة متكافئة بحيث تسمح السوق دائما بدخول منتجين جدد. ويريد بطبيعة الحال أن يحقق هامشا معقولا من الربح.

أما الممول، فيريد أسعار فائدة بهامش ربح حقيقي، ويريد توافر آليات تسمح له بتقديم قروض طويلة الأجل للرهون العقارية. ويريد أيضا أن تحقق له التشريعات ضمانة قروضه، مع سهولة الحجز عند تقصير المقترض، وأن توفر له السوق منافسة متكافئة.

أما الحكم المحلي والإقليمي، فيرغب في توافر السلامة العامة وحماية البيئة. كما أنه يرغب في توفير خدمات المرافق العامة في الوقت المناسب بحيث تستخدم بفاعلية وكفاءة. ويريد كذلك تحقيق دخل معقول مقابل الخدمات التي يقدمها، دخل يسمح له بالاستمرار في تقديم هذه الخدمات وتشغيلها وصيانتها.

أما الحكومة المركزية، فتريد توافر المساكن لجميع الأسر في المجتمع بمختلف شرائحه. ويتطلب ذلك تقديم دعم حكومي للأسر الفقيرة التي لا تستطيع امتلاك أو استئجار مسكن. وتود الحكومة أن يكون هذا الدعم في أضيق الحدود وضمن قدرة الاقتصاد الوطني. وترغب الحكومة أيضا 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 وعن منافسة القطاع الخاص، والتعرض لمخاطر يقبل بها القطاع الخاص وهو الأقدار على تحملها.

سيتم جمع المعلومات المتوافرة عن قطاع الإسكان وتحليلها، وتحديد القضايا، وتقديم الملاحظات، واستخدام بعض المؤشرات لتقييم أداء هذا القطاع. وسيتم الاختيار من تلك المؤشرات التي أعدها مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بالمشاركة مع البنك الدولي. وقد استفادت الدراسة من المعلومات التي نشرت عن نتائج التعداد العام للسكان والمساكن لعام ١٩٩٤.

وتشمل الدراسة التنمية الحضرية، والطلب على المساكن، وعرض المساكن، وإنتاج المساكن، وإدارة قطاع الإسكان، والتأثير الاجتماعي الاقتصادي للإسكان.

**التنمية الحضرية.** تشمل الدراسة تقديم نظرة عامة عن الإطار التنظيمي للتنمية الحضرية، والسكان، والإنتاجية والبطالة والفقر، والبنية التحتية المادية والاجتماعية، والنقل، وتمويل المجالس المحلية، والبيئة.

**الطلب على الأراضي والمساكن.** تشمل الدراسة أيضا عوامل الطلب، والنمو 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.** تتناول الدراسة مختلف الموارد في هذا الصدد: الأرض السكنية، والتنظيم وتشريعات الأراضي، وتوافر خدمات البنية التحتية وتوافر التمويل للمستثمرين في الإسكان والعمالة وتدريبها، وصناعة البناء والاحتكارات في هذه الصناعة، والمقاييس والمواصفات والكودات التي تحكم صناعة مواد البناء، وتوافر المواد المحلية والجهات المزودة بالمساكن. وتحديد القضايا في كل عامل من عوامل عرض المساكن.

**الإنتاج الإسكاني.** ويشمل دراسة إنتاج المساكن من حيث الكمية والجودة والسعر، ومدى تلبية هذا الإنتاج لاحتياجات الجهات المعنية من مستهلك ومنتج وممول ومجالس الحكم المحلي والحكم الإقليمي، والحكومة المركزية.

**إدارة قطاع الإسكان.** ويشمل استعراض الوزارات والمؤسسات والدوائر والجهات الأخرى التي تعمل في القطاع أو تؤثر عليه، والسياسات الإسكانية وتطورها. وكذلك يشمل بيان التشريعات التي تحكم عملها وإبراز أهم القضايا.

**التأثير الاجتماعي الاقتصادي للإسكان.** ويقدم بيانا موجزا لأثر الإسكان الاجتماعي ودوره في الاقتصاد الأردني من حيث المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي، وتكوين رأس المال الثابت الإجمالي، والعمالة. بالإضافة إلى تأثير سياسات الحكومة الاقتصادية على قطاع الإسكان من حيث أسعار الفائدة ونسب التضخم وتحديدها لأسعار المستلزمات مثل مواد البناء، والمياه، والطاقة، والضرائب المباشرة وغير المباشرة.

## ثانياً - التنمية الحضرية

أحرز الأردن تقدماً كبيراً في التنمية الحضرية خلال العقدين الماضيين، بالرغم من أن موارده المحلية محدودة. وتعرض الأردن إلى عودة حوالي ٢١٦ ألف<sup>(١)</sup> مواطن في أعقاب حرب الخليج، وعانى من عدم استقرار الأسواق في دول الجوار. فبالرغم من أن عدد السكان تضاعف خلال ١٦ عاماً، فإن نسبة الأمية انخفضت من ٣٤ في المائة في عام ١٩٧٩ إلى ١١ في المائة في عام ٢٠٠٠، وانخفض معدل الوفيات الخام من ١٨ وفاة لكل ألف في عام ١٩٦١، إلى ٥ وفيات في عام ٢٠٠٠. كذلك ارتفع العمر المتوقع عند الولادة من ٥٤ سنة إلى ٦٩ سنة خلال نفس الفترة. وبالرغم من تعرض الأردن إلى أزمة اقتصادية في عام ١٩٨٩ وانهيار سعر صرف الدينار، فإنه استوعب الصدمة واسترد أنفاسه، وهو يتصدى الآن لمشكلة الفقر والبطالة والمديونية.

يستعرض هذا الفصل واقع التنمية، والتغيرات التي طرأت على مدى العقدين الماضيين، وذلك من خلال المحاور التي استخدمها برنامج المؤشرات الحضرية الذي أعده مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية والبنك الدولي لرصد ومراقبة المدن (يشار إليه فيما بعد باسم برنامج المؤشرات الحضرية)، وهي محاور الإطار التنظيمي، والسكان، والإنتاجية والبطالة والفقر، والبنية التحتية المادية والاجتماعية، والنقل، وتمويل المجالس المحلية، والبيئة. ويستعرض الفصل ما تم إنجازه في كل محور من هذه المحاور خلال الفترة موضع الدراسة؛ ويشير إلى القوانين والأنظمة المتصلة بالمحور وإلى أهم القضايا، والمؤشرات الحضرية ذات العلاقة التي أوصى بها برنامج المؤشرات الحضرية.

### ألف - الإطار التنظيمي

يتناول هذا الفصل بإيجاز، الإطار التنظيمي للمستوطنات البشرية، ويشمل وزارة الشؤون البلدية والقروية، المحافظة، واللواء، والقضاء، والمجالس البلدية. ويبين أيضاً القوانين والأنظمة التي تحكم عملها.

#### ١ - 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 والأبنية رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦ مادة ٤، تأمين سير الأمور التالية في كافة أنحاء المملكة:

- (أ) تنسيق استعمال تنظيم جميع الأراضي في المملكة لأحسن وجه من وجوه المصلحة العامة؛
- (ب) أن يكون استعمال تنظيم جميع الأراضي منسجماً مع مخطط التنظيم الاقتصادي والحكومي؛
- (ج) أن يكون تنظيم كافة المدن والقرى متمشياً مع سياسة الحكومة الاجتماعية والتطور في المجتمع والنهوض به؛

---

(١) الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، التعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٤: المنهجية والنتائج الرئيسية، ص ٣٩، جدول

(د) مراقبة لجنة تنظيم المدن المحلية والمدن اللوائية ولجان تنظيم المدن المشتركة وتوجيهها وتقديم النصح لها والتأكد من أن أعمالها وقراراتها متفقة مع القانون؛

(هـ) إعلان مناطق تنظيم المدن والقرى وتوسيعها وإلغاؤها بتوصية من مجلس التنظيم الأعلى.

ويقوم على تنفيذ هذه المهام مجلس التنظيم الأعلى الذي يتشكل، بموجب المادة ٥ من قانون التنظيم المشار إليه فيما تقدم، من: وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة، الذي يرأس المجلس؛ وأمين عمان الكبرى ممثلاً للبلديات؛ وأمين عام وزارة الأشغال العامة؛ وأمين عام وزارة التخطيط؛ ومدير عام المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري؛ ومدير تنظيم المدن والقرى في الوزارة؛ ورئيس النيابة العامة؛ ونقيب المهندسين؛ وأمين عام وزارة الصحة.

ويعمل مجلس التنظيم الأعلى من خلال دائرة التنظيم المركزية التي تتولى إجراء المسح الطبيعي والاجتماعي، وتحضير مخططات التنظيم الإقليمية والهيكلية، وتزويد لجان التنظيم اللوائية المشتركة بالخبرة الفنية، وتحضير أنظمة نموذجية تتناول تنظيم مختلف المدن والقرى والأبنية.

## ٢- المحافظة واللواء والقضاء

تتألف المملكة وفق نظام التقسيمات الإدارية، نظام رقم ٤٦ لسنة ٢٠٠٠ وتعديلاته، نظام رقم ٤٥ لسنة ٢٠٠١، من ١٢ محافظة و ٥٠ لواء؛ وتتألف المحافظة من لواء أو أكثر، واللواء يتألف من قضاء أو أكثر. وتدار هذه التقسيمات بموجب نظام التشكيلات الإدارية رقم ٤٧ لسنة ٢٠٠٠. وتعتمد إدارة المحافظة على المحافظ، والمجلس التنفيذي، والمجلس الاستشاري.

المحافظ يعينه مجلس الوزراء بقرار يتخذه بناء على تنسيب وزير الداخلية، وبصدر إرادة ملكية سامية. وهو يعتبر أحد 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 المحافظة باستثناء المحاكم. أما الدوائر والمؤسسات الرسمية ذات الاستقلال المالي الموجودة في المحافظة فعليها التقيد بطلبات المحافظ التي تتصل بالأمن العام. وجميع رؤساء الدوائر في مركز المحافظة وملحقاتها مسؤولون تجاه المحافظ عن دوامهم الرسمي ودوام موظفي دوائرهم.

## ٣- المجالس البلدية

كان عدد المجالس البلدية في مختلف محافظات وألوية المملكة ٢٤٥ مجلساً حتى عام ٢٠٠١، وهي موزعة على ١٢ محافظة. ويحكم عمل البلديات قانون البلديات رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥ وتعديلاته. ويبين القانون تكوين مجالس البلديات، واختيار أعضاء هذه المجالس، واختصاصاتها، ومواردها المالية. ويتم انتخاب المجلس البلدي عموماً انتخاباً مباشراً من المواطنين. ويصنف القانون المعدل لقانون البلديات رقم ١٢ لسنة ١٩٩٤ المادة الرابعة منه، البلديات إلى أربعة أصناف: بلديات مراكز المحافظات؛ وبلديات مراكز الألوية، والبلديات التي يزيد عدد سكانها على ١٥ ألف نسمة؛ وبلديات مراكز الأقضية، والبلديات التي يزيد عدد سكانها عن خمسة آلاف نسمة؛ ثم البلديات الأخرى.

وتم إنشاء أمانة عمان الكبرى بموجب القانون رقم ١ لسنة ١٩٨٧ المعدل لقانون البلديات، بدمج ١٤ بلدية و ١٣ مجلساً قروياً. ويتكون مجلس الأمانة من ٥١ عضواً بمن فيهم أمين عمان. ويتم اختيار نصف أعضائه 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، وإن كان لا يمارس كثيراً منها. وأهم هذه الوظائف والسلطات والصلاحيات: تخطيط البلدة والشوارع، وإعطاء رخص البناء، وتزويد السكان بالمياه والكهرباء والغاز، وإنشاء المجاري، وتنظيم الأسواق العامة، وإنشائها، وتنظيم الحرف والصناعات، والمراقبة والمحافظة على الآداب العامة والاحتياط للفيضانات وإغاثة المنكوبين، والتنظيف من القمامة وما شابه، والرقابة الصحية.

في عام ٢٠٠١، جرت سلسلة من التعديلات على البلديات، إذ أعيد تقسيمها إلى ٩٠ مجلساً بلدياً بدمج العديد من المجالس البلدية المتجاورة ضمن شروط محددة وتم تحديد عدد أعضاء لجنة البلدية وفتحها. وصدر قانون معدل لقانون البلديات، قانون مؤقت رقم ٣٧ لسنة ٢٠٠١، وتقرر أن يكون نصف أعضاء المجلس البلدي منتخباً، والنصف الآخر يعينه وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة البلديات. ويهدف هذا التراجع الديمقراطي إلى تقديم مصالح البلديات على المصالح الانتخابية.

ومن أهم القوانين والأنظمة الأخرى الخاصة بالمجالس البلدية: نظام الأبنية والتنظيم في مدينة عمان رقم ٦٧ لسنة ١٩٧٩؛ ونظام الأبنية والتنظيم للمدن والقرى رقم ١٩ لسنة ١٩٨٥، وتعديلاته نظام رقم ٩٠ لسنة ٢٠٠١؛ وقانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨٧؛ وقانون مؤقت رقم ٦١ لسنة ٢٠٠١؛ وقانون التقسيم ضمن مناطق البلديات رقم ١١ لسنة ١٩٦٨ والمعدل بالقانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٤.

## باء- السكان

بلغ عدد سكان الأردن بموجب التعداد العام للسكان والمساكن الذي جرى في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، حوالي ٤,١٣٩٤ ملايين نسمة منهم ٧,٦ في المائة غير أردنيين. ويبين الجدول ٢ أعداد السكان في السنوات التي جرى فيها تعداد عام للسكان والمساكن.

الجدول ١ - عدد سكان الأردن حسب التعدادات العامة للسكان والمساكن (عام ٢٠٠٠)

السنة	عدد السكان	إناث		ذكور		النمو السكاني في الفترة السابقة	الزيادة الطبيعية في الفترة السابقة
		العدد	النسبة المئوية	العدد	النسبة المئوية		
١٩٥٢	٥٨٦,٢	٢٨٤,٥	٤٨,٥	٣٠١,٧	٥١,٥	-	
١٩٦١	٩٠٠,٨	٤٣١,٤	٤٧,٩	٤٦٩,٤	٥٢,١	٤,٨	
١٩٧٩	٢١٣٣,٠	١٠١٧,٢	٤٧,٧	١١١٥,٨	٥٢,٣	٤,٨	٣,٢
١٩٩٤	٤١٣٩,٤	١٩٧٨,٧	٤٧,٨	٢١٦٠,٧	٥٢,٢	٤,٤	٣,٦
٢٠٠٠	٥٠٣٩,٠	٢٤٠٣,٦	٤٧,٧	٢٦٣٥,٤	٥٢,٣	٣,٣	٢,٧

المصدر: الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، التعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٤: المنهجية وأهم النتائج، ١٩٩٥. ص ١٩. جدول (١)، والكتاب الإحصائي السنوي ٢٠٠٠، أهم المؤشرات الإحصائية، جدول ٢-٢.



ويُستنتج من بيانات الجدول ٢ أن النمو السكاني في الفترة ١٩٥٢-١٩٦١ قد بلغ ٤,٨ في المائة، وفي الفترة ١٩٦١-١٩٧٩ بلغ ٤,٨ في المائة، وفي الفترة ١٩٧٩-١٩٩٤ بلغ ٤,٤ في المائة. وتقدر نسبة النمو السكاني خلال الفترة ١٩٧٩-١٩٩٤، إذا استثنينا العائدين بعد حرب الخليج، بحوالي ٤,١ في المائة. ويعود سبب هذه النسبة المرتفعة في نمو السكان إلى تأثير الأردن بالهجرة القسرية التي تمت في عام ١٩٤٨ وعام ١٩٦٧، كما يعود إلى العائدين نتيجة حرب الخليج. إذ عاد في فترة العامين ١٩٩٠-١٩٩١ حوالي ٢١٦ ألف مواطن. وتذهب التقديرات إلى أن عدد سكان الأردن بلغ في نهاية عام ٢٠٠١ حوالي ٥١٨٢ ألف نسمة.

انخفض عدد المواليد في الأردن من ٥٠ لكل ألف في عام ١٩٥٢، إلى ٤٤ لكل ألف في عام ١٩٧٩، وإلى ٢٨ لكل ألف في عام ٢٠٠٠. كذلك انخفض عدد الوفيات من ٢٠ وفاة لكل ألف في عام ١٩٥٢ إلى ٨ وفيات لكل ألف في عام ١٩٧٩، وإلى ٥ وفيات لكل ألف في عام ٢٠٠٠، وهكذا تكون الزيادة الطبيعية في عدد السكان في عام ٢٠٠٠، أي الفرق بين المواليد والوفيات، ٢٣ لكل ألف.

وقد ساهم صافي الهجرة مساهمة كبيرة في النمو السكاني في الفترات الماضية. وقدر معدل صافي الهجرة بحوالي ١ في المائة سنوياً في الفترات الماضية. وقدرت دائرة الإحصاءات العامة النمو السكاني بنسبة ٢,٧ في المائة للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٥، والنمو السكاني هو مجموع النمو الطبيعي مع صافي الهجرة.

تدل نتائج تعداد عام ١٩٩٤ على أن عدد الأسر في المملكة قد نما خلال الفترة ١٩٧٩-١٩٩٤ بنسبة ٥,١ في المائة في مقابل نمو سكاني خلال نفس الفترة اقل من ذلك، حيث بلغت نسبته حوالي ٤,٤ في المائة. ويعود ذلك إلى انخفاض حجم الأسرة من ٦,٧ أفراد في عام ١٩٧٩ إلى ٦,١ أفراد في عام ١٩٩٤. وقد كان حجم الأسرة في عام ٢٠٠٠، حسب التقديرات، حوالي ٥,٨.

وتعود أسباب انخفاض حجم الأسرة إلى ارتفاع متوسط العمر عند الزواج الأول وانخفاض معدلات الإنجاب الكلي، وانفصال الأسر الجديدة عن الأسر الممتدة، والهجرة الداخلية للطلاب والعمال من محافظة إلى أخرى سعياً وراء التعليم في الجامعات الجديدة وطلباً للرزق وإقامة أسر صغيرة.

كما أن الأسر تتوجه نحو تخفيض عدد المواليد بفضل انتشار الوعي والتثقيف والتربية، وتشجيع الأمهات على تبني أسلوب المباشرة بين المواليد، والاعتماد على الرضاعة الطبيعية المطولة بالأساليب المناسبة، والتوسع في خدمات تنظيم الأسرة، ورفع معدلات استخدام وسائل تنظيم الأسرة.

وأعادت الحكومة تشكيل اللجنة الوطنية للسكان في مطلع عام ١٩٩٥ برئاسة وزير العمل وعضوية ممثلين عن الجهات الرسمية والأهلية المعنية بالقضايا الإسكانية، حيث قامت اللجنة الوطنية بإعداد استراتيجية وطنية للسكان اعتمدها مجلس الوزراء. وتهدف الاستراتيجية الوطنية للسكان إلى تحقيق الأهداف التالية:

- ١- خفض المعدل السنوي للزيادة السكانية الطبيعية إلى ٢ في المائة في عام ٢٠٠٥ وإلى ١,٦ في المائة في عام ٢٠١٠.
- ٢- خفض معدل الخصوبة الكلية إلى مستوى الخصوبة المرغوبة حالياً من قبل الأزواج، أي من ٣,٩ إلى ٣,٤ عام ٢٠٠٥، وإلى ٢,٩ مولود عام ٢٠١٠.
- ٣- خفض نسبة وفيات الأمهات من ٤٤ إلى ٣٠ لكل مائة ألف ولادة بحلول عام ٢٠١٠.

٤- خفض معدل وفيات الرضع من ٢٩ في عام ٢٠٠٠ إلى ٢٥ عام ٢٠٠٥، و إلى ٢٠ لكل ألف مولود عام ٢٠١٥.

هذا، وتبلغ نسبة السكان الذين تقل أعمارهم عن ١٥ سنة ٤١,٤ في المائة. وتبلغ نسبة السكان الذين تزيد أعمارهم عن ١٥ سنة وتقل عن الستين ٥٤,٤ في المائة، بينما تبلغ نسبة الذين تزيد أعمارهم عن الستين ٤,١ في المائة. والجدول ٢ يبين التركيب العمري والنوعي للسكان مقارنا بين نتائج تعداد ١٩٧٩ وتعداد ١٩٩٤<sup>(٢)</sup>، وتحديث السكان لعام ٢٠٠٠.

الجدول ٢- التوزيع العمري للذكور والإناث حسب تعداد الأعوام  
٢٠٠٠، ١٩٩٤، ١٩٧٩

الفئة العمرية	١٩٧٩			١٩٩٤			٢٠٠٠		
	المجموع (نسبة مئوية)	ذكور (نسبة مئوية)	إناث (نسبة مئوية)	المجموع (نسبة مئوية)	ذكور (نسبة مئوية)	إناث (نسبة مئوية)	المجموع (نسبة مئوية)	ذكور (نسبة مئوية)	إناث (نسبة مئوية)
١٤-٠	٥٠,٧	٥٠,٦	٥٠,٧	٤١,٤	٤٥,٢	٤٢,٢	٣٩,٦	٣٨,٨	٤٠,٤
١٥-٥٩	٤٥,٢	٤٥,٢	٤٥,٢	٥٤,٤	٥٥,٣	٥٣,٢	٥٥,٩	٥٦,٩	٥٤,٩
٦٠ فأكثر	٤,١	٤,١	٤,١	٤,٢	٤,١	٤,٣	٤,٥	٤,٣	٤,٧
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠

ويلاحظ من الجدول ٢ أن نسبة السكان الذين تقل أعمارهم عن ١٥ سنة قد انخفضت من ٥٠,٧ في المائة عام ١٩٧٩ إلى ٤١,٤ في المائة عام ١٩٩٤ وإلى ٣٩,٦ في المائة عام ٢٠٠٠. بينما نسبة السكان الذين تزيد أعمارهم عن ١٥ سنة وتقل عن الستين ارتفعت من ٤٥,٢ في المائة عام ١٩٧٩، إلى ٥٤,٤ في المائة عام ١٩٩٤، وإلى ٥٥,٩ في المائة عام ٢٠٠٠، مما أدى إلى انخفاض نسبة إعالة صغار السن من ١,١٢ سنة ١٩٧٩ إلى ٠,٧٦ سنة ١٩٩٤. أما نسبة السكان فوق عمر الستين فالتغير فيها ضئيل.

يتوزع السكان في الأردن على ١٢ محافظة حسب آخر التقسيمات الإدارية. وتأتي محافظة العاصمة في المرتبة الأولى إذ يتركز فيها حوالي ٣٨,١ في المائة، تليها محافظة إربد التي يتركز فيها ١٧,٨ في المائة من السكان، ثم محافظة الزرقاء التي تضم ١٥,٥ في المائة من السكان.

ويتضح الخلل في التوزيع الجغرافي للسكان عند المقارنة بين الكثافة السكانية المختلفة في المحافظات، والمبينة في الجدول ٣. فمحافظة إربد تأتي في الصدارة، حيث تبلغ الكثافة فيها ٥٥٥ فرد/كم<sup>٢</sup>، تليها محافظة جرش: ٣٦٩ فرد/كم<sup>٢</sup>، ثم محافظة البلقاء: ٣٠٧ فرد/كم<sup>٢</sup>. وتأتي محافظة العاصمة في المرتبة الخامسة، إذ تبلغ الكثافة فيها ٢٣٣ فرد/كم<sup>٢</sup>. والمناطق الأدنى كثافة هي معان، والمفرق، والعقبة.

الجدول ٣ - توزيع السكان في المملكة في عام ٢٠٠٠ حسب المحافظة  
(بالعدد والنسبة المئوية)

المحافظة	السكان		الكثافة السكانية
	العدد	النسبة المئوية	
العاصمة	١٩١٧٣٤٠	٣٨,٠٥	٢٣٢,٩
البلقاء	٣٣٠,٥٥٥	٦,٥٦	٣٠٧,٢
الزرقاء	٧٩٢٦٣٥	١٥,٧٣	١٩٤,٣
مادبا	١٢٨٤٩٥	٢,٥٥	٦٤,٠
إربد	٨٩٨٩٥٥	١٧,٨٤	٥٥٤,٦
المفرق	٢٣٢٣٠٠	٤,٦١	٨,٨
جرش	١٤٨١٤٥	٢,٩٤	٣٦٨,٥
عجلون	١١١٨٦٥	٢,٢٢	٢٧١,٥
الكرك	٢٠٢٥٧٠	٤,٠٢	٦٣,٠
الطفيلة	٧٦٥٩٥	١,٥٢	٣٦,٢
معان	٩٨٢٦٠	١,٩٥	٣,٠
العقبة	١٠١٢٨٥	٢,٠١	١٥,٤
المجموع	٥٠٣٩٠٠٠	١٠٠	٥٦,٤

المصدر: الأردن دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠٠٠، الجداول ٢-٢ و ٢-٤ و ٢-٦.

حدد في عام ١٩٧٩ عند إجراء التعداد العام للسكان والمساكن أن التجمعات الحضرية هي التجمعات التي يبلغ عدد سكانها ٥٠٠٠ نسمة فما فوق. وبلغت نسبة سكان الحضر حسب هذا التعريف حينئذ ٥٩ في المائة. وقد ارتفعت هذه النسبة إلى ٧٩ في المائة حسب تعداد ١٩٩٤، أي أن نسبة النمو السنوي في سكان الحضر هي ٢ في المائة. وبلغ عدد التجمعات الحضرية ١٠٨ تجمعات من أصل ١١١٧ تجمعاً على مستوى المملكة. وكانت أعلى نسبة للحضر في محافظة العاصمة حيث بلغت ٩٢ في المائة، يليها محافظة الزرقاء إذ ارتفعت النسبة إلى ٩٠ في المائة. وكانت أقل هذه النسب في محافظة المفرق، إذ بلغت حوالي ٣٢ في المائة، تليها محافظة الكرك التي بلغت فيها النسبة حوالي ٣٥ في المائة. وإذا ما استمر اتباع نفس التعريف في تحديد التجمعات الحضرية فمن المتوقع أن يسود سكان الحضر في المملكة خلال ١٢ عاماً.

### جيم - الإنتاجية والبطالة والفقر

#### ١ - الإنتاجية

يبين الجدول ٤ تغير نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي مقدراً بالدولار الأمريكي خلال الفترة ١٩٧٩ - ٢٠٠١. ويلاحظ من الجدول أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بأسعار المنتجين كان ١٥١٩ دولاراً في عام ١٩٧٩. واخذ في التزايد حتى وصل في عام ١٩٨٣ إلى ٢٠١٢ دولاراً. واستمر حول هذه القيمة بتغيرات لا تتجاوز ١٠ في المائة حتى عام ١٩٨٨. ثم انخفض انخفاضاً شديداً في عام ١٩٨٩. حيث وصل إلى ١٣١٣ دولاراً نتيجة انهيار سعر صرف الدينار والأزمة الاقتصادية التي عانى منها الأردن. واستمر في الانخفاض حتى وصل إلى أدنى قيمة له عام ١٩٩١، إذا بلغ ١١٣٣ دولاراً. ثم اخذ في التحسن التدريجي. وقدر نصيب الفرد في عام ٢٠٠٠ بمقدار ١٧٠٢ دولاراً. ويعود التحسن في الإنتاج إلى اتباع الحكومة لبرنامج الإصلاح الاقتصادي.

الجدول ٤ - عدد السكان، وسعر الدينار مقابل الدولار، والنتائج المحلي الإجمالي  
بأسعار المنتجين الجارية، وإنتاج الفرد بالدولار  
حسب السنة (١٩٩٦-١٩٧٩)

السنة	عدد السكان (بالآلاف)	النتائج المحلي الإجمالي بسعر السوق الجاري (بملايين الدنانير)	سعر الدينار مقابل الدولار	إنتاج الفرد (بالدولار)
١٩٧٩	٢١٥٠	٩٨١,٠	٣,٣٣٣٠	١٥١٩
١٩٨٠	٢٢٣٣	١١٨٠,٣	٣,٣٥٧	١٧٧٤
١٩٨١	٢٣١٩	١٤٦٩,٣	٣,٠٢٧	١٩١٨
١٩٨٢	٢٤٠٩	١٧٠١,١	٢,٨٣٧	٢٠٠٣
١٩٨٣	٢٥٠٢	١٨٢٨,٧	٢,٧٥٤	٢٠١٢
١٩٨٤	٢٥٩٩	١٩٨١,٤	٢,٦٠١	١٩٨٣
١٩٨٥	٢٧٠٠	٢٠٢٠,٢	٢,٥٣٤	١٨٩٦
١٩٨٦	٢٨٠٥	٢١٦٣,٦	٢,٨٥٧	٢٢٠٤
١٩٨٧	٢٩١٤	٢٢٠٨,٦	٢,٩٥٤	٢٢٣٩
١٩٨٨	٣٠٢٧	٢٢٦٤,٤	٢,٦٦٣	١٩٩٢
١٩٨٩	٣١٤٤	٢٣٧٢,١	١,٧٤٠	١٣١٣
١٩٩٠	٣٤٦٨	٢٦٦٨,٣	١,٥٠٧	١١٥٩
١٩٩١	٣٧٠١	٢٨٥٥,١	١,٤٦٩	١١٣٣
١٩٩٢	٣٨٤٤	٣٤٩٣,٠	١,٤٧١	١٣٣٧
١٩٩٣	٣٩٩٣	٣٨٠١,٧	١,٤٤٣	١٣٧٤
١٩٩٤	٤١٣٩	٤٢٠١,٣	١,٤٣١	١٤٥٣
١٩٩٥	٤٢٩١	٤٦٥٤,٦	١,٤٢٧	١٥٤٨
١٩٩٦	٤٤٤١	٤٩١٢,٢	١,٤١٠	١٥٦٠
١٩٩٧	٤٦٠٠	٥١٣٧,٦	١,٤١	١٥٧٥
١٩٩٨	٤٧٥٦	٥٦٠٩,٨	١,٤١	١٦٦٣
١٩٩٩	٤٩٠٠	٥٧٦٧,٣	١,٤١	١٦٦٠
٢٠٠٠	٥٠٣٩	٥٩٩٢,١ (*)	١,٤١	١٦٧٧
٢٠٠١	٥١٨٢	٦٢٥٨,٨ (*)	١,٤١	١٧٠٢

المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، المجلد ٣٨، العدد ٥، أيار/مايو ٢٠٠٢. العمود الأخير تم حسابه.

(\*) رقم تقديري.

## ٢- البطالة

ارتفعت نسبة الذين تزيد أعمارهم عن ١٥ سنة من ٤٩,٣ في المائة من عدد السكان في عام ١٩٧٩ إلى ٥٩,٤ في المائة من عدد السكان في عام ١٩٩٤، وإلى ٦١,٤ في المائة في عام ٢٠٠١.

وبلغت نسبة المتعطلين ٩ في المائة في عام ١٩٧٩، وارتفعت إلى ١٥,٣ في المائة في عام ١٩٩٤. بينما بلغت النسبة ١٤,٧ في المائة في عام ٢٠٠١. وكانت نسبة المتعطلات من الإناث ١٢

في المائة في عام ١٩٧٩ وارتفعت هذه النسبة إلى ٢٩,٤ في المائة عام ١٩٩٤. وبلغت ٢٠,٥ في المائة في عام ٢٠٠١. وأما بالنسبة للذكور، فكانت نسبة المتعطلين ٨,٨ في المائة في عام ١٩٧٩، وارتفعت إلى ١٣,٦ في المائة في عام ١٩٩٤<sup>(٣)</sup>، وبلغت ١٣,٧ في المائة في عام ٢٠٠١<sup>(٤)</sup>. ويعود الارتفاع في معدلات البطالة إلى ارتفاع النمو السكاني، وإلى تراجع اقتصادات المنطقة في النصف الثاني من الثمانينات نظرا إلى انخفاض أسعار البترول، وإلى انخفاض الطلب في دول الخليج على العمالة الأردنية. كما أن حرب الخليج أدت إلى عودة حوالي ٢١٦ ألف أردني، وإلى إغلاق أسواق الخليج في وجه الصادرات الأردنية. ولم يكن الأردن قادرا على توفير أسواق بديلة. يضاف إلى ذلك أن نوعية الخريجين من النظام التعليمي والتدريب لا تتواءم مع متطلبات سوق العمل، وأن مشاركة المرأة في قوة العمل قد تزايدت.

وتعمل الحكومة على التخفيف من البطالة من خلال صندوق التنمية والتشغيل<sup>(٥)</sup>. إذ اتخذ مجلس الوزراء قرارا بإنشاء الصندوق بتاريخ ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩. وأوكل إدارته إلى بنك الإنماء الصناعي بموجب اتفاقية في ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠. وبأشر عمله بتقديم القروض في شهر آذار/مارس عام ١٩٩١. ثم جرى تحويل الصندوق من وحدة تنفيذية يديرها بنك الإنماء الصناعي، إلى مؤسسة مستقلة بموجب القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٩٢ الصادر في الجريدة الرسمية العدد ٣٨٥٣ بتاريخ ١٦ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣. ويتمتع الصندوق بشخصية اعتبارية ذات استقلال مالي وإداري. ويهدف الصندوق إلى تمكين الأفراد والأسر والجماعات الفقيرة أو المنخفضة الدخل، أو العاطلة عن العمل، من ممارسة العمل والإنتاج من أجل الإسهام في محاربة الفقر والبطالة.

ويتولى إدارة شؤون الصندوق مجلس إدارة برئاسة رئيس الوزراء وعضوية كل من: وزير الصناعة والتجارة، ووزير التنمية الاجتماعية، ووزير الشؤون 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 الإقراض اعتبارا من العام ١٩٩٢/١٩٩١ حوالي ٣٤,٤ مليون دينار، منها ٢٦,٥ مليون دينار إقراضا مباشرا للأفراد و ٧,٩ ملايين دينار إقراضا غير مباشرة للجمعيات والصناديق والمؤسسات. وقد بلغ عدد المشاريع الممولة بالكامل من الصندوق لغاية ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ حوالي ١٢٦٠٢ مشروعا بقيمة إجمالية مقدارها مليون دينار. ووفرت هذه المشاريع ٢٥٧٧١ فرصة عمل موزعة على كافة محافظات المملكة لمختلف القطاعات الاستثمارية<sup>(٦)</sup>.

### ٣- الفقر

قدرت كلفة الحاجات الأساسية الغذائية للفرد استنادا إلى "مسح نفقات ودخل الأسرة لعام ١٩٩٢"، بتسعة دنائير في الشهر<sup>(٧)</sup>. وكذلك قدرت كلفة الحاجات الأساسية غير الغذائية، من كساء وتعليم وصحة

(٣) الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، التعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٤.

(٤) الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، التقرير السنوي لمسح العمالة والبطالة ٢٠٠١، ملخص النتائج الرئيسية، صفحة ٤.

(٥) الأردن، صندوق التنمية والتشغيل، التقرير السنوي ١٩٩٥.

(٦) الأردن، البنك المركزي الأردني، التقرير السنوي ٢٠٠٠.

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

وانتقال، بمعدل ٤,١٥٣ دنانير شهريا، يضاف إليها ١,١٦٢ دينار للفرد لملحقات السكن في الشهر، ويضاف للأسرة المستأجرة الفقيرة ٣,٢٣٥ دنانير للفرد الواحد.

وبلغ خط الفقر المدقع (خط فقر الكفاف) والذي يمثل تكلفة الحاجات الغذائية الأساسية، ٦١ ديناراً شهرياً على أساس أن متوسط حجم الأسرة هو ٦,٨ أفراد. بينما بلغ خط الفقر المطلق (خط فقر الكفاية) والذي يمثل تكلفة الحاجات الأساسية الغذائية وغير الغذائية، ١١٩ ديناراً شهرياً على أساس أن متوسط حجم الأسرة الأردنية يبلغ ٦,٨ أفراد، ويشمل هذا أجرة السكن.

وبلغت نسبة الأسر التي تعيش تحت خط الفقر المدقع ٦,٦ في المائة وهي تشكل حوالي ٨,٦ في المائة من عدد السكان. وبلغت نسبة الأسر التي تعيش تحت خط الفقر المطلق ٢١,٣ في المائة من عدد الأسر. وكان متوسط حجم الأسرة الفقيرة هو تسعة أفراد، بينما متوسط حجم الأسرة غير الفقيرة ٦,٤ أفراد، ومتوسط حجم الأسرة في المملكة هو ٦,٨ أفراد. وتبلغ نسبة من تقل أعمارهم عن ١٥ سنة ٥١ في المائة بين الفقراء، مقابل ٤٠ في المائة بين غير الفقراء، أي ترتفع معدلات الإعالة لأفراد الأسر الفقيرة عنها للأسر غير الفقيرة. وتصل الإعاقاة في الأسرة الفقيرة إلى ١٨,١ في المائة بينما الإعاقاة في الأسرة غير الفقيرة تصل إلى ٩,٦ في المائة. وبلغت معدلات البطالة في الأسر الفقيرة فقراً مدقعا ٣٤,٢ في المائة، وفي الأسر الفقيرة فقراً مطلقاً ٢٦,٨ في المائة، وفي الأسر غير الفقيرة ١٥,٣ في المائة.

ويتبين من المقارنة بين الدراسة المبينة على "مسح نفقات ودخل الأسرة لعام ١٩٩٢" وبين الدراسة التي تمت في العام ١٩٨٦/١٩٨٧، أن نسبة الأسر التي تعيش تحت خط الفقر المدقع قد ارتفعت من ١,٥ في المائة عام ١٩٨٧ إلى ٦,٦ في المائة عام ١٩٩٢. بينما ارتفعت نسبة الأسر التي تعيش تحت خط الفقر المطلق بأقل من ذلك، إذ ارتفعت من ١٨,٧ في المائة عام ١٩٨٧ إلى ٢١,٣ في المائة عام ١٩٩٢. كذلك انخفض حجم الأسرة الفقيرة من ١١,٢ فرداً في عام ١٩٨٧، إلى تسعة أفراد عام ١٩٩٢.

وتعمل الحكومة على تخفيف وطأة الفقر من خلال صندوق المعونة الوطنية الذي تأسس بموجب القانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٨٦. ويتمتع الصندوق بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري. وله مجلس إدارة يتكون من وزير التنمية الاجتماعية، رئيساً، ومن ممثلين عن القطاع العام والخاص. ويعمل الصندوق على تحقيق الأهداف التالية: حماية ورعاية الأفراد والأسر المحتاجين من خلال تقديم المعونة المالية المتكررة والطارئة؛ العمل على توفير فرص العمل أو الإنتاج للفرد والأسرة أو زيادتها، وذلك من خلال التأهيل المهني أو الجسماني؛ وتوصية وزارة الصحة بصرف بطاقات التأمين الصحي لغير المقتردين من المنفعين من خدمة الصندوق، وفقاً للأحكام والشروط المنصوص عليها في نظام التأمين الصحي المدني المعمول به؛ وتوفير التدريب المهني للفئات المنتفعة من الصندوق لدى المؤسسات والجهات المختصة بذلك؛ وإجراء البحوث العلمية والدراسات الميدانية المتعلقة بالصندوق وأوجه نشاطه.

ويقدم الصندوق حالياً معونة نقدية للأسر التي يقل دخلها عن ستين ديناراً شهرياً. كذلك يقدم قروضا للتشغيل الذاتي. وقد استفاد من المعونة النقدية للصندوق خلال عام ١٩٩٤ حوالي ١٥٠ ألف فرد، بمعدل ٧٥ دينار في السنة للفرد الواحدة. وتغطي هذه المعونة ٣,٦ في المائة من سكان الأردن. وبلغ حجم دعم الصندوق للمواطنين حوالي ١٣ مليون دينار، منها ٨٧ في المائة معونة نقدية.

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

يقدم الصندوق حاليًا معونة نقدية متكررة وطارئة للفقراء غير القادرين على العمل. كما أنه يوفر أيضًا فرص التأهيل المهني والجسماني، ودعم المشاريع للفقراء القادرين على العمل. وبلغ إجمالي إنفاق الصندوق في عام ٢٠٠٠ ما يقارب ٢٣,٧ ملايين دينار. استفادت منها ٦٢٩٧٨ حالة. وخصص منها ٢١,١ مليون دينار كمعونة نقدية، استفادت منها ٥٣٢٩٤ حالة. كذلك بدأ الصندوق في تقديم قروض للدراسة الجامعية اعتبارًا من ١ أيار/مايو ١٩٩٩، وأنفق عليها ٦١,٩ ألف دينار، أي بنسبة ٠,٣ في المائة<sup>(٨)</sup>.

### دال - البنية التحتية المادية والاجتماعية

بلغت نسبة المساكن المأهولة بأسر خاصة في المملكة، والمرتبطة بشبكات المياه العامة، حسب تعداد ١٩٩٤، حوالي ٩٣ في المائة من مجموع المساكن المأهولة. وشكلت الصهاريج مصدرًا رئيسيًا للشرب لحوالي ٣ في المائة من المساكن. وقدرت المساكن المرتبطة بشبكات المياه في عام ١٩٩٨ حوالي ٩٧ في المائة. وقد بلغت كميات التزويد المائي للأغراض المنزلية والبلدية ٢٤٦,١ مليون متر مكعب عام ١٩٩٥، أي بمعدل ١٥٢ لترًا للفرد في اليوم. وبلغت ٢٣٦,٤ مليون متر مكعب في عام ٢٠٠٠، أي بمعدل ١٢٩ لترًا للفرد في اليوم<sup>(٩)</sup>. أي أن استهلاك الفرد انخفض بنسبة ١٥ في المائة. ويعود ذلك إلى رفع أسعار المياه. ويلاحظ أن نسبة الفاقد من المياه في أنظمة التزويد مرتفعة. ويجري حاليًا تجديد الشبكة، وسيؤدي ذلك إلى التخفيف من الفاقد. وتم أيضًا نقل إدارة توزيع المياه من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

كذلك بين تعداد عام ١٩٩٤، أن نسبة المساكن المأهولة بأسر خاصة، وترتبط بشبكة المجاري العامة، تبلغ حوالي ٤١,٥ في المائة. وبينما كانت نسبة المساكن المرتبطة بالشبكة العامة للمجاري في عام ١٩٧٩ حوالي ١٢ في المائة من المساكن. كما بينّ التعداد أن حوالي ٣٥ في المائة من المساكن تعتمد في تصريفها الصحي على نظام الحفر الامتصاصية. وقدرت النسبة في عام ١٩٩٨ بحوالي ٥٨ في المائة.

بلغ عدد المشتركين في خدمة الكهرباء في عام ٢٠٠٠ حوالي ٨٧٣,٨ ألف مشترك، أي بنسبة ٩٩,٩ في المائة. بينما كان عدد المشتركين في خدمة الكهرباء في عام ١٩٧٩ حوالي ٢١٦ ألف مشترك أي بنسبة ٦٨ في المائة من السكان. وبلغ نصيب الفرد من الطاقة الكهربائية في عام ٢٠٠٠ حوالي ١٤٧٣ كيلوواط ساعة، بينما كان نصيبه في عام ١٩٧٩ حوالي ٨٢٠ كيلوواط ساعة. أي زاد استهلاك الفرد من الطاقة الكهربائية خلال هذه الفترة بنسبة ٨٠ في المائة.

انخفضت نسبة الأمية بين السكان الأردنيين من سن ١٥ سنة فما فوق، من ٣٣,٥ في المائة عام ١٩٧٩ إلى ١٤ في المائة عام ١٩٩٤، وإلى ١١ في المائة في عام ٢٠٠١. وكان هذا الانخفاض بين الذكور من ١٨,٩ في المائة عام ١٩٧٩ إلى ٧,٥ في المائة عام ١٩٩٤، وإلى ٥,٦ في المائة في عام ٢٠٠١<sup>(١٠)</sup>. أما بالنسبة للإناث فكان الانخفاض من ٤٨,٢ في المائة إلى ٢٠,٧ في المائة في عام ١٩٩٤، وإلى ١٦,٢ في المائة في عام ٢٠٠١. كذلك ارتفعت نسبة الحائزين على الثانوية العامة فما فوق، من ١٤,٧ في المائة عام ١٩٧٩ إلى ٥٣,٤ في المائة عام ١٩٩٤. ونتج هذا التحسن في التعليم الثانوي فما فوق عن التوسع في إنشاء المدارس الثانوية وكليات المجتمع والجامعات.

(٨) الأردن، البنك المركزي الأردني، التقرير السنوي لعام ٢٠٠٠.

(٩) الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي لعام ٢٠٠٠.

(١٠) الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، التقرير السنوي لمسح العمالة والبطالة ٢٠٠١، آذار/مارس ٢٠٠٢.

أما في مجال الخدمات الصحية، فقد انخفض معدل وفيات الرضع لكل ألف مولود حي من ١٢٢ وفاة عام ١٩٦١، إلى ٣٧ وفاة عام ١٩٩٠، وإلى ٢٩ وفاة عام ٢٠٠٠. بينما انخفض معدل الوفيات الخام لكل ألف من السكان من ١٨ وفاة عام ١٩٦١ إلى ١١ وفاة عام ١٩٧٩، وإلى ٥ وفيات عام ١٩٩٤، واستمرت نفس النسبة لغاية عام ٢٠٠٠. كما ارتفعت معدلات الكوادر الطبية العاملة في القطاعين العام والخاص لكل عشرة آلاف من السكان إلى ١٦,٥ طبيب، و ٣,٨ طبيب أسنان، و ٥,٧ صيدلي، و ٦,٢ ممرض وممرضة. وقد بلغت نسبة الأسرة لكل عشرة آلاف نسمة ١٧,١ سرير في عام ١٩٩٥، ولم يطرأ تحسن لغاية ٢٠٠٠. ومما يجدر ذكره أن المستشفيات الخاصة تبلغ ٦٠,٥ في المائة من مجموع المستشفيات<sup>(١١)</sup>.

## هاء - النقل

جرى تأسيس المجلس الأعلى للنقل بموجب النظام رقم ١٣ لسنة ١٩٩٥. ويتكون المجلس من وزير النقل، رئيسا، وعضوية وزير التخطيط، ووزير المالية، ووزير الداخلية، ووزير السياحة، ووزير الأشغال العامة والإسكان، 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 أعضاء من القطاع الخاصة من المعنيين بقطاع النقل يعينهم رئيس الوزراء بناء على تنسيب وزير النقل لمدة سنتين قابلة للتجديد.

ويهدف المجلس إلى تطوير قطاع النقل وتقييم أدائه وتحسين خدماته، وذلك من أجل تنمية الاقتصاد الوطني، وتعزيز قدراته على المنافسة، وله في سبيل ذلك صلاحية القيام بالمهام التالية: إقرار السياسة العامة للنقل، ومراجعتها دوريا، وإقرار الخطط والمشاريع المنبثقة عنها ومتابعة تنفيذها من قبل الجهات المعنية بالنقل؛ العمل على تحقيق التنسيق بين أنماط النقل المختلفة وتكاملها؛ اقتراح مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بشؤون النقل.

كان عدد المركبات العاملة في عام ١٩٧٩ حوالي ١١٧,٢ ألف مركبة. وأصبح العدد في عام ٢٠٠٠ حوالي ٣٧٢,٥ ألف مركبة. وبلغ عدد المركبات العمومية منها ٦٨,٥ ألف مركبة، وسيارات الركوب الصغيرة العمومي ٢١,٥ ألف والحافلات العمومية ٨٠٩ ومركبات الشحن ١٠,٤ ألف<sup>(١٢)</sup>.

وكانت أطوال الطرق في عام ١٩٩٠ حوالي ٦٠٤١ كيلومترا: منها ٢٦٣٩ كيلومترا طرقا رئيسية و ١٦٧٩ كيلومترا طرقا ثانوية و ١٧٢٩ كيلومترا طرقا قروية. وصارت أطوالها في عام ٢٠٠٠ حوالي ٧٢٤٥ كيلومترا، منها ٢٩١١ كيلومترا طرقا رئيسية و ٢٠٥٩ كيلومترا طرقا ثانوية و ٢٢٧٥ كيلومترا طرقا قروية.

وكانت أعداد قتلى حوادث الطرق ٣٧٩ قتيلا عام ١٩٩٠، أي بمعدل قتيلا لكل ٦٧٢ سيارة. وأصبحت ٦٨٦ قتيلا عام ٢٠٠٠، أي بمعدل قتيلا لكل ٥٤٣ مركبة في السنة<sup>(١٣)</sup>. أي أن عدد القتلى قد ازداد بنسبة ٧٧ في المائة خلال تلك الفترة. وفي نفس الوقت، انخفض عدد القتلى منسوباً إلى عدد

(١١) الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠٠٠.

(١٢) المرجع نفسه.

(١٣) المرجع نفسه.



السيارات. وتتفق الأسرة حوالي ١١,٢ في المائة من دخلها على النقل، بموجب دراسة نفقات ودخل الأسرة لعام ١٩٩٧.

### واو - تمويل المجالس البلدية

تأتي مصادر تمويل المجالس البلدية من الموارد التي تحصلها الحكومة المركزية، والموارد التي تحصلها المجالس البلدية، ومن المساعدات المالية التي تقدمها الحكومة، والقروض التي يقدمها بنك تنمية المدن. وتشمل الموارد التي تحصلها الحكومة ضريبة الأبنية والأراضي ورسوم عوائد المحروقات ورسوم النقل على الطرق، ونسبة ٢ في المائة من قيمة البضائع الخاضعة للرسوم الجمركية، وما تحصله الحكومة من مخالفات الطرق. وتشمل الموارد التي تحصلها المجالس البلدية مباشرة عوائد التنظيم، وعوائد تحسين التنظيم، ورسوم التقسيم، ورسوم التجاوز، ورسوم ترخيص المباني، ورخص المهن، ورسوم النفقات الصلبة.

وتعاني المجالس البلدية من عجز مالي يرجع إلى ضعف تحصيل الأموال، والتساهل في سياسة الاقتراض، وقلة المشاريع الإنتاجية، والتعيينات غير المدروسة، وضعف الرقابة على أنشطة المجالس البلدية.

ويتطلب تحسين أوضاع البلديات رفع كفاءة الإدارة العامة وإشراك الموظفين في تحديد احتياجاتهم والعمل على تلبيتها، وتحسين الإدارة المالية من خلال تزويدها بالكفاءات، ووضع معايير لأدائها المؤسسي تكون أساساً للمساعدات المالية التي تقدمها الحكومة المركزية.

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

### زاي - البيئة

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

يدير المؤسسة مجلس حماية البيئة، ويرأس المجلس وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة، ويتألف المجلس من ١٨ عضواً من الأمناء العامين في الوزارات، والمديرين العامين، ورؤساء المؤسسات المعنية، وثلاثة أشخاص من ذوي الخبرة والاختصاص، يختارهم الوزير لمدة سنتين قابلة للتجديد. وتهدف المؤسسة إلى حماية البيئة، وتحسين عناصرها المختلفة، وتنفيذ هذه السياسة بالتعاون مع الجهات المختصة.

وفي هذا الصدد، نشطت المنظمات غير الحكومية لحماية البيئة، ومن أهمها الجمعية الملكية لحماية الطبيعة، وجمعية البيئة الأردنية، وجمعية تنمية البادية ومكافحة التصحر، وجمعية أصدقاء البيئة وجمعية التنمية المستدامة، والشبكة العربية للبيئة والتنمية، وجمعية أصدقاء الأزرق.

يعاني الأردن من عجز متزايد في تلبية الاحتياجات المائية، وقد وصل هذا العجز إلى ٣٢٠ مليون متر مكعب عام ١٩٩١. ويعود هذا العجز إلى ارتفاع النمو السكاني. 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 بين ٥٥ و ٦٠ في المائة من مجمل النفايات. ويتم التخلص من معظمها بطريقة الحرق السطحي. أما أسلوب الطمر الصحي فيستخدم بشكل محدود إذا ما قورن بالدول النامية التي تصل نسبة الطمر الصحي فيها إلى ما بين ٦٠ و ٩٥ في المائة<sup>(١٤)</sup>.

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

---

(١٤) الأردن، وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٣-١٩٩٧.

## ثالثاً - عرض المساكن

يعتمد عرض المساكن على توافر المستلزمات من أرض سكنية، وقوى عاملة، ومواد بناء، وآليات، وبنية تحتية مادية، وعلى قدرات العناصر التقنية والإدارية. وتخضع هذه العوامل للقوانين والأنظمة والتعليمات والأطر المؤسسية التي تضعها الحكومة. ولذلك فإن أهم الاختلالات في قطاع الإسكان تأتي في جانب العرض، وتفتح المجال واسعا أمام الحكومة لتقوم بالإصلاحات اللازمة فيها. وسيتم تناول عرض المساكن حسب أربعة محاور: الأرض السكنية؛ والبنية التحتية المادية؛ وصناعة الإسكان؛ والتزويد بالإسكان. وسيبحث الإطار المؤسسي والتنظيمي عند تناول كل محور من هذه المحاور.

### ألف - الأرض السكنية

تشكل الأرض أحد العناصر الأساسية في سوق الإسكان. وهي تخضع إلى حد بعيد إلى سياسات الحكومة وأفعالها. وقد تكون هذه السياسات من خلال القوانين والأنظمة التي تضعها الحكومة 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. ويتناول هذا الفصل 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 البند ثالثاً - باء؛ وبالنسبة للضرائب فسيتم تناولها في البند رابعاً - هاء.

#### ١ - إدارة 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 لجان الأولوية واللجان المحلية، 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 اللجنة الملكية لتخطيط الزرقاء الكبرى بموجب قرار مجلس الوزراء في هذا الشأن واستناداً إلى نفس المادة. وتتولى عملية التخطيط لوادي الأردن سلطة وادي الأردن، استناداً لقانون تطوير وادي الأردن 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 تقوم بها نفس الجهة، الأمر الذي يضع الجهات التخطيطية تحت ضغط العمل اليومي ويضعفها. لذلك هناك حاجة إلى إنشاء هيئة مركزية للتخطيط تتولى وضع سياسات التخطيط الحضري ومعايير ومقاييسه، واستعمالات الأرض على مستوى المملكة.

#### ٢ - 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 تنفيذه. 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 والساحات 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. ويتم الاعتراض عليه من خلال لجنة التنظيم المحلية. ويتم اعتماده من مجلس التنظيم الأعلى، (المواد من ١٩ إلى 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، يحال المشروع إلى مجلس التنظيم الأعلى، الذي يكون قراره نهائياً (المادتان ٢٣ و ٢٤). ويتم بعدها إعداد مخططات تقسيم الأراضي من قبل أصحاب الأراضي. ويتم الموافقة عليها من قبل اللجنة المحلية، ويجوز لها التعديل.

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

### ٣- 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 ونظام رقم ٩٠ لسنة ٢٠٠١، نظام معدل لنظام الأبنية والتنظيم للمدن والقرى 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 فرز، على أن يراعى في التقسيم أو الفرز 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، والإرتدادات. كذلك تحدد متطلبات الترخيص، ورسوم الترخيص لجميع استعمالات الأراضي، ورسوم ترخيص التجاوزات، وذلك لمختلف فئات المدن والقرى، ومواقف السيارات.

### ٤- تفويض الصلاحيات

وقد فوض وزير الشؤون البلدية والقروية والبيئة بتاريخ ١٦ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣، بناء على موافقة مجلس التنظيم الأعلى، صلاحيات إضافية للجنة المحلية واللوائية. وتم ذلك بتوسيع مضمون التنظيم التفصيلي ليشمل إنشاء الشوارع ضمن حدود التنظيم المصدق، وإلغاء أو إنشاء 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 استهلاكها. وجعله من صلاحية لجان التنظيم المحلية واللوائية حسب ما نصت عليه المادة ٢٣ فقرة ١ من القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦.

## ٥- 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 في أن توزيع استعمالات الأراضي السكنية بين فئات التنظيم "أ" (أكثر من ١٠٠٠ م<sup>٢</sup>)، و"ب" (أكثر من ٧٥٠ م<sup>٢</sup>)، و"ج" (أكثر من ٥٠٠ م<sup>٢</sup>)، و"د" (أكثر من ٣٠٠ م<sup>٢</sup> في عمان، ٢٥٠ م<sup>٢</sup> لبقية المدن)، لا تتناسب مع احتياجات السكان وقدراتهم المالية. إذ أن هناك فائضا في قطع الأراضي ذات المساحة الكبيرة وعجز في قطع الأراضي ذات المساحات الصغيرة. كما أن قطع الأراضي الصغيرة مشغولة بالبناء بنسبة عالية تصل إلى ٩٠ في المائة. بينما قطع الأراضي من المساحات الكبيرة قليلة الإشغال بالبناء، إذ لا تتجاوز نسبة البناء ٤٧ في المائة؛ وهذا يؤكد ارتفاع الطلب على القطع الصغيرة والعجز في المعروض منها. كذلك يبين عدم ملائمة مساحات قطع الأراضي وأبعادها لأحكام التنظيم المحددة لها في العديد من المناطق.

ويمكن أن يضاف إلى قضية الخلل في عرض قطع الأرض، ارتفاع أسعار الأراضي نسبيا فوق قدرات شرائح المجتمع المنخفضة الدخل. هذا، وتتوافر مساحات كبيرة من الأراضي المنظمة والمخدومة والخالية من البناء، مما أدى إلى تناثر المباني واستخدام خدمات المرافق دون كفاءة. 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 قطع الأراضي كبيرة المساحة. يعود السبب إلى أن هذه القطع من الأراضي غير معروضة في السوق. ويستخدم المالكون الأرض كنوع من المدخرات، لأنها أكثر جدوى من أنواع المدخرات والاستثمارات الأخرى في الأردن. كما أن احتفاظ المالك بالأرض لفترة طويلة ودون أن يقيم عليها أية منشآت لا ينتج عنه أية كلف إضافية، إذ أن الضرائب على الأرض الفارغة مهمة أينما كان موقعها.

## ٦- مناطق التعديلات والسكن العشوائي وضمان الحيابة

جدير بالذكر أن معظم الأراضي في الأردن مسجلة ومملوكة بموجب سندات تملك. ولكن هناك نسبة قليلة من التعديلات على أراضي الخزينة والغير. فقد دفع ارتفاع أسعار الأراضي البعض إلى ادعاء ملكية أرض حكومية في منطقة الزرقاء والرصيفة، حيث تتوفر فرص عمل، ويمكن بيعها بموجب حجج خارجية وبأسعار أقل من أسعار الأراضي ذات الملكية السليمة. وقد ازدهرت تجارة هذه الأراضي إثر نزوح قسم من سكان الضفة الغربية نتيجة حرب حزيران/يونيو ١٩٦٧. كما أنها ازدهرت مرة ثانية بعد حرب الخليج الثانية في عام ١٩٩١. وتقوم دائرة الأراضي والمساحة بفرز المساحات المتعدى عليها وتقويضها لوضع اليد مقابل بدل المثل بموجب قانون أملاك الدولة رقم ١٧ لسنة ١٩٧٤، ونظام تفويض وتأجير أملاك الدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٧. وهكذا أصبح حيابة هذه الأراضي مضمونة.

ويوجد في الأردن ٢٨ منطقة سكن عشوائي، منها ١٨ موقعا في عمان وخمسة مواقع في الزرقاء، وأربعة مواقع في الرصيفة، وموقع واحد في العقبة. ويبلغ عدد السكان حوالي ١٧٠ ألف نسمة ويكثرون حوالي ٢٦ ألف أسره. وتعود ملكية الأرض إما للخزينة أو الغير أو مملوكة بالمشاع. وتعاني هذه المواقع من الاكتظاظ في السكن ونقص الخدمات العامة والمرافق ونقص توافر شروط السلامة العامة.

## ٧- تحسين أداء سوق الأراضي

إن مشروع التمويل الإسكاني وإصلاح القطاع الحضري، الذي وقّعه حكومة المملكة الأردنية الهاشمية مع البنك الدولي في عام ١٩٩٦، يشتمل على قرارات تهدف إلى تحسين أداء سوق الأراضي. ومن هذه القرارات إعطاء القطاع الخاص الحق في استخدام المعايير والنماذج التي وضعتها المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري لمشاريعها. وهذه المعايير والنماذج تقوم على أساس قطع أراض صغيرة بمساحات تتراوح بين ١٥٠ و ٣٠٠ م<sup>٢</sup>، 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 كبيرة.

## باء- البنية التحتية المادية

أهم ما تشمله البنية التحتية المادية توفير المياه، والصرف الصحي، والطاقة الكهربائية، والطرق، وتصريف المياه السطحية. ويؤثر وجود البنية التحتية على أداء أسواق الإسكان. فعندما تتوفر البنية التحتية بالقدر الكافي الذي 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 وزمنه مما يؤدي إلى ازدحام حركة المرور ويزيد من تلوث الهواء.

في عام ١٩٩٨، كانت نسبة المساكن المأهولة بأسر خاصة في المملكة، والمرتبطة بشبكات المياه العامة، حوالي ٩٦,٥ في المائة من إجمالي هذه المساكن. كذلك بلغ عدد المشتركين في خدمة الكهرباء في عام ٢٠٠٠ حوالي ٩٩,٥ في المائة. ولذلك فإن وضع المياه والكهرباء يعتبر جيداً جداً. لكن قطاع المياه يعاني من المشاكل التالية:

- ١- عجز في كمية المياه المتوفرة.
- ٢- عدم كفاية رسوم المياه والمجاري لتغطية الكلفة الرأسمالية وكلفة التشغيل والصيانة.
- ٣- ارتفاع نسبة الفاقد في شبكات التزويد بالمياه.
- ٤- انعدام الكفاءة في استثمار خدمات البنية التحتية بسبب التوسع المتناثر في التخطيط العمراني.

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 إنشاء الآبار العامة والخاصة وتنظيمها؛ ودراسة وتصميم وإنشاء وتشغيل وصيانة وإدارة مشاريع المجاري العامة، ووضع

الشروط والمواصفات والمتطلبات الخاصة بحفظ المياه والأحواض المائية، والقيام بالبحوث والدراسات النظرية والتطبيقية المتعلقة بشؤون المياه والمجاري العامة.

وقد وافقت الحكومة على استراتيجية مائية تغطي الاحتياجات المائية حتى عام ٢٠٢٠. وحددت هذه الاستراتيجية المائية الأهداف بعيدة المدى لتطوير مصادر المياه وإدارتها وإجراء توصيات تخصيصها، وإصدار التشريعات والتنظيمات المؤسسية اللازمة لها.

تشرف على الكهرباء في المملكة وزارة الطاقة والثروة المعدنية من خلال قانون الكهرباء العام القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٩٦. وقد تم بموجب هذا القانون خصخصة سلطة الكهرباء وتحويلها إلى شركة مساهمة عامة تعمل وفقاً لأحكام قانون الشركات باسم "شركة الكهرباء الوطنية". ويناط بها مسؤولية توليد الطاقة الكهربائية وإنشاء محطات التوليد للأغراض العامة. كذلك يناط بها مسؤولية نقل الطاقة الكهربائية وإنشاء خطوط النقل وإدارة الشبكة الوطنية، ومسؤولية توزيع الطاقة الكهربائية حسب ترتيب معين. والقانون يسمح بوجود شركات أخرى مشابهة ومنافسة. ويتم حالياً توزيع الكهرباء من قبل شركة الكهرباء الأردنية وشركة كهرباء إربد إضافة إلى شركة الكهرباء الوطنية المساهمة.

### جيم - مواد البناء وصناعته

تتأثر كلفة المباني بالظروف المحيطة بصناعة مواد البناء وتنظيم تشييد المباني السكنية. وتزداد فعالية صناعة مواد البناء مع التقدم في تقنيات البناء، ومع تحسن إدارة تشييد المساكن، ومع توافر الإمكانيات الكثيرة لاستبدال مستلزمات الإسكان. ومن العوامل الأخرى التي تؤثر على الكلفة، الاحتكارات التي تشهدها صناعة البناء، وسهولة الاستثمارات الجديدة، وإجراءات تسجيلها وترخيصها، والمواصفات والمقاييس المطلوبة، وتوفير الحكومة للبنية التحتية والمرافق اللازمة لهذه الصناعة.

وسيجري تلخيص الإطار التنظيمي والتشريعي الذي يحكم صناعة الإسكان ومواد البناء من خلال الجدول ٥. ويبين هذا الجدول في العمود الأول منه جوانب صناعة البناء، وفي العمود الثاني الجهة المعنية، والتشريعات المتصلة بالموضوع. والعمود الثالث يحتوي على بعض المعلومات التوضيحية.

### الجدول ٥ - الجهات المعنية بصناعة البناء وأهم التشريعات التي تحكمها

الموضوع	اسم الجهة المعنية والتشريعات المتصلة بالموضوع	ملاحظات
١ - المواصفات القياسية الأردنية	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: الأعمال المدنية والمعمارية؛ مجلد ٢: الخدمات الكهربائية للمباني؛ مجلد ٣: الخدمات الميكانيكية للمباني ١٩٩٦	وزارة الأشغال العامة والإسكان	وضعها الجمعية العلمية الملكية/ مركز بحوث البناء

الجدول ٥ (تابع)

الموضوع	اسم الجهة المعنية والتشريعات المتصلة بالموضوع	ملاحظات
٣- كودات البناء	مجلس البناء الوطني، قانون البناء الوطني الأردني، قانون رقم ٧ لسنة ١٩٩٣	صدر ما يزيد على ٣٤ كودا
٤- الأشغال الحكومية	<p>- وزارة الأشغال العامة والإسكان/ دائرة العطاءات الحكومية</p> <p>- وزارة الأشغال العامة والإسكان/ نظام رقم ٧١ لسنة ١٩٨٦ وتعديلاته نظام رقم ٣٥ لسنة ١٩٩٦</p> <p>- تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧ المنشورة في الجريدة الرسمية، العدد ٣٦٤٢ بتاريخ ١ آذار/مارس ١٩٨٧</p>	
٥- دفتر عقد المقولة	<p>- وزارة الأشغال العامة والإسكان/ دائرة العطاءات الحكومية، دفتر عقد المقولة الموحد للمشاريع الإنشائية عام ١٩٩٦</p> <p>الجزء الأول: الشروط العامة الجزء الثاني: الشروط الخاصة</p>	
اتفاقية الخدمات الهندسية		
٦- اللوازم	وزارة المالية/ دائرة اللوازم العامة نظام اللوازم رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٣	يطبق هذا النظام على جميع الدوائر المدرجة موازنتها ضمن الموازنة العامة، وعلى الدوائر التي ليس لديها نظام خاص باللوازم، وعلى أية دائرة يقرر مجلس الوزراء تطبيق أحكام هذا النظام عليها
٧- المستثمرين في قطاع الإسكان	جمعية المستثمرين في القطاع الإسكاني الأردني موافقة وزير الداخلية في ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٨	
٨- المهندسون	نقابة المهندسين. قانون نقابة المهندسين رقم ٥ لسنة ١٩٧٢ والقوانين المعدلة له، نظام هيئة المكاتب الاستشارية	هدفها تنظيم مزاوله المهنة والارتقاء بمستواها



## الجدول ٥ (تابع)

الموضوع	اسم الجهة المعنية والتشريعات المتصلة بالموضوع	ملاحظات
٩- المقاولون	نقابة المقاولين. قانون نقابة المقاولين رقم ١٣ لسنة ١٩٨٧ وزارة الأشغال العامة والإسكان، تعليمات تصنيف المقاولين	
١٠- الاستثمار	وزارة الصناعة والتجارة. قانون الاستثمارات العربية والأجنبية لسنة ١٩٩٢ قانون تشجيع الاستثمار رقم ١٦ لسنة ١٩٩٥	

### دال - التزويد بالمساكن

عندما تتوافر منافسة مبنية على الكفاءة بين مزودي السوق بالمساكن، فإن أسعار المساكن المعروضة تعتمد على كلفة المستلزمات من أرض، وعمالة، ومواد بناء، وكفاءة إدارية، وليس على الطلب. وهكذا، عندما يزداد الطلب على المساكن يزداد الإنتاج وليس السعر. أما عندما لا تتوافر الكفاءة في عرض المساكن، سيعجز العرض عن تلبية طلب السوق من المساكن، وبالتالي ترتفع الأسعار، ليس لارتفاع كلفة المستلزمات بل لعدم كفاءة العرض.

وبالرغم من وجود إختلالات في سوق الإسكان، من حيث عدم توافر قطع أراض صغيرة تناسب قدرات فئة كبيرة من السكان، وارتفاع ضريبة نقل الملكية، ومنافسة القطاع العام للقطاع الخاص، فإن سوق الإسكان استطاعت أن تتأقلم بسرعة بعد حرب الخليج مع احتياجات العائدين. ويعود السبب الرئيسي في ذلك إلى اعتماد السوق على القطاع الخاص الفردي.

الجهات التي تزود السوق بالمساكن هي مؤسسات القطاع العام، وأهمها حالياً المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، ومؤسسات القطاع الخاص التي تشمل المستثمرين في الإسكان وجمعيات الإسكان التعاونية، والأفراد الذين يقومون بتشييد مساكنهم من خلال معلمي البناء أو من خلال مقاول.

درست الاستراتيجية الوطنية للإسكان التي أنجزت في عامي ١٩٨٦ و ١٩٨٧، مساهمات هذه الجهات المتعددة في إنتاج المساكن خلال الفترة ١٩٨٠-١٩٨٥. وبلغت مساهمة القطاع العام، الذي شمل مؤسسة الإسكان، ودائرة التطوير الحضري، ومؤسسة الإسكان العسكري، وسلطة وادي الأردن، ١٠,٤ في المائة. وبلغت مساهمة مؤسسات القطاع الخاص ٢ في المائة، والجمعيات التعاونية ١,٩ في المائة. بينما أنتج الأفراد الذين يشرفون على بناء مساكنهم ٨٥,٧ في المائة. والجدول ٦ يبين هذه النتائج بالتفصيل.

في خلال العشر سنوات الأخيرة، توقفت سلطة وادي الأردن ومؤسسة الإسكان العسكري عن تشييد المساكن. كذلك اقتصر إنتاج المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري عموماً على تطوير الأراضي اعتباراً من عام ١٩٩٥. ويشمل هذا التطوير توفير قطع أرض صغيرة مخدومة بالمياه والصرف الصحي والطرق والممرات وتصريف المياه السطحية، وتخصيص أراض للمرافق الاجتماعية. كذلك خرج عدد من المستثمرين من سوق إنتاج المساكن. ويمكن القول أن الاتجاه السائد في الأردن في التزويد بالمساكن يعتمد إلى حد بعيد على الأفراد الذين يبنون لأنفسهم.

الجدول ٦ - تقديرات الوحدات السكنية ونسبتها المئوية التي أنتجتها جهات توفير المساكن في الفترة ١٩٨٥-١٩٨٠

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

المصدر: الأردن، وزارة التخطيط: مجلدات الاستراتيجية الوطنية للإسكان، مجلد ٨، صفحة ٣٦، الجدول ٣-٢، عام ١٩٨٧.

مما يذكر أن جمعية المستثمرين في القطاع الإسكاني الأردني، التي بدأت عملها في نهاية عام ١٩٨٨، أصبحت تسهم باطراد في الناتج الإسكاني. وتقدر مساهمتها حالياً بحوالي ٨ في المائة. ويعود ذلك إلى انسحاب المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري من إنتاج المساكن عموماً، وإلى إعفاء أول ١٥٠ متراً مربعاً من مساحة المسكن من ضريبة نقل الملكية، التي تبلغ ١٠ في المائة، مما جعلها أقدر على منافسة المالك الذي يبني لنفسه، وإلى الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص.

## رابعاً - الطلب على الإسكان

يعتمد الطلب على المساكن على النمو السكاني الذي يخلق الحاجة إلى المساكن. وكذلك يعتمد على دخل الأسرة والتمويل المتاح لها. كما أن الدعم والضرائب تؤثر على الطلب. ويعتمد الطلب أيضاً على توافر البدائل التي تلبي احتياجات الأسر من أرض مخدمة أو مساكن للتملك أو مساكن للإيجار، بمساحات متفاوتة وفي مواقع تناسب الأسر المحتاجة. كذلك فإن الحيازة الآمنة تزيد من إنفاق الأسرة على المساكن وتحسينها. وستجري دراسة الطلب من الجوانب التالية: الحاجة من المساكن، ودخل الأسرة وإنفاقها على السكن، والتمويل الإسكاني، والدعم، والضرائب على العقارات.

### ألف - الحاجة من المساكن

تشتمل الحاجة السنوية من المساكن على احتياجات الأسر الجديدة الناتجة عن النمو السكاني، وعلى تعويض تهالك المساكن الناتج عن التقادم أو أسباب أخرى، وعلى المساكن اللازمة لإزالة الاكتظاظ في الأسر أو الأفراد، وعلى استبدال المساكن الهامشية من خيم و"براكيات".

ويمكن تقدير معدل الحاجة السنوية من المساكن خلال السنوات الخمس القادمة (٢٠٠٢-٢٠٠٦) بحساب الحاجة السكنية في عام ٢٠٠٤. وتقدر الحاجة من المساكن لتلبية احتياجات الأسر الجديدة على أساس معدل نمو سكاني مقداره ٢,٧ في المائة، وثبات معدل حجم الأسرة خلال هذه الفترة عند ٥,٨، بمقدار ٢٥,٥ ألف مسكن. وتقدر نسبة التهالك السنوي من المساكن على أساس نسبة ٠,٧٥ في المائة. وهذه النسبة صغيرة نسبياً لأن المساكن حديثة البناء في الأردن. وتكون الحاجة من المساكن لتعويض التهالك ٧,١ ألف مسكن.

أشار التعداد العام لسنة ١٩٩٤، أن معدل الاكتظاظ في الغرف هو ١,٨ شخص/غرفة وهذه نسبة جيدة. وقد ارتأى الذين أعدوا الاستراتيجية الوطنية للإسكان عدم حساب الحاجة من المساكن لإزالة اكتظاظ الأفراد في الغرف مع أن الاكتظاظ كان ٢,٧ شخص/غرفة في عام ١٩٨٧. وإذا افترضنا أن استبدال المساكن الهامشية من خيم و"براكيات"، البالغ عددها ١٥,٥ ألف وحدة، سيستغرق عشر سنوات، فسيكون المطلوب ١,٥٥ ألف مسكن في السنة. وهكذا يكون معدل الحاجة السنوية من المساكن خلال الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٦ هو ٣٤,٢ وحدة سكنية.

### باء - الدخل والإنفاق على الإسكان

يزداد إنفاق الفرد على الإسكان كلما ازداد دخله كما هو الحال مع سائر السلع. ولكن هذه الزيادة في الإنفاق، إذا أخذت كنسبة، فإنها تكون أقل من نسبة الازدياد في الدخل. فالأسرة الفقيرة تخصص عادة نسبة من دخلها للإنفاق على الإسكان أكبر من تلك التي تخصصها الأسر الأوفر حظاً. كذلك فإن معدل الإنفاق على السكن يزداد مع النمو الاقتصادي في البلد حتى يصل ٣٠ في المائة، ثم يأخذ بعدها في التناقص مع ازدياد النمو الاقتصادي.

ويبين الجدول ٧ توزيع الأسر في الأردن حسب فئات الدخل والنسبة التي تنفقها كل أسرة على السكن وملحقاته. ويتضح من الجدول أن متوسط الدخل في عام ١٩٩٧ كان ٣٣٠ ديناراً في الشهر وأن متوسط

الإنفاق في نفس العام كان ٣٣٧,٥ ديناراً. ويمكن تقدير الزيادة على أساس الزيادة في الإنفاق الاستهلاكي الخاص بحوالي ١٠ في المائة خلال الفترة ١٩٩٧-٢٠٠٠.

وكان متوسط الإنفاق على السكن في الأردن خلال عام ١٩٩٧ يبلغ حوالي ١٩,٢ في المائة من الدخل. ويلاحظ أن نسبة الإنفاق على السكن تتناقص مع زيادة الدخل، كما هو متوقع، مع أن مقدارها كقيمة يتزايد مع ازدياد الدخل. فالأسر الأفقر يتراوح إنفاقها على السكن من ٤٦ في المائة إلى ٢٩ في المائة من إجمالي نفقاتها.

#### الجدول ٧- توزيع الأسر حسب فئات الدخل الشهري ونسبة ما تنفقه على السكن وملحقاته، ١٩٩٧

فئة الدخل	نسبة الأسر (نسبة مئوية)		نسبة الإنفاق (نسبة مئوية)		المجموع
	الدخل	الإنفاق	على السكن	على المياه والإنارة والوقود	
٤٩-٠	٠,٣	٠,٠٧	٤٥,٨	٩,٧	٥٥,٥
٩٩-٥٠	٣,٦	١,٨٧	٣٠,٢	٨,١	٣٨,٣
١٤٩-١٠٠	٦,٦	٥,٠٤	٢٨,٩	٦,٨	٣٥,٧
١٩٩-١٥٠	١٠,٠	٨,٨٦	٢٣,٦	٦,١	٢٩,٧
٢٤٩-٢٠٠	١٤,٢	١١,٦٥	٢١,٧	٥,٧	٢٧,٤
٢٩٩-٢٥٠	١١,٦	١٣,٤٨	٢٠,٥	٥,١	٢٦,٦
٣٤٩-٣٠٠	١٠,٥	١٢,٠٤	٢٠,٠	٤,٨	٢٤,٨
٣٩٩-٣٥٠	٧,٧	١٠,٣٦	١٨,٠	٤,٤	٢٢,٤
٤٤٩-٤٠٠	٦,١	٧,٤٩	١٨,٠	٤,٣	٢٢,٣
٤٩٩-٤٥٠	٥,١	٥,٤٨	١٧,٨	٤,٠	٢١,٨
٥٤٩-٥٠٠	٤,٢	٤,٤٤	١٧,٥٤	٣,٨٦	٢١,٤
٥٩٩-٥٥٠	٣,٦	٣,٠٩	١٧,٣٢	٣,٥٧	٢٠,٨٩
٦٤٩-٦٠٠	٣,١	٢,٧٨	١٧,٣٥	٣,٧٧	٢١,١٢
٦٩٩-٦٥٠	٢,٦	١,٩٤	١٧,٨٣	٣,٥	٢١,٣٣
+٧٠٠	٢,٠	١٠,٨٨	١٨,٥٨	٣,٤٦	٢٢,٠٤
المجموع	١٠٠	١٠٠	-	-	-
المتوسط (سنوي)	٣٩٦٠,٠	٤٠٤٩,٥	٢٠,١	٤,٩	٢٥,٠
المتوسط (سنوي)	٤٨١١,٧	٤٨٥٠,١	١٩,٢	٤,٣	٢٣,٥

المصدر: الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، دراسة نفقات ودخل الأسرة ١٩٩٧.

#### جيم - التمويل الإسكاني

تحتاج الأسرة إلى أضعاف دخلها السنوي حتى تستطيع شراء وحدة سكنية. ولذلك فإن توفير التمويل الإسكاني للأسرة يشكل عاملاً رئيسياً في زيادة الطلب على الإسكان. فهو يعمل على زيادة قدرة الأسرة المالية على شراء مسكن، أو شراء أرض وتشييد مسكن عليها. كما أنه يساعد الأسرة في توزيع دخلها بطريقة أفضل على الاستخدامات المتعددة من ملابس ومأكول وادخار وغير ذلك.

ويمكن تقسيم مصادر التمويل الإسكاني إلى ثلاثة أنواع: التمويل المنظم، والتمويل غير المنظم، والتمويل الذاتي. أما التمويل المنظم فيشمل البنوك، ومؤسسات الإقراض المتخصصة، وشركات التوفير والإقراض التعاقدية، وصناديق الإسكان. وقد ساهم التمويل المنظم في تمويل ٢١ في المائة من الوحدات السكنية التي بنيت خلال الفترة ١٩٨٠-١٩٨٥. والتمويل الذاتي يشمل المدخرات، وبيع المجوهرات، والتحويلات من العاملين في الخارج، وبيع الممتلكات. وقد ساهم في تمويل ٤٨ في المائة من الوحدات السكنية التي بنيت خلال نفس الفترة. وهو الاتجاه السائد في التمويل الإسكاني. وإذا ما نظرنا إلى التمويل غير المنظم والتمويل الذاتي معا فإن مساهمتهما تبلغ ٧٩ في المائة.

يبين الجدول ٨ فيما يلي، الأهمية النسبية لمصادر التمويل الإسكاني، وهو مأخوذ عن المسح الوطني للمساكن عام ١٩٨٦ وعام ١٩٩٤، الذي أعدته وزارة التخطيط/وحدة الإسكان، والمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري/إدارة السياسات. ويتبين من الجدول أهمية الادخار في تمويل الوحدات السكنية. إذ يتراوح بين ٥٠ في المائة من عدد الوحدات في عام ١٩٨٦ إلى ٤٠ في المائة في عام ١٩٩٤. كذلك يلاحظ أن مساهمة الادخار في التمويل الإسكاني انخفضت بنسبة ١٠ في المائة. ويعود هذا الانخفاض على الأغلب إلى تراجع النمو الاقتصادي خلال الفترة ١٩٨٦-١٩٩٤، وإلى انخفاض تحويلات العاملين في الخليج بعد تغير الظروف الاقتصادية فيها وبعد حرب الخليج. بينما غطى التمويل الإسكاني من البنوك بين ٧ و ١٠,٥ في المائة من عدد الوحدات. وبالرغم من هذا التحسن فإن النسبة لا تزال منخفضة.

#### الجدول ٨ - التوزيع النسبي للتمويل الإسكاني حسب نوع المصدر (بالنسبة المئوية)

المسح الوطني للمساكن		مصدر التمويل
١٩٩٤	١٩٨٦	
٤٠,٠	٥٠	إدخار
١٣,٤	٩	بيع حلي ومجوهرات
١٣,٣	١٢	قروض من الأقارب
١٠,٥	٧	قروض من البنوك
٨,٥	٩	بيع ممتلكات
١٤,٣	١٣	مصادر أخرى (*)
١٠٠	١٠٠	المجموع

(\*) المصادر الأخرى تشمل التحويلات من الخارج، والقروض من صاحب العمل، والقروض من مؤسسات القطاع العام، وشركات التوفير والإقراض التعاقدية.

كان بنك الإسكان في المرتبة الأولى من حيث التمويل الإسكاني. فقد بلغ معدل قروضه الإسكانية في عام ١٩٩٤ وعام ١٩٩٥ حوالي ١١٩,٢ مليون دينار من معدل إجمالي القروض خلال نفس الفترة البالغة ١٨١,٦ مليون دينار، أي أنه كان يساهم بنسبة ٦٦ في المائة من التمويل الإسكاني المنظم. ويعمل بنك الإسكان بموجب القانون رقم ٤ لعام ١٩٧٤ وتعديلاته. وهو شركة مساهمة عامة محدودة. ولكن ألغي قانون بنك الإسكان بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٧، وأصبح يعمل بموجب قانون الشركات، وتحققت منافسة متكافئة في التمويل الإسكاني. وانخفضت مساهمة بنك الإسكان في التمويل الإسكاني انخفاضاً كبيراً.

ويأتي البنك الإسلامي الأردني في المرتبة الثانية في التمويل الإسكاني. فقد بلغ معدل قروضه الإسكانية في عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥ حوالي ٣٤,١٥ مليون دينار من أصل معدل إجمالي القروض خلال نفس الفترة البالغ ١٨١,٦ مليون دينار، أي أنه كان يساهم بنسبة ١٩ في المائة من التمويل الإسكاني المنظم. ويعمل البنك الإسلامي الأردني بموجب قانون الشركات. ويقدم قروضه بموجب الشريعة الإسلامية مستخدماً أسلوب المراجعة. وهو يوفر قروضاً صغيرة لتمويل شراء مواد البناء. وشملت قروضه شريحة واسعة نسبياً من الأسر. ولكن فترة إقراضه لا تتجاوز سبع سنوات بوجه عام.

وتأتي مؤسسة الإسكان العسكري في المرتبة الثالثة في التمويل الإسكاني، فقد بلغ معدل قروضها الإسكانية في عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٥ حوالي ١٤,٢ مليون دينار من إجمالي القروض، البالغة ١٨١,٦ مليون دينار خلال نفس الفترة، أي بنسبة ٨ في المائة من التمويل الإسكاني المنظم. وتقدم المؤسسة نوعين من القروض، الأول للضباط بقيمة ٢٠ ألف دينار للقرض الواحد، والنوع الثاني للأفراد بقيمة ٥ آلاف دينار. ويتم تسديد القروض بأقساط شهرية على مدى ثلاثين سنة وبدون فوائد. وقد ساهمت هذه القروض في بقاء العسكريين من الأفراد في بلداتهم وقراهم. ويتم التمويل من اشتراكات المستفيدين ومن مساهمات الحكومة وقروضها وقروض بنك الإسكان.

#### ١- شروط الاقتراض

كان الوسط المرجح لأسعار الفائدة على القروض والسلف هو ١٠,٤٥ في المائة في عام ٢٠٠١. بينما كان الوسط المرجح لأسعار الفائدة على الودائع لأجل هو ٥,١٩ في المائة في نفس العام. وتصل فترة القروض السكنية إلى عشرين عاماً في بعض البنوك.

#### ٢- قضايا التمويل الإسكاني

يمكن تلخيص قضايا التمويل الإسكاني على النحو التالي:

- (أ) أن أدوات التمويل المتوسط الأجل في حاجة إلى تطوير حتى تستطيع تقديم تمويل طويل الأجل؛
- (ب) أن المنافسة في مجال التمويل الإسلامي الإسكاني محدودة، إذ لا يوجد في السوق سوى بنكين؛
- (ج) أن الفقراء لا يقدرّون عموماً على استيفاء شرط الكفيل، ولا يكتفي البنك برهن العقار؛
- (د) أن التعاونيات الإسكانية غير منتشرة بين ذوي الدخل المنخفض؛
- (هـ) أن نظام دعم التمويل الإسكاني الحالي لا يشمل القطاع الخاص، على الرغم من أن شريحة الدخل المنخفض في القطاع الخاص أوسع من القطاع العام.

#### ٣- إصلاح قطاع التمويل الإسكاني

شهد قطاع التمويل الإسكاني إصلاحين رئيسيين: الأول هو إلغاء قانون بنك الإسكان بالقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٩٧. إذ أصبح بنك الإسكان يعمل بموجب قانون الشركات. وألغيت جميع امتيازاته التي سبق بيانها. وتحققت منافسة متكافئة في قطاع التمويل الإسكاني، وأدى ذلك إلى دخول العديد من البنوك مجال التمويل الإسكاني.

أما الإصلاح الرئيسي، فهو تأسيس الشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقاري بتاريخ ٥ حزيران/يونيو ١٩٩٦، كشركة مساهمة برأس مال مقداره خمسة ملايين دينار، ساهم فيها البنك المركزي والبنوك الأخرى ومؤسسات التمويل المتخصصة. وتقوم الشركة بإصدار سندات متوسطة الأجل لتوفير التمويل اللازم. وستقوم بفتح نافذة إسلامية لتوفير تمويل متوسط الأجل للبنوك والمؤسسات المالية التي تعمل على أساس الشريعة الإسلامية.

وتقدم الشركة آلية جديدة تقوم بالوساطة بين المؤسسات ذات الودائع الطويلة الأجل مثل مؤسسة الضمان الاجتماعي وصناديق التقاعد وشركات التأمين، وبين الأسر التي تقترض من البنوك قروضا طويلة الأجل لشراء مسكن لها أو بنائه. وتستطيع المؤسسات المقرضة لغايات الإسكان أن تعيد رهن عقاراتها لدى الشركة وتوفير السيولة التي تلزمها. ويؤدي وجود الشركة إلى التخفيف من مخاطر السيولة التي قد تتعرض لها البنوك نتيجة ودائعها القصيرة الأجل وقروضها الإسكانية الطويلة الأجل. كما أن إصدار الشركة للسندات الطويلة الأجل بسعر فائدة ثابت يقلل من المخاطر التي قد تتعرض لها الجهات الممولة من تغير أسعار الفائدة. وسيؤدي وجود الشركة أيضا إلى توسيع وتطوير سوق رأس المال. ولكن لم تصدر الشركة حتى الآن سندات القروض الطويلة الأجل.

### دال - الدعم

يزيد الدعم من القدرة المالية للأسرة. ويزيد بالتالي من الطلب على الإسكان. وقد يكون أثره على الطلب الإسكاني إيجابيا، وقد يكون سلبيا. ويعتمد ذلك على طريقة الدعم. وغالبا ما يكون غير فعال في تحقيق أهدافه. وقد يؤدي أحيانا إلى ظروف إسكان أسوأ مما لو لم يتوافر الدعم. ففي ظل قانون المالكين والمستأجرين رقم ١١ لسنة ١٩٩٤، على سبيل المثال، يتمتع المستأجر ببديل إيجار أقل من سعر السوق، وفي المقابل غالبا ما يشغل مسكنا أصغر أو أقل جودة مما تسمح به قدرته المالية. فما كان يمكن أن ينفقه على مسكن أفضل، ينفقه على خدمات و سلع استهلاكية كان بإمكانه الاستغناء عنها.

ويأخذ الدعم أشكالا عديدة، منها تقديم أراضي الخزينة مجانا أو بأسعار رمزية، وتقديم دعم مالي مباشر، وتقديم قروض إسكان بأسعار فائدة مخفضة، وأحيانا أخرى بدون فوائد، وتقديم البنية التحتية المادية بأسعار تقل عن التكلفة. ويوفر قانون المالكين والمستأجرين دعما غير مباشر. كما أن مساكن القطاع العام تتمتع بإعفاءات ضريبية وضمانات متنوعة تؤدي إلى أسعار أقل من السوق.

وجميع هذه الأشكال من الدعم متوافرة في قطاع الإسكان الأردني. فالخزينة قدمت إلى مؤسسة الإسكان أراض مجانا أو بأسعار رمزية. وقدمت الحكومة دعما ماليا مباشرا إلى مؤسسة الإسكان العسكري، ومؤسسة الإسكان، وصندوق إسكان موظفي التربية. وقدمت مؤسسة الإسكان قروضها بأسعار فائدة تقل عن أسعار السوق بأكثر من خمسة نقاط. وتقدم سلطة المياه خدمات المياه والمجاري بأسعار تقل كثيرا عن تكلفة التشغيل والصيانة والتكلفة الرأسمالية التي تتحملها. ومساكن القطاع العام معفاة من ضريبة نقل الملكية التي تبلغ ١٠ في المائة، بينما يدفعها المستثمر عموما.

ومن القضايا المهمة في أنظمة الدعم قضية وصول هذا الدعم إلى مستحقيه، وهل يحسن الدعم من فعالية سوق الإسكان؟ وهل يساعد على الاستخدام الأفضل للموارد المتاحة للمواطن أو الحكومة؟ فخدمات المياه والمجاري التي تقدم بأسعار أقل من سعر التكلفة، يستفيد منها الأغنياء الذين يجب ألا يدعموا. وقد يدفعهم ذلك إلى التبذير في استخدام المياه. والفوائد المدعومة التي يقدمها بنك الإسكان لا تصل إلى الفقراء عموما، لأنهم 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 أن الدعم الذي تلقته مؤسسة الإسكان، جعل المنافسة مع القطاع الخاص غير متكافئة. والدعم غير المباشر في قانون المالكين والمستأجرين، قلل من الاستثمار لأغراض التأجير مما أدى إلى زيادة بدل الإيجار على الأسر الجديدة. والكثير من الأسر فضلت أن تبقى مساكنها خالية على أن تؤجرها، وهذا أيضا قلل من المساكن المعروضة للإيجار.

لا يعني ذلك إلغاء أنظمة الدعم جملة وتفصيلا، بل يجب أن يكون نظام الدعم منصفًا وألا يحدث إختلالات في السوق وأن يكون شفافا. ولذلك فهناك حاجة إلى التوقف عن دعم السعر، أو السلعة، أو الأرض، أو الفائدة، أو المستثمر في الإسكان، بل ينبغي أن يكون الدعم موجهًا للأسرة.

وتنفيذا للتوجيهات الملكية، أجريت دراسات كثيرة لتصميم برنامج لدعم التمويل الإسكاني. وأقر مجلس الوزراء تعليمات الاستفادة من برنامج التمويل الإسكاني بقراره رقم ٢٩٤ بتاريخ ٢٩ تموز/يوليو ٢٠٠٠ وتعديلاته. ويهدف البرنامج إلى تمكين ذوي الدخل المنخفض، من موظفي القطاع العام، من الحصول على تمويل إسكاني من القطاع المصرفي لتوفير السكن الملائم داخل مناطق التنظيم بتقديم دعم مالي حكومي مقداره خمس نقاط مئوية من سعر الفائدة الجاري، أو ما يعادلها بالنسبة للبنوك الإسلامية. (المادة ٣-٤).

ويشترط في المستفيد ألا يكون مالكا لمسكن، أو استفاد من برنامج إسكاني آخر، وأن يكون قد أمضى خمس سنوات خدمة في القطاع العام، وألا يزيد راتبه عن ألف دينار. ويمكن أن يستخدم المستفيد القرض في تشييد وحدة سكنية على أرض يملكها، أو شراء وحدة سكنية لا تزيد قيمتها عن ٣٠٠٠٠ دينار أردني، ويمكنه شراء أرض وإنشاء وحدة عليها، على أن لا يزيد ما يخصص من التمويل لشراء الأرض عن ٣٠ في المائة من قيمة ذلك التمويل. ويمكن أن يستخدمه في توسعة مسكن له أو إكماله. ويجب ألا تزيد مساحة الوحدة عن ٢٠٠ متر مربع، ويشترط أن لا يزيد القرض عن ١٥٠٠٠ دينار للوحدة الكاملة، وعن ٥٠٠٠ دينار للتوسعة أو الإكمال، وأن لا تزيد فترة السداد عن عشرين سنة.

وأقرت أسس محددة للأولويات تعتمد على حجم الأسرة، وسنوات الخدمة في القطاع العام، ودخل الأسرة (المادة ١١). ويستهدف البرنامج تقديم الدعم إلى ١٥٠٠ أسرة سنويا لفترة أربع سنوات.

يتم تمويل المشروع من عوائد خمسين مليون دينار من أموال الخصخصة، وتتولى وزارة المالية مسؤولية ذلك. أما المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، فتتولى مسؤولية اختيار المستفيدين وإصدار شهادات التأهيل. ويقوم المستفيد باختيار المسكن أو الأرض من السوق، ويتفق مع البنك الذي يناسبه على القرض. وتقوم الحكومة، من خلال وزارة المالية، بتسديد خمس نقاط مئوية في سعر الفائدة عن المستفيدين.

وقد تم تأهيل ٤٨٥٣ موظفا منذ بدء المشروع ولغاية ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، وحصل ٣٨٨٥ على شهادات التأهيل<sup>(١٥)</sup>.

ويعتبر البرنامج سليما، إذ أنه لا يحدث إختلالات في القطاع المصرفي. لكنه لا يخدم الفئة المستحقة. ويستثني القطاع الخاص من البرنامج.

---

(١٥) الأردن، المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، التقرير السنوي ٢٠٠١، الفصل الرابع، صفحة ١٠١.



## هـ- الضرائب والرسوم

تؤثر الضرائب والرسوم في قدرة الأسر على الإنفاق على السكن. وبالتالي تؤثر على الطلب على المساكن. كذلك يمكن للضرائب والرسوم أن تؤثر على قدرة مقاولي البناء على المنافسة، الأمر الذي ينعكس على العرض. ويقدم الجدول ٩ كشفاً بالضرائب والرسوم التي لها علاقة بالعقارات، والقوانين التي تحكمها، والجهة التي تحصلها أو تستفيد منها، ومقدارها.

### الجدول ٩ - كشف بـضرائب ورسوم العقارات وتشريعاتها والجهة التي تحصلها أو تستفيد منها ومقدارها

نوع الضرائب والرسوم واسم القانون	رقم القانون	الملاحظات
١- قانون رسوم تسجيل الأراضي	القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٨ وتعديلاته، القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٨٥	تحصلها دائرة الأراضي والمساحة ٥ في المائة من بدل البيع من المشتري
٢- قانون ضريبة بيع العقار	القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٦٩ وتعديلاته	تحصلها دائرة الأراضي والمساحة ٥,٠ في المائة من بدل البيع من المشتري (١٠ في المائة من رسوم التسجيل)
٣- قانون ضريبة بيع العقار	القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٥ والقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٤ وتعديلاته	تحصلها دائرة الأراضي والمساحة، ٤ في المائة من بدل البيع من البائع
٤- قانون رسوم الجامعة	القانون رقم ١ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته	تحصلها دائرة الأراضي والمساحة ٥,٠ في المائة من بدل البيع من المشتري
٥- قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات	القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٥٤ وتعديلاته، رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٣، ورقم ٢٦ لسنة ١٩٥٥، ورقم ٢٢ لسنة ١٩٧٥، ورقم ٦٥ لسنة ١٩٨٥. والقانون المؤقت رقم ٥٥ لسنة ٢٠٠١	وتحصلها وزارة المالية/دائرة الضريبة. الأرض: ٢ في المائة من قيمة الأرض. المبنى: ١٠ في المائة من الإيجار السنوي لصالح البلديات، وتحتفظ بـ ١٠ في المائة مقابل أتعابها
٦- ضريبة تحسين الأراضي والرسوم/ قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية	القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦، المادة ٥٢ قانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨٧، وتعديلاته، المادة ٢٤	تحصلها البلدية، ٢٠ في المائة أو ١٠ في المائة حسب البعد عن المشروع
٧- الطرق/قانون البلديات	القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٥٥، وتعديلاته، المادة ٤١ د	تحصلها البلدية بحد أقصى ٥٠ في المائة من التكلفة، ولا تترتب فوائد على التأخر في الدفع

الجدول ٩ (تابع)

نوع الضرائب والرسوم واسم القانون	رقم القانون	الملاحظات
٨- الأرصفة والأدراج والجدران الإستنادية/قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية	القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦، المادة ٥٢	تحصلها البلدية ويتحملها المالك كاملة
٩- قانون الاستملاك	قانون الاستملاك رقم ٦ لسنة ١٩٨٠ والقانون المؤقت رقم ٦١ لسنة ٢٠٠١	تحصلها البلدية وتستطيع أن تستملك ٢٥ في المائة من الأرض لصالح الشوارع دون تعويض
١٠- رسوم ترخيص الأبنية والغرامات/قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية	قانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦	
١١- رسوم الصرف الصحي	القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٥	تحصلها وزارة المالية/دائرة الضريبة، ٣ في المائة من بدل الإيجار السنوي
١٢- قانون ضريبة المعارف	القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٥	تحصلها وزارة المالية/دائرة الضريبة ٢ في المائة من بدل الإيجار السنوي
١٣- عوائد التنظيم العامة/قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية	القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦، المادة ٥٢	تحصلها البلدية من المالك
١٤- عوائد التنظيم الخاصة/قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية	القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦، المادة ٥٢	تحصلها البلدية من المالك

وأهم الضرائب التي لها تأثير على الطلب على المساكن هي ضريبة نقل ملكية العقار. ومقدار هذه الضريبة ١٠ في المائة، يتحمل المشتري ٦ في المائة من بدل البيع، ويتحمل البائع ٤ في المائة من بدل البيع. فعندما تكون أسعار العقارات في ارتفاع، فإن كلا من البائع والمشتري يدفع الضريبة عن رضا بسبب ما يجنيه من ربح. وأما عند انخفاض أسعار العقار أو استقرارها، يصبح لضريبة نقل الملكية تأثير سلبي يقلل من معاملات بيع العقارات. فالمشتري يتردد كثيرا قبل الإقدام على أية صفقة. وفي أحيان كثيرة يقوم بالشراء خارج دائرة الأراضي والمساحة مع ما يترتب على ذلك من مخاطر. والبعض يفضل البيع لأولاده وأقربائه لأن المعاملات معفاة من ضريبة نقل الملكية. وربما يدفع البعض إلى الشراء في مناطق التعديلات حيث لا يدفع الضريبة، أو حتى إلى التعدي على أراضي الدولة.

إن ضريبة نقل العقار لها تأثير سلبي على سوق المساكن. إذ يصبح تغيير المسكن أكثر صعوبة لأنه أكثر تكلفة. وهذا يدفع الأسر إلى التقليل من تغيير مساكنها. وتصبح السوق أقل فعالية لأنه يصعب على الأسر أن تلبي احتياجاتها في أية لحظة. وهذا يعطي أفضلية للاستثمار على التملك، إذا تغاضينا عن نتائج قانون المالكين والمستأجرين.

## خامسا - الإنتاج الإسكاني

تتحدد كمية المساكن المنتجة وأسعارها عند تساوي العرض والطلب. وهي تعكس فعالية سوق الإسكان ومدى نجاعة السياسات الإسكانية. فقد 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 تتفق أكثر على مساكنها، مما يؤدي إلى مساكن بمساحات أكبر، وديمومة أطول، وحيازة أكثر أمانا، وخدمات أفضل. ولكن تحسن جودة المساكن وكمياتها لا يعتمد فقط على التنمية الاقتصادية، بل على السياسات الإسكانية أيضا.

ويؤدي نقص المساكن وزيادة أسعارها إلى ارتفاع معدلات اكتظاظ المساكن بالأسر، وإلى سوء حالة المساكن، وارتفاع نسبة المساكن المؤقتة، وانخفاض مستوى 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. ويتناول الفصل التالي جودة المساكن المنتجة وكمياتها وأسعارها.

### ألف - كمية المساكن وجودتها

بلغ عدد المباني في الأردن، حسب التعداد العام للسكان والمساكن لعام ١٩٩٤، حوالي ٥٠٣,٩ آلاف مبنى، وعدد المساكن ٨٣٥,٦ ألفا، والمأهولة منها ٦٧١,٢ ألفا. بينما كان عدد الأسر ٦٧٢,٥ ألف أسرة. أما إجمالي عدد الأسر في عام ١٩٧٩ فقد بلغ ٣١٧,٨ ألفا، أي بمعدل نمو مقداره ٥,١ في المائة. بينما بلغ عدد المساكن التقليدية من شقق ودور وفيلات، ٣٥٣,٩ ألف مسكن في عام ١٩٧٩. وأصبح هذا العدد ٨١١,٤ ألفا في عام ١٩٩٤، أي بمعدل نمو مقداره ٥,٧ في المائة. وهكذا استطاعت السوق أن تغطي الحاجة الناتجة عن الأسر الجديدة وتقدم المساكن، وأن تخفف من الاكتظاظ. ويبين الجدول ١٠ أعداد المباني والمساكن والأسر موزعة حسب المحافظات.

الجدول ١٠ - توزيع المباني والمساكن والأسر حسب المحافظات (تعداد ١٩٩٤)

المحافظة	عدد المباني	عدد المساكن	عدد الأسر
العاصمة	١٤٤٤٩٣	٣٣٨٠٢٦	٢٧١٦٠٤
البلقاء	٤٣١٥٤	٥٥٤٧٧	٤٣٥٧٥
الزرقاء	٦٨٩٠٤	١٢٢٣٠٦	١٠١٨٤٧
مادبا	١٥٤٧٥	٢٠١٣٦	١٦٣٧٥
اربد	١٠٣٥١٥	١٤٥٥٦٥	١١٧٥٠٧
المفرق	٣١٢٦٣	٣٢٢٦٦	٢٦٠٥٥
جرش	١٩٠٥٩	٢٣٧٢٤	١٨٧٩٢
عجلون	١٣٩٣٨	١٩٠٣١	١٤٧٧٦
الكرك	٢٧٩٢١	٣٣١٨٥	٢٦٣٣٠
الطفيلة	١٠٣٨٢	١٢٤٦٩	٩٨٣٠
معان	١٣٩٤١	١٥٧٣٦	١٢٠٢٥
العقبة	١١٨٨٩	١٧٦٨٣	١٣٧٥٦
المملكة	٥٠٣٩٣٥	٨٣٥٦٠٤	٦٧٢٤٧٢

المصدر: المملكة الأردنية الهاشمية، دائرة الإحصاءات العامة، التعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٤، ص ٤٩، الجدول ١٧.

والجدير بالذكر، أن المساكن ليست كلها مأهولة، فهناك فائض في المساكن يبلغ حوالي ١٦٤,١ ألف مسكن، لكن هذه المساكن ليست كلها دائمة. والمساكن التقليدية الفائضة البالغ عددها ١٥٧,٩ ألف مسكن منها ٧٥,٤ ألف مسكن خال، و ٤٠,٤ ألف مسكن تحت التشييد و ٤٣,٥ ألف مسكن مغلق. وهكذا تقدر نسبة المساكن الخالية من المساكن التقليدية حوالي ٩,٣ في المائة منها. والجدول ١١ يبين أنواع المباني والمساكن وتوزيعها حسب المأهول وغير المأهول. وتتقاطع المعلومات في الجدول في بعض الخانات مع بعضها البعض. ويلاحظ أن هناك مباني ومساكن تحت التشييد لا يبينها الجدول، إذ أن المباني تحت التشييد التي يمكن تحديد نوعها لا تدخل في خانة "تحت التشييد"، بل وزعت ضمن الأنواع الأخرى.

#### الجدول ١١ - توزيع المباني والمساكن حسب نوعها وإشغالها (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
عمارة 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	٤٥١,٤	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	-	-	-	-
منشأة	٣٦,١	-	-	-	-	-	-	-
تحت التشييد	٠,٣	-	٠,٣	-	-	-	٠,٣	-
أخرى	١,١١	٠,٤	٥,٨	٥,٨	-	-	-	٠,١
غير مبين	٠,٥٤	٠,٠٥	٠,٥	٠,٢	٠,٠١	٠,٢	-	-
المجموع	١,٦٥	٠,٥	٦,٦	٦,٠	٠,١	٠,٢	-	١,٤٦
المجموع الكلي	٥٠٣,٩	٤٢١,٧	٨٣١,٨	٦٧١,٢	٧٥,٨	٤٣,٧	٤٠,٤	٠,٧

المصدر: الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، نتائج التعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٤، خصائص المباني والمساكن. مجلد ١، ١٩٩٧، الجولان (١٠/١) و (٠٢/١).

وقد بلغ معدل الاكتظاظ، حسب تعداد ١٩٩٤، حوالي 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.

وتبلغ نسبة المساكن المملوكة للأسرة أو أحد أفرادها، وتلك التي يجري تسديد أقساط أثمانها، والمملوكة لأحد الأقارب، حوالي ٦٧,١ في المائة. وتبلغ نسبة المساكن المستأجرة، والمساكن مقابل عمل، والمساكن دون مقابل حوالي ٣٢,١ في المائة. ويبين الجدول ١٢ بالتفصيل التوزيع النسبي للمساكن المأهولة بأسر خاصة حسب نوع الحيازة.

## الجدول ١٢ - التوزيع النسبي للمساكن المأهولة بأسر خاصة حسب نوع الحيازة

نوع الحيازة	النسبة المئوية
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) (٦٧,٢٤٠)

المصدر: المملكة الأردنية الهاشمية، دائرة الإحصاءات العامة، التعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٤، ص ٥٧، الجدول ٢٦.

وبلغت نسبة المباني المشيدة من مواد دائمة حسب تعداد ١٩٩٤ حوالي ٩٤ في المائة. وبلغت نسبة المساكن المأهولة بأسر خاصة، والمرتبطة بالشبكة العامة لمياه الشرب، حوالي ٩٣ في المائة من مجموع المساكن. وتلك المرتبطة بشبكة المجاري العامة ٤١,٥ في المائة، يضاف لها ٣٥ في المائة من المساكن تعتمد في صرفها الصحي على نظام الحفر الامتصاصية.

هناك مساكن هامشية مأهولة من براكيات وخيم يبلغ عددها ١٥,٥ ألف مسكن، أي بنسبة ٢,٣ في المائة من المساكن المأهولة. ويقع 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 وتوافر السلامة العامة. كما أن المخيمات تعاني من نقص في الخدمات التعليمية إذ تعمل معظم المدارس على نظام الفترتين. وتعاني أيضا من نقص الخدمات الصحية. وتحتوي المخيمات على نسبة عالية من المساكن الهامشية.

### باء - الأسعار

أسعار المساكن هي التي تبين مدى فعالية أداء أسواق المساكن. وقد استخدم برنامج المؤشرات الإسكانية مؤشر نسبة سعر المسكن إلى الدخل لتقييم أداء سوق الإسكان. ويعرف هذا المؤشر بأنه متوسط سعر الوحدة السكنية في السوق الحرة منسوبا إلى متوسط دخل الأسرة، وقد جمعت المعلومات من ٤٧ دولة في عام ١٩٩١. وكانت أدنى قيمة لهذا المؤشر هي ٢، وأعلى قيمة له ١٢، وبلغ المتوسط ٥,٢. وبلغ الانحراف المعياري ٢,٥.

يقيس هذا المؤشر قدرة الأسرة على تسديد سعر الوحدة السكنية. فعندما يكون هذا المؤشر أكبر، يصبح من الأصعب على الأسرة الحصول على مسكن. وهذا يعني أن عرض المساكن في السوق لا يلبي الطلب، وكان الرقم المحسوب للأردن في التقرير الوطني الأردني "اسطنبول ٥+" لعام ١٩٩٣، هو ٦,٥، ولعام ١٩٩٨، هو ٦,١.

واستخدم برنامج مؤشرات "اسطنبول ٥+" أيضا مؤشر أجرة المسكن إلى الدخل السنوي لتقييم أداء قطاع الإسكان. ويعرف هذا المؤشر بأنه نسبة متوسط أجرة المسكن السنوية إلى متوسط دخل الأسرة السنوي. وكانت القيمة المحسوبة للأردن في التقرير الوطني "اسطنبول ٥+" هي ٠,١٨ لعام ١٩٩٣، و٠,١٧ لعام ١٩٩٨. وكان المجال لخمسين دولة من ٠,٠٣ إلى ٠,٣٨ والمتوسط ٠,١٦٤ والانحراف المعياري ٠,٠٨٥.

## سادسا - إدارة قطاع الإسكان

يتناول هذا الفصل دور الحكومة المباشر في إدارة قطاع الإسكان. وستجري متابعتها من خلال دراسة السياسات الإسكانية في الخطط الخمسية، وملاحظة سياسة الحكومة من خلال المؤسسات التي أنشأتها. فقد أنشأت الحكومة مؤسسة الإسكان في عام ١٩٦٥ لتقوم أساسا بإنتاج المساكن. وأسست بنك الإسكان في عام ١٩٧٣ ليقوم بتمويل تشييد المباني، وتمويل وإقامة مصانع لمواد البناء. وأنشأت الحكومة في عام ١٩٨٠ دائرة التطوير الحضري لتحسين مناطق السكن العشوائي. وفي عام ١٩٩٢، دمجت الحكومة مؤسسة الإسكان ودائرة التطوير الحضري في مؤسسة واحدة هي المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري. وفي عام ١٩٩٦، تأسست الشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقاري. وفي عام ١٩٩٧، ألغي قانون بنك الإسكان. وفي عام ٢٠٠٠، وضعت الحكومة برنامج دعم التمويل الإسكاني. ويتناول هذا الفصل الخطط الخمسية والسياسة الإسكانية، والاستراتيجية الوطنية للإسكان، والمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، التي تقوم الآن بدور السياسات والإنتاج، ومشروع إعادة هيكلة قطاع الإسكان الذي يجري تنفيذه الآن.

### ألف - الخطط الخمسية والسياسة الإسكانية

توجّهت السياسة الإسكانية في الخطة الثلاثية ١٩٧٣-١٩٧٥ والخطط الخمسية الثلاث التي تلتها، إلى زيادة مساهمة القطاع العام في إنتاج المساكن. وكان إنتاج القطاع العام من المساكن أقل كثيرا من الخطط الموضوعية. وفي نفس الوقت، كان إنتاج القطاع الخاص أكبر من توقعات الخطط. وبلغت حصته الفعلية من استثمارات الخطط الثلاث ٩٤,١ في المائة و ٨٩ في المائة و ٨٨,١ في المائة على التوالي. في حين كان مخططا لهذه النسب أن تبلغ ٧٣,٣ في المائة و ٦٣,٨ في المائة و ٥٧,٥ في المائة. وفي المقابل، انخفضت حصة القطاع العام إلى ٥,٩ في المائة و ١٠,٨ في المائة و ١١,٩ في المائة من الاستثمارات الفعلية في الخطط الثلاث، مع أن الإنفاق المتوقع كان حوالي ٢٦ في المائة و ٣٦,٢ في المائة و ٤٢,٥ في المائة على التوالي. وفيما يلي اقتباس لأحد الإجراءات التنظيمية المقررة في الخطة الخمسية الثالثة (١٩٨٦-١٩٩٠) على صفحة ٣٢٥، والتي تبين معالم السياسة الإسكانية السائدة حينئذ:

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

ويتضح من هذا الاقتباس أن السياسة الإسكانية للحكومة اعتمدت على زيادة إنتاج القطاع العام من المساكن لتغطية العجز في مساكن فئات الدخل المحدود والمنخفض. وتم ذلك من خلال تقديم مختلف وسائل الدعم لمؤسسات القطاع العام، ومنها توفير تسهيلات ائتمانية بفوائد مدعومة من البنك المركزي ومن بنك الإسكان، وتقديم دعم مالي مباشر، وتقديم مؤسسة الإسكان قروضها للمستفيدين بفائدة مدعومة. يضاف إلى ذلك كفالة الحكومة لمؤسسة الإسكان وإعفاؤها من الضرائب.

وثبت فشل هذه السياسة الإسكانية، عندما أقامت مؤسسة الإسكان مدينة أبو نصير المكونة من ٣٦٥٠ وحدة في عام ١٩٨٦ وعجزت عن تسويقها بأسعار الكلفة. واضطرت الحكومة إلى تخفيض الأسعار بنسبة تجاوزت ٣٠ في المائة؛ مما ترتب عليه أن تقدم الحكومة دعماً مباشراً إلى المشروع بمبلغ ٢٥ مليون دينار. ويضاف إلى هذا الدعم أنواع الدعم الأخرى المقدمة من خلال أسعار فوائد أقل من سعر السوق بما لا يقل عن أربعة نقاط، والإعفاءات الضريبية، وكفالة الحكومة.

## باء - الاستراتيجية الوطنية للإسكان

وافق مجلس الوزراء في عام ١٩٨٥، بناء على توصية وزير التخطيط، على تكوين لجنة توجيهية عليا برئاسة وزير التخطيط، تتولى الإشراف على إعداد الاستراتيجية الوطنية للإسكان. وبدأت الدراسة بتحليل مفصل وشامل للعوامل الفنية والمالية والاقتصادية التي تكون النمط الحالي لعرض المساكن والطلب عليها. واشتملت الدراسة على تحليل المعلومات المتوافرة، وتحديد القضايا الرئيسية، والمعلومات الإضافية المطلوبة، واستكمال تحديث المعلومات. ومن ثم إعداد مذكرات فنية عن المكونات الرئيسية لقطاع الإسكان وقضاياها، وتحديد الاستراتيجية المفضلة والسياسات والتوصيات والأفعال التي ينبغي اتباعها.

وقد اشتملت مكونات الاستراتيجية على دراسة وضع المساكن الحالي، ومسارات عرض المساكن، وأسواق الأراضي، وتمويل الإسكان، ومواد البناء وتقنياته، والمقدرة المالية للمستفيدين، والطلب على المساكن، وأثرها على الاقتصاد والإطار المؤسسي والتنظيمي، والتدريب. ولذلك كان من أهم أنشطة مشروع الاستراتيجية تطوير قاعدة معلومات من خلال مصادر المعلومات الثانوية وإجراء المسوح والدراسات.

ودرسّت الاستراتيجية ثلاثة بدائل متميزة عن بعضها بشكل واضح لتعطي متخذ القرار تعريفاً بالآثار المترتبة على الأساليب المختلفة في معالجة قضية الإسكان. وكان البديل الأول هو استمرار الاتجاهات الحالية. ويفترض هذا البديل أن أداء قطاع الإسكان بقي على حاله وإن سياسة الحكومة القائمة بقيت على وضعها.

أما البديل الثاني فهو برامج إسكان قوية للقطاع العام. ويقوم هذا البديل على أن الحكومة ستسعى إلى تلبية كامل الحاجة السكنية على مستوى جميع فئات الدخل. وهذا يتطلب برنامجاً إسكانياً طموحاً ينتج القطاع العام فيه ستة أضعاف ما اعتاد على إنجازها سنوياً. كما يفترض هذا البديل بقاء السياسات التي تؤثر على أداء القطاع الخاص على حالها. كما أنه يفترض أن إنتاج دائرة التطوير الحضري سيتضاعف. وسيقوم القطاع العام بتلبية حاجة الفئة المستهدفة.

أما البديل الثالث فهو تبني القطاع الخاص الموجه. ويفترض هذا البديل أن الحكومة ستتبنى وتتفدّ حزمة التوصيات التي تقترحها دراسات الإستراتيجية. ويتميز هذا البديل بأنه يعتمد أساساً على مسار القطاع الخاص الفردي (المالك - البناء) في إنتاج الوحدات السكنية. ويفترض أيضاً أن المالك الباني سينتج الوحدات السكنية المستهدفة بالأعداد الكافية وضمن المقدرة المالية للفئات المستهدفة. ويلاحظ أن هذا البديل ينقل الاستثمار الرئيسي في الإسكان من الوحدات فوق المستهدفة إلى الوحدات المستهدفة.

وقد عقدت مقارنة بين هذه البدائل الثلاثة من حيث الجهات المنتجة للمساكن، وحجم الاستثمارات، وتكلفة خدمات البنية التحتية، والتكلفة التي تتحملها الحكومة، وحجم الإعانة. كذلك تمت المقارنة على أساس مدى تحقيق هذه البدائل لأهداف قطاع الإسكان. واستخدمت معايير الإنصاف والتكلفة والكفاءة والجدوى

لتقييم هذه البدائل، وتم التوصية بالبديل الثالث، وهو تبني القطاع الخاص الموجه. وكانت العوائق الرئيسية أمام تنفيذ هذا البديل هي قضايا الأرض وقضايا التمويل.

وأقرت اللجنة التوجيهية العليا موجزا بالتوصيات النهائية، ورفعت هذه التوصيات إلى مجلس الوزراء، الذي قام بدوره بالموافقة العامة على الاستراتيجية، وعلى إنشاء مجلس أعلى للإسكان وذلك في نهاية عام ١٩٨٨. لكن لم توضع خطط وآليات للتنفيذ.

ونتيجة لذلك، ألغيت وحدة الإسكان في وزارة التخطيط، وتأسست وحدة التخطيط الإسكاني في مؤسسة الإسكان. ونقل ارتباط دائرة التطوير الحضري من وزير البلديات إلى وزير الأشغال العامة والإسكان. وتم توحيد مجلس إدارة كل من مؤسسة الإسكان ودائرة التطوير الحضري. كذلك تم عقد اتفاقية قرض الضمان العقاري الرابع بين حكومة الأردن وحكومة الولايات المتحدة، وهي الاتفاقية التي تهدف إلى تمكين الأردن من تنفيذ توصيات استراتيجية الإسكان. ونظرا لأسباب عديدة سادت في مطلع التسعينات، كان التقدم بطيئا في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للإسكان.

### جيم - المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري

أنشئت المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري بموجب القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٩٢ بتاريخ ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٩٢، تنفيذا لتوصيات الاستراتيجية الوطنية للإسكان. والمؤسسة هي الخلف القانوني والواقعي لكل من مؤسسة الإسكان ودائرة التطوير الحضري. ويتولى إدارة المؤسسة مجلس يتم تشكيله من ١٢ عضوا برئاسة وزير الأشغال العامة والإسكان. وما يتميز به المجلس الجديد عن كل من مجلسي مؤسسة الإسكان ودائرة التطوير الحضري السابقتين، أنه يضم في عضويته اثنين من القطاع الخاص يعينهما مجلس الوزراء.

تتولى المؤسسة، بموجب المادة ٦ من قانونها، المساهمة في حل أزمة السكن، وتطوير المناطق المتدنية الخدمات في المملكة بجميع الطرق والوسائل المتاحة لها، بما فيها تقديم التوصية لمجلس الوزراء حول السياسة العامة للإسكان بالتعاون مع الجهات الرسمية المعنية، ومتابعة تطبيق الاستراتيجية الوطنية للإسكان وإعداد أي تشريعات لازمة لتنفيذها، والقيام بالدراسات السكانية والاجتماعية والاقتصادية والصحية والبيئية المتصلة بالإسكان والتطوير الحضري بهدف تحديد الحاجة السكنية وتوفير الخدمات اللازمة في المناطق المكتظة بالسكان، والعمل على إزالة مظاهر التخلف والبناء العشوائي فيها.

وإضافة إلى الدور الذي تؤديه المؤسسة في مجال السياسات، تقوم أيضا بدور إنتاجي، فهي تعمل على إنشاء أحياء جديدة في مناطق التوسع السكني. كما أنها تشجع الحرف الصناعية الصغيرة وبرامج التدريب المهني في المناطق التي تقيم بها مشاريعها أو تطورها. وتعمل على توفير القروض للمستفيدين من مشاريعها بالتعاون مع الجهات الممولة. وتقيم مشاريع استثمارية ضمن مشاريعها لخدمتها. وتصمم وتشرف على مشاريع الأبنية الخاصة بالحكومة ومؤسساتها العامة بتكليف من مجلس الوزراء.

لقد اهتمت المؤسسة اهتماما كبيرا بالسياسات الإسكانية المبنية على تحسين أداء سوق الإسكان. وساهمت بقوة في نشر الوعي بالسياسات الإسكانية والحضرية السليمة بين مختلف الجهات المعنية. واقتصر دورها على تطوير الأراضي من خلال توفير خدمات البنية التحتية لها، وعلى تحسين المناطق المتدنية الخدمات اعتبارا من عام ١٩٩٣.



وتعمل المؤسسة على أسس تجارية وتسترد كامل تكاليفها. ولا تتلقى أي دعم مالي مباشر من الحكومة، بل تقوم بالإنفاق على الإدارة المعنية بالسياسات الإسكانية. ويعمل بها حوالي ٥٩٠ موظفاً. وبلغت موازنتها لعام ٢٠٠٢ حوالي ٢٦ مليون دينار.

### دال - إعادة هيكلة قطاع الإسكان

لا يزال قطاع الإسكان يعاني من عدد من المشاكل والمعوقات. ففي المحور المؤسسي لا توجد منافسة متكافئة بين المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ومستثمري القطاع الخاص المنظم. فالمؤسسة تقتصر بفوائد أقل من سعر السوق، وهي معفاة من ضرائب نقل الملكية ولا تخضع لضريبة الدخل وتتمتع بكفالة الحكومة من جميع المخاطر. ويسمح للمؤسسة أن تبني بأحكام خاصة حسب معايير ونماذج أدنى من المعايير التي تطبق على القطاع الخاص. كذلك هناك تضارب في المصالح داخل المؤسسة. فهي تقوم بدور إعداد السياسات لتحسين أداء سوق الإسكان، وفي نفس الوقت تقوم بالإنتاج وتنافس القطاع الخاص. ولا تتوافر آلية لإيصال الدعم الحكومي لمستحقيه.

وقد افتقر قطاع التمويل الإسكاني إلى المنافسة المتكافئة. إذ تمتع بنك الإسكان بامتيازات عديدة مكنته من تقديم قروض بفوائد مدعومة، الأمر غير المتاح لغيره من البنوك. كذلك لا تتوافر للبنوك أدوات لتقديم قروض طويلة الأجل. ولا تقدر فئات الدخل المنخفض على تلبية شروط الاقتراض من بنك الإسكان. كما أن الدعم المتاح في الوقت الحالي لا يصل إلى مستحقيه.

أما في محور الأراضي والمساكن، فيوجد عجز في قطع الأراضي الصغيرة والمساكن الصغيرة التي تناسب فئات الدخل المنخفض. وهناك ارتفاع في عدد الوحدات السكنية الشاغرة ذات المساحات الكبيرة. كما تعاني سوق التأجير من الاختلال، إذ لا يوجد إقبال كاف على البناء لأغراض التأجير بسبب القيود التي يفرضها قانون المالكين والمستأجرين. ولا يزال هناك عدد من المناطق المتدنية الخدمات، وتعديات على أراضي الخزينة.

لقد حددت الخطة الخمسية ١٩٩٣-١٩٩٧، المبادئ الأساسية والسياسات الكلية والقطاعية لإصلاح قطاع الإسكان. إذ اعتمدت الخطة مبادئ زيادة المنافسة الحرة المتكافئة وتقليص الدور الإنتاجي المباشر للحكومة، وتعزيز دور القطاع الخاص في الإنتاج والاستثمار في البنية التحتية. وهدفت السياسات الكلية إلى تلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين وتوجيه الدعم لمستحقيه، والتوزيع العادل لمكاسب التنمية، وتقليص التفاوت الإنمائي بين فئات المجتمع. وفي مجال سياسات حزمة القطاعات الاجتماعية أوصت بزيادة أعداد قطع الأراضي الصغيرة التي تخدم فئات الدخل المنخفض، واعتبار مشاريع الإسكان التي يقيمها القطاع الخاص مشاريع مصدقة، والحد من انتشار السكن العشوائي، وتحقيق الاستخدام الأفضل لخدمات البنية التحتية، والحد من انتشار المساكن على حساب الأراضي الزراعية<sup>(١٦)</sup>.

روجع أداء قطاع الإسكان مراجعة شاملة، واعتمد مجلس الوزراء رزمة من الإصلاحات المؤسسية والتنظيمية في عام ١٩٩٦، يجري تنفيذها على مرحلتين<sup>(١٧)</sup>. وتشمل المرحلة الأولى الإصلاحات التالية:

(١٦) المملكة الأردنية الهاشمية، وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٣-١٩٩٧، ص ٩١، ١٤٠، ١٤١،

(١٧) المملكة الأردنية الهاشمية، المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، الندوة السنوية الثانية لتقييم قطاع الإسكان، مشروع إعادة هيكلة قطاع الإسكان.

- ١- إعطاء القطاع الخاص الحق في استخدام المعايير والنماذج التي طورتها المؤسسة لمشاريعها.
- ٢- توجيه الجهات التنظيمية نحو زيادة المساحات المنظمة من قطع الأراضي الصغيرة زيادة كبيرة.
- ٣- تكليف المؤسسة بالقيام بدور المسهل للقطاع الخاص، وإقامة مشاريع إسكانية مشتركة معه.
- ٤- تبسيط إجراءات إقامة المشاريع الإسكانية أمام القطاع الخاص فيما يتعلق بالموافقات والتراتخيص، بهدف تخفيض التكاليف والوقت.
- ٥- إنشاء شركة للرهن العقاري الثانوي، بهدف توفير قروض سكنية طويلة الأجل.

وتشمل المرحلة الثانية ما يلي:

- (أ) السماح بالتقسيم الاختياري للأراضي المنظمة إلى قسمين قبل البناء عليها ضمن نفس أحكام التنظيم المصدقة؛
  - (ب) تحرير قطاع التأجير لأغراض السكن من المعوقات التي تعيق الاستثمار بهدف التأجير بتعديل قانون المالكين والمستأجرين؛
  - (ج) استبدال الدعم الحكومي الحالي لأغراض الإسكان ببديل الدعم المباشر للفئات المستحقة ووضع نظام شامل ومحدد لإيصال الدعم لمستحقيه؛
  - (د) دراسة ضريبة نقل الملكية بهدف تحقيق منافسة متكافئة بين القطاعين العام والخاص وتحسين كفاءة سوق العقارات؛
  - (هـ) مراجعة شاملة للإطار المؤسسي للقطاع على ضوء نتائج تطبيق الإصلاحات السابقة لتحديد دور المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري في مجال السياسات، وربطها بالتخطيط الحضري ومجال الإنتاج وتطوير آليات مناسبة للشراكة مع القطاع الخاص؛
  - (و) مراجعة شاملة لقانون تنظيم المدن والقرى والتشريعات المنبثقة عنه وتوجيهها للخدمة الأفضل وتلبية حاجات المواطنين الفعلية. ويجري حالياً تنفيذ المشروع باتفاقية مع البنك الدولي تم توقيعها في عام ١٩٩٦.
- وقد أقرت الحكومة خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام ١٩٩٩-٢٠٠٣. وتبنت سياسات مشروع إعادة هيكلة قطاع الإسكان. وتم إنجاز الإصلاحات التالية في مجال السياسات الإسكانية:
- (١) الموافقة على إنشاء "الشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقاري" في عام ١٩٩٦، وأصدرت الشركة أول مجموعة من القروض في عام ١٩٩٨. وأصبحت قروض الإسكان المتوسطة الأجل ممكنة من البنوك؛

- (٢) إلغاء قانون بنك الإسكان في عام ١٩٩٧، واصبح البنك يعمل بموجب قانون الشركات كسائر البنوك. وتحققت منافسة متكافئة في القطاع المصرفي؛
- (٣) اصدر مجلس التنظيم الأعلى قراره رقم ١٨٤٢ المؤرخ ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧ بشأن مشاريع الإسكان التعاونية والاستثمارية. وقد سمح بقطع أراض أصغر ضمن قيود معينة؛
- (٤) تعديل قانون المالكين والمستأجرين بالقانون رقم ٣٠ لسنة ٢٠٠٠، قانون معدل لقانون المالكين والمستأجرين، بحيث أصبح العقد شريعة المتعاقدين، وينطبق على العقود القديمة اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١؛
- (٥) استخدمت المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري أسلوب الشراكة مع القطاع الخاص. فسمحت للمستثمرين في القطاع الخاص بأن يشيدوا مباني سكنية على أراض تملكها المؤسسة، ومن ثم بيعها للأسر الأردنية بأسعار السوق. ويهدف هذا الأسلوب إلى تحفيز القطاع الخاص على إنتاج المساكن لذوي الدخل المنخفض.

## سابعا- التأثير الاجتماعي الاقتصادي للإسكان

تترك السياسات الإسكانية والإنتاج الإسكاني 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. ويتناول هذا الفصل أثر الإسكان على التنمية الاجتماعية وأثر الإسكان على الاقتصاد الكلي.

### ألف- تأثير الإسكان على التنمية الاجتماعية

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

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

وتعتبر بيئة المسكن الحضرية والإسكانية من بين العناصر المهمة في جودة المسكن. فتوافر المياه الصالحة، والصرف الصحي، والتخلص من النفايات الصلبة، كلها تؤثر على استدامة البيئة الحضرية وحماية الأسرة من أخطار التلوث. كذلك قرب المسكن من المدارس والمراكز الصحية وفرص العمل يوفر للأسرة الدعائم الأساسية للتنمية الاجتماعية. في حين أن بعد المسكن عن هذه الخدمات الاجتماعية وعن فرص العمل يساهم في توطين الفقر وما يصاحبه من مشاكل.

### باء- تأثير الإسكان على الاقتصاد

سياسات الاقتصاد الكلي التي تؤثر على النمو الاقتصادي ومستويات الدخل لها آثار واضحة على إنتاج المساكن، كما ونوعا. كما أن الأسر والشركات والمؤسسات المالية تتأثر بنسب التضخم وأسعار الفائدة عند اتخاذها أية قرارات بشأن المساكن، سواء من حيث الإنتاج أو الحيازة أو التمويل. كذلك فإن الضرائب التي تفرضها الحكومة، والدعم الذي تقدمه، ينعكسان على أداء قطاع الإسكان.

قطاع الإسكان هو قطاع إنتاجي رئيسي في مجمل الاقتصاد، لكن في أحيان كثيرة ينظر إليه على أنه عمل خيري يستنزف الاستثمارات الحكومية لمعونة الأسر المستهدفة. وغالبا ما لا تكون هذه الاستثمارات كافية لهذه الأسر. وهكذا، بدلا من أن تنظر الحكومة إلى قطاع الإسكان نظرة شاملة، تحصر مجهوداتها في فئة صغيرة من المجتمع.

ويكون قطاع الإسكان نسبة هامة من الناتج المحلي الإجمالي ومن مجمل تكوين رأس المال الثابت. وهو يساهم في تشغيل الأيدي العاملة، سواء من خلال تشييد المباني أو من خلال صناعة البناء. كما أن رغبة الأسر في حيازة المساكن تشكل دافعا قويا للدخار، وتؤثر تأثيرا قويا على إنفاق الأسرة. وبالإضافة

إلى ذلك يؤثر على التضخم، والعمق المالي، وحركة العمال، وميزان المدفوعات، وموازنة الحكومة من خلال الضرائب والدعم.

وقد ساهم قطاع التشييد في الناتج المحلي الإجمالي، بأسعار المنتجين الجارية، بنسبة تراوحت من ٣,٩٢ في المائة إلى ٨,٥٧ في المائة خلال الفترة ١٩٩٢-٢٠٠١ (انظر الجدول ١٣). وبلغت المساهمة أعلى قيمة لها في عام ١٩٩٣، حيث وصلت إلى ٨,٥٧ في المائة. ثم أخذت هذه المساهمة في التراجع حتى وصلت إلى أدنى قيمة لها في عام ٢٠٠٠، إذ بلغت ٣,٩٢ في المائة. ويبدو أن التحسن قد بدأ في عام ٢٠٠١، فقد أصبحت النسبة ٤,١٥ في المائة. ويلاحظ أن هذه النسبة مرتفعة عموماً إذا قورنت بالدول النامية. كذلك يرافق الإنفاق على التشييد إنفاق على خدمات المياه والكهرباء، وتتراوح قيمة ذلك بين ٢,١٤ في المائة و ٢,٦٦ في المائة.

**الجدول ١٣ - مساهمة قطاع التشييد في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الأساسية الجارية خلال الفترة ١٩٧٩ - ٢٠٠١ (بملايين الدنانير)**

السنة	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الأساسية الجارية	الناتج المحلي الإجمالي بأسعار السوق الجارية	التشييد		الكهرباء والمياه	
			القيمة المضافة	نسبة المساهمة الأساسية (نسبة مئوية)	القيمة المضافة	نسبة المساهمة الأساسية (نسبة مئوية)
١٩٩٢	٣١٣٤,١	٣٦١٥,٧	٢١٧,١	٦,٩٣	٦٧,٠	٢,١٤
١٩٩٣	٣٣٣٤,٢	٣٨٨٤,٠	٢٨٥,٦	٨,٥٧	٧٩,١	٢,٣٧
١٩٩٤	٣٦٩١,١	٤٣٥٨,٢	٣٠١,٨	٨,١٨	٨٤,٩	٢,٣٠
١٩٩٥	٤٠١٩,٢	٤٧١٤,٧	٣٠٠,١	٧,٤٧	٩٨,٤	٢,٤٥
١٩٩٦	٤١٤٣,٥	٤٩١٢,٣	٢٥٤,٨	٦,١٥	١٠٤,٤	٢,٥٢
١٩٩٧	٤٤٥١,٤	٥١٣٧,٦	٢٤٠,٥	٥,٤٠	١١٧,٨	٢,٦٥
١٩٩٨	٤٧٢٠,٢	٥٦٠٩,٩	٢١٤,٦	٤,٥٥	١٢١,٢	٢,٥٧
١٩٩٩	٤٨٥٤,١	٥٧٦٧,٣	٢٠٧,١	٤,٢٧	١٢٩,٣	٢,٦٦
٢٠٠٠	٥١٩٦,٣	٥٩٩٢,١	٢٠٣,٩	٣,٩٢	١٣٤,٦	٢,٥٩
٢٠٠١	٥٤٧١,٠	٦٢٥٨,٨	٢٢٧,٢	٤,١٥	١٣٥,١	٢,٤٧

المصادر: الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي، الجدول ٦,٢١؛ والبنك المركزي الأردني، النشرة الإحصائية الشهرية، المجلد ٣٨، العدد ٥، أيار/مايو ٢٠٠٢، الجدول ٤٨، ص ٨١.

تراجعت نسبة الاستثمارات في الأبنية السكنية من تكوين رأس المال الثابت خلال الفترة الزمنية ١٩٩٢-٢٠٠٠، بين ١٤,٧٩ في المائة و ٦٨,٤٥ في المائة. وكانت أعلى قيمة في عام ١٩٩٣، إذ بلغت ٦٨,٤٥ في المائة. وبلغ معدل المساهمة خلال هذه الفترة حوالي ٤٢,٨ في المائة (انظر الجدول ١٤). وتراجعت نسبة استثمارات الإنشاءات غير السكنية من تكوين رأس المال الثابت خلال نفس الفترة بين ١٨,٧٧ في المائة و ٣٦,٠٤ في المائة. وكانت أدنى قيمة لها في عام ١٩٩٣ وأعلى قيمة في عام ١٩٩٩، ومعدل المساهمة ٢٦,٣٣ في المائة. أما إذا اعتبرنا مساهمة مجمل قطاع الإنشاءات فإن أدنى مساهمة بلغت ٤٤,٢ في المائة في عام ٢٠٠٠، وأعلى مساهمة كانت ٨٧,٢ في المائة في عام ١٩٩٣. وبلغ معدل مساهمة الإنشاءات في هذه الفترة ٦٦,٤ في المائة.

الجدول ١٤ - الاستثمارات في الأبنية السكنية والإنشاءات الأخرى ومساهمتها  
في تكوين رأس المال الثابت  
(بملايين الدنانير)

السنة	التكوين الرأسمالي الثابت الإجمالي	الأبنية والتشييد		الأبنية السكنية		الأبنية غير السكنية والإنشاءات الأخرى	
		نسبة مئوية		نسبة مئوية		نسبة مئوية	
١٩٩٢	١٠٤٩,٢	٨١١,٣	٧٧,٣٣	٦١١,٩	٥٨,٣٢	١٩٩,٤	١٩,٠١
١٩٩٣	١٣٠٣,٥	١١٣٧,٠	٨٧,٢٣	٨٩٢,٣	٦٨,٤٥	٢٤٤,٧	١٨,٧٧
١٩٩٤	١٣٩١,٠	١١٢٥,١	٨٠,٨٨	٦٨١,٤	٤٨,٩٩	٤٤٣,٧	٣١,٩٠
١٩٩٥	١٣٩٥,٠	١٠٤٣,٢	٧٤,٧٨	٧٢١,٤	٥١,٧١	٣٢١,٨	٢٣,٠٧
١٩٩٦	١٤٤٥,٣	٩٥١,٥	٦٥,٨٣	٥٩٧,٠	٤١,٣١	٣٥٤,٥	٢٤,٥٣
١٩٩٧	١٣٢٥,١	٨٠٩,٧	٦١,١٠	٤٧٣,٩	٣٥,٦٧	٣٣٥,٨	٢٥,٣٤
١٩٩٨	١١٨٩,٨	٦٥٦,٤	٥٥,١٧	٢٧٥,٦	٢٣,١٦	٣٨٠,٨	٣٢,٠٠
١٩٩٩	١٣٥٣,٦	٦٨٨,١	٥٠,٨٣	٢٠٠,٢	١٤,٧٩	٤٨٧,٩	٣٦,٠٤
٢٠٠٠	١٥٣٢,٣	٦٧٧,٥	٤٤,٢١	م غ		م غ	

المصدر: المملكة الأردنية الهاشمية، دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠٠٠، الجدول ٢١-١٣.

فالاستثمارات في قطاع الإسكان لها نتائج في قطاعات الاقتصاد الأخرى. فكل دينار ينفق على الإسكان، يولد دينارين في سائر قطاعات الاقتصاد بوجه عام. كذلك كل وظيفة جديدة في قطاع الإسكان، تولد حوالي وظيفتين أخريين في القطاعات الأخرى. وقد بينت دراسات الاستراتيجية الوطنية للإسكان أن "مضاعفات" الإنتاج هي ١,٨٨، و ١,٩٦، و ١,٨٦ لذوي الدخل المنخفض (القطاع العام)، والمالك الباني منخفض الدخل، وذوي الدخل المرتفع على الترتيب. وعندما يتم حذف المحتوى الاستيرادي منها تصبح ١,٤٧، و ١,٥٧، و ١,٤٦، لأنواع الثلاثة من المساكن على الترتيب.

## المراجع

### ألف - المراجع العربية

- الإسكوا، "وضع المستوطنات البشرية في منطقة الإسكوا: اتجاه تطور قطاع الإسكان خلال العقدين الماضيين"، E/ESCWA/HS/1993/1 شباط/فبراير ١٩٩٣.
- \_\_\_\_\_، "دور الدولة والسلطات المحلية في إدارة المدن، دراسة حالة لبلدان مختارة في منطقة الإسكوا"، E/ESCWA/HS/1987/6. كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧.
- \_\_\_\_\_، "التمويل الإسكاني في منطقة الإسكوا: المؤسسات والإجراءات"، E/ESCWA/HS/1992/2.
- \_\_\_\_\_، "التخطيط الملائم للمستوطنات البشرية في منطقة الإسكوا"، E/ESCWA/HS/1992/1.
- \_\_\_\_\_، "الإسكان والخدمات الأساسية في المناطق الحضرية سريعة التغير: إسكان الأزمات"، E/ESCWA/HS/1993/3. تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٣.
- الأردن، بنك الإسكان، "التقرير السنوي الثالث والعشرون ١٩٩٦".
- الأردن، وزارة التخطيط، "الخطة الاقتصادية والاجتماعية للأعوام ١٩٩٣-١٩٩٧".
- الأردن، وزارة التخطيط، "خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام ١٩٩٩-٢٠٠٣".
- الأردن، وزارة التخطيط، "ملخص خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام ١٩٩٩-٢٠٠٣".
- خالد سماره الزعبي، "مجموعة التشريعات الإدارية: القوانين والأنظمة المعمول بها في وزارة الداخلية، ١٩٨٨"، طبعة ثانية.
- الأردن، أمانة العاصمة، الدائرة القانونية، "مجموعة القوانين والأنظمة الخاصة بأمانة العاصمة، ١٩٨٦".
- محمد سليم محمد غزوي، "نظرات حول الإدارة المحلية في المملكة الأردنية الهاشمية، ١٩٩٤".
- الأردن، وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة، دائرة البيئة والاتحاد الدولي لصون الطبيعة والموارد الطبيعية، "الاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة، ١٩٩١".
- الأردن، المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، "دراسة مسح واستطلاع الأراضي السكنية، ١٩٩١".
- \_\_\_\_\_، "التقرير السنوي ١٩٩٤"، عمان، تموز/يوليو ١٩٩٥.
- \_\_\_\_\_، "التقرير النهائي لدراسة المسح الوطني للمساكن لعام ١٩٩٤"، دراسة غير منشورة.

- \_\_\_\_\_، "ندوة تقييم قطاع الإسكان"، مجموعة الأبحاث، عمان ٥-٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥.
- \_\_\_\_\_، "الندوة السنوية الثانية لتقييم قطاع الإسكان"، مجموعة الأبحاث، عمان ١٥ و١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦.
- \_\_\_\_\_، "الندوة السنوية الثالثة لتقييم قطاع الإسكان"، مجموعة الأبحاث، عمان ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧.
- الأردن، وزارة الشؤون البلدية والقروية والبيئة والمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، "المؤتمر الوطني للمجالس المحلية لمراكز المحافظات والألوية، التخطيط الشامل لاستعمالات الأراضي"، مجموعة الأبحاث، عمان ٢١-٢٣ أيار/مايو ١٩٩٦.
- البنك المركزي الأردني، دائرة الأبحاث والدراسات، "التقرير السنوي السابع عشر، ١٩٨٠".
- \_\_\_\_\_، "التقرير السنوي السابع والعشرون، ١٩٩٠".
- \_\_\_\_\_، "التقرير السنوي الثاني والثلاثون، ١٩٩٥".
- \_\_\_\_\_، "التقرير السنوي الخامس والثلاثون، ١٩٩٨".
- \_\_\_\_\_، "التقرير السنوي السادس والثلاثون، ١٩٩٩".
- \_\_\_\_\_، "التقرير السنوي السابع والثلاثون، ٢٠٠٠".
- \_\_\_\_\_، "بيانات إحصائية سنوية (١٩٦٤-١٩٩٥)" عدد خاص، أيار/مايو ١٩٩٦.
- \_\_\_\_\_، "النشرة الإحصائية الشهرية"، المجلد ٢٩، العدد ١، كانون الثاني/يناير ١٩٩٣.
- \_\_\_\_\_، "النشرة الإحصائية الشهرية"، المجلد ٣٠، العدد ١، كانون الثاني/يناير ١٩٩٤.
- \_\_\_\_\_، "النشرة الإحصائية الشهرية"، المجلد ٣١، العدد ١، كانون الثاني/يناير ١٩٩٥.
- \_\_\_\_\_، "النشرة الإحصائية الشهرية"، المجلد ٣٢، العدد ١، كانون الثاني/يناير ١٩٩٦.
- \_\_\_\_\_، "النشرة الإحصائية الشهرية"، المجلد ٣٣، العدد ١، كانون الثاني/يناير ١٩٩٧.
- \_\_\_\_\_، "النشرة الإحصائية الشهرية"، المجلد ٣٦، العدد ١، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠.
- \_\_\_\_\_، "النشرة الإحصائية الشهرية"، المجلد ٣٨، العدد ٧، تموز/يوليو ٢٠٠٢.
- الأردن، الدكتور محمد الصقور وآخرون، "تقرير دراسة الفقر: الواقع والخصائص، ١٩٩٣".



- الأردن، "الجريدة الرسمية"، الأعوام ١٩٩٢، ١٩٩٣، ١٩٩٤، ١٩٩٥، ١٩٩٦.
- الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، "دراسة نفقات ودخل الأسرة، ١٩٩٢".
- الأردن، دائرة الإحصاءات العامة، "دراسة نفقات ودخل الأسرة، ١٩٩٧"، آذار/مارس ١٩٩٩.
- \_\_\_\_\_، "النشرة الإحصائية السنوية"، العدد ٤٢، ١٩٩١.
- \_\_\_\_\_، "النشرة الإحصائية السنوية"، العدد ٤٤، ١٩٩٣.
- \_\_\_\_\_، "النشرة الإحصائية السنوية"، العدد ٤٦، ١٩٩٥.
- \_\_\_\_\_، "الكتاب الإحصائي السنوي ١٩٩٩"، العدد ٥٠.
- \_\_\_\_\_، "الكتاب الإحصائي السنوي ٢٠٠٠"، العدد ٥١.
- \_\_\_\_\_، "التقرير السنوي لمسح العمالة والبطالة، ٢٠٠١".
- \_\_\_\_\_، "التعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٤: المنهجية والنتائج الرئيسية"، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥.
- \_\_\_\_\_، "المسح المصاحب للتعداد العام للسكان والمساكن ١٩٩٤: المنهجية وأهم النتائج"، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥.
- عبد الحليم الخرايشة وزينب احمد الدباغ، دائرة الإحصاءات العامة وصندوق الأمم المتحدة للسكان، لمحة عامة عن الوضع السكاني في الأردن، "الحلقة النقاشية الأولية لنتائج التعداد العام للسكان والمساكن والمسح المصاحب لتعداد ١٩٩٤"، الأربعاء ٢٨ آب/أغسطس ١٩٩٦.
- فتحي النصور واحمد أيوب، دائرة الإحصاءات العامة وصندوق الأمم المتحدة للسكان، خصائص المباني في الأردن، "الحلقة النقاشية الأولية لنتائج التعداد العام للسكان والمساكن والمسح المصاحب ١٩٩٤"، الأربعاء ٢٨ آب/أغسطس ١٩٩٦.

#### باء - الإنكليزية

- Dowall, David E., and Giles Clarke, 1991, *A Framework for Reforming Urban Land Policies in Developing Countries*. UMP7.
- ESCWA. *Symposium On Low-Cost Housing In The Arab Region*, Sanea, 24-28 October 1992. E/ESCWA/HS/1993/4, 8 May 1993.
- Farvacque, Catherine and Patrick McAuslan. 1992. *Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries*. UMP5 (The World Bank, Washington, D.C.).

- Jordan, Ministry of Planning, *National Housing Strategy Reports, Technical Memorandums*, 1987. —
- Malpezzi, S and Ball, G. *Rent Control in Developing Countries: World Bank Discussion Paper No. 129*, 1991. —
- UNCHS. *The Global Strategy For Shelter to the Year 2000*, UN Resolution 43/181 on 20 December 1988. —  
HS/185/90E, Nairobi, 1990.
- World Bank. *Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990s. A Policy Paper*, 1991. —
- \_\_\_\_\_. *Enabling Housing Markets to Work: with Technical Supplements. A Policy Paper*, 1993. —