

البناء بالسياسات، البناء بالإئتمان، البناء بالحجر

قطاع الإسكان في الأردن ١٩٦٥ - ٢٠١٨

تأليف: تايلور راينج

ترجمة: محمد الأسد مع زيد وهبة وسما غيث وتالين سماوي

٢٠٢٠

المحتويات

١. المقدمة
٢. التركيبة السكانية
 - ٢.١ متوسط عمر صغير
 - ٢.٢ الوافدون
 - ٢.٣ مستويات مرتفعة من التحضر
٣. تاريخ سياسات الإسكان
 - ٣.١ البرامج الإجتماعية: ١٩٦٥ - ١٩٩١
 - ٣.٢ إعادة التنظيم: ١٩٨٧ - ١٩٩٧
 - ٣.٣ النظام اليوم: ١٩٩٧ - ٢٠١٨
٤. سوق العقارات والإسكان
 - ٤.١ التاريخ: ١٩٧٠ - ٢٠٠٣
 - ٤.٢ طفرة معاد تنظيمها: ٢٠٠٣ - ٢٠١١
 - ٤.٣ ارتفاع عدم القدرة على تحمل التكاليف: ٢٠١١ - ٢٠١٨
 - ٤.٤ أنواع الطلب: السوق في عام ٢٠١٨
٥. البناء
 - ٥.١ الإقتصاد
 - ٥.٢ السياسة
 - ٥.٣ تنظيم الأراضي
 - ٥.٤ البدائل: التاريخ والمستقبل
 - ٥.٥ البناء الصديق للبيئة
٦. مخزون الأبنية السكنية
 - ٦.١ نظرة عامة
 - ٦.٢ الشواغر في الأبنية السكنية
٧. التمويل
 - ٧.١ حالة التمويل
 - ٧.٢ زيادة سريعة في الإقراض: ٢٠٠٣ - ٢٠٠٨
 - ٧.٣ إستقرار النظام المالي
٨. الأنظمة التشريعية والملكية
 - ٨.١ ملكية المسكن
 - ٨.٢ السكن غير المُنظم
 - ٨.٣ حقوق الملكية
٩. الممارسات السكنية
 - ٩.١ حجم الأسرة
 - ٩.٢ ربات البيوت
 - ٩.٣ الإكتظاظ
 - ٩.٤ التنقل السكني
 - ٩.٥ الشباب المستقلون
 - ٩.٦ التفاعل الإجتماعي في البيئات السكنية
١٠. إسكان اللاجئين السوريين
 - ١٠.١ الخبرة والإحتياجات السكنية
 - ١٠.٢ الأثار على سوق الإسكان
 - ١٠.٣ برامج المساعدات الدولية
١١. الخلاصة والشكر والتقدير
١٢. المراجع

١: المقدمة

يسعى هذا التقرير إلى فهم تطوّر وحاضر قطاع الإسكان في الأردن. ويستخدم المعلومات من البيانات الإحصائية المتاحة للجميع والكتابات الأكاديمية المنشورة والمصادر الأولية والمصادر الصحفية المنشورة والمقابلات.

حتى أتمكن من مناقشة موضوع كبير للغاية مثل قطاع الإسكان في دولة بأكملها، قمت بتقسيم التقرير إلى مقدمة وخاتمة وتسعة أقسام يناقش كل منها موضوعاً محدداً مرتبطاً بقضايا الإسكان في الأردن. ويمكن قراءة أي من هذه الأقسام بمعزل عن الآخر، ولكنها أيضاً مرتبطة ببعضها البعض. ويمكن، على سبيل المثال، أن يهتم مؤرخ ما بشكل رئيسي بالقسمين ٣ و ٤، بينما يمكن أن يركّز مخطط حضري على الأقسام ٦ و ٨ و ٩.

ومع أن كل قسم من الأقسام التسع يعالج موضوعاً معيناً، إلا أن هناك مواضيع تمتد عبر هذه الأقسام التي أهمها هو الجزء المتعلق بإعادة تنظيم سياسات الإسكان في منتصف عقد التسعينات من القرن الماضي. لقد أدت إعادة التنظيم هذه، التي غالباً ما يُشار إليها بـ "النيوليبرالية" من قبل منتقديها، إلى دور متزايد بشكل كبير للقطاع الخاص المنظم في تطوير الإسكان، وإنسحاب الحكومة من التوفير المباشر للسكن، وزيادة كبيرة في المضاربة بالأراضي.

بالنسبة لأغلب تاريخ هذه الدولة الفتية، وحتى الوصول إلى عقد التسعينات من القرن الماضي، كان إنتاج الإسكان بشكل عام مسألة فردية بسيطة. يوفّر الشاب الذي يبدأ أسرته المال أو يقترضه بشكل غير رسمي، ويحصل على قطعة أرض ويبني عليها منزلاً. وكانت نتيجة عملية "المالك - الباني" هذه مخزوناً سكنياً متيناً ومنظماً في نسيج حضري مستقر وصحي. ونجد أن أكثر من ٨٠٪ من المساكن كانت تُنتج بهذه الطريقة حتى نهاية عقد الثمانينات من القرن الماضي. وبشكل ما، كان هذا هو الطريق إلى "الحلم الأردني" للوصول إلى الطبقة الوسطى. وطبعاً كانت هناك فترات إزدهار وإنهيار في سوق العقار خلال هذه الفترة، مدفوعة عادة بالأحداث الإقليمية كما في تدفق اللاجئين، لكنها لم تتصف بالمضاربة بشكل مفرط.

ولكن بسبب الإنهيار الذي حدث في عام ١٩٨٩ في سعر صرف الدينار الأردني، وتحت الضغط الشديد من المؤسسات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، أعادت الحكومة الأردنية تنظيم سياسة الإسكان خلال عقد التسعينات من القرن الماضي، وسعت بشكل واضح إلى تشجيع مشاركة القطاع الخاص المنظم في تطوير السكن. وإنسحبت الحكومة بالكامل من الإنتاج المباشر للسكن ميسور التكلفة، وعزّرت حقوق المالكين، وعملت على التعاون بشكل مباشر مع القطاع الخاص. كان أهم تغيير في السياسات المرتبطة بقطاع الإسكان هو تحرير القطاع المالي والتشجيع المنسق لتمويل الإسكان من قبل القطاع الخاص من خلال مؤسسات مثل مؤسسة إعادة تمويل الرهن العقاري الأردنية.

نتج عن إعادة تنظيم السياسات هذه زيادة سريعة للغاية في الإقراض السكني من عام ٢٠٠٣ وحتى عام ٢٠٠٨. وقد ساهم التوفّر غير المسبوق لرأس المال في تلك الفترة في إزدهار المضاربة بالعقار، التي ما تزال الأكثر حدة في تاريخ البلاد، إذ إنتشر التعامل مع الأرض على أنها سلعة أكثر من أي فترة في الماضي. وكان هذا الإزدهار والركود الذي لحقه عاملين رئيسيين في التسبب بالوضع الحالي بخصوص عدم القدرة على تحمل تكاليف الإسكان. وكانت هذه التطورات أكثر أهمية من عوامل أخرى مثل أزمة اللاجئين السوريين على سبيل المثال.

أدت عملية إعادة التنظيم إلى صعود مطوري الإسكان المنظمين التابعين للقطاع الخاص. ونجد اليوم أن أكثر من نصف المنازل الجديدة في الأردن يعود بناءها إلى شركات - مقارنة بحوالي ٢٪ في عام ١٩٨٥ - بينما أصبح المالك - البناؤ جزءاً من الأقلية. وتستطيع شركات تطوير العقارات الحصول على رأس المال اللازم الذي تحتاجه للمنافسة في سوق يتصف بالمضاربة، بينما يواجه الأفراد حواجزاً عالية إن أرادوا الدخول في مجال البناء. ومع أن الحصول على التمويل أصبح متاحاً لمعظم أفراد الطبقة الوسطى، وحتى حفز ذلك الإستثمار الدولي وبناء مشاريع فاخرة على مستوى عالمي، إلا أن العديد من الأردنيين وغيرهم من المقيمين في البلاد لم يستفيدوا من هذه التطورات.

من المهم أن نتذكر أنه بالرغم من التحديات الكبيرة المرتبطة بالعثور على سكن بأسعار معقولة في الأردن، والصعوبات الاقتصادية الهائلة المرتبطة بالبناء، والاختلافات المستمرة بين الحكومة والمطورين والسكان، إلا أن البلاد شهدت بالفعل معجزة سكنية.

إن عمّان اليوم مركز إقليمي. إنها مدينة أبراج لامعة وأحياء مكتظة ومساحات شاسعة من المباني السكنية. إن السكن في الشوارع فيها نادر، لكن الإكتظاظ شائع.

حين إستقلال الأردن في عام ١٩٤٦، كان عدد السكان يبلغ حوالي ٥ ٪ من عدد السكان الحالي. وقد صمد البلد منذ ذلك الحين أمام أزمات جيوسياسية إقليمية متتالية أدت إلى تدفق اللاجئين، ومع ذلك، تمكن من تشييد مدن كبيرة وأظهر مرونة ملحوظة في التكيف مع الظروف المتغيرة وتزايد عدد السكان. وبالرغم من التحديات الجيوسياسية والإقتصادية والتنظيمية الكبيرة، إلا أن الأردن إستطاع تقديم تحسن تدريجي في مستوى السكن لجميع سكانه تقريباً.

٢: التركيبة السكانية

من أجل فهم أفضل لقضايا الإسكان الحالية في الأردن، من المهم معرفة الأوضاع العامة والتاريخية لهذا البلد ذات النمو السريع والدرجة العالية من التحضر. لقد إزداد عدد سكان الأردن من أقل من مليون نسمة في عام ١٩٦٠ إلى أكثر من عشرة ملايين في عام ٢٠١٨، بمتوسط معدل نمو بلغ ٤ ٪. إن معدل النمو السكاني هذا أعلى بكثير من معدل النمو في العديد من البلدان المجاورة، لا سيما خلال ثلاث فترات حرجة من الهجرات: منتصف عقد الستينات من القرن الماضي، وأوائل عقد التسعينات، وبين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١٥. وعلى سبيل المثال، كان معدل النمو السكاني في الأردن في عام ١٩٦٨، ٤ ٪، مقابل ١،٨ ٪ في لبنان و ٢،٦ ٪ في مصر و ٣ ٪ في سوريا. وفي عام ١٩٩٢، إزداد عدد سكان الأردن بنسبة ٥،٥ ٪ بينما إزداد عدد السكان في لبنان وسوريا ومصر بأقل من نصف ذلك (World Bank 2017).

إن هذا النمو السكاني السريع نتيجة لمعدلات المواليد المرتفعة (ولكن المتناقصة أيضاً) وكذلك الهجرة. وقد تسبب كل من هذين العاملين بإقبال مترابط ولكن غير متناسو على السكن. كذلك يجب أن لا ننسى نسبة التحضر المرتفعة في الأردن. ولذلك، فإن هذا القسم مُقسم إلى ثلاثة أجزاء: متوسط عمر صغير، والوافدون، ومستويات مرتفعة من التحضر.

٢.١: متوسط عمر صغير

يبلغ متوسط العمر للسكان في الأردن ٢٢ عاماً، وهذا أقل من متوسط العمر في السعودية (٢٧ عاماً) ومصر (٢٤ عاماً) وتركيا (٣٠ عاماً) وتونس (٣٢ عاماً)، ولكن أعلى من متوسط العمر في العراق (٢٠ عاماً) وفلسطين (١٩ عاماً) واليمن (١٩ عاماً) (CIA 2018).

تشهد معدلات الخصوبة في الأردن إنخفاضاً منذ عدة عقود. في عام ١٩٧٦، كان متوسط إنجاب المرأة الأردنية ٧.٤ طفلاً. في عام ٢٠٠٤، إنخفض هذا الرقم إلى ٣،٢ (DOS undated). ويبدو أن هذا الإنخفاض سيستمر، مما يعني أن متوسط العمر في البلاد سيستمر في الإرتفاع

توقع الباحثون في عام ٢٠٠٩ بسبب هذه الإتجاهات الديموغرافية أن يدخل الأردن "فرصة ديموغرافية" في عام ٢٠٣٠، حينما تصل نسبة السكان في سن العمل إلى نسبة السكان المُعالين (الأطفال والمسنين) ذروتها. وستوفر هذه الفترة فرصاً إقتصادية فريدة. ولذلك، إقتراح الباحثون مجموعة من السياسات التي يمكن من خلالها الإستفادة بأفضل شكل من هذه الفرص تتضمن الإستثمار في التعليم وسوق العمل (HPC 2009). وبالرغم من أن أزمة اللاجئين السوريين الحالية تهدد هذا التطور (Jordan Times 2015)، إلا أن الحكومة إستمرت في التخطيط لها (Jordan Times 2018).

٢.٢: الوافدون

إن الهجرة تُضخم في عدد سكان الأردن حتى منذ قبل تشكيل الدولة الحديثة، وتعود جزئياً إلى العمالة الوافدة، ولكن الأهم من ذلك هو التدفق المتكرر للاجئين من دول مجاورة. وبشكل عام، كان ٣٠.٧ ٪ من المقيمين في الأردن عام ٢٠١٥ من غير المواطنين (DOS 2015). وفي عام ٢٠١٣، لم يولد ٤٠،٣ ٪ ممن يعيشون في الأردن داخل حدوده (United Nations Habitat III 2015).

يعيش ١٧٠ ألف عامل مصري في الأردن بشكل قانوني، ومن المحتمل جداً أن يكون عدد العمال الموجودين بصفة غير قانونية عدة أضعاف هذا الرقم - ربما نصف مليون. ويضطر عدد كبير من هؤلاء العمال إلى العمل والإقامة في نفس المكان، أو التشارك في مساحات معيشية ضيقة، مما يؤدي إلى مخاوف بشأن حقوقهم - وهي مشكلة ذات جذور في إرتفاع تكاليف السكن (Al-Natour 2018). علاوة على ذلك، هناك عدد كبير من النساء من دول جنوب وشرق آسيا - في المقام

الأول من سريلانكا وإندونيسيا والفلبين - يعملون كعاملات منازل عند أفراد الطبقة العليا في عمان الغربية. ويبلغ عدد عاملات المنازل بين ١٤١ و ٣٢٠ ألف (Ababsa 2013؛ Tamkeen 2015). وكثيراً ما تعاني عاملات المنازل الأجانب من إساءات جسدية ولفظية وإقتصادية شديدة من قبل مشغليهم.

واجه الأردن تحديات تدفق اللاجئين طوال تاريخه الحديث. فقد لجأ خلال الحرب العربية الإسرائيلية عام ١٩٤٨ حوالي ١٠٠ ألف فلسطيني إلى الأردن، وإنضم إليهم ٣٠٠ ألف لاجئ إضافي نتيجة للحرب العربية الإسرائيلية في عام ١٩٦٧. بالإضافة إلى ذلك، لجأ ما يقدر بـ ٢٠٠ إلى ٤٠٠ ألف لاجئ عراقي إلى الأردن بسبب الغزو الذي قادته الولايات المتحدة على العراق في عام ٢٠٠٣. يوجد حالياً أكثر من ١,٣ مليون نازح سوري في الأردن، يحمل حوالي ٦٥٠ ألف منهم صفة لاجئ من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (JNA 2017). ويعيش حوالي ٢٠٪ من أولئك الذين لديهم وضع لاجئ في المخيمات (Roth 2017).

تختلف محافظات الأردن في تركيز غير المواطنين فيها. لذلك نجد أن محافظة المفرق المحاذية لسوريا تضم أعلى نسبة لغير المواطنين (٤٣٪). وتحتوي محافظة عمان على ثاني أعلى نسبة (٣٦٪)، ومحافظة الزرقاء على ثالث أعلى نسبة (٣٢٪).

٢.٣: مستويات مرتفعة من التحضر:

تعد المملكة دولة ذات نسبة تحضر مرتفعة، تتراوح من ٨٣٪ إلى ٩٠٪، اعتماداً على وسيلة القياس المستخدمة (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٨؛ CIA 2018). ويُعد الأردن بلداً ذات نسبة تحضر تفوق العديد من البلدان الأوروبية بما في ذلك فرنسا (٨٠٪)، ولديه مستويات تحضر مماثلة لبلدان أخرى في المنطقة، بما في ذلك المملكة العربية السعودية (٨٣٪) ولبنان (٨٨٪) وفلسطين (٧٦٪) والإمارات العربية المتحدة (٨٦٪) وعمان (٧٨٪) (CIA 2018). وإن هذا المستوى المرتفع من التحضر مألوف في البلدان ذات المناخ القاحل أو الصحراوي.

تختلف المحافظات بشكل كبير في مستويات التحضر فيها. وكما هو متوقع، فإن محافظة عمان تتصف بأعلى نسبة تحضر في المملكة (٩٧٪ من الذين يعيشون في محافظة عمان يعيشون في المناطق الحضرية)، تليها محافظات كل من الزرقاء (٩٦٪) وإربد (٩٢٪). ونجد أن نسبة التحضر في محافظة معان هي الأدنى في المملكة (٥٤٪)، تليها محافظة الكرك (٥٩٪) (DOS 2015).

إن لمستوى التحضر المرتفع في الأردن آثار على سياسة الإسكان. فعلى سبيل المثال، نجد أن المحاولات المركزية لبناء إسكانات بأسعار معقولة في عقدي الستينات والسبعينات من القرن الماضي، وأيضاً مشاريع عام ٢٠٠٨، نُفذت غالباً في مناطق بعيدة عن المراكز الحضرية. وبالرغم من أن هذه المشاريع كانت محاولات نبيلة في بعض نواحيها لخدمة مجتمعات مهمشة تاريخياً، إلا أنها لا تعالج موضوع الطلب على الإسكان الحضري الذي يجب أن يكون بالقرب من فرص العمالة ومن الخدمات. ولذلك تضطر العائلات ذات الدخل المنخفض التي تسكن في هذه المشاريع إلى التنقل لمسافات طويلة، ولقضاء نسبة عالية من وقتها ودخلها على وسائل النقل، وبالتالي إبطال العديد من مزايا الإسكان "ذات التكلفة الميسورة".

٣: تاريخ سياسات الإسكان

شهدت العقود الماضية من تاريخ الإسكان في الأردن نظامين مختلفين بالنسبة للسياسات. نجد في الفترة من ١٩٧٠ وحتى ١٩٨٩ قطاعاً عاماً نشطاً نفذ مشاريع بناء وتمويل مهمة، وإن كانت غير شاملة. أما الفترة الممتدة من عام ١٩٩٧ وحتى يومنا هذا، فإنها تتصف بانسحاب الحكومة من توفير السكن بشكل نشط. وقد إحتضنت بدلاً من ذلك عملية تسهيل التطوير من قبل القطاع الخاص. ويربط هذين النظامين فترة إنتقالية سببها أزمة العملة والبنوك في عام ١٩٨٩.

تتداخل هاتان الفترتان بشكل عام مع دورات التوسع والإنكماش في قطاع العقار. ويتفاعل التاريخ السياسي بالإقتصادي ويُغذي كل منهما الآخر، ويحددان واقع الإسكان في الأردن. وللتوضيح سنسرد هذا التاريخ الإقتصادي بشكل منفصل في القسم ٤ وسنشير إليه هنا فقط حين الضرورة.

٣.١ البرامج الإجتماعية: ١٩٦٥ - ١٩٩١:

إتبعَت الحكومة، لمدة عشرين عاماً بعد الإستقلال في عام ١٩٤٦، نهج عدم التدخل في الإسكان. وكانت جميع المساكن تقريباً تُشيد من خلال مبادرات وتمويل خاصين، وفقاً لنموذج المالك - الباني، أو تقوم المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ببناء المساكن للاجئين في المخيمات. ولم يكن هناك مكتب أو برنامج أو وزارة حكومية معنية مباشرة بالإسكان. وقد بدأ هذا الوضع يتغير ببطء في عام ١٩٦٥، وإكتسبت برامج القطاع العام للإسكان زخماً في عقد السبعينات من القرن الماضي، ونضجت في عقد الثمانينات، مما أدى إلى عدد من البرامج الرئيسية الناجحة قبل إلغائها بالكامل تقريباً في عقد التسعينات.

إن تطوير قطاع عام قوي للإسكان له جذوره في الإقتصاد العالمي. شكّل الحظر الذي فرضته منظمة الدول المصدرة للنفط (أوبك) على الولايات المتحدة في عام ١٩٧٣ بداية طفرة نفطية غيرت الإقتصاد الأردني وقطاع الإسكان فيه جذرياً. وقد مكّنت تحويلات المواطنين الأردنيين العاملين في دول الخليج إزدهار نشاط المالك - الباني وقيم العقار (إطلع على القسم ٤,١). ومع إرتفاع المساعدات للحكومة الأردنية من الدول المنتجة للنفط، "تضخمت الدولة الأردنية" (Lucas 2005) وأصبح إقتصادها ما يصفه البعض بنظام الدولة الريعية (Knowles 2005; Lucas 2005). وأنشأت الحكومة بدعم من هذه المساعدات العربية مؤسسات من القطاع العام لتنفيذ مشاريع الإسكان. ونمت هذه المؤسسات في التمويل والحجم حتى الإنهيار المالي في أواخر عقد الثمانينات من القرن الماضي.

من المهم أن نتذكر أنه بالرغم من أهمية هذه البرامج، إلا أنها كانت مكّمة لنموذج المالك - الباني الذي كان يهيمن على الإسكان في الأردن في ذلك الوقت. وكانت الغالبية العظمى من السكان تؤمن منزلاً من خلال توفير المال أو الإقتراض من الأصدقاء والعائلة، وشراء قطعة أرض، وتوظيف بناء. وقد إستفاد جزء صغير من السكان من البرامج الحكومية خلال هذه الفترة. ومع ذلك، وحتى خلال فترة الذروة في عقد الثمانينات من القرن الماضي، لم يبنِ القطاع العام سوى حوالي ١٠٪ فقط من المساكن (MoP 1987). أما شركات البناء التجارية، مثل شركات إقراض الرهن العقاري، فكانت شبه معدومة خلال هذه الفترة.

وقد سيطرت ثلاث مؤسسات على قطاع الإسكان خلال فترة البرامج الإجتماعية الحكومية المكثفة: مؤسسة الإسكان (التي تم تأسيسها في عام ١٩٦٥)، وبنك الإسكان (الذي تم تأسيسه في عام ١٩٧٣)، ودائرة التطوير الحضري (التي تم تأسيسها في عام ١٩٨٠). وقد جعلت الظروف هذه المؤسسات الثلاثة عاجزة عن أداء عملها خلال الفترة الإنتقالية الممتدة من عام ١٩٨٨ وحتى عام ١٩٩٧.

إن أول هذه المؤسسات الثلاثة التي تم تشكيلها هي مؤسسة الإسكان، وهي منظمة قطاع عام كان هدفها بناء وتمويل الإسكان الميسور التكلفة في عمان (Ababsa 2012). قدمت المؤسسة خلال السنوات الخمسة الأولى من عملها (١٩٦٥ - ١٩٧٠) القروض لموظفي القطاع العام فقط، لكنها بدأت في عام ١٩٧٠ بإنشاء وحدات جديدة لباقي المواطنين. وقدمت المؤسسة منازل بأسعار معقولة مع تقديم خيار قروض طويلة الأجل. وكان هذا الإنتقال إلى تشييد الدولة للمساكن بمثابة تحوّل أساسي في سياسات الإسكان الأردنية. وبالرغم من أن المشاريع الأولى لمؤسسة الإسكان كانت صغيرة وتجريبية إلى حد ما، إلا أنها إكتسبت زخماً تدريجياً مع التوسع في برامج الدولة خلال هذه الفترة، وشيدت مشروع أبو نصير السكني في عام ١٩٨٧.

رَكَزَت مؤسسة الإسكان على المشاريع المكرسة للطبقة المتوسطة الدنيا، وقد إنتقدت لفشلها في بناء مساكن للاجئين وغيرهم من أفقر الطبقات في المجتمع الأردني (Ababsa 2012, MoP 1987). إن الأرقام المتعلقة بمشاريع المؤسسة متنازع عليها لحد ما، لكنها إيجابية بشكل عام. يقول أبو عجايز (Abu Ajayes 1988) أن المؤسسة شيدت في الفترة من ١٩٧٠ إلى ١٩٨٨ ١٥ ألف وحدة سكنية في ٧٤ مشروع سكني بتكلفة إجمالية بلغت ٣١٠ مليون دينار. ويقول الرجوب والمومني (الرجوب والمومني بدون تاريخ) أن المؤسسة قامت من ١٩٧٠ إلى ١٩٩٤ ببناء ٢٠ ألف وحدة في ٨٨ مشروع بتكلفة إجمالية بلغت ٢٠٠ مليون دينار.

تأسس بنك الإسكان في عام ١٩٧٣، وهو نفس عام حظر أوبك، الذي يُعتبر عام تاريخي للإسكان الأردني. كان البنك بنكاً مشتركاً بين القطاعين العام والخاص، وقدم قروضاً مدعومة لمشتري المساكن ذوي الدخل المنخفض ودَعَم مخططات الإسكان العامة. قدّم البنك أسعار فائدة أقل بنسبة ٣٪ من المقرضين التجاريين، وطلب دفعة مقدّمة بنسبة ٢٥٪ (١٠٪).

لمشاريع دائرة التطوير الحضري) من قيمة القرض، وحدد قروضه بمبلغ سبعة آلاف دينار أردني، وعرض فترة سداد مدتها ١٥ عاماً فقط، وإشترط أن لا يدفع المستدين أكثر من ٣٠٪ من دخله لسداد الرهن العقاري (MoP 1987).

يقول أبو عجاي (Abu Ajayes 1988) أن البنك أصدر من ١٩٧٣ إلى ١٩٨٨ قروضاً بأكثر من ١,٤٣ مليار دينار ومول بناء أكثر من ٧٤ الف وحدة. وحسب وزارة التخطيط (MoP 1987) فقد مول خلال السنوات الخمسة من ١٩٨٠ إلى ١٩٨٥ ٢٨,٦٠٠ قرصاً بقيمة ٣١٩ مليون دينار وحوالي ٥,٠٠٠ وحدة. وأعطى بنك الإسكان بشكل عام قوة لسياسة الإسكان الشاملة في الأردن، ويرى البعض أن القروض المقدمة للأفراد ذوي الدخل المنخفض كانت متاحة أكثر وبأسعار فائدة أقل مما هي عليه اليوم (الرجوب والمومني غير مؤرخ؛ S. Abu Dayeh 2018). ومع ذلك، كان بنك الإسكان أبعد ما يكون عن الكمال: فكما هو الحال مع مؤسسة الإسكان، انتقد بسبب عدم وجود إستهداف إجتماعي. وكثيراً ما كان يخدم ذوي الدخل المرتفع (Hassel 2017)، وفي الواقع، كان دخل ما لا يقل عن ٨٠٪ من أولئك الذين يتلقون تمويلاً من بنك الإسكان يفوق متوسط الدخل الشهري في تلك الفترة والبالغ ١٢٠ ديناراً (Struyk 1989). كذلك كان بنك الإسكان يُقرض للبناء فقط أولئك الذين يملكون أرضاً للبناء عليها، ويقرض الموظفين الحكوميين بشكل تفضيلي في بعض الحالات (Struyk 1989).

شهد عام ١٩٨٠ إنشاء دائرة التطوير الحضري، وكان عملها متأثراً بالكتابات النظرية لجون تورنر (Turner 1976). وقد دعا تورنر إلى إشراك السكان في تطوير المناطق الحضرية العشوائية، والتزمت الدائرة بذلك طوال عقد الثمانينات من القرن الماضي. ونفذت ثلاثة مشاريع للتنمية الحضرية خدمت أكثر من ١٠٠,٠٠٠ مستفيد. وتضمنت هذه المشاريع برامج المواقع والخدمات وبرامج التطوير الحضري. وكما فصلت عابسة (Ababsa 2012)، ركزت برامج التطوير الحضري على الفلسطينيين في المناطق المجاورة لمخيمات اللاجئين التابعة المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وإتصفت بالنهج التالي:

- إشترت الدائرة الأرض وأعدت بيعها للسكان بأسعار معقولة. وبذلك زوّدت سكان المناطق غير المنظمة سابقاً بملكية قانونية دائمة. وأعطيت كل أسرة الفرصة للحصول على تمويل رهن عقاري يكون سداًه مرتبباً بدخل الأسرة، بحيث لا يزيد عن ٣٣٪ من الدخل (Ababsa 2012).
- كان للمجتمع المحلي دوراً قوياً في تطوير هذه البرامج. وتم إختيار نصف عمال البناء على الأقل من السكان المحليين، مما يعني أن المستفيدين حصلوا أيضاً على فرص عمل وخبرة عملية. ونجد في تخطيط المشاركة المجتمعية محاولة لربط عملية البناء مع إحتياجات السكان، وشملت عمليات تطوير هذه المناطق بناء مراكز مجتمعية ومراكز التدريب المهني للنساء.
- هدفت هذه المشاريع إلى إسترداد التكلفة بالكامل. ولذلك لم تقدم مشاريع التطوير والملكية مجاناً. وكان على السكان دفع قيمة رهونهم العقارية. وتم توفير تمويل مناسب لدخلهم ومطابق للشريعة الإسلامية، ولم يتخلف أكثر من ٧٪ من المستفيدين عن الدفع (Leslie 1992).

أشادت مجموعة التقييم المستقلة التابعة للبنك الدولي في تقرير يعود لعام ١٩٩٦، وهي السنة نفسها التي دعا فيها البنك لخصخصة دور الحكومة في الإسكان (Knowles 2005)، بهذه المشاريع. ووصفت الإشراف على المشروع بأنه "فعال وكفؤ" ووصفت التمويل بأنه "مبتكر". وأضافت إن "المستفيدين قاموا جميعهم تقريباً بإتباع ممارسات بناء جيدة"، وأن الإستراتيجية أنشأت "أحياءً مختلطة إقتصادياً ولكن أيضاً متكاملة بشكل جيد" (WBIEG 1996).

جاء التمويل لهذه المشاريع من عدة المصادر. فمثلاً اعتمد مشروع تطوير شرق الوحدات الذي نُفذ من ١٩٨٠ إلى ١٩٨٤ على تمويل من البنك الدولي (بنسبة ٣١٪) والحكومة الأردنية (بنسبة ٢٥٪) وبنك الإسكان (بنسبة ٤٤٪). ويظهر هذا المزيج مشاركة الإقراض الدولي حتى في السنوات التي سبقت تحرير سياسات الإسكان في عقد التسعينات من القرن الماضي، ولكنه يُظهر أيضاً الإمكانات القوية للتعاون بين مؤسستين وطنيتين ترعاها الدولة - ولكن كلاهما فقدا القدرة على القيام بمثل هذا التعاون بسبب تحرير هذه السياسات.

نشطت دائرة التطوير الحضري أيضاً في تطوير المواقع والخدمات، أي بيع الأراضي المجهزة بالبنية التحتية والجاهزة للبناء. وكانت هذه التطويرات مدعومة بشكل كبير (بنسبة ٨٠٪) من البنك الدولي (Al-Sabban 2000)، لكنها فشلت في كثير من الأحيان لأنها كانت مُثقله بالبيروقراطية (Sims 2013). وبعد انتهاء مبادرة الإسكان الوطنية، أصبحت هذه

البرامج هي النوع الوحيد الذي تقوم به المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري (Ababsa 2012؛ Asfour 2018؛ المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٦).

استكملت المنظمات الحكومية وشبه الحكومية الأخرى أعمال هذه المؤسسات الثلاثة الأساسية خلال فترة عقدي السبعينات والثمانينات من القرن الماضي وذروة البرامج الإجتماعية. فقد شيدت سلطة وادي الأردن ٢,٣٨٨ وحدة سكنية في السنوات ١٩٧٦ إلى ١٩٨٠، بيعت كل منها بمبلغ ٦,٢٠٠ دينار. ومنحت الهيئة ما مجموعه ٢,١٣ مليون دينار من القروض. وقد تم تمويل المشروع في المقام الأول من الخزينة الوطنية، وأيضاً بقروض من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وبنك التعمير الألماني. وكانت مديرية مؤسسة الإسكان والاشغال العسكرية نشطة من عام ١٩٦٩ إلى عام ١٩٨٧، إذ شيدت وحدات للبيع للعسكريين والمحاربين القدامى في ضاحية الحسين وطبربور وإربد ومرج الحمام. وبالرغم من أنها ما تزال نشطة، إلا إنها تُركّز الآن على تمويل قروض البناء الشخصية بدلاً من تنظيم البناء (الرجوب والمومني غير مؤرخ). كما كان صندوق إسكان الجامعات وصندوق إسكان المعلمين نشطين خلال هذه الفترة (AInsour 2016).

ما تزال دراسة أدوار التعاونيات السكنية في الأردن ضعيفة، لكنها ساهمت بشكل ملموس في الإسكان، خاصة خلال هذه الفترة. بدأت الحركة التعاونية في الأردن في عام ١٩٥٢، وأصبحت منظمة بشكل متزايد في عقد الستينات من القرن الماضي. وقامت التعاونيات ببناء ٢٪ من المساكن الجديدة في البلاد بحلول عام ١٩٨٥ (MoP 1987). وأفاد الرجوب والمومني (الرجوب والمومني غير مؤرخ) أنه منذ تأسيسها وحتى عام ١٩٩٦، قامت تعاونيات الإسكان ببناء ما مجموعه حوالي ١٦,٠٠٠ وحدة. ولكن الحالة المالية للتعاونيات أصبحت وخيمة بين منتصف وأواخر عقد التسعينات من القرن الماضي، وإتجهت إلى البنك الدولي للقيام بعمليات إصلاح. وتعمل التعاونيات في الأردن في الوقت الحاضر بشكل مستقل عن الحكومة (Polat 2010).

من النجاحات البارزة والمهمة في فترة البرامج الإجتماعية في الأردن إستكمال مؤسسة الإسكان في عام ١٩٨٧ لمشروع أبو نصير للإسكان في ضواحي عمّان. تضمّن المشروع ٦,١١٦ وحدة سكنية بتكلفة على الحكومة بلغت ٧٤ مليون دينار (AInsour 2016). وأعطيت الأولوية في إستملاك الوحدات السكنية لموظفي الحكومة، تمثيلاً مع سياسات مؤسسة الإسكان (Asfour 2018). وكان ٨٥٪ من أرباب الأسر الذين يعيشون في أبو نصير في عام ١٩٩٩ يعملون في الوظائف الحكومية (Abu-Ghazze 1999)، بينما انخفضت النسبة إلى ٧٦٪ في عام ٢٠١٦ (AInsour 2016). وبالرغم من سمعتها المميزة، فقد تم انتقاد أبو نصير بسبب عدم الكفاءة البيروقراطية التي أدت إلى تجاوز التكاليف وإرتفاع أسعار الوحدات السكنية (AInsour 2016)، وكذلك بسبب سوء التخطيط على المستوى الإقليمي (Tewfik 1991).

كان برنامج تطوير شرق الوحدات التابع لدائرة التطوير الحضري نجاحاً بارزاً آخر. إكتمل المشروع في عام ١٩٨٤، وخدم ٥,٠٠٠ شخصاً. كان هدف البرنامج "تحسين الظروف المعيشية لسكان المستوطنات العشوائية من خلال تمكينهم من ضمان حيازة الأراضي وتزويدهم بالبنية التحتية الأساسية والماوى والمرافق المجتمعية"، وتمكن غالبية السكان من خلاله من توسيع مساكنهم وتحسينها. وكان البرنامج نجاحاً جذاً لدرجة أنه فاز بجائزة الأغا خان للعمارة المرموقة في عام ١٩٩٢ (Leslie 1992)، ومهد الطريق لمجموعة من البرامج المماثلة طوال عقد الثمانينات من القرن الماضي. تُجد في عقدي السبعينات والثمانينات من القرن الماضي إجمالاً برامج إجتماعية قوية للإسكان ممولة من الحكومة تم تنفيذها من خلال مؤسسة الإسكان وبنك الإسكان ودائرة التطوير الحضري، بالإضافة إلى عدد من المنظمات الأصغر حجماً. وقد تم تمويل هذه البرامج بشكل جيد. وبالرغم من أن هذه البرامج لم تستهدف المستفيدين دائماً بأفضل شكل، وإتصفت بدرجة من عدم الكفاءة والفساد، إلا إنها بشكل عام أدت إلى تغييرات إيجابية حقيقية للمواطنين الأردنيين.

كانت هذه المشاريع محدّدة، ولم تؤثر على غالبية السكان، فقد خدمت على الأكثر ١٠٪ من الأردنيين، وركزت فقط على مواقع محددة في المملكة. ولم تُبذل أي محاولة لتعميم هذه السياسات على مستوى البلد. بدلاً من ذلك، بقيت هذه البرامج مُكمّلة لنموذج المالك - الباني، مما أفاد اللاجئين الذين تصادف أنهم يقيمون في منطقة يخدمها برنامج للتطوير الحضري، أو موظفين في الحكومة محظوظين بالحصول على قرض من بنك الإسكان أو فرصة لإمتلاك وحدة في أحد مشاريع مؤسسة الإسكان.

بالرغم من إنتهاء البرامج الإجتماعية للإسكان في الأردن في عقد التسعينات من القرن الماضي، إلا أن التغييرات التي تسببت بها هذه البرنامج في بيئة البناء كانت دائمة. إن آلاف الأردنيين ما زالوا يعيشون برضاء في مشروع إسكان أبو

نصير، ويحتفظ هؤلاء الذين إستفادوا من مشروع شرق الوحدات وأولادهم بملكية الأراضي التي ساعدتهم دائرة التطوير الحضري في الحصول عليها.

لسوء الحظ، وبالرغم من أن البرامج الإجتماعية للحكومة الأردنية حققت نجاحات ملحوظة في عقد الثمانينات من القرن الماضي، إلا أن هذه البرامج أصبحت أقل إستدامة مع الوقت. بدأت التحويلات والمساعدات من الخليج في التباطؤ بعد عام ١٩٨٣، لكن الحكومة لم تُخفف من درجة إنفاقها. وبقيت الحكومة ملتزمة بالتمويل القوي للبرامج، ليس فقط للإسكان، ولكن عبر جميع قطاعات المجتمع والإقتصاد، حتى حينما أصبح الإنهيار ممكناً بشكل متزايد (Knowles 2005). وقد إنتهى العمل على مشروع أبو نصير، أكبر مشاريع الإسكان في الأردن، قبل عامين فقط من أزمة العملة. وإجمالاً، فإن القادة الأردنيين "إتبعوا السياسات التوسعية القائمة على الإقتراض الخارجي وإستهلاك الإحتياجات" (Harrigan 2006)، وأجبر الدّين الذي لم يتمكن الأردن من إدارته إلى اللجوء إلى مساعدة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي - مما أدى إلى التحوّل الذي أعاد صياغة سياسة الإسكان بشكل جذري.

إن التعديل الهيكلي الذي رافق المساعدة الدولية طوال عقد التسعينات من القرن الماضي غير سياسة الإسكان الأردنية بشكل أساسي. يُمثل الإنهاء من مشروع التطوير الحضري في منطقة الشلالة الشمالية في العقبة في عام ١٩٩١، وهو آخر مشاريع التطوير الحضري في الأردن (Ababsa 2012)، نهاية حقبة البرامج الإجتماعية. ولم تقم الحكومة الأردنية منذ ذلك الحين وحتى الآن بأي دور نشط في تحسين الإسكان لمواطنيها.

٣.٢: المرحلة الانتقالية: ١٩٨٧ - ١٩٩٧

بعد عقدين من الاستقرار النسبي والتغيير التدريجي في سياسات الإسكان، مر الأردن بفترة إنتقال سريع. وتم تغيير السياسات التي أُنرت على السكن بشكل مباشر وغير مباشر على جميع المستويات تقريباً. ويشير الخبراء إلى "إعادة هيكلة" في منتصف عقد التسعينات من القرن الماضي (Basbous 2018). وقد إنسحبت الحكومة من تقديم الخدمات المباشرة ومن التنظيم المالي، وإختارت بدلاً من ذلك تسهيل عمل القطاع الخاص من خلال الشركات بسبب الإعتقاد بأن قوى السوق ستؤدي في نهاية المطاف إلى توفير الإسكان بشكل أفضل. وقد تأثرت معظم إصلاحات السياسات خلال هذه الفترة بمؤسسات مالية دولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

لقد كانت الكارثة الإقتصادية في فترة ١٩٨٨ - ١٩٨٩ وراء الكثير (ولكن ليس جميع) التغييرات في السياسات. ونجد وصفاً مفصلاً لهذه الأحداث في القسم ٤،١، لكن الملخص هو كما يلي: نتيجة لتزايد الدّين العام في أواخر عقد الثمانينات من القرن الماضي - الذي أصبح أسوأ بكثير بسبب إقتراح صندوق النقد الدولي بتحرير أسعار الصرف وأسعار الفائدة - غرق الأردن في أزمة. "نُفذت الحكومة الأردنية خطة تعديل وتكشف إقتصادي برعاية صندوق النقد الدولي، وكانت نتائجها عنيفة" (Ryan 1998)، إذ فقد الدينار نصف قيمته، وإنهار ثاني أكبر بنك في البلاد، وإنخفضت مستويات المعيشة بشكل كبير، وإجتاحت أعمال الشغب العديد من المحافظات الجنوبية، وقفزت معدلات الفقر من ٣٪ إلى ٤٤٪ من السكان مع نهاية عام ١٩٨٩ (Harrigan 2006). وبسبب هذا الموقف اليائس، إضطر الأردن للإعتماد بشكل أكبر على صندوق النقد الدولي والبنك الدولي من أجل التعافي والدعم. وقد جلب هذا الدعم معه متطلبات إضافية للتكيف الهيكلي طوال فترة عقد التسعينات.

تجددت إعادة تنظيم سياسات الإسكان في ثلاث مراحل. تحول التخطيط في ١٩٨٨ و ١٩٨٩؛ وتم تحجيم مؤسسات القطاع العام المرتبطة بالإسكان بين عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٧؛ وتم تحرير تمويل الإسكان على مدى عقد التسعينات، ولكن بشكل خاص بين عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٧. كانت هذه الفترة نشطة للغاية من حيث التغيير السريع. وتم تغيير السياسات على مستويات متعددة، ولكن جميع التغييرات كانت جزءاً من نقلة واحدة مدفوعة من قوى دولية وتعود إلى أزمة الدّين العام.

يجب من أجل مناقشة هذه الفترة الإنتقالية تلخيصها وحتى تسميتها. فكيف يمكن إذاً التعبير عن فترة ثمان سنوات من الإنتقال المكثف من خلال مصطلح واحد؟

وصف العديد من الباحثين التحولات في هذه الفترة بأنها "نيوليبرالية" (راجع على سبيل المثال Abu-Hamdi 2016؛ Parker 2009؛ Daher 2007a؛ Ryan & Hanshaw 2018). وهناك من سيحاول ملائمة التغييرات في سياسات الإسكان الأردنية مع التحرر العالمي للنيوليبرالية التي وصلت إلى موقع هيمنة خلال عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي. ومن المصادفة اللافتة أن عام الأزمة الإقتصادية الأردنية وتدخل صندوق النقد الدولي كان أيضاً عام

سقوط جدار برلين وإطلاق "إجماع واشنطن". إن تاريخ أوروبا (Ther 2016) والأردن منذ ١٩٨٩ (Knowles 2005) متشابهان إلى حد لا بأس به.

يُعرف ثورسن (Thorsen 2006) "النيوليبرالية" بأنها "مجموعة من المعتقدات السياسية المحددة بشكل فضفاض تتضمن بشكل بارز وأساسي الاعتقاد بأن الغرض الشرعي الوحيد للدولة هو حماية حرية الأفراد، وخاصة التجارية، وأيضاً بقوة حقوق الملكية الخاصة". يقدم هارفي (Harvey 2005) تعريفاً مشابهاً، ولكنه أيضاً يؤكد دور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والولايات المتحدة في نشر النيوليبرالية من خلال سياسة "فخ الديون" ذات النتائج الإستغلالية والمدمرة للغاية في جميع أنحاء العالم النامي. أما بالنسبة لعاصف بيات (Bayat 2012)، فإن "المدينة النيوليبرالية" هي مدينة حضرية يحركها السوق؛ وهي مدينة يشكلها منطق السوق أكثر من احتياجات سكانها؛ وتستجيب لمصالح الأفراد أو الشركات أكثر من إستجابتها للإهتمامات العامة. وتتصف بزيادة تحرير الإنتاج وخصصته والإستهلاك الجماعي والمساحات الحضرية".

وبالرغم من أن شارة النيوليبرالية تنطبق على نواح عديدة على التطورات في الأردن خلال هذه الفترة، إلا أن هناك أسباباً تدعو للحذر في تطبيقها. إن مقارنة الدولة الأردنية ما قبل ١٩٨٩ بالدول "الليبرالية المتجذرة" أو بدول الرفاه الاجتماعي، التي هي جزء من الدول الرأسمالية المتقدمة خلال هذه الفترة، هي مقارنة غير دقيقة، ولذلك هناك تضليل في تطبيق نفس الاسم على تطورات ما بعد ١٩٨٩. إن مصطلح "النيوليبرالية" هو مصطلح ميسر للغاية ذا دلالة سلبية، وبينما سنناقش هنا بعض الإنتقادات لتحويلات فترة ١٩٨٩ - ١٩٩٧، فإن إصدار حكم شامل بخصوص برنامج الإصلاح هو أمر يقع خارج نطاق هذه الدراسة. وعلى هذا النحو، بينما نعتزف بملأمة المصطلح من ناحية المقارنة السياسية، نجد أنه ذو فائدة محدودة في السياق الأردني على وجه التحديد، وستجنب استخدامه في معظم الأحيان.

فإذا لم تكن "النيوليبرالية" هي الكلمة الصحيحة تماماً لهذه التحويلات، فكيف نصفها؟ يمكن استخدام مصطلح "التحرير" الإقتصادي والمالي، لأن هذه الفترة تشمل درجة من رفع القيود، أبرزها مرتبطة بتمويل الإسكان وبالإستثمار الدولي. إن مصطلح "التحرير الإقتصادي والمالي يمكن أن يعني أيضاً الإفتتاح السياسي والديمقراطية. ومع أن مثل هذه التحويلات كانت قد تحدث أو لا تحدث في الأردن، إلا أنها ليست مرتبطة بموضوع الإسكان. كما أن مصطلح "الخصخصة" مغر، لأنه يصف الإبتعاد المفاجئ عن تقديم الخدمة المباشرة وتسهيل عمل شركات التطوير، ولكن هذين المصطلحين لا يصفان الواقع، إذ أن تحوُّلات هذه الفترة تشمل أيضاً نمواً في البيروقراطية الأردنية (خاصة في أمانة عمان الكبرى)، وتنظيمات وضرائب جديدة فرضت على قطاع البناء، وإزدهار الشركات بين القطاعين العام والخاص ودعم المطورين الكبار - جميعها تطورات بالكاد تقدم نظام سياسات تحريرية إقتصادية ومالية. وبناءً على ذلك، يمكن وصف ما حدث في عقد التسعينات من القرن الماضي بشكل مقبول على أنه إعادة تنظيم ذات صدى قوي للنيوليبرالية والخصخصة.

المرحلة الأولى: التحوُّل في التخطيط: ١٩٨٨ - ١٩٨٩

تقدم أولى مراحل إعادة التنظيم، التي سبقت أو تزامنت مع الأزمة الاقتصادية تحوُّلاً في التخطيط. نُشر مخطط عمّان الشمولي للتنمية في عام ١٩٨٨، ونُشرت إستراتيجية الإسكان الوطنية في عام ١٩٨٩. وتسبب عن المخطط أن مؤسسة (أمانة عمّان الكبرى) أخذت دوراً متزايد الأهمية، وإن كان غير مباشر في أغلب الأحيان، في الإسكان حتى يومنا هذا. وإقترحت إستراتيجية الإسكان، للمرة الأولى، تسهيل مشاركة كبيرة من القطاع الخاص في الإسكان، وأوصت بإسحاب الحكومة من تقديم الخدمات المباشرة بهذا الخصوص.

منذ أن كانت هناك دولة أردنية، تحدثت أصوات من أوروبا والولايات المتحدة بصوت عالٍ عن الإسكان. وحتى أواخر عقد الثمانينات من القرن الماضي، كانت آثار هذه الأصوات إما غير مباشرة أو إقتصرت على مخيمات اللاجئين، إذ أن إدارة وتمويل وتنفيذ بناء المساكن كان يتم من قبل السكان المحليين. وقد ورثت المملكة المستقلة تنظيمات الإنتداب البريطاني. وبإنشاء الأونروا (UNRWA 1949)، أخذت المنظمات الأجنبية درجة من السلطة في إدارة المخيمات التي يسكنها الفلسطينيون. وإعتمد المخططان البريطانيان كينغ ولوك في خطتهما لعمّان التي تعود لعام ١٩٥٥ على أيديولوجيات التخطيط البريطانية لمعالجة نقص المساكن في ذلك الوقت (N. Abu Dayeh 2004).

نسمع هذه الأصوات أيضاً في مخطط عمان الشمولي للتنمية الذي طوّر بين عام ١٩٨٣ وتاريخ نشره في عام ١٩٨٨. تم تمويل المخطط من خلال قرض من البنك الدولي وتم تنفيذه تحت إدارة مخطط بريطاني أسمه جون كالدور من خلال عمله في شركة دار الهندسة اللبنانية (N. Abu-Dayeh 2004). وتزامن نشر المخطط مع دمج مدينة عمّان في عام ١٩٨٧ مع عدد من البلدات المحيطة بها لتشكيل أمانة عمّان الكبرى، المنظمة التي كانت ستقوم بتنفيذ المخطط. كرس مخطط عام ١٩٨٨ لعمّان القليل من الإهتمام فقط للإسكان، مع التركيز بدلاً من ذلك على قضايا التخطيط المكاني والبنية التحتية (GAM 1988). وتكمن أهمية المخطط بالنسبة للإسكان ليس في إملاء سياسات معينة، بل في إعادة تشكيل المشهد البيروقراطي.

ويرى أبو دية (N. Abu-Dayeh 2004) إنشاء أمانة عمّان على أنه بمثابة "السعي إلى السيطرة" وإنشاء مؤسسة حكومية قوية ذات سلطة واسعة، وأيضاً إستبدال البلديات المحلية التي كانت تتنافس في السابق بشكل غير مثمر. فعلى سبيل المثال، كانت البلديات الصغيرة المحيطة بعمّان طوال عقد الثمانينات من القرن الماضي تُخصّص أراض أكثر من الحاجة لسكن ذوي الدخل المرتفع على أمل جذب المساكن الفاخرة والإيرادات الضريبية المرتفعة المرتبطة بها. وقد أدى ذلك إلى نقص الأراضي المخصصة لسكن تنظيم "د" المناسبة للتنمية المرتبطة بذوي الدخل المنخفض (GAM 1988). ولذلك كانت أمانة عمّان أفضل استعداداً لمعالجة هذه المشكلة من خلال توحيد المنطقة تحت هيئة إدارية واحدة.

تبنت الأردن إستراتيجية وطنية جديدة للإسكان في عام ١٩٨٩ على أساس مسودة وضعتها وزارة التخطيط (MoP 1987). ونظرت الإستراتيجية في ثلاثة بدائل للسياسات. البديل الأول، الذي كان سيحافظ على الوضع الراهن، ركز على الإعتماد على نظام المالك - الباني. والثاني، الذي دعا إلى قطاع عام قوي، اقترح توسعاً سريعاً لمؤسسة الإسكان بحيث يتم بناء ما يقارب ثلث المساكن الجديدة من خلال القطاع العام. والثالث، الذي روج فكرة "القطاع الخاص الموجه"، إعتد أيضاً بشكل كبير على نظام المالك - الباني، لكن مع إضافة مطورين من القطاع الخاص ومشاريع دائرة التطوير الحضري للمواقع والخدمات إليهم. وأوصى التقرير بالخيار الثالث، إذ وجد أنه الأكثر فعالية.

كانت مصالح الولايات المتحدة والبنك الدولي حاسمة في صياغة وتنفيذ إستراتيجية الإسكان الوطنية لعام ١٩٨٩. وبالرغم من إعداده من قبل وحدة المأوى في وزارة التخطيط، فإن الإستراتيجية (MoP 1987) نوهت "بالمساعدة من" التجمع الدولي للتخطيط والتنمية، المقاول للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، والمعهد الحضري (مكتب أبحاث للسياسات مقره الولايات المتحدة)، وUSL Int'l (وهي شركة فرعية مملوكة بالكامل لرابطة مؤسسات الإذخار الأمريكية" Gardner (1986)). وقد يكون من الصعب تتبع التأثيرات الدقيقة لهذه المنظمات، ولكن ليس من الصعب تقدير أهميتها. شجعت هذه الأصوات على إتباع تحرير السياسات المرتبطة بتوفير السكن، مما يُمكن الولايات المتحدة من القيام بدور قوي في التنمية التي قد تتبع ذلك. وقدمت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ٣٥ مليون ديناراً أردنياً فيما بعد لبرنامج لضمان الإسكان لمساعدة الحكومة الأردنية في تنفيذ الإستراتيجية، وقدمت ٤٣٥ ألف دينار إضافية للتدريب والمساعدة الفنية (PDCI (1994). وذكر تقرير الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية بشكل لا لبس فيه أن "دور الحكومة في هذه البيئة السكنية التي هي في دور التطوير هو أن تكون بمثابة المحفّز والميسر الرئيسي لتوفير الإسكان من قبل القطاع الخاص" (PDCI 1994).

دعت الإستراتيجية الوطنية للإسكان إلى أن تتبنى الحكومة دور "الميسر التوجيهي" للقطاع الخاص بدلاً من أن تظل مقدم الخدمة المباشر للمساكن والقروض المدعومة. ونشأ هذا القرار جزئياً بسبب الصعوبة المتزايدة التي واجهها القطاع العام في توفير السكن بشكل مباشر (AI-Homoud 2009). كما تم تشكيله إلى حد كبير من خلال التأثيرات السياسية الدولية (Harvey 2005)، وخاصة من الولايات المتحدة. وإستمرت هذه الإستراتيجية في التأثير على سياسات الإسكان في الأردن حتى يومنا هذا. إنها تعزز نفوذ القطاع الخاص وتُمكن أنماط التنمية غير الملزمة بخدمة الناس الذين "تقوم بتطوير" مدنهم (Daher 2007a). من المهم الإشارة إلى أنه في حين اقترح مؤلفو الإستراتيجية دوراً متزايداً للمطورين الخاصين - من ٢٪ إلى ٦٪ من الوحدات الجديدة - إلا أنهم لم يتوقعوا أي شيء قريب من النجاح الذي حققه هؤلاء المطورون في القرن الحادي والعشرين، الذين يسيطرون الآن على أكثر من ٥٠٪ من السوق. بالإضافة إلى ذلك، لم تكن الإستراتيجية معنية فقط بالخصخصة، ولكنها أوصت بعدد من الإصلاحات الأخرى لسياسات الإسكان مثل تسهيل بناء الوحدات الصغيرة، وزيادة توفير مواد البناء، والعمل على مشاريع البناء في المناطق غير المبنية التي تصلها الخدمات البلدية. وتستمر بعض هذه الإصلاحات في تشكيل سياسات الإسكان اليوم.

المرحلة الثانية: الانسحاب من البرامج الاجتماعية: ١٩٩٢ - ١٩٩٧

بدأت المرحلة الثانية من إعادة التنظيم في عام ١٩٩٢، حين بدأ الإقتصاد الأردني بالتعافي من الإنهيار المالي الذي حدث في أواخر عقد الثمانينات (إطلع على القسم ٤.١). وتم بين تلك السنة و ١٩٩٧ إلغاء جميع البرامج الاجتماعية للإسكان التي كانت ممولة بشكل جيد طوال عقدي السبعينات والثمانينات. وتوقفت الحكومة عن بناء مشاريع سكنية جديدة، وتوقفت أيضاً عن إدخال تحسينات مرتبطة بالسكن أو توفير الملكيات في برامج التطوير الحضري. وكانت برامج الإسكان الحكومية الوحيدة التي نجت في هذه الفترة هي مشاريع المواقع والخدمات. وكان إصلاح البرامج هذا متوافقاً إلى حد كبير مع توصيات الإستراتيجية الوطنية للإسكان والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وغالباً ما تم تمويله من قبل الأخيرين.

وتم في عام ١٩٩٢ دمج مؤسسة الإسكان مع دائرة التطوير الحضري تحت مسمى المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري الملحق بوزارة الأشغال العامة والإسكان (AI-Sabban 2000). وكان هذا الدمج خطوة رئيسية نحو الخصخصة وتوفير الإسكان بشكل غير مباشر. وتم السماح لمطوري القطاع الخاص بشغل مقاعد في مجلس إدارة المؤسسة الجديدة، وأيضاً تشجيع المؤسسة على "تسوية الملعب بين مطوري الإسكان في القطاعين العام والخاص" (PDCI 1994). وبناء على ذلك، تعطي المؤسسة الأولوية لإستثمارات القطاع الخاص إلى حد أكبر من المؤسسات

السابقة لها، غالباً عن طريق مشاريع المواقع والخدمات. وتقوم بفرز قطع كبيرة إلى قطع أصغر، وإعادة تخصيص الأراضي غير السكنية، وبيع الأراضي الحكومية للمستثمرين، وشراء الأراضي نيابة عن المطورين بنسبة ضرائب مخفضة (Asfour 2018). وكانت جميع الشراكات بين القطاعين العام والخاص تقريباً تتضمن شركات أردنية، مما حافظ على الأموال داخل الاقتصاد الوطني (Asfour 2018). وقد أدت هذه الخطوات إلى إنتشار للبناء السكني في جميع مناطق البلاد.

وقد إتخذت المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري أثناء تسهيل إستثمارات القطاع الخاص خطوة كبيرة أبعدها عن نشاط القطاع العام. ومنذ إنشائها في عام ١٩٩٢، لم يكن لديها أي أموال مباشرة لدعم البناء أو الإيجارات أو قروض المنازل (Asfour 2018). ولم يكن لديها سوى الأموال لشراء الأراضي وتطوير البنية التحتية (Ababsa 2012). وفي عام ١٩٩٤، تم خصخصة جميع الأنشطة الإنتاجية للمؤسسة بشكل كامل وقاطع من خلال مشروع تابع للبنك الدولي (Knowles 2005). وبناءً على ذلك، تم إيقاف برامج الإسكان للطبقة المتوسطة الدنيا بالكامل مثل مشروع إسكان أبو نصير، وتم تغيير جهود التطوير الحضري في المناطق غير المنظمة بشكل جذري للتركيز على تقديم الخدمات بدلاً من البناء والتملك، تاركة فقط مشاريع الخدمات مواقع سالمة نسبياً.

توقفت مشاريع التطوير الحضري في العمل على الإسكان وانتقلت إلى البنية التحتية. ومع تشكيل المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، لم يتم التخلي فقط عن مشاريع البناء التابعة لمؤسسة الإسكان السابقة، ولكن تم أيضاً تغيير - وفيما يتعلق بالإسكان، تهميش - أعمال التطوير الحضري لدائرة التطوير الحضري السابقة بشكل جذري. وتم الإستغناء عن مشاريع التنمية الحضرية لتنفيذ برامج للبنية التحتية المجتمعية بدلاً منها. ومع أن النشاطين ركزا على تحسين المناطق الحضرية غير المنظمة التي يسكنها مواطنون أردنيون أصلهم لاجئين فلسطينيين، إلا أن برامج البنية التحتية المجتمعية تخلت عن التركيز على الإسكان، وبدلاً من ذلك إنتقلت إلى العمل على توفير البنية التحتية. تم تزويد المستفيدين فقط بالبنية التحتية، دون دعم للبناء أو توفير سند ملكية الأرض. ويذكر المسؤولون أن هذا التغيير كان بسبب الصعوبات المالية إذ أصبحت الأراضي باهظة الثمن لدرجة أن المؤسسة لم تستطيع تحمّل شرائها ونقل ملكيتها، في حين أن المجتمعات المستفيدة، التي فقدت مدخراتها بالكامل في أزمة ١٩٨٨ - ١٩٨٩، لم تعد قادرة على تحمّل حتى الرهن العقاري ذا الشروط السخية للغاية. وتجادل عباسية (Ababsa 2012) بنحو مثير للجدل أن التغيير كان مدفوعاً أيضاً بسياسة مناهضة للإندماج تبعت معاهدة وادي عربة، قائلة إن "الحكومة لم تعد تريد أن يستقر هؤلاء اللاجئون [الفلسطينيون] الفقراء بشكل دائم".

المرحلة ٣: تحرير تمويل الإسكان: ١٩٩٤ - ٢٠٠٠

ركزت المرحلة الثالثة من إصلاح سياسات الإسكان على التمويل، وخاصة على تحرير تقديم الرهن العقاري. ومع إبتعاد السياسات الأردنية عن تقديم الخدمات المباشرة، إزداد تركيز القوانين والسياسات الوطنية على إعادة هيكلة الأسواق المالية لتشجيع الإقراض لغايات الإسكان والتطوير الخاص للعقارات. ويعتبر دور الحكومة كميستر لتدفقات وتراكم رأس المال الخاص سمة مميزة للإتجاه النيوليبرالي للحكومات الذي إنتشر عبر العالم بمساعدة السياسة الخارجية الأمريكية وقروض البنك الدولي وإعادة الهيكلة التي فرضها صندوق النقد الدولي (Harvey 2005). وكان هذا التحول ذو شقين في الأردن: تم تشجيع الإستثمار الأجنبي، وتم تحرير تمويل الرهن العقاري.

ومع أننا نستخدم مصطلح التحرير المالي والإقتصادي، إلا أن هذه التحولات لم تكن إنسحاباً بحتاً لسلطة القطاع العام، ولكن كانت بالأحرى إعادة تنظيم حسب حوراني (Hourani 2014)، وليس "تحرراً للنواحي الإقتصادية من السياسة أو الثقافة. بدلاً من ذلك، أعادت [السياسات الجديدة] تنظيم شروط تداخلها"^١. ونشهد خلال هذه الفترة توسعاً كبيراً لشركات تطوير العقار في سوق الإسكان مع عدم وجود زيادة مقابلة في دور المالك - الباني (إطلع على القسم ٤، ٥). وبدلاً من ذلك، حصلت شركات التطوير في القطاع الخاص على حصة في السوق من كل من القطاع العام ومن المالك - الباني. وكان هذا الهدف الذي أعلن عنه صانعو السياسات بصراحة.

بدأ التحرير المالي في الأردن في وقت مبكر من بداية هذه الفترة الإنتقالية مع رفع القيود بخصوص أسعار الفائدة في عام ١٩٨٩. وعلى مستوى الإقتصاد العام، إستمر ذلك حتى عام ٢٠٠٢، مع إستهداف قروض البنك الدولي مجموعة متنوعة من القطاعات لإصلاح كل منها بدوره (Knowles 2005). أما فيما يتعلق بتمويل الإسكان، فقد حدثت عمليات التحرير الرئيسية بين عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٧ من خلال قانون جديد لتشجيع الإستثمار وإنشاء الشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقاري وخصخصة بنك الإسكان.

^١ بينما يشير الحوراني هنا إلى نظام الملكية الجديد للإنتداب البريطاني في الأردن، فإنه يستخدم نفس المصطلح لمناقشة إنتقال عقد التسعينات من القرن الماضي. على أي حال، فإن النظرية الأساسية قابلة للتطبيق في كلتا الحالتين.

تضمنت خطوات إعادة تنظيم قطاع الإسكان تمرير قانون جديد للمالكين والمستأجرين في عام ١٩٩٤. عدل هذا التغيير نظاماً كان قائماً منذ عام ١٩٥٣، حينما طُبّق الأردن نظاماً لضبط الإيجارات وتشريع حماية المستأجرين من خلال منع المالكين من رفع الإيجارات أو إخلاء المستأجرين. وتضمن القانون السابق حماية قوية للمستأجرين، ومع أن قانون ١٩٩٤ لم يحرر بعد تحديد الإيجارات - الذي حدث فقط جزئياً في عام ٢٠١٣ - فقد عزز حق المالكين في الإخلاء. وحسب حوراني (2014 Hourani) فإن "إعادة التنظيم الدراماتيكية لحقوق الملكية [...] أعادت تنظيم العلاقة الداخلية بين القوة الاقتصادية والسياسية لصالح المالكين والنخبة".

الخطوة التالية، وهي تمرير قانون تشجيع الاستثمار في عام ١٩٩٥، "تؤسس معاملة متساوية للأردنيين والمستثمرين الأجانب وتسمح بتحويل رأس المال والأرباح دون قيود" (Guttman 2015). إن هذا القانون "فتح الأردن فعلياً للاقتصاد العالمي من خلال رفع القيود المفروضة على الاستثمارات الأجنبية، وتوفير الحماية ضد التأميم، والسماح بإعادة الأرباح دون عوائق، ووضع إعفاءات ضريبية، وإلغاء ضرائب ورسوم الإستيراد (Hanshaw & Ryan 2018). ويعمل رأس المال الدولي، الذي يفضّل الاستثمار في العقارات الفاخرة (Venture 2017)، على تعزيز الفجوة بين الإسكان لذوي الدخل المنخفض والدخل المرتفع في الأردن. وقد وجدت الحمود (AI-Homoud 2009) من خلال مسح لمطوري العقار الصغار أن السياسات التي تفضل الاستثمار الدولي قد أضرت ببناء المساكن لذوي الدخل المنخفض. ويُعلق توفيق (Tewfik 2014) أن القوانين الحالية بشأن الاستثمار تميل إلى إنتاج مشاريع كبيرة ومثيرة "على حساب نسيج حضري متوازن".

قدم البنك الدولي في عام ١٩٩٦ قرضاً إلى الحكومة الأردنية بقيمة ١٦ مليون دينار أردني لتمويل الإسكان وإصلاح القطاع الحضري، مع الأمل الواضح بأن يُشجع نشاط القطاع الخاص في تمويل الإسكان (Knowles 2005). اشتملت متطلبات السياسة المصاحبة للقرض على تأسيس الشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقاري وخصخصة بنك الإسكان. وبقي التأثير الدولي على الشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقاري قوياً: فقد طوّرت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية خلال السنوات القليلة التالية خطة إستراتيجية للشركة كجزء من "برنامج تحقيق المبادرات والنتائج الصديقة للسوق" (Rhind 2002). وحتى بعد أن إنتهت عملية إعادة التنظيم بالكامل، واصلت الولايات المتحدة تمويل مبادرات مماثلة بشكل مباشر (AI-Homoud 2009; Ghazal 2008).

عملت الشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقاري على توسيع القروض العقارية التنافسية من خلال تقديم إعادة تمويل قروض الرهن العقاري للبنوك. وكان تأسيسها جزءاً من جهد أكبر لفتح سوق الرهن العقاري للمقرضين التجاريين ودمج الإسكان الأردني في الأسواق المالية العالمية مع توفير الدعم الحكومي للمؤسسات المالية الأردنية الكبيرة. ونجد أنه من خلال توفير تمويل أرخص للبنوك وشراء القروض المصرفية وبيع السندات في أسواق رأس المال، فقد حفّزت الشركة الإقراض للرهن العقاري وساعدت سوق الرهن العقاري على النمو إلى أكثر من ١١٪ من الناتج المحلي الإجمالي. كما سعت إلى توفير القروض طويلة المدى (Jordan Mission 2012)، لكنها لم تنجح بعد في جعل فترات القروض التي تمتد إلى ثلاثين عاماً واسعة الإنتشار. ومنحت الشركة من عام ١٩٩٧ إلى ٢٠١٦ أكثر من ١,٠٤٦ مليار دينار من القروض للبنوك والمؤسسات المالية، وأصدرت سندات بقيمة ١,١٦٧ مليار دينار في أسواق رأس المال (JMRC 2015).

تأسست الشركة الأردنية لضمان القروض قبل ذلك بوضع سنوات، في عام ١٩٩٤، "التوفير الضمانات للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، والإسكان منخفض الدخل ومتوسط الدخل، والحرفيين" (Creane 2003). وكما هو الحال مع الشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقاري، شجعت الشركة الأردنية لضمان القروض البنوك التجارية على تقديم قروض الإسكان بدرجة أعلى من الثقة.

بعد إنتقادات حادة للعبء على الميزانية الحكومية التي فرضها بنك الإسكان، تم تحويل البنك في عام ١٩٩٧ إلى بنك تجاري شامل (HBTF 2018) مع بيع حصة الحكومة من الملكية و"إلغاء قانون بنك الإسكان" (الرجوب والمومني دون تاريخ؛ Knowles 2005). لم يعد البنك يقدم قروضاً سكنية بأسعار ميسورة التكاليف، ولم يعد يدعم أسعار الفائدة للمشتريين ذوي الدخل المنخفض. وبذلك حفّزت أسعار الفائدة للأسر ذات الدخل المنخفض والمتوسط من ٨,٥٪ إلى ١٤٪ خلال هذه الفترة مما "حرم العديد من الأسر من الحصول على التمويل اللازم". وإنخفضت كمية تداول سوق الإسكان الممولة من قروض بنك الإسكان من ٤,٨ مليون دينار أردني إلى ١,٣ مليون دينار أردني خلال الفترة من ١٩٩٥ إلى ١٩٩٨، وكذلك إنخفض إجمالي تداول سوق الإسكان من ١٣,٣ مليون دينار أردني إلى ٧,٥ مليون دينار أردني خلال نفس الفترة (الرجوب والمومني دون تاريخ) مما يشير إلى تأثير ضار بشكل عام على سوق الإسكان في ذلك الوقت.

رافق خصخصة بنك الإسكان مؤسسة دعم الرهن العقاري من جانب الطلب عبر القطاع المصرفي الأردني (Hassler 2011). ويرى الإقتصاديون الدوليون بأن مثل هذه السياسة تؤدي إلى شروط قروض أفضل وأسعار فائدة أقل وقدرة أكبر على تحمل التكاليف حين مقارنتها بأساليب مثل تلك التي إتبعها بنك الإسكان حتى عام ١٩٩٧- وبتكلفة أقل بكثير على الدولة (Hoek-Smit 2003).

بدأ "برنامج دعم قروض الإسكان" في عام ٢٠٠٠. وكان طموحه متابعة بعض أهداف بنك الإسكان المُمثلة في إمكانية الوصول إلى الرهن العقاري للأردنيين ذوي الدخل المنخفض، ولكن الآن من خلال سوق مالي مُخصص بالكامل. ودعم البرنامج أسعار الفائدة على القروض من البنوك التجارية، وخدم ٦,٠٠٠ أردني في السنوات ما بين ٢٠٠٠ و ٢٠١٢ (Jordan Mission 2012). مرة أخرى، مارست الحكومة الأردنية إعادة التنظيم بدلاً من التحرير الكامل.

حتى مع هذا الدعم، إنشؤ نظام السياسات الجديد هذا بسبب عدم إمكانية الوصول إليه، إذ غالباً ما تكون رهون العقارية غير متاحة لأولئك الموجودين خارج الإقتصاد المنظم (إطلع على القسم ٨,١).

هناك سياسات بديلة تُمارَس في العالم العربي. يقدم برنامج مالي في المغرب يسمى FOGARIM قروض الإسكان لأفراد يقعون ضمن نطاق معين من الدخل المنخفض. وبالرغم من أن سعر الفائدة للبرنامج مرتفع نسبياً، إلا أنه سمح لثلث سكان المغرب العاملين في السوق غير المنظمة الوصول إلى قطاع الإسكان (Tagma 2016). لقد كان هذا البرنامج "أكثر فعالية من برنامج الدعم، إذ وصل إلى عدد أكبر من السكان، بما في ذلك الأشخاص الذين لديهم دخل غير رسمي أو غير مُنظم، وسكان الأحياء العشوائية، وبتكلفة أقل للحكومة نسبة لكل مواطن إستفاد" (Tagma 2016). وقد نوقش هذا البرنامج في الأردن بصفته وسيلة لتقاسم على نطاق واسع الإمكانيات التي جلبتها إلى البلاد الطفرة في الإقراض العقاري. وكان تنفيذ مثل هذا البرنامج هو الأول من بين عدة توصيات قدمتها دراسة سياسات للمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري (HUDC 2011).

للاطلاع على مناقشة متعمقة لآثار هذه السياسات على سوق الرهن العقاري، إطلع على القسم ٧.٢. ويمكن إعطاء ملخص لهذا القسم كما يلي: نجد أن جودة التمويل العقاري اليوم تقارب جودتها في أواخر عقد الثمانينات من القرن الماضي. كانت أسعار الفائدة حينئذ أقل ببضع نقاط مئوية مما كانت عليه اليوم، وكانت فترات السداد حوالي نصف المدة. أصبحت الرهون العقارية متاحة اليوم بشكل أكبر بكثير مقارنة بالثلاثين سنة التي مضت، ونجد اليوم أنه يُطلب من معظم الأردنيين إستخدام التمويل الرسمي لشراء منزل، وأنه لديهم أيضاً قدرة أفضل على تلبية هذا الطلب. ومع أنه ما يزال غير واضح فيما إذا كانت إعادة تنظيم السياسات هذه قد سهّلت الحصول على المسكن للأردنيين، إلا أنه من المؤكد أنها دعمت دور التمويل الرسمي للإسكان في المجتمع الأردني.

على صعيد الإقتصاد الوطني، إستمرت عملية إعادة التنظيم مع تولّي الملك عبد الله الثاني الحكم في عام ١٩٩٩ ودخول الأردن لاحقاً في منظمة التجارة العالمية، مما مهد الطريق لإتفاقيات التجارة الحرة مع الولايات المتحدة والإتحاد الأوروبي (Khawaja 2015; Parker 2009). فيما يتعلق بسياسات الإسكان، فإن جميع التغييرات الرئيسية كانت قد حدثت بعد أن أصبح الرهن العقاري يُدار على أسس تجارية في عام ١٩٩٧، حين "تم تحرير سوق رأس المال بالكامل" (Harrigan 2006).

٣.٣: النظام اليوم: ١٩٩٧ - ٢٠١٨

شهد الأردن منذ عام ١٩٩٧ تغييرات طفيفة فقط في سياسة الإسكان. وقد مثلت هذه التحولات التزاماً مستمراً بالنظام المُعاد تنظيمه. ولا نرى خلال هذه الفترة أي نقص في النشاط، بل نشاط يعكس سياسات مُعاد تنظيمها.

يتداخل القطاع العام والخاص بطرق أصبحت متجذرة بعمق. وقد تم ذلك من خلال أربع وسائل: أولاً، عن طريق إجراء تغييرات قانونية بخصوص السياسات؛ ثانياً، عن طريق نمو ونجاح شركات التطوير الخاصة؛ ثالثاً، عن طريق زيادة الإعتماد على المنظمات الدولية، ولا سيما المنظمات غير الحكومية؛ ورابعاً، بسبب فشل مبادرة "عام الإسكان" لعام ٢٠٠٨.

تجذّر السياسات

كان أهم تغيير في السياسات - بالرغم من كونه طفيفاً مقارنة بتغييرات عقد التسعينات من القرن الماضي - هو تحرير الإيجارات من خلال قانون المالكين والمستأجرين رقم ١٤ لعام ٢٠١٣. لقد بنى القانون على قانون عام ١٩٩٤ وتضمن إبتعاداً آخر عن حماية المستأجرين القوية التي وُضعت في عام ١٩٥٣. حُزرت عقود الإيجار الموقعة منذ عام ٢٠٠٠

بالكامل بموجب القانون الجديد. بالنسبة لعقود الإيجار الموقعة قبل عام ٢٠٠٠، أصبح من الممكن للمالكين أن يرفعوا الإيجارات وفقاً لمعدلات تحددها الحكومة مرة كل خمس سنوات (عمون نيوز ٢٠١٣).

تم تلقي تغيير علاقة المالك بالمستأجر بدرجة من التناقض، فقد جادل منتقدو القانون الجديد بأن عمليات الإخلاء غير العادلة قد تصبح شائعة. يمكن أن يكون عاصف بيّات (Bayat 2012)، الذي كتب قبل عام من تنفيذ القانون، قد جمعه مع ما وصفه بالإتجاه "النيوليبرالي" عبر الشرق الأوسط من "إلغاء تحديد الإيجارات [الذي] جلب أعداداً كبيرة من الأسر الضعيفة (على وجه الخصوص الحديثة الولادة والشابة) تحت قيادة أسواق الأراضي". بنفس الوقت، رحب المالكون والمطوّرون الأردنيون بهذه التنظيمات الجديدة. وجادل بعض المعلقين أن هذا التحرير في السياسات سيؤثر في الواقع المزيد من القدرة على تحمل التكاليف في سوق الإيجار إذ أنه سيدخل المزيد من الوحدات القابلة للتأجير إلى السوق من خلال جعل التطوير الجديد أكثر ربحية وأنه يمكن الاعتماد عليه بشكل أفضل على المدى الطويل، وأيضاً من خلال تشجيع مالك وحدة شاغرة (المغتربين، على سبيل المثال) على تأجيرها مؤقتاً. من الصعب التمييز بين الآثار المختلفة التي خلفتها هذه السياسات الجديدة على قيم الإيجار بسبب الظواهر الاقتصادية الأخرى المترامنة، لكننا نلاحظ أن أسعار الإيجار ارتفعت بشكل عام خلال الفترة التي تلت إصدار القانون (إطلع على القسم ٤,٣).

سيطرة القطاع الخاص المنظم

يشير نمو شركات الإسكان الخاصة منذ مطلع الألفية إلى عمق إعادة التنظيم. ولعل أفضل ما يُظهر هذا العمق هو حقيقة أن شركات القطاع الخاص التي كانت مسؤولة عن ٢٪ فقط من المساكن الجديدة في عام ١٩٨٥، أصبحت مسؤولة عن أكثر من نصف المساكن الجديدة اليوم. إن هذا النمو تجاوز توقعات الإستراتيجية الوطنية للإسكان بكثير.

لقد أصبح هؤلاء المطورين من القطاع الخاص مسؤولين عن مشاريع ذات نطاق واسع تتراوح من التعاون مع المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري في مشاريع المواقع والخدمات في المشاريع لذوي الدخل المحدود إلى أحياء الطبقة المتوسطة ذات المباني السكنية، إلى ناظحات السحاب اللامعة والمجمعات السكنية المغلقة للأثرياء.

يبين عدد من المشاريع الحضرية الراقية الكبيرة مدى إنتشار النظام الجديد. إن موضوع هذه المشاريع هو ما تشير إليه أبو حمدي (Abu-Hamdi 2016) بأنه "انعكاس لممارسة التخطيط المبني على حق الإمتلاك الحكومي". تستولي الحكومة - غالباً ممثلة بأمانة عمان الكبرى - على الأراضي، إما من الملكية العامة أو من مالكي الأراضي الخاصين، وبدلاً من استخدامها مباشرة، تُوفّر للمستثمرين من القطاع الخاص. تُبَرّر الهيئات الحكومية مثل هذه العمليات بالإدعاء بأن مثل هذه الإستثمارات ستفيد المدينة ككل (إطلع على القسم ٨,٣). إن أبرز هذه المشاريع أبراج بوابة الأردن ومشروع العبدلي. تبين هذه المشاريع أن الدولة لم تتخلى عن السلطة أو توقفت عن التصرف المباشر. إن الإستيلاء على الأراضي عملية مباشرة. ولكن بدلاً من ذلك، تبين أن الدولة تعمل من خلال مؤسسات خاصة معينة وليس مع غيرها. إن الحكومة الرسمية ليست سوى واحدة من عدة عناصر في التجمع الذي يكون الحكم.

إن مشروع العبدلي، على وجه الخصوص، كان مثيراً للجدل من مجموعة من جهات النظر. حصلت شركة التطوير التابعة للمشروع على مجموعة متنوعة من الإعفاءات الضريبية والحوافز، بالإضافة إلى شراء الأرض بأسعار أقل من سعر السوق، وهي مزايا لم يدعمها الأردنيون في إستطلاع رأي (Mango 2015). ويتهم بعض المعلقين المشروع بتحفيز عمليات التحسين التي ينتج عنها تهجير السكان الأصليين من ذوي الدخل المحدود: بالرغم من أن بناء مشروع العبدلي أدى إلى زيادة أسعار وإيجارات العقارات المجاورة، إلا أنه قد لا يزيد بالفعل من أرباح الشركات القديمة التي تعمل فيها إذ أن هذه الشركات تلبي إحتياجات التجمعات الديموغرافية التقليدية في الحي (Hanshaw and Ryan 2018). قدم حوراني (2014 Hourani) مشروع العبدلي على أنه نتيجة لشبكة معقدة من العوامل الوطنية والدولية، مع التركيز بشكل خاص على المصالح اللبنانية والخليجية التي تُهيمن على تمويل المشروع. بالنسبة له، إن المشروع رمز للنتائج غير الليبرالية في كثير من الأحيان لإعادة التنظيم الذي حدث في عقد التسعينات من القرن الماضي: "إذا كان أي شيء، فإن مركز النقل قد تحول إلى الأعلى، من الدولة الوطنية إلى النطاق الإقليمي ومع قيام شبكات أكثر قوة من الرأسماليين الذين يعملون في داخل وإلى جانب مجموعة متنوعة من الدول الإقليمية ومع وجود المزيد من البترودولارات تحت تصرفها، على إعادة تهيئة إنتاج الفضاء في عمان" (Hourani 2014).

الإعتماد على المنظمات غير الحكومية

وبتوسيع منطوق التحرير الاقتصادي والمالي، تحركت الدولة الأردنية نحو الإعتماد على القطاع الخاص وقطاع المنظمات غير الحكومية للقيام بنوع من أعمال التطوير الحضري التي كانت المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري تقوم بها قبل عام ٢٠٠٨ (من خلال مشاريع التطوير الحضري والمجتمعية). وقد شجعت الحكومة المنظمات غير الحكومية وبرامج "المسؤولية الإجتماعية للشركات" على التدخل في الحالات التي لم تعد الدولة تقوم بذلك. على سبيل المثال، قامت شركة

أرامكس بتأسيس منظمة رواد غير الحكومية التي تشدد مديرتها على الإلتزام بتجاوز السلطات البلدية في السعي لتحقيق التنمية المجتمعية، متحوّلة بذلك إلى "رعاية الشركات للمشاريع المجتمعية" (Parker 2009). في الواقع، بالنسبة لبيات (Bayat 2012)، "يتوسط قطاع المنظمات غير الحكومية في جوهره عملية إنتقال مُنظمة إلى التسويق وسيطرة فكرة تحويل كل شيء إلى سلعة"، مما يُمكن الدولة من التّصلّ مما يراه على أنه مسؤوليتها، مع المساهمة في تجذير "الإنقسامات العرقية أو الدينية" أو "الخصخصة من الباب الخلفي". ومع ذلك، تعمل هذه المنظمات غير الحكومية على تحسين الحياة اليومية للعديد من الأردنيين. وقد تم الإشادة بمؤسسة رواد والمنظمات المماثلة من قبل المجتمعات المستفيدة لتقديمها المنح الدراسية وتعزيز خدمة المجتمع (Joucka 2015).

دخلت المنظمات غير الحكومية الدولية قطاع الإسكان الأردني كجزء من الإستجابات الأخيرة لمجموعات مختلفة - لا سيما مجلس اللاجئين النرويجي وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موتل الأمم المتحدة) - لأزمة اللاجئين السوريين. تتضمن هذه المنظمات غير الحكومية إلى هذا التّجمّع، وبالفعل فإن روابطها مع المنظمات المحلية والدولية، وكذلك مع العامة والخاصة، مُتنوعة (إطلع على القسم ٣، ١٠).

عام الإسكان

إن القول بأن حقبة البرامج الإجتماعية التي إنتهت عام ١٩٩١ لا يعني أن توفير السكن المباشر إنتهى بالكامل. هناك ثلاثة برامج جديدة بالملاحظة برعاية الدولة عالجت إحتياجات الإسكان الإجتماعي على مدى العشرين عاماً الماضية، ولكن لم ينجح أي منها بأي طريقة ذات مغزى. إن برامج وزارة التنمية الإجتماعية، وإن كانت ذات نية وواقعية في التطبيق، باهتة مقارنة بحجم القضية. كما أن مشاريع المواقع والخدمات التي تشرف عليها المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري محدودة بالتمويل المخصص لها ومحدودة أيضاً من خلال تبني نهج متوافق تماماً مع الخطاب السياسي الذي تلى عمليات إعادة التنظيم. كما أن مبادرة الإسكان الوطنية، الأكثر جرأة بين الثلاثة، كانت الأكثر فشلاً. إنها تُثبت أن بناء المساكن الإجتماعية على غرار عقد الثمانينات من القرن الماضي ليس فقط غير موافٍ سياسياً، ولكنه أصبح غير عملي في ظل النظام المُعاد تنظيمه.

بدأت وزارة التنمية الإجتماعية في عام ٢٠٠٢ في توفير كمية صغيرة جداً من الدعم السكني للفقراء والمسنين وغيرهم ممن هم في أمس الحاجة (Arifat 2018). تُوفّر الوزارة تحويلات نقدية مباشرة للأسر ذات الدخل المنخفض لإستئجار منازلهم وشرائها وتجديدها، وعادة تُوفّر المال للمواطنين للبناء على أراضٍ يمتلكونها. وتموّل الوزارة أيضاً بناء عدد صغير من الوحدات المدعومة للأفراد والأسر المحتاجة. ومع ذلك، ففي السنة عشر عاماً منذ إطلاق هذا البرنامج لدعم الإسكان، ساعد البرنامج ١,٧٠٠ عائلة فقط (Jordan Times 2018a)، مما يُمثّل جزءاً صغيراً جداً من أولئك الذين يحتاجون إلى دعم إسكاني. تستقبل الوزارة أكثر من ألف طلب سنوياً، جميعها من عائلات دخلها أقل من ٢٠٠ دينار في الشهر، ولكنها غير قادرة إلا على تلبية حوالي مئة منها فقط (Arifat 2018). ولا تتوقع الوزارة أن تتغير برامجها بشكل كبير في السنوات القادمة (Arifat 2018, Sharida 2018).

نجد منذ عقد التسعينات من القرن الماضي أن دور المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، وهي المؤسسة التي ورثت دائرة التطوير الحضري ومؤسسة الإسكان السابقتين، محدود للغاية. إن المنظمة التي كانت مسؤولة في السابق عن مشروع أبو نصير ومشروع تطوير شرق الوحدات ليس لديها الآن أي دور نشط في البناء. وبدلاً من ذلك، يقتصر دورها على مشاريع المواقع والخدمات (التي ناقشناها في القسم ٣، ٢) التي تتوافق مع الخطاب النيوليبرالي الذي إتبع فترة إعادة التنظيم، والذي يُحدد دور القطاع العام بالميسر والمرشد للقطاع الخاص. علاوة على ذلك، فإن المؤسسة تُنفذ المئات فقط من هذه المواقع سنوياً (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٦). وكما هو الحال مع وزارة التنمية الإجتماعية، فإن المؤسسة ليست سوى لاعب صغير في دراما الإسكان الأردني.

إن التمويل قضية رئيسية لهذه المؤسسات: تُخصّص قائمة المشاريع الرأسمالية لدائرة الموازنة العامة للأعوام ٢٠١٧ - ٢٠١٩ مبلغ ٤٥٠,٠٠٠ دينار سنوياً "للإسكان للأسر الفقيرة". وتمنح الوثيقة نفسها ٣٥٠,٠٠٠ دينار أردني سنوياً إلى "أثاث مبنى رئاسة الوزراء ومبنى الضيافة وأعمال أخرى" (GBD 2017)!

نجد أنه بدافع إرتفاع أسعار المساكن (إطلع على القسم ٣، ٤)، ركّز الملك عبد الله الثاني في عام ٢٠٠٨ على هذه القضية. فقد أسّس مبادرة يُشار إليها باسم المبادرة الوطنية للإسكان وسنة الإسكان ومبادرة "بيت كريم لعيش كريم". تهدف هذه المبادرة، التي نُظمت من خلال المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، إلى توفير ١٠٠,٠٠٠ مسكن بأسعار معقولة على مدى خمس سنوات. وكان هذا المشروع هو الأول منذ عام ١٩٩٢ الذي شاركت فيه المؤسسة في بناء المساكن بشكل مباشر. ومع ذلك، واجه المشروع تحديات تمويلية، وكان تنفيذها غارقاً في إتهامات بالفساد (Obeidat 2013). وعلى وجه التحديد، تذكر عبابسة (Ababsa 2012) أن "وزير الأشغال العامة سمح لإحدى شركاته الخاصة بالتحكم بعملية البناء"،

مما أدى إلى مضاعفة أسعار البيع. وكما هو الحال مع مشروع العبدلي، لم تكن مبادرة الإسكان الوطنية عامة بحتة ولا خاصة بحتة، بل تم تشكيلها من خلال التفاعل المُعَدَّد لعدد من الأطراف. ونرى هنا المزيد من الأدلة على أن الإسكان في الأردن لم يتم تحريره بشكل كامل، و " لا يوحى بعملية تحرير عقلانية السوق من السياسة والثقافة، ولكن مرة أخرى، إعادة تنظيم شروط إدماجهم" (Hourani 2014).

تم التخلي عن المبادرة الملكية بعد إكمال بناء ٨,٥٠٤ وحدة بتكلفة ٤٠٠ مليون دينار (أي بتكلفة ٤٧,٠٠٠ دينار لكل وحدة تم تسليمها) (مرايا نيوز ٢٠١٦). وما تزال هذه الوحدات تُباع (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٦). بالإضافة إلى ذلك، تم بناء الكثير منها على مسافة كبيرة من المراكز الحضرية، بعيداً عن فرص العمل (Jalouqa 2015؛ مرايا نيوز ٢٠١٦). على سبيل المثال، تم بناء ما مجموعه ٣,٩٠٠ وحدة في أربع مواقع، وهي ديار وأبو علندا ومُستندة والأميرة إيمان ٥، في ضواحي عمّان. تم بيع أقل من نصف هذه الوحدات بحلول عام ٢٠١٣، ولكن يجب الإشارة إلى أن ٦١٪ من ساكني هذه الوحدات وصفوا أنفسهم بـ "الراضين" عن المشروع (Ishaqat 2015).

يمكن مقارنة المبادرة الوطنية لعام ٢٠٠٨ إحصائياً بمشروع أبو نصير السكني لعام ١٩٨٧. وتُبين هذه المقارنة أن مشروع أبو نصير كان على الأقل ضعف الكفاءة من حيث القيمة الشرائية للدينار في عام ٢٠٠٨ بالنسبة لكل دينار أنفقته الحكومة على كل وحدة مبنية (الحسابات الأصلية).

٢٠٠٨: مبادرة الإسكان	١٩٨٧: أبو نصير	
٣٠.٨	٩,٤	الناتج المحلي الإجمالي (مليار دينار)
٦	٣	السكان (بالملايين، تقريباً)
٨٥٠٤	٦١١٦	الوحدات المبنية
٥.٤	٦,٧	متوسط حجم الأسرة (تقريباً)
٤٦٠٠٠	٤١٠٠٠	عدد السكان (تقريباً)
٤٠٠	٧٤	التكلفة (مليون دينار)
٤٠٠	٢٢٩	التكلفة (مليون دينار، أسعار ٢٠٠٨) ^٢
٠,٠٧٧٪	٠,١٤٪	نسبة السكان المخدومين
٤٧,٠٠٠	١٢,١٠٠	التكلفة / الوحدة (دينار، في ذلك الوقت)
٤٧,٠٠٠	٣٧,٤٠٠	التكلفة / الوحدة (دينار أسعار ٢٠٠٨) ^٣
١,٣٠٪	٠,٧٩٪	الإنفاق كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي
٠,٠٥٩	٠,١٧	نسبة السكان المخدومين / الإنفاق كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي ^٤

كان فشل مبادرة الإسكان الوطنية، من قبيل الصدفة تقريباً، المسمار الأخير في نعش البرامج الاجتماعية للمؤسسة العامة لإسكان والتطوير الحضري، التي عانت طويلاً. ولدعم هذه المبادرة، تم إغلاق قسم المؤسسة المسؤول عن برامج التطوير الحضري (Ababsa 2012)؛ المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري (٢٠١٦).

تعكس ردود معظم المعلقين على إلغاء المبادرة الإعتقاد السائد بأن بناء المساكن يجب أن يكون من إختصاص القطاع الخاص. إن أصوات تتضمن كاتب صحيفة الرأي فهد الفانك والمعمار محمد جواد (مرايا نيوز ٢٠١٦) عزت فشل المبادرة إلى كونها تابعة للقطاع العام. وقد علّق الفانك قائلاً: "عندما يقوم موظفو الحكومة بدور رجال الأعمال والمستثمرين، فمن الطبيعي أن تكون النتائج كارثية" (الفانك ٢٠١٣).

^٢ التحويل محسوب باستخدام بيانات مؤشر أسعار المستهلك للبنك الدولي، والمتاحة عبر الإنترنت من خلال <https://data.worldbank.org/indicator/FP.CPI.TOTL?locations=JO>.

^٣ تختلف الأحجام الدقيقة للوحدات، والإحصاءات غير دقيقة، ولكن نظراً لأن متوسط أحجام الأسرة كان أصغر في عام ٢٠٠٨ مقارنة بعام ١٩٨٧، فقد نفترض أن شقق مبادرة الإسكان الوطنية أصغر مساحة من تلك الموجودة في أبو نصير.

^٤ هذه الإحصائية غير عادية، لكنها تسمح بإجراء مقارنات مستقلة عن السياق لمشاريع الإسكان الممولة من القطاع العام. إنه مقياس للكفاءة، وتمثل الأرقام الأعلى المشاريع التي تخدم المزيد من الناس مقابل إنفاق وطني (نسبي) أقل. على سبيل المثال، الرقم لمشروع Pruitt-Igoe سيئ السمعة في مدينة سانت لويس في الولايات المتحدة الأمريكية (١٩٥٤)، الذي كان لابد من تدميره في منتصف السبعينيات لأنه أصبح غير صالح للسكن، هو ٠,٠٨٢ (حسابات المؤلف). بالطبع، يتجاهل هذا الإجراء العديد من السمات الأخرى بخصوص جودة المشروع.

بالرغم من أن نجاح مشروع أبو نصير ومشاريع أخرى في عقد الثمانينات من القرن الماضي يُثبت أن نتائج المشاريع الاجتماعية ليست دائماً "كارثية"، ربما كان المعلقون على حق في أن الدولة أصبحت منذ عام ١٩٨٩ غير قادرة على تنفيذ مثل هذه المبادرات بنجاح. تُشير مبادرة الإسكان الوطنية إلى أن مشاريع الإسكان التي يديرها القطاع العام غير عملية في ظل النظام الحالي. ومع ذلك، فإن الحاجة إلى تحسين إمكانية الوصول إلى السكن اليوم لا تقل أهمية عما كانت حينما شرع الملك عبد الله الثاني في تنفيذ المبادرة الوطنية للإسكان، ويبدو أنه لا القطاع العام ولا القطاع الخاص الرسمي قادران اليوم على تلبية الطلب الوطني للسكن بأسعار معقولة.

وبدون إعادة تنظيم هامة أخرى للسياسات، يبدو أنه من غير المرجح أن يتحسن سوق الإسكان تحسناً كبيراً. ولا تتطلب إعادة تنظيم السياسات بالضرورة العودة إلى السياسات القائمة قبل عام ١٩٨٩. في الواقع، إن مثل هذا التراجع مستحيل الآن. وبدلاً من ذلك، قد يعني إعادة التنظيم تحقيق نوع آخر من التوازن بين القطاعين العام والخاص من خلال برامج مثل ضمانات قروض الإسكان أو زيادة كثافة العمران. ويمكن أن يعني ذلك أيضاً توازناً جديداً من شأنه تمكين مجموعات أخرى مثل المطورين غير الرسميين أو الصغار أو التعاونيات العمالية.

ولم يشهد الأردن سوى نظامين رئيسيين لسياسة الإسكان على مدى العقود العديدة الماضية؛ ولم يجرب بعد أي نهج آخر.

٤: سوق العقارات والإسكان

٤.١: إزدهار، تحطم، إنتعاش: ١٩٧٣ - ٢٠٠٣

إتبع بناء المساكن في الأردن، ولمدة ربع قرن بعد الإستقلال، نموذج المالك - الباني (إطلع على القسم ٤، ٥)، باستثناء مخيمات اللاجئين تحت إدارة الأونروا. لم تتخذ الدولة أي دور تقريباً في دعم التمويل، وكذلك كان دور القطاع المالي في سوق العقارات محدوداً للغاية. وكانت وتيرة النشاط بطيئة. تغيّر الوضع بشكل لا رجعة فيه في عام ١٩٧٣ مع حظر منظمة أوبك تصدير البترول للولايات المتحدة والإرتفاع الحاد في أسعار النفط الذي تلاه: إرتفع سعر النفط الخام أكثر من الضعف في عامين (McMahon 2017). وانتقلت ٢٨٪ من القوى العاملة المحلية في الأردن إلى منطقة الخليج للعمل في إقتصادياتها المزدهرة القائمة على النفط، وحوّلت مبالغ مالية كبيرة للوطن. وإزدهر الإقتصاد الوطني، وكان ما يصل إلى ربع الناتج القومي الإجمالي سببه هذه التحويلات، وكان ما يصل إلى ثلثه ناتج عن المساعدات العربية (Razzaz 1993). وبلغ مُعدل النمو ٧,٩٪ سنوياً من عام ١٩٧٢ إلى عام ١٩٨٢، وهي واحدة من أعلى معدلات النمو في العالم (Harrigan 2006). ولم تتدفّق الثروات إلى الأردن من التحويلات فحسب، بل أيضاً من "مستوى عالٍ للغاية من المساعدة العربية" (Harrigan 2006)، الذي مكّن الحكومة من البدء في تمويل برامج جديدة للتنمية الاجتماعية - بما في ذلك بعض البرامج المُخصّصة للإسكان (إطلع على القسم ١، ٣). ومع توسع الدولة، إنخفض معدل الفقر: "إنخفض عدد الفقراء الأردنيين من ٢٤٪ في عام ١٩٨٠ إلى أقل من ٣٪ في عام ١٩٨٧. كما تحسّن الوضع بخصوص عدم المساواة في الدخل [...]". (Harrigan 2006).

إرتبط ارتفاع أصغر - ولكن حاد - في قيمة العقارات بوصول نازحين من لبنان إلى عمّان بعد بداية الحرب الأهلية في ذلك البلد عام ١٩٧٥. واستقر عدد من الأفراد الأكثر ثراء من بين هؤلاء الوافدين الجدد في غرب عمّان، حيث سكنوا في مساكن باهظة الثمن.

كان لهذا الازدهار تأثيراً غير مسبق على سوق الإسكان. تم استثمار الكثير من الحوالات المرسلة إلى الأردن على الفور في الأراضي، وإرتفعت أسعارها بما يصل إلى عشر مرات في السنوات الخمسة عشر من ١٩٧٠ إلى ١٩٨٥. وأدى التفاوت المتزايد بين القدرات المالية للفئات ذات الدخل المنخفض وأسعار الأراضي والسكن إلى زيادة الفصل المكاني في المدينة" (Razzaz 1993): تم ترسيخ الشرخ بين شرق عمّان وغربها مع بناء منطقة عبدون (Wallace 1986). ولكن حتى هذا الإزدهار حدث بالكامل تقريباً في إطار مستقل عن وضع التمويل وأيضاً غير مؤسسي. كان معظم الأفراد يشترون الأراضي بمدخراتهم أو بقروض غير رسمية، لأن البنية التحتية المالية اللازمة لتوفير الرهن العقاري كانت ما تزال في مهدها. بالرغم من أن العديد من أولئك الذين إستثمروا في الأراضي تركوها فارغة بشكل غير منتج (Al-Asad 2007) أو إستفادوا من دعم البنية التحتية الحكومي للمضاربة بها (Hourani 2014)، كان هناك آخرون قاموا بالتشديد. ومن المؤكد أن بعض الأردنيين أستبعدوا من هذا الإزدهار: فالرهون العقارية التي كان بالإمكان الحصول عليها كانت صعبة المنال للعاملين في القطاع الخاص، ولم تستفد بعض الفئات، مثل غير الأردنيين، بشكل كبير. كانت أسعار

الأراضي، بالرغم من كونها مقدور عليها نسبياً، أعلى من متناول الكثيرين. ومع ذلك، حَقَّق الأردن معدلات عالية من ملكية المنازل وحافظ على هذه المعدلات.

لكن هذا الإزدهار لم يستمر طويلاً. بدأ السعر العالمي للنفط بالإنخفاض في عام ١٩٨٣ مما أدى إلى إنخفاض التحويلات والمساعدات. وواجه الأردن في أواخر عقد الثمانينات من القرن الماضي مستويات متزايدة من الدين العام مع تباطؤ المساعدات من دول الخليج، ولكن الحكومة أصرت على الحفاظ على الإنفاق العام السخي والسياسات الإقتصادية التوسعية التي كان قد سمح بها الناتج القومي الإجمالي العالي والمساعدات. ولكن الدين أصبح ساحقاً بحلول عام ١٩٨٨، وبدأ الأردن يطلب الدعم من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وقد أصرت هذه المؤسسات، كشرط مسبق للدعم، تحرير صرف العملة. ورضخت الحكومة لهذه المتطلبات في أكتوبر ١٩٨٨، وتخلت عن سعر الصرف الثابت بين الدينار والدولار الأمريكي، وسُحج بتعويم الدينار. وفقد الدينار ثلث قيمته على مدى الأشهر الأربعة التالية، وفقد نصف قيمته بالكامل خلال العام التالي. وارتفعت تكاليف المعيشة بأكثر من ٢٥٪، وارتفعت نسبة الفقر إلى ١٩,٨٪ من السكان، واندلعت أعمال الشغب في الكرك ومعان والطفيلة (Awad 2017). وكان هناك "إجماع بين المراقبين على أن تفاقم الأمراض الإقتصادية للبلاد كان إلى حد كبير نتيجة توصيات سياسة صندوق النقد المضللة" (Awad 2017).

ومع ذلك، واصل الأردن إتباع هذه التوصيات، وكان "طالباً نموذجياً" طوال عقد التسعينات في مدرسة التحرير الإقتصادي والمالي التابعة لصندوق النقد الدولي (إطلع على القسم ٣,٢). "عانى فقراء البلد أكثر من جراء تنفيذ السياسات النيوليبرالية الثقيلة التقشفية التي حددها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وتدابير التقشف التي أدت في المقام الأول إلى إضعاف آليات الحماية الاجتماعية" (Awad 2017). أدى ذلك إلى المزيد من التقسيم الطبقي للمجتمع، واستمرار التوجه الذي كان قد بدأ بالفعل في عقد السبعينات.

استغرقت عملية إعادة تنظيم الأنظمة السياسية والإقتصادية في البلاد والصلات بينهما جزءاً كبيراً من عقد التسعينات. وتضمنت عملية إعادة التنظيم هذه التحرير المالي وتراجع الحكومة عن تقديم الخدمات المباشرة وزيادة الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وكانت نتائج هذا التعديل على سياسات الإسكان (التي وردت في القسمين ٣,٢ و ٣,٣) كبيرة بالنسبة للسوق.

إتصف الإقتصاد الأردني من عام ١٩٩٢ إلى عام ١٩٩٥ بمعدل نمو مرتفع مدفوعاً إلى حد كبير بتدفق حوالي ٣٠٠ ألف مواطن أردني، معظمهم من أصل فلسطيني، من الكويت نتيجة حرب الخليج الأولى. وكان هذا التدفق أكثر أهمية من تغيير السياسات برعاية صندوق النقد الدولي (Awad 2017؛ Harrigan 2006)، إذ إستثمر السُكَّان بالبناء بكثافة (Harrigan 2006؛ Van Hear 1995). ومع إنتقال ٨٠٪ من "العائدين" إلى منطقة عمَّان - الزرقاء، "قفزت أسعار العقارات أكثر من ٢٠٠٪ في عام واحد بعد الحرب" (Razzaz 1993) - وهو معدل أسرع حتى من أكثر الزيادات المذهلة في عقد السبعينات. وقد يكون الأمر كذلك لأنه تم تسهيل هذا الإستثمار من خلال التنظيمات الجديدة الصديقة للتمويل التي مكَّنت الإستثمار من إتخاذ طابع المضاربة ولو إلى حد قليل، لكن الطفرة لم تكن في الأساس مضاربة، ولم تتبع بشكل أساسي من السياسات الجديدة.

وإنحسر الإنتعاش في عام ١٩٩٥، ودخل الإقتصاد في فترة ركود إستمرت حتى نهاية الألفية. ولم يكن لدى الدولة في نهاية العقد الكثير لتظهره خلال السنوات العشر من الإصلاح الخاضع لرقابة صندوق النقد الدولي: "كان نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في عام ١٩٩٩ أقل بنسبة ٢٥٪ تقريباً من عام ١٩٨٤، وأعلى بنسبة ٨٪ فقط مما كانت عليه في أزمة عام ١٩٩١". (Harrigan 2006).

خضع سوق الإسكان الأردني لعدة دورات إزدهار وإنهيار منذ عام ١٩٧٠ وحتى مطلع الألفية. لم تكن الطفرات في عقد السبعينات وأوائل الثمانينات مضاربة في طبيعتها، وكانت طفرة أوائل التسعينات مضاربة بشكل ضئيل فقط. لم تكن الأرض بمثابة سلعة خلال هذه الفترة، بل كانت تُعتبر إستثماراً طويلاً الأجل، ولم يتم تبادلها بشكل سريع. كان هذا النقص في الإستثمار المضاربي إلى حد كبير بسبب نقص التمويل لدعمه: لم تُقدِّم المؤسسات المالية الأردنية الخاصة برامج رهن عقاري، كما أن التمويل الدولي لم يعمل عادة في السوق الأردني. حينما بدأت السياسات الصديقة للتمويل التي وُضعت في عقد التسعينات في إظهار ثمارها في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، تغير شكل سوق العقارات الأردني بشكل كبير.

٤.٢ طفرة معاد تنظيمها: ٢٠٠٣ - ٢٠١١

في عام ٢٠٠٣، نزح عراقيون، بعضهم من الأغنياء، من وطنهم المغزو ووجدوا ملجأ في عمّان، مما تسبب بزيادة الطلب على السكن وحقق رأس المال ورغبة في الإستثمار في العقارات. شهد الأردن العديد من التدفقات المتشابهة في السابق، لكن هذا التدفق أحدث تأثيرات مختلفة بشكل أساسي بسبب وجود أسواق مالية حرة. كان تمويل الرهن العقاري يتزايد بسرعة في توفّره (إطلع على القسم ٧,٢). وإستخدمت الثروات الخاصة، سواء كانت عراقية أو أردنية، للإستدانة وللمتجارة بالعقارات بصفقتها سلعة. وكما يوضح حوراني (Hourani 2014):

لم يؤد عقد من التحرير إلى الإزدهار الموعود. وبدلاً من كسر إعتدال النظام على التدفقات الخارجية من الدعم، أدى التحرير إلى توسيع هذا الإعتدال [...] ومع ذلك، كوّنت الظروف موجة ضخمة أخرى من المضاربة العقارية، وهي موجة بدأت تصل ذروتها مع حرب الولايات المتحدة على العراق. مع غمر العراقيين الأثرياء للبلاد، توسّعت عمّان مرة أخرى غرباً، وإزدهرت العقارات.

أدت هذه الطفرة إلى قفزات في سوق العقارات في عمّان تصل إلى ٤٠٠٪ في بعض الحالات (Speetjens 2012). وإستمرّ سوق العقارات في التوسع حتى عام ٢٠٠٨. إن أثار هذا الإزدهار في ضوء الإرتفاع البطيء، إن وجد، في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي للفرد واضحة. لقد أصبحت القدرة على تحمل تكاليف الأراضي على الموظفين أكثر صعوبة، مما ساهم في إنخفاض حاد في بناء المساكن من قبل المالك - الباني في مطلع الألفية. ونجد أن الشركات الخاصة لتطوير المساكن، التي لم تشيّد في السابق أكثر من ٢٪ من إجمالي المباني السكنية الجديدة، شيّدت بحلول عام ٢٠٠١ ٢٠٪ منها، وتشيّد اليوم أكثر من ٥٠٪ (إطلع على القسم ٥,٤). وإنتشرت الشقق في عمّان ومدن أردنية أخرى. وإستفاد المطورون من تمويل الأراضي والبناء المتاح بشكل متزايد بعد عام ١٩٩٧، مع أنه لم يتمكّن العديد من المالكين - البناة الوصول إليه.

إنفجرت المضاربة العقارية في عمّان في منتصف العقد الأول من القرن الحالي، وبلغت ذروتها في عام ٢٠٠٨. يشير مدانات (Madanat 2010) إلى الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠٠٨ على أنها "فقاعة"، مضيفاً أن أسعار الأراضي إرتفعت بشكل كبير، خاصة في منطقة عمّان. رفعت المضاربة العقارية أسعار الأراضي في بعض الأماكن بما يصل إلى عشر مرات أو أكثر: في كثير من الأحيان، تم شراء وبيع نفس قطعة الأرض عدة مرات في فترة قصيرة [...] حقق الكثيرون أرباحاً كبيرة، ولكن لم تُحدّث زيادة في الثروة الوطنية أو الناتج القومي الإجمالي.

إن هذا البيع والشراء السريع هو الذي يميّز بشكل أساسي طفرة ٢٠٠٥ - ٢٠٠٨ عن تلك التي سبقتها.

كان السبب الرئيسي لهذه المضاربة هو الإنفجار في توفّر الرهن العقاري الذي سبق - ومن ثم تزامن مع - فترة أشد المضاربات (Speetjens 2012). بما أن الزيادة في توفّر الرهن العقاري يمكن أن يُربط مباشرة بإصلاح السياسات برعاية صندوق النقد الدولي خلال منتصف عقد التسعينات (إطلع على القسمين ٣,٢ و ٧,٣)، يمكننا أن ننظر لإزدهار المضاربة والكساد الذي تلاه على أنهما نتيجة مباشرة - بالرغم من تأخرها - لذلك الإصلاح السياسي.

يصف مدانات (Madanat 2010) العوامل الأخرى التي ساهمت في الإزدهار ذي الطبيعة المضاربية، بما في ذلك زيادة الخضوع للمشاركة في النظام المالي العالمي - الذي كان أيضاً نتيجة لإعادة تنظيم السياسات في منتصف عقد التسعينات - بالإضافة إلى تواطؤ المسؤولين الحكوميين.

أثرت الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨ على الأردن بشكل أقل ضراوة مما ضربت الولايات المتحدة أو دول الخليج، لكن نتائجها الثانوية مع ذلك كانت مؤثرة، وخاصة في قطاع العقارات، إذ أنهت فترة من المضاربة النشطة. إنخفضت قيم الأراضي بمتوسط ١٠ - ١٥٪ (GPG 2009) بالرغم من أن التأثيرات إختلفت جغرافياً: فقد إنخفضت الأسعار بنسبة تصل إلى ٦٠٪ في غرب عمّان، وتصل إلى ٨٠٪ في ضواحي المدينة (Speetjens 2012). وشعر المستأجرون أيضاً بالتأثيرات، إذ إنخفضت أسعار الإيجارات بمعدل ١٥٪ خلال الـ ١٢ شهراً التالية (GPG 2009). بالرغم من أن الأرقام التي تصل إلى ٨٠٪ قد تبدو هائلة، فقد تضاعفت قيمة العديد من هذه العقارات عدة مرات في السنوات السابقة، وبالتالي فقدت أقل مما إكتسبته. لم تمثل نهاية الطفرة العودة إلى ظروف ما قبل الطفرة؛ ولكن بدلاً من ذلك، كانت بمثابة تهدة للمضاربة العقارية. لم يُعد ما حدث إفلاساً، بل حالة ركود. تعافى السوق، ووصل حجم التداول في عام ٢٠١١ مرة أخرى إلى مستوى عام ٢٠٠٨، ولكنه فقد زخمه السابق.

من الصعب مناقشة سوق الإسكان الأردني بعد عام ٢٠١١ بالمعنى التاريخي. بما أننا نكتب في عام ٢٠١٨، فإننا نفتقر للمسافة الزمنية اللازمة لفهم الأمور بوضوح. ومع ذلك، سنحاول في القسمين التاليين فهم سوق الحاضر والماضي. سننظر أولاً، في قسم ٤,٣، إلى التغييرات الأخيرة في تكلفة السكن للمستهلك، ثم في قسم ٤,٤، إلى أنواع الطلب التي تحدد سوق الإسكان اليوم. كما أنه من الصعب مناقشة التاريخ الأردني الحديث دون الحديث عن أزمة اللاجئين السوريين، لذلك سننظر إلى هذا الموضوع بعمق أكبر في القسم ١٠,٢.

٤.٣: ارتفاع عدم القدرة على تحمل التكاليف: ٢٠١١ - ٢٠١٨

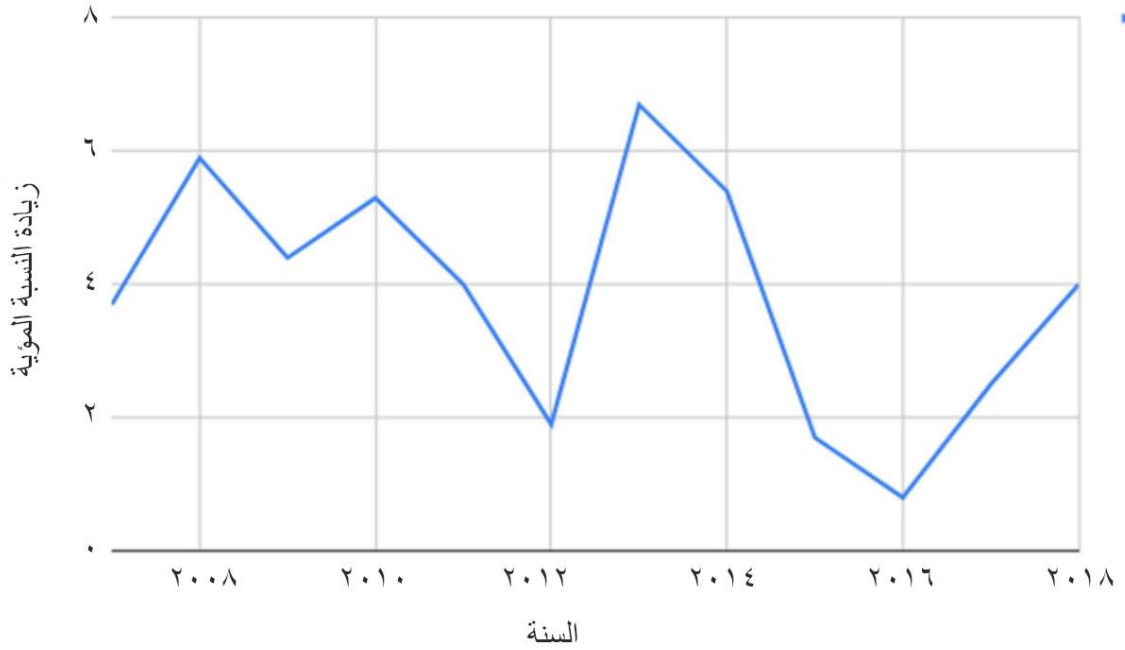
شهد سوق العقارات في الأردن ركوداً خلال العقد الماضي. ارتفعت أسعار المساكن في الأردن بشكل تدريجي - في بعض الأماكن إلى درجة لا يمكن تحملها لذوي الدخل المنخفض والمتوسط. ويظهر هذا بالإجماع من خلال ثلاثة قياسات إحصائية مختلفة. الأول هو ببساطة سعر الإيجار. والثاني، مؤشر أسعار المستهلك، يقيس تكلفة السكن للمستهلك. والثالث، نسبة الدخل الذي يتم إنفاقه على الإسكان، يُبين كيف يتحمل الأردنيون من مختلف فئات الدخل تكاليف السكن.

بالرغم من أن دائرة الإحصاءات لا تجمع معلومات عن قيم بيع المنازل، إلا أنها تجمع معلومات عن أسعار الإيجار التي تُعد أيضاً مؤشراً قوياً على القدرة على تحمل تكاليف الإسكان عامة، ويرجع ذلك جزئياً إلى أن الأشخاص ذوي الدخل المنخفض هم أكثر احتمالاً أن يكونوا مستأجرين. أصبح الإيجار أكثر شيوعاً بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٥، في حين ازدادت تكلفة إستئجار المساكن في الأردن. بلغت ٧٨٪ من الإيجارات في عام ٢٠٠٤ أقل من ١٠٠ دينار شهرياً. في عام ٢٠١٥، أنطبق ذلك فقط على ١٩٪ من الإيجارات، وبلغت تكلفة ٩٢٪ من الإيجارات في عام ٢٠٠٤ أقل من ١٥٠ ديناراً شهرياً؛ ولكن ذلك إنطبق على ٥٠٪ فقط من الإيجارات في عام ٢٠١٥ (DOS 2004; DOS 2015).

يمكن قياس التغييرات في أسعار المساكن من خلال مؤشر أسعار المستهلك للإسكان. إن المؤشر مقياس إحصائي لتضخم الأسعار يقيّم تكلفة السلعة أو الخدمة بالنسبة إلى تكلفتها التاريخية. تم توفير بيانات مؤشر أسعار المستهلك للإسكان في الأردن لأول مرة في عام (TE 2018)، وتظهر زيادة سنوية ثابتة منذ ذلك الوقت. تراوحت نسبة الزيادة من ١٪ إلى ٧٪، لكنها كانت إيجابية دائماً. كما كانت أسرع، وإن كانت هامشية فقط، من الزيادة الإجمالية في مؤشر أسعار المستهلك (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١١؛ TE 2018)

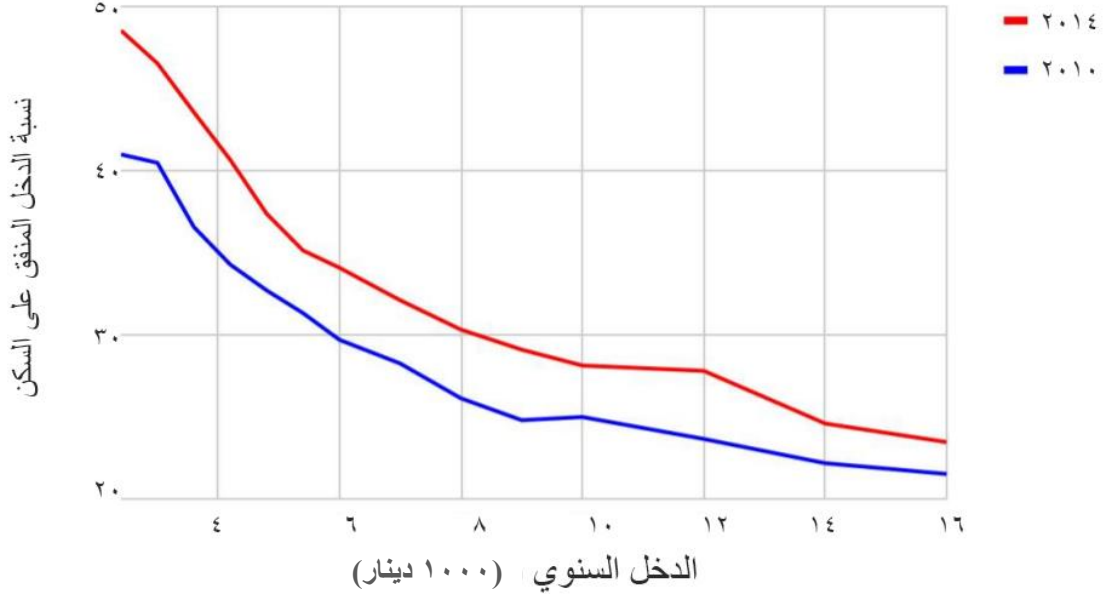
لا يُظهر هذا القياس تسارعاً في زيادة مؤشر أسعار المستهلك استجابةً لانتفاضات ٢٠١١ الإقليمية وهجرات اللاجئين اللاحقة إلى الأردن. وهذا يوفر حجة قوية للإستنتاج بأن أزمة اللاجئين السوريين لم يكن لها تأثير كبير على تكلفة السكن في الأردن.

معدل الزيادة السنوية في أسعار المساكن



مقياس آخر مهم للقدرة على تحمل تكاليف السكن هو النسبة المئوية من دخل الأسرة الذي يُنفق على السكن. غالباً ما تُعتبر ٢٥ - ٣٠٪ على أنها نسبة معقولة دولياً بالرغم من عدم وجود نسبة محددة مناسبة لجميع الحالات. تراوحت نسبة الدخل المُنفق على الإيجار بين الأردنيين في عام ٢٠١٠ من ٤٠٪ عند أدنى مستوى دخل (أي الذين يحصلون على أقل من ١,٨٠٠ دينار سنوياً) إلى ٢١٪ لمن هم في المرتبة الثانية (١٢ - ١٤ ألف دينار سنوياً). وارتفعت هذه النسبة للأردنيين من جميع مستويات الدخل بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٤ لتصل إلى ٤٨,٥٪ لأفقر الأردنيين و ٢٣,٥٪ للأثرياء (DOS 2015: إطلع على الشكل أدناه). أنفق الأردنيون من جميع فئات الدخل نسبة أعلى من دخلهم على السكن في عام ٢٠١٤ مقارنة بما كان عليه الوضع في عام ٢٠١٠، ولكن النسبة كانت أعلى لفئات الدخل الأدنى. وبالرغم من أن البلد بأكمله يعاني من نقص في المساكن، إلا أن الأكثر فقراً هم الأكثر معاناة.

زيادة إنفاق الأسرة على الإسكان حسب مستوى الدخل ، ٢٠١٠-٢٠١٤



٤.٤: أنواع الطلب: السوق في عام ٢٠١٨

يجب على المرء أن يفهم الطلب من أجل فهم سوق الإسكان. إن ذلك يتطلب التمييز بوضوح بين ثلاثة أنواع من الطلب. يشير النوع الأول، المسمى "الحاجة"، إلى "عدد الأسر التي لا تستطيع الوصول إلى سكن يستوفي مقاييس معيارية معينة" (Heath 2014). إنه مقياس لعدد الأشخاص الذين يفتقرون إلى السكن المناسب، بغض النظر عن قدرتهم على دفع أسعار السوق. والثاني، "طلب السوق للسكن"، يقيس بشكل فعال مستوى الرغبة في السكن من قبل أولئك الذين هم على استعداد وقادرون على دفع أسعار السوق من أجل العيش في السكن. ويتم قياس ذلك، بشكل غير مباشر، من خلال حجم التداول في السوق، أو القيمة الإجمالية للعقار التي تغيرت في سنة معينة. والأخير، "المضاربة العقارية"، هو الطلب من المستثمرين الذين يشترون العقارات للاستفادة من ارتفاع قيمتها بدلاً من أجل الإقامة فيها. يمكن تقدير قيمة المضاربة من خلال النظر في توجهات القيم العقارية.

نستنتج حين تحليل البيانات المتاحة أن الوضع الحالي لسوق الإسكان الأردني يتصف بالإحتياجات العالية والمتزايدة للغاية، وربما بالإنخفاض في النشاط وبمضاربة متوسطة إلى مرتفعة، ولكن مستقرة نسبياً.

الحاجة للإسكان

يُظهر الأردن مستويات عالية من الإحتياجات السكنية. كان هناك نقصاً مستمراً في إنتاج الوحدات السكنية، ولا سيما عند الطرف الأدنى من سوق الإسكان. ووفقاً للمؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، تم بناء ٢٨,٦٠٠ وحدة في المتوسط كل عام بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١١، ولكن الحاجة كانت أكثر من ٣٢,٠٠٠ وحدة (Delmendo 2017). وقد استمرت هذه الأرقام بالإزدياد: يتطلب الأردن ٤٥ ألف وحدة جديدة في السنة (منها ١٤,٠٠٠ للأسر ذات الدخل المنخفض) (Alnsour 2016)، لكن الإستثمار في البناء الجديد يوفر فقط بين ٣٦,٠٠٠ و ٤٠,٠٠٠ وحدة (خريسات ٢٠١٥). يعاني الأردن من نقص لا يقل عن ٥,٠٠٠ وحدة سكنية في السنة، وهذا العدد لا يأخذ اللاجئين السوريين في الإعتبار. وفي الحسابات التي تشمل اللاجئين، تذكر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR 2018) أن الحاجة إلى السكن وصلت ذروتها في عام ٢٠١٤، عند ٦٥,٠٠٠ وحدة سنوياً، ومنذ ذلك الحين إنخفضت إلى ٤٥,٠٠٠ وحدة سنوياً.

إن الأردن ليس البلد الوحيد في العالم الذي يعاني من نقص في المساكن؛ في الواقع، يمكن القول أنها في وضع أفضل من الولايات الأمريكية كما في كاليفورنيا التي كانت تشيّد سنوياً ٩٠,٠٠٠ وحدة أقل من حاجتها على مدار الثلاثين عاماً

الماضية (LAO 2015). ويبلغ عدد سكان ولاية كاليفورنيا أربعة أضعاف حجم سكان الأردن، لكن نقص المساكن يبلغ عشرة أضعاف النقص في الأردن.

وبما أن قضية القدرة على تحمل التكاليف ما تزال دون معالجة، فإن الفجوة السكنية آخذة في الإزدياد. فبينما يتزايد عدد سكان الأردن بسرعة، إلا أن بناء الوحدات سكنية جديدة لا يواكب هذا التزايد. وإذا لم يتغير هذا الوضع، ستزداد أيضاً الحاجة التي لا يتم توفيرها، وستتعرض أعداد متزايدة من أولئك الذين يعيشون في الأردن إلى ظروف مزدهمة وغير صحية.

طلب السوق للسكن

حتى مع زيادة قيم العقارات في العقدين الأولين من هذا القرن (إطلع على القسم ٤,٣)، تباطأ السوق. إن عدد الأردنيين الذين يشترون منازل يتناقص، وكذلك نسبة بناء المنازل الجديدة. وينعكس هذا الإتجاه في انخفاض التنقل السكني (إطلع على القسم ٩,٤) وارتفاع الإيجارات (إطلع على القسم ٨,١).

إنخفض إجمالي تجارة العقارات بنسبة ١٤٪ في عام ٢٠١٧ (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٨؛ Ghazal 2018a)، وإنخفض البناء بنسبة ٣٠٪ بين عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٧ (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٨). تشير مجموعة أكسفورد للأعمال إلى أن "الطلب" قد ركد أو إنخفض، حسب المكان (OBG 2018). ولا يقتصر الإتجاه الهبوطي للطلب السكني على السنوات القليلة الماضية: ففي عام ٢٠٠٤، تم تشييد ٥,٧ مسكن لكل ألف شخص؛ وبحلول عام ٢٠١٦، إنخفضت هذه النسبة إلى ٣,٤ (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٨). لسوء الحظ، لا تتوفر إحصاءات سنوية بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٦، وبالتالي لا يمكننا تحديد موعد حدوث الإنخفاض، مع أن تراجع ٢٠٠٨ قد يكون لعب دوراً.

مع إستمرار تزايد الحاجة إلى السكن ميسور التكلفة، كان العامل المُقَيّد هو العرض وليس الطلب. وتقلص العرض بسبب أسعار الأراضي وصعوبة البناء. وارتفعت أسعار الأراضي في الغالب في قفزة المضاربة العقارية خلال السنوات ٢٠٠٣ - ٢٠٠٨ مع التمويل التجاري المتاح حديثاً بعد إعادة تنظيم السياسات (إطلع على القسم ٣,٢)، لكنها إستمرت في الإرتفاع منذ ذلك الحين. وأصبح البناء أكثر صعوبة بسبب تكاليف المواد (إطلع على القسم ٥,١)، والسياسات والضرائب (إطلع على القسم ٥,٢)، وتنظيم المناطق (إطلع على القسم ٥,٣)، وزيادة الإنتشار لشركات القطاع الخاص على حساب المالك - الباني الأكثر كفاءة (إطلع على القسم ٥,٤).

كانت الفئة الوحيدة من الشقق التي لم تشهد إنخفاضاً كبيراً في المبيعات من عام ٢٠١٥ إلى عام ٢٠١٧ هي الشقق الأكبر حجماً، أي تلك التي تفوق مساحتها ١٥٠ متراً مربعاً. في المقابل، أظهرت الشقق الأصغر من ١٢٠ متر مربع أكبر إنخفاضاً في المبيعات (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٨). وهذا يدعم التفسير الأولي للفجوة المتزايدة بين الفقراء الذين لا يستطيعون تحمّل تكاليف شراء حتى شقة صغيرة، والأثرياء القادرين على الإستمرار في شراء وبيع المساكن الكبيرة، وبالتالي رفع قيمة العقارات.

المضاربة العقارية

إن الطلب المرتبط بالمضاربة قد إزداد. وأحد المؤشرات الرئيسية على ذلك كان سعر الأراضي التي إرتفعت بنسبة ٦٦٪ في السنوات العشرة الماضية (الرأي ٢٠١٧). وهذا واضح في الأبراج المتلائة التي ترتفع حول عمّان، والتي بُنيت من خلال الصناديق المحلية والدولية (Daher, 2007). إن درجة المضاربة قد إنخفضت في الوقت الحالي مقارنة بما كانت عليه خلال فترة ٢٠٠٥ - ٢٠٠٨، وكذلك فإن الأسعار ترتفع بوتيرة أبطأ من السابق. ويبدو أن المستثمرين لا يقومون حالياً بإستثمارات جديدة كبيرة في الأراضي، ولكنهم أيضاً لا ينسحبون من العقارات. إنهم في الغالب لا يشترون ولا يبيعون. وبدلاً من ذلك، فإنهم يتمسكون بعقارات يمكن تطويرها في المستقبل على أمل أن ترتفع قيمتها مرة أخرى. ونتيجة لذلك، فقد أصيب سوق التداول العقاري بالركود، ولكنه حافظ على قيم مرتفعة للعقارات دون تحفيز التطوير في السوق أو فتحه.

إن أحد العوامل الرئيسية التي أدت إلى الوضع الحالي هو زيادة التعامل مع العقارات بصفتها سلعة الذي أنتجه إعادة تنظيم السياسات في عقد التسعينات من القرن الماضي (إطلع على القسمين ٣,٢ و ٧,٢). ساعدت هذه السياسات الجديدة على تسهيل السيولة والتسهيلات الإئتمانية اللازمة للإستثمار على نطاق واسع في الأراضي بصفتها سلعة من خلال تمكين صعود المؤسسات المالية الأردنية الخاصة الكبيرة. لم يكن هذا الإستثمار المضاربي ممكناً من قبل بسبب نقص الأموال

لتغذيته. وقد تسارع هذا النوع من الإستثمار بسرعة خلال "الموجة الهائلة من التطوير العقاري للمضاربة" (Hourani 2014) التي سُميت أيضاً بـ "الفقاعة" (Madanat 2010) من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٠٨.

سياسة أخرى تشجع المضاربة هي عدم وجود ضريبة على "الأرض البيضاء" (إطلع على القسم ٢, ٥). بعكس معظم البلدان الأخرى، فإن الأراضي غير المطوّرة بالكاد تخضع للضريبة، وبالتالي يمكن للمضاربين الإحتفاظ بها إلى أجل غير مسمى بتكلفة قليلة جداً، مما يساهم في التعامل مع الأراضي بصفقتها سلعة ويحول دون إستخدامها للإسكان.

إن أبراج بوابة الأردن رمز بارز للركود. بدأ المشروع في عام ٢٠٠٤ بصفته شراكة بين القطاعين العام والخاص (إطلع على القسم ٣, ٣)، وكان قيد الإنشاء طوال فترة ازدهار المضاربة العقارية. توقفت عملية بناء الأبراج حوالي عام ٢٠١٠، وبقيت منذ ذلك الحين على حالها. إن قيمتها مرتفعة جداً لأي وظيفة غير مرتبطة بالترف، ولكنها لم تعد "ساخنة" بما يكفي لتطوّر (Abu-Hamdi 2016).

يشير البعض إلى أن مشتريات الأجانب من الأراضي، التي مكنتها إعادة تنظيم السياسات من خلال قانون تشجيع الإستثمار لعام ١٩٩٥، أدت إلى إرتفاع أسعار المساكن (Madanat 2010, Obeidat 2013). وعلى سبيل المثال، إستثمر العراقيون ٣١,٧ مليون دينار أردني في عام ٢٠١٦ في العقارات السكنية، وإستثمر السعوديون ٣٠,٥ مليون دينار أردني (Jordan Times 2017). ولكن هذه الأرقام باهتة بالمقارنة مع الحجم الكلي للقطاع إذ يُمثل الإستثمار الأجنبي حوالي ١٪ فقط من إجمالي قيمة العقارات المتبادلة في الأردن (DOS 2015). يقول أبو دية (S. M. Abu-Dayeh 2018) أن الإستثمار الأجنبي "ليس له تأثير كبير" على سوق الإسكان في الأردن. ونستنتج أن هذا الإستثمار يساهم فقط في عدم القدرة على تحمّل التكاليف حينما تكون ذات صفة مضاربة بشكل مفرط، علاوة على أنه ضئيل مقارنة بمساهمات المواطنين الأردنيين.

كيف يمكن أن يكون نشاط السوق السكني وتلبية الطلب السكني قد إنخفض حتى مع نمو الحاجة إلى المساكن والطلب الميني على المضاربة؟ ما هي أسباب هذه الإتجاهات؟ قد نبدأ في فهم سوق الإسكان الأردني الحالي من خلال ملاحظة أن الحاجة العالية للسكن لا تُترجم بالضرورة إلى إرتفاع الطلب على المساكن. إذا كان أرخص سكن متاح غالباً بما يكفي بحيث لا يستطيع الأكثر فقراً في المجتمع تحمله، فإن عدد الأشخاص في تلك الفئة لن يكون له تأثير يذكر على الطلب السكني. علاوة على ذلك، قد يؤدي إرتفاع الطلب المرتبط بالمضاربة إلى زيادة الأسعار عبر السوق من خلال رفع أسعار الأراضي والبناء.

٥: البناء

لا يوفر قطاع الإسكان القوي المأوى فحسب، بل يساهم أيضاً في دعم الإقتصاد ويوفر فرص العمل والتنمية الإقتصادية من خلال البناء. وتُحدّد قدرة قطاع البناء توقّر المساكن ليس فقط في الوقت الحاضر، ولكن أيضاً لعقود في المستقبل إذ سيبقى مخزون المساكن قيد الإستخدام حينئذ. على هذا النحو، فإن السياسات المرتبطة بالبناء مهمة للغاية لمستقبل الأمة على المدى الطويل. إن العوائق الحالية التي تواجه قطاع البناء الأردني هي سبب رئيسي لعدم القدرة على تحمل تكاليف السكن لذوي الدخل المنخفض.

يتميّز قطاع البناء في الأردن بإقراض مالي قوي وقوة عاملة متعلمة وإمدادات محلية من مواد البناء، خاصة الخرسانة والحجر، وسياسات حكومية معرّفة بوضوح تتعلق بالتخطيط وتنظيم الأراضي. ولكنها تعاني من الإفراط في التنظيم وإرتفاع تكاليف العمالة والمواد. من المتوقع أن ينمو القطاع بسرعة (OBG 2018)، وأن يمثل البناء السكني ثلاثة أرباع هذا النمو (El Hanandeh 2015).

ينقسم هذا القسم من التقرير إلى أربعة أجزاء. يناقش الجزء الأول الإقتصاد، ودور البناء في الإقتصاد الأردني، ودراسة التمويل والمواد والعمالة. ويتناول الجزء الثاني السياسات، والتفاعلات بين الحكومة وقطاع البناء، ورأينا أن قطاع البناء يعاني من الإفراط في التنظيم ونقص الدعم المالي الحكومي بخصوص الإسكان والبناء. أما الجزء الثالث، فإنه معني بتنظيم الأراضي، ويصف الأرض التي يتم البناء عليها. ويتطرق الجزء الأخير إلى البدائل: التاريخ والمستقبل، ويصف كيف تطوّر البناء في الأردن ويقترح إمكانيات المستقبل.

٥.١: الإقتصاد

نما دور قطاع البناء في الإقتصاد الوطني، وتطمح الحكومة إلى أن يصبح واحد من القطاعات الأساسية في الإقتصاد الأردني، وحتى الإقليمي، بالرغم من أنه يعاني من إرتفاع التكاليف (OGB 2018).

نما قطاع البناء الأردني بشكل ملحوظ مع مرور الوقت. ساهم في عام ٢٠٠٤ بحوالي ٢٨٠ مليون دينار في الإقتصاد الأردني. وبحلول عام ٢٠١٧، إرتفع هذا الرقم إلى حوالي ٥٣٠ مليون دينار (DOS 2017). بقيت حصة قطاع البناء في الناتج المحلي الإجمالي الأردني ثابتة نسبياً. إرتفعت هذه الحصة من ٤,٠٪ إلى ٤,٨٪ من ٢٠٠٤ إلى ٢٠١٠، وانخفضت إلى ٤,٤٪ في ٢٠١٥ (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٦). وفي الواقع، تختلف مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي على نطاق أوسع حسب الموسم بدلاً من العام، إذ تراوحت مؤخراً من ما يقرب ١٠٠ مليون دينار في الربع الأول (كانون الأول - آذار) من كل عام إلى ما يقرب ١٦٠ مليون دينار في الربع الثالث (تموز - أيلول) (DOS 2015).

إنخفض عدد التراخيص الممنوحة سنوياً للوحدات السكنية الجديدة في المملكة مؤخراً. بالرغم من إصدار تصاريح لـ ٣٥,٠٥٧ وحدة جديدة في عام ٢٠٠٤، تم إصدار ٢٣,٦٢٤ تصريحاً فقط في عام ٢٠١٧ (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٨)، مما يعني أنه يتم إنشاء عدد أقل من الوحدات الجديدة بشكل ملحوظ حتى مع إستمرار نمو سكان الأردن.

بشكل عام، نما قطاع البناء الأردني بالتناسق مع الإقتصاد الوطني. ولكن تمويل القروض لمشاريع البناء ازداد بسرعة أكبر بكثير من النمو الفعلي في مشاريع البناء نفسها. كما زاد هذا التمويل بشكل أسرع من الإئتمان العام عبر القطاعات. إرتفعت التسهيلات الإئتمانية المقدمة لقطاع البناء من ٩٥٣ مليون دينار أردني في ٢٠٠٤ إلى ٦,٥٨٨ مليون دينار أردني في ٢٠١٧ مقابل زيادة من ١٥٪ إلى ٢٦,٧٪ من إجمالي التسهيلات الإئتمانية المقدمة لجميع قطاعات الإقتصاد الأردني (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٨). ولكن هذه الزيادة في تقديم الإئتمان لا تتوزع بالتساوي بين شركات البناء والتطوير العقاري: إن صغار المطورين المحليين، الذين يميلون إلى أن يكونوا أكثر إستجابة لإحتياجات محيطهم، وبالتالي أكثر فعالية في تطوير قطع الأراضي الصغيرة بأسعار معقولة، يجدون صعوبة في الحصول على الإئتمان مقارنة بالشركات الكبيرة (AlHomoud 2009).

يتمتع الأردن بإمدادات محلية وفيرة من بعض الموارد الطبيعية المستخدمة في البناء، وخاصة الحجر، بما في ذلك الرخام والحصمة المستخدمة في الخرسانة. إن صناعات الأردن المحلية المحلية قادرة على تصنيع هذه المواد (OGB 2018). لقد إرتفعت أسعار المواد المستخدمة في بناء المساكن مؤخراً، مما أثر سلباً على القدرة على تحمل تكاليف السكن. وقد تسببت زيادة أسعار الأسمنت والحديد بنسبة ٧٠٪ في الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٥ في حدوث زيادات كبيرة في أسعار المساكن (OGB 2018). كما أدى إغلاق الحدود البرية مع العراق وسوريا إلى إرتفاع أسعار مواد البناء. علاوة على ذلك، رفعت الحكومة في شباط ٢٠١٧ ضرائب المبيعات على بعض منتجات الصلب المستخدمة في البناء إلى ١٦٪، مما أدى إلى زيادة في نفقات البناء (OGB 2018). كما أدت الزيادات في تكاليف الطاقة على مدى العقدَيْن الماضيين إلى رفع تكاليف البناء الإجمالية (2013 Obeidat). علاوة على ذلك، فإن سعر الأسمنت أعلى بنسبة ٤٠ - ٧٠٪ في الأردن مقارنة بالدول المجاورة (الرأي ٢٠١٤). يؤكد صلاح الدين أبو دية (S. M. Abu Dayeh 2018)، عضو مجلس إدارة جمعية المستثمرين في قطاع الإسكان الأردني، أن سبب ذلك هو التواطؤ بين مصانع الأسمنت الست في الأردن.

ربما بسبب التغيرات في الأسعار، فقد تغير استخدام المواد في بناء المساكن بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٥. لقد زاد استخدام الحجر والإسمنت المسلحة بشكل كبير، في حين إنخفضت نسبة المنازل المصنوعة من الطوب الأسمنتي من ٦٠٪ إلى ٤٠٪ (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٨).

كما إرتفعت أسعار العمالة، مما جعل تحقيق الربح في البناء أكثر صعوبة. تم رفع الحد الأدنى للأجر الشهري في شباط ٢٠١٧ من ١٩٠ دينار إلى ٢٢٠ دينار (OGB 2018). يستخدم أكثر من ١٠٪ من القطاع العمالة غير الرسمية، مما يعني أنه عملياً، غالباً ما تكون الأجور أقل من الحد الأدنى القانوني (OGB 2018).

إن البناء مجال يسيطر عليه الذكور بشكل كبير، إذ يستخدم القطاع نسبة ١:٤ من الرجال إلى النساء (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري). وبما أن النساء يختلفن بشكل كبير عن الرجال في إحتياجاتهم السكنية (Moser 1992)، فإن هذا الخلل يعني ضمناً أن البيئة المبنية يتم تشييدها بطريقة تُفضّل الرجال بينما توفر لهم نسبة كبيرة جداً من الرواتب.

٥.٢: السياسة

تُنظّم الحكومة قطاع الإسكان الأردني بإحكام. وقد أدى ذلك إلى انخفاض إنتشار العشوائيات وفقاً لمعايير المنطقة (DOS 2016؛ Sims 2013)، بالإضافة إلى ضمان السلامة الهيكلية وتوفير الجودة للمرافق. وقد وصلت هذه الأحكام أيضاً إلى مستوى مُرهق من منظور المطوّرين وشركات البناء (Delmendo 2017)، وينظر إليها المطورون والباحثون على نطاق واسع على أنها تقف في طريق البناء الجديد، خاصة بالنسبة للبيئات الصغار (Al-Homoud 2009). يخضع مشروع الإسكان الأردني لسبعة عشر إجراء رسمي مختلف للحصول على إذن كامل لإتمام البناء (Delmendo 2017). يمكن اعتبار العديد من الأحكام على أنه قد عفا عليها الزمن (الرأي ٢٠١٤).

بعكس العديد من البلدان الأخرى، يحصل مطورو المساكن لذوي الدخل المنخفض على فرض الضرائب أكثر من الدعم. ويبدو أن الحكومة الأردنية لا تُبدي أي إهتمام بتسهيل القدرة على تحمّل تكاليف البناء على نطاق واسع. في الواقع، صرّح مدير الدراسات وإدارة الجودة في جمعية المستثمرين في قطاع الإسكان الأردني بشكل لا لبس فيه "لا أرى أن الحكومة تولي أي أهمية لهذه القضية" (Basbous 2018).

إن الضرائب عقبة رئيسية أمام البناء. ونجد أن ٢٠ - ٣٠٪ من الأموال التي يُنفقها المطورون في أي مشروع لبناء مساكن جديدة تتكوّن من الضرائب والرسوم (Ghazal 2018c). وهذا يعني أن أي سكن جديد، سواء كان لذوي الدخل المرتفع أو المنخفض، هو حالياً أعلى بما قد يصل إلى ٣٠٪ مما سيكون عليه في الأسواق الأقل تنظيمياً. إن رسوم نقل الملكية مرتفعة بشكل خاص. وتبلغ نسبة الضرائب حالياً على نقل ملكية المساكن ٩٪، وهي الأعلى في المنطقة. وقد طالب المطورون بتخفيض هذه الضريبة، وهي خطوة يمكن أن تُسهّل ملكية المنازل الفردية، ولكنها يمكن أيضاً أن تزيد من التعامل مع العقار على أنه سلعة تُباع وتُشتري بسهولة (Jordan Times 2017a).

إن القيود على إرتفاعات المباني هي قضية تناقش على نطاق واسع. يقتصر إرتفاع المباني السكنية في معظم مناطق البلد بموجب أحكام الفرز الحالية على أربعة طوابق فوق أعلى شارع يحد قطعة أرض معينة. ويناقش صانعو السياسات أحكام جديدة من أجل تحفيز المزيد من التطوير السكني تسمح للمطورين بالبناء أعلى من ذلك، وبناء المزيد من الوحدات السكنية على نفس الأرض (مركز الرأي للدراسات ٢٠٠٧). ويشجع كمال عوامل، الرئيس السابق لجمعية المستثمرين في قطاع الإسكان الأردني، مثل هذا التغيير في السياسة، مشيراً إلى أنه يمكن أن يتسبب في انخفاض أسعار المساكن في غرب عمان بنسبة ١٠ - ١٥٪ على الأقل. ولكن، ومن دون تخطيط ملائم لوسائل النقل العام، فإن ذلك سيؤدي أيضاً إلى إزدحام غير مستدام بخصوص حركة السيارات (Obeidat 2013؛ Venture 2015).

إن العدد الكبير من قطع الأراضي الشاغرة وغير المطورة قد تسبب بتباطؤ التطور العمراني في عمان. فقد إستثمرت العديد من العائلات في الأرض خلال واحدة أو الأخرى من الطفرات الإقتصادية العديدة التي مرّ بها الأردن (إطلع على القسم ٤). ومنذ ذلك الحين، إحتفظت بهذه الأراضي الخالية بصفتها إستثمار. يستطيع العمانيون الإحتفاظ بالأراضي الفارغة بصفتها إستثمار بسبب عدم وجود ضريبة على الأراضي غير المطورة. إن مثل هذه الضرائب شائعة دولياً، وفي عام ٢٠١٥، أقرت المملكة العربية السعودية قانون يفرض ضريبة قيمتها ٢,٥٪ على الأراضي السكنية والتجارية الشاغرة الواقعة في المناطق المكتظة بالسكان (Morgan 2015). وكان القصد من القانون تحفيز بناء المساكن ومعالجة نقصها في البلاد. يفكر صانعو السياسات في الأردن حالياً بقانون مماثل. ومع ذلك، هناك مخاوف من أنه نظراً لأن الأرض الخالية في الأردن غالباً ما تكون مورثة ومملوكة من العديد من أفراد أسرة ممتدة، فقد يكون من الصعب تنفيذ القانون، بالرغم من أنه ضروري للغاية (Madanat 2010). وترى طراونة (Tarawneh 2015)، من منظور أكاديمي، إمكانات كبيرة لتطوير المواقع "البيئية" و / أو الشاغرة في عمان - وهو نوع من التطوير الذي لا يتطلب بالضرورة تمديداً للخدمات البلدية. وتقدّر تصنيفاً لهذه المواقع في عمان بحجة أن "وضع مجموعة من التعريفات للحقول البيئية في عمان هو أمر ضروري لإستخدامها والتعرف على إمكاناتها المختلفة".

إن حجم الوحدات السكنية موضوع مثير للجدل. غالباً ما تكون الوحدات الصغيرة في متناول العائلات ذات الدخل المنخفض والمتوسط مالياً، ولكن الوحدات الأكبر تتسبب بقبماً أكبر للعقارات، وتقلل من إحتمال إعتبارها على أنها تشبه العشوائيات.

وكانت الحكومة لعدة سنوات تدعم بناء وحدات صغيرة نسبياً. وحتى عام ٢٠١٧، تم إعفاء الشقق الأصغر من ١٥٠ متر مربع من رسوم التسجيل على أول ١٢٠ متر مربع من العقار. وقد دعمت هذه التعليمات قطاع الإسكان بشكل عام، بينما دعمت بشكل خاص بناء وحدات أصغر وأكثر وبأسعار معقولة. وكان الإعفاء إنتهى في شهر تشرين الثاني من عام ٢٠١٧. وقد دعا المطورون إلى إعادة تطبيقه وتوسيعه ليشمل وحدات أكبر (الرأى ٢٠١٦؛ Jordan Times 2017a).

إتخذت الحكومة في أيار ٢٠١٨ النهج المعاكس، إذ تم تطبيق تنظيمات تتطلب أن تكون مساحات جميع الوحدات السكنية الجديدة ١١٠ متراً مربعاً على الأقل في المناطق "ب" و "ج" و "د"، و ١٣٠ متراً مربعاً في المنطقة "أ" (Ghazal 2018b). إن هذه الأحجام الدنيا أكبر بكثير من الأحجام التي يطلبها معظم سكان الأردن، لا سيما ذوي الدخل المنخفض. وبحسب زهير العمري، رئيس جمعية المستثمرين في قطاع الإسكان الأردني، فإن "معظم الطلب يركّز على الشقق التي تبلغ مساحتها ٩٠ و ٨٠ متراً مربعاً" (Ghazal 2018a, b). ونلاحظ أن العديد من المحاولات لتوفير مساكن ذات التكلفة المحدودة في الأردن، سواء تاريخياً (الرجوب والمومني دون تاريخ) أو إستجابة للأزمة السورية (El Sioufi 2016)، ركّزت على وحدات سكنية صغيرة مساحتها ٦٥ متراً مربعاً. وفي الواقع، نجد في الإستراتيجية الوطنية للإسكان في أواخر عقد الثمانينات من القرن الماضي، أن الهدف كان بناء مساحات تتراوح بين ٥٠ و ٨٠ متر مربع (MoP 1987)، وكانت العائلات في ذلك الوقت أكبر مما هي عليه اليوم. وقد إحتجت جمعية المستثمرين في قطاع الإسكان الأردني على القانون بشدة (سرايا نيوز ٢٠١٨). وما يزال الصراع السياسي مستمراً وقت كتابة هذا التقرير، ومن الصعب التنبؤ بنتيجته، ولكن من الصعب جداً تصوّر كيف سيكون القطاع الخاص قادراً على توفير وحدات سكنية صغيرة بأسعار معقولة إذا بقيت هذه الأحكام في مكانها.

علاوة على ذلك، لا تدعم الحكومة قطاع بناء المساكن. وبإستثناء برامج محددة للغاية، مثل مشروع عام ٢٠٠٨ "سكن كريم لعيش كريم"، والأنشطة الصغيرة لوزارة التنمية الإجتماعية، وبرامج المواقع والخدمات المحدودة للغاية من المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١١، أنظر إلى القسم ٣،٣، لم يُعطى المطورين حوافز مباشرة لبناء مساكن منخفضة الدخل أو بأسعار معقولة. وقد تم إنتقاد هذا الفشل من العديد من أكاديميون (Al-Homoud 2009) ورئيس المجلس الإقتصادي والإجتماعي (Obeidat 2013). وهو يتعارض مع العديد من السياسات الدولية. على سبيل المثال، يُمنح المطورون في الولايات المتحدة دعماً على شكل تخفيضات ضريبية بمتوسط تسعة مليارات دولار سنوياً لبناء المساكن التي تلبي مستويات معينة بخصوص القدرة على تحمل التكاليف (2018 Keightley).

٥.٣ تنظيم الأراضي:

إن تنظيم الأراضي في عمّان بسيط. تنقسم المناطق السكنية إلى أربعة أنواع، من "أ" إلى "د". كذلك هناك منطقة "هـ"، ولكن فقط في مخيمات اللاجئين والمناطق المحيطة بها (Ababsa 2012). يُحدد هذه الأنواع الحد الأدنى المسموح به لمساحة قطعة الأرض، والنسبة المئوية القصوى من قطعة الأرض التي يمكن البناء عليها، والحد الأدنى من الإرتدادات المسموح بها بين أضلع محيط قطعة الأرض والبناء المقام عليها. في عمّان، هناك مناطق "أ" و "ب"، وهي الأكثر قابلية للمساكن الراقية، والموجودة إجمالاً في الأجزاء الغربية من المدينة؛ ونجد أن مناطق "ج" و "د" أكثر شيوعاً في الأجزاء الوسطى والشرقية من المدينة (Potter 2007).

منطقة	الحد الأدنى لحجم الرسم	أقصى تغطية للأرض	الحد الأدنى من الارتداد الأمامي
أ	٢م ٩٠٠	٣٩٪	٥م
ب	٢م ٧٥٠	٤٥٪	٤م
ج	٢م ٤٠٠	٥١٪	٣م
د	٢م ٢٠٠	٥٥٪	٢.٥م

(Potter 2007)

إن الحد الأدنى لحجم الأرض، والحد الأقصى لتغطية الأرض، والحد الأدنى من الإرتداد الأمامي كما يلي: ٩٠٠ متر مربع، ٣٩٪، ٥ متر لتقسيم "أ"؛ و ٧٥٠ متر مربع، ٤٥٪، ٤ متر لتقسيم "ب"؛ و ٤٠٠ متر مربع، ٥١٪، ٣ متر لتقسيم "ج"؛ و ٢٠٠ متر مربع، ٥٥٪، ٢.٥ متر لتقسيم "د" (Potter 2007). من الأسهل بناء مساكن بأسعار معقولة في المناطق المخصصة للمناطق "د"، ولكن يُفضّل المخططون في البلديات في جميع أنحاء البلاد تحديد مناطق "أ" و "ب" في مدنهم من أجل تقديم الخدمات بسهولة أكبر ولأن هذه المناطق تجذب المزيد من السكان الميسورين. على هذا النحو، فإن

ندرة الأراضي ذات التقسيم "د"، لا سيما في عمان الغربية، تشكل عقبة رئيسية أمام مطوري الإسكان ذات التكلفة المنخفضة (Asfour 2018؛ Al-Homoud 2009). يجادل البعض في أنه حتى قطع الأراضي المصنفة في منطقة "د" يمكن أن تكون "واسعة إلى حد أكبر من أن تكون في متناول الفئات ذات الدخل المنخفض" (Ababsa 2012). ويرى صلاح الدين أبو دية، عضو مجلس إدارة جمعية المستثمرين في قطاع الإسكان الأردني، أنه من خلال تحديد كمية ما هو معروض من الأراضي القابلة للبناء بشكل مصطنع، فقد ساهم نظام تقسيم المناطق في عمان في زيادة أسعار الأراضي، مما يجعل القدرة على تحمل التكاليف أكثر صعوبة (S. Abu Dayeh 2018). علاوة على ذلك، فإن الكثير من الأراضي المصنفة "د" تقع عند أطراف المدينة، مما يعني أنه حتى إذا تم بناء مساكن بأسعار معقولة فيها، فإن العائلات ذات الدخل المنخفض التي ستعيش هناك ستضطر إلى إنفاق جزء كبير من دخلها على النقل.

إن هذه المشاكل المتعلقة بتقسيم المناطق موجودة طوال تاريخ الدولة. ففي عام 1985، على سبيل المثال، كانت 90٪ من الأراضي السكنية في عمان مصنفة إما "أ" أو "ب"، مما أدى إلى تقييد تشييد المساكن بأسعار معقولة في مساحات محدودة من أراضي المدينة (Hourani 2014). وكان الهدف من إنشاء أمانة عمان الكبرى في عام 1987، ولو جزئياً، هو منع السلطات المحلية تقسيم الأراضي بشكل يركز على التصنيفات "أ" و"ب"، مما يساهم أيضاً في زيادة الأسعار بسبب المضاربة (N. Abu-Dayeh 2004).

٤.٥: البدائل: التاريخ والمستقبل

إن معظم البناء الجديد للوحدات السكنية التقليدية في عمان خلال العقد الماضي تكوّن من شقق (DOS 2004; DOS 2015). هذا لا يعني بالضرورة أن تشييد هذا النمط من البناء هو الوسيلة الأكثر فعالية لتوفير وحدات سكنية جديدة، ولكنه يشير إلى أنه عملياً أكثر إنتشاراً من غيره في ظل الأوضاع الحالية. وسيناقش هذا الفرع البدائل كما كانت تمارس تاريخياً وكيف يمكن التعامل معها مستقبلياً.

شهد بناء المساكن في الأردن تغييراً كبيراً في السنوات الثلاثين الماضية. يناقش (Sims 1990) بشكل مُتعمق للغاية دور صاحب البناء في بناء منازل الأردن. قام المالكين - البناة أنفسهم بتمويل ما بين 77٪ و 86٪ من جميع المساكن الجديدة المبنية في البلاد في عقد الثمانينات من القرن الماضي. وكانت هذه الظاهرة ثابتة نسبياً عبر المناطق وبين المدن والريف، لكنها كانت أكثر شيوعاً في المناطق المفروزة بصفتها سكن "د". عادةً ما كان المالكين - البناة من الطبقة الوسطى، يمولون أنفسهم بالرغم من أنهم ليسوا محترفين في ممارسات البناء. وعمل هؤلاء عن كثب مع البناة التقليديين (المُعلّمين) ذوي الموارد المالية والتدريب المؤسسي المحدود، لكنهم يتصفون بخبرات وشبكات إجتماعية جيدة.

إن ما بناه هؤلاء المالكين - البناة مع مُعلمي البناء صُنّف بشكل حصري تحت فئة دار (جمع: دور). بالرغم من الطابع "غير الرسمي" النسبي من الناحية الاقتصادية للبناء نفسه، فإن هذه الأبنية دائماً حاصلة على التصاريح اللازمة، ويتم تنفيذها، ويُوقعها مهندس معماري ونقابة المهندسين الأردنيين، وتتبع كودات البناء السارية. لذلك لا يمكن تسمية هذه المنازل على أنها عشوائية بأي شكل من الأشكال. علاوة على ذلك، كانت هذه الأبنية تبنى بكفاءة عالية للغاية: فقد وُجد أن "المالك - الباني قادر على البناء بتكلفة تقل 30٪ على الأقل مقارنة بالمطورين الخاصين"، وكان البناء الذي تنفذه الحكومة حتى أكثر تكلفة من أبنية المطورين الخاصين (Sims 1990). وإذا كان المالك - الباني هو الأهم بخصوص البناء السكني في عقد الثمانينات من القرن الماضي، فما هو دوره اليوم؟ بالرغم من أن الإحصاءات بخصوص هذا الموضوع أقل توفراً حالياً مما كانت عليه قبل ثلاثين عاماً، إلا أن دليلاً مهماً واحداً يدعم الإنتاج بأنهم يشكلون جزءاً أصغر بكثير من قطاع الإسكان في البلاد مقارنة بالسابق، وهو الإنخفاض في عدد الدور. إنخفض عدد الوحدات السكنية المصنفة على أنها دور ليس فقط نسبياً، ولكن بشكل مطلق بين عامي 1994 و 2015 (DOS 1994; DOS 2004; DOS 2015). وبما أن المالكين - البناة يشيدون دوراً بشكل حصري، فإن ذلك يشير إلى أن شركات البناء قد أخذت مكانهم (بينما إنسحب القطاع العام بالكامل تقريباً من بناء المساكن خلال نفس الفترة). علاوة على ذلك، إرتفع متوسط عدد الوحدات لكل تصريح سكن ممنوح من 2,7 إلى 4,1 على مدى السنوات الأربع عشرة الماضية (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري 2018)، مما يشير إلى زيادة في دور شركات البناء. وبالرغم من أن الإنتاج بأن دُور المالكين - البناة قد تناقص يعتمد على إفتراضات، بناءً على البيانات الكمية المتاحة لنا، إلا أن الخبراء يتفقون بخصوص هذا الإنتاج. تقول مي عصفور، مديرة سياسات الإسكان في المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، أن المالكين - البناة ما زالوا موجودين في الأردن، ولكن "بذور مُخفّض بكثير" (Asfour 2018). وبالمثل، يذكر صلاح الدين أبو دية أن المالكين - البناة يشيدون الآن أقل من نصف المساكن في المملكة، ولكن جميع أبنيتهم تقريباً تقع خارج عمان. بالمقابل، أرتفع عدد شركات تطوير الإسكان من العشرات في عقد التسعينات من القرن الماضي إلى أكثر من ثلاث آلاف شركة اليوم (S. Abu-Dayeh 2018).

يجادل عادل بسبوس (Basbous 2018) بأن الإنخفاض في المالكين - البناة يرجع في المقام الأول إلى إرتفاع أسعار الأراضي، وأيضاً إلى تحرير التمويل (إطلع على القسمين 6,2 و 10,2)، مما أدى إلى بيئة أكثر محاباة للشركات الكبيرة نسبياً.

يمكننا تلخيص الأرقام التي تنشرها المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٨)، وأبحاث سيمس (Sims 1990) والحمود (Al-Homoud 2009)، والإستراتيجية الوطنية لوزارة التخطيط (MoP 1987)، والمقابلات مع المسؤولين في المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري (S. Abu-Dayeh 2018, Basbous 2018)، وتقدير تقسيم مصادر المساكن الجديدة في الأردن كالآتي: (Halaseh 2018)

المصدر	١٩٨٥	٢٠٠١	٢٠١٨
المالك - الباني	٨٦٪	٨٠٪	
القطاع الخاص (المستثمرون، الشركات)	٢٪	٢٠٪	٥٠٪
القطاع العام (مؤسسة الإسكان، دائرة التطوير الحضري، وغيرها)	١٠٪	٢٪	٢٠٪
التعاونيات العمالية	٢٪	لا يوجد	لا يوجد

ما هي إذن آثار هذا الإنخفاض في المالكين - البناة؟ يأتي الإنفتاح المتزايد على إستخراج الثروة من قبل الدولة والطبقة الرأسمالية مع تزايد مأسسة عمليات التمويل والبناء. كانت الضرائب المفروضة على المالكين - البناة ضئيلة، وغالباً ما تجنبوا دفع الضرائب. إن الضرائب والرسوم اليوم ترفع سعر السكن بنسبة ٢٠ - ٣٠٪ (Ghazal 2018b). إقترح سيمس (Sims 1990) أنه "ربما كانت أفضل سياسة تجاه عملية توفير السكن من خلال المالك - الباني هي ببساطة تركها بمفردها". يقترح صلاح الدين أبو دية أن هذه السياسة أتبعتم لمدة تقل عن عشر سنوات قبل التحول لصالح الإستثمار المؤسسي (S. Abu-Dayeh 2018)، إطلع على القسم ١٠، ٢). إن أردنا أن نرى إنتعاشاً لفكرة المالك - الباني وكفاءته المالية في سياق فقاعة الإسكان الحالية، فيجب أن تُسهّل السياسات كيفية عمله بشكل صريح من خلال تسهيل التمويل على نطاق صغير وتخفيف العبء التنظيمي والضريبي على الإنشاءات الصغيرة.

تمثل الأرض جزءاً كبيراً جداً من تكاليف بناء المنازل الجديدة: ٣٥ - ٤٠٪ في الزرقاء وإربد، و ٦٠٪ في عمّان (Al-Homoud, 2009, Obeidat 2013)، وقد زاد هذا الجزء على مدار العشرين عاماً الماضي (OBG 2018)، علماً بأن الرقم كان ٤٠٪ في عمّان في عام ١٩٨٧ (MoP 1987). كما أن تخصيص أراض جديدة للتطوير السكني مكلف إذ أن توسيع خدمات البنية التحتية لتصل إلى قطع أراض جديدة يمكن أن يكون باهظ التكلفة (OBG 2018). على هذا النحو، من المجدي مالياً العمل على تشييد السكن الذي لا ينطوي على شراء الأراضي، وهو احتمال سنصفه أدناه.

من الممارسات السكنية التقليدية للأسر التي تعيش في المساكن المعروفة بإسم الدار أن تبني تدريجياً طوابق إضافية بحيث يتكوّن كل طابق من وحدة منفصلة، إما للإيجار كمصدر دخل أو لسكن أفراد من الأسرة الممتدة (Alnsour 2011). إن بناء هذه الوحدات الإضافية فعال بشكل خاص لأن تكلفة الأرض مدفوعة أصلاً، وبالتالي فهي أرخص بنسبة ٣٠٪ بشكل عام من البناء الجديد للوحدة الواحدة. وقد حقّق القطاع هذه الميزة جزئياً على الأقل إذ مُنح ١,٣٠٠ ترخيصاً للتوسعة في عام ٢٠١٤، أي أكثر بقليل من ١٠٪ من العدد الممنوح للبناء الجديد (Dubel & Hassler 2016). إن التنظيم التسهيلي، الذي قد يتضمن تخفيف قيود الإرتفاع، من شأنه أن يُشجّع هذا النوع من البناء الكفؤ من حيث التكلفة.

إن إصلاح المباني القديمة أرخص من إضافة ملحقات. بالرغم من أن التكاليف تتراوح بشكل واسع، إلا أن إصلاح الوحدة غير المسكونة قد يكون أرخص بنسبة ٨٠٪ من إنشاء وحدة جديدة (Dubel & Hassler 2016). وقد إستُخدمت هذه الأساليب - الإصلاح والتوسع وإكمال البناء غير المكتمل - بفعالية كبيرة في برنامج "المأوى المتكامل" التابع لمجلس اللاجئين النرويجي في الأردن (NRC 2015).

٥.٥: البناء الصديق للبيئة:

إن وعي البناة وصانعي السياسات الأردنيين بخصوص الحاجة إلى الإستدامة البيئية في البناء في إزدياد، خاصة بعد أزمة الطاقة في ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩. إن الأردن ليس الوحيد في تقدير أهمية هذا الموضوع، ولكن ربما يكون الأمر أكثر إستعجالاً في هذا البلد مقارنة بالبلدان الأخرى بسبب اعتماد الأردن على واردات الطاقة وبسبب المستويات العالية بخصوص ندرة

المياه (El Hanandeh 2015). بالرغم من أن العقد الماضي شهد مجموعة من الجهود التكنولوجية لتعزيز البناء المُستدام من خلال توحيد المواصفات والمقاييس، إلا أنه لم يتم تطبيق هذا التوحيد وبالتالي لم يؤدي إلى أي تغيير واسع النطاق. علاوة على ذلك، تشير الأبحاث إلى أن ممارسات البناء التقليدية المنخفضة التكلفة قد تكون في الواقع الأكثر صداقة للبيئة مقارنة بغيرها.

لقد تم إقترح مجموعة متنوعة من البروتوكولات والمراجع لتوجيه البناء الجديد نحو الإستدامة، ولكنها حتى الآن غير فعالة في إحداث أي تغيير واسع النطاق في تقنيات البناء. كان النظام الأول المُقترح في السياق الأردني تحديداً هو نظام SABA، الذي تم تطويره من خلال عمل جماعي بين أكاديمي ومسؤول حكومي في عام ٢٠٠٨. يستخدم SABA تحليلاً مطعماً من سبعة أبعاد لتمكين المناقشة التفصيلية للود البيئي لممارسات البناء (علي ونصيرات ٢٠٠٨)؛ يبدو أنه لم يكتسب الكثير من الشعبية حتى الآن بين المطورين أو البناة أو صانعي السياسات. نشرت وزارة الأشغال العامة والإسكان في عام ٢٠١٣ دليل المباني الخضراء الأردني، وهو مجموعة من المعايير والمبادئ التوجيهية للبناء. لم يكن لهذا الدليل متطلبات قانونية أو حوافز مرتبطة به حتى عام ٢٠١٥، حينما أُطلق مخطط حوافز سمح للمطورين بزيادة نسبة المساحة المبنية المسموح بها إذا إمتثلوا للإرشادات المنشورة. ولكن حتى مع هذه الحوافز، وإعتباراً من آب ٢٠١٨، لم يكن هناك سوى مبنى واحد قيد التطوير يتوافق مع هذه الإرشادات، ولم يتم الإنتهاء من تشييد أي وحدات (Zawaydeh 2018). نشر المجلس الأردني للمباني الخضراء، وهو منظمة غير حكومية تأسست في عام ٢٠٠٩ وعضو في مجموعة مجالس المباني الخضراء العالمية، مبادئ توجيهية للبناء الصديق للبيئة، ولكنها تبدو وكأنها فقط أكثر بقليل من مزيج سهل الإستخدام من دليل المباني الخضراء الأردني والمعايير الدولية التي وضعتها LEED (الريادة في الطاقة والتصميم البيئي)، وهي تفتقر إلى أي نوع من السلطة القانونية أو الإقتصادية (JGBC 2017).

بالإضافة إلى المعايير الخاصة بالأردن مثل SABA ودليل المباني الخضراء الأردني، قد يختار المطورون أيضاً إتباع المعايير الدولية للمباني الخضراء. تم تطوير هذه المعايير، مثل LEED (الريادة في الطاقة والتصميم البيئي) و EDGE (التميز في التصميم من أجل كفاءات أعلى) بشكل عام في الولايات المتحدة، وهي ليست مناسبة بالضرورة للبيئة العامة في الأردن. لا تحمل هذه المعايير أي سلطة رسمية في الأردن، لكنها تحمل ثقلاً عالمياً من حيث الإعتراف والمكانة. تم تشييد عدد قليل من المباني المعتمدة من LEED في المملكة، وهي تميل إلى أن تكون مواقع رائدة وذات هيئة مثل السفارات أو المقرات الرئيسية للشركات (JGBC 2017). وبالرغم من أن هذه المباني تمثل بالفعل تحوُّلاً نحو زيادة التقدير للإستدامة، إلا أنه من غير الواضح تماماً أن معايير البناء هذه لديها أي قابلية للتطبيق على المبنى السكني التقليدي الذي يُمثل الجزء الأكبر من قطاع البناء في الأردن. في الواقع، يمكن أن تصل تكلفة شهادة EDGE بسهولة إلى ١٠ آلاف دولار أمريكي (IFC undated)، مما يجعلها بعيدة المنال لمعظم شركات البناء الصغيرة والمتوسطة الحجم، وبالتالي دون أي صلة بالسياق الأردني.

نشر المجلس الأردني للأبنية الخضراء مؤخراً كتيباً إستشارياً متعمقاً يُركّز على البناء الصديق للبيئة للسكن ذات التكلفة المحدودة (المجلس الأردني للأبنية الخضراء ٢٠١٨). لا يقدم هذا الكتيب أي إدعاءات بأنه بروتوكول أو معيار، بل مرجع مفيد للبناء الذين يفكرون في الإستدامة في ممارساتهم. وهو متوفر باللغة العربية، ويتضمن معلومات فنية ومخططات واضحة قابلة للتطبيق من قبل المالكين - البناة وأيضاً لشركات التطوير الكبرى. ويشير الكتيب إلى أنه يمكن تحقيق حماية البيئة في البناء من خلال صغار البنائين الذين يوفرون مساكن بأسعار معقولة.

إختار الهانانده (El Hanandeh 2015) نهجاً مختلفاً. بدلاً من إقترح معايير جديدة لتغيير ممارسات البناء، قام بتقييم توصيات صديقة للبيئة مرتبطة بالعديد من وسائل بناء المنازل الأردنية المتبعة. وقام بتقييم المباني، ليس فقط على أساس الأثر البيئية للتشغيل والتدفئة والتبريد، ولكن أيضاً على أساس الأثر المرتبطة بالعمر الكامل للمنزل من البناء إلى الهدم. ووجد أن أبسط أنواع البناء (الجران المصنوعة من طبقة واحدة من كتلة خرسانية مجوّفة دون عزل أو تغطية بكساء حجري) هي في الواقع الخيار الأكثر صداقة للبيئة^٥. قد يكون هذا بمثابة مفاجأة لأولئك الذين يصرون، وفقاً لمعايير مثل LEED، على أن العزل هو المفتاح للمباني الخضراء. إن إستنتاجاته تُشكك في الحكمة من الإفتراض أن "المبنى الأخضر" مرادف للبناء عالي التقنية.

^٥ كان لطريقة البناء "الإقتصادية" هذه أدنى تأثير على التغير المناخي وتكوين الجسيمات وتحمُّض الأرض وموارد الطاقة الإجمالية. وكانت طريقة "الحجر الجيري النموذجي" الأقل تأثيراً على السُميّة على الإنسان ونضوب المياه. وكان للطريقتين "الإقتصادية المعزولة" و "الفاخرة" أدنى متطلبات طاقة التدفئة والتبريد (El Hanandeh 2015).

وكما يبدو أن كل من الهنادة ومجلس الأردني للأبنية الخضراء يتفقان، فإن أكثر الأساليب إستدامة تميل لأن تكون أبسطها. هناك بالتأكيد دور للتنظيم الحكيم، وربما يجب أن يكون هذا الدور أكبر مما هو عليه حالياً. ولكن في نهاية المطاف، سيكون من الأفضل للأردن استخدام التقنيات التقليدية التي ينفذها صغار البنّائين ذوي الخبرة المحلية بإستخدام المواد المحلية بدلاً من المواد المستوردة، والتي تلتزم بما هو إقتصادي وصادق للبيئة.

٦. مخزون الإسكان

إن غالبية العقارات المتداولة في أي بلد هي مبانٍ قديمة، وليس جديدة. يتناول هذا الجزء من التقرير المخزون السكني الموجود في الأردن، ويتكون من جزأين. الجزء الأول، نظرة عامة، يُلخّص جوانب معينة من مخزون الإسكان في الأردن، بما في ذلك العمر والتصنيف. والجزء الثاني، الوظائف الشاغرة، يُناقش معدل الشواغر المرتفع بشكل غير عادي في المباني السكنية.

٦.١: نظرة عامة

إن المباني الموجودة سابقاً في الأردن هي أكبر مورد لها في تلبية الطلب على الإسكان. كان هناك ١١٨,٧٧٦ مبنى سكني في البلاد في عام ٢٠١٥، من بينها ٧٤٨,١٩٤ تعتبر تقليدية ومنظمة. إن معظم هذه المباني مشيدة من الأسمنت أو الخرسانة أو الحجر، ويتراوح إرتفاعها بين طابق واحد وأربعة طوابق. وترتبط معظمها بشبكات المياه والصرف الصحي العامة، وجميعها تقريباً موصولة بالشبكة الكهربائية. تحتوي هذه المباني على ٤٩٠,٢٥٠ وحدة سكنية، ولكن ٤٣٢,٢٩١ منها خالية.

يتمتع الأردن بمخزون إسكان قتي، إذ أن حوالي ٥٠٪ من الوحدات السكنية في البلاد عمرها أقل من عشرين عاماً، وحوالي ٢٠٪ عمرها أقل من خمس سنوات (DoS 2015). وفي الواقع، وطوال فترة تاريخ يتميّز بالنمو السريع، كان الأردن في الكثير من الأحيان في مثل هذا الوضع (MoP 1987). يمكن مقارنة هذه الأرقام بالولايات المتحدة، حيث يبلغ متوسط عمر المباني ٣٥ عاماً تقريباً. وفي الواقع، فإن الولاية الأمريكية التي تشبه الأردن إلى حد كبير هي نيفادا التي لديها المساكن الأصغر سناً في ذلك البلد، حيث يبلغ متوسط عمر البناء ١٩ عاماً (Miller 2014). ولكن حتى نيفادا لا تشارك الأردن في الحصة الكبيرة جداً من المساكن التي شيدت خلال السنوات الخمسة الماضية. نظراً لأن المباني الأحدث تكون أرخص عموماً من ناحية مصاريف الصيانة، فإن هذا الأمر سيستمر لصالح المملكة لسنوات قادمة في المستقبل. ولا يشترك جيران الأردن في هذه الميزة. ففي مصر، على سبيل المثال، يبلغ متوسط عمر المباني ٣٨ عاماً (USAID 2008).

تُصنف دائرة الإحصاءات العامة الأردنية المباني السكنية حسب ثلاث فئات: المنزل (دار) (الجمع: دور)) والمبنى السكني (عمارة) والفيلا. إن الدار هو بناء سكني تقليدي، يوجد بشكل عام في الأحياء القديمة ذات الأبنية المتراسة في مدن الأردن. وغالباً ما يحتوي الدار على وحدة سكنية واحدة تسكنها عائلة واحدة. في حوالي ربع الحالات، قد تحتوي هذه المنازل على ما يصل إلى أربع وحدات يتم إستيعابها بشكل عام من خلال بناء طوابق إضافية فوق المنزل الأصلي المُكوّن من طابق أو طابقين. وتتكوّن الغالبية العظمى من الأبنية الحديثة البناء من شقق، وتحتوي بشكل عام على ما بين وحدتين وخمس وحدات سكنية، ولكن في بعض الحالات أكثر من عشر وحدات (DOS 2015). تُعتبر الفلل من أندر فئات المساكن، وتمثل مساكن فاخرة لعائلة واحدة.

هذه الأنواع الثلاثة من المباني السكنية ليست موزعة جغرافياً بالتساوي في الأردن، ولا حتى في عمّان. إن عدد الدور في معظم أحياء عمّان يبلغ أقل من ١٢٪ من الإجمالي، مع أن بعض الأحياء تتكوّن في الغالب من الدور. إن الأحياء التي تحتوي على أعلى نسبة من الدور - مما يعني أن هذه المساكن تتجاوز ٧٠٪ من إجمالي الوحدات السكنية - هي تلك التي تحيط بمخيمات الحسين والوحدات الفلسطينية للاجئين والأحياء الواقعة في الأطراف الشمالية والشرقية والجنوبية من المدينة. وتتركز الفلل في مناطق النخبة في عيّدون ودابوق (Ababsa 2013).

وُجدت هذه الأنواع الثلاثة من المساكن بتوازن نسبي في عام ١٩٩٤، إذ احتوت المملكة على حوالي ٢٧٠ ألف وحدة من الدور، و ٣٧٠ ألف، وحدة من المباني السكنية / العمارات، و ٩,٠٠٠ وحدة من الفلل. ولكن لم يتم إنشاء أي دور أو فلل جديدة تقريباً على مدى السنوات العشرين التالية. في الواقع، إنخفض عدد الدور إلى ٢٢٠ ألف (بالرغم من أنه سيكون من

السابق لأوانه إستخلاص أي إستنتاجات محددة من هذا الرقم دون مزيد من الدراسة). وخلال نفس الفترة، تضاعف عدد الوحدات السكنية في المباني السكنية / العمارات أربع أضعاف ليصل إلى ١,٥١٤,٦٣٧ وحدة. ويسكن حالياً ٨٤٪ من سكان الأردن في شقق / عمارات (DOS 1994, DOS 2004, DOS 2015).

٦.٢: الشواغر في الأبنية السكنية

فيما يبدو تناقضاً، يعاني الأردن من نقص في المساكن بينما نجد عدداً غير معتاد من الوحدات الفارغة. من بين الوحدات السكنية التقليدية البالغ عددها ٢,٢٨٢,٢٨٣ في المملكة، صنفت دائرة الإحصاءات العامة ١٨,٥٪ (٤٢٢,٥١٩) على أنها "شاغرة". إن هذا التصنيف هو الإحصاء الذي سنستخدمه لمناقشة المساكن الشاغرة، مع الملاحظة بأنه لا يشمل المباني قيد الإنشاء أو تلك المصنفة على أنها "مغلقة". وإذا أخذنا متوسط معدل إشغال ٥,٢ شخص / مسكن، فإن الوحدات السكنية الشاغرة في الأردن البالغ عددها ٤٢٢,٥١٩ وحدة تكفي لإيواء أكثر من مليوني شخص.

لا يتفق الجميع على أن المساكن الشاغرة منتشرة بهذا العدد. يشير كل من هلسة (Halaseh 2018) وأبو دية (Abu Dayeh 2018) إلى أن العدد أقل من ذلك بكثير، وأنه ربما لا يتعدى الـ ٣٥ ألف شقة. ومع ذلك، فإن هؤلاء الأفراد هم مُمثلون لجمعية المستثمرين في قطاع الإسكان الأردني، وربما كانوا يتحدثون فقط عن شقق فارغة مملوكة لشركات أعضاء في مؤسستهم.

إن معدل الشواغر في المناطق الحضرية في الأردن أعلى بقليل منه في المناطق الريفية: ١٨,٧٪ مقابل ١٦,٥٪. وبالرغم من أن هذا قد يكون غير عادي بالمقارنة مع الإقتصادات الأكثر تقدماً، حيث تكون معدلات الشواغر الريفية في كثير من الأحيان أعلى مرتين من تلك الموجودة في المناطق الحضرية، إلا أن ذلك معقول حين مقارنة الأردن ببلدان مثل المكسيك أو مصر، حيث معدلات الشواغر في المناطق الحضرية والريفية أكثر تشابهاً (OECD 2017؛ BEO 2016). وعلينا أن نتذكر أيضاً أن الأردن بلد يسكن ٩٠٪ من سكانه في المناطق الحضرية.

تختلف معدلات الشواغر بشكل كبير حسب المحافظة. نجد أعلى معدلات الشواغر في العقبة (٢٤٪) وعمّان (٢٣٪)، وأقلها في المفرق (١١٪) والكرك (١٢,٤٪). ولا تُبين هذه المعدلات على مستوى المحافظات علاقة مع معدلات التحضر أو نسبة الأردنيين المغتربين أو نسبة غير الأردنيين المقيمين. وقد زاد هذا التباين حسب المحافظة منذ عام ٢٠٠٤ إذ ارتفعت معدلات المساكن الشاغرة في عمّان (بنسبة ٢,٣٪) والعقبة (بنسبة ٨,٢٪) وكذلك الطفيلة (بنسبة ٤,١٪)، وركدت أو إنخفضت في بقية الدولة. وقد زادت معدلات الشواغر على مستوى الدولة بشكل طفيف فقط منذ عام ٢٠٠٤ (DOS 2015).

إسكتشف ريمون سترويك (Struyk 2018) ظاهرة ارتفاع معدلات المساكن الشاغرة في الأردن التي بلغت ١١٪ خلال فترة دراسته. ووضّح هذه المعدلات وفق ثلاث فئات متميزة ومستقلة تساهم في ارتفاعها:

١. الوحدات، ومعظمها في المناطق الريفية، التي تجاوزت العمر المناسب للإستخدام وتم التخلي عنها كمساكن. وغالباً ما يتم تحويل هذه المباني إلى مرافق للتخزين، ولكن أدرجت كوحدات سكنية في أرقام التعداد.
٢. المساكن المبنية من خلال نشاطات المضاربة التي نتج عنها وحدات لم يتم بيعها أو تأجيرها بعد. ونجد هذه المساكن بشكل عام في سوق الإسكان الفاخر في جميع المناطق.
٣. الوحدات السكنية الشاغرة المملوكة للأردنيين المقيمين بالخارج.

شرح سترويك الفئة الأولى على أنها نتيجة لبس في التعريف، إذ أن العديد من هذه "الوحدات" ليست صالحة للسكن، وكان يجب فهرستها تحت فئة مختلفة.

أما الفئة الثانية، التي كانت تُمثل حوالي نصف المساكن الشاغرة في عمّان في عام ١٩٨٦ (وإن كانت النسبة أقل بكثير في المحافظات الأخرى)، فإن وجودها نتيجة طبيعية لعملية بناء المساكن. علاوة على ذلك، وجد سترويك أنه في الأردن في عام ١٩٨٦، تم بيع أو تأجير ما يقرب من ٩٠٪ من هذه الوحدات الجديدة خلال عام. وإستخلص أن سوق الإسكان في عمّان لم يتصف بالمضاربة بشكل مفرط وأن معدلات الإستيعاب فيه معقولة (Struyk 1988).

فيما يتعلق بالفئة الأخيرة، وجد سترويك أنه من بين تلك الوحدات الشاغرة غير المعروضة للبيع أو الإيجار، تم تخصيص معظمها للأردنيين المغتربين الذين يعملون خارج البلاد. أشار سترويك إلى أن هذه الفئة من الوحدات الشاغرة تمثل ٢٠ - ٢٥٪ من جميع الوحدات الشاغرة في عام ١٩٨٦. وذكرت الإستراتيجية الوطنية للإسكان لعام ١٩٨٧ أنها تمثل ما يصل إلى ٥٧٪ من جميع الوحدات الشاغرة (Tewfik 1991؛ MoP 1987). ويرى معلقون آخرون كتبوا في الأونة الأخيرة بأن المغتربين الأردنيين هم السبب الرئيسي لإرتفاع معدلات الشواغر (Madanat 2010). ركز سترويك على هذا العامل في تحليله، وأشار إلى أن السياسات يمكن أن تُحبط بشكل فعّال ممارسة السماح للوحدة بالبقاء فارغة تحسباً لعودة الفرد في نهاية المطاف. فإذا كان من الممكن تأجير هذه الوحدات بسهولة أكبر، فمن شأن ذلك أن يفيد أولئك الذين يسعون إلى إستئجار المساكن من خلال إضافة إمدادات إلى السوق مع توفير مصدر دخل للأسرة التي تملك المبنى. جادل سترويك بأن العديد من العائلات تختار عدم تأجير وحداتها الشاغرة خوفاً من أنها لن تتمكن من إنهاء عقد الإيجار حين عودتها إلى الأردن بسبب قوانين حماية المستأجرين القوية. لذلك أوصى بإجراء قانوني يسمح لمالك العقار العائد من الخارج بإخلاء المستأجر من أجل سكنه الشخصي. وقد تم تحقيق توصيته، في بعض النواحي، من خلال تحرير قانون الإيجار لعام ٢٠٠٠ (عمون نيوز ٢٠١٣)، لكن لم يتم بعد دراسة التأثيرات الكاملة لهذا التحرير.

قد يرى البعض أنه بسبب تحرير التمويل، قد تكون المضاربة العقارية الآن مشكلة أكبر مما كانت عليه في عقد الثمانينات من القرن الماضي. لقد تم بناء مساكن بقيمة مليار دينار بين ٢٠١٥ و ربيع ٢٠١٨ لم يتم بيعها حتى الآن (Ghazal 2018a). ويُمثل هذا الرقم حوالي ٩٧ الف وحدة سكنية^٦، أي ما يقارب ٥٪ من المساكن في الأردن.

ويجب الإشارة أيضاً إلى أن معدل الشواغر السكنية في الأردن البالغ ١٨,٥٪، رغم إرتفاعه بلا شك، ليس أمراً غير معتاد عالمياً.

العالم	تقدير لمعدل الشواغر	البلد
٢٠١٧	٥٪	ألمانيا
٢٠١٧	٨٪	فرنسا
٢٠١٨	١٢,٥٪	الولايات المتحدة الأمريكية
٢٠١٧	١٤٪	المكسيك
٢٠١٥	١٦٪	فلسطين (الضفة الغربية فقط)
٢٠١٥	١٨٪	الصين
١٩٧٩	١٥٪	الأردن (١٩٧٩)
١٩٨٦	١١٪	الأردن (١٩٨٦)
١٩٩٤	٢٠٪	الأردن (١٩٩٤)
٢٠٠٤	١٨,٣٪	الأردن (٢٠٠٤)
٢٠١٥	١٨,٥٪	الأردن (٢٠١٥)
٢٠٠٨	٢٧,٥٪	مصر

(Abdel Razeq 2015 ، BEO 2016 ، Huang 2015 ، OECD 2017 ، USCB 2018 ، DOS 2015 ، DOS 2004 ، DOS 1994) لاحظ أن هذه الأرقام قد لا تشمل البناء غير الرسمي.)

^٦ بما أن متوسط قيمة الإيجار للوحدة السكنية هو ١٧٢ ديناراً شهرياً (DOS 2015)، وبافتراض أن متوسط نسبة السعر إلى الإيجار يبلغ ٥، يمكننا، وإن كان بشكل تقريبياً للغاية، أن نحسب أن متوسط ثمن الوحدة السكنية يساوي ١٠,٣٢٠ دينار، وبالتالي فإن مليار دينار هو قيمة حوالي ٩٧ ألف وحدة سكنية.

٧: التمويل

إنّصف المكوّن الإسكاني في قطاع التمويل المالي الأردني بزيادة سريعة للغاية في الإقراض على مدى السنوات الأخيرة إذ نما عشرين مرة خلال ما يزيد قليلاً عن عقد (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٨). ينقسم هذا الجزء من التقرير، الذي يتناول دور التمويل في الإسكان الأردني، إلى ثلاثة أجزاء. الأول، حالة تمويل الإسكان، يلقي نظرة عامة على بنية السوق. والجزء الثاني، زيادة الإقراض، يناقش العوامل التي أدت إلى ارتفاع الإقراض وآثاره المختلفة. والجزء الثالث، إستقرار القطاع المالي، يُقيّم المخاطر التي يتعرّض لها ويُعرّضها قطاع تمويل الإسكان في الأردن، مستخلصاً أن التدابير الإحترازية الحكومية الحالية مناسبة.

٧.١: حالة التمويل

يأتي تمويل شراء مسكن في الأردن بشكل عام من أحد المصادر الثلاث التالية: التمويل الفردي من المدخرات أو بيع الممتلكات؛ التمويل غير الرسمي من أفراد الأسرة أو الشبكات الإجتماعية أو أصحاب العمل؛ والتمويل الرسمي من البنوك (Al-Homoud 2009). وبينما أصبح التمويل الرسمي هو الأهم، إلا أنه لم يصبح الخيار الوحيد حتى الآن. أشار الباحثون في أواخر عام ٢٠١٦ إلى أن بعض أنواع تمويل الإسكان ما تزال تُقدّم خارج النظام المالي الرسمي، مثل قروض أصحاب العمل والأسرة (Dubel and Hassler 2016).

تُقدّم القروض العقارية الخاصة في الأردن بشكل عام بمعدلات فوائد تتجاوز ٧٪ (Bank of Jordan 2018)، بينما تُقدّم المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري التمويل الحكومي بمعدل فوائد يبلغ ١٠٪ (Al-Homoud 2009). يجب الإشارة إلى أن هذه الأسعار التي يُقدّمها القطاع الخاص هي أقل مما كانت عليه في عام ٢٠٠٣، حينما تراوحت بين ٨ - ١٠٪، ولكنها أعلى مما هي عليه في الولايات المتحدة، حيث تبلغ بين ٤ - ٥٪ (Bank of America 2018). يقول صلاح الدين أبو دية من جمعية المستثمرين في قطاع الإسكان الأردني أن العديد من نواحي سوق الرهن العقاري الأردني تجعل الحصول على قروض إسكانية صعباً على الأردنيين من الطبقتين الدنيا والمتوسطة. ويتضمّن ذلك ارتفاع أسعار الفائدة؛ والفترة الزمنية القصيرة للقروض الممنوحة (١٥ أو ٢٠ سنة فقط)؛ والأحكام التي تمنع بيع المنزل مع الرهن العقاري المرتبط به؛ وعدم إمكانية نقل الرهن العقاري بالوراثة. وقرّرن أبو دية الوضع الحالي مع ذلك قبل خصخصة بنك الإسكان في عام ١٩٩٧، حينما كانت القروض المدعومة من قبل الحكومة التي تبلغ قيمة الفائدة عليها بين ٤ و ٥٪ متاحة للأردنيين عبر الطبقات الإجتماعية والإقتصادية المختلفة (S. Abu-Dayeh 2018؛ وكذلك راجع Struyk 1989).

تُقدّم البنوك الإسلامية والتجارية الرهون العقارية في الأردن. والبنوك الإسلامية مؤسسات ربحية تدير الأموال وفقاً لمبادئ الشريعة الإسلامية، وعلى الأخص تلك المتعلقة بحظر المضاربة وأخذ الفائدة. تضاعفت نسبة القروض العقارية الصادرة من البنوك الإسلامية من ٢١٪ من إجمالي القروض العقارية في عام ٢٠٠٤ إلى ٤٤٪ في عام ٢٠١٥، قبل أن تبدأ في الإنخفاض إلى ٣٧٪ في عام ٢٠١٧ (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري). وقد يكون للأردن أكبر حصة في سوق الرهن العقاري المتوافقة مع الشريعة الإسلامية في المنطقة (Dubel and Hassler 2016).

٧.٢: زيادة سريعة في الإقراض: ٢٠٠٣ - ٢٠٠٨

تصافرت عدة عوامل على مدى العشريين الماضيين أدت إلى زيادة هائلة في الإقراض العقاري عبر فئات المجتمع الأردني المختلفة - زيادة ٢١ مرة في ١٣ عام فقط بالأرقام المطلقة (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٨). وقد نشأت هذه الزيادة من إعادة تنظيم قطاع تمويل الإسكان في ١٩٩٥ - ١٩٩٧ (إطلع على القسم ٢،٤) من عام ١٩٩٧ حتى السنوات الأولى من هذه الألفية. وقد طوّر القطاع المصرفي الخاص البنية التحتية المالية والبيئة التنافسية اللازمة لتمويل الإسكان على نطاق واسع. وربما بسبب تدفق رأس المال العراقي في عام ٢٠٠٣، شهد الأردن زيادة سريعة للغاية في حجم سوق الرهن العقاري من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٠٨. وإستمر السوق في الزيادة منذ عام ٢٠٠٨، لكنه ظل أكثر تمشياً مع نمو الناتج المحلي الإجمالي والتسهيلات الإئتمانية العامة.

تم إصلاح سوق الرهن العقاري الأردني من خلال سلسلة عمليات إعادة تنظيم حكومية في أواخر عقد التسعينات (إطلع على القسم ٣،٢). إرتبط الإصلاح هذا بحدثين بارزين. الأول كان تشكيل الشركة الأردنية لإعادة تمويل الرهن العقاري في ١٩٩٦ - ١٩٩٧. والثاني كان بيع الأسهم الحكومية في بنك الإسكان، إذ تم تحويله إلى بنك تجاري بالكامل في عام ١٩٩٧ أيضاً. وقد مكّنت هذه التغييرات البنوك التجارية الخاصة من التنافس في قطاع الرهن العقاري.

وبنفس الوقت الذي دخلت فيه عمليات إعادة التنظيم هذه حيز التنفيذ، وكجزء من نفس السياسة الشاملة (Knowles 2005)، أصبح الإقتصاد الأردني أيضاً أكثر ملائمة للإئتمان في جميع القطاعات. إرتفع إجمالي التسهيلات الإئتمانية في الأردن من ٧ إلى ٢٣ مليار دينار أردني من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٦، بمعامل ٣,٣. وبالتالي، يمكن فهم بعض الزيادة في الإقراض السكني على أنه ببساطة جزء من الزيادة الوطنية في توافر الإئتمان (CBJ 2016).

العامل الأخير الذي مهد الطريق لزيادة الإقراض العقاري هو زيادة عدم القدرة على تحمل تكاليف السكن. مع إرتفاع أسعار العقارات بسبب إرتفاع أسعار الأراضي والبناء، وكذلك إنخفاض الأجور (والقدرة الشرائية) منذ عام ٢٠٠٨ (World Bank 2018)، أصبح من الضروري بالنسبة للأسر الأردنية الشابة الإعتماد على القروض الرسمية لسد الفجوة بين المدخرات وأسعار المساكن. وقد إرتفعت أسعار الأراضي مع النمو السكاني وعودة الأردنيين المغتربين من الخليج (إنخفضت نسبة الأردنيين العاملين في الخارج بين ٢٠٠٤ و ٢٠١٥ من ٠,٦٪ إلى ٠,٤٪ من إجمالي السكان) (DOS 2015؛ 2004). وقد سببت هذه التغييرات طلباً جديداً على الرهون العقارية.

أدت هذه العوامل الأربعة مجتمعة - سوق محدودة في أواخر عقد التسعينات، وتحرير إصلاحات سوق الرهن العقاري، وزيادة التسهيلات الإئتمانية، وعدم القدرة على تحمل تكاليف الإسكان (التي كانت جزئياً نتيجة لتوافر الديون) إلى زيادة سريعة وهائلة في الإقراض السكني.

بدأت البنوك التجارية، التي كانت غير قادرة في السابق على المنافسة في تقديم الرهن العقاري، في دخول القطاع وفي المنافسة مع بعضها البعض في أواخر عقد التسعينات من القرن الماضي وأوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. أصبح الإقراض، من منظور المستهلك، متاحاً بشكل أكبر: "أصبحت عملية تحضير القرض التي كانت تستغرق ثلاثة أشهر تستغرق الآن أقل من ثلاثة أسابيع" (World Bank 2003). وتم رفع آجال إستحقاق القروض المقدمة من القطاع الخاص بحيث تضاعفت لتصل إلى فترة ١٥ عاماً بحلول عام ٢٠٠٣، بالرغم من أن بنك الإسكان كان يُقدم إستحقاقات من هذا القبيل قبل خصصته (World Bank 2003؛ الرجوب والمومني بدون تاريخ). وأصبح بالإمكان سداد القروض عبر فترات أطول، مما قلل الأقساط الشهرية.

نما الإقراض بوتيرة سريعة في هذا الجو التنافسي الجديد. وبلغت القيمة الإجمالية للرهن العقاري الممنوحة في الأردن حوالي خمسة ملايين في عام ١٩٩٥، لكنها إنخفضت إلى أقل من مليوني شخص بعد خصخصة بنك الإسكان في عام ١٩٩٧ (الرجوب والمومني بدون تاريخ). وبحلول عام ٢٠٠٤، بلغ إجمالي الإقراض السكني ١٨٩ مليون دينار أردني (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٨). شهد أوائل العقد الأول من القرن الحالي إلى منتصفه أسرع فترة نمو في الإقراض السكني في تاريخ الدولة: تضاعفت قيمة الرهن العقاري بأكثر من ثلاثة أضعاف في عام واحد، وبحلول عام ٢٠٠٥ بلغت ٧٠٠ مليون دينار أردني (CBJ 2016). وقد إستمر في الصعود منذ ذلك الحين بحيث وصل إلى ١,٤ مليار دينار في ٢٠١٧ (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٨؛ CBJ 2016).

كما نمت عمليات إعادة تمويل الرهن العقاري بسرعة. إرتفع إجمالي إعادة تمويل الرهن العقاري من ٢٨ مليون دينار أردني في ٢٠٠٤ إلى ٢١٤ مليون دينار أردني في ٢٠١٧ (JMRC 2013, JMRC 2013a).

إنتهت فترة النمو السريع وغير المسبوق في عام ٢٠٠٨. وحتى ذلك الحين، إرتفعت نسبة الإقراض السكني إلى الناتج المحلي الإجمالي بشكل مستمر، من حوالي ٠,٧٪ في عام ١٩٩٥ إلى ٢,٨٪ في عام ٢٠٠٧. ومع ذلك، إنخفضت نسبة إقراض الإسكان إلى الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٨ إلى ٣,٧٪، وتذبذب على مدى أقل من نقطة مئوية قبل أن يبدأ في الصعود مرة أخرى في عام ٢٠١٥، ليصل إلى ١٠,٥٪ في عام ٢٠١٧. كما إرتفعت نسبة إقراض المساكن إلى التسهيلات الإئتمانية الإجمالية بسرعة من ١٩٩٨ إلى ٢٠٠٨، لتستقر عند حوالي ٢٢٪، ولم ترتفع بعد ذلك. هذا يعني أنه في حين إستمر الإقراض في الزيادة منذ عام ٢٠٠٨، إلا أنه زاد فقط بسرعة الإقتصاد الكلي (CBJ 2016).

هناك عدد من العوامل التي يمكن أن تساعد في تفسير هذا التباطؤ في النمو، أهمها الإستجابة للأزمات المالية العالمية، إذ أصبح الحصول على التمويل أكثر صعوبة إلى حد ما (إطلع على القسم ٧.٣). وتباطأت المضاربة أيضاً، مما قلل الطلب على القروض (إطلع على القسم ٤.٤) بالرغم من أن ذلك ربما كان جزئياً بسبب إنخفاض توافرها. وربما يكون السوق قد وصل ببساطة إلى سعته القصوى بخصوص الإقراض السكني.

وكان لهذا التغيير الهائل في توفّر الرهن العقاري آثار هامة على سوق الإسكان. ومن الواضح أن السنوات التي إتصفت بأكبر ارتفاع في توفر الرهن العقاري تزامنت مع سنوات الزيادة الأكبر في قيم العقارات، أو سبقتها قليلاً، وهي الفترة ما بين ٢٠٠٥ - ٢٠٠٨ تقريباً. إن هذه العلاقة مُعقدة إذ يتم تحديد الإحصائيات لفترتين من خلال العديد من العوامل وكذلك فإنها تتفاعل بأشكال متعددة. ومع ذلك، ومن المتفق عليه بشكل عام، أن زيادة توفر الائتمان للإسكان يميل إلى أن يؤدي إلى ارتفاع أسعار العقارات (Jiang 2018؛ Segal 2017؛ Sutton 2017؛ Tsatsaronis 2004). إن "بيئة أسعار الفائدة المتدنية التي تحافظ على تكاليف خدمة رهون تنزايدي قيمتها بشكل مستمر ضمن حدود ميزانية الأسرة التي يفرضها الدخل الحالي تعزز عادة الطلب على العقارات السكنية" (Tsatsaronis 2004). نلاحظ زيادة كبيرة في إقراض الرهن العقاري على مدى السنوات العشرين الماضية، بالإضافة إلى ارتفاع سريع في قيمة العقارات خلال نفس الفترة، وبشكل خاص من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٠٨. وبالنظر إلى أن الأول (من حيث المبدأ والخبرة العالمية) يسبب الأخير، يمكننا أن نستنتج أن زيادة توفّر الرهن العقاري في الأردن - مدفوعاً بإعادة تنظيم السياسات بتشجيع من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي - أدى إلى ارتفاع قيمة الأراضي^٧.

ارتفعت أسعار الفائدة، التي كانت منخفضة ووصلت إلى ٥٪ في عقد الثمانينات من القرن الماضي من خلال بنك الإسكان (S. Abu-Dayeh 2018)، إلى ١٥٪ مباشرة بعد فترة إعادة التنظيم في أواخر عقد التسعينات (الرغوب والمومني بدون تاريخ؛ Hoek-Smit 2008). وبعد فترة من التعديل، إذ بدأت البنوك الخاصة في الإزدهار وتسببت في زيادة سريعة في تمويل الرهن العقاري من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٠٨، إنخفضت أسعار الفائدة مرة أخرى إلى ٧٪ (Bank of Jordan 2018) - وهو رقم ما يزال أعلى بقليل من سعر فائدة القروض في عقد الثمانينات.

إن فترة إستحقاق الرهن العقاري، أي طول الفترة الزمنية الممنوحة للمقترضين لسداد قروضهم، قد زادت منذ عقد الثمانينات من القرن الماضي. يقدم البنك الأهلي، على سبيل المثال، فترات سداد تصل إلى ٢٥ سنة (al-Ahli Bank 2018) مقارنة بفترات الـ ١٥ سنة التي كان يعرضها بنك الإسكان قبل خصصته في أواخر عقد التسعينات (الرغوب والمومني بدون تاريخ). إن هذه الفترات الأطول تخفف العبء على المقترضين.

لقد أصبحت شروط طلب الرهن العقاري أكثر مرونة، وأصبحت نسبة أعلى من المجتمع الأردني أكثر قدرة على التقديم مقارنة بالماضي، حينما كان التمويل متاحاً في كثير من الأحيان فقط للعاملين في القطاع العام.

بلغ معدل استخدام التمويل الرسمي لشراء المساكن حوالي ٢٢٪ في أواخر عقد الثمانينات من القرن الماضي (Struyk 1989)، مما يعني أن حوالي ٢٢٪ من الأردنيين الذين قاموا بشراء منازل استخدموا التمويل الرسمي لتلك المشتريات. بالرغم من أن هذه الإحصائيات غير متوفرة لنا للفترة الحالية، إلا أننا نعلم أن إجمالي سوق الرهن العقاري فقط في عام ٢٠١٧ كان أكبر من إجمالي سوق العقارات بأكمله (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٨)، مما يشير إلى أن معظم المعاملات العقارية في الأردن حالياً تعتمد على الأرجح على القروض.

كما أثرت زيادة توفّر الرهن العقاري وزيادة اعتماد مشتري المساكن على القروض العقارية على وضع حيازة الممتلكات في الأردن. غالباً ما توقّف الأفراد عن إمتلاك مساكنهم تماماً، كما كان الحال في الكثير من الأحيان في السابق تحت نموذج المالك - الباني، وبدأوا في السكن في منازل تملكها البنوك قانونياً (إطلع على القسم ٨.٣).

لم تنتشر الزيادة في الإقراض على مدى السنوات العشرين الماضية بالتساوي عبر المجتمع الأردني. إن الرهن غير متوفرة بشكل عام لأولئك الذين لا يعملون بشكل رسمي أو أولئك الذين يفتقرون إلى توثيق لدخلهم. تشمل هذه الفئة ما لا يقل عن ثلث الأردنيين وجزء أكبر من السوريين والعمال الوافدين (Dubel & Hassler 2016). بالإضافة إلى ذلك، يُعطى موظفو القطاع العام - الذين هم عادة من أصول شرق أردنية - بشكل عام معاملة تفضيلية مالياً مقارنة بموظفي القطاع الخاص والعاملين لحسابهم الخاص حين التقدم للحصول على قرض عقاري (Dubel & Hassler 2016). وبما أن الطفرة العقارية التي حدثت في منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين جعلت الرهن أكثر أهمية، فقد وسّعت أيضاً الفجوة في الفرص بين أولئك الذين إستطاعوا الحصول على قروض وأولئك الذين لم يتمكنوا من ذلك.

^٧ بالرغم من أن حجم تمويل الإسكان في الأردن قد ارتفع بشكل كبير منذ إعادة تنظيم السياسات، إلا أنه من غير الواضح فيما إذا كانت جودة التمويل تفوق ما كانت عليه في عقد الثمانينات من القرن الماضي.

جاء الإرتفاع الحاد في حجم تمويل الإسكان الأردني من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٠٨، بعد إعادة تنظيم السياسات في عقد التسعينات. وبينما أدى هذا الإرتفاع بشكل لا لبس فيه إلى تسهيل الوصول إلى التمويل، فقد تزامن مع - وربما ساهم في - إرتفاع حاد في قيم الأراضي. إن إرتفاع قيم الأراضي، التي كان هي سببها إلى حد كبير إعادة التنظيم في عقد التسعينات (إطلع على القسم ٤)، جعلت الرهون العقارية أكثر ضرورة. وقد كان من المحتمل جداً أن يتمكّن أردني متزوج حديثاً يعمل في الحكومة في عام ١٩٨٥ من شراء منزل دون الحاجة إلى تمويل رسمي، ولكن من شبه المؤكد أن شخصاً مشابهاً في عام ٢٠١٥ سيتطلب ذلك التمويل.

من غير الواضح فيما إذا كان إعادة تنظيم السياسات في عقد التسعينات والإرتفاع اللاحق في تمويل الإسكان قد جعل الإسكان أسهل أو أفضل للأردنيين. فقد إنخفضت نسبة ملكية المساكن (إطلع على القسم ٨،١) وارتفعت التكاليف (إطلع على القسم ٤،٣). ومن المستحيل عكس الوقت ومعرفة إن كان نظام السياسات في عقد الثمانينات أكثر قدرة على معالجة مشاكل القرن الحادي والعشرين. كما أنه من المستحيل، بعد مراجعة آثار هذه السياسات على سوق العقارات، أن ندعي بكل يقين أن آثار إعادة تنظيم السياسة قد أفادت الأردنيين العاديين.

٧.٣: استقرار النظام المالي

بعد عشر سنوات من الأزمة المالية العالمية لعام ٢٠٠٨، بقي قطاع العقارات في كل مكان في دائرة الضوء بسبب المخاطر الإقتصادية العامة التي ينطوي عليها. كانت الزيادات السريعة في المديونية، مثل تلك التي شوهدت خلال السنوات الأخيرة في الأردن، أيضاً سمة رئيسية للإقتصاد الأمريكي قبل الأزمة المالية لعام ٢٠٠٨. إرتفعت نسبة ديون الأسرة إلى الناتج المحلي الإجمالي في ذلك البلد من ٧٠٪ إلى ما يقرب من ١٠٠٪ بين عامي ٢٠٠٠ و ٢٠٠٨. وبالتالي، كان سبب رئيسي للأزمة هو أن العديد من الأمريكيين قد حصلوا على ديون سكنية يكاد يكون من المستحيل عليهم سدادها.

بالرغم من أن الأردن لم يتأثر بشدة من الإنهيار كما كان الحال في العديد من أجزاء العالم الأخرى - وربما يعود ذلك جزئياً لأن "التمويل الإسلامي ككل كان أكثر مرونة من القطاعات المالية التقليدية بخصوص تحمّل تداعيات الأزمة المالية العالمية [في عام ٢٠٠٨] " (Hassler 2011، Matar 2017) - إلا أن الأزمة بقيت محسوسة. إنخفضت قيم الأراضي إلى ما يصل إلى ٨٠٪ (Speetjens 2012)، وتباطأت المضاربة بشكل كبير (إطلع على القسم ٤.٢)، وإنخفضت الإيجارات بمتوسط ١٥٪ (GPG 2009).

حاولت عدة أطراف تقييم إستقرار قطاع الإسكان الأردني (وكذلك العقارات بشكل عام)، وإستنتجت أن الأردن مستقر نسبياً في هذا الصدد، ولكن أضافت أنه يجب الحفاظ على المراقبة المالية الوثيقة.

يشير الصحفي سبيتجينز (Speetjens 2012) إلى أن الحصول على قروض الإسكان أصبح أكثر صعوبة بعد عام ٢٠٠٨ مقارنة بما كان الوضع عليه قبل الإنهيار. ووفقاً له، فإن هذا يُقلّل من مشتريات المضاربة ويُكوّن "سوقاً للمشتري".

إستخلص صندوق النقد الدولي في دراسته عن القطاع المالي الأردني بشكل عام أن البنك المركزي الأردني إتخذ موقفاً مناسباً من حيث الإجراءات الإحترازية المتعلقة بالإقراض السكني، إذ طُبّق حداً أقصى للإئتمان المباشر على العقارات بنسبة ٢٠٪ من الودائع المحلية للبنوك الأردنية، وصنّف قروض الرهن العقاري التي تتصف بنسبة القرض إلى القيمة التي تزيد عن ٨٠٪ على أنها ذات درجة عالية من المخاطرة. ومع ذلك، إستمرت نسبة القرض إلى القيمة في الإرتفاع منذ عام ٢٠٠٥، إذ بدأت المزيد من البنوك التجارية تُقدّم قروضاً بنسبة ٩٠٪ أو حتى ١٠٠٪. ولا يرى صندوق النقد الدولي هذا على أنه تهديد للإستقرار، ولكنه يُحثّ على إستمرار المراقبة الوثيقة وتشديد الإئتمان حين الضرورة (IMF 2017). وبالرغم من أن صندوق النقد الدولي خلص إلى أن الزيادة السريعة في الإقراض السكني "لا يبدو أنها قد ساهمت في زيادة غير مبررة في أسعار المساكن" (IMF 2017)، فقد أعرب آخرون عن قلقهم بخصوص إحتمال الإفراط في المضاربة.

وبالمثل، خلص البنك الدولي في دراسة على مستوى المنطقة إلى أن الأردن يتمتع بحماية جيدة نسبياً من خلال تدابير مالية حصيفة. كما أشارت هذه الدراسة إلى العزلة النسبية التي يتصف بها الأردن من السوق الدولية، وخاصة سوق دبي المتقلب للغاية، مما يحميه من إنهيارات السوق الدولية (Hassler 2011).

ردد البنك المركزي الأردني نفسه إستنتاجات هاتين المؤسستين، وأشار إلى أن "البنوك بحاجة إلى توخي الحذر والمراقبة الدقيقة لتطور هذه المخاطر حين إتخاذ القرارات بتوسيع القروض للأسر بشكل خاص ولقطاع العقارات بشكل عام" (CBJ 2014). ولم يقدموا أي إقتراحات بخصوص السياسات التي يمكن تطويرها لتحسين الإستقرار، مكتفين بما هو موجود حالياً، وخلصوا إلى أنه، في جميع القطاعات، "لدى الأردن نظام مصرفي قوي وسليم قادر بشكل عام على تحمل الصدمات والمخاطر العالية بسبب ارتفاع مستويات رأس المال ومستويات مريحة من السيولة والربحية لدى البنوك" (CBJ 2016).

٨: البنية التحتية القانونية والحيازة

إن الإمتلاك أو الحيازة هي الوسيلة القانونية التي يشغل بها السكان مساكنهم، سواء كان ذلك بصفتهم أصحاب منازل أو مستأجرين أو بشكل آخر. إن قوانين الإمتلاك والحيازة في الأردن موروثة إلى حد كبير من الفترتين العثمانية والبريطانية (Madanat 2010). وتحدد هذه الهيكلة القانونية الكثير من وظائف السكن وأنماطه على مستوى الفرد والمجتمع.

يمتلك في الأردن حوالي ٦٣٪ من السكان مساكنهم، ويستأجر ٢١٪ منهم مساكنهم، والباقي يشغلونها من خلال وسائل أخرى (أنظر أدناه). سنتوسع بهذه الأرقام في الجزء الأول من هذا القسم، "ملكية البيت"، وسناقش الآثار المترتبة عن الملكية القائمة على الرهن العقاري المعاصر على حقوق المقيمين. يتصف الأردن بأنظمة للأراضي تعتبر من الأكثر تطوراً في الشرق الأوسط، كما سنستكشف في الجزء الثاني، "الأنظمة الرسمية". ثم سننتقل في الجزء الأخير، "حقوق الملكية"، إلى تفحص للقوانين التي تحمي حقوق الملكية ولتنفيذها.

٨.١: ملكية المسكن

كثيراً ما يتم السعي لتحقيق ملكية المسكن على أنه هدف للسياسات المتبعة، ولكن من غير الواضح فيما إذا كانت معدلات ملكية المساكن المرتفعة تحقق التأثيرات الإيجابية التي غالباً ما تُنسب إليها. بالرغم من أن ملكية المسكن تُوفّر في بعض الأحيان وسيلة لدعم ثروة الأسرة، نجد في أحيان أخرى أن هيكلة وسائل التمويل الحديثة وعدم سيولة المنزل كإستثمار يعني أن الحال قد لا يكون كذلك.

تشير المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري إلى إنخفاض نسبة المساكن التي يقطنها مالكوها من ٣,٧٣٪ في عام ٢٠٠٤ إلى ٢,٦٥٪ في عام ٢٠١٥ (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٦)، وتشير دائرة الإحصاءات العامة إلى إنخفاض من ١,٦٦٪ إلى ٦٢,٦٪ خلال نفس الفترة (DOS 2015, DOS 2004). إن هذا الإنخفاض بالطبع نسبي وليس مطلقاً، وبالتالي لا يمثل بالضرورة تحوّل أصحاب المساكن إلى مستأجرين، بل قد يمثلوا أسراً جديدة، سواء كانوا مهاجرين أو متزوجين حديثاً، يختارون أو يُجبرون على الإستئجار بدلاً من الشراء.

ما يزال الأردن يتمتع بمعدل مرتفع نسبياً لملكية المساكن على الصعيد الدولي. ونجد على المستوى الإقليمي أنه أعلى بكثير من مصر (٤٤٪) (USAID 2008)، والمغرب (٤٦٪) (Al-Hawarin 2018)، والمملكة العربية السعودية (٥٠٪) (Arab News 2018)، وأعلى بقليل من تركيا (٦٠٪) (TE 2015) وتونس (٦٧٪) (Al-Hawarin 2018)، وإن كان أقل من الضفة الغربية (٨٤٪) (Ma'an 2011). وهو أعلى من بعض الدول الأوروبية مثل ألمانيا (٥٢٪) (TE 2016)، ولكنه أقل من غيرها مثل إسبانيا (٧٨٪) (TE 2016). إنه مشابه بشكل ملحوظ للولايات المتحدة، حيث إنخفضت ملكية المنازل من أعلى مستوى في عام ٢٠٠٨ بنسبة ٦٩٪ إلى مستوى ٢٠١٨ الحالي البالغ ٦٤٪ (USCB 2018).

ليست كل الحيازة السكنية في الأردن ملكية أو تأجير. كانت ٧,٢٪ من الأسر في عام ٢٠٠٤ تقيم في وحدة سكنية يملكها قريب، بالرغم من أن هذه النسبة إنخفضت إلى ٢,٤٪ بحلول عام ٢٠١٥. ونلاحظ أنه لا يمكن تفسير هذا الإنخفاض بشكل كامل من خلال النمو السكاني في الأردن من ٥,٣ إلى ٩,٢ مليون خلال نفس الفترة. بدلاً من ذلك، إنه يمثل إنخفاضاً في العدد المُطلّق للأردنيين الذين يعيشون مع وضع الحيازة هذا: إنخفاض ما يقارب من ١٠٠,٠٠٠ من السكان. وشهدت المملكة أيضاً من عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠١٥ إنخفاضاً من ٢,٢٪ إلى ١,٨٪ في الوحدات السكنية التي تُشغل مقابل العمل، وزيادة من ٠,٥٪ إلى ٠,٩٪ في الوحدات السكنية التي تُشغل مجاناً (DOS 2004, DOS 2015).

غالباً ما ترتبط الأنواع المختلفة من المساكن في الأردن بأنواع مختلفة من الحيازة. نلاحظ مثلاً أنه يتم إستئجار الشقق بمعدل أعلى بكثير من الدور. ففي حين أن ٨٧٪ من الدور يشغلها المالك، إلا أن معدلات سكن المالك تبلغ ٥٩٪ فقط للشقق.

كما تختلف معدلات ملكية المنازل حسب الجغرافيا والديموغرافية داخل الأردن. تتصف جرش بأعلى معدل لملكية المنازل في أي محافظة، بنسبة ٧٧٪، في حين أن العقبة هي الأقل عند ٤٧٪، وتتصف عمان بثاني أدنى نسبة، ٥٥٪. ونجد أن نسبة ملكية المساكن للاجئين السوريين في الأردن تبلغ ٢.١٪ (UNHCR 2018).

بالرغم من أن للأردن تاريخ قوي في ملكية المساكن، إلا أنه قبل القرن الحادي والعشرين، كانت الملكية عموماً عبارة عن منازل مبنية على نمط المالك - الباني (إطلع على القسم ٥.٤)، وممولة من المُدخرات والإقراض غير الرسمي، أو من خلال مؤسسات عامة مثل بنك الإسكان. ونجد أنه في منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، تراكمت قيم العقارات التي كانت تشهد ارتفاعاً سريعاً مع ارتفاع مذهب في الإقراض العقاري: فقد زادت قروض الإسكان للأفراد عشرين ضعفاً من عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠١٧ (إطلع على القسم ٧.٢).

يعتبر الكثيرون الزيادة في الإقراض تغييراً إيجابياً، وعلامة على تطوّر القطاع المالي بشكل يُسهّل ملكية الطبقة الوسطى الأردنية للسكن. ولكن القضية أكثر تعقيداً: فقد إنخفضت نسبة ملكية المنازل حتى مع ارتفاع الإقراض، كما أن الضرورة المتزايدة للإقراض لها إشكالياتها.

إن مديونية الأفراد الأردنيين قد ارتفعت بسبب ارتفاع الإقراض. ففي عام ٢٠١٦ وحده، ارتفعت مديونية الأفراد في جميع أنحاء المملكة بنسبة ١٣٪ لتصل إلى ٧,٩ مليار دينار أردني، أو ستة أضعاف النمو الإقتصادي العام خلال تلك السنة. يعود نصف هذا الدين تقريباً إلى قروض الإسكان (ديبسية ٢٠١٧؛ إطلع أيضاً على IMF 2017). بلغ إجمالي دين الأسرة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي الأردني ٣٥٪ بحلول عام ٢٠١٧ (IMF 2017)، وهو ما يمكن مقارنته بالأرقام في الولايات المتحدة في أواخر عقد الخمسينات من القرن الماضي (حيث يقارب هذا الرقم اليوم ٨٠٪) (TE 2018). وهي أكثر من ضعف المستوى الحالي في المملكة العربية السعودية.

إن من يقطن مسكناً مربوط بدين رهن عقاري لبنك ما لا يملك مكان إقامته بالكامل، وإن ملكيته لمنزله أقل أمان مقارنة بملكية مسكن تم تمويله تقليدياً. إن الرهن تهديد حقيقي في الأردن إذ تحجز البنوك ستة آلاف عقار سكني كل عام (ديبسية ٢٠١٧)، ولكن قد يكون من الصعب على البنك أن يتصرف بناءً على "حقه" كما يتصوره في حجز عقار، غالباً بسبب ما يصفه هاسيل (Hassel 2017) (وإن لم يكن هناك دليل إحصائي على ذلك) بأنه "ممانعة ثقافية لشراء منزل محجوز عليه كانت تملكه عائلة أخرى." وعلينا أن نتذكر أيضاً أن بالرغم من هذه الزيادة في توفير الرهن العقاري، فقد إنخفضت نسبة ملكية المساكن في الأردن على مدى العقدين الماضيين (إطلع على القسم ٧,١).

٨.٢: السكن غير المنظم

هناك إختلافات بخصوص تعريف "السكن غير المنظم" في المستوطنات والإسكان. يُعرّف سيمز (Sims 2013) التطوير العقاري غير المنظم على أنه "العمليات التي تخالف خطط استخدام الأراضي الحضرية ولوائح التقسيم الفرعي و / أو أنظمة تصاريح البناء". يمكن أن يعني هذا واحد أو أكثر مما يلي، ولكن ليس بالضرورة جميعه: غير مُخطّط، غير مُسجّل، غير مملوك، أو لم تقوم السلطات المركزية بفحصه. إن مخيمات الأونروا للاجئين الفلسطينيين في الأردن، على سبيل المثال، "لا تُشكّل مناطق غير منظمة من الناحية القانونية أو الإدارية [ولكنها] مناطق غير منظمة من وجهة نظر هيكلية أو تركيبية" (Ababsa 2012).

للأردن تاريخ طويل في مواجهة التحديات المرتبطة بتنظيم الإسكان مُمثل بمجموعات بدوية من الضفة الشرقية وضعت أيديها على أراض عامة وباللاجئين الفلسطينيين الذين جاءوا بأعداد كبيرة بعد الحروب العربية الإسرائيلية في عامي ١٩٤٨ و ١٩٦٧. وقد كان رد الدولة الأردنية مختلفاً بالنسبة لهاتين المجموعتين من السكان (Ababsa 2012, Razzaz, 1993).

إنخفضت المساكن غير التقليدية (مثل الخيام والتكنات...) بشكل كبير على مدى العقود الماضية، ويسكن الغالبية العظمى من الأردنيين اليوم في منازل تقليدية مع سندات ملكية. وقد إنخفض عدد الأسر المقيمة في الخيام من ٩,٦٠٧ إلى ٣,٨٥٧

بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٥ (DOS 2004؛ DOS 2015). وشكلت المساكن غير المنظمة ٤٪ فقط من المباني السكنية في الأردن في عام ٢٠١٥، ويقع معظمها في المناطق الريفية من البلاد. ونجد في مادبا والزرقاء أعلى نسبة من الوحدات غير المنظمة (١٩ و ٢٢٪ على التوالي). ويرجع ذلك في المقام الأول إلى وجود مخيمات كبيرة للاجئين السوريين في المحافظات. وقد تطوّر الأردن بسرعة كبيرة في هذا الصدد على مدى عقود: قبل أقل من سبعين عاماً، أشار تعداد عام ١٩٥٢ إلى أن ٢٩٪ من سكان عمّان يعيشون في خيام و ٨٪ في الكهوف (Abu-Dayyeh 2004).

نجد وفقاً لدراسة أجرتها المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري في عام ٢٠٠٦ أن ١٠٠,٠٠٠ شخصاً فقط في جميع أنحاء البلاد يعيشون في مستوطنات غير رسمية، بالرغم من أن مريم عباسية تجادل بأن هذا يعود إلى أن "ما يتم إعتبره مستوطنة غير رسمية يُعرّف بشكل ضيق للغاية" (Ababsa 2012). وبالرغم من ذلك، يبدو أنه بغض النظر عن كيفية تعريف المصطلحات، فإن الإسكان في الأردن أكثر تنظيماً، وبشكل ملحوظ، مقارنة بالبلدان المجاورة مثل سوريا (Goulden 2011) ومصر (Khalifa 2015) حيث يعيش نصف السكان في مناطق غير منظمة.

٨.٣: حقوق الملكية

إن تنظيم ملكية الأراضي في الأردن متطوّر بشكل ملحوظ، لا سيما بالمقارنة مع الإقتصادات الإقليمية الأخرى (Hassler 2011). ولهذا تأثير إيجابي مضاعف في تبسيط المعاملات العقارية وتسهيل وضع السياسات. وبالرغم من أن الوضع القانوني يشمل غير المواطنين بشكل جدير بالثناء - إذ أنه شامل للذكور والإناث ويوفر الحماية للفقراء - إلا أنه لا ينجح دائماً في حماية هذه الفئات على أرض الواقع. ويمكن أن يؤدي هذا الإطار القانوني أيضاً إلى تأثيرات سلبية على ملكية الأراضي الريفية التقليدية.

بموجب قانون المالكين والمستأجرين الأردني لعام ١٩٩٤، يُمنح الحق في إبرام عقد الإسكان لأي فرد، بما في ذلك اللاجئين. وبالتالي، ووفقاً للقانون، فإن اللاجئين، حتى أولئك الذين لا يحملون أي جنسية، قادرون على الاستفادة من نفس الحماية التعاقدية التي يتمتع بها المواطنون الأردنيون (Goyes 2017). لكن من الناحية العملية، يخشى حوالي ٨٪ من اللاجئين السوريين الإخلاء، ويفتقر ٣٧٪ منهم لعقود إيجار رسمية (UNHCR 2018).

إن أحد مقاييس حقوق الملكية الممنوحة لسكان الأردن هو درجة حمايتهم من الحكومة - أي من إساءة استخدام الإستملاك. يُوقّر القانون الأردني إسمياً حماية قوية لملكي الأراضي. وبناءً على ذلك، لا يمكن مصادرة سوى ربع أي عقار مُعيّن دون تعويض.

ومع ذلك، قد لا تحمي هذه القوانين الفقراء من مشاريع البناء التابعة للبلديات. فعلى سبيل المثال، من أجل "توفير أراضي لغايات البناء على طول وادي عبدون [الذي يقع أسفل منطقة عبدون]، تم إخلاء ١٦٠ عائلة وتعويضها بشكل سيئ" (Ababsa 2012, Ababsa 2013). علاوة على ذلك، وحسب أبو حمدي (Abu-Hamdi 2016)، نجد في قضية وادي عبدون وفي إثنين إضافيتين على الأقل، أن أمانة عمّان الكبرى إستخدمت "انعكاساً في ممارسة الإستملاك". ففي كل من بناء أبراج بوابة الأردن ومشروع العبدلي، قامت وكالة عامة بأخذ ملكية أرض خاصة من المواطنين قبل تسليمها إلى مجموعة خاصة أخرى من أجل التطوير العقاري (Hanshaw & Ryan 2018؛ Parker 2009).

حين مناقشة توفير السكن لذوي الدخل المنخفض، يجب مناقشة ليس فقط الأسعار، ولكن أيضاً الآليات القانونية والإجتماعية المستخدمة للإستملاك ولتوفير وحماية حقوق الملكية. وإستخلصت دراسة أجرتها شبكة حقوق الإسكان والأراضي أن القانون الأردني يُوقّر بالفعل حقوق ملكية قوية بشكل معقول للفقراء على الورق. ولكن وجدت أيضاً أنه، من الناحية العملية، قد يكون من الصعب على العائلات الفقيرة أن تفهم حقوق الملكية الخاصة بها، ناهيك عن الدفاع عنها في المحكمة. وقد يواجه الأفراد صعوبة في إثبات الملكية. وقد يكونوا أيضاً عرضة لخطر الإستغلال أو الضغط الإجتماعي بسبب نقص المعرفة بالنظام القانوني (HLRN undated).

كذلك غالباً ما يفشل النظام القانوني الأردني في حماية حقوق المرأة في الأرض. وكما تشير عباسية في هذا المجال:

إن ملكية الممتلكات مجال خاص بالذكور في الأردن، إذ تعتمد النساء على الرجال في السكن. ويُهيمن نمط السلطة الأبوية على كل من الميراث والملكية. ومع أن حقوق الميراث للمرأة مُكرسة

رسمياً [...]، ما يزال الوراثة الإناث يواجهن ضغطاً اجتماعياً للتخلي عن حقوقهن لصالح الوراثة الذكور.

تشرح عبابسة كيف تضطر النساء إلى التنازل عن حقوقهن في الملكية من خلال الضغط الاجتماعي بالإضافة إلى الخداع القانوني، إذ يستفيد من حولهن من عدم معرفتهن بخصوص قيمة الأرض (أنظر أيضاً Sidorova 2017). ونظراً لأن الأرض غالباً ما تكون واحدة من أكبر وسائل حفظ الثروة والاستثمار، فإن حرمان المرأة من حقوق الملكية هي وسيلة أساسية لحرمانها من حقوقها عامة (WorldBank 2016).

٩: الممارسات السكنية

من الضروري من أجل فهم المساكن في الأردن، ليس فقط التحقيق في البنية التحتية للإسكان - أي الرصيد السكني - ولكن أيضاً الوسائل التي تتم من خلالها عملية السكن. فالتقاليد والإبتكارات الثقافية والضغوط الاقتصادية والظروف المادية والسياسات والتخطيط الحضري تؤثر جميعها على الطلب على السكن بصفة عامة وعلى أنواع محددة من المساكن. ولذلك من المهم فهم العلاقات بين السياسات وممارسات الإسكان.

يمكن هنا الاستفادة من مقياسين كميين جمعتهما دائرة الإحصاءات العامة يوفران نظرة مفيدة بخصوص ممارسات السكن: مدة الإقامة وحجم الأسرة. وبخلاف هذين المقياسين، ندرس الإسكان من خلال بيانات نوعية من أجل تقديم صورة أكثر قرب عن تجربة السكن في الأردن.

٩.١: حجم الأسرة

إننا نشير هنا إلى عدد الأفراد الذين يقطنون وحدة سكنية معينة. ونجد أنه على مدى الخمس وثلاثين سنة الماضية (١٩٧٩ - ٢٠١٥)، انخفض متوسط عدد الأشخاص لكل أسرة في المملكة بنسبة ٢٨٪، من ٦,٧ إلى ٤,٨ (DOS 1994, DOS 2015). يختلف هذا الرقم بشكل هامشي فقط بين عمان الحضرية (٣,٥ أشخاص / أسرة) والمناطق الريفية في البلاد (٥,٢ أشخاص / أسرة) (DOS 2015).

ويشير الإنخفاض في حجم الأسر - وهو إتجاه من المرجح أن يستمر - إلى أن الطلب على الوحدات السكنية سيزداد في الأردن حتى لو بقي عدد السكان ثابتاً. وبطبيعة الحال، من المرجح أن يستمر عدد السكان في النمو بسرعة إلى حد ما، مما يضاعف من هذا التأثير. ويعني هذا الإنخفاض أيضاً أن الطلب على الشقق الصغيرة، ذات التكلفة المقدر عليها والملائمة للعائلات الصغيرة أو حتى الأفراد، سيستمر في الإزدياد. وينبغي أن لا تواصل الحكومة تطوير سياسات الإسكان على الإفتراض بأن الأسر الكبيرة منتشرة. وبناءً على ذلك، فإن فرض القانون الأساسي في ١ أيار ٢٠١٨ الذي يمنع بناء شقق أصغر من ١١٠ متر مربع سيكون له نتائج عكسية في ضوء هذه التطورات الأخيرة المرتبطة بحجم الأسرة (إطلع على القسم ٥,٢).

وتجدر الإشارة إلى أن الإنخفاض في متوسط حجم الأسرة في الأردن يتزامن مع إنخفاض حاد في معدلات الخصوبة على مدى العقود العديدة الماضية. فقد إنخفضت معدلات الخصوبة بين عامي ١٩٧٦ و ٢٠٠٤ من ٧,٤ أطفال لكل امرأة إلى ٣,٢ (DOS undated). وهناك أيضاً أدلة على تباطؤ إنخفاض معدلات الخصوبة من عام ١٩٩٨ وحتى عام ٢٠١٢ على الأقل (Cetorelli 2012). على أي حال، فإن هذا الانخفاض يُعزّز التنبؤ بأن حجم الأسرة سيستمر في التقلص.

تشير البيانات الدولية إلى وجود إتجاه إيجابي واضح يربط التحصيل التعليمي للمرأة ومعدلات الخصوبة سلباً. إلا أن هذا الإتجاه مرتبط بالسياق، ونجد أن الأهمية النسبية للآليات السببية غير واضحة (Kim 2016). وقد يكون الأردن خارج نطاق المعدلات في هذه المسألة (UNDP 2005)، ويجب الجزم بأن مزايا تعليم المرأة في الأردن تتجاوز بكثير آثاره على معدلات الخصوبة. وكما تشير عادلي (Adely 2012) في دراستها الإثنوغرافية بخصوص المرأة في نظام التعليم العام في الأردن:

لا تتفق الرؤى المتعلقة بماذا يمكن أن يوفره التعليم لهؤلاء الشباب بالضرورة مع سرد عالمي عن تنمية المرأة من خلال التعليم. ومع ذلك، ربطت الأسر العديد من تطلعاتها لمستقبل أفضل لأطفالها بوعد التعليم [...] كانوا مهتمين بأن يكون لبناتهم القدرة على رعاية أنفسهم وأسرهم.

ماذا يمكن أن نتعلم من الأرقام ٥,٢ شخص / المسكن، أو ٤,٨ شخص / الأسرة؟ إن هذه الأرقام مرتفعة نسبياً وفقاً للمتوسط الدولي، ولكنها منخفضة أو متوسطة حين مقارنتها إقليمياً. نجد في الدول الأوروبية أن الأرقام عموماً في حدود ٢ - ٣ شخص / أسرة (UN 2017)، في حين تتراوح في دول الشرق الأوسط بين ٤ و ٨.

البلد	معدل حجم الأسرة	% من الأسر التي ترأسها نساء	% من الأسر التي لديها أطفال عمرهم تحت سن الـ ١٥	% من الأسر التي لديها أطفال عمرهم ١٥ عاماً، وبالغون عمرهم فوق سن الـ ٦٠ عام	% من للأسر التي لديها أطفال عمرهم تحت سن الـ ١٥ عام، وكلا الوالدان فيها حاضران
الولايات المتحدة الأمريكية (٢٠١٠)	٢,٦	٤٧	٢٩	٢	٦٩
هولندا (٢٠١١)	٢,٣	٥٢	٢٢	٠	٨٦
الصين (٢٠٠٠ - ٢٠١٠)	٣,١	١٥	٥٧	١٢	٨٤
تركيا (٢٠٠٣)	٤,١	١٢	٥٦	٨	٩٤
مصر (٢٠١٤)	٤,١	١٣	٦٣	٧	٩٤
لبنان (٢٠٠٤)	٤,٣				
الأردن (٢٠١٢ - ٢٠١٥)	٤,٨	١٣	٦٥	٦	٩٤
فلسطين (٢٠٠٧)	٥,٩	١٠	٧١	٧	٩٥
المملكة العربية السعودية (٢٠١٠)	٥,٦				
بوروندي (٢٠١٠)	٤,٨	٢٧	٨١	١٠	٧٠
الهند (٢٠٠٩ - ٢٠١١)	٤,٨	١٢	٦٣	١٤	٨٩
غواتيمالا (٢٠١٤)	٤,٨	٢٥	٧٤	١٤	٧٠

(United Nations 201)

٩.٢: ربّات الأسر

على غرار العديد من البلدان العربية، ترأس النساء عدداً قليلاً نسبياً من الأسر في الأردن. ولكن من المهم أن نتذكر أن بعضها كذلك، وأن هذه الأسر لديها إحتياجات سكنية فريدة من نوعها. ونجد أنه في جميع أنحاء العالم، كثيراً ما تفشل الأسر التي ترأسها نساء في الحصول على نفس الفوائد الملموسة من مشاريع الإسكان ذات الدخل المنخفض التي تحصل عليها الأسر التي يرأسها ذكور، ويرجع ذلك جزئياً إلى إستبعاد المرأة من عملية صنع القرار (Moser 1992). ففي الأردن، على سبيل المثال، إن بناء وحدات سكنية كبيرة ذات غرف نوم متعددة يفيد الأسر التي يرأسها ذكور بشكل غير متناسب. ويبلغ متوسط عدد أفراد الأسرة التي يرأسها ذكور ٥,٠ أفراد، في حين أن متوسط حجم الأسرة التي ترأسها امرأة ٣,٤ أفراد (DOS 2015).

إن ثلث عائلات اللاجئين السوريين المقيمين في الأردن ترأسها نساء. وتعاني هؤلاء النساء من التمييز الاقتصادي (أقل من ٢٪ من تصاريح العمل الممنوحة للاجئين السوريين أعطيت لنساء في عام ٢٠١٦) ومن صعوبات مرتبطة بالسكن مثل سوء النوعية والتهديد بالإخلاء (UNHCR 2018).

٩.٣: الإكتظاظ

لقد إنخفض معدل الإكتظاظ مع إنخفاض عدد الأشخاص / الوحدة. في عام ٢٠١٦، تشارك ما هو معدل ١,٤ شخص في غرفة نوم واحدة، مقارنة بـ ١,٧ في عام ٢٠٠٤ (المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري ٢٠١٦). ومن الواضح أن هذا الوضع أفضل بكثير مقارنة بعقد الثمانينات من القرن الماضي، حينما كان أكثر من ٤٠ في المائة من الأردنيين

يعيشون أربعة أو أكثر في الغرفة الواحدة (WBIEG 1996). ومع أن الوضع في تحسن، إلا أن المشكلة ما تزال قائمة. وقد ذكرت مديرة السياسات في المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري في مقابلة أن نقص المساكن في الأردن يمثل "مشكلة خفية"، لأنه مع أن التشرّد قد لا يكون مرئياً في الشوارع، إلا أن العديد من الأسر ذات الدخل المحدود تتشارك في كثير من الأحيان في السكن في وحدة سكنية واحدة. ومضت تقول أن المؤسسة تستخدم إحصاءات الإكتظاظ لتوجيه جهودها جغرافياً، مركزة على خدمة المناطق التي تعاني أكثر من غيرها من الإكتظاظ (Asfour 2018).

يعيش اللاجئون السوريون في مجتمعات مكتظة للغاية، بمتوسط ٤,٣ شخص / غرفة نوم (NRC 2015).

٩.٤: التنقل السكني

لقد زاد متوسط مدة إشغال المسكن في جميع أنحاء المملكة. ففي عام ٢٠١٤، شغلت الأسرة الأردنية المتوسطة مسكنها الحالي لمدة ١٣ عاماً تقريباً، مقابل ١١ عاماً في عام ٢٠٠٤. وهذا يعني أن التنقل السكني ينخفض وأن الأسر تنتقل بشكل أقل تكراراً من السابق. سندرس في هذا القسم أولاً الإحصاءات الأردنية، وسنقارنها محلياً ودولياً، وسنشرع بعد ذلك في مناقشة الأسباب والآثار المحتملة لانخفاض التنقل السكني.

يمكن تقسيم الإحصاءات التي تصف مدة الإشغال حسب معايير تتضمن المنطقة ونوع السكن، وترد نتائج بعض هذه التقسيمات في الجدول أدناه. ويمكن إستخلاص العديد من الإستنتاجات من هذه البيانات، سواء على الصعيد المحلي بالمقارنة مع جوانب أخرى للإسكان في الأردن، أو على الصعيد الدولي بالمقارنة مع إحصاءات مماثلة في أماكن أخرى.

إن فترات الإقامة في المناطق الريفية أعلى منها في المناطق الحضرية، وهو نمط شائع على الصعيد الدولي. وعلاوة على ذلك، فإن المدد السكنية أعلى بين الأسر التي تسكن دوراً مقارنة بالأسر التي تسكن شققاً. ونجد أنه في الفترة من عام ٢٠٠٤ إلى ٢٠١٥، إنخفض تنقل الأسر في الدور مقارنة بتنقل الأسر في الشقق.

يتصف الأردن بمعدل مرتفع نسبياً من التنقل السكني، على الأقل بالمقارنة مع الدول الأوروبية. نجد أن حوالي ٢٠٪ فقط من الأوروبيين الحضريين يتحركون في فترة خمس سنوات، مقارنة بنحو ٤٠٪ من سكان عمان. وفي الواقع، يشبه الأردن في هذا الأمر الولايات المتحدة إلى حد كبير، حيث إنتقل ٣٤٪ من الأميركيين خلال فترة السنوات الخمس من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٥ (Ihrke & Faber 2012, USCB 2017). كما أنها تشبه بلدان شمال أوروبا مثل الدنمارك أو السويد (Eurostat 2016). وعلى الصعيد الإقليمي، فإن الأردنيين أكثر تنقلاً بكثير من المصريين، حيث ينتقل ١٩٪ منهم في فترة خمس سنوات. ومن المرجح أن يكون ذلك بسبب هيمنة الشقق الخاضعة لقوانين ضبط الإيجارات في سوق الإسكان المصري (USAID 2008).

من المهم الإشارة إلى أن اللاجئين السوريين في الأردن ينتقلون بين المساكن بمعدل مرتفع، إذ أبلغ ٤٠٪ من اللاجئين عن تحركهم خلال العام الماضي. ونجد أن نسبة أعلى من ذلك بقليل (٤١٪) أبلغت عن الإنتقال في السنوات الثلاثة الماضية (UNHCR 2018). وقد يعني ذلك صعوبة تأمين اللاجئين السوريين لمساكن لمدة عام واحد على الأقل، ولكن إن سكنوا مسكنهم لمدة عام واحد فسيستمرون في سكنه لمدة ثلاث سنوات على الأقل.

	٢٠٠٤: متوسط مدة الإقامة	٢٠١٤: متوسط مدة الإقامة
المملكة	١١ سنة	١٣ سنة
عمّان (حضري)	١٠ سنة	١٢ سنة
المملكة (ريفي)	١٣ سنة	١٥ سنة
دور	١٣ سنة	١٥ سنة
شقق سكنية	١١ سنة	١٢ سنة

٢٠١٤: نسبة الذين إنتقلوا خلال سنة	٢٠١٤: نسبة الذين إنتقلوا خلال السنوات الخمسة الماضية	٢٠٠٤: نسبة الذين إنتقلوا خلال سنة	٢٠٠٤: نسبة الذين إنتقلوا خلال السنوات الخمسة الماضية	
٤%	٣٦%	١٠%	٣٨%	المملكة
٥%	٣٨%	١٣%	٤٣%	عمّان (حضري)
٢%	٢٧%	٧%	٣١%	المملكة (ريفي)
١%	٢٣%	٧%	٣٠%	دور
٤%	٣٨%	١١%	٤٠%	شقق سكنية
٢٠١٨: نسبة الذين إنتقلوا خلال سنة				
٤٠%				اللاجئون السوريون

(الأرقام على أساس DOS 2004، DOS 2014، الحسابات الأصلية؛ إن جميع الأرقام هي تقديرات. ولا تتضمن الأرقام سوى السكن التقليدي.)

إن التنقل السكني هو موضوع صعب نظرياً ويخضع لمجموعة متنوعة من التفسيرات. لفهم أسبابه، سننعمد على نظريات روسي (Rossi 1955) وكولتر وآخرون (Coulter et al. 2016). ويعتمد كلا المصدرين على نماذج "مسار الحياة"، مشددين على أهمية فهم التنقل من خلال دراسة التغيرات على حياة الفرد.

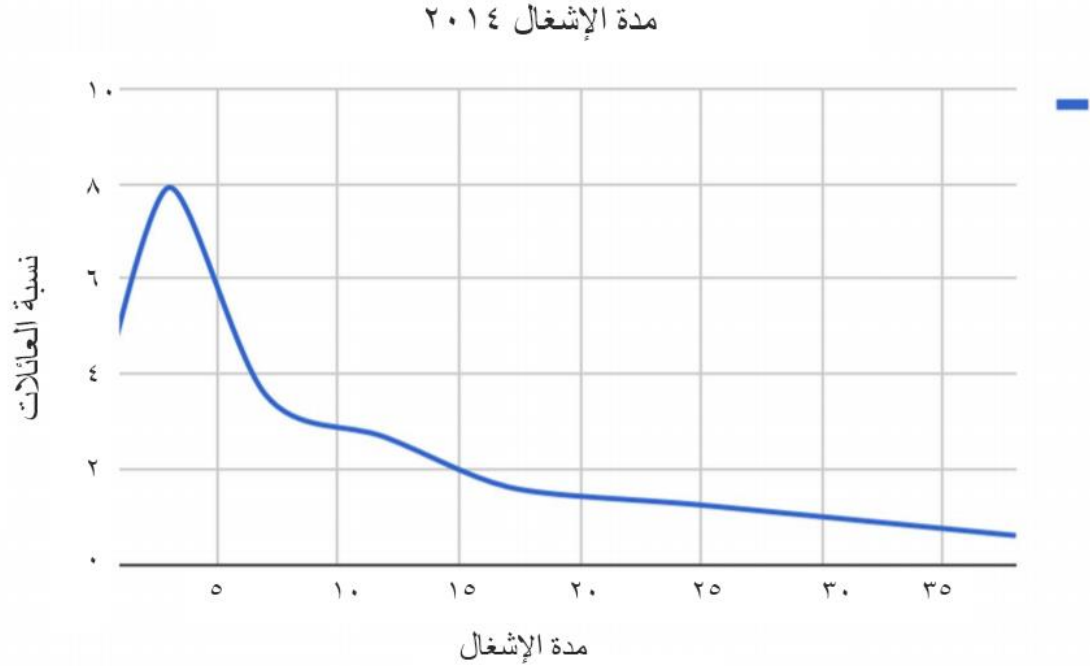
بالنسبة لروسي، فإن "التحركات هي عمليات لتعديل "عدم التوافق" بين إحتياجات الإسكان والإستهلاك الفعلي للإسكان (راجع أيضاً Nowok et al. 2013; Huang and Deng 2006). بعبارة أخرى، فإن التنقل السكني هو شكل من أشكال التوفيق بين خصائص الأسرة، التي تحدد الطلب، وخصائص السوق، التي تحدد العرض. وتتحرك الأسر من أجل إستعادة التوازن بين الإحتياجات والإستهلاك، وعموماً إستجابة للأحداث التي تتغير جانباً من هذا التوازن مثل ولادة طفل، أو تغيرات في العمالة، أو إنهيار في السوق. ويبنى كولتر على تنظير روسي، معتبراً أنه ينبغي إيلاء المزيد من الإهتمام للعلاقات الإجتماعية بين الأفراد وأيضاً للعلاقات بين الأفراد والمؤسسات. ويشدد على أهمية الروابط الأسرية مثل تلك التي تُمكن الأولاد والبنات من العودة إلى ذويهم في أوقات الصعوبات الإقتصادية. إن مثل هذا التركيز على العلاقات الإجتماعية ذات أهمية لفهم التنقل السكني في الأردن.

وحسب تقاليد هؤلاء الباحثين، يمكننا تفسير إنخفاض التنقل السكني على أنه علامة على تغيرات تحدث من طرف الأفراد أو من طرف السوق أو (على الأرجح) من طرفيهما. من طرف الأفراد، قد نفسر تراجع التنقل السكني في الأردن على أنه علامة على أن مسار الحياة للأردني يتغير بطرق تُقلل من عدد الوقائع التي قد تدفع إلى هذه الحركة. ويتسق هذا التفسير مع إنخفاض معدلات الخصوبة، وهو ما يعادل إنخفاض في عدد المواليد الذي قد يدفع الأسر إلى الإنتقال. ولكن في نهاية المطاف، ومن أجل الفهم الكامل لمعنى التنقل السكني في السياق الأردني، من الضروري إجراء إستكشاف نوعي عميق لمسار الحياة الأردني من حيث صلتها بالإسكان. قد تتضمن بعض المحاولات الأولى لمثل هذا الاستكشاف إثنوغرافيا التحرك في الأردن، مع سرد الأسباب المختلفة للتحركات والأحداث الحياتية التي تصاحبها، مُقسّمة حسب الفئات الاجتماعية وأنواع التحرك. وقد تستكشف هذه الإثنوغرافيا أيضاً الافتراض بأن الأسر الأردنيّة كثيراً ما تسعى إلى شراء "بيت على مدى الحياة" (Al-Homoud 2009).

ومن طرف السوق، قد نفسر الإنخفاض في التنقل السكني على أنه علامة على أن الإسكان يتغير بطرق تعيق حركة الأسر التي قد تختار الإنتقال لولا ذلك. ويتسق هذا التفسير مع إنخفاض القدرة على تحمل تكاليف السكن.

ومن المرجح أن تكون التغيرات في مسار الحياة الأردنيّة وفي سوق الإسكان مسؤولة عن هذا الإنخفاض في التنقل السكني. إلا أنه من أجل التنبؤ بآثار الإنخفاض، من المهم مواصلة دراسة المسألة وتحديد مدى مسؤولية كل جانب من جوانبها. فإذا كان السوق، على سبيل المثال، هو السبب الرئيسي، فقد نتوقع أن يزداد التنقل السكني مرة أخرى إذا أصبحت تكلفة الإسكان أكثر قدرة على التحمل. وإذا كان السبب ثقافياً إلى حد كبير، فقد يكون التأثير أكثر ديمومة.

ويمكن القول أن للتنقل السكني أثراً هاماً على النفسية الإجتماعية وعلى الصحة العامة (Dong et al. 2005; Morris) ولكن إستكشاف تلك الآثار يقع خارج نطاق هذا التقرير. (2018; Oishi 2010; Schug 2009)



٩.٥: الشباب المستقلون

إن العُرف في الأردن هو أن يعيش الشباب مع والديهم حتى الزواج. وقد كانت هناك بعض المؤشرات في السنوات الأخيرة على أن هذا قد بدأ يتغير بالنسبة لبعض الأردنيين. ولم يُدرَس هذا الموضوع بقدر كبير من التفصيل، كما أن الإحصاءات التي تنطرق للشباب الذين يعيشون بعيداً عن أسرهم غير متاحة بسهولة.

وبالرغم من أن الشباب من الجنسين قد بدأوا يعيشون بعيداً عن أسرهم في عمّان، إلا أن البحث الوحيد الذي تناول هذا الموضوع مباشرة قد يكون بحث عادلي (Adely 2016) في دراستها للشابات العازبات اللواتي ينتقلن إلى عمّان للعمل. وتصف هذا التطور بأنه "ظاهرة في إرتفاع واضح"، وتحدد عدداً من سماته. وغالباً ما ينتقل هؤلاء النساء إلى العاصمة بعد إتمام درجة البكالوريوس، ويميلون إلى العمل في المجالات التقنية في القطاع الخاص. ويحافظون على صلة وثيقة بأسرهم، وينتقلون عموماً بمباركة والديهم. ومع ذلك، فإن علاقاتهن المالية مع والديهما متنوعة، إذ ترسل بعض الشابات المال إلى عائلاتهن بانتظام، وتتلقى الأخريات المال من عائلاتهن (Adely 2016).

وفيما يتعلق بالإسكان، تميل هؤلاء الشابات اللواتي يعشن في عمّان إلى خيارين: المهاجن المشتركة مثل تلك التي تقع بالقرب من الجامعات ويشيع إستخدامها من قبل الطلاب، أو الشقق المشتركة. وتكون المهاجن المشتركة عادةً مكلفة، ولذلك بدأت الشابات تتقاسمن الشقق في كثير من الأحيان. وعادة ما تكون هذه الشقق المشتركة منفصلة بين الجنسين وتظهر معدلات عالية من الدوران بين سكانها. وإذا كانت هذه الظاهرة المتمثلة في تقاسم الشقق بين مجموعات من الشباب من جهة، وبين مجموعات من الشابات من جهة أخرى، كما يبدو، ممارسة متنامية، فينبغي أن تنعكس في السياسات التي تيسر بناء المساكن المناسبة.

إن متوسط العمر حين الزواج الأول قد ارتفع للمرأة الأردنية، من ٢١,٤ إلى ٢٥,٦ بين عامي ١٩٧٩ و ٢٠٠٤ (DOS undated). ومن الصعب الربط المباشر بين هذه الإحصائية وسياسات الإسكان القائمة، ولكن إذا كانت النساء يبدأن أسرهن بعد عدة سنوات من التخرج من الجامعة، فقد يعني ذلك زيادة الطلب على السكن ذي التكلفة المحدودة، سواء كان ذلك سكباً مشتركاً أو شقق إستوديو.

٩.٦: التفاعل الإجماعي في البيئات السكنية

فهم الباحثون على مدى عقود قوة البيئة المبنية في تشكيل الحياة الإجماعية في المدن (Gehl 2011; Whyte 1980). ويمكن أن تكون هذه القوة خاصة بالثقافة، ولم تُدرَس بجدية في سياق سكني أردني سوى مرة واحدة فقط. إستكشف أبو غزه (Abu-Ghazze 1999) العلاقة بين تخطيط السكن والتفاعل الإجماعي في مشروع الإسكان العام في أبو نصير. ووجدت الدراسة أن عدة عوامل تميل إلى تسهيل التفاعل العرضي ونمو الصداقات بين الجيران. وما تزال إستنتاجاته ذات أهمية اليوم.

ويرتبط سهولة الوصول و"التدفق" بين داخل الوحدة السكنية والفضاءات الخارجية على مستوى الشارع إرتباطاً وثيقاً بالنشاط الإجماعي. إن الصلة البصرية وكذلك المادية مهمتان. ونجد أنه لدى الأشخاص الذين يقطنون الطوابق الأرضية من المباني السكنية ضعف عدد الأصدقاء في الحي مقابل هؤلاء الذين يقطنون الطوابق العليا من نفس المباني. إن سهولة الوصول تُسهّل التفاعل الإجماعي العرضي:

نجد أنه حول المباني السكنية ذات الإرتفاعات المنخفضة والمتصلة مباشرة مع الخارج [...] لا يضطر السكان أن يتخذوا العديد من القرارات وأن يُحضروا أنفسهم للخروج. فمن السهل فقط الخروج لمعرفة ما يجري، وشرب فنجان قهوة عند عتبات الأبواب، وهلم جرأً (Abu-Ghazze 1999).

إن ترتيب المساحات المفتوحة أكثر أهمية من كميتها. إن المساحات المفتوحة الواسعة غير المصممة، مع أنها قد تُلبى ما هو مطلوب كمياً من مكتب تخطيط بخصوص توفير المساحات الخضراء في مشروع معين، إلا أنها "ضائعة" و "لا يمكن الدفاع عنها" (Newman 1972؛ Trancik 1986). تبدو هذه المساحات في أبو نصير على أنها "لا تتبع أحداً". ومع ذلك، فإن المساحات الأصغر والأكثر خصوصية وحميمية تجد إستخداماً اجتماعياً أكبر بكثير. وكما قال أبو غزه، "أعرب المستجيبون في أبو نصير عن رغبتهم وسعادتهم في المناطق الأصغر حجماً المحاطة بشكل حميم التي تعكس درجة من الإهتمام بتنسيق الموقع." إن المساحة الصغيرة التي تحدث فيها نشاطات هي أفضل بكثير من المساحة الكبيرة التي لا تحدث فيها أي نشاطات.

تُقدم هذه النتائج تعليمات لأي معمار يقوم بتصميم مشاريع سكنية كبيرة، سواء في القطاع العام أو الخاص، وللمخططين الذين يُخططون الأحياء وتنظيمات تقسيمها حتى بدون سيطرة مباشرة على الشكل المعماري. تتميز أحياء عمان التقليدية - مناطق التلال المحيطة بوسط المدينة مباشرة - بنسيج حضري يشجع التفاعل الإجماعي للعديد من نفس الأسباب التي أكدها أبو غزه بخصوص أبو نصير: منازل منخفضة ذات مساحات صغيرة خاصة مفتوحة و "تدفق" تدريجي للوصول إلى مناطق عامة أوسع. ومع ذلك، فقدت هذه الأنواع من النسيج الحضري بشكل تدريجي في أحياء المدينة الأكثر حداثة التي بُنيت منذ عقدي الستينات والسبعينات من القرن الماضي.

تنتقد أبو حمدي (Abu-Hamdi 2016) مشروع أبو نصير لقرضه، من خلال التصميم الحضري، طريقة جديدة وغير مألوفة للتفاعل الإجماعي. وهي تربط بين تصميم أبو نصير والمُثل الدولية للعمارة الحديثة، وتصفها بأنها غير ملائمة لسياقها الإجماعي: "في حين هناك محاولات في أبو نصير أيضاً لتعزيز الشعور بالتآلف الإجماعي من خلال تجميع المساكن في مجموعات وتوفير المساحات المفتوحة، إلا أن هذا لم يكن مبنياً حول مبدأ القرابة العائلية". وبدلاً من ذلك، أضافت أبو حمدي إن "نظام الإسكان الجديد المتجانس فكك الغنى والتنوع الإجماعي [التقليدي]". وفي نهاية المطاف، تذهب أبو حمدي إلى حد الإستنتاج بأن "البناء المادي لطريقة حياة حديثة في أبو نصير كان محاولة لتفكيك الشبكات القبلية القوية التي كانت في كثير من الأحيان تقف في طريق نمو الدولة والسيطرة على التخطيط."

تبحث خواجه (Khawaja 2015) المُجمّعات السكنية التي شُيدت في عقدي السبعينات والثمانينات من القرن الماضي (مثل أبو نصير) والمبادرة الوطنية للإسكان لعام ٢٠٠٨، وتقرنها بالمشاريع العقارية المُسوّرة التي شُيدت في العقدين

الأول والثاني من القرن الحالي. وترى أن المجتمعات السكنية توفر مساحات عامة "متاحة للجمهور ومفتوحة وغير خاضعة للرقابة". وتقول إن المجتمعات المسورة، على النقيض من ذلك، لا تفي بأي من هذه الشروط وبالتالي "تكبح الإمكانيات المتاحة للجمهور من حيث إستكشاف وعيش نوعية الحياة في تلك الأماكن" (Khawaja 2015).

١٠: إسكان اللاجئين السوريين

يعيش في الأردن الآن أكثر من ١,٣ مليون سوري، أي أكثر من ١٠٪ من إجمالي سكان البلاد. وقد إعترفت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بنحو نصفهم على أنهم لاجئين، ويسكن نحو ٢٠٪ من هؤلاء اللاجئين المعترف بهم في مخيمات. ويشكل هؤلاء السكان مجموعة فريدة من نوعها، لها مطالبها الخاصة بها وأيضاً آثارها على قطاع الإسكان الأردني.

١٠.١: الخبرة والإحتياجات السكنية

إن الغالبية العظمى من السوريين الذين يعيشون في الأردن، ونصفهم تقريباً لاجئون رسمياً، يقيمون في "المجمعات الحضرية المضيفة"، لا سيما في محافظات عمّان وإربد والمفرق والزرقاء (UNHCR 2018). ويعاني العديد منهم من ظروف سكنية غير ملائمة، ولا سيما في مخيمات اللاجئين.

إن وضع اللاجئين في الأردن مؤقت قانونياً، مع توقع عودتهم في نهاية المطاف إلى بلدهم الأصلي. ومع ذلك، ما تزال الحرب الأهلية السورية مستمرة مع كتابة هذه الدراسة، ولا يبدو أن العودة إلى الإستقرار في متناول اليد. ونتيجة لذلك، أصبحت مخيمات مثل الزعتري، التي شُيّدت أصلاً لتوفير أماكن إقامة مؤقتة، دائمة بشكل متزايد. وأصبح الزعتري رابع أكبر مدينة في الأردن. وكثيراً ما تكون نوعية المساكن في هذه المخيمات غير صالحة للسكن الدائم (Oxfam undated). يسكن السوريون في الأردن مبانٍ بمتوسط ٣,٤ شخص لكل غرفة نوم، مقارنة بمتوسط ١,٣ للسكان الأردنيين (NRC) 2015. ويعتمد السوريون على مصادر دخل محدودة للغاية، إذ يبلغ متوسط دخل الأسرة ١٧٦ ديناراً شهرياً. وعلاوة على ذلك، "فإن الظروف السكنية العامة للاجئين في تدهور" (UNHCR 2018).

للأردن تاريخ في مشاهدة مخيمات اللاجئين تصبح تدريجياً مستوطنات دائمة، كما هو الحال مع المخيمات الفلسطينية التي شُيّدت في عقدي الخمسينات والسبعينات من القرن الماضي والتي تندمج الآن في النسيج الحضري الأوسع للمدن التي تقع فيها.

ويعمل ما يُقدر بنحو ٤٠٪ من اللاجئين السوريين الذين يعملون في الأردن في البناء (OBG 2018). ومن المرجح أن يوفر الإستثمار في بناء المساكن، سواء كان موجهاً للسوريين أم لا، العمل للاجئين مع معالجة النقص في المساكن في الأردن الذي ناقشناه أعلاه.

جاء هؤلاء اللاجئين، مثل ملايين اللاجئين الفلسطينيين والعراقيين والسودانيين واليمنيين من قبلهم، إلى الأردن متأمليين العودة في النهاية إلى ديارهم. ومع أنه لا ينبغي التخلي عن هذا الأمل، إلا أنه علينا أن نعترف بأن هناك إحتمال حقيقي بأن يبقى العديد من السوريين في الأردن على المدى الطويل. على هذا النحو، أصبحت إحتياجاتهم السكنية مسؤولية المجتمع الأردني الذي إنضموا إليه. ومع ذلك، لم تُظهر الحكومة الأردنية أي مؤشرات على أنها تنوي توفير البنية التحتية اللازمة لجعل الزعتري والمخيمات أماكن أكثر إستدامة وأفضل من حيث صلاحيتها للسكن وديمومة العيش فيها. إن عدم توفير مساكن مستدامة طويلة الأجل اليوم طبعاً قد يتسبب بمشاكل مستقبلية. وبالرغم من أن بعض منظمات المساعدة قد قدمت مساعدات نقدية للإسكان بشكل مثير للإعجاب، إلا أن هذا ليس حلاً مستداماً، كما يشير كيلبر (Kelberer 2015):

يُوقّر البناء الجديد [بعكس المنح النقدية] فرص عمل للسكان ذوي الدخل المنخفض، سواء كانوا محليين أو لاجئين. وحينما يغادر اللاجئين السوريون المدن الأردنية، فإن المساكن الجديدة والمُحسّنة ستبقى، وسيكون ذلك في مصلحة المستأجرين والمالكين الأردنيين على حد سواء، وهو نموذج لما يسميه الباحثون الإنسانيون "المساعدة التنموية"، بعكس المساعدة الطارئة التي تتكوّن من المنح النقدية.

توافق مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (UNHCR 2018) على ذلك، وتقتراح أن "الجهات الفاعلة الإنسانية الوطنية والدولية تستكمل المساعدة النقدية متعددة الأغراض بتدخلات تضمن نتائج الإسكان الأساسية مثل ضمان الحيازة".

ويقدم مجلس اللاجئين النرويجي (NRC 2015) ما يلي بمثابة توصية سياسيات:

يجب على الجهات الفاعلة الإنسانية والتنمية إعطاء الأولوية لإستجابات المأوى في المجتمعات المضيفة. بالنظر إلى حجم إحتياجات المأوى وبالنظر إلى أنه أصبح مصدراً رئيسياً للتوتر داخل المجتمعات المضيفة، يجب على الجهات الفاعلة التأكد من أنها تأخذ بالإعتبار آثار التدخلات على السوق وأن تعمل مع المجتمعات المحلية لضمان التواصل والنشاطات التي تُسهل التماسك الاجتماعي [...] ينبغي على المجتمع الدولي أن يواصل دعم الأنشطة التي تُحسّن الحصول على السكن اللائق من خلال زيادة مخزون الإسكان المتاح [...] [وذلك] لصالح اللاجئين السوريين ولصالح الأردنيين على حد سواء.

١٠.٢: الآثار على سوق الإسكان

يعتبر العديد من الأردنيين والأجانب اللاجئين السوريين سبباً رئيسياً لإرتفاع أسعار المساكن. مع أنهم ربما كان لهم دوراً في تضخم أسعار الإسكان، خاصة بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٤، إلا أنه لا ينبغي إعتبار هجرة اللاجئين السوريين عاملاً محدداً رئيسياً لإرتفاع عدم القدرة على تحمّل تكاليف السكن: فقد كان الوضع كذلك قبل وصول السوريين.

إبتداءً من عام ٢٠١١، كانت الزيادة الأعلى في أسعار المساكن في المناطق الشمالية من المملكة، ويقول البعض أن هذا "قد يشير إلى أن الطلب على السكن من اللاجئين السوريين هو المحرك الرئيسي وراء التضخم العقاري" (IMF 2017). يشير علي وآخرون (Ali et al. 2014) في مقال لموقع حبر الأردن أن تدفق السوريين إلى المدن الأردنية أدى إلى ارتفاع أسعار المساكن لجميع الذين يعيشون في المملكة، ولا سيما لأولئك ذوي الدخل المنخفض. في المشرق مثلاً، إزدادت الإيجارات بثلاثة أضعاف في عام ٢٠١٤ مقارنة مع بداية الأزمة السورية (Ali et al. 2014). ولا تختلف جوتمان (Guttman 2015) مع الإستنتاج بأن الحرب الأهلية السورية قد أثرت على أسعار الإيجارات، لكنها تجادل بأن "الزيادة ليست مباشرة من السوريين، ولكن من العاملين بالإغاثة"^٨.

لقد سبق وأدى تدفق اللاجئين إلى رفع أسعار المساكن في الأردن. في أعقاب غزو الولايات المتحدة للعراق في عام ٢٠٠٣، لوحظت زيادات في الأسعار تصل إلى ٤٠٠٪ في بعض أحياء عمّان (Mango 2014). ولكن الإختلاف الرئيسي في تلك الحالة هو أن العديد من اللاجئين العراقيين كانوا من الطبقات الحضرية المتوسطة والعليا، وسكنوا في أحياء عمّان الغربية مثل تلك الموجودة في محيط شارع وصفي التل (الجاردنز). وبالتالي لم يكن تأثير هؤلاء اللاجئين على القدرة على تحمّل تكاليف السكن في المناطق ذات الدخل المحدود كبيراً.

من الصعب الإنكار بأن تدفق السوريين كان له بعض التأثير على أسعار المساكن في الأردن، ولا سيما خلال المرحلة الأولى من أزمة اللاجئين في فترة ٢٠١١ - ٢٠١٤ وفي المحافظات الشمالية. ولكن بحلول عام ٢٠١٨، تباطأت هذه الزيادة في الأسعار. يشير تقرير إرغي وغريس (Errighi and Griesse 2016) أن نسبة تضخم الأسعار المترتبة بالمساكن في الأردن بلغت ذروتها عند ٦,٥ - ٨٪ في أوائل عام ٢٠١٣، لكنها تراجعت إلى ٥٪ بحلول نهاية ذلك العام، وإلى ١,٥٪ بحلول عام ٢٠١٥. وتقدم المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR 2018) نفس الوضع بأرقام مختلفة قليلاً، مشيرة إلى أن تضخم المساكن بلغ ذروته في عام ٢٠١٤ عند ٦,٨٪، وإنخفض إلى ٢,٥٪ بحلول عام ٢٠١٦. وتشير أرقام مؤشر أسعار المستهلك (إطلع على TE 2018)، وعلى الجزء الثالث من هذا التقرير، و UNHCR (2018) إلى أن أسعار المساكن في الأردن إرتفعت بنفس السرعة، إن لم يكن أسرع من ذلك، خلال السنوات التي سبقت الحرب الأهلية السورية مقارنة بالسنوات التي تلت إندلاعها. وبعبارة أخرى، كان سوق الإسكان الأردني يعاني من قبل من إرتفاع في عدم القدرة على تحمّل التكاليف، ولم تؤد أزمة اللاجئين إلى تفاقم الوضع بشكل كبير.

لم يتباطأ معدل تضخم المساكن فحسب، بل إنخفضت أسعار الإيجار التي يدفعها السوريون في المحافظات الشمالية بالقيمة الحقيقية منذ عام ٢٠١٥. وبقيت الأسعار في المحافظات الوسطى والجنوبية ثابتة (UNHCR 2018).

^٨ هناك أيضاً أدلة قوية على أن اللاجئين السوريين في تركيا لم يكن لهم تأثير ملموس على أسعار المساكن خلال العقد الماضي (Balkan and Tumen 2016).

ووجدت ورقة حديثة لمنتهى البحوث الاقتصادية أن "ظروف إسكان الأردنيين تأثرت سلباً، ولكن قليلاً، في المتوسط بسبب الأزمة". ووجد المؤلفون أن الأسر الأردنية الفقيرة عانت من تأثير سلبي أكبر، ووجدوا أن الأسر الأكثر ثراءً "تشهد تحسناً في نتائج سكنها إستجابة لحصة اللاجئين" (Al-Hawarin et al. 2018).

ولهذه الأسباب، يتفق العديد من الباحثين على أن دور السوريين في رفع أسعار المساكن مبالغ فيه في الخطاب الوطني الأردني (UNHCR 2018؛ Al-Hawarin et al. 2018).

١٠.٣: برامج المساعدات الدولية

في أعقاب أزمة اللاجئين، كانت هناك حاجة ماسة إلى مأوى للاجئين السوريين في المناطق الحضرية. كانت معظم الإستجابة المباشرة لهذه الحاجة من قبل منظمات المساعدات الدولية، وعلى الأخص مجلس اللاجئين النرويجي وموئل الأمم المتحدة. إن هذه المنظمات لا تُموّل البناء بشكل مباشر، وتختار بدلاً من ذلك التعاون مع القطاع الخاص المحلي. وتُشجع الحكومة الأردنية هذا النهج بشكل واضح: فقد ذكرت أول خطة إستجابة أردنية رسمية لأزمة اللاجئين السوريين أنه "سيتم البحث عن حلول مُموّلة من القطاع الخاص لبناء وحدات سكنية مناسبة وميسورة التكلفة في المجتمعات المضيفة، مما سيدعم المطورين الأردنيين والبنوك التجارية المحلية والقدرة الإئتمانية للأسر الأردنية" (MoP 2014). ويتم أيضاً توفير بعض التمويل المباشر، بما في ذلك المساعدة النقدية للإيجار لأكثر من ٢٠ ألف فرد (MoP 2018)، ولكن لا يتم توفير تمويل مباشر لبناء المساكن.

إن اعتماد الحكومة الأردنية على البرامج الدولية لخدمة اللاجئين ليس ظاهرة جديدة: هكذا كان الحال منذ إنشاء الأونروا بعد أزمة اللاجئين الفلسطينيين الأولى عام ١٩٤٨، وبالتأكيد يبقى الحال كذلك بعد التحرير الاقتصادي (الجديد) في عقد التسعينات من القرن الماضي الذي أضعف إرادة الحكومة الأردنية وقدرتها على تنفيذ برامج إسكان (إطلع على القسم ٣،٢).

بالرغم من أن برامج التعاون مع القطاع الخاص التي يُنفذها المجلس النرويجي للاجئين وموئل الأمم المتحدة، وبالرغم من أنها صغيرة مقارنة بحجم الأزمة، إلا أنها حققت نجاحاً، ولو محدوداً. ويصف هذا القسم من التقرير إثنين من أهم هذه البرامج، ويتفحص الدروس التي يمكن تعلمها من تجربة الأردن معهم.

إستخدمت مبادرة من قبل المجلس النرويجي للاجئين في عام ٢٠١٤ مبلغاً تحفيزياً من التمويل المباشر لتسهيل إستكمال المساكن الجديدة خصيصاً للاجئين السوريين في المناطق الحضرية. "يتم تقديم مساعدة المأوى في الغالب من خلال مجلس اللاجئين النرويجي الذي يدفع مساهمة لأصحاب العقارات الأردنيين لتمكينهم من إتمام العقارات المبنية جزئياً مقابل تأجير هذه العقارات مجاناً لعائلة لاجئة سورية لمدة تصل إلى ١٨ شهر" (NRC 2015b). وقد أدى هذا البرنامج في عام واحد إلى توفير ٤,٠٠٠ وحدة سكنية بجودة معقولة، وبالتالي مساعدة الأسر السورية والمالكين الأردنيين في جميع أنحاء المحافظات الشمالية. وحقق هذا البرنامج نجاحاً من خلال العمل بشكل إستراتيجي للإستفادة من مورد موجود أصلاً، ولكن غير مستخدم، وهو البناء غير المكتمل.

وقد ركزت مراجعة أكاديمية مستقلة للمبادرة بقلم غويس وآخرون (Goyes et al. 2017) على خمس وسائل رئيسية إستفاد منها اللاجئين والسكان المحليين على حد سواء، وهي الوسائل التي يمكن للمؤسسات أو الحكومات الأخرى أن تتعلم منها:

١. جودة السكن: ضَمَن المجلس النرويجي للاجئين أن البناء إستوفوا الإرشادات بخصوص قابلية السكن.
٢. أمن الحيازة والقدرة على تحمل التكاليف: سهّل المجلس النرويجي العلاقات بين المالك والمستأجر وقدم الدعم في حال التهديد الإخلاء.
٣. الوصول إلى الخدمات: إشتراط المجلس النرويجي أن تكون جميع الأبنية على بُعد لا يزيد عن كيلومترين عن الخدمات الأساسية، مما يضمن وصول اللاجئين إلى الخدمات ومكافحة الزحف العمراني.
٤. دعم الاقتصاد المحلي: يرتبط البناء التدريجي إرتباطاً وثيقاً بالاقتصادات المحلية، مما يساعد على توفير فرص العمل وتكوين الطلب الإقتصادي.
٥. زيادة الكثافة العمرانية: ساهم البرنامج في دعم البنية الحضرية المستدامة من خلال تشجيع التوسع الرأسي للمباني من طابق واحد.

ومع ذلك، شدد مؤلفو المراجعة على أن البرنامج فشل في توفير مجموعة متنوعة من أنماط الإسكان، ولاحظوا نقصاً خاصاً في الوحدات الصغيرة. كانت الغالبية العظمى من الوحدات المبنية تحتوي على أربع غرف نوم على الأقل. وإقترح المؤلفون استخدام التدخلات التصميمية لمساعدة أصحاب المساكن في تقسيم الأبنية وتقديم وحدات صغيرة لتلبية الوضع الحالي للطلب على السكن (Goyes et al. 2017).

وفي الوقت نفسه، نظم موئل الأمم المتحدة مشروعاً لتحريك القطاع الخاص المحلي من خلال تسهيل الإسكان الكفؤ الذي يعتمد معايير ومقاييساً موحدة ونموذجية. وإن المشروع، الذي تمت تسميته "البرنامج الأردني للإسكان الميسور التكلفة" هو:

حل مُموّل من القطاع الخاص في الغالب سيوفر المساكن للأردنيين ذوي الدخل المتوسط - الأدنى دون الاعتماد على الدعم. فهو يجمع بين القدرة الإئتمانية لـ ٦٢ عائلة أردنية مهتمة بالقيام باستثمار تدريجي في العقارات، من خلال تمويل من البنوك التجارية المحلية والإسلامية والموارد المتاحة للمطورين الأردنيين وقدرتهم على البناء (UN Habitat undated).

ويستخدم البرنامج في المقام الأول تصاميم المساكن التي تطورها شركات الهندسة المعمارية المحلية من خلال تمويل أولي من حكومتَي سويسرا والدنمارك ومن مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (El-Sioufi 2016). ويهدف البرنامج إلى جمع ٤٥٠ مليون دينار أردني بالكامل من القطاع الخاص المحلي لبناء ٣٠ ألف وحدة سكنية. من المتوقع أن تُباع هذه الوحدات مقابل ١٥ - ١٦ ألف دينار أردني لكل منها، وأن تكون في متناول العائلات التي دخلها أقل من ٥٠٠ دينار أردني شهرياً وبشروط الرهن العقاري التي تُقدمها البنوك التقليدية والإسلامية. وحتى تكون هذه الوحدات ميسورة التكلفة، يجب أن تكون صغيرة للغاية، بدءاً من ٦٥ متر مربع وتصميم نمطي يتيح التوسع الأفقي أو الرأسى بسهولة. ومن الملاحظ أنه اقترح تصميم الوحدات السكنية النمطية في السياق الأردني منذ فترة طويلة، في عام ١٩٨٧ (MoP 1987). و"وفقاً لإستبيانات موئل الأمم المتحدة، أشار أكثر من ٧٠% من الأسر إنهم يعتبرون المنازل الصغيرة بمساحة ٦٥ متر مربع مقبولة، خاصة إذا كانت ميسورة التكلفة وقابلة للتوسع" (Obeidat 2015). وبالرغم من أن المرحلة الأولى من البرنامج قد اكتملت بنجاح، إلا أنه "تم تفكيك الفريق المحلي"، وليس هناك ما يشير إلى أنه سيتم تنفيذ مرحلة ثانية منه (El-Sioufi 2018) مع أن أسباب هذا التوقف غير واضحة.

يدعو النجاح النسبي لبرامج المجلس النرويجي للاجئين وموئل الأمم المتحدة إلى إستنتاج مباشر فيما يتعلق بإمكانيات البرامج المماثلة في المستقبل. مع أن مبادرة المجلس النرويجي للاجئين بشأن المباني غير المكتملة وغير المأهولة في المحافظات الشمالية ربما إستفاد من فرص موجودة أصلاً، إلا أن معدلات الشواغر المرتفعة في جميع أنحاء المملكة تشير إلى أنه ما تزال هناك فرص كثيرة أخرى. وبالمثل، بالرغم من أن برنامج موئل الأمم المتحدة ما يزال غير مكتمل، يبدو أن المرحلة الأولى منه أشارت إلى أن المشروع سليم من الناحية الفنية والإنسانية - بالرغم من أنه قد يتطأب الآن بعض المفاوضات مع السلطات الأردنية فيما يتعلق بقانون أيار ٢٠١٨ الذي يحدد ١١٠ متراً مربعاً كحد أدنى للوحدات الجديدة. وما يزال من الممكن تنفيذ أي من هذين النهجين، أو نهج مماثل، سواء من قبل الحكومة الأردنية أو البلديات أو المنظمات الدولية أو حتى القطاع الخاص.

١١ : الخاتمة والشكر والتقدير:

طوال ما يقارب الـ ١٨ شهراً التي عملت فيها على إعداد هذا التقرير، فإن أكثر ما وجدت نفسي أقدّره هو الوسع المحيّر لهذا الموضوع. إن كتابة تقرير شامل يصف الإسكان في بلد بأكمله هو مشروع طموح للغاية، خاصة بالنسبة لباحث لم يتلق تدريباً رسمياً في الإقتصاد. ولذلك أرجو أن أكون قد حققت نوعاً من العدالة في إستكشاف هذا الموضوع الواسع وقدمت بعض الموارد المفيدة للآخرين، وأن أقدم بعض الملاحظات الأخيرة.

تتطرق أقسام مختلفة من هذا التقرير إلى مزايا نظام المالكين - البناة. إن البنائين الصغار أكثر فعالية من حيث التكلفة (إطلع على القسم ٥,٤) وأكثر صداقة للبيئة (إطلع على القسم ٥,٥) من الشركات الكبيرة. وهم أكثر إتصالاً بالظروف المحلية، ويعرفون بشكل أفضل كيفية إستخدام ليس فقط الموارد المالية المحدودة، ولكن أيضاً الفراغ الحضري (إطلع على القسم ٩,٦). إنهم يبقون المال في الإقتصاد الأردني ويُقبلون بدرجة أكبر من الثقة على أنواع المشاريع الصغيرة، مثل إضافة أو إصلاح طوابق سكنية، التي تُمثل أفضل عائد على الإستثمار في البناء (إطلع على القسم ٥,٤). وقد دعمت الحكومة في الماضي ملكية المنازل العائلية من خلال برامج للتطوير الحضري تعاونت مع البنائين الصغار (إطلع على القسم ٣,١).

وكانت هذه البرامج ناجحة للغاية وحصلت على إعراف دولي. واليوم أيضاً، تشهد الجهود المرتبطة بالمساعدات الدولية والتنمية أن صغار البنّائين المحليين يمثلون إمكانات كبيرة في توفير السكن للاجئين (إطلع على القسم ٩,٣). ونجد في أماكن أخرى من العالم أنه يُنظر بشكل متزايد إلى المالكين - البناة والمطورين الصغار على أنهم أدوات قوية لبناء مساكن عالية الجودة بأسعار معقولة، كما تشهد بذلك حركات "المدن القوية والتنمية التدريجية" في الولايات المتحدة. ومع استمرار الأردن في النمو السريع في القرن الحادي والعشرين، قد تُبشّر الوسائل التقليدية للبناء بفرص ممتازة للمستقبل.

إن التغييرات في السياسات التي تعود إلى عقد التسعينات من القرن الماضي لا يمكن، ولا يجب، عكسها. ومع أنه من المُعري في بعض الأحيان الحنين لحقبة من البرامج الإجتماعية القوية والتطوّر الواسع للمالكين - البناة، إلا أن تلك الحقبة قد ذهبت إلى الأبد، وكانت، بطريقتها الخاصة، تحتوي على العيوب كما هو الحال في الحقبة الحالي.

إن المزيد من إعادة التنظيم أمر لا مفر منه بقدر ما هو ضروري. وقد تأتي إعادة التنظيم هذه في العام المقبل أو العقد المقبل؛ وقد تكون خفية وتدرجية، أو قد تكون فورياً، ولكن في مرحلة ما، ستأتي. وحينما تأتي، لن يكون من الممكن إحتزالها في سياسات اليوم ولغاته النظرية، وإنما ستستدعي منهجيات وتنظيمات وهيكلية وأدوات جديدة. قبل ثلاثين عاماً فقط، بنت شركات الإسكان وحدة سكنية جديدة واحدة فقط من كل خمسين وحدة. اليوم، يبنون أكثرها. لا يمكننا التكهن بمن سيبنى المساكن بعد ثلاثين سنة من الآن، ولكن يمكننا التأكيد أن هذا التغيير سيأتي بطريقة أو بأخرى.

لو كان هناك وقت لإضافة قسم آخر لهذا التقرير، لكان الأمر عن النقل. يرتبط التنقل وإستخدام الأراضي ارتباطاً لا ينفصل، وتؤثر التغييرات في أحدهما على الآخر. تشهد عمّان على وجه الخصوص تحولات عميقة في ممارسات النقل إذ أن نظام الباص سريع التردد قيد الإنشاء وإرتفاع معدلات ملكية السيارات في إستمرار سريع. إن تكاليف النقل مرتفعة، تقريباً بنفس تكاليف السكن للعديد من الأسر الأردنية (DoS 2017)، ويبدو أن هذه التكاليف ستستمر في الإرتفاع مع زحف عمّان العمراني وتصميم الأحياء بشكل يتمحور حول السيارة. وقد بدأ العديد من الباحثين الذين يناقشون موضوع القدرة على تحمل التكاليف في قياس مجموع نفقات السكن والنقل، والسعي لتقليل هذه القيمة إلى أدنى حد ممكن، وهو نهج قد يكون أكثر إنتاجية مقارنة بوجهة النظر التي تُركز على الإسكان فقط والتي إتخذتها في هذا التقرير.

وأخيراً، أود أن أعرب عن خالص إمتناني لمركز دراسات البيئة المبنية ومحمد الأسد ولارا زريقات وعلي عطاري وأفنان برقوي وريف قبيلات وتوما حمارنة لإستضافتي وتشجيعي وإرشادي طوال هذه العملية. كما أنني ممتنٌ لحازم زريقات لدعمه المستمر ولطفه المهني الكبير.

هناك العديد من الأشخاص الآخرين الذين كانت مساهماتهم أساسية لهذا المشروع، ولا يسعني إلا أن أشكر القليل منهم: طارق عادل، فداء عادل، بيتي أندرسون، سي.أ. برادي، نادين فتالة، روس هانشو، حازم كاك، رشا كنعان، عبير خليفات، كالب كوروفسكي، آلان ماكنمارا، أماندا سوينسون، ديالا الطراونة، وسارة وينتون. وإنني ممتنٌ أيضاً للسيناتور من ولاية أركنساس الذي يكرمه برنامج فولبرايت - أتمنى فقط أن يتم إستخدام جزء أكبر من ميزانية الولايات المتحدة بهذه الطريقة.

وأخيراً وقبل كل شيء، أشكر ميريديث عبود على كتابة المسودة الأولية التي يستند إليها هذا التقرير بأكمله.

١٢ : المراجع
المراجع باللغة الإنجليزية:

Ababsa, Myriam. 2012. "Public Policies Toward Informal Settlements in Jordan (1965 - 2010)." In *Popular Housing and Urban Land Tenure in the Middle East: Case Studies from Egypt, Syria, Jordan, Lebanon, and Turkey*. Edited by Myriam Ababsa, Eric Denis, and Baudouin Dupret. Cairo: American University in Cairo Press, pp. 259 - 82.

_____ (ed.) 2013. *Atlas of Jordan: History, Territories and Society*. Beirut: Institut Français Du Proche-Orient.

Abu Ajayes, Jamal. 1988. "Jordan's Housing Finance Institutions." *Housing Finance International*. Available at http://www.housingfinance.org/uploads/Publicationsmanager/8811_Jor.pdf

Abu-Dayyeh, Nabil I. 2004. "Persisting Vision: Plans for a Modern Arab Capital, Amman, 1955 - 2002." *Planning Perspectives* (19:1): 79 - 110.

Abu Dayeh, Salaheddin M. 2018. Personal interview by D. Taylor Reich at the Jordan Housing Developers Association, Amman. In Arabic; all translations by the author.

Abu-Ghazze, Tawfiq M. 1999. "Housing Layout, Social Interaction, and the Place of Contact in Abu-Nuseir, Jordan." *Journal of Environmental Psychology* (19:1): 41-73. doi:10.1006/jevp.1998.0106.

Abu-Hamdi, Eliana. 2016. "Bureaucratizing the City: Moderated Tribalism, Regime Security, and Urban Transformation in Amman, Jordan." *Traditional Dwellings and Settlements Review* (27:2): 23 - 37. Available at http://iaste.berkeley.edu/iaste/wp-content/uploads/2012/09/2017/02/Abu-Hamdi_27.2_TDSR.pdf

Abdel Razeq, Omar. 2015. *Housing Market in Palestine: Supply, Demand, and Prices*. Jerusalem / Ramallah: Palestine Economic Policy Research Institute. Available at <http://www.mas.ps/files/server/20152104110543-1.pdf>

Abdullah II, King of Jordan. 2008. "Speech of His Majesty King Abdullah II on the Occasion of the Launch of the National Housing Initiative." Available at <https://kingabdullah.jo/en/speeches/occasion-launch-national-housing-initiative>

Adely, Fida. 2012. *Gendered Paradoxes: Educating Jordanian Women in Nation, Faith, and Progress*. Chicago: University of Chicago Press.

_____. 2016. "Internal Migration of Women for Work in Jordan." *7iber*. Available at <https://www.7iber.com/society/internal-migration-of-women-for-work-in-jordan/>

Albawaba. 2012. "Amended Landlord and Tenant Law Keeps Rents Stable in Jordan." Available at <https://www.albawaba.com/business/pr/amended-landlord-and-tenant-law-keeps-rents-stable-jordan-419767>

Al-Ahli Bank. Undated. "Housing Loan." Available at <https://ahli.com/en/jordan/personal/product/housing-loan>

Ali, Doa et al. 2014. "A Town's Sudden Growth: Jordanians and Syrians Share the Poverty of Mafraq." *7iber*. Available at <http://www.7iber.com/2014/08/a-towns-sudden-growth/>

- Ali, H. H. and S. F. Al Nsairat. 2009. "Developing a Green building Assessment tool for Developing Countries - Case of Jordan." *Building and Environment* (44:5): 1053 - 1064. doi:10.1016/j.buildenv.2008.07.015
- Alnsour, Jamal Ahmad. 2011. "Illegal Housing in Jordan." *Jordan Journal of Social Sciences* (4:3): 339 - 54.
- _____. 2016. "Affordability of Low Income Housing in Amman, Jordan." *Jordan Journal of Economic Sciences* (3:1): 65 - 79. doi:10.12816/0029857.
- Andrews, Dan and Aida Caldera Sánchez. 2011. "The Evolution of Homeownership Rates in Selected OECD Countries: Demographic and Public Policy Influences." *OECD Journal: Economic Studies* 1: 207 - 43. Available at https://read.oecd-ilibrary.org/economics/the-evolution-of-homeownership-rates-in-selected-oecd-countries-demographic-and-public-policy-influences_eo_studies-2011-5kg0vswqpmg2#page1. doi:10.1787/eco_studies-2011-5kg0vswqpmg2.
- Arab News. 2018. *Nearly 50% of Citizens Own Houses in Saudi Arabia*. Available at <http://www.arabnews.co/node/1233301/saudi-arabia>
- Arifat, Ala'a. 2018. Personal interview by D. Taylor Reich at the Ministry of Housing and Social Development, Amman. In Arabic; all translations by the author.
- Al-Asad, Mohammad. 2007. "Zoning." *Urban Crossroads*. Center for the Study of the Built Environment. Available at www.csbe.org/zoning
- Asfour, May. 2018. Personal interview by David Taylor Reich at the Corporation for Housing and Urban Development, Amman. In Arabic; all translations by the author.
- Awad, Ahmad M. 2017. *The International Monetary Fund and World Bank Intervention in Jordan: A Misguided Approach to Economic Reform*. Beirut: Arab NGO Network for Development. Available at <http://www.annd.org/data/file/files/IMF-JORDAN-PolicyBrief.pdf>
- Balkan, Binnur, and Semih Tumen. 2016. "Immigration and Prices: Quasi-Experimental Evidence from Syrian Refugees in Turkey." *Journal of Population Economics* (29:3): 657 - 86. doi:10.1007/s00148-016-0583-2.
- Basbous, Adel I. 2018. Personal interview by D. Taylor Reich at the Jordan Housing Developers Association, Amman. In Arabic; all translations by the author.
- Bank of America. 2018. *Mortgage Rates*. Available at <https://www.bankofamerica.com/mortgage/mortgage-rates/>
- Bank of Jordan. 2018. *Mortgage Loans*. Available at <http://www.bankofjordan.com/page/mortgage-loans>
- Bayat, Asef. 2012. "Politics in the City-Inside-Out." *City and Society* (24:2): 110 – 128. Available at <https://doi.org/10.1111/j.1548-744X.2012.01071.x>
- The Built Environment Observatory (BEO). 2016. *Statistics of Vacant Units in Egypt*. Available at http://marsadomran.info/en/facts_budgets/2016/11/507/

Central Bank of Jordan (CBJ). 2016. *Financial Stability Report 2016*. Available at <http://www.cbj.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/PDFs/EN/FINANCIAL%20STABILITY%20REPORT%202016.pdf>

_____. 2014. *Financial Stability Report 2014*. Available at <http://www.cbj.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/PDFs/EN/FINANCIAL%20STABILITY%20REPORT%202014.pdf>

CIA: Central Intelligence Agency. Undated. *The World Factbook*. Available at <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

Cetorelli, Valeria, and Tiziana Leone. 2012. "Is Fertility Stalling in Jordan?" *Demographic Research* 26: 293 - 318. Available at <http://www.jstor.org/stable/26349900>

Cortright, Joe. 2017. "The 0.1 Percent Solution: Inclusionary Zoning's Fatal Scale Problem." *City Observatory*. Available at <http://cityobservatory.org/the-0-1-percent-solution-inclusionary-zonings-fatal-scale-problem/>

Coulter, Rory, Maarten van Ham, and Allan M. Findlay (Coulter et al.). 2015. "Re-Thinking Residential Mobility: Linking Lives through Time and Space." *Progress in Human Geography* (40:3): 352 - 74. doi:10.1177/0309132515575417

Creane, Susan, Rishi Goyal, A. Mushfiq Mobarak, and Randa Sab. 2003. *Financial Development in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: International Monetary Fund. Available at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/med/2003/eng/creane/>

Daher, Rami. 2007. "The New Cities Landlords: The Transnational Capitalist Class," in *Amman: Neoliberal Urban Management*. Amman: Diwan Publications. Available at https://www.academia.edu/9225898/AMMAN_NEOLIBERAL_URBAN_MANAGEMENT_Edited_by_Rami_Farouk_Daher_DIWAN_Series_Edited_by_Philipp_Misselwitz_and_Can_Altay_IABR_2009

_____. 2007a. "Discursive Mapping of Landscapes of Neoliberalism in Amman." *Amman: Neoliberal Urban Management*. Amman: Diwan Publications. Available at https://www.academia.edu/9225898/AMMAN_NEOLIBERAL_URBAN_MANAGEMENT_Edited_by_Rami_Farouk_Daher_DIWAN_Series_Edited_by_Philipp_Misselwitz_and_Can_Altay_IABR_2009

Deleuze, Gilles and Félix Guattari. 1987. *A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Delmendo, Lalaine C. 2017 "Jordan's Property Prices Stable, despite Weak Demand." *Global Property Guide*.

Department of Statistics (DOS). 2017. *Household Income and Expenditure Survey*. Available at http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/linked-html/household/2017/G4/Table6G4_Jor.pdf

_____. 2015 *General Results of Census 2015*. Available at http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/population/census2015/list_tables.htm

_____. 2004 *General Results of Census 2004*. Available at http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/population/census2004/list_tables.htm

- _____. 1994. *Population and Housing 1994*. Available at http://dosweb.dos.gov.jo/censuses/population_housing/census1994/
- _____. Undated. *Jordanian Mothers, Facts and Figures*. Available at http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/mother.htm
- Dong, Maxia, Robert F. Anda, Vincent J. Felitti, David F. Williamson, Shanta R. Dube, David W. Brown, and Wayne H. Giles (Dong et al.). 2005. "Childhood Residential Mobility and Multiple Health Risks during Adolescence and Adulthood: The Hidden Role of Adverse Childhood Experiences." *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine* (159:12): 1104 - 10. doi:10.1001/archpedi.159.12.1104.
- Dübel, Hans-Joachim, and Olivier Hassler. 2016. *SANAD Housing Finance Study Housing Finance in the Middle East and North Africa*. Finpol Consulting. Available at http://www.finpolconsult.de/mediapool/16/169624/data/Housing_Finance/Middle_East/SANAD_Fund_for_MSM_E_Housing_Finance_in_the_MENA_Region.pdf
- The Economist. 2018. *Why Arab States Have Lots of Expensive Villas*. Available at <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2018/06/14/why-arab-states-have-lots-of-expensive-villas>
- Errighi, Lorenza, and Jörn Griesse. 2016. *The Syrian Refugee Crisis: Labour Market Implications in Jordan and Lebanon*. European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Discussion Paper 029. Available at https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp029_en.pdf
- Eurostat. 2016. *Urban Europe - Statistics on Cities, Towns, and Suburbs*. Publications Office of the European Union. Available at <http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-01-16-691>. doi:10.2785/91120
- Gandolfo, Luisa. 2012. *Palestinians in Jordan: The Politics of Identity*. London: I. B. Tauris, Library of Modern Middle East Studies.
- Gardner, Donald. 1986. *The Analysis of Multipurpose National Housing Authorities*. Operations Policy Staff, The World Bank. Available at http://documents.worldbank.org/curated/en/856701468172786269/text/UDD94000The0an0ose0national0housing_t xt
- General Budget Department. 2017. *List of Capital Projects for the Years 2017 - 2019*. Available at <http://www.gbd.gov.jo/Uploads/Files/gbd/law-ministry/2017/en/4.pdf>
- Gehl, Jan. 1987. *Life Between Buildings: Using Public Space*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Ghazal, Mohammad. 2008. "OPIC Extends \$250m in Financing for Housing Initiative." *Global Communities*. Available at <https://www.globalcommunities.org/node/28850>
- _____. 2018a. "Unsold Apartments Since 2015 Valued at JD1b." *The Jordan Times*. Available at <http://www.jordantimes.com/news/local/unsold-apartments-2015-valued-jd1b>
- _____. 2018b. "No License for New Buildings Issued Since Recent Building Bylaw went into Effect." *The Jordan Times*. Available at <http://www.jordantimes.com/news/local/no-licence-new-buildings-issued-recent-building-bylaw-went-effect%E2%80%99>

- _____. 2018c. "Kingdom Suffers from Lack of Affordable Housing, Excess in Luxurious Homes." *The Jordan Times*. Available at <http://jordantimes.com/news/local/kingdom-suffers-lack-affordable-housing-excess-luxurious-homes>
- Global Property Guide (GPG). 2009. *Jordan Housing Market Remains Fragile*. Available at <https://www.globalpropertyguide.com/Middle-East/Jordan/Price-History-Archive/jordan-housing-market-remains-fragile-369>
- _____. 2017. *Jordan: Gross Rental Yields Good at 6.5% to 9%*. Global Property Guide. Available at <https://www.globalpropertyguide.com/Middle-East/Jordan/Rental-Yields>
- Goyes, Francis, Sera Tolgay, and Valeria Vidal (Goyes et al.). 2017. *Refugees, Incremental Housing, and Shelter in the 21st Century*. Massachusetts Institute of Technology Incremental Housing Project. Available at <http://web.mit.edu/incrementalhousing/articlesPhotographs/pdfs/refugeesincrement.pdf>
- Greater Amman Municipality (GAM) with Dar al-Handasah Consultants. 1988. *The Greater Amman Comprehensive Development Plan Report 5*.
- Guttman, Amy. 2015. "The Property Case for Amman." *Gulf News Focus*. Available at <http://gulfnews.com/gn-focus/special-reports/property/the-property-case-for-amman-1.1610491>
- Halaseh, William. 2018. Personal interview by David Taylor Reich at the Jordan Housing Developers Association, Amman. In Arabic; all translations by the author.
- El Hanandeh, A. 2015. Environmental Assessment of Popular Single-Family House Construction Alternatives in Jordan. *Building and Environment* 92: 192 - 199.
- Hanshaw, Ross and Brennan Ryan. 2018. "Killing the City: Neoliberal Organization and Social Belonging in a New Amman." *IMES Capstone Paper Series*, George Washington University. Available at <https://cpb-us-e1.wpmucdn.com/blogs.gwu.edu/dist/6/1613/files/2018/11/Killing-the-City-Final-2a4x59f.pdf>
- Harrigan, Jane, Hamed El-Said, and Chengang Wang. 2006. "The IMF and the World Bank in Jordan: A Case of Over Optimism and Elusive Growth." *Review of International Organizations* 1: 263 - 292. Doi: 10.1007/s11558-006-9490-8.
- Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.
- Hassler, Olivier. 2011, *Housing and Real Estate Finance in Middle East and North Africa Countries*. Washington, DC: The World Bank.
- Al-Hawarin, Ibrahim, Ragui Assad, and Elsayed Ahmed (Al-Hawarin et al.). 2018. *Migration Shocks and Housing: Evidence from the Syrian Refugee Crisis in Jordan*. Economic Research Forum, Working Paper 1213.
- Heath, Sarah. 2014. *Housing Demand and Need (England)*. House of Commons Library. Available at http://www.legco.gov.hk/general/english/library/stay_informed_overseas_policy_updates/housing_demand_and_need.pdf

- Higher Population Council (HPC). 2009. *The Demographic Opportunity*. Available at <https://jordankmportal.com/resources/the-demographic-opportunity-in-jordan-2009>
- Hoek-Smit, Marja C. and Douglas B. Diamond. 2003. *The Design and Implementation of Subsidies for Housing Finance*. Prepared for the World Bank Seminar on Housing Finance.
- Hoek-Smit, Marja C. 2008. *Subsidizing Housing Finance for the Poor*. Wharton School, University of Pennsylvania, Development Initiatives Group. Available at http://www.housingfinanceforthe poor.com/data/images/dig%20subsidy%20paper%2020-08_edited%20rw_changes%20accepted%20to%20post.pdf
- Al-Homoud, Majd, et al. 2009. "The Low-Income Housing Market in Jordan." *International Journal of Housing Markets and Analysis* (2:3): 233 – 252.
- Hourani, Najib B. 2014. "Urbanism and Neoliberal Order: The Development and Redevelopment of Amman" *Journal of Urban Affairs* (36:sup2): 634 – 649. doi: [10.1111/juaf.12092](https://doi.org/10.1111/juaf.12092).
- Housing Bank for Trade and Finance (HBTF). 2018. *About the Housing Bank for Trade and Finance*. Available at <https://www.hbtf.com/en/AboutUs>
- Housing and Land Rights Network (HLRN). Undated. *Property Rights in Jordan*. Housing and Land Rights Network. Available at <http://www.hlrn.org/img/documents/property%20rights%20english.pdf>
- Huang, Haizhou. 2015. *Discussion on China's Housing Market: What we know? What we don't*. Presentation at the International Monetary Fund's International Symposium on Housing and Financial Stability in China. Available at https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2015/HousingChina/pdf/Session2_HHuang.pdf
- Ihrke, David K and Carol S. Faber. 2012. *Geographical Mobility: 2005 to 2010*. United States Census Bureau. Report # P20-567. Available at <https://www.census.gov/library/publications/2012/demo/p20-567.html>
- International Finance Corporation (IFC), World Bank Group. Undated. *Green Buildings Market Intelligence Jordan Country Profile*. Available at <https://www.edgebuildings.com/wp-content/uploads/2017/09/Jordan-Green-Building-Market-Intelligence-EXPORT.pdf>
- International Labor Office. 2013. *Decent work country profile: Hashemite Kingdom of Jordan*. Available at www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--dgreports/--integration/documents/publication/wcms_232764.pdf
- Index Mundi. 2018. *Jordan Demographics Profile 2018*. Available at https://www.indexmundi.com/jordan/demographics_profile.html
- International Monetary Fund (IMF). 2017. *Jordan: Selected Issues*.
- Ishaqat, Hind. 2015. "Using Aerial Photography for the Study of Housing Projects in Jordan." In *Transformation of the urban character of Arab Cities since the late last century*. Conference Proceedings, German Jordanian University. Edited by M. Aboutorabi and B. Zalloom.

Jalouqa, Kamal. 2015. "Amman, from Village to Metropolis." In *Transformation of the urban character of Arab Cities since the late last century*. Conference Proceedings, German Jordanian University. Edited by M. Aboutorabi and B. Zalloom.

Jiang, Yongsheng et al. 2018. "Effects of Bank Lending on Urban Housing Prices for Sustainable Development: A Panel Analysis of Chinese Cities." *Sustainability* (10:3). Available at https://www.researchgate.net/publication/323465802_Effects_of_Bank_Lending_on_Urban_Housing_Prices_for_Sustainable_Development_A_Panel_Analysis_of_Chinese_Cities. doi:10.3390/su10030642

Jordan Green Building Council (JGBC). 2017. *Your Guide to Green Building in Jordan: Green Building Informative Booklet*. Available at <http://jordangbc.org/media-center-publications/jordan-gbc-publications/>

Jordan Mission: The Permanent Mission of the Hashemite Kingdom of Jordan to the United Nations Office in Geneva. 2012. *Questionnaire on Housing Finance Policies and Programs*. Office of the High Commissioner for Human Rights. Available at <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Housingfinancing/Jordan.pdf>

Jordan Mortgage Refinance Company (JMRC). 2013. *CEO Message*.

_____. 2013a. *Statement of Financial Position*.

Jordan News Agency (JNA). 2015. *PM Chairs 1st Public-Private Partnership Council Meeting*. Available at http://petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?Site_Id=1&lang=2&NewsID=195941

_____. 2017. *Jordan Reached its Maximum Capacity Due to Syrian Refugees Crisis, says PM*. Available at http://www.petra.gov.jo/Public_News/Nws_NewsDetails.aspx?lang=2&site_id=1&NewsID=296480&CatID=13

The Jordan Times. 2015. *Syrian refugee influx threatening demographic opportunity*. Available at <http://www.jordantimes.com/news/local/syrian-refugee-influx-threatening-demographic-opportunity%E2%80%99>

_____. 2017. *Real estate trading reaches JD1.5b in Q1 2017*. Available at <http://jordantimes.com/news/business/real-estate-trading-reaches-jd15b-q1-2017>

_____. 2017a. *Recovery of housing sector hinges on gov't's support — stakeholders*. Available at <http://jordantimes.com/news/local/recovery-housing-sector-hinges-gov%E2%80%99t%E2%80%99s-support-%E2%80%94-stakeholders>

_____. 2018. *Jordan launches media strategy to invest in 'upcoming demographic window'*. Available at <http://www.jordantimes.com/news/local/jordan-launches-media-strategy-invest-upcoming-demographic-window%E2%80%99>

_____. 2018a. *Social Development Ministry Presents Housing Units to 35 Families*. Available at <http://www.jordantimes.com/news/local/social-development-ministry-presents-housing-units-35-families>

Joucka, Hind. 2015. "NGO Ruwwad Al Tanmeya Marks 10 Years of Community Empowerment in Jabal Al Natheef." *The Jordan Times*. Available at <http://www.jordantimes.com/news/local/ngo-ruwwad-al-tanmeya-marks-10-years-community-empowerment-jabal-al-natheef>

- Keightley, Mark P. 2018. *An Introduction to the Low-Income Housing Tax Credit*. Congressional Research Service. Available at <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS22389.pdf>
- Kelberer, Vicky. 2015. "Seeking Shelter in Jordan's Cities." *Middle East Research and Information Project*. Available at https://www.merip.org/mero/mero110515#_2
- Khawaja, Hadeel. 2015. "Public Spaces under Threat: Scenes from Amman." *Planning and Sustainability: Urban and Regional Planning*. Master's Thesis, Ecole Polytechnique De L'Universite Francois Rabelais De Tours.
- Kim, Jungho. 2016. "Female Education and its Impact on Fertility." IZA World of Labor. Available at <https://wol.iza.org/uploads/articles/228/pdfs/female-education-and-its-impact-on-fertility.pdf>
- Knowles, Warwick. 2005. *Jordan Since 1989: A Study in Political Economy*. Library of Modern Middle East Studies. London: Bloomsbury Academic Press.
- Legislative Analyst's Office. 2015. *California's High Housing Costs: Causes and Consequences*. Available at <http://www.lao.ca.gov/reports/2015/finance/housing-costs/housing-costs.pdf>
- Leslie, Jolyon. 1992. "1992 Technical Review Summary: 844.JOR East Wahdat Upgrading Program." Aga Khan Award for Architecture. Available at <http://www.akdn.org/sites/akdn/files/media/documents/AKAA%20press%20kits/1992%20AKAA/East%20Wahdat%20-%20Jordan.pdf>
- Lucas, Russell E. 2005. *Institutions and the Politics of Survival in Jordan: Domestic Responses to External Challenges, 1988 - 2001*. Albany: State University of New York Press.
- Ma'an News Agency. 2011. "PCBS: 84% of Palestinians are homeowners." Available at <http://www.maannews.com/Content.aspx?id=375503>
- Madanat, H. 2010. "Land Tenure in Jordan." *Land Tenure Journal* (1:1).
- Mango, Tamam. 2014. *The Impact of Real Estate Construction and Holding Companies: A Case Study of Beirut's Solidere and Amman's Abdali*. Ph.D. dissertation, University of Exeter.
- Matar, Ali. 2017. "Evaluating the Performance of Islamic and Commercial Banks in Jordan: A Comparative Study." *Jordan Journal of Economic Sciences* (4:1). Available at <https://journals.ju.edu.jo/JJES/article/view/15152/7262>
- McMahon, Tim. 2017. "Historical Crude Oil Prices (Table)." *InflationData.com*. Available at https://inflationdata.com/Inflation/Inflation_Rate/Historical_Oil_Prices_Table.asp
- Miller, Josh. 2014. "The Age of the Housing Stock by State." *National Association of Home Builders*. Available at <http://eyeonhousing.org/2014/02/the-age-of-the-housing-stock-by-state/>
- Mixed Migration Platform. 2017. *Briefing Paper #7: Precarious Living*. Available at http://mixedmigrationplatform.org/wp-content/uploads/2017/08/MMP-Briefing-Paper_Access_Housing.pdf

Ministry of Planning and International Cooperation (MoP). 1987. *National Housing Strategy Draft Final Report (Executive Summary)*.

_____. 2012. *Jordan Microfinance Market Study*. Available at <http://www.mop.gov.jo/echobusv3.0/SystemAssets/24092014/Jordan%20Microfinance%20Market%20Study%202012.pdf>

_____. 2014. *Jordan Response Plan for the Syria Crisis*. Available at <http://www.jo.undp.org/content/dam/jordan/docs/Publications/JRP+Final+Draft+2014.12.17.pdf>

_____. 2018. *Jordan Response Plan 2018-2020*. Available at <http://www.jo.undp.org/content/dam/jordan/docs/Publications/JRP+Final+Draft+2014.12.17.pdf>

Mock, Brentin. 2016. "Inclusionary Zoning Does Not Drive Up Housing Costs." *CityLab*. Available at <https://www.citylab.com/equity/2016/06/what-we-know-about-inclusionary-zoning-thus-far/485072/>

Morgan, James. 2015. "Saudi Arabia approves 2.5% 'white land tax'." *Construction Week Online*. Available at <http://www.constructionweekonline.com/article-36521-saudi-arabia-approves-25-white-land-tax/>

Morris, Tim, David Manley, and Clive E. Sabel. 2018. "Residential Mobility: Towards Progress in Mobility Health Research." *Progress in Human Geography*, (42:1): 112 - 133. Available at <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0309132516649454>

Moser, Caroline O. N. 1992. "Housing" in *Gender and Development: A Practical Guide*. Edited by Lise Ostergard. London: Routledge.

Al-Natour, Ezzaldeen. 2018. "Where do the Egyptian workers live in Jordan?" *Ethical Journalism Network*. Available at <https://ethicaljournalismnetwork.org/egyptian-workers-jordan>

Newman, Oscar. 1972. *Defensible Space: People and Design in the Violent City*. London: Macmillan.

Norwegian Refugee Council (NRC). 2015. *In Search of a Home: Access to Adequate Housing in Jordan*. Available at <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/in-search-of-a-home.pdf>

_____. 2015a. *Final Report: Integrated Urban Shelter and Information Counselling and Legal Assistance Programme*. Available at <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/evaluations/evaluation---shelter-icla-urban-programme-in-jordan.pdf>

Nowok, Beata, et al. 2011. "Does Migration Make You Happy? A Longitudinal Study of Internal Migration and Subjective Well-Being." Institute for the Study of Labor / Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Discussion paper #6140. Available at <http://ftp.iza.org/dp6140.pdf>

Numbeo. 2018. *Property Prices in Amman, Jordan*. Available at <https://www.numbeo.com/property-investment/in/Amman>

Obeidat, Omar. 2013. "Unaffordable housing for majority of Jordanians a 'ticking bomb' - experts." *Jordan Vista*. Available at <http://vista.sahafi.jo/art.php?id=0a6b604c76aca057124ca0874d316354aa26a0e3>

_____. 2015. "Proposed housing project could provide 30,000 homes for lower income families." *The Jordan Times*. Available at <http://www.jordantimes.com/news/local/proposed-housing-project-could-provide-30000-homes-lower-income-families%E2%80%99>

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2017. *HMI.1 Housing Stock and Construction*. Available at <https://www.oecd.org/els/family/HM1-1-Housing-stock-and-construction.pdf>

Oxfam. Undated. *Life in Za'atari refugee camp, Jordan's fourth biggest city*. Available at <https://oxf.am/2FKOfrn>

Oxford Business Group (OBG). 2015. *The Report: Jordan 2015*.

_____. 2016. *The Report: Jordan 2016*.

_____. 2018. *The Report: Jordan 2018*.

Parker, Christopher. 2009. "Tunnel-Bypasses and Minarets of Capitalism: Amman as Neoliberal Assemblage." *Political Geography* 28: 110 - 120. doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.12.004

Planning and Development Collaboration International (PDCI). 1994. "Interim Evaluation Report Jordan 278-HG-004". Prepared for the United States Agency for International Development. Available at http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABK193.pdf

Polat, Huseyin. 2010. "Cooperatives in the Arab World: Reaffirming their validity for local and regional development." Available at http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/meetingdocument/wcms_210753.pdf

Potter, Robert B., Khadija Darmame, Nasim Barham, and Stephen Nortcliff. 2007. "An Introduction to the Urban Geography of Amman, Jordan." The University of Reading Geographical Paper No. 182. Available at https://www.reading.ac.uk/web/files/geographyandenvironmentalscience/GP182_Amman_RBP_9Aug07.pdf

Razzaz, Omar. 1993. "Contested Space: Urban Settlement around Amman." *Middle East Report*, no. 181: 10 - 14. Available at <https://www.jstor.org/stable/3013015?seq=1>

Rhind, Nicole, and Suha Shouqar. 2002. "Jordan Mortgage Refinance Corporation Company Overview". Capital Markets Component, Task No. 607, Contract No. 278-C-00-02-00201-00. Chemonics International Inc.

Roth, Hanna, et al. 2017. "A Mapping of Social Protection and Humanitarian Assistance Programs in Jordan." *Overseas Development Institute: Working Paper 501*. Available at <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/11280.pdf>

Ryan, Curtis R. 1998. "Peace, Bread, and Riots: Jordan and the International Monetary Fund." *Middle East Policy Council* (6:2). Available at https://libres.uncg.edu/ir/asu/f/Ryan_C_1998_Peace.pdf

- Al-Sabban, Ribhi. 2000. "The Implementation of a Low-Income Housing Plan in Jordan." *International Construction Management*. Available at <http://www.hdm.lth.se/fileadmin/hdm/alumni/papers/icm2000/ICM2000-09.pdf>
- Schug, Joanna, Masaki Yuki, Hikori Horikawa, and Kosuke Takemura. 2009. "Similarity attraction and actually selecting similar others: How cross-societal differences in relational mobility affect interpersonal similarity in Japan and the USA." *Asian Journal of Social Psychology* 12: 95 – 103. doi: [10.1111/j.1467-839X.2009.01277.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-839X.2009.01277.x)
- Segal, Troy. 2017. "How Interest Rates affect Property Values." *Investopedia.com*. Available at <https://www.investopedia.com/articles/mortgages-real-estate/08/interest-rates-affect-property-values.asp>
- Sharida, Asam. 2018. Personal interview by D. Taylor Reich at the Jordan Housing Developers Association, Amman. In Arabic; all translations by the author.
- Sidorova, Milota. 2017. "Woman's Rights to the City. Amman in Context." Interview with Myriam Ababsa. *Women Public Space Prague*. Available at <http://www.wpsprague.com/blog/2017/2/24/womens-right-to-the-city-amman-in-context-myriam-ababsa>
- Sims, David. 1990. "Owner-Builder Housing in Jordan." *Habitat International* (14:1). [doi.org/10.1016/0197-3975\(90\)90020-2](https://doi.org/10.1016/0197-3975(90)90020-2)
- _____. 2013. "The Arab Housing Paradox." *The Cairo Review*. Available at https://www.thecairoreview.com/wp-content/uploads/2014/12/CR11_Sims.pdf
- El-Sioufi, Mohamed et al. 2016. *Final Evaluation of the UN-Habitat Jordan Affordable Housing Programme*. Available at <https://unhabitat.org/books/final-evaluation-of-the-un-habitat-jordan-affordable-housing-programme-phase-1-november-2016/>
- _____. 2018. Personal Communication.
- Speetjens, P. 2012. "A skyline of skeleton towers." *The Executive*. Available at <http://www.executive-magazine.com/real-estate-and-development/A-skyline-of-skeleton-towers/4999>
- Struyk, Raymond J., 1988. "Understanding High Housing Vacancy Rates in a Developing Country: Jordan." *The Journal of Developing Areas* (22:3): 373 - 380. Available at https://www.researchgate.net/publication/314829001_The_Role_of_Housing_Finance_in_Mexico's_Vacancy_Crisis
- _____. 1989. "Who Gets Formal Housing Finance in Jordan?" *Review of Urban and Regional Development Studies* (1:1): 23 - 36. doi.org/10.1111/j.1467-940X.1989.tb00002.x
- Sutton, Gregory, Dubravko Mihaljek, and Agne Subelyte. 2017. "Interest rates and house prices in the United States and around the world." *Bank for International Settlements*. Available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3052374
- Tabbaa, Yasmeeen. 2008. *Assessing the Middle Class in Jordan*. Amman: Economic and Social Council. Available at [http://www.mop.gov.jo/echobusv3.0/SystemAssets/pdf/Reports/Assessing_the_Middle_Class_in_Jordan_\(2008\).pdf](http://www.mop.gov.jo/echobusv3.0/SystemAssets/pdf/Reports/Assessing_the_Middle_Class_in_Jordan_(2008).pdf)

- Tagma, Mounia, 2016. "Case Study 1 | The FOGARIM: A Housing Loan Guarantee for the Informally Employed." *Centre for Affordable Housing Finance in Africa*. Available at <http://housingfinanceafrica.org/documents/the-fogarim-a-housing-loan-guarantee-for-the-informally-employed/>
- Tamkeen: Tamkeen Fields for Aid. 2005. *Invisible Women: The Working and Living Conditions of Irregular Migrant Domestic Workers in Jordan*. Available at <http://humantraffickingsearch.org/wp-content/uploads/2017/08/Invisible-Women-English-.pdf>
- Tarawneh, Deyala. 2015. "Brownfield Landscapes of Amman: Defining Typologies of Unnamed Terrains." In *Transformation of the urban character of Arab Cities since the late last century*. Conference Proceedings, German Jordanian University. Edited by M. Aboutorabi and B. Zalloom.
- Tewfik, Megdy. 1991. "Application of New Town Concepts in Developing Countries: The Case of Abu Nuseir, Jordan." *Ekeistics* 58: 346/347.
- Tewfik, Megdy and Alia'a Amr. 2014. "Arbitrary Land Use Policy in Jordan between Legal Brand and Property Control." *European International Journal of Science and Technology* (3:9). Available at [https://tutcris.tut.fi/portal/en/publications/arbitrary-land-use-policy-in-jordan-between-legal-brand-and-property-control\(7dfc1729-5203-4ed5-9735-29aac1f46bbe\)/export.html](https://tutcris.tut.fi/portal/en/publications/arbitrary-land-use-policy-in-jordan-between-legal-brand-and-property-control(7dfc1729-5203-4ed5-9735-29aac1f46bbe)/export.html)
- Ther, Philipp, and Charlotte Hughes-Kreutzmüller. 2016. *Europe since 1989: A History*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Thorsen, Dag Einar, and Lie Amund. 2006. *What is Neoliberalism?* Oslo: University of Oslo.
- Trading Economics (TE; website). Undated. Available at <http://www.tradingeconomics.com>
- Trancik, Roger. 1986. *Finding Lost Space: Theories of Urban Design*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Tsatsaronis, Kostas, and Haibin Zhu. 2004. "What drives housing price dynamics: cross-country evidence." Bank for International Settlements. Available at https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1968425
- Turner, John F. C. *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*. New York: Pantheon Books, 1976.
- United Nations. 2017. *World Population Prospects*. Available at <https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>
- _____. 2017. Household Size and Composition Around the World. Available at https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/ageing/household_size_and_composition_around_the_world_2017_data_booklet.pdf
- United Nations Development Programme. 2005. The Arab Human Development Report 2005. Available at https://hdr.undp.org/sites/default/files/rbas_ahdr2005_en.pdf
- United Nations Habitat. Undated. "Jordan Affordable Housing." Available at <https://unhabitat.org/jordan/jordan-housing-and-slum-upgrading/>

- United Nations Habitat III. 2015. *Habitat III Issue Papers: 22 - Informal Settlements*. United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. Available at https://www.unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-22_Informal-Settlements.pdf
- United Nations High Council on Refugees (UNHCR). 2018. *Assessment of the Jordanian Marketplace*. Available at <https://data2.unhcr.org/fr/documents/download/61728>
- United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). 1949. *General Assembly Resolution 302: 302 (IV) Assistance to Palestine Refugees*. Available at <https://www.unrwa.org/content/general-assembly-resolution-302>
- United States Agency for International Development (USAID). 2008. *Housing Study for Urban Egypt*. Available at https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADY276.pdf
- United States Census Bureau (USCB). 2017. *Geographical Mobility: 2010 to 2015*. Available at <https://www.census.gov/data/tables/2015/demo/geographic-mobility/cps-2015-5yr.html>
- _____. 2018. *Quarterly Residential Vacancies and Homeownership, First Quarter 2018*. Available at <https://www.census.gov/housing/hvs/files/currenthvspress.pdf>
- _____. 2018a. *Homeownership Rate for the United States [RHORUSQ156N]*. Federal Reserve Bank of St. Louis. Available at <https://fred.stlouisfed.org/series/RHORUSQ156N>
- Van Hear, Nicholas. 1995. "The Impact of the Involuntary Mass 'Return' to Jordan in the Wake of the Gulf Crisis." *The International Migration Review* (29:2): 352 - 374.
doi.org/10.1177/019791839502900202
- Venture Magazine. 2015. *Low Rise to High Rise?* Available at <http://www.venturemagazine.me/2015/01/low-rise-high-rise/>
- _____. 2017. *Taking Luxury to a New Level*. Available at <http://www.venturemagazine.me/2017/11/campbell-gray-living/>
- Wallace, Charles P. 1986. "Jordan's Boomtown: Amman: Fast Growth but a Bleak Image." *Los Angeles Times*. Available at http://articles.latimes.com/1986-10-18/news/mn-6165_1_amman/2
- Whyte, William. 1980. *The Social Life of Small Urban Spaces*. New York: Project for Public Spaces Press.
- World Bank. 2003. *Jordan: Making Home Ownership*. Available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/909411467999343324/pdf/91963-BRI-2003Nov3-Jordan-Making-Home-Ownership-Accessible-Box-385351B-PUBLIC.pdf>
- _____. 2016. *Rules on Paper, Rules in Practice (Ch. 5)*. Available at <http://documents.worldbank.org/curated/en/917681467281259880/pdf/106712-PUB-P143004-PUBLIC.pdf>

_____. 2017. *Population Growth (% Annual)*. Available at
<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.GROW?locations=JO>

_____. 2018. *Jordan GDP per capita PPP*.
Available at <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=JO>

World Bank Independent Evaluation Group (WBIEG). 1996. *Creating Mixed-Income Communities in Jordan*. World Bank
Precis #127. Available at
<http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/8d42c536a269ec8e852567f5005d8db9?OpenDocument>

Zawaydeh, Samer. 2018. "Green Building Rating System in Jordan." *EcoMENA.org*. Available at
<https://www.ecomena.org/green-building-jordan/>

المراجع باللغة العربية:

خريسات، محمد عاكف. ٢٠١٥. "٥٠٠ دينار فرق سعر "متر الشقق" بين عمان الشرقية والغربية." *الغد*.

Khraisat, Mohammad Akef. 2015. "Five-Hundred Dinar Difference in the Meter Price of Apartments in East and West Amman." *Al-Ghad*.

Available at <http://alghad.com/articles/873712-500-الشرق-الغربية-عمان-الشرق-الغربية-500>

دائرة الإحصاءات العامة. ٢٠١٧. *مسح نفقات ودخل الأسرة*.

Department of Statistics (DOS). 2017. *Household Income and Expenditure Survey*.

Available at http://www.dos.gov.jo/dos_home_e/main/linked-html/household/2017/G4/Table6G4_Jor.pdf

ديبسية، زيد. ٢٠١٧. "أزمة رهن عقاري تهدد الأردن: المصارف تحجز على ٦ آلاف شقة." *العربي الجديد*.

Al-Dabisiyah, Oman Zeid. 2017. "A Mortgage Crisis Threatens Jordan: Financiers Claim Six Thousand Apartments." *Al-Arabi Al-Jadid*.

Available at <https://www.alaraby.co.uk/economy/2017/8/24/%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A9-%D8%B1%D9%87%D9%86-%D8%B9%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A-%D8%AA%D9%87%D8%AF%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B1%D8%AF%D9%86-1>

الرأي. ٢٠١٣. "الأردن بدأ الخصخصة عام ١٩٩٨ في إطار خطة لإعادة هيكلة الإقتصاد."

Al-Ra'i. 2013. "Jordan Began the Privatization Program in 2013 in the Frame of the Economic Restructuring Plan."

Available at <http://alrai.com/article/563304.html>

_____. ٢٠١٤. "أرباح شركات الإسكان تسبب ارتفاعاً فاحشاً في أسعار الشقق."

_____. 2014. "The Profits of Housing Companies Caused an Outrageous Rise in Apartment Prices." Available at
<http://alrai.com/article/683943.html>

_____. ٢٠١٦. "مجلس الوزراء: تمديد إعفاء رسوم تسجيل الشقق."

_____. 2016. "Cabinet: Extended Exemption of Registration Fees for Apartments."

Available at <http://alrai.com/article/1028786>

_____ . ٢٠١٧. "العقار بين مطرقة الأسعار وسندان الإجراءات وتراجع قدرات الطبقة الوسطى."

_____ . 2017. "Real Estate Between the Hammer of Prices and the Anvil of Procedures and the Decline of the Capabilities of the Middle Class."

Available at <http://alrai.com/article/10397617>

الرجوب، عبد المجيد؛ وخالد عارف المومني. بدون تاريخ. السياسة الإسكانية الحالية في الأردن ودورها في الحصول على المسكن الميسر.

Al-Rajoub, Abd Al-Majeed, and Khalid 'Aarif Al-Moumani. Undated.

The Current Housing Policy in Jordan and its Role in the Achievement of Accessible Residence.

سرايا نيوز. ٢٠١٨. "بالصور ... مستثمرو قطاع الإسكان يبدأون توقفاً عن العمل."

Saraya News. 2018. "In Pictures... Investors in the Housing Sector Begin a Strike on Work."

Available at <https://www.sarayanews.com/article/483546>

طلب، أحمد. ٢٠١٧. "الفقاعة العقارية في الأردن ... هل اقتربت من الانفجار؟" ساسة بوست.

Talab, Ahmad. 2017. "The Housing Bubble in Jordan ... Is It Close to Bursting?". *Sasapost*.

Available at <https://www.sasapost.com/jordan-economy-real-estate-bubble/>

عمون نيوز. ٢٠١٨. "نسبة زيادة الأيجور في المالكين والمستأجرين"

Ammon News. 2013. Rental Rate Raise for Landlords and Tenants.

Available at <http://www.ammonnews.net/article/173352>

الفانك، فهد. ٢٠١٣. "لماذا فشل سكن كريم؟" الرأي.

Al-Fanek, Fahed. 2013. "Why Decent Housing Failed." *Al-Ra'i*.

Available at <http://alrai.com/article/564834.html>

المجلس الأردني للأبنية الخضراء. ٢٠١٨. دليل ارشادي: السكن الأخضر الميسر.

Jordan Green Building Council (JGBC). 2018. *Advisory Guide: Green Affordable Housing*.

Available at <http://jordangbc.org/media-center-publications/jordan-gbc-publications/>

مرايا نيوز. ٢٠١٦. "فشل تطبيق مبادرة "سكن كريم لعيش كريم."

Maraya News. 2016. "Failure of the Implementation of the 'Decent Housing for a Decent Living' Initiative."

Available at

<http://marayanews.com/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%86%D8%B4%D9%8A%D8%AA/476176/>

مركز الرأي للدراسات. ٢٠٠٧. الاستثمار العقاري في الأردن.

Al-Ra'i Center for Studies. 2007. *Real Estate Investment in Jordan*.

Available at http://www.alraicenter.com/User_Site/Site/View_Article.asp?type=2&ID=278#

المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري. ٢٠١١. دراسة برنامج دعم التمويل الإسكاني لذوي الدخل المنخفض.

Housing and Urban Development Corporation (HUDC). 2011. *Study of a Program to Support Low-Income Housing Funding*.

Available at
<http://hudc.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/PDFs/AR/HousingPolicies/%D8%AF%D8%B9%D9%85%20%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%85%D9%88%D9%8A%D9%84%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D9%83%D8%A7%D9%86%D9%8A%202011.pdf>

..... ٢٠١٦ . الكتاب السنوي.

..... 2016. *Annual Report 2016*.

Available at
[http://www.hudc.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%AC%D9%8A%D8%A9%202017/%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%B7%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%AC%D9%8A%D9%87%20%D9%84%D9%84%D9%85%D8%A4%D8%B3%D8%B3%D8%A9%20\(2016-%202019\)%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%AF%D8%AB%D8%A9.pdf](http://www.hudc.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%AC%D9%8A%D8%A9%202017/%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%B7%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%AC%D9%8A%D9%87%20%D9%84%D9%84%D9%85%D8%A4%D8%B3%D8%B3%D8%A9%20(2016-%202019)%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%AF%D8%AB%D8%A9.pdf)

..... ٢٠١٧ . الخطة الإستراتيجية للمؤسسة.

..... 2017. *The Strategic Plan for the Corporation*.

Available at
[http://www.hudc.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%AC%D9%8A%D8%A9%202017/%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%B7%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%AC%D9%8A%D9%87%20%D9%84%D9%84%D9%85%D8%A4%D8%B3%D8%B3%D8%A9%20\(2016-%202019\)%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%AF%D8%AB%D8%A9.pdf](http://www.hudc.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%AC%D9%8A%D8%A9%202017/%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%B7%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%B3%D8%AA%D8%B1%D8%A7%D8%AA%D9%8A%D8%AC%D9%8A%D9%87%20%D9%84%D9%84%D9%85%D8%A4%D8%B3%D8%B3%D8%A9%20(2016-%202019)%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AD%D8%AF%D8%AB%D8%A9.pdf)

..... ٢٠١٨ . المؤشرات الحضرية.

..... 2018. *Urban Indicators*.

Available at
<http://www.hudc.gov.jo/EchoBusV3.0/SystemAssets/%D8%A7%D9%84%D8%B3%D9%8A%D8%A7%D8%B3%D8%A7%D8%AA/%D9%85%D8%A4%D8%B4%D8%B1%D8%A7%D8%AA%201-4-2018.pdf>