

( ) - ( )

( // // )

. يعاني الأردن من مشكلة ازدياد عدد سكان المدن وتفريغ الريف، الأمر الذي انعكس سلباً على الخدمات التي تقدم لسكان تلك المدن، وعلى الإنتاج الزراعي للريف. ونجم عن الاختلال في التوزيع السكاني، تباطؤ النمو الاقتصادي في الدولة بشكل عام. وقد سعت هذه الدراسة إلى تحليل العوامل التي أدت إلى تضخم المراكز الحضرية، والنتائج المترتبة على ذلك التضخم. وقد توصلت الدراسة إلى أن عدم نجاح الاستراتيجيات الحكومية في التنمية الإقليمية يعود إلى التركيز على تحقيق نمو اقتصادي وطني، دون التركيز على الاستثمار في المراكز المؤهلة لذلك. وتقترح الدراسة ضرورة تركيز الاستثمار في المراكز الحضرية المتوسطة الحجم لتأهيلها، وجعلها مراكز استقطاب للعمالة والاستثمار. وبذلك يمكن التدخل بصورة غير مباشرة في إعادة توزيع السكان بعيداً عن المدن الكبرى التي أصبحت تستنزف الموارد البشرية والمادية للمناطق الريفية.

تبلغ مساحة الأردن نحو ٨٩,٣٤٢ كم<sup>٢</sup> وتقسم إلى ثلاثة أقاليم طبيعية هي: الأغوار، والمرتفعات الجبلية، والبادية الشرقية والجنوبية. وقد بلغ عدد سكان الأردن حسب أول تعداد سكاني أجري عام ١٩٥٢م نحو ٥٨٦,٠٠٠ نسمة، زاد إلى ٨٠٠,٩٠٠ في تعداد عام ١٩٦١م، و ١,١١٥,٨٠٠ نسمة عام ١٩٧٩م، ووصل إلى ١,٣٩,٤٠٠, ٤ نسمة حسب تعداد عام ١٩٩٤م.<sup>(١)</sup> وقد تضاعف عددهم في مدة ١٥ عاماً هي الفترة الممتدة بين عامي ١٩٦١ و ١٩٧٥م، بمعدل زيادة كلية وصل إلى ٤,٩٪ سنوياً، وبمعدل ١٨,٥٪ بين عامي ١٩٧٥ و ١٩٩٢م، مقارنة مع ٣,١٣٪ في الدول العربية في الفترة نفسها.<sup>(٢)</sup> وقد بلغت الكثافة السكانية في الأردن نحو ٢٦ نسمة/كم<sup>٢</sup> عام ١٩٨١م و ٤٨ نسمة/كم<sup>٢</sup> عام ١٩٩٤م. غير أن معظم السكان يتمركزون في الأقاليم الشمالية، والشمالية الغربية، بسبب تزايد معدلات سقوط الأمطار، لوقوعها في مسار المنخفضات الجوية، ونتيجة لانتشار ترب البحر المتوسط الحمراء الغنية.<sup>(٣)</sup> وحسب تقديرات عام ١٩٩٦م، فإن نحو ٧١,٥٪ من مجموع سكان المملكة (٣,١٨٥,٠٠٠) يعيشون في محافظات عمان والزرقاء وإربد. ويعيش نحو ٨٨٪ من هؤلاء في مراكز حضرية.<sup>(٤)</sup>

ويقع نحو ٩٠٪ من مساحة الأراضي الأردنية ضمن المنطقة شبه الجافة التي تتلقى معدلات قليلة من الأمطار تتراوح بين ٥٠ - ٢٠٠ ملم سنوياً. ولذلك فإن نسبة العاملين في القطاع الزراعي لا تزيد على ١٨٪ من مجموع السكان. ويعتمد نحو ٩٠٪

(١) Department of Statistics, Jordan, *Statistical Yearbook* (Amman, 1995, No. 6 Oct. 1996), 10.

(٢) جامعة الدول العربية (الأمانة العامة)، *التقرير الاقتصادي العربي الموحد* (القاهرة، ١٩٩٢م)، جدول رقم ٢ - ٩، ٢٠٦.

(٣) "The Demographic Time Bomb", *The Middle East*, 60, No. 1 (Feb. 1988), 28-29; Department of Statistics (Jordan), *Statistical Yearbook* (Amman, 1995, No. 6, Oct. 1996), 70.

(٤) دائرة الإحصاءات العامة، *النشرة الإحصائية السنوية* (عمان، ١٩٩٦م)، ١٢.

## التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

من مجموع الأراضي الزراعية في الأردن على مياه الأمطار التي تتراوح بين ٥٠ - ٢٠٠ ملم في البادية، و ٣٠٠ - ٦٠٠ ملم في المرتفعات الجبلية.<sup>(٥)</sup>

ولا شك أن حضارة المدن في الأردن حديثة وفقيرة خاصة مع قلة الإمكانيات، ونقص الموارد الطبيعية، وعدم وجود النفط. ولذلك فإن كثيرا من المراكز الحضرية الأردنية قد تكونت، وزاد حجمها اعتمادا على الخدمات التي تقدمها للظهير، وبسبب الهجرات البشرية الفلسطينية القادمة من فلسطين، ومنطقة الخليج. وحديثا زاد حجم المراكز الحضرية بسبب العمالة الوافدة من بعض الدول العربية، وخاصة من مصر وسوريا وبعض دول جنوب آسيا، وخاصة سيرلانكا. وللأسباب الأنفة الذكر، فقد نمت المدن الأردنية بصورة سريعة في أعقاب حصول الأردن على استقلاله عام ١٩٤٦م. كما ظهرت العاصمة عمان كمركز للنمو الاقتصادي والسكاني. ويسكن نحو ٨٣٪ من سكان الأردن في محافظتي عمان وإربد، ٥٥٪ منهم في محافظة العاصمة في مطلع الثمانينات.<sup>(٦)</sup> وشهد الأردن كغيره من الدول النامية، نموا كبيرا في عدد سكان المدن في الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية، إذ تزايدت نسبة سكان المراكز الحضرية فيه من ٣,٣٪ من مجموع السكان عام ١٩٥٢م إلى ٥٨,٥٪ حسب التعداد السكاني لعام ١٩٧٩م، و ٧٨,١٪ عام ١٩٩٤م. وقد بلغ معدل النمو السنوي للمراكز الحضرية نحو ٤,٩٪، مقارنة مع ٢,٧٪ في المناطق الريفية.<sup>(٧)</sup>

(٥) Naji Abuirmeileh, "Agricultural Development and Food Security of Jordan," in Khader Bichara and Badran Adnan, eds., *Economic Development of Jordan* (London: Croom Helm, 1987), 93-118.

(٦) United Nations, Economic and Social Council, Economic and Social Commission for Western Asia, *The Human Settlements Situation in the Hashemite Kingdom of Jordan: Country Profile*, E/Esaw/HS/85/3 (New York: United Nations, 1985), 320-33.

(٧) United Nations, Economic and Social Commission for Western Asia, 1985, *Demographic and Related Socioeconomic Data Sheet*, E/ESCWA/SOP/85/16 (New York: United Nations, 1985), 112-16.

يعاني الأردن، كما هو الحال في معظم الدول النامية، من النمو السكاني المتسارع، وتتأثر المراكز الحضرية أكثر من غيرها بالآثار السلبية للتزايد السكاني المطرد، نتيجة للضغط الواقع على الخدمات التي تقدمها تلك المدن. ولا شك أن الآثار السلبية الناجمة عن التسارع في معدلات التحضر، تنعكس أيضا على المناطق الريفية، إذ أدت الهجرة من الريف إلى المدينة إلى تدهور الإنتاج الزراعي.

وتقسم هذه الدراسة إلى ثلاثة أجزاء: يعرض الجزء الأول اتجاهات التحضر في الأردن منذ الاستقلال حتى الآن. كما يقارن بين معدلات التحضر في الأردن وبين معدلاتها في الدول النامية، كما تقوم الدراسة بمقارنة تلك المعدلات مع تلك السائدة في العالم، لإظهار الفروق، وبيان حجم المشكلة التي تعاني منها الأردن في هذا المجال. وقد حرصت الدراسة على استخدام الأرقام الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة الأردنية، وخاصة في سنوات التعدادات السكانية التي جرت في أعوام ١٩٥٢، و١٩٦١، و١٩٧٩، و١٩٩٤م. كما تم في هذا الجزء من الدراسة تحليل المشاكل المصاحبة للتحضر والناجمة عنه. ويتناول الجزء الثاني تحليل السياسات الحكومية تجاه قضية التحضر، واتجاهات التوزيع الجغرافي للسكان. أما الجزء الثالث، فقد خصص لعرض سياسات حكومية بديلة للتعامل مع مشكلة التحضر والتوزيع غير العادل للسكان، في محاولة للتعامل مع المشاكل الناجمة عن إعادة التوزيع غير المدروس، والمتسارع للسكان. والغاية من ذلك هو الوصول إلى توزيع أكثر عدالة للسكان والأنشطة الاقتصادية.

ولا شك أن مثل هذا النوع من الدراسات قد يساعد في فهم طبيعة المشاكل الناجمة عن التغير السريع وغير المدروس في توزيع السكان، وحجم هذه المشاكل، والمساعدة في البحث عن الحلول التي قد تحد من تفاقم المشكلة، والتعامل مع الآثار السلبية الناجمة عنها. والحقيقة أن تحليل السياسات الداخلية للحكومات هو أحد

## التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

مجالات البحث التي قد يتناولها الجغرافيون، جنباً إلى جنب مع المخططين الإقليميين، ومخططي المناطق الحضرية. وغني عن القول أن عدداً من الباحثين قد قاموا بدراسة مشكلة التحضر، وتحليل عناصرها، والآثار الناجمة عنها، كما ظهر في الجزء الأول من الدراسة. وما يميز هذه الدراسة هو محاولة تحليل السياسات الحكومية المتعلقة بالتحضر، ومقارنتها مع سياسات يمكن أن تساعد في حل المشكلة، والآثار الناجمة عنها، من خلال الاطلاع على خبرات الباحثين في هذا المجال، والاتصال بهم بصورة شخصية، وخاصة البرفسور روندانلي، الخبير في شؤون التحضر في الشرق الأوسط، وجنوب شرق آسيا.

تعددت الدراسات التي تناولت العلاقة بين النمو السكاني والتنمية في الدول النامية، ومنها الأردن. كما أجريت بعض الدراسات حول تحليل عوامل الزيادة السكانية المطردة، وخاصة تلك التي تتعلق بالهجرة البشرية عبر المكان الجغرافي. ومن تلك الدراسات الدراسة التي قام بها سعيد النجار وكمال جلوقه عام ١٩٨٧م حول الزيادة السكانية في مدينة عمان، والدراسة التي قام بها موسى خميس عام ١٩٨٦م حول النمو السكاني في مدن محافظة إربد. وقد وجدت الدراستان أن الهجرة السكانية من الريف إلى المدينة، ومن فلسطين المحتلة إلى الأردن كانتا من أهم الأسباب التي أدت إلى زيادة أعداد السكان في عمان، ومدن محافظة إربد.

وتناولت العديد من الدراسات العلاقة بين النمو السكاني والتخطيط التنموي. ومن الأمثلة على ذلك تلك الدراسات التي قام بها أحمد حمودة وسارة ياسر عام ١٩٨٣م، وتلك التي قام بها أحمد حمودة عام ١٩٨٨م. وقد توصلت تلك الدراسات إلى ضرورة دمج المتغيرات السكانية في التنمية، واتخاذ سياسة سكانية واضحة ترشد المخطط عند تقويم الخطط التنموية. وبينت الدراسة الأولى أن إعادة

التوزيع السكاني قد أثر في المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، ليحقق التوازن بين توافر الأيدي العاملة، وفرص العمل، وأماكن الاستثمارات.

وحدثا كتب محمد رجب الحنيطي وموسى سمحة عن العلاقة بين التوزيع السكاني والتنمية الإقليمية في الأردن. ففي دراسة بعنوان "الفجوات التنموية بين المحافظات الأردنية"، أجراها الحنيطي عام ١٩٩١م، وجد أن أحد أسباب الكساد الاقتصادي الذي يعاني منه الأردن هو استثمار الحكومة في كل المناطق دون التركيز على بعضها، من أجل تقليص الفجوة التنموية بين أقاليم المملكة. ويرى الباحث أن الحكومة عاجزة عن الحد من التباين في التنمية بين الأقاليم، ذلك لأنها قد تأخرت في منع عمليات التراكم السببي في المراكز الحضرية. أما موسى سمحة فقد توصل في دراسته المعنونة بـ "أنماط الهجرة الداخلية في الأردن" والتي أجراها عام ١٩٩٥م، إلى أنه يتوجب على الحكومة أن تأخذ بيد المدن الصغيرة لتطويرها كي تصبح مراكز جذب سكاني متوسط بين المدن الكبرى والريف، لإعادة توزيع السكان. وهو أحد أهم السبل التي تدعو هذه الدراسة إلى تحقيقها من خلال ما سمي بمنهج المدن الثانوية للتدخل الحكومي.

من الجدير بالذكر أن المراكز العمرانية في الأردن، هي تلك التجمعات التي يزيد عدد سكانها على ٥,٠٠٠ نسمة، حسب تعريف دائرة الإحصاءات العامة، لعام ١٩٧٩م. وعلى هذا الأساس، فإن معدلات التحضر في الأردن تزيد على مثيلاتها في كثير من دول العالم النامي، بسبب الظروف السياسية التي شهدتها المنطقة، وخاصة فيما يتعلق بهجرة الفلسطينيين إلى الأردن، في أعقاب قيام دولة إسرائيل على أرض فلسطين عام ١٩٤٨م. فقد بلغ معدل التحضر في الضفة الشرقية في الفترة الممتدة بين عامي ١٩٦١ و ١٩٧٣م نحو ٥٪، نحو ٣,٨٪ منها كان بسبب الزيادة الطبيعية

## التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

للسكان، والباقي كان بسبب هجرة الفلسطينيين من الضفة الغربية وقطاع غزة إلى الأردن.

والأردن دولة صغيرة الحجم، تحتوي على عدد محدود من المدن الصغيرة. ففي عام ١٩٥٠م، كانت عمان المدينة الوحيدة التي تحتوي على أكثر من ١٠٠,٠٠٠ نسمة. وفي عام ١٩٩٤م، وجدت مدينتان فقط زاد عدد سكانهما على هذا العدد هما: الزرقاء وإربد. ويبين جدول رقم ١ أن عدد سكان مدينة الزرقاء، المدينة الثانية في الأردن، قد زاد من ٢٢٦,٠٠٠ نسمة عام ١٩٧٤م إلى ٢٥٥,٠٠٠ نسمة في ١٩٨٣م، ٣٤٤,٠٢٤ نسمة عام ١٩٩٤م. وقد زاد عدد سكان مدينة إربد في الشمال من ٤٥,٠٠٠ نسمة عام ١٩٦١م إلى ١٣١,٠٠٠ نسمة عام ١٩٨٣م، و ٢٠١,٢٠٨ نسمة عام ١٩٩٤م.

٩٦٣٤٩٠	٧٧٧٥٠٠	٧٤٤٠٠٠	٦٤٨٣٨٧	٥٩٨٠٠٠	٢١٦٤٧٥	١٠٣٣٠٤	عمان
٣٤٤٥٢٤	٢٦٥٧٠٠	٢٥٥٠٠٠	٢١٥٦٨٦	٢٢٦٠٠٠	-	-	الزرقاء
٢٠٨٢٠١	١٣٦٢٠٠	١٣١٢٠٠	١١٢٦٨٧	١٢٥٠٠٠	-	-	إربد

: U.N. Demographic Yearbook, various issues؛ دائرة الإحصاءات العامة، الكتاب السنوي،

١٩٨٤م، ٢٤.

وقد بلغت نسبة السكان الذين يقطنون في مدن مليونية (عمان فقط) نحو ٣٥٪ من مجموع السكان عام ١٩٩٠م، مقارنة مع ١٨٪ في الدول العربية في المعدل، و ٤١٪ في الدول النامية، والدول المتطورة على حد سواء. وبما أن عمان هي المدينة المليونية

الوحيدة في الأردن، فهي المدينة العظيمة التي تقف على رأس الهرم السكاني في الأردن.<sup>(٨)</sup>

وقد بلغت نسبة سكان الحضر في الأردن حسب التعداد السكاني الذي أجري عام ١٩٦١م نحو ٣٩٪ من مجموع السكان، تركزوا في ٨ مدن رئيسة في ضفتي نهر الأردن. كذلك فإن مجموع سكان المدن قد تزايد بصورة سريعة وغير متوقعة. غير أن هذه النسبة قد ارتفعت من ٣٩٪ إلى ٥٥,٢٪ من مجموع السكان بين عامي ١٩٦١ و ١٩٧٩م، ووصلت إلى ٧٨٪ في عام ١٩٩٥م. وقد وصل معدل الزيادة السنوية للسكان الحضر في الفترة الممتدة بين عامي ١٩٦١م و ١٩٩٥م نحو ٦,٢٪.<sup>(٩)</sup>

ويوضح شكل رقم ١ أن أكثر من ٨٠٪ من سكان محافظتي عمان والزرقاء يقطنون في مراكز حضرية (نحو ٦٩,٤٪ من مجموع السكان)، وأن نحو ٨٨٪ من مجموع سكان محافظة عمان يسكنون في مراكز حضرية، خاصة في العاصمة عمان. وتضم مدينة عمان وما حولها من المراكز العمرانية الصغيرة نحو ٣٥٪ من مجموع السكان، ونحو نصف سكان المملكة. ويزيد عدد سكان عمان نحو ثلاث مرات على ثاني أكبر مدينة في الأردن، وهي مدينة الزرقاء، ونحو ٥,٥ مرة عن ثالث أكبر مدينة، وهي مدينة إربد. وقد ضمت محافظة عمان نحو ٣٨٪ من مجمل سكان المملكة عام ١٩٩٤م؛ حيث بلغت الكثافة السكانية فيها نحو ١٩٨ نسمة/كم<sup>٢</sup>. ويعيش نحو ٥٦٪ من مجمل سكان المملكة في محافظتي عمان وإربد، بينما يعيش نحو ٧١٪ منهم في ثلاث محافظات هي عمان والزرقاء وإربد؛ حيث تبلغ الكثافة السكانية العامة للسكان في

(٨) The U. N. Development Program, *The Economic Development Report of 1992 and 1995* (New York: United Nations, 1996), Table No. 21, 168-69, and Table No. 22, 172-73.

(٩) Department of Statistics (Jordan), *Statistical Yearbook*, Table 2/1 and 2/3, 5 (Amman, 1995), 10-12.

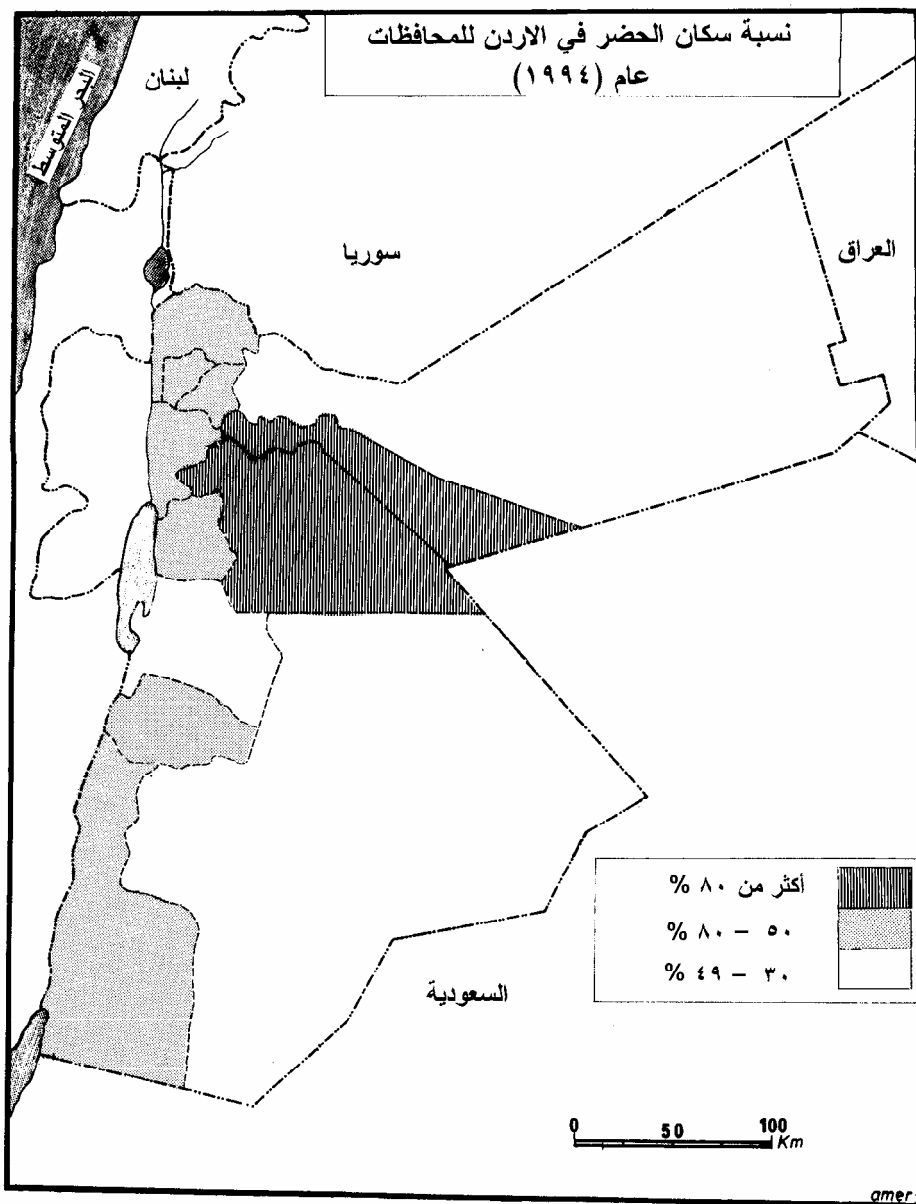


التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

المحافظات الثلاث نحو ٢٢٦ نسمة/كم<sup>٢</sup> مقارنة بالكثافة العامة في المملكة ككل، والتي لا تزيد على ٤٨ نسمة/كم<sup>٢</sup>.<sup>(١٠)</sup>

وللتدليل على التركيز السكاني في منطقة جغرافية محدودة، يمكن القول إن نسبة كبيرة من السكان الحضر في المملكة تتركز في منطقة جغرافية قريبة من العاصمة. ويوضح جدول رقم ٢ أن معظم المراكز الحضرية التي يزيد عدد سكانها على ٢٠,٠٠٠ نسمة يعيشون في التجمع الحضري الذي يشمل عمان والرصيفة ومادبا ووادي السير وصويلح، عام ١٩٧٩م.

قاسم بن محمد الدويكات



التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

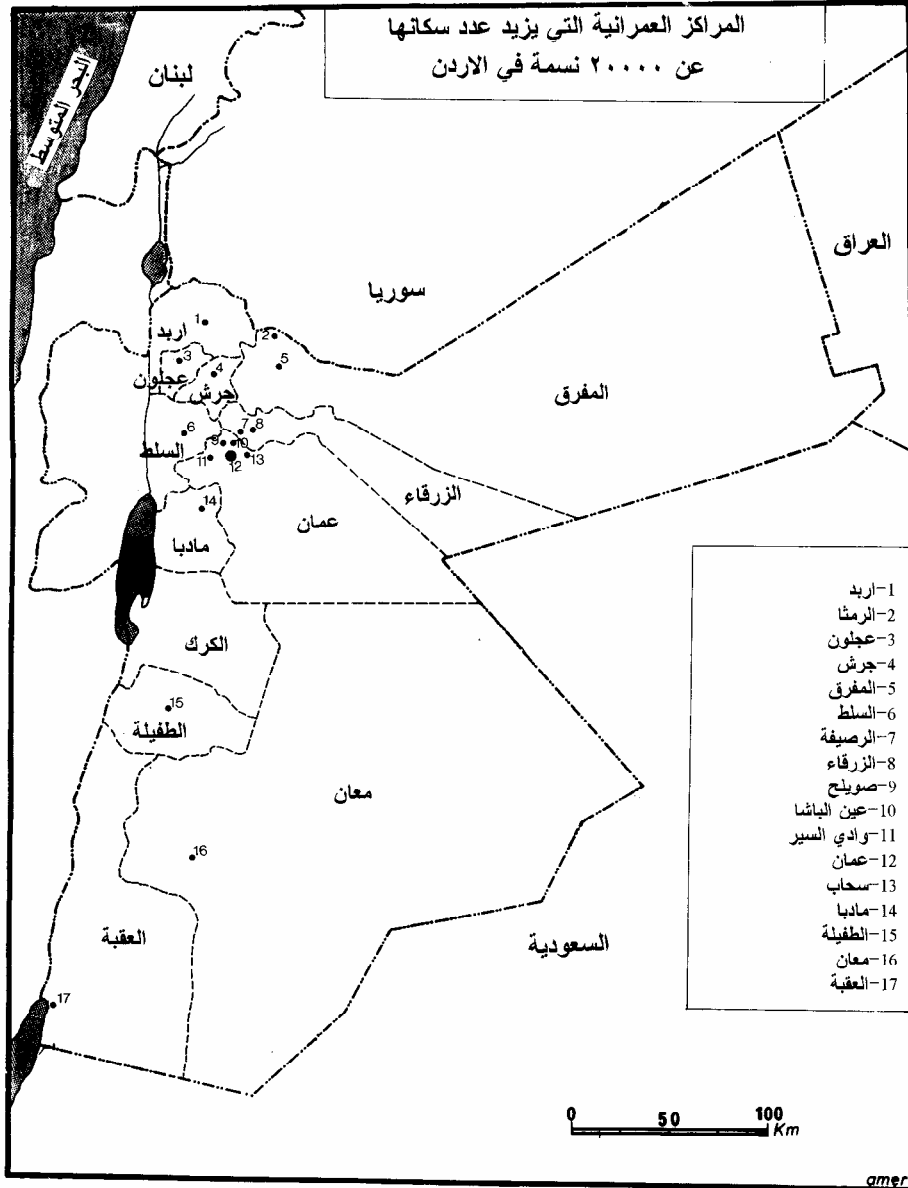
٩٦٣٤٩٠	٥,٣	٥٢,٥	٦٢٣٩٢٥	٥٣,٦	٢٤٦٤٧٥	عمان	عمان
٣٤٤٥٢٤	٤,٦	١٨,٢	٢١٦٠٦٥	٢٠,٩	٩٦٠٨٠	الزرقاء	الزرقاء
٢٠٨٢٠١	٥,٣	٩,٥	١١٣٠٤٨	٩,٧	٤٤٦٨٥	إربيد	إربيد
١٣١١٣٠	١٢,٣	٤,٢	٤٩٨٨٥	١,٤	٦٢٠٠	الزرقاء	الرصيفة
٥٦٢٩٦	٤	٢,٨	٣٣٠٣٧	٣,٥	١٦١١٧٦	البلقاء	السلط
٥٥١٥٦	٥,٣	٢,٤	٢٨٢٣٦	٢,٤	١١٢٢٤	مادبا	مادبا
٥٤٠٠٠	٥,٣	٢,٣	٢٧١٣٠	٢,٤	١٠٧٩١	إربيد	الرمثا
٦١٦٧٣	٦,٤	٢,٣	٢٦٩٩٩	١,٩	٨٩٠٨	العقبة	العقبة
٨٧٩٨٠	٩,٩	٢	٢٤٤٠٠	١	٤٤٥٥	عمان	وادي السير
٥٣٠٨٣	٩,١	٢	٢٣٩٩٦	١,١	٤٩٧٨	عمان	صويلح
٣٢١٩٣	٤,٦	١,٨	٢١٢٨٠	٢,١	٩٤٩٩	المرق	المرق
٢٤٧٧٢٦	٥,٤	١٠٠	١١٨٧٨٠	١٠٠	٤٥٩٤٧١		باستثناء
							المخيمات
		٥٤,٩		٥١			% من المجموع
٤١٣٩٤٠			٢١٤٧,٦		٩٠٠,٨		مجموع سكان
							المملكة

Source: U. N., The Human Settlements Situation and the Primary Results of the 1994 Census

وقد كان عدد المدن التي يزيد عدد سكانها على ٢٠,٠٠٠ نسمة ١١ مدينة عام ١٩٧٩ م، ثم زاد عددها إلى ٢٣ مدينة عام ١٩٩٤ م. وكدليل على التركيز السكاني، فقد تبين أن ٨ من ١٢ مدينة يزيد عدد سكانها على ٢٠,٠٠٠ نسمة ظهرت بين عامي ١٩٧٩ و ١٩٩٤ م كانت محافظة العاصمة (شكل رقم ٢).

قاسم بن محمد الدويكات

التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن



وكانت محافظة إربد ثاني أكبر محافظة من حيث عدد السكان قبل فصل محافظات المفرق، وعجلون، وجرش عنها. وقد كانت المحافظة تحتوي على نحو ٢٨٪ من مجمل سكان المملكة، بينما شكلت أراضيها نحو ٢٥٪. وقد كانت المحافظة التي تشكل إقليم الشمال تحتوي على ما نسبته ٢٠٪ من مجموع السكان الحضر في المملكة الذين يتركز معظمهم في نحو ١٧ مدينة. وقد كان النمو السكاني في المدن الشمالية في المملكة مرتفعا في الفترة بين ١٩٦١ و ١٩٧٩ م. فعلى سبيل المثال، فقد زاد عدد سكان مدينة إربد مركز المحافظة بصورة سريعة، فنما عدد سكانها من ٤٤,٦٨٥ نسمة في عام ١٩٦١ م إلى ١١٣,٠٤٨ نسمة في عام ١٩٧٩ م، بمعدل نمو سنوي يعادل ٣,٥٪. وحسب التعداد العام للسكان والمساكن عام ١٩٩٤ م، فقد بلغ عدد سكان المدينة نحو ٢٠٨,٢٠١ نسمة. وقد أظهر التعداد السكاني لعام ١٩٧٩ م أن محافظة إربد قد ضمت مدينتين فقط يزيد عدد سكانهما على ٢٠,٠٠٠ نسمة هما الرمثا (٢٧,٢٩٧ نسمة)، والمفرق (٢١,٣٩٩ نسمة). وفي عام ١٩٩٤ م، بلغ عدد سكان الرمثا نحو ٥٠,٠٠٠ غير أنها بقيت المدينة الوحيدة إلى جانب مركز المحافظة، التي تضم أكثر من ٢٠,٠٠٠ بعد فصل محافظة المفرق عام ١٩٩٤ م.<sup>(١١)</sup>

ويمكن القول إن نمو المراكز الحضرية في الأردن هو شبيه إلى حد ما بذلك في الوطن العربي. فيظهر جدول رقم ٣ أن الدول العربية شهدت نموا حضريا أعلى من ذلك الذي شهدته الدول النامية أو المتطورة.

التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

(  
.  
)

وقد نمت المراكز الحضرية في الأردن بمعدل ٧,٤٪ في الفترة الممتدة بين عامي ١٩٥٠ و ١٩٨٠م، مقارنة مع ٤,٦٪ و ٣,٦٪ و ٨,٥٪ في الدول النامية، والدول الآسيوية، والدول العربية على التوالي. غير أن نمو السكان الحضري في الأردن كان أكبر من ذلك الذي شهدته الدول النامية في المعدل (٥,٤٪ مقارنة مع ٩,٥٪). أما في الدول العربية، فقد بلغ المعدل نحو ٨,٥٪ سنويا، وهو معدل أقرب لذلك المعدل الموجود في الأردن، غير أنه بعيد جدا عن المعدل الذي شهدته الدول المتطورة الذي بلغ نحو ١,٢٪. وفي المستقبل، فإنه يتوقع لهذا المعدل أن يتناقص في الفترة الممتدة بين عام ١٩٩٢ وعام ٢٠٠٠م. فمن المتوقع أن يتناقص إلى ٢,٤٪ في الوطن العربي، و ٨,٤٪ في دول العالم النامي.<sup>(١٢)</sup> وتوقعت الأمم المتحدة تناقصا في معدلات نمو المراكز الحضرية في نهاية القرن الحالي ومطلع القرن القادم. غير أن الأردن سيبقى ضمن الدول التي ستشهد نموا حضريا عاليا مقارنة مع الدول النامية، بالرغم من تناقصه المتوقع.

وبلغت نسبة السكان الحضري في الأردن عام ١٩٦٠م نحو ٤٣٪ من مجموع السكان، وارتفعت إلى ٦٠٪ عام ١٩٨٠م، مقارنة مع ١٦,٥٦٪ في الدول العربية، و ٩,٧٠٪ في الدول الآسيوية، و ٣٦,٢٩٪ في الدول النامية لنفس الفترة (جدول رقم ٤). وقد وصلت هذه النسبة في الأردن عام ١٩٩٢م نحو ٦٩٪، ويتوقع لهذه النسبة أن تصل إلى نحو ٨٣,١٩٪ عام ٢٠٢٥م، وهو معدل قريب من المعدل الذي ستصل إليه الدول المتطورة في ذلك العام.<sup>(١٣)</sup>

(١٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعامي ١٩٩٢ و ١٩٩٤م (بيروت، ١٩٩٢م، ١٩٩٤م)، جدول رقم ٢٢، ١٧٢ - ١٧٣؛ جدول رقم ٥، ١٦٨ - ١٦٩.

(١٣) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤م (بيروت، ١٩٩٤م)، جدول رقم ١٠، ١٤٨ - ١٤٩.



التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

ويجب الانتباه إلى أن التحضر في الأردن يتركز في عدد قليل من المدن هي عمان والزرقاء وإربيد. وهي ذات المدن التي يتجاوز عدد سكانها ١٠٠,٠٠٠ نسمة. وهي المدن التي تضم نحو ٥٦,٢٪ من مجموع السكان الحضر في الأردن عام ١٩٨٠م. هذه النسبة كانت ٣٠,٦٪ عام ١٩٥٠م، و٤٨,٥٪ عام ١٩٦٠م، و٥٣,٥٪ عام ١٩٧٠م. ويجب الإشارة أيضا إلى أن نحو ٦٥٪ من مجموع السكان في المدن الثلاث الآتية الذكر يسكنون في مدينة عمان.<sup>(١٤)</sup>

( - )

العالم	٢٩,٣٦	٣٣,٦٢	٣٦,٩٥	٣٩,٨٨	٤٣,٥٦	٤٨,١٧	٥٣,٨٠	٦٢,٤٦
الدول المتطورة	٥٣,٥٨	٦٠,٣٠	٦٦,٤٠	٧٠,٦٠	٤٧,١٩	٧٧,٧٨	٨١,٢٠	٨٥,٣٧
الدول النامية	١٧,٣١	٢١,٤٣	٢٥,٢٥	٢٩,٣٦	٣٤,٣٩	٤٠,٣٩	٤٧,٣٠	٥٧,٧٤
غرب آسيا	٢٣,٨٧	٣٢,٩٢	٤٣,٢٨	٤٧,٨٩	٥٦,٠٢	٦٢,٧٠	٦٨,٢٠	٧٧,٢٧
الدول العربية	٢٣,٧٩	٣٢,٦٥	٤٤,٧٥	٥٦,٠٢	٦٣,٩	٦٩,١٣	٧٣,٥٠	٧٩,١٦
الأردن	٣٤,٦٧	٤٢,٧٤	٥٠,٥٦	٦٠,٠٨	٦٨,١٢	٧٤,٠٠	٧٨,٢٠	٨٣,١٩

المصدر: U. N., *Estimates and Projections of Urban, Rural, and City Population, 1950-2025*

يعود سبب النمو السكاني للمراكز الحضرية إلى ثلاثة عوامل هي: النمو الطبيعي للسكان، والهجرة، وتعديل حدود المدن الإدارية. والنمو السكاني في الأردن هو من أعلى معدلات النمو في العالم، فقد وصل حسب التعداد العام للسكان والمساكن الذي أجري عام ١٩٧٩م نحو ٨,٣٪، وارتفع إلى ٣,٥٪ عام ١٩٩١م. وقد أسهم النمو الطبيعي للسكان بنحو ٣,٣٪ من مجمل النمو الحضري للسكان عام ١٩٧٩م و ٩,٢٪ عام ١٩٩١م، و ٤,٣٪ عام ١٩٩٤م.<sup>(١٥)</sup> وقد وصل معدل الخصوبة لدى المرأة الأردنية نحو ٧,٣٨ طفل في السبعينات من هذا القرن، وهو ثاني أعلى معدلات الخصوبة في العالم بعد كينيا.<sup>(١٦)</sup> ولا يخفى على أحد أن التطور الصحي والطبي الذي شهدته دول العالم النامي، ومن ضمنها الأردن، أدى إلى انخفاض معدلات الوفيات، الذي أدى بدوره إلى رفع معدلات الولادة. غير أن معدل الخصوبة لدى المرأة الأردنية قد انخفض إلى ٩,٦ طفل عام ١٩٧٩م و ٥,٦ طفل عام ١٩٩١م، ولكنه عاد وارتفع قليلاً حسب تعداد عام ١٩٩٤م إلى ٩,٥. ويعود سبب هذا الانخفاض إلى تراجع الظروف الاقتصادية في الثمانينات من هذا القرن، الأمر الذي دفع الشباب إلى تأخير الزواج، والحد من النسل. وعند مقارنة معدلات الخصوبة مع تلك السائدة في الدول النامية، والدول المتطورة، والدول الآسيوية، والعالم، وجد أنها في الأردن أعلى بكثير منها في كل هذه المجموعات. حيث كانت ٦,٣ و ٧,١، و ٣,١، و ٣,٢ في المجموعات الألفية الذكر على التوالي.<sup>(١٧)</sup>

أما من حيث المعدل السنوي لنمو السكان الحضري، فقد بلغ نحو ٨,٤٪ في الفترة الممتدة بين ١٩٥٠ و ١٩٨٥م مقارنة مع ٨,٣٪ في الدول النامية، و ٥,٥٪ في الدول العربية. ومن المتوقع أن تنخفض معدلات النمو السكاني في المراكز الحضرية في

Ministry of Planning (Jordan), *Economic and Social Development Plan 1993-1997* (Amman, 1993), 33. (١٥)

"The Demographic Time Bomb", 28-29. (١٦)

Population Reference Bureau, Inc., *World Population Data Sheet* (Washington, D.C., 1995). (١٧)

## التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

الربع الأول من القرن القادم، غير أنه من المتوقع أن تبقى تلك المعدلات في الأردن أعلى من مثيلاتها في الدول النامية، والمتطورة، والدول الآسيوية، والدول العربية. ونتيجة لذلك، فقد شهد الأردن نموا متواضعا لسكان الريف، بسبب الهجرات الفلسطينية للمراكز الحضرية، وبسبب الهجرات الخارجية لدول الخليج العربي التي شجعت الهجرة من المناطق الريفية إلى المدن. ويتوقع أن يستمر نمو سكان الريف في الأردن بصورة أسرع مما سيكون عليه الحال في الدول النامية، والدول الآسيوية. وحسب التوقعات، فإن تراجعاً في هذا النمو سيحدث في النصف الأول من القرن القادم. وقد كان سكان الريف يشكلون نحو ٣١٪ من مجموع السكان عام ١٩٩٢م مقارنة مع ٥٠٪ في الأقطار العربية، و ٧٩٪ في الدول النامية، و ٢٧٪ في الدول المتطورة، و ٥٦٪ في العالم ككل.<sup>(١٨)</sup>

يمكن تصنيف مصادر الهجرة للمدن الأردنية إلى مصادر داخلية وهي المناطق الريفية، والهجرة من الضفة الغربية وقطاع غزة منذ وقوعهما تحت الاحتلال الإسرائيلي عام ١٩٦٧م، وهجرة خارجية من الأقطار العربية المجاورة كمصر وسوريا، وهجرة خارجية غير عربية من أقطار جنوب، وجنوب شرق آسيا، وخاصة سيرلانكا. وأسهمت الهجرة بنحو ٥,٠٪ من مجمل النمو السكاني للمراكز الحضرية عام ١٩٧٩م، غير أنها أسهمت بنحو ٢,٥٪ عام ١٩٩١م.<sup>(١٩)</sup> وفي دراسة للتحضر في محافظة إربد وجد موسى خميس أن الهجرة من الريف للمدينة أسهمت بنحو ٦٠٪ من مجمل المهاجرين إلى المدن الشمالية. وقد أسهمت الهجرة الفلسطينية بنحو ١٦٪،

(١٨) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤م، جدول رقم ١٠، ١٤٨ - ١٤٩.

(١٩) Ministry of Planning (Jordan), *Economic and Social Development Plan 1993-1997* (Amman, 1993), 33.

بينما أسهمت الهجرة من الدول العربية بنحو ١٢٪<sup>(٢٠)</sup> وقد كانت الهجرة من الأراضي الفلسطينية المحتلة أحد أهم العوامل التي أسهمت في نمو المراكز العمرانية الأردنية. ففي الفترة الممتدة بين عامي ١٩٦٧ و ١٩٨٥م ترك نحو ٤١٦,٥٠٠ فلسطيني أراضيهم بسبب الاحتلال الإسرائيلي، وقد سكن معظم هؤلاء المهجرين في المدن الأردنية، ومخيمات اللاجئين.

ولا شك أن التباين الإقليمي في التطور الاقتصادي هو أحد عوامل الهجرة الداخلية، فقد دفعت عوامل جذب المدن، كتوافر فرص العمل، والخدمات سواء كانت الحكومية، أو الخاصة، سكان الريف للانتقال للمراكز الحضرية. ففي دراسة إريد السابقة الذكر، وجد أن ٢٣٪ من الهاجرين إلى المدن، انتقلوا إليها للبحث عن فرص العمل، بينما هاجر ٩٪ منهم للبحث عن خدمات أفضل.

وقد وجد التعداد العام للمساكن والسكان الأخير (١٩٩٤م) أن ١٠٪ من مجموع الأردنيين غيروا أماكن سكنهم، وأن نحو ٥٨٪ من مجموع هؤلاء انتقلوا إلى محافظتي عمان والزرقاء، و ٩٪ إلى محافظة إربد، و ٧٪ إلى محافظة المفرق.<sup>(٢١)</sup> ونتيجة لذلك، فقد زاد عدد سكان محافظتي عمان وإربد بمعدل ٢,٥٪ و ٣,٥٪ سنوياً في الفترة الممتدة بين عامي ١٩٦١ و ١٩٧٩م. وقد أسهمت الزيادة الطبيعية بنحو ٨,٤٪

(٢٠) Musa, "Population Growth," 72-78.

(٢١) المسح المصاحب للتعداد السكاني العام للمساكن والسكان لعام ١٩٩٤ (عمان، تشرين أول ١٩٩٥م)،

## التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

من مجموع الزيادة الكلية،<sup>(٢٢)</sup> حيث استقبلت محافظة عمان نحو ٦٦٪ من مجموع الهجرة الداخلية حتى عام ١٩٧٩ م، بينما استقبلت إربد نحو ١٥٪.<sup>(٢٣)</sup> وقد كان لعوامل طرد الريف، كـنقص مساحات الأراضي الزراعية، وشح المياه، أثر كبير في هجرة سكان الريف، ونمو المدن الأردنية. فقد تناقص عدد العاملين بالزراعة من ١٢٥,٠٠٠ عام ١٩٥٠ م إلى ٦٦,٠٠٠ عام ١٩٨٠ م و٣٩,٣٥٨ عام ١٩٨٨ م. حيث أسهم نقص رأس المال، والخدمات، في دفع المزارعين للبحث عن فرص عمل في المدن التي كان يزدهر فيها قطاعا الصناعة والخدمات. وقد زاد عدد المستخدمين في قطاع الخدمات من ٦٤,٠٠٠ عام ١٩٥٠ م إلى ٤١٤,٠٠٠ عام ١٩٨٠ م.<sup>(٢٤)</sup> وفي عام ١٩٨٨ م، بلغت نسبة العاملين في قطاع الزراعة نحو ٧,٦٪، بينما استوعب قطاع الخدمات نحو ٨٢٪ في نفس العام.<sup>(٢٥)</sup> وكان غور الأردن، والقرى الصحراوية، والمعزولة، أهم المناطق التي شهدت هجرة خارجية، حيث كانت حرب ١٩٦٧ م، وما تبعها من حرب استنزاف، العامل الرئيس الذي دفع سكان الغور لهجرته، بينما كان نقص الفرص الاقتصادية والخدمات وراء هجرة سكان القرى الصحراوية والمعزولة.<sup>(٢٦)</sup>

(٢٢) كايد أبو صبحا ونسيم برهم، الهجرة الداخلية في الأردن: طبيعتها واتجاهاتها ودوافعها وأسبابها، وبعض نتائجها (عمان: الجامعة الأردنية، ١٩٨٧ م)، ١٦ - ١٧؛ والتعداد العام للمساكن والسكان (١٩٩٤)، ١٩.

(٢٣) أحمد الفندي، "الهجرة الداخلية في الأردن: أنماطها وآثارها، العمل، ٤٧ (١٩٨٩ م)، ٥٦ - ٦٣.

(٢٤) United Nations, International Labor Office, Geneva, *Economically Active Population*, 92-2005345, 1986, Volume 1: *Asia. Estimates and Projections 1950-2025*, 5 ISSN0258-0489 (Geneva: United Nations, 1986), 92-110.

(٢٥) Department of Statistics (Jordan), *Statistical Yearbook* (Amman, 1988), 8, Table 4/2/1. (٢٥)

(٢٦) أبو صبحا وبرهم، الهجرة الداخلية، ١٦ - ١٧.

وما من شك في أن التباين بين الريف والحضر الأردني، ونتيجة للخطط التنموية المتلاحقة، قد تناقص بشكل ملحوظ في عقد الثمانينات والتسعينات. فقد أصبحت الخدمات المقدمة للريف كالماء والكهرباء والصحة والتعليم، شبيهة إلى حد كبير بتلك المقدمة للحضر. وهذا الأمر لم يتحقق في الدول العربية، والدول النامية، كمجموعات، حيث يتلقى ما بين ٦١ - ٨٧٪ من مجموع سكان الريف فيهما خدمات شبيهة بتلك المقدمة لسكان المدن.<sup>(٢٧)</sup> ولا شك أن عناصر التباين الأخرى بين الريف والحضر ما زالت موجودة، وخاصة تلك المتعلقة بفرص العمل، الأمر الذي يقضي إمكانية الهجرة من الريف إلى المدينة موجودة.

لم يصاحب الهجرة المطردة في الأيدي العاملة إلى المدن الأردنية، زيادة مماثلة في فرص العمل. غير أن عقد السبعينات من هذا القرن، شهد نقصا ملحوظا في الأيدي العاملة نتيجة الازدهار الاقتصادي الناجم عن ارتفاع أسعار النفط، وانفتاح أسواق الخليج. فقد هاجر إلى دول الخليج العربية نحو ٣٢٥,٠٠٠ أردني، أو نحو خمس القوى العاملة الأردنية، زودوا الأردن بنحو ٢,١ مليار دولار عام ١٩٨٦م.<sup>(٢٨)</sup> وكتيجة للركود الاقتصادي ابتداء من مطلع عقد الثمانينات، وبسبب حرب الخليج لعام ١٩٩١م، لم تعد دول الخليج العربية تستوعب أعدادا إضافية من العاملين الأردنيين، بل بدأت بإنهاء عقود عدد كبير من العاملين فيها. الأمر الذي انعكس على سوق العمالة

(٢٧) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤م، جدول رقم ١٠، ١٤٨ - ١٤٩.

(٢٨) "The Demographic Time Bomb", 28-29; and Susannah Tarbush, "Jordan Plans for High-Tech Growth," *The Middle East*, 140 (Feb. 1986), 46-47.

## التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

الأردنية، التي كانت تعاني مسبقاً من ٢٠ - ٣٠٪ من البطالة، خاصة بين الأطباء والمهندسين. وقد وصلت نسبة البطالة العامة إلى ١٧,١٪ عام ١٩٩١م و ٢٢,٦٪ عام ١٩٩٤م تبعاً لتقديرات الحكومة. هذا المعدل لم يتجاوز ٩,٤٪ عام ١٩٧٩م. ويعزى سبب الزيادة إلى النمو السكاني، والركود الاقتصادي، والتراجع في استقبال دول الخليج العربية للعمالة الأردنية، وعودة كثير من العاملين في أسواق الخليج، وتزايد نسبة العمالة الأجنبية والعربية في السوق الأردنية، وزيادة مساهمة المرأة في سوق العمالة. وإقليمياً فإن محافظة الزرقاء شهدت أعلى نسبة بطالة (٢٣٪) بين عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٧م، بينما وصلت تلك النسبة إلى ١٧٪ في محافظتي عمان والبلقاء.<sup>(٢٩)</sup>

وتتفاقم المشكلة إذا أخذنا بعين الاعتبار أن نحو ٤٠,٠٠٠ نسمة يدخلون سوق العمل كل عام، نتيجة لنمو الأطفال. ولم يتجاوز هذا العدد ١٥,٠٠٠ في السبعينات، ثم ارتفع إلى ٢٥,٠٠٠ في الثمانينات، و ٤٦,٠٠٠ في التسعينات.<sup>(٣٠)</sup> فقد ازداد عدد الأيدي العاملة من ٤٤٦,٠٠٠ عام ١٩٧٩م إلى ٩٢٠,٠٠٠ عام ١٩٩١م، بمعدل نمو سنوي مقداره ٦,٣٪. وقد شهد إقليم الشمال أعلى المعدلات (٦,٩٪)، وأدناها في الجنوب (٤,١٪).<sup>(٣١)</sup>

ولعل الزيادة السريعة في عدد العاملين من الدول العربية وخاصة من مصر وسوريا، قد أسهم إلى حد كبير في ارتفاع نسبة البطالة، وزاد في حجم المشاكل التي تعاني منها المدن الأردنية. فقد بلغ عدد العمالة الأجنبية في الأردن عام ١٩٧٩م نحو ٤١,٠٠٠ ارتفع إلى ١٦٥,٠٠٠ عام ١٩٩٠م وأكثر من ٤٠٠,٠٠٠ عام ١٩٩٦م. ولم تتجاوز نسبة العمالة الأجنبية نحو ٩٪ من مجمل العمالة الأردنية عام ١٩٨٤م،

Ministry of Planning (Jordan), *Economic and Social Development Plan 1993-1997*, 40. (٢٩)

Ibid., 38. (٣٠)

Ibid., 37. (٣١)

ارتفع فجأة إلى ٢, ١٢٪ عام ١٩٨٥م، و ١٤٪ عام ١٩٩٢م.<sup>(٣٢)</sup> ويعمل نحو ٤, ٣٣٪ من مجمل العمالة الأردنية في قطاع الزراعة، حسب تقديرات عام ١٩٩٤م مقارنة مع ٤, ٩٪ عام ١٩٧٩م. وقد انخفضت نسبة العمالة غير الأردنية في قطاع الإنتاج من ٤, ٦٥٪ عام ١٩٧٩م إلى ٥, ٣٦٪ عام ١٩٩٠م.<sup>(٣٣)</sup>

وقد أسهم العائدون من دول الخليج العربية عقب حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١م في زيادة نسبة سكان الحضر، وزيادة نسبة البطالة. وقد شكلت نسبة العائدين من دول الخليج العربية نحو ٩٥٪ من مجمل العمالة الأردنية العائدة؛ ١, ٥٠٪ منهم جاء من السعودية، و ٥, ٢٧٪ من الكويت، و ١١٪ من الإمارات العربية المتحدة. وقد سكن نحو ٥, ٥٢٪ من مجمل العائدين في محافظة عمان، مقابل ٧, ٢٧٪ في محافظة الزرقاء، و ٨, ١١٪ في محافظة إربد.<sup>(٣٤)</sup> ومن بين كل غير الأردنيين المقيمين في الأردن، نجد أن نحو ٥, ٨٥٪ (٢٦٩, ٩٦٢) منهم يقطنون في المراكز الحضرية. ويسكن أغلبية هؤلاء في محافظات عمان، والزرقاء، وإربد (٤, ٥٣٪، و ٥, ١٣ و ٤, ٧٪) على التوالي.<sup>(٣٥)</sup>

والفقر مشكلة أخرى من المشاكل الناجمة عن التحضر السريع. فقد وجدت خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الخمسية ١٩٩٣ - ١٩٩٧م أن أعلى نسبة للفقر توجد في المحافظات التي يغلب عليها الطابع الحضري كمحافظتي عمان (٣١٪)،

(٣٢) Department of Statistics (Jordan), *Statistical Yearbook* (Amman, 1989), Table No. 47, 55; Ministry of Planning (Jordan), *Economic and Social Development Plan 1993-1997*, 37.

(٣٣) محمد العكل ونواف الكلالده وعادل لطفي، "السكان والقوى العاملة والهجرة"، دراسة غير منشورة، مؤتمر السكان والاحتياجات الأساسية في الريف: نظرة مستقبلية، ١٩٩١ - ٢٠٠٥، اللجنة الوطنية للسكان وصندوق الأمم المتحدة للسكان (عمان، أيلول ١٩٩١م)، ٢٥ - ٢٦.

(٣٤) صالح خصاونة، "الهجرة الأردنية العائدة: خصائصها وأسبابها وآثارها"، *العمل*، ٣٧ (١٩٨٧م)، ٤٩ -



## التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

وإربيد (٢، ٢٩٪)، مقارنة مع ٩، ١٪ في محافظة الطفيلة، و ٧، ٣٪ في محافظة معان، وهما محافظتان يغلب عليهما الطابع الريفي.<sup>(٣٦)</sup>

ومن المشاكل الأخرى الناجمة عن التحضر السريع نقص السكن، فقد كانت الزيادة في أسعار الأراضي والمسكن أكبر بكثير من الزيادة في الدخل والرواتب. فبين عامي ١٩٦٩ و ١٩٨٠م زادت رواتب الموظفين بنسبة ٢٧٦٪. وفي عام ١٩٩٤م احتوى الأردن على ٥٠٣,٨٩٤ وحدة سكنية، ٦, ٦٧٪ منها في مراكز حضرية. وقد كان عدد الوحدات السكنية بلغ نحو ٨٥٩, ٢٩٥ عام ١٩٧٩م، احتوت المراكز الحضرية على نحو ٩, ٥٤٪ منها. ويوجد نحو ٥٤٪ من مجمل الوحدات السكنية في الأردن في إقليم الوسط (عمان، البلقاء، الزرقاء، ومادبا)، و ٣٣٪ في إقليم الشمال، و ٧, ١٢٪ في إقليم الجنوب.<sup>(٣٧)</sup> وبتقسيم عدد السكان على الوحدات السكنية، نجد أن كل ١٠٠٠ من السكان يقطنون في ١٧٨ وحدة سكنية، وهي نسبة أقل بكثير من المعدل العالمي الذي يبلغ نحو ٢٥٧ وحدة سكنية لكل ١٠٠٠ من السكان، وهو أيضا أقل بكثير من المعدل العام للدول النامية الذي يصل إلى ٣٤٣ وحدة سكنية. وعندما نأخذ بعين الاعتبار النمو السكاني في الأردن، فإننا نجد أن الأردن يحتاج إلى ٢٥, ٠٠٠ وحدة سكنية سنويا.<sup>(٣٨)</sup>

وبالإضافة إلى أن الكثافة السكانية في التجمعات الفقيرة في المدن هي أعلى بكثير من مثيلاتها في المناطق الأخرى، فإن معدل الإشغال للغرفة الواحدة في تلك

(٣٦) Ministry of Planning (Jordan), *Economic and Social Development Plan 1993-1997*, 43.

(٣٧) فتحي النصور وأحمد أيوب، خصائص المباني في الأردن استنادا إلى نتائج التعداد العام للمساكن والسكان والمسح المرافق ١٩٩٤ (عمان: دائرة الإحصاءات العامة، ١٩٩٦م)، ٥ - ٧.

(٣٨) Ministry of Planning (Jordan), *Economic and Social Development Plan 1993-1997*, 61. ؛ والتعداد

الأحياء هي أعلى بكثير. وبشكل عام، فإن ٤ أشخاص كانوا يعيشون في الوحدة السكنية الواحدة في الريف والحضر على حد سواء في مطلع الثمانينات.<sup>(٣٩)</sup> وفي عام ١٩٩٤م، وجد أن أعلى معدلات الإشغال هي في محافظة معان، وهي ١,٧ شخص لكل غرفة، تليها محافظات الرزقاء، وجرش والطفيلة (١,٦).<sup>(٤٠)</sup>

وقد كان معدل الإشغال نحو ستة أشخاص للغرفة الواحدة عام ١٩٥٢م. وفي عام ١٩٦٠م عاش نحو نصف الأسر الأردنية في عمان في غرفة واحدة. بينما احتوت نحو ٧٢٪ من مجمل الوحدات السكنية في الأردن على ٢,٥ شخص للغرفة الواحدة. وفي المقابل، فإن نسبة الغرف التي تضم ستة أشخاص قد تناقصت إلى ١٢,٤٪ من مجمل الوحدات السكنية.<sup>(٤١)</sup>

ولعل مشكلة الإسكان في الأردن لا تكمن في عدم توافر الوحدات السكنية، وإنما في القدرة على امتلاكها، أو استئجارها. فقد وجدت الخطة التنموية الخمسية ١٩٧٦ - ١٩٨٠م أن ٢١٪ من مجمل الاستثمارات الأردنية ذهبت إلى قطاع البناء. وبنفس الوقت، فقد أشار التعداد العام للمساكن والسكان عام ١٩٧٩م إلى أن ١٧٪ من مجمل المساكن هي غير مسكونة. وفي عمان وجد أن هذه النسبة هي ١٥,٧٪، بسبب التزايد في بناء الشقق السكنية الفخمة المرتفعة الأسعار.<sup>(٤٢)</sup>

ويمكن تفسير عدم قدرة المواطنين على امتلاك مثل تلك الشقق، من خلال حساب نسبة الزيادة في الدخل، والتي زادت بنسبة ١٧٥٪ بين عام ١٩٨٦ و ١٩٩٣م.<sup>(٤٣)</sup>

(٣٩) United Nations, *The Human Settlements Situation*, 223.

(٤٠) صندوق الأمم المتحدة، مؤتمر السكان والاحتياجات الأساسية في الأردن: نظرة مستقبلية، ١٩٩١ -

٢٠٠٥ (عمان، أيلول، ١٩٩١م)، ٦ - ٧.

(٤١) التعداد العام للمساكن والسكان لعام ١٩٩٤، ٦٠.

(٤٢) National Planning Council, *Five Year Plan for Economic and Social Development 1981-1985*

(Amman, 1981), 123-45.

(٤٣) Ministry of Planning (Jordan), *Economic and Social Development Plan 1993-1997*, 22.

أظهرت الخطة التنموية الخمسية ١٩٨١ - ١٩٨٥ م، أن هناك حاجة ملحة لتحسين مستوى الخدمات الصحية في المدن الأردنية. وبالرغم من أن معظم المستشفيات والعيادات الطبية تتركز في المدن، غير أنها لا تتوزع بصورة عادلة على أحياء المدن ومناطقها. وتتناقص كفاءة الخدمات الصحية الحكومية نتيجة تزايد الضغط عليها بسبب الزيادة السكانية، وبسبب انخفاض مستوى أجور الأطباء في القطاع العام. وقد بلغت نسبة الأطباء نحو ١٦ لكل ١٠,٠٠٠ عام ١٩٩٥ م. حيث كان عدد الأطباء قد تزايد من ١٨١٠ عام ١٩٩٠ م إلى ٢٣١٨ عام ١٩٩٥ م.<sup>(٤٤)</sup> وفي عام ١٩٨٥ م، كان معدل الأسيرة في المستشفيات نحو ١٧,٤ سرير لكل ١٠,٠٠٠ من السكان.<sup>(٤٥)</sup> وهذا الرقم بقي كما هو تقريبا في عام ١٩٩٥ م.<sup>(٤٦)</sup>

لا تختلف اتجاهات النمو الحضري في الأردن عن غيرها في دول العالم النامي. وقد كانت معظم الهجرة الريفية الداخلية موجهة نحو العاصمة عمان، والتي يمكن أن يطلق عليها اسم المدينة العظمى. فقد أدى تركيز الأنشطة الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية في العاصمة إلى جعلها مركز جذب كبير للمهاجرين الجدد. وفي المقابل، فإن التجمع السكاني الكبير في العاصمة جذب هو الآخر معظم الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية الجديدة. وعليه فإن ظهور هذا القلب القوي في إقليم العاصمة عمان أدى

(٤٤) التقرير الإحصائي السنوي لعام ١٩٩٥ (عمان، ١٩٩٦ م)، ١٤٥ - ١٤٦.

(٤٥) United Nations, *The Human Settlement*, 210-21.

(٤٦) التقرير الإحصائي السنوي لعام ١٩٩٥، ٤٥.

إلى السيطرة على الحياة الاقتصادية في الأردن، واستقطاب المصادر المادية والبشرية فيه. فتركز فيها معظم السكان، والموارد، والمصانع، والوظائف، وفرص العمل، والإنتاج، والبنية التحتية، والإدارة الحكومية، والمؤسسات المالية. وكتيجة لهذا التركيز ظهرت آثار سلبية واضحة على أقاليم الظهير المجاورة للعاصمة عمان، وعلى باقي مناطق المملكة. وقد أمكن تصنيف العوامل التي دفعت الحكومة للتدخل في عمليات التحضر إلى نوعين من العوامل: الأول هو تفاقم المشاكل الناجمة عن التحضر السريع في المراكز العمرانية الحضرية، وخاصة في عمان، كالمشاكل الناجمة عن العجز عن استيعاب العمالة المهاجرة الجديدة، وتزايد أعداد الفقراء، وتفاقم المشاكل الاجتماعية والصحية في أحياء المدن الفقيرة، وتناقص المساكن، وتدهور الخدمات المقدمة. أما السبب الثاني فهو رغبة الحكومة في تحقيق توازن في توزيع الخدمات على أقاليم الدولة بصورة تضمن الحد الأدنى من العدالة.

وفيما يتعلق بالنمو الحضري في الدول النامية، فقد انقسم المخططون والاقتصاديون إلى قسمين: قسم يعتمد على التجربة في العالم الشرقي، ويرى أن التحضر هو أحد الدعائم الأساسية للتطور والنمو الاقتصادي. ولذلك فإن أتباعه يشجعون الاستمرار في التحضر لتحقيق مزيد من التطور والنمو الاقتصادي والاجتماعي. ويستند هؤلاء في تدعيم آرائهم على الفوائد التي يمكن أن توفرها المدن الكبيرة، كالفائدة التي يمكن أن تتحقق عن التجمع، وزيادة حجم المصانع والمؤسسات، والقرب الجغرافي للخدمات، وسهولة الاتصال، وتوفر الخدمات فيها. ويعتقد هؤلاء أنه وبدون تدخل من جانب الحكومة، فإن اللامركزية في الإدارة، والسكان، والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، سيتحقق بصورة أوتوماتيكية. وترى المجموعة الثانية أن الدول النامية تشهد موجة تحضر كبيرة أدت إلى ارتفاع نسبة سكان الحضر فيها، وأن نمو المدن يجب أن يوقف. وأن على الحكومات أن تتدخل لتوقف هذا النمو وتعيد توزيع السكان.

## التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

ويمكن تقسيم السياسات الحكومية التي تنتهجها الدول النامية لتحقيق توازن في توزيع السكان والموارد إلى ثلاثة أنواع: الأولى تركز على التنمية الاقتصادية الوطنية، دون الأخذ بعين الاعتبار التوزيع الإقليمي للأنشطة الاقتصادية، أو توزيع السكان. ويسعى النوع الثاني من تلك السياسات إلى تحقيق توازن إقليمي في توزيع تلك الأنشطة، والسكان. وأما النوع الثالث، فيركز على تطوير المدن الصغيرة وتنميتها، لجذب المهاجرين الجدد، وبالتالي تخفيف الضغط على المدن الكبيرة.<sup>(٤٧)</sup>

وما من شك في أن طبيعة عمليات التحضر وأشكالها في الدول النامية تختلف عنها في الدول الصناعية المتطورة. فقد وصلت عملية التحضر في الدول الصناعية إلى مرحلة الإشباع، وبدأت بالتراجع، وقد كان التدخل الحكومي فيها محدوداً، إن لم يكن معدوماً. بينما تدخلت الحكومات في الدول النامية في توجيه موجات التحضر، أو تشجيعها، أو الوقوف في وجهها. وقد جاء هذا التدخل نتيجة رغبة الحكومات في تحقيق توازن إقليمي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، واستثمار موارد اقتصادية جديدة، والمحافظة على التوافق والتناغم بين أقاليم الدولة، أو لأسباب سياسية أخرى.

وقد بدأ تدخل الحكومة الأردنية في عملية التحضر عام ١٩٦٤م، من خلال الخطة التنموية السبعية، حيث سعى المخططون الأردنيون، ومن خلال الخطة السابقة الذكر إلى تفادي حدوث مزيد من التباين الإقليمي في التنمية، والسعي لتحقيق توزيع سكاني أكثر توازناً بين أقاليم الدولة. وقد سعت كل الخطط التنموية التي أعقبت تلك الخطة إلى تحقيق هذه الأهداف. وبالرغم من ذلك، فإن كل الخطط التنموية قد سعت إلى تنمية القطاعات الاقتصادية المختلفة بغض النظر عن بعدها المكاني، وتوزيعها الجغرافي. وحتى مطلع الثمانينات من هذا القرن، نجحت معظم الخطط التنموية في تحقيق نمو اقتصادي كبير، وزيادة معدل دخل الفرد. وقد تم تركيز الاستثمارات في

(٤٧) Harry Richardson, "Defining Population Goals in Development Planning," United Nations, Department of

International Economic and Social Affairs, Population Studies, *Population Distribution Policies in Development Planning*, ST/ESA/SERA/75 (New York: United Nations, 1981), 7-18.

قطاع الصناعة والتعدين، التي حققت نموا كبيرا. وقد تم إهمال قطاع الزراعة، وحصل على نسبة ضئيلة من الاستثمارات، لدرجة أن نسبة العمالة في هذا القطاع قد انخفضت من ٥٠٪ عام ١٩٦١م إلى ١٤٪ عام ١٩٧٥م.<sup>(٤٨)</sup>

وحتى عام ١٩٨٠م، حقق الاقتصاد الأردني معدل نمو سنوي وصل إلى ٢٢٪، وهو معدل كبير أسهم في ارتفاع أسعار النفط، والمساعدات العربية في تحقيقه.<sup>(٤٩)</sup> وعندما شهدت أسعار النفط تراجعاً عالمياً في مطلع الثمانينات، وانقطعت المساعدات العربية، بدأ النمو الاقتصادي الأردني يتراجع، وتناقص ليصل إلى ٧,٢٪ عام ١٩٨٢م.

وبالرغم من أن الخطة التنموية الخمسية ١٩٨١ - ١٩٨٥م ركزت على الحاجة إلى تحقيق توزيع عادل للدخل بين أقاليم الدولة المختلفة، وتقليل التباين في التنمية الإقليمية، وزيادة الإنتاج الزراعي، فإن هذه الخطة لم تحدد السبل الدقيقة لتحقيق مثل هذه الأهداف. وقد حدد المخطط الأردني الشروط التي يجب أن يتمتع بها الإقليم ليحصل على الدعم الحكومي في التنمية والتطوير، ومنها أن يقع الإقليم تحت سيطرة الحكومة بصورة مطلقة، وأن يكون قابلاً للتنمية، من حيث توافر العناصر الضرورية للتنمية. وقد تم تحديد أقاليم عمان، ووادي الأردن، والعقبة، وأخيرا البتراء لهذه الغاية. ولا بد من الإشارة هنا إلى أن كلا من هذه الأقاليم له وظيفة اقتصادية مختلفة، مع بعض التباين الاقتصادي والاجتماعي. وقد بقي إقليم عمان على الدوام جاذباً للاستثمارات الخاصة والحكومية. بينما يعتبر غور الأردن الإقليم الزراعي الأردني،

Khairy Omar Majduddin, *Jordan and the World System: Development in the Middle East* (New York: Peter Lang, 1984), 203-209. (٤٨)

Dieter Weiss, "Development Planning in Turbulent International Environment: Some Reflections on the Jordan Case," in Bichara Khader and Badran Adnan, eds., *The Economic Development in Jordan* (London: Croom Helm, 1987), 14-177. (٤٩)

## التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

وإقليم البتراء هو الإقليم السياحي، بينما سعت الحكومة لجعل إقليم العقبة الإقليم المتعدد الوظائف في المملكة.

وقد تم تحويل الخطط التنموية التي تركز على تحقيق الأهداف القطاعية إلى مشاريع استثمارية. ووجهت بعض هذه الاستثمارات إلى أقاليم جغرافية محددة. فقد تم تنفيذ بعض المشاريع في المناطق شبه الجافة لأسباب سياسية وعشائرية، كمشروع تنمية الصفاوي، أو حوض الحماد في شرق المملكة. غير أن الجزء الأعظم من الاستثمارات بقي موجها نحو إقليم العاصمة عمان. وقد أدركت الخطة التنموية الخمسية ١٩٨١-١٩٨٥م ضرورة تطبيق سياسات محددة لتشجيع الاستثمارات خارج العاصمة عمان. وقد أشارت خطة التنمية الخمسية ١٩٩٣-١٩٩٧م إلى التباين في التنمية الإقليمية في القطاع الاجتماعي، ودعا إلى التقليل ما أمكن من هذا التباين.<sup>(٥٠)</sup> وقد كان إقليم العقبة أول الأقاليم التنموية الأردنية الذي يتلقى هذا النوع من الاهتمام. غير أن الاستثمارات الصناعية في هذا الإقليم لم تظهر أي نتائج فعالة في نقل مظاهر التطور إلى أنحاء الإقليم، كما أنها فشلت في جذب الهجرة الداخلية بعيدا عن العاصمة عمان، لأن الاستراتيجية الأساسية لسلطة إقليم العقبة اهتمت بتوفير البنية التحتية التي تحتاجها الاستثمارات المحلية والأجنبية، سواء أكانت تلك الاستثمارات صناعية أم تعدينية أم تجارية أم سياحية. وتسعى السلطة ومن خلال التخطيط المسبق للمدينة إلى توفير مكان مثالي يجذب المستثمرين الأردنيين والأجانب. ولمساعدة السلطة في

تحقيق أهدافها، نقلت الحكومة ملكية أراضي الدولة إلى السلطة، ليتم بيعها للمستثمرين. غير أن الحكومة لا تقوم بتمويل مشاريع السلطة، ولا تخصص ميزانية لها.<sup>(٥١)</sup>

Ministry of Planning (Jordan), *Economic and Social Development Plan 1993-1997*, 50, 120. (٥٠)

Interview with Eng. Muzahem El Muhaisen, Deputy Director of the Aqaba Regional Authority, (٥١)

21/11/1996.

إن تحقيق توازن بين الريف والحضر لا يعني بالضرورة إيجاد توازن في عدد السكان، ذلك أن معدلات الولادة في المناطق الريفية هي أعلى منها في المناطق الحضرية. ولذلك فإنه من المتوقع أن تستمر الهجرة من الريف للمدينة. ولذلك فإن التوازن هو بالضرورة توازن في مستويات الدخل. وعليه فإنه ليس من الضروري تحقيق معدل هجرة ريفية يساوي صفراً، ذلك أن أي تطور تقني يجري على قطاع الزراعة في الريف، لا بد أن يصحبه هجرة ريفية للمناطق الحضرية.

ولم تنتهج الحكومة الأردنية أية سياسات محددة للتأثير في توزيع السكان. غير أن ما فعلته الحكومة نحو تشجيع الاستثمار الصناعي في منطقة القلب الحيوي في العاصمة عمان قد شجع الهجرة لذلك القلب. وعندما أدركت الحكومة أنه من الصعب وقف الهجرة لمنطقة القلب الاقتصادي في العاصمة، قبلت بالأمر الواقع. غير أن الحاجة لتوفير الخدمات لعدد السكان المتزايد في العاصمة، دفع الحكومة للاتجاه نحو فهم أفضل لمشكلة التحضر وديناميكيته. وقد تركزت سياسات الحكومة نحو تحسين مستوى الخدمات والبنى التحتية الحضرية، وتطوير المناطق الفقيرة فيها. وأدت بعض المشاريع الحكومية في العاصمة عمان إلى تحسين الظروف المعيشية لبعض السكان على حساب البعض الآخر. فقد شقت الطرق على حساب بيوت بعض الفقراء، وتركهم بدون مأوى. وفشلت مشاريع الإسكان التي تم إنجازها في العاصمة عن تلبية حاجات هؤلاء الفقراء بسبب ارتفاع أسعارها، وعجز أصحاب الدخل المحدود عن الحصول عليها.

وكان نقص المعلومات عن الآثار التي يمكن أن تترتب على تطبيق بعض السياسات، من الأسباب التي أدت إلى تفاقم مشكلة التحضر، وجذب مزيد من الهجرة للعاصمة. فقد تم تنفيذ بعض المشاريع الإنمائية، دون انتظار النتائج البعيدة



## التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

المدى للخطط التنموية. ومما زاد تعقيد الأمور، أن مشاريع إنمائية عديدة اعتمدت على مصادر بيانات مختلفة، وكان ذلك بسبب تفضيل الحكومة لتحقيق نمو اقتصادي، دون الاهتمام بتوزيعها الجغرافي.

وأدت سيطرة الحكومة المركزية على الإدارات الإقليمية والحكومات المحلية والبلديات إلى التقليل من فعاليتها في التنمية. فقد خصصت الحكومة المركزية مصادر مالية محدودة للحكومات المحلية، والبلديات، لمساعدتها في تطوير بنائها التحتية، وتنمية مصادرها الاقتصادية، وخلق فرص العمل، لجذب المهاجرين إليها بعيدا عن العاصمة عمان. فالحكومة المركزية تكاد تكون الممول الوحيد للمصادر المالية والتقنية التي تحتاجها الإدارات الإقليمية والبلديات.

وقد أصبحت التنمية الإقليمية تعني بالنسبة للحكومة المركزية توفير الخدمات للمناطق الريفية. ولذلك فإن قليلا من القرى بقي دون خدمات كهرباء وماء، وإلى حد ما الهاتف. غير أنه لا يمكن القول إن تلك الخدمات تقدم بنفس المستوى الذي يتلقاه سكان المدن.

ولا شك في أن أحد أهم الأسباب التي يوردها أصحاب الفكر الذي يفرض تدخل الحكومة في مشاريع التنمية السكانية أو الاقتصادية، هو أنها ستكون بالضرورة موجهة نحو فائدة الطبقة الغنية في المجتمع. وينطبق هذا الأمر على معظم الدول النامية، ومن بينها الأردن. فقد استفادت الطبقة المتنفذة سياسيا واقتصاديا من العديد من المشاريع التنموية التي تمولها الحكومة، أو تسعى إلى تحقيقها. فعلى سبيل المثال، أنجزت الحكومة العديد من المشاريع الهادفة إلى تنمية وادي الأردن، حيث يمتلك أفراد الطبقة الغنية المتنفذة مساحات واسعة من الأراضي. وهي الطبقة التي تعرف سبل الاستفادة من المشاريع والحوافز التي تقدمها الحكومة في المنطقة. ولا بد من الإشارة هنا إلى أن معظم هؤلاء الملاك لا يقطنون في وادي الأردن، بل في العاصمة عمان. ولا شك في أن نقص الموارد الذي تعاني منه الحكومة، دفعها إلى إهمال التركيز على البعد

المكاني في توزيع المشاريع التنموية، وتفضيل التنمية على المستوى الوطني، وليس الإقليمي. والسبب الآخر الذي يورده معارضو التدخل الحكومي في توجيه التنمية السكانية والاقتصادية، أن الحكومة غير قادرة على إجبار المستثمرين الأجانب على إنشاء مشاريعهم في المناطق النائية جغرافياً. فمعظم المستثمرين المحليين والأجانب يفضلون الاستفادة من التجمع السكاني والاقتصادي المتوافرة في العاصمة عمان. والحقيقة أن الحكومة لم تفعل الكثير لجعل الأقاليم والمناطق الأخرى أكثر جذبا للمستثمرين. وحتى في إقليم العقبة، ترفض السلطة إعطاء مساحات من الأراضي التي تمتلكها للمستثمرين، لإقامة مشاريعهم الإنمائية عليها، بحجة أنه لا أحد يعطي أراضي مجاناً للمستثمرين. ولم تستطع استراتيجية سلطة وادي العقبة المعتمدة على توفير الخدمات والبنى التحتية، من جذب المستثمرين، فهي بكل بساطة غير كافية.

وقد وقفت سياسات تحديد أسعار المنتجات الزراعية أمام تطور وزيادة الإنتاج الزراعي. صحيح أن الحكومة تشتري محصول القمح من المزارعين بأسعار تشجيعية، لحثهم على الإنتاج، غير أن تلك الأسعار تبقى غير كافية لتحفيز الإنتاج عند المزارع الأردني. وقد بقيت الحكومة ولفترة طويلة تحدد أسعار المنتجات الزراعية لصالح المستهلك في المناطق الحضرية، الأمر الذي أدى إلى تراجع الإنتاج الزراعي. ولذلك فإنه من غير المتوقع أن يرفع المزارع حجم إنتاجه، طالما أن العائد الذي يحصل عليه لا يؤدي إلى زيادة دخله. فلم تتجاوز مساهمة القطاع الزراعي أكثر من ٥٪ من مجمل الناتج القومي عام ١٩٨٦م ارتفع إلى ٨٪ عام ١٩٩٢م. غير أن سياسة الحكومة بتعويم أسعار القمح في مطلع عام ١٩٩٦م أضر سلباً على المستهلك في المدينة، غير أنه يتوقع أن يؤدي إلى زيادة الإنتاج. ويبدو أن هذه السياسة لم تكن كافية لتحقيق ذلك الهدف، الأمر الذي دفع الحكومة مرة أخرى، وفي منتصف عام ١٩٩٨م إلى شراء القمح من المزارعين الأردنيين بأسعار مساوية للأسعار العالمية، مضافاً إليها أجور الشحن.

ولا بد من القول هنا إن معظم السياسات التي تنتهجها الحكومة لتشجيع القطاع الزراعي، تصب في مصلحة الملاك الكبار، نتيجة لتأثيرهم على صانعي القرار، وبسبب قدرتهم على الاستفادة من الحوافز التشجيعية. وفي المقابل، فإن الملاك الصغار هم أقل استفادة من تلك السياسات، بالرغم من أنها موجهة نحوهم في الأصل، بهدف تحسين مستوى معيشتهم، وتطوير أقاليمهم، لثبيتهم فيها، وتحجيم رغبتهم في الهجرة إلى المراكز الحضرية، والمدن الكبيرة.

وما من شك في أن أي محاولة للتدخل في إعادة توزيع السكان تعني بالضرورة خسارة في الإنتاجية على المدى القصير، نتيجة لعدم توافر فوائد التجمع في المنطقة. ولذلك فإنه لم يكن لدى المؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية القدرة الكافية للتضحية بنسبة معينة من الإنتاجية لصالح إعادة التوزيع، وعدم المركزية. ولم تكن الحوافز الحكومية لهذه المؤسسات كافية لتشجيعها على إعادة التوزيع في المناطق والأقاليم البعيدة عن العاصمة عمان. ولعل السبب في ذلك عدم توافر الإمكانيات المادية لدى الحكومة لتحقيق ذلك، ولذلك أعطت الحكومة الأولوية الدائمة للتنمية الوطنية على حساب التنمية الإقليمية. ولذلك فقد أهملت الحوافز الحكومية التي أعطيت للصناعات المتوسطة الحجم، والموجهة للتصدير، والتي تستوعب عددا أكبر من العمال، شرط الموقع الجغرافي. فقد أعفيت كل هذه الصناعات من ضريبة الدخل لفترة محددة من الوقت، بغض النظر عن موقعها الجغرافي.<sup>(٥٢)</sup>

ونتيجة لذلك كله، فقد فشلت استراتيجية إعادة توزيع الصناعات خارج العاصمة عمان، بسبب غياب سياسات محددة وقوية. إضافة إلى أن القطاع الخاص يتصرف باستمرار بصورة مستقلة عن القطاع العام، الذي يترك دائما ليطبق السياسات

الحكومية. ومع ذلك فإن المؤسسات الحكومية هي الأخرى لم تكن قادرة على تطبيق سياسات الانتشار الجغرافي بسبب نقص الموارد المتاحة.

يرى أصحاب الفكر المناهض لتدخل الحكومة في التوزيع الجغرافي للأنشطة الاقتصادية، من المخططين الإقليميين، واقتصاديي الحضر، أن ارتفاع تكاليف الإنتاج الناجم عن الازدحام في المدن الكبرى، يمكن التعويض عنه من خلال فوائد التجمع الاقتصادي المتوافر في تلك المدن. ويرى هؤلاء أن أي تقليص في الاستثمار الاقتصادي في المدينة العظمى، أو المدن الكبيرة، لصالح المدن الصغيرة، أو الأقاليم الأخرى، سيؤدي حتما إلى زيادة معاناة الفقراء، بسبب ارتفاع الأسعار، ونقص الإنتاج. ويعتقدون أن الانتشار الجغرافي للفوائد الاقتصادية خارج المدن الكبرى سيتحقق يوما ما، حال تفاقم المشاكل الناجمة عن الازدحام، والضغط على الخدمات.

وقد نما القلب الحيوي الممثل في العاصمة عمان في الأردن، كما هو الحال في معظم الدول النامية، إلى درجة كبيرة، بحيث أصبح انتشار الفوائد الاقتصادية للمناطق والأقاليم المجاورة محدودا. وعلى العكس من ذلك، فقد بدأت العاصمة بإنشاء علاقات اقتصادية مع بعض العواصم المجاورة كبغداد، ودمشق، وبيروت، بدلا من إقامة مثل تلك العلاقات مع مدن أخرى داخل الأردن. وبدون تدخل الحكومة، فإن الهوة بين النمو الاقتصادي للعاصمة عمان، والمدن الأخرى ستستمر في الاتساع.<sup>(٥٣)</sup> ولذلك فإنه يجب على الحكومة أن تتدخل للتأثير على التوزيع الجغرافي للسكان، ليس بوساطة إنشاء برامج التوطين البشري، ولكن عن طريق تعزيز القدرات والإمكانات الاقتصادية للمراكز الحضرية الصغيرة. وقد يؤدي مثل هذا

## التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

التدخل إلى تحسين استثمار الموارد المتاحة وغير المستغلة في مثل تلك المراكز. إضافة إلى أن تحقيق توزيع عادل للدخل، وتقليص التباين الإقليمي، سيؤدي إلى توزيع أفضل للخدمات الاجتماعية، والصحية، والتعليمية.<sup>(٥٤)</sup>

وجد كثير من الباحثين أن المدن الكبيرة في كثير من الدول النامية تلعب دورا فعالا في استقطاب الاستثمارات من الأقاليم والمناطق المجاورة، بدلا من نشر المكاسب المتحققة لما حولها. ولذلك فإن مبدأ الانتشار التراجعي، الذي يعني انتقال السكان، والموارد، والاستثمارات، والمعرفة التكنولوجية من المدينة العظمى إلى المدن الأصغر، والظهير الاقتصادي قد لا يتحقق إلا إلى بعض المناطق القريبة جدا من المدينة الكبرى.<sup>(٥٥)</sup>

وهناك طريقتان يمكن للحكومة أن تتدخل من خلالها لتعزيز الانتشار الجغرافي للتنمية والاستثمار: الأولى تبني سياسات تشجع اللامركزية، والثانية زيادة عدد المراكز التنموية في الدولة، التي يمكن أن تكون مراكز توزيع ونشر للتنمية للمناطق المجاورة. ويعتقد المخططون الإقليميون أن المدن ذات الحجم المتوسط يمكن أن توفر فوائد التجمع الاقتصادي، وتكاليف إنتاجية أقل من المدن الكبيرة. ويرى الباحث روندانلي، الخبير في التنمية الإقليمية والحضرية في جامعة نورث كارولينا في شابل هيل، أن تكاليف الخدمات في المدن المتوسطة الحجم، التي يبلغ حجم سكانها نحو نصف مليون، هي أقل بكثير منها في المدن الكبيرة جدا، أو تلك الصغيرة جدا.

(٥٤) Akin L. Mobogunjie, *Objectives and Rationales for Regional and Social Affairs, Population Studies, Population Distribution Policies in Development Planning ST/ESA/SERA/75* (New York: United Nations, 1981), 19-28.

(٥٥) Dennis Rondinelli, "Increasing the Access of the Poor to Urban Services," in D. Rondinelli and Shabbir Cheeme, eds., *Urban Services in Developing Countries* (New York: Croom Helm, 1988), 19-57.

واستراتيجية المدن المتوسطة تختلف عن نظرية التنمية المركزية Growth Pole Theory ، في أنها لا تعني بالضرورة التنمية الصناعية. غير أنها قد تعني إنشاء وتعزيز نظام متكامل من المستوطنات البشرية حول المركز. كما أن هذه المراكز المتوسطة الحجم قد تلعب دورا مهما في تنمية وتطوير المناطق الريفية حولها، من خلال تقديم خدمات تكاملية أفضل بين المراكز الحضرية والريفية. كما أنه سيكون لها دور في تحقيق نوع من اللامركزية في فرص العمل المتاحة.

وقد يتراوح حجم المدن المتوسطة بين ١٠٠,٠٠٠ و ٢,٥ مليون نسمة، اعتمادا على عدد سكان الدولة. ومن العوامل التي يمكن أن تؤخذ بعين الاعتبار عند اختيار هذه المدن، مواقعها الجغرافية، وقدراتها وإمكاناتها على استيعاب الاستثمارات، وتوفير الوظائف، والمساكن، والخدمات العامة. وفي الغالب، فإن مثل هذه المراكز تحتوي على تداخل وظيفي، ومميزات اجتماعية واقتصادية ريفية حضرية. ولديها القدرة على استيعاب عدد أكبر من المهاجرين من المناطق الريفية المجاورة.<sup>(٥٦)</sup>

وجدت دراسة أجريت بواسطة كايد أبو صبحه ونسيم برهم عام ١٩٨٧م، أن المدن المتوسطة الحجم قد استوعبت نسبة كبيرة من المهاجرين الريفيين. فقد كانت الرمثا، والكرك، ومادبا، وإربد، وجرش، ومعان، والسلط، والمفرق من أهم المدن التي استقطبت المهاجرين للأسباب التي تم إيرادها سابقا، وهي التداخل في الوظائف الاجتماعية والاقتصادية لتلك المدن.<sup>(٥٧)</sup>

ويمكن تعزيز نمو المدن المتوسطة وتطويرها عن طريق تطوير بناها التحتية، ذلك أن تحسين الاتصال الجغرافية، والاجتماعية، والاقتصادية لهذه المراكز مع الظهير، ومع المدن الأخرى، سيؤدي إلى إنشاء نظام متكامل من المستوطنات. ولذلك يتوجب على الحكومة تعزيز قدرات الحكومات المحلية والبلديات فيها، عن طريق نقل

(٥٦) Rondinelli, *Secondary Cities*, 270-91.

(٥٧) أبو صبحا وبرهم، الهجرة الداخلية، ١٨.

## التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

الصلاحيات إليها وتحقيق اللامركزية في الإدارة الحكومية. كما يمكن أن يتحقق ذلك عن طريق تخصيص مزيد من الاستثمارات الحكومية فيها، لمساعدتها في توسيع الدائرة الجغرافية لأنشطتها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وخلق فرص عمل جديدة، وتطوير المستوى المعيشي والسكني فيها. ويمكن أن تحقق هذه المدن بعض أهدافها إذا سمحت لها الحكومة المركزية بتوسيع دائرة جمع الضرائب على الخدمات التي تقدمها للمستفيدين. كما يمكن تحسين أوضاع هذه المدن عن طريق تقليص حجم الفقر ودائرة انتشاره فيها، عن طريق تطبيق سياسات موجهة للمكان، بدلا من تلك الموجهة للأشخاص. كما أن التطور الذي يمكن أن تحققه البنى التحتية في هذه المدن ستوفر بيئة ملائمة للصناعات الخفيفة والمتوسطة، والتي يمكن أن تغير موقعها الجغرافي، والاستفادة من السياسات التي تشجع إعادة الانتشار الجغرافي للاستثمارات، التي تطبقها الحكومة المركزية. وستكون مثل هذه المدن المكان الأفضل لتوقيع الصناعات التي تعتمد على المواد الخام الزراعية، أو تلك التي تدعم القطاع الزراعي.

ولإنجاح هذه المنهجية في التخطيط، يمكن للحكومة أن توجه استثماراتها نحو تطوير إدارة المدن المتوسطة، ذلك لأنه لا يمكن تطبيق أي نوع من السياسات يوقف الهجرة من الريف للمدينة. ولذلك فإنه يمكن توجيه هذه الهجرة إلى أماكن محددة هي المدن المتوسطة الحجم، فالإدارة المدربة الناجحة لتلك المدن، قد تجعل منها مناطق جذب لتلك الهجرة. ويمكن لتلك المدن أن تشكل أسواقا للمنتجات الزراعية للمناطق الريفية المحيطة، مثلما تشكل مصدرا للبضائع التي يحتاجها هؤلاء المزارعين، والضرورية لتطوير إنتاجيتهم الزراعية. إضافة إلى أن مثل تلك المراكز المتوسطة الحجم يمكن أن توفر للمزارعين الفقراء أسواقا جديدة للتزود بحاجياتهم، والتي يمكن أن يكون وجودها بالقرب منهم حافزا لهم لزيادة إنتاجهم ورفع إنتاجيتهم، في محاولة لتحسين مستوى معيشتهم.

وما من شك في أن استراتيجية المدن المتوسطة لا يمكن أن تكون الوسيلة الوحيدة، والحل الأفضل الوحيد لإعادة توزيع السكان والأنشطة، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. غير أنها وبدون أدنى شك، يمكن أن تكون داعمة للاستراتيجيات المطبقة، والهادفة إلى تطوير الاقتصاد الوطني التي تركز على القطاعات الاقتصادية. ومن هذا المنطلق، فإنه على المخططين الأردنيين التركيز أكثر على البعد المكاني في الخطط التنموية، وذلك من خلال اختيار المراكز الحضرية المتوسطة الحجم لعمليات الاستثمار والتنمية بهدف توجيه الهجرات البشرية إليها. فمن أجل تحقيق توازن جغرافي في توزيع السكان، يجب على المخططين فهم درجة تأثير النمو الصناعي، والاستثمارات الحكومية، والبنى التحتية، والضرائب، والخدمات الاجتماعية على توزيع السكان. ثم يجب عليهم تحديد المراكز العمرانية متوسطة الحجم التي يمكن أن تساعد على تسريع خطى التنمية في المراكز الريفية، وتخفيف الضغط على العاصمة، والمدن الضخمة.<sup>(٥٨)</sup>

أدركت الخطة الأردنية الخمسية ١٩٨١ - ١٩٨٥ م أن الهوة بين المناطق الريفية والحضرية في مستويات المعيشة تتسع. ولذلك فإن آخر الخطط التنموية تهدف إلى تضيق هذه الهوة، عن طريق زيادة معدل النمو الاقتصادي المحلي الريفي بمعدل ٦٪ سنويا. وهو بذلك يهدف إلى زيادة معدل دخل الفرد المحلي في المناطق الريفية بمعدل ٨,٢٪ سنويا، خلال الخطة التنموية الخمسية التي امتدت بين عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٧ م. وهذا يعني زيادة معدل دخل الفرد الريفي السنوي من ٧٨٣ ديناراً عام

(٥٨) Leila Bisharat, "Urban Planning Under Population Growth Pressure," in P. Shorter and H. Zurayk, eds, *Population Factors in Development Planning in the Middle East* (New York: The Population Council, 1985), 234-61.



## التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

١٩٩٣م إلى ٨٩٤ ديناراً عام ١٩٩٧م.<sup>(٥٩)</sup> كما أدركت الخطة التنموية الخمسية التي بدأت عام ١٩٨١م أن نقص الخدمات في الريف أدى إلى تراجع في الإنتاج والإنتاجية الزراعية، الأمر الذي أدى إلى تسارع الهجرة إلى المراكز الحضرية. ولذلك فإن الخطة هدفت إلى تضيق الهوة، والتباين بين الأقاليم، عن طريق تحسين مستوى الخدمات الريفية، وتشجيع البلديات على الاعتماد على مصادر دخل محلية. فشجعت على زيادة إنتاج البضائع المحلية، وإنشاء مزيد من التعاونيات الزراعية، والتركيز على تقديم تقنيات إنتاجية حديثة، ومحاولة إيجاد مصادر دخل إضافية للمزارعين. وقد أعادت أحدث خطة خمسية ١٩٩٣ - ١٩٩٧م التركيز على هذه المبادئ دون الإشارة إلى البعد المكاني، والتباين الإقليمي، ربما بسبب نقص الموارد، والتكاليف المالية المرتفعة التي يتطلبها الاستثمار الإقليمي. غير أن الخطة هدفت إلى تحقيق نمو سنوي يصل إلى ٤,١٪. في الدولة ككل خلال فترة الخطة.<sup>(٦٠)</sup>

ولا شك في أن الهدف النهائي من كل هذه المشاريع سيكون بالتأكيد زيادة الإنتاج الزراعي، عن طريق تحسين المدخلات. غير أن القليل من الاهتمام أعير لعملية التسويق. فقد تم التركيز على مكننة الزراعة لزيادة الإنتاج، وهي الاستراتيجية التي يمكن تطبيقها فقط من قبل الأغنياء من المزارعين الذين يمتلكون الإمكانات لتحقيقها. ولا شك في أن ذلك لا يسهم في تحسين المستوى المعيشي للمزارعين الفقراء، الذي قد يمنع هجرتهم إلى المدن الكبيرة. فالمزارعون الفقراء لا يملكون الإمكانات لامتلاك التقنيات الحديثة، مثلما يفتقرون إلى القدرة على استخدام المدخلات اللازمة للمحاصيل المتطورة.

ومن المهم الإشارة هنا إلى أن الخطة التنموية الأخيرة قد تنبّهت إلى ضرورة تنظيم أنشطة التسويق للمنتجات الزراعية. وذلك من خلال إنشاء أسواق محلية، ومنع

Ministry of Planning (Jordan), *Economic and Social Development Plan 1993-1997*, 42. (٥٩)

Ministry of Planning (Jordan), *Economic and Social Development Plan 1993-1997*, 137. (٦٠)

السماسة من القيام بمهام وأنشطة تجمع بين الاتجار بالجملة والمفرق في الوقت نفسه ، إضافة إلى إنشاء أسواق خاصة لغايات التصدير فقط.<sup>(٦١)</sup>

وقد أصبحت الوظيفة الحضرية في المناطق الريفية إحدى الاستراتيجيات الناجحة والفعالة لخلق نظام متكامل ومتناسق للمستوطنات البشرية. حيث تركز استراتيجية التركيز على المراكز التي تقع في المستوى الأدنى من الهرم الحضري على المدن التي تلعب في الأصل دور المركزية في تقديم الخدمات للمناطق المحيطة. وبعبارة أخرى ، فإن المركزية هي أحد أهم عناصر نجاح استراتيجية المدن المتوسطة ، والاختيار الجغرافي لتلك المراكز. وعن طريق تعزيز دور هذه المراكز في تطوير وتنمية مركزيتها ، يمكن تقليص حجم الهجرة من الريف إلى المدن الكبرى ، أو إلى العاصمة عمان. ومن أجل اختيار هذه المراكز ، يجب إجراء دراسة متكاملة للمصادر المتاحة للأقاليم. ومن هذه المصادر الأرض والسكان والخدمات. كما يجب دراسة المستوطنات البشرية في تلك الأقاليم ، من حيث مواقعها ، وأحجامها ، وتركيبها. كما يجب تحليل طبيعة العلاقات المكانية لتلك الأقاليم أيضا. ومن المهم اختيار المراكز التي تتمتع بمواقع جغرافية متوسطة ، تكون من خلالها قادرة على خدمة المناطق المحيطة. وقد أظهرت الدراسات أن مثل تلك المراكز يمكنها تقديم فوائد تتعلق بالتجمع الاقتصادي ، وتخفيف الإنتاجية الزراعية ، وتنظيم اقتصاد المناطق الريفية ، وخلق حاجات إضافية لخدمات جديدة. كما يمكنها أن تخدم كمراكز تجارية ، وعقد موصلات ، وجذب أصحاب الإبداعات من المهاجرين الجدد من المناطق المحيطة. كما يمكن لمثل هذه المراكز أن تخدم كأماكن مركزية للإدارات السياسية ، والمؤسسات التعليمية والحضارية.<sup>(٦٢)</sup>

Ministry of Planning (Jordan), *Economic and Social Development Plan 1993-1997*, 175-76. (٦١)

Sally E. Findley, "Rural Development Programs: Planned Versus Actual Migration Outcomes," in UN (٦٢) Department of International Planning, *ST/ESRA/75* (New York: United Nations, 1981), 155-64; and Dennis A. Rondinelli, *Applied Methods of Regional Analysis: The Spatial Dimensions of Development Policy* (Boulder: Westview Press, 1985), 214-19.

## التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن

إن الاستثمارات الحكومية في مثل هذه المراكز المتوسطة الحجم، ستقلل من تكاليف تقديم الخدمات، وسبل الإنتاج المختلفة. والسبب وراء اختيار المراكز المتوسطة الحجم، هو أن معظم القرى الصغيرة غير قادرة على توفير الخدمات. بالإضافة إلى أنها تفتقر إلى المراكز والمؤسسات الإدارية والاقتصادية اللازمة. وبوساطة دعم مثل هذه المراكز، فإنه يمكن إقامة علاقة قوية بين المراكز الريفية التي تعتمد على الزراعة في اقتصادها، وبين المراكز الحضرية التي تعتمد في اقتصادها على الخدمات، وإلى حد ما الصناعات الخفيفة.

ولا بد للسياسات الحكومية التي تهدف إلى تعزيز البنية التحتية للمراكز الحضرية، وتطوير شبكة المواصلات التي تصل بين تلك المراكز، وبينها وبين المراكز الأصغر منها، سيؤدي حتماً إلى نمو الريف وتطويره. وتستطيع الحكومة أيضاً أن تدعم نمو هذه المراكز عن طريق إقامة المراكز الإدارية الحكومية فيها، لتوفير اتصالية أفضل للمزارعين مع الخدمات التي يحتاجونها. وبالإضافة إلى كونها مراكز حافزة لتطوير الريف، وزيادة الإنتاج الزراعي، فإن المراكز المتوسطة ستوفر أماكن بديلة يتجه إليها المهاجرون من الريف.

يدرك المخططون الأردنيون المشاكل الناجمة عن زيادة سيطرة القلب الحيوي في العاصمة عمان، وآثارها السلبية المنعكسة على المناطق المحيطة، والدولة ككل. وقد حاولت الحكومة ومن خلال برامج التطوير والتنمية التركيز على التنمية الإقليمية، للحد من الهجرة الريفية إلى المدن الكبرى، وبخاصة العاصمة عمان. ولتحقيق فائدة اقتصادية أكبر، فإنه يتوجب على السياسات التنموية التركيز على تحقيق توازن في التوزيع السكاني بين أقاليم الدولة المختلفة، إضافة إلى تحقيق توازن في مستوى الدخل الفردي. ويمكن تحقيق ذلك عن طريق إنشاء نظام متكامل ومتناسق من المستوطنات البشرية، وعن طريق تطوير وتنمية المراكز ذات الأحجام الوسطية. ولن يتحقق هذا عن طريق

قاسم بن محمد الدويكات

التركيز على التنمية القطاعية للاقتصاد الوطني والذي يمكن أن يتحول في النهاية إلى مشاريع متناثرة، عديمة التأثير على التنمية الإقليمية الاقتصادية والاجتماعية. ولا بد من الإشارة إلى أن هناك حاجة لتحقيق تعاون أفضل، وتنسيق أكبر بين المؤسسات الإقليمية للتخطيط، والوزارات المختلفة. كما أن على الحكومة المركزية منح مزيد من الاستقلالية للإدارات المحلية التنموية والبلديات، والمجالس القروية، لتطوير مصادر دخلها، والاستفادة منها في تحقيق مزيد من التطور والتنمية. وباختصار، فإن سيطرة الحكومة المركزية على المصادر الاقتصادية الإقليمية يجب أن تقلص.

## Urbanization and Development Strategies in Jordan

**Qasem Dweikat**

*Associate Professor, Geography Department,  
Mutah University, Mutah, Jordan*

**Abstract.** Jordan experiences a rapid population growth in its large centers at the expense of rural areas, which has reflected poorly on the services provided to these centers and the agricultural production in the countryside. As a result of this uneven population distribution, economic growth has slowed down. This study investigates the factors which have led to the rapid expansion of the urban centers and the various deleterious consequences resulting from it. It appears that the lack of success of the various government strategies in regional development in the past two decades has been due to the desire of the government to extend economic growth to the various parts of the country rather than investing in areas that are most qualified for development. The study stresses the need for investment in medium-size urban centers so that they become centers of attraction to the labor force and economic investment. This policy, if conducted, may provide a solution to the redistribution of population to avoid congestion and other related problems encountered in large urban centers.



التحضر واستراتيجيات التنمية الإقليمية في الأردن