

حوكمة النمو: الاقتصاد والتشريع الحضري في عمّان

مذكرة سياسات

تشكل الأجندة الوطنية للأردن وفقاً لرؤية التحديث الاقتصادي للبلاد. ونتيجة لذلك، فإن مشهد صنع السياسات الحضرية في الأردن يتطور باستمرار من خلال عدة استجابات في السياسات والتشريعات التي توجه النمو الحضري في المدن الأردنية. تهدف مذكرة السياسة هذه إلى توجيه صناع القرار للتفكير في كيفية التعامل مع هذه التغييرات.

- تشهد مدينة عمّان تغييرات متتالية في تشريعاتها البلدية التي تؤثر على النمو الحضري.
- يوفر الزخم القانوني في إصدار التشريعات فرصة سانحة حيث يمكن دمج توقعات النمو الاقتصادي في عمّان، كما هي محددة في رؤية الأردن للتحديث الاقتصادي، مع تدابير الحوكمة منظومة التشريعات الجديدة للحوكمة الحضرية.
- يجب أن تأخذ التغييرات التشريعية الجديدة في الاعتبار تبسيط الإجراءات المتأثرة بالتغييرات القانونية من أجل ازدهار سوق العقارات.

ساندرا الحيارى وسلمى شاهين

DIRECTED BY



FUNDED BY



يمكنك معرفة المزيد عن
عملنا في الأردن على الموقع
theigc.org/Jordan

المحتويات

3.....	مقدمة
4.....	أهمية اقتصاد عمان الحضري
4.....	الرؤى الحضرية كطريق نحو اقتصاد حضري مزدهر
5.....	التشريعات الحضرية وإدارة النمو الحضري في عمان
5.....	نشأة التغيرات التنظيمية الحضرية المعاصرة
8.....	أهمية التشريعات الحضرية للاقتصاد الحضري
8.....	ما يمكن أن تقدمه الاقتصاديات الحضرية: ربط الاقتصاد والتخطيط الحضري
9.....	تشريعات النمو المُحكم وتجمع السكان والأنشطة الاقتصادية
10.....	سياسة استعمال الأراضي وديناميكيات أسواق العمل
11.....	دمج تخطيط النقل العام
12.....	الخلاصة
13.....	محفوظة التشريعات الحضرية في الأردن التي خضعت لمراجعة الخبراء
14.....	المراجع

مقدمة

لقد كانت أفكار السياسات المتعلقة بتنظيم النمو الاقتصادي محوراً أساسياً في الأجندة الوطنية للأردن. وقد كانت العاصمة عمّان هي المكان الذي تم فيه تصور معظم هذا النمو. شهدت السنوات الأخيرة تطوير رؤية الأردن للتحديث الاقتصادي (EMV)؛ وهي الرؤية الوطنية لتحقيق النمو المستدام وتحسين نوعية الحياة في الأردن. وسرعان ما أصبحت رؤية التحديث الاقتصادي حجر أساس للسياسة الوطنية منذ إطلاقها في عام 2022. تركز المحاور الثلاث لرؤية التحديث الاقتصادي على النمو الاقتصادي والاستدامة وجودة الحياة (رؤية التحديث الاقتصادي، 2022). وتعد التنمية الحضرية إحدى القطاعات المستهدفة لتحسين جودة الحياة في المدن الأردنية. وقد بدأت مدينة عمّان في إجراء تغييرات قانونية مهمة قبل فترة وجيزة من إصدار رؤية التحديث الاقتصادي. وشهدت البلدية التي يبلغ عمرها 116 عامًا ولادة قانونها البلدي الخاص بها، وهو قانون أمانة عمّان لسنة 2021. وسبق هذا القانون إنجاز قانوني هام آخر: في عام 2018، شهدت عمّان أول استبدال شامل منذ أربعة عقود لنظام الأبنية والتنظيم (Hiari, 2025a). استمر هذا الزخم القانوني في ضوء رؤية التحديث الاقتصادي مع إصدار نظام جديد للتخطيط والتنظيم حيث تم بموجبه تخصيص عمليات التخطيط - لأول مرة في المدينة - بموجب نظام¹. كيف يمكن لمدينة عمّان أن تتقدم نحو تحقيق طموحاتها في مجال الحوكمة الحضرية مع تحقيق التوازن بين توقعات النمو الاقتصادي المنصوص عليها في رؤية التحديث الاقتصادي؟

ستوضح مذكرات السياسات هذه لصناع القرار سبل دمج الاقتصاد الحضري مع الحوكمة الحضرية، و تحديداً من خلال التشريعات الحضرية. وتسعى إلى ترجمة الزخم القانوني الحالي إلى فرصة سانحة لتعزيز أهداف رؤية التحديث الاقتصادي من خلال استكشاف المكاسب الاقتصادية المحتملة في الإنتاجية الحضرية وتحقيق العدالة والمنعة. وتتناول المذكرة على وجه التحديد ما يلي:

- ✓ أهمية اقتصاد عمّان الحضري،
- ✓ العلاقة بين التشريعات الحضرية والنمو الحضري وإدارته،
- ✓ أهمية التشريعات الحضرية للاقتصاد الحضري،
- ✓ كيفية تفاعل سياسة استعمالات الأراضي مع أسواق العمل،
- ✓ وسائل دمج تخطيط النقل العام في التشريعات الحضرية .

وأخيراً، توفر استنتاجات موجز السياسات هذا قرارات قابلة للتنفيذ يمكن لصانعي القرار اتخاذها في مجالات تلي تطلعات المدينة الاقتصادية والحضرية بما يتماشى مع ما تم تحديده في السياسات الوطنية.

¹ يدخل النظام حيز التنفيذ في 1 كانون الثاني 2026. ومن المتوقع أن يتم إصدار النظام التوأم له، وهو نظام رخص الأبنية ورقابة الإعمار، بحلول ذلك التاريخ.

أهمية اقتصاد عمّان الحضري

تتمتع عمّان بأهمية وطنية باعتبارها عاصمة الأردن ومركزه الاقتصادي. وتضم المدينة حوالي 42% من سكان الأردن، مما يؤكد أهميتها الديموغرافية والاقتصادية التي تسهم في تشكيل النتائج الوطنية². وقد أدى التوسع السريع إلى إجهاد البنية التحتية والخدمات العامة، وساهم في التوسع العمراني والازدحام، وزاد من الضغوط على الإسكان والنقل - وهي اتجاهات يمكن أن تقلل من فوائد التكتل الحضري التي تعتبر أساسية للإنتاجية الحضرية. على سبيل المثال، قدر البنك الدولي أن أوجه تقليل الكفاءة المتعلقة بالنقل كلفت أكثر من 6% من الناتج المحلي الإجمالي (Alam, et al., 2022). تدرك أمانة عمّان هذه المحددات، حيث تركزت بعض استراتيجياتها الأخيرة على قضايا مثل المنعة الحضرية والمخاطر المناخية مثل ارتفاع درجات الحرارة والفيضانات المفاجئة وغيرها³.

وبناء على هذه الواقع، أصبحت الفوارق المكانية أكثر وضوحاً: فقد أصبح الحصول على سكن ميسور التكلفة أكثر صعوبة، وتعاني الأحياء الواقعة على أطراف المدينة في بعض الأحيان إلى وصول أضعف إلى الوظائف والخدمات مما يحد من تنقل العمالة وفرص العمل لمختلف الشرائح، بما في ذلك الشباب والنساء - وهما مجموعتان ذات أولوية رئيسية في رؤية التحديث الاقتصادي .

الرؤى الحضرية كطريق نحو اقتصاد حضري مزدهر

على الصعيدين الوطني والمحلي، شرع الأردن في رسم رؤى للتنمية الحضرية تركز على النمو الاقتصادي كأحد أهدافها الرئيسية. وترسم رؤية التحديث الاقتصادي مستقبل التنمية الحضرية في الأردن على نطاق واسع. وتحدد مجالات محددة للتدخل في عمّان، بما في ذلك تحسين البنية التحتية للنقل العام، وتعزيز كفاءة استعمال الأراضي، وتوسيع نطاق الإسكان الميسور التكلفة، وتعزيز النمو الحضري المستدام من خلال مبادرات الاقتصاد الرقمي والأخضر (رؤية التحديث الاقتصادي، 2025). بالإضافة إلى ذلك، تضع السياسة الحضرية الوطنية للأردن (JNUP)، التي طورها برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (UN-Habitat) ووزارة الإدارة المحلية (MoLA)، إطاراً استراتيجياً لتوجيه التوسع الحضري المستدام في البلاد. تهدف السياسة الحضرية الوطنية للأردن إلى الحد من التفاوتات المكانية، وتعزيز الحوكمة على المستوى المحلي، وتحسين الوصول إلى الخدمات والبنية التحتية الحضرية. وقد تم إعداد هاتين السياستين الرئيسيتين (رؤية التحديث الاقتصادي والسياسة الحضرية الوطنية) بمشاركة مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك الجهات الحكومية والبلديات والمجتمع المدني والقطاع الخاص وشركاء التنمية الدوليين.

✓ خلاصة السياسة: من المهم أن تبني عمّان على رؤية التحديث الاقتصادي والسياسة الحضرية الوطنية للأردن، لأنهما نتاج مشاورات مكثفة بين عدد كبير من الجهات، بما في ذلك الحكومة والخبراء والقطاع الخاص. ويضمن هذا أن تلبى التغييرات التشريعية التي تتكامل مع السياسات الاقتصادية التطلعات الوطنية الجمعية.

² هذه النسبة مبنية على إحصاءات عام 2024 الصادرة عن دائرة الإحصاءات العامة، حيث يتم احتساب عدد سكان عمّان ضمن محافظة العاصمة. احتسب الرقم من الكتاب الإحصائي السنوي لعام 2024.

³ ويشمل ذلك دراسات حديثة مثل خطة عمل عمّان للمدينة الخضراء (2021) وخطة عمل عمّان للمناخ (2024) وغيرها.

التشريعات الحضرية وإدارة النمو الحضري في عمّان

تستجيب أمانة عمّان الكبرى للنمو الحضري المستمر والتمدد العمراني ومتطلبات البنية التحتية والتعرض لمخاطر المناخ من خلال تدابير متعددة. وكان إجراء التغييرات القانونية أحد هذه التدابير. وجزء من التغييرات التشريعية التي أجرتها أمانة عمّان الكبرى كان انفصال عمّان عن المظلة القانونية البلدية الموحدة مع المدن الأردنية الأخرى⁴. بالإضافة إلى ذلك، فقد أصبحت أحكام التنظيم والأبنية مقسمة إلى نظامين منفصلين، مع استحداث أحكام للتخطيط. ويعد التشريع الجديد - نظام التخطيط والتنظيم داخل حدود أمانة عمّان (رقم 81 لعام 2025)⁵ - هو الأول من نوعه الذي يصدر ضمن صلاحيات التخطيط والتنظيم المنقولة بموجب قانون أمانة عمّان لسنة 2021 وتعديله لعام 2024 (Hiari 2025a).

توفر التغييرات القانونية في المدينة فرصة مناسبة لفحص الترابط بين تشريعاتها الجديدة، التي تم وضعها كإجراءات حوكمة، واحتياجات النمو الاقتصادي للمدينة.

إن هذه التغييرات لها تأثير كبير على التخطيط الحضري، وبالتالي، على عمل سوق العقارات. وهي توفر فرصة مناسبة لفحص الترابط والتوافق بين هذه التشريعات، التي تم وضعها كإجراءات حوكمة، واحتياجات النمو الاقتصادي للمدينة.

نشأة التغييرات التشريعية الحضرية المعاصرة

تلعب التشريعات الحضرية في عمّان دورًا مزدوجًا؛ ففي بعض الأحيان تزيد من تحديات النمو الحضري (مثل عدم كفاية مواقف السيارات)، أو على العكس من ذلك، تقلل من الآثار السلبية للنمو (مثل تقييد انتشار المباني المرتفعة غير الملائمة). من منظور الاقتصاد الحضري، يتشكل التوزيع المكاني للسكان والمواقع (الفعالية) للوظائف إلى حد كبير من خلال أدوات التخطيط، بما في ذلك تشريعات التخطيط والبناء. يعود أصل التغييرات التشريعية المعاصرة في أمانة عمّان إلى خطتها الأخيرة للنمو، وهي مخطط عمّان (المعروف باسم المخطط الشمولي). سعت بلدية عمّان إلى إدارة النمو الحضري من خلال أدوات تخطيطية مثل التنظيم في عام 2008 بعد أن أعدت خطتها لنمو المدينة الكبرى⁶ (MGP). وقد زرعت الخطة النواة للتغيير التنظيمي الذي بدأ يتسارع لاحقاً بعد سنوات. تمت صياغة نظام جديد للتخطيط والتنظيم كجزء من خطة نمو المدينة الكبرى. وبحلول عام 2018، أصدرت أمانة عمّان الكبرى نظام الأبنية والتنظيم في مدينة عمّان (رقم 28)، وهو التشريع الحضري الرئيسي الذي ينظم الأنشطة الإنشائية والاقتصادية اليومية في المدينة. شكل نظام ال 2018 أول استبدال شامل لأحكام التنظيم في عمّان منذ ما يقرب من أربعة عقود (Hiari, 2025a). وفي السنوات الأخيرة، شرعت أمانة عمّان الكبرى في سلسلة من التغييرات القانونية لمواجهة التحديات التي يفرضها النمو المستمر للمدينة. كان أحد الركائز الأساسية لهذه التغييرات القانونية هو منح مدينة عمّان قانونها البلدي الخاص، وهو قانون أمانة عمّان لسنة

⁴ قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المؤقت (رقم 79 لعام 1966).

⁵ تشير هذه الوثيقة إلى النظام باختصار: نظام التخطيط والتنظيم الجديد (2025).

⁶ من المقرر أن تنتهي صلاحية خطة نمو المدينة الكبرى قريباً بحلول نهاية عام 2025.

⁷2021. في أعقاب هذا القانون البلدي، وبتحفيز من السياسة الحضرية الوطنية للأردن ورؤية التحديث الاقتصادي، حافظت أمانة عمان الكبرى على الزخم القانوني من خلال مراجعة نظام الأبنية والتنظيم في مدينة عمان لسنة 2018 وتعديلاته. وتم إقرار فصل نظام ال 2018 إلى نظامين تنفصل فيهما أحكام رخص الأبنية عن أحكام التنظيم ويضاف لها أحكام التخطيط (Hiari, 2025a). وبالتالي فإن النظامين المقترحين هما نظام التخطيط والتنظيم ونظام رخص الأبنية⁸.

نبذة موجزة عن نظام التخطيط والتنظيم الجديد

قدم مركز النمو الدولي IGC الدعم لأمانة عمان من أجل إصدار نظام التخطيط والتنظيم الجديد على شكل مراجعة من قبل النظراء (peer review). وقد تم الموافقة رسمياً على النظام من قبل مجلس الوزراء في تشرين الثاني 2025. ومع دخول النظام حيز التنفيذ قريباً في 1 كانون الثاني 2026، من المتوقع أن تدخل عمان عهداً جديداً في مجال التخطيط، وذلك للأسباب التالية: (أ) يعيد النظام توزيع الصلاحيات التنفيذية داخل أمانة عمان المتعلقة بوظائف التخطيط، بما في ذلك إلغاء اللجان المحلية واللوائية. يتم استبدال نظام التخطيط والتنظيم ثلاثي المستويات لدى الأمانة بنظام جديد من مستويين، و (ب) يتم إنشاء لجنة التخطيط المركزية باعتبارها أعلى سلطة للتخطيط والتنظيم مكلفة بأكثر عدد من المهام والصلاحيات داخل الأمانة (Hiari, 2025a). تسرد أحكام النظام على 83 صفحة تشمل 56 مادة رئيسية و 4 ملاحق. لمزيد من التفاصيل، يرجى الرجوع إلى [تقرير المراجعة الصادر عن IGC](#) بشأن هذه المسألة.

قد يكون لهذه الخطوة القانونية الجديدة آثار كبيرة على تحفيز أنشطة البناء والإعمار في المدينة. وقد دعم IGC الأردن هذه العملية من خلال مراجعات الخبراء لمسودات الأنظمة وأيضاً من خلال المشاركة المسبقة في قانون أمانة عمان، مما يكمل [محفظة دراسات IGC حول المدن في الأردن](#) (انظر قسم المراجع للحصول على القائمة الكاملة).

يستعرض الجدول التالي مراجعة سريعة لتأثير التوصيات التي اقترحتها مراجعة الخبراء التي أجراها IGC من خلال الإشارة إلى التغييرات التي تم اعتمادها في نظام التخطيط والتنظيم مقارنة بما تم التوصية به مسودة التشريع آنذاك. اقترح IGC مجموعة واسعة من التوصيات في ست مجالات تركيز رئيسية: المهام والصلاحيات المحددة في النظام والاستبدال القانوني للأحكام السارية، وإجراءات إعداد الخطط، ونظرة عامة على التعريفات الرئيسية، وتنظيم وتسلسل المواد. تضمن النظام المعتمد بعض التوصيات وبقي بعضها الآخر معلقاً، مما يشير إلى الحاجة إلى مزيد من التعديلات التشريعية في المستقبل.

⁷ تم تعديل القانون منذ صدوره .

⁸ نشير هنا إلى نظام رخص الأبنية باختصار للاسم الكامل للنظام المقترح وهو نظام رخص الأبنية ورقابة الإعمار لمدينة عمان.

الجدول 1: تقييم سريع لأثر التوصيات المتعلقة بنظام التخطيط والتنظيم الجديد

مجال التركيز	التوصيات	الأثر
المهام والصلاحيات	تقليل الاعتماد الكبير على الأمين من خلال تفويض المهام	تمت إعادة توزيع بعض الصلاحيات الممنوحة للأمين إلى لجنة التخطيط المركزية (مثل قرارات إعداد خطة المدينة وخطط المناطق والأحياء، أو استحداث فئات تنظيم جديدة). ومع ذلك، لا تزال بعض صلاحيات التفويض قائمة (مثل حاجة مدير المدينة إلى موافقة الأمين لتشكيل لجنة لمشاريع الإعمار الخاصة).
الاستعاضة القانونية عن الأحكام	إعادة النظر في عضوية لجنة التخطيط المركزية لتشمل تمثيلاً أكبر للاستماع كآلية لإشراك المجتمعات المحلية. للناخبين أو تقديم ترتيب بديل	لم يتغير تشكيل اللجنة، وتروج الأمانة لجلسات التخطيط المركزية لتشمل تمثيلاً أكبر للاستماع كآلية لإشراك المجتمعات المحلية.
إجراءات إعداد الخطط	الإبقاء على الأحكام التنظيمية للبناء ضمن الأداة القانونية نفسها (النظام) وتجنب وضعها في ملاحق لضمان الاستمرارية القانونية	تم التوصل إلى حل وسط؛ إذ بقيت الأحكام التنظيمية ضمن الأداة القانونية نفسها (النظام) للبناء ضمن الملاحق، لكن الملاحق صدرت كجزء من النظام نفسه، ولا تزال تتطلب نفس الموافقات القانونية (من الحكومة) عند تعديلها.
إجراءات إعداد الخطط	لأغراض الإيجاز، يُوصى بمراجعة الإجراءات الداخلية التفصيلية لإعداد الخطط	لا تزال الإجراءات الداخلية التفصيلية لإعداد الخطط الإجراءات الداخلية التفصيلية لإعداد مدرجة ضمن النظام، مما يعقد أي تعديل للإجراءات الخطط ونقل التفاصيل الإجرائية إلى التشغيلية الداخلية بعد صدور النظام بسبب اشتراط أدلة إرشادية لتسهيل تعديلها. موافقة مسبقة من الحكومة.
التعاريف الأساسية	إدراج أربع دراسات اقتصادية حضرية ضمن خطط المدينة	الدراسات التي لا تزال بحاجة للإدراج تتضمن: (1) ملكية الأراضي، (2) تقييم الأراضي، (3) استرداد قيمة الأراضي، (4) أسواق الأراضي والعمالة.
تنظيم وترتيب المواد	توضيح إجراءات عقد جلسات الاستماع العامة مع سكان الأحياء. تضمين المصطلحات المفقودة ضمن لا تزال بعض التعاريف مفقودة (مثل: البلوك، التقسيم المعاني القانونية)	تمت إضافة منهجيات للمشاركة العامة مثل مجموعات التركيز، الاستطلاعات، ورش العمل المجتمعية، وغيرها.
تنظيم وترتيب المواد	إعادة النظر في ترتيب بعض المواد لتجميع الأحكام المتشابهة (مثل رسوم الإفراز)	تم تجميع مواد الرسوم معاً في تسلسل موحد.

✓ خلاصة السياسة: من المتوقع أن يحتاج نظام التخطيط والتنظيم الجديد (2025) إلى مزيد من التعديلات لمعالجة الجزء المتبقي من القضايا القانونية والتشغيلية التي لم يتم تناولها (مثل دمج الدراسات الاقتصادية في إعداد الخطط، وإجراءات الإخطار المسبق في جلسات الاستماع العامة من خلال قنوات الاتصال الحديثة، وما إلى ذلك).

أهمية التشريعات الحضرية للاقتصاد الحضري

تلعب تحسينات الحوكمة الحضرية - مثل التغييرات التشريعية التي قامت بها الأمانة - دوراً رئيسياً في تحديد قدرة عمان على مواكبة التدابير التشريعية الفعالة من أجل تحقيق نمو حضري شامل ومستدام.

ما يمكن أن تقدمه الاقتصاديات الحضرية: ربط التخطيط الحضري بالاقتصاد

يوفر الاقتصاد الحضري إطاراً لوضع السياسات لفهم كيفية تفاعل استعمالات الأراضي والنقل والبنية التحتية والإسكان من الناحية المكانية للتأثير على الإنتاجية والرفاهية. في المدن سريعة النمو مثل عمان، غالباً ما يؤدي أي ضعف محتمل في التكامل بين أنظمة التخطيط والبناء إلى سوء توزيع الأراضي ورأس المال، ونقص المساكن (خاصة المساكن ميسورة التكلفة)، وعدم كفاءة البنية التحتية، وارتفاع تكاليف اللوجستيات، وانخفاض الحركة الاقتصادية. تعد التشريعات الحضرية والتي يتم تطويرها ضمن إطار الحوكمة الحضرية البلدية المعمول بها، أحد العوامل الحاسمة المتعددة التي تحدد ما إذا كانت المدن سريعة النمو ستصبح محركات للنمو الشامل أم مراكز للازدحام والتفاوت المكاني والإقصاء الاجتماعي. إن الطريقة التي تتفاعل بها الأطر البلدية المحلية في عمان مع الأطر الاقتصادية الحضرية لها آثار على إمكانات نمو المدينة.

يكن جوهر تحديات النمو في عمان في سؤال عملي: كيف يمكن دمج منطق الاقتصادي مع التخطيط الحضري لتحقيق نمو شامل وفعال ومقاوم لتغير المناخ؟ من منظور اقتصادي، تزدهر المدن عندما تتيح شبكات كثيفة ومتصلة من الشركات والعاملين - مما يقلل من تكاليف المعاملات ويزيد من الإنتاجية. تعتمد الكثافة على فهم دقيق لتجربة سكان المدينة (McFarlane et al., 2025). من منظور مكاني، تحدد أحكام استعمال الأراضي وأنظمة النقل من يمكنه الوصول إلى تلك الشبكات، وبأي تكلفة، ومدى تعرضهم لمخاطر المناخ. تؤثر أحكام التخطيط والتنظيم على توزيع الوظائف في المدينة (على سبيل المثال، موقع مناطق المكاتب وأحكام تطوير للمباني المكتبية في تلك المناطق). لذلك، تؤثر هذه التشريعات على (عدم) كفاءة تنفيذ عدد لا يحصى من الأنشطة الاقتصادية: من طول رحلة التنقل اليومية للعاملين إلى التكاليف المتكبدة على طول الطرق المستخدمة لنقل البضائع. يعرض الإطار التالي مفاهيماً عامة في الاقتصاد الحضري ويشير إلى تطبيق هذه المفاهيم في أنشطة التخطيط الحضري.

الجدول 2: إطار مفاهيمي – التقاء الاقتصاد الحضري بالتخطيط الحضري

المفهوم	المعنى الاقتصادي	التطبيق التخطيطي
تجمع السكان مكاسب الإنتاجية الناتجة عن تقارب الأنشطة والشركات والعاملين الاقتصادية	التنمية المُحكمة، جميع استعمالات الأراضي المتعددة، زيادة الكثافات العمرانية على طول المحاور، إنشاء مراكز جديدة للمكاتب والأنشطة التجارية.	
إمكانية الوصول	الكفاءة في مواءمة العمالة مع الوظائف والقدرة على الوصول إلى أماكن العمل	دمج استعمالات الأراضي مع وسائل النقل العام، وتطوير التنمية الموجة نحو النقل (TOD) على طول محاور الحافلات سريعة التردد (BRT)، وضمان وصول الأحياء إلى خطوط النقل العام، وتحسين الوصولية في "الميل الأخير"، وتطوير شبكة مشاة متكاملة.
كفاءة استعمال الأراضي	تحسين تخصيص الأراضي الحضرية	رفع الفئة التنظيمية بالقرب من البؤر الرئيسية ذات الوصول العالي، وتبني استخدامات متعددة مرنة (أفقية)، وتحقيق الكثافات المناسبة، وضمان توافق استعمالات الأراضي مع خدمات البنية التحتية، وعمل أحكام تنظيمية مناسبة لاستعمالات الأراضي.
البنية التحتية الذكية مناخياً	تقليل المخاطر طويلة الأجل وزيادة المنعة	إدارة ذكية لشبكة المياه، أنظمة بلدية للإنذار المبكر، أنظمة إدارة الفيضانات، حلول قائمة على الطبيعة (مثل أحواض الاحتجاز والقنوات الحيوية)، ممرات خضراء (زراعية)، ومعايير بناء مستدامة للمباني الخضراء.

تشريعات النمو المُحكم وتجمع السكان والأنشطة الاقتصادية

التشريعات الحضرية التي تحدد أحكام التخطيط والتنظيم للأراضي والمباني ليست مجرد معايير فنية، بل هي أدوات اقتصادية تحدد الوصول إلى الوظائف، وعرض وأسعار مساحات الأبنية، وتجمع الشركات، وصولاً إلى الإنتاجية والعدالة والمنعة على مستوى المدينة. توضح اقتصاديات المدن هذه الآلية حيث تزيد الأماكن المكتظة بالسكان والمتصلة جيداً من الإنتاجية من خلال ثلاث قنوات متكاملة لتجمع الأنشطة الاقتصادية. أولاً، آثار انتشار المعرفة: يقلل قرب الأنشطة من تكلفة تبادل الأفكار — من خلال الاتصال المباشر، وتنقل العمالة، والمراقبة — بحيث تتعلم الشركات والأفراد بشكل أسرع ويتكثرون أكثر (Glaeser, 2011; Duranton & Puga, 2014). ثانياً، تقاسم المدخلات والمخرجات: تدعم المدن الكبيرة شبكات الموردين الكثيفة والخدمات المشتركة (التمويل واللوجستيات)، مما يقلل التكاليف الثابتة للشركات الفردية ويسمح لها بالتوسع بمرونة (Duranton & Puga, 2014). ثالثاً، ترابط سوق العمل: تربط أسواق العمل الكبيرة والمتصلة العمالة المناسبة بالوظيفة المناسبة بشكل أكثر كفاءة

وتسمح بتخصصات أكثر دقة - مما يرفع الأجور والإنتاج (Bertaud, 2018; Duranton & Puga, 2014).

لا تعد التشريعات الحضرية التي تحدد أحكام التخطيط والتنظيم للأراضي والمباني مجرد معايير فنية، بل هي أدوات اقتصادية تساعد في تحديد إمكانية الوصول إلى الوظائف، وعرض وأسعار مساحات الأبنية، وتجمع الشركات، وصولاً إلى الإنتاجية والعدالة والمنفعة على مستوى المدينة.

يعتمد تحقيق مكاسب التجمع الاقتصادي على شكل المدينة ومدى ترابطها. إذا كان التشريع يقلل من الكثافة السكانية في المناطق التي توفر أعلى مستويات الوصولية أو يحد من الاستعمالات التي تستفيد من التقارب المكاني، فإنه يُضخم من تكاليف التنقل، ويُقيد من العرض النظامي للمساكن، ويُجزئ أسواق العمل، ويُضعف الإنتاج على مستوى المدينة. توضح الأدلة الواقعية كيفية حدوث ذلك: أدت الطرق السريعة في المدن الكبرى بالولايات المتحدة إلى لامركزية السكان والوظائف، وإطالة الرحلات، وتقليل إمكانية الوصول إلى المركز (Baum-Snow, 2007)؛ كما أدى ضعف الهندسة الحضرية في المدن الهندية، على شكل شبكات شوارع المنفصلة وحواجز، إلى زيادة أوقات التنقل وخفض الكثافة الفعالة والدخل (Harari, 2020) وفي أنحاء المدن الأفريقية، يؤدي ضعف أسواق الأراضي بالإضافة لضعف الترابط بين مناطق الكثافة إلى ارتفاع تكاليف التنقل والمعيشة، وبالتالي يُضعف من مزايا التجمع الاقتصادي (Lall et al., 2017). على العكس من ذلك، فإن الأحكام التي تعامل استعمال الأراضي كمدخل اقتصادي من خلال تخصيص المساحات العامة للتنقل والخدمات، والسماح بالتطوير الخاص المستجيب للسوق (الاستعمالات المتعددة مع نسب مئوية للبناء مناسبة)، والاستفادة من جزء من مكاسب قيمة الأراضي لتمويل البنية التحتية فإن ذلك يساعد على تعزيز منافع تجمع السكان والأنشطة الاقتصادية وبذات الوقت يتماشى مع إدارة المخاطر البيئية (Collier et al., 2020). يجب توخي الحذر عند إدخال الكثافة العالية لأنها يمكن أن تكون سلاحاً ذا حدين. فمن ناحية، يمكن أن تكون مورداً اجتماعياً واقتصادياً، ومن ناحية أخرى، يمكن أن تضر بجودة الحياة عندما تتجاوز حدود الراحة (McFarlane et al., 2025).

✓ خلاصة السياسة: يمكن للأمانة إعادة النظر في ممارساتها المتعلقة بتنظيم الأراضي، بالإضافة لعمل نموذج للتوزيع المكاني لاستخدامات المكاتب وفئات متعدد الاستعمال بموجب نظام التخطيط والتنظيم الجديد (2025) لفهم تجمعات السكان والأنشطة الاقتصادية في المدينة وجني فوائدها الاقتصادية والاجتماعية.

سياسة استعمال الأراضي وديناميكيات أسواق العمل

لا تحقق الخطط الحضرية نتائجها إلا إذا عملت مع ديناميكيات السوق الأساسية وليس ضدها. في المدن، تعمل الأسعار في أسواق الأراضي والعوامل المماثلة في أسواق العمل على إعادة تحديد شكل المدينة باستمرار. إن التعامل مع التشريعات كسياسة اقتصادية يعني توجيه المساحات التي نسمح لها بالنمو، وكيفية حماية حق الطرق العامة، ومتى نخفف أو نشدد الأحكام مع تغير الظروف. هذا هو الدرس الأساسي المستفاد من **الدراسة التوليفية** التي أصدرها IGC (Collier et al., 2023): يجب أن تكون

الخطط مرنة ومستجيبة للواقع المتغير بدلاً من أن تكون مخططات ثابتة. هناك جانبان من الجوانب المتعلقة بالأراضي مهمان ولهما آثار على السياسات:

سوق الأراضي (المساحات). أراضي المدن ثابتة في مكانها ونادرة في الأماكن التي يسهل الوصول إليها. مع تزايد عدد الأشخاص والشركات الراغبين في المواقع المركزية التي تتمتع بخدمات جيدة، ترتفع أسعار الأراضي، ويتمثل الاستجابة الفعالة في إضافة مساحات أبنية في الأماكن التي يسهل الوصول إليها عن طريق البناء، أو السماح بوحدة أصغر، أو إعادة تخصيصها لاستخدامات ذات قيمة أعلى. عندما تحول الأحكام دون إجراء هذه التعديلات (الحدود القصوى لارتفاع المباني، والحد الأدنى الكبير جدًا لمساحة قطع الأراضي، والتنظيم الصارم للمناطق إلى استخدام واحد، ومواقف السيارات الإلزامية)، تدفع المدن بالأسر والشركات إلى خارج مركز المدينة، وترفع تكاليف السكن، وتطيل مسافات التنقل (Bertaud, 2018; Lall et al., 2017). باختصار: إذا حالت التشريعات من استجابة العرض من أماكن الطلب عليه، فإن تخصيصات أراضي المدينة تتوقف عن مطابقة اقتصادها.

سوق العمل (الوصولية). ترفع المدن الإنتاجية لأنها تسهل مطابقة العمالة المناسبة مع الوظائف المناسبة، ويتم فيها تقاسم الموردين والأفكار، ويكون التعلم فيها بشكل أسرع - وهذا هو تأثير الكلاسيكي لتجمع السكان والأنشطة الاقتصادية (Duranton & Puga, 2014; Glaeser, 2011). لكن هذه الفوائد لا تتحقق إلا إذا كان بإمكان الناس الوصول إلى العديد من الوظائف في غضون وقت معقول وإذا كان بإمكان الشركات التجمع بالقرب من بعضها البعض. عندما يكون شكل المدينة متراحي الأطراف ووسائل النقل بطيئة، يتقلص سوق العمل الفعال، وتقل فرص التوافق، وينخفض الإنتاج (Bertaud, 2018). أي بتعبير آخر، يؤدي القرب والاتصال إلى زيادة الإنتاجية.

✓ خلاصة السياسة: مع انتهاء صلاحية خطة نمو المدينة الكبرى MGP هذا العام، يجب الأخذ بالاعتبار تطوير مخططات تنظيمية محدثة لتكثيف المناطق المخصصة لمراكز التوظيف، والواقعة بالقرب من مراكز النقل الكبيرة، وعلى طول الممرات الرئيسية، والسماح بنسب مئوية أو ارتفاعات أعلى، واستخدامات متعددة.

دمج تخطيط النقل العام

النقل هو المفصل الذي تعتمد عليه المدن للعمل بشكل أفضل: عندما يتيح القرب والوصولية إلى العديد من الوظائف بسرعة وتسمح للشركات بالتجمع. عندما يكون النقل العام سريعًا وموثوقًا ومرتبطة باستعمالات الأراضي، ينمو سوق العمل الفعال — يمكن للعمال البحث عن عدد أكبر من الوظائف الشاغرة في نفس الوقت؛ وتتمكن الشركات من الاختيار من مجموعة أكبر من المتقدمين للوظائف؛ وتحسن روابط الموردين والوصول إلى العملاء. يجمع (Duranton & Puga (2014 الأدلة التي تشير إلى أن هذه الأسواق الأكثر زخمًا ترفع الإنتاجية من خلال تحسين المطابقة والمشاركة والتعلم، ولكن فقط عندما يتمكن الناس من الوصول إلى بعضهم البعض فعليًا. يطرح (Bertaud (2018 نفس النقطة

من ناحية تخطيطية: يؤدي التنقل البطيء إلى تجزئة سوق العمل وتقليل المطابقات وخفض الإنتاج. باختصار: إمكانية الوصول هي العملة التي تمكن من تحقيق تجمع السكان والأنشطة الاقتصادية.

عندما يتم توفير وتطبيق أنظمة حافلات عالية السعة، فإنها تغير نتائج سوق العمل، وليس فقط أوقات التنقل. في ليما، أدى التحديث إلى نظام النقل سريع التردد بالحافلات (Metropolitano BRT) إلى زيادة فرص العمل والدخل للسكان القاطنين بالقرب من المحطات، لأن الرحلات الأسرع والأكثر موثوقية وسعت نطاق الوظائف والشركات التي يمكن الوصول إليها. على العكس من ذلك، لم يتم العثور على أي دليل يشير إلى زيادة فرص العمل بالقرب من خطوط التغذية (Scholl et al., 2019). وهذا يتطلب قياس سياسات استعمال الأراضي والنقل العام لفهم آثارها النقدية على تكاليف البنية التحتية وعوائد الاستثمار (Tsivanidis et al., 2022).

✓ خلاصة السياسة: لتحسين الوصول إلى سوق العمل، يجب ربط النقل بالتنظيم. يجب التعامل مع محطات الحافلات والممرات على أنها مداخل اقتصادية: يجب القيام بتوسيع نطاق البؤر الرئيسية، وتحديد المساحة المناسبة لمواقف السيارات بالقرب من وسائل النقل السريع، وضمان سهولة الوصول إلى المحطات، بما في ذلك من خلال شبكات مشاة قوية. أيضاً، وضع خطط للربط الميل الأخير ومعايير التخطيط الحضري لمناطق المحطات.

✓ خلاصة السياسة: يجدر الحفاظ على مرونة التشريعات في الاستجابة للمتغيرات. يشمل ذلك تحديد تأثير أنظمة النقل بالأرقام على الوظائف ومقارنتها بالخطط المكانية وتنظيم المناطق بالإضافة إلى مراقبة أوقات التنقل والإيجارات/أسعار الأراضي في المناطق التي تم رفع فئاتها التنظيمية؛ إذا ارتفعت الأسعار في المناطق ذات الوصول العالي، يجب إعادة النظر في الخطط. ويساعد شمول التغذية الراجعة في التشريعات على تكييف الخطط مع تغير الظروف.

الخلاصة

تؤثر الأبعاد المكانية للتشريعات الحضرية على النشاط الاقتصادي الحضري. يتطلب مواءمة التشريعات الحضرية في عمان مع النتائج الاقتصادية المرجوة وخلق فرص العمل اعتماد سلسلة من التوصيات للسياسات المقترحة في هذه المذكرة. فيما يلي مقترحات لتحسينات إضافية على السياسات تأتي تكملة للتوصيات الموضحة سابقاً في مراجعات الخبراء:

- ربط التشريعات الجديدة بتبسيط إجراءات الحوكمة الداخلية لتطوير الأراضي: من أجل سوق العقارات مزدهر، يجب أن تأخذ التغييرات التشريعية الجديدة في الاعتبار تبسيط إجراءات الحوكمة المتأثرة بالتغييرات القانونية. تتطلب إجراءات طلبات تطوير الأراضي بموجب نظام التخطيط والتنظيم الجديد (2025) تبسيط العمليات داخل أمانة عمان الكبرى. ويشمل ذلك ضمان ما يلي:

1. **تناسق التشريع من الناحية القانونية** لكل من موظفي أمانة عمان ومطوري الأراضي، بما في ذلك ترابط النظامان الجديدان؛ نظام رخص الأبنية ونظام التخطيط والتنظيم بعد فصل أحكامهما، لضمان معالجة سلسلة لطلبات الأراضي والمباني، وتجنب أي انعزال في تطبيقهما (Kattan, 2025; Hiari, 2025).

2. **تنسيق قوي في تنفيذ التشريعات الجديدة، لمنع حدوث عقبات تشغيلية في معالجة طلبات الأراضي** مع وجود معايير واضحة وإجراءات تشغيلية (SOPs) قابلة للمراجعة عقب تطبيقها المبكر بموجب النظام بمجرد دخوله حيز التنفيذ.

3. **تدريب الموظفين على المُعالجة الفعالة للطلبات**، بما في ذلك التنسيق الداخلي في وقت مناسب.

- **التنسيق المؤسسي مع الحكومة:** ضمان التنسيق المستمر مع الحكومة، ولا سيما مع الجهات الحكومية ذات العلاقة في مواءمة أهداف رؤية التحديث الاقتصادي مع تنفيذ التشريعات.

- **الاستجابة لأسواق الأراضي:** تحديث الخطط لمراكز العمل ومحطات النقل العام وطرقه (من خلال نوع الخطط المناسبة الواردة في النظام الجديد - خطة المدينة، وخطة المنطقة، وخطة الأحياء) للاستفادة من مزايا النقل. البدء باختيار الأهداف السهلة: إعداد خطط في المناطق التي يكون فيها لتدخلات التخطيط والتنظيم تأثير أكبر على خلق فرص العمل والوصولية.

- **أنظمة البيانات والمعلومات:** الاستثمار في أنظمة البيانات الإدارية التي تراقب استعمال الأراضي وتراخيص البناء والامتثال للأحكام. ستمكن هذه الأنظمة من إجراء تعديلات على التشريعات استنادًا على الأدلة.

- **يجب أن يستفيد التنظيم من فوائد النقل:** رفع الفئات التنظيمية في بؤر حافلات التردد السريع (BRT) ومناطق المشاة، والاستفادة من قيمة الأراضي، ومواءمة المعروض من مساحات الأبنية وتجمعات الشركات مع الوصولية التي توفرها الشبكة.

محفظة التشريعات الحضرية في الأردن التي خضعت لمراجعة الخبراء

فيما يلي مراجعات الخبراء التي أجراها مركز النمو الدولي IGC لتشريعات الحوكمة الحضرية في الأردن:

Kantor R. & Slack E., (2019). *Peer review of the Draft Amman Municipal Law* International Growth Centre, London School of Economics.

Hiari, S. (2025a). [*Peer review of the 2025 Draft Planning and Zoning By-law for the City of Amman, Jordan*](#). International Growth Centre, London School of Economics.

مراجعة مسودة نظام التخطيط والتنظيم لسنة 2025 لمدينة عمّان – الأردن (النسخة العربية)

Hiari, S. (2025b). [*Supplementary note on the Peer review of the 2025 Draft Building By-law for Amman, Jordan*](#). International Growth Centre, London School of Economics.

ملاحظات تكميلية لمراجعة مسودة نظام رخص الأبنية ورقابة الإعمار ورقابة الإعمار داخل حدود امانة عمان الكبرى لسنة 2025 (النسخة العربية)

Kattan, M. (2025). [*Peer review of the 2025 Draft By-law on Building Permits and Construction Oversight for Amman, Jordan*](#). International Growth Centre, London School of Economics.

مراجعة مسودة نظام رخص الأبنية ورقابة الإعمار لسنة 2025 لمدينة عمّان – الأردن (النسخة العربية)

المراجع

Alam, M.; Aloul, Aloul, S.; Ardila Gomez, A.; Daito, N.; Diaz, O.; Hakim A.; Li, Y.; Morad, M.; Sala Pelufo, M.; Samaha, G. (2022). [*Jordan public transport: Diagnostic and recommendations*](#). World Bank.

Baum-Snow, N. (2007). Did highways cause suburbanization? *Quarterly Journal of Economics*, 122(2), 775–805.

Bertaud, A. (2018). *Order without design: How markets shape cities*. MIT Press.

Collier, P., Glaeser, E. L., & Venables T., Manwaring P. (2020). [*Urban land use planning for economic growth*](#). International Growth Centre.

Collier, P., Glaeser, E. L., & Venables, Delbridge, V., Oliveira-Cunha, J. (2023). [*Economics meets urban planning: Developing effective land use plans in fast-growing cities*](#). International Growth Centre.

Department of Statistics (2025). *Jordan Statistics Book: Capital Governorate Statistics*. Government of Jordan.
https://dosweb.dos.gov.jo/DataBank/Population/Population_Estimates/PopulationEstimates.pdf

Duranton, G., & Puga, D. (2014). The growth of cities. In *Handbook of Regional and Urban Economics* (Vol. 5B, pp. 781–853). Elsevier.

Economic Modernisation Vision (2022). *Vision Pillars*.

<https://www.jordanvision.jo/en/site/quality-life>.

Economic Modernisation Vision (2025). *Sectoral Document for Urban*

Development, Phase 2 (2026-2029). <https://online.fliphtml5.com/iozid/ijgd/#p=1>

Glaeser, E. L. (2011). *Triumph of the city*. Penguin Press.

Haas, A. R., & Kopanyi, M. (2017). *Taxation of vacant urban land: From theory to practice*. International Growth Centre.

Harari, M. (2020). Cities in bad shape: Urban geometry in India. *Review of Economic Studies*, 87(3), 1066–1111.

Hiari, S. (2025a). *Peer review of the 2025 Draft Planning and Zoning By-law for the City of Amman, Jordan*. International Growth Centre, London School of Economics.

Hiari, S. (2025b). *Supplementary note on the Peer review of the 2025 Draft Building By-law for Amman, Jordan*. International Growth Centre, London School of Economics.

Kattan, M. (2025). *Peer review of the 2025 Draft By-law on Building Permits and Construction Oversight for Amman, Jordan*. International Growth Centre, London School of Economics.

Lall, S. V., Henderson, J. V., & Venables, A. J. (2017). *Africa's cities: Opening doors to the world*. World Bank.

McFarlane, C., Kombe, W., Muheirwe, F., & Nuhu, S. (2025). Density as Threshold and Resource: Urban Life and Futures in Dar-es-Salaam. *Annals of the American Association of Geographers*, 115(9), 2030–2047.

OECD & Lincoln Institute of Land Policy. (2022). *Global compendium of land value capture policies*.

Scholl, L., Martínez, D., Mitnik, O. A., Oviedo, D., & Yáñez-Pagans, P. (2019). *A rapid road to employment? The impacts of a bus rapid transit system in Lima* (IDB Working Paper No. IDB-WP-980). Inter-American Development Bank.

Tsivanidis, N., Lall S., Ngulube (2022). [Creating virtuous circles between urban planning and urban transit](#). World Bank and International Growth Centre.