الأمم المتحدة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

التوزيع: محدود
E/ESCWA/SED/1993/13
١٨ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٣
ARABIC
الأصل: بالعربية

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

شعبة التنمية الاقتصادية المستديمة

سياسات التكيف والاصلاح الاقتصادي وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في الاردن(*)

(*) أعد هذه الدراسة الدكتور وديع شرايحة، الاستاذ في قسم الاقتصاد بالجامعة الاردنية بتكليف من اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا). ولا تعكس الآراء الواردة في هذه الدراسة بالضرورة آراء اللجنة. وليس في التسميات المستخدمة في هذه الوثيقة ولا في طريقة عرض مادتها ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمانة التنفيذية للاسكوا بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

93-0751

المحتويـــات

	الصفحة
مقدمـــــة	١
الفصل الأول- الاختلالات الاقتصادية والمالية قبل تبني برنامج التصحيح الاقتصادي	٦
القسم الأول- انخفاض معدلات النمو الاقتصادي وعدم التوازن بين القطاعات الاقتصادية	٦
القسم الثاني- استيراد النموذج الاستهلاكي وارتفاع معدلات الاستهلاك	٨
القسم الثالث- العجز في الميزان التجاري ووضع ميزان المدفوعات	٩
القسم الرابع- العجز في الموازنة العامة	١١
القسم الخامس- المديونية	١٤
القسم السادس- لختلالات السياسة النقدية	١٥
القسم السابع- البطالـــة	١٦
الفصل الثاني- اعادة هيكلة الاقتصاد الاردني	١٨
القسم الأول- برنامج التصحيح الاقتصادي للفترة ١٩٨٩-١٩٩٣	١٩
القسم الثاني- أداء الاقتصاد الاردني على ضوء برنامج التصحيح الاقتصادي	٢٣
القسم الثالث- برنامج التصحيح الاقتصادي للفترة ١٩٩٢-١٩٩٨	٣٢
القسم الرابع- السياسات الاقتصادية والمالية للفترة ١٩٩٢-١٩٩٣	٣٥
القسم الخامس- أداء الاقتصاد الاردني على ضوء برنامج التصحيح الاقتصادي لسنة ١٩٩٢	٣٧
الفصل الثالث- الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التصحيح الاقتصادي	٤١
القسم الأول- الآثار الاقتصادية العامة	٤١
القسم الثاني- الآثار الاجتماعية	٤٣
الخلاصة والاستنتاجات	٤٩
الجداول الاحصائية	٥٢
المراجـــع	٥٩

مقدمـــــة

يبدأ تاريخ الاردن كدولة بعد انتهاء الحرب العالمية الاولى، حيث كانت قبل ذلك جزءا من الدولة العثمانية . ونتيجة لتلك الحرب تغيرت معالم المنطقة كلها الى حد كبير. فقد تقاسمت الدول الكبرى تركة الدولة العثمانية وتأسست امارة شرق الاردن سنة ١٩٢١، حيث أصبحت لها أهمية خاصة كطريق تجاري بين سوريا والمملكة العربية السعودية وفلسطين والعراق بالاضافة الى تسير الخط الحديدي الحجازي بين دمشق ومعان. وكانت أهم الخصائص الاقتصادية في هذه المرحلة هي ربط الاردن بالسوق العالمي. فقد أصبحت النقود الاداة الرئيسة للتبادل التجاري، كما تطورت الزراعة، بما في ذلك المساحات المزروعة، وتم تصدير الفائض الزراعي الى الاسواق الخارجية عن طريق ميناء حيفا. وقد أدى ذلك الى انتقال الاقتصاد الاردني تدريجيا من اقتصاد بدائي قائم على الاكتفاء الذاتي تسيره التقاليد الى اقتصاد يعتمد على نظام الانتاج للسوق ويتحرك في اطار آليته. ومن أهم المظاهر التي تعكس الوضع الاقتصادي الجديد في تلك الفترة هي اعتماد الموازنة الحكومية السنوية لأول مرة في سنة ١٩٢٢/١٩٢٣، حيث بلغت الايرادات في تلك السنة ١٣٣٠١٧ دينارا نصفها من المصادر المحلية والنصف الآخر مساعدة بريطانية سنوية قررت بموجب معاهدة التحالف (١٩٢١) بين بريطانيا والاردن. وظلت الموزانة تنمو نموا بطيئا حتى بلغت مجموع الايرادات في السنة المالية ١٩٤٨/١٩٤٧ نحو ٤,١٩٦ ميلون جنيه فلسطيني نصفها من المساعدات الخارجية والقروض البريطانية، فيما بلغت النفقات حوالي ٤,٨٨٣ مليون جنيه فلسطيني وبعجز مقداره ٠,٦٨٧ مليون جنيه فلسطيني. وشكل اعتماد الاردن الزائد على المساعدات ومصادر التمويل الخارجية لتغطية النفقات المتكررة في الموازنة مظهرا اقتصاديا خطرا، بحيث أصبح أي تغير في سياسة الحكومة الخارجية مصدرا لمشاكل اقتصادية جسيمة ربما قادت البلد الى أزمة اقتصادية[١].

وبعد نكبة فلسطين وتأسيس المملكة الاردنية الهاشمية نتيجة لوحدة الضفتين، لم يتحقق للاقتصاد الاردني التكامل المرجو. ويعود ذلك الى اعتماد اقتصاد الضفتين، في الاساس على الزراعة بعد أن أصبحت المناطق الصناعية في فلسطين تحت الاحتلال الاسرائيلي، مما أدى الى ظهور مشكلات اقتصادية واجتماعية مثلت تحديات في وجه التنمية الاقتصادية. فقد زاد عدد السكان ثلاث مرات، كما واجه الاردن حدودا يبلغ طولها ٦٦٠ كم مع اسرائيل وكان بحاجة الى موارد مالية كبيرة لتعزيز دفاعه، مما أعاق عملية التنمية الاقتصادية بسبب تزايد نفقات الدفاع التي تستنفد القسط الأكبر من الموازنة الحكومية السنوية، الأمر الذي أدى الى ظهور مشاكل ما زالت تواجه الاقتصاد الاردني وأهمها:

أولا- العجز المزمن والمستمر في الميزان التجاري وما أدى اليه من اعتماد على المصادر الخارجية لتسوية ذلك العجز الناتج بصورة رئيسية عن استيراد السلع الاستهلاكية.

---

١ وديع شرايحه: التنمية الاقتصادية في الأردن - منشورات معهد البحوث والدراسات العربية - القاهرة ، ١٩٨٦ ، ص ٣٣.

ثانيا- الاعتماد الكبير على المعونة الخارجية لدعم الموازنة منذ نشوء الدولة الاردنية. وقد ازداد دور هذه المساعدات بعد نكبة فلسطين لمواجهة الاختلال بين الزيادة الكبيرة في عدد السكان والنمو المتواضع في الموارد المتاحة اضافة الى مواجهة الانفاق العسكري.

ثالثا- إنخفاض دخل الفرد نتيجة انخفاض الانتاجية ووجود نسبة عالية من السكان دون سن الانتاج. وقد رافق ذلك ارتفاع في مستوى البطالة أظهرت البيانات المتاحة أنه كان يتراوح ما بين ٧ في المائة و ١٤ في المائة بالاضافة الى البطالة الموسمية والبطالة الجزئية التي يصعب قياسها[٢].

هذه صورة مختصرة للوضع الاقتصادي الذي ورثه الاردن بعد عام ١٩٤٨. الا ان مسيرة الاردن الاقتصادية والاجتماعية خلال الفترة ١٩٥٢ - ١٩٦٦ اتسمت بتحقيق انجازات مهمة، تمثلت في إرساء البنى الاساسية وانشاء عدد من الصناعات ومشاريع الري والزراعة، وارتفع الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق من ٥٠,٥ مليون دينار في سنة ١٩٥٢ الى ١٧٠,٦ مليون دينار في سنة ١٩٦٦. وقد تم تمويل معظم الاستثمارات من المساعدات والقروض والتحويلات الرسمية الخارجية، كما ارتفع الانفاق على الاستهلاك العام والخاص من ٥٣,١ مليون دينار في أول الفترة الى ١٨٨,٨ مليون دينار في سنة ١٩٦٦. وأصبح استمرار العجز في الميزان التجاري إحدى السمات الملازمة للوضع الاقتصادي الاردني في جميع مراحل نموه.

واستهدفت السياسات المالية تخفيض اعتماد الموازنة الحكومية على الدعم الخارجي، الذي شكل نسبة ٥٨,٦ في المائة من مجموع الايرادات في سنة ١٩٥٢، ونحو ٣٦,١ في المائة في سنة ١٩٦٦[٣].

وقد أسفر إحتلال الضفة الغربية في سنة ١٩٦٧ عن خسارة الاردن لجزء حيوي من موارده الاقتصادية. فقد احدثت الهجرة القسرية الى الضفة الشرقية إختلالا في التركيب الديموغرافي وزيادة مفاجئة في السكان نجم عنها ارتفاع معدلات البطالة، وزيادة الانفاق لاستيعاب النازحين الجدد. كما تسبب القلق الامني في هبوط مستوى الانفاق الاستثماري للقطاعين العام والخاص، مما أدى الى عدم الاستقرار الاقتصادي وتراجع الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي. وبلغ الاستهلاك الكلي خلال الفترة ١٩٦٧ - ١٩٧٢ نحو ١١٨,٥ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي. ونمت النفقات العامة خلال هذه الفترة بمعدل سنوي بلغ ٨,٣ في المائة. وبلغت النفقات المتكررة حوالي ٧١,١ في المائة من جملة النفقات العامة، شكلت نفقات الدفاع ٦١,٢ في المائة منها. وشكلت المصادر الخارجية نسبة ٥٨ في المائة من الايرادات[٤].

---

٢ المرجع السابق ، ص ٥٤ .

٣ المجلس القومي للتخطيط، الاقتصاد الاردني، مشاكل وحلول، عمان ، ١٩٧٢، ص ص ١٢-١٥ .

٤ المصدر السابق، ص ١٨ .

وشهدت الفترة ١٩٧٣ - ١٩٨٠ تطورات اقتصادية واجتماعية واسعة. فقد عالجت الخطة الثلاثية للتنمية (١٩٧٣ - ١٩٧٥) المشاكل الناجمة عن إحتلال الضفة الغربية، وركزت على تحريك الفعاليات الاقتصادية لزيادة فرص العمل المتاحة بخلق ٧٠ ألف فرصة عمل جديدة، وزيادة اعتماد الموازنة الحكومية على الموارد المحلية، وتخفيض العجز في الميزان التجاري[٥]. ولما جاءت الخطة الخمسية الاولى (١٩٧٦ - ١٩٨٠) استجدت ظروف ومعطيات جديدة كان من أبرزها الآثار المترتبة على ارتفاع أسعار النفط والزيادة الكبيرة في حجم المساعدات والقروض العربية للاردن. وتمتع الاقتصاد الاردني خلال هذه الفترة بظروف اقتصادية مواتية. فقد ارتفع الناتج المحلي الاجمالي بسعر الكلفة من ١٨٢ مليون دينار في سنة ١٩٧٢ الى ٨٩٣ مليون دينار في نهاية سنة ١٩٨٠. وتتضح درجة اعتماد الاقتصاد الاردني على العوامل الخارجية من معدلات نمو الناتج القومي الاجمالي الذي حقق خلال هذه الفترة معدل نمو حقيقي بلغ ٩,٥ في المائة سنويا مقابل ٧,٩ في المائة للناتج المحلي بسعر السوق. وبالرغم من الزيادة الكبيرة في معدلات الاستهلاك واستمرار ارتفاع حجم الاستهلاك الكلي، فان نسبة الاستهلاك الى الناتج المحلي الاجمالي أخذت في التناقص النسبي، حيث انخفضت من ١٢٠ في المائة في سنة ١٩٧٣ الى ١٠٩ في المائة في سنة ١٩٨٠[٦]. أما بالنسبة للعجز في الميزان التجاري، فقد ارتفع من ٨٣,٧ مليون دينار سنة ١٩٧٣ الى حوالي ٥٤٣ مليون دينار في سنة ١٩٨٠. وبذلك يكون قد تضاعف ست مرات ونصف، وزادت نسبته الى الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق من ٣٨ في المائة الى حوالي ٥٦ في المائة . وفيما يتعلق بالمالية العامة، فقد تأثر حجم الايرادات المحلية ومصادرها المختلفة بمعدلات النمو الاقتصادي المرتفعة، وتوسع حجم المستوردات وازدادت النفقات، حيث ارتفعت الايرادات الكلية (عدا الاقتراض الداخلي) من ١٠٦ ملايين دينار في أول الفترة الى ٥٠٧ ملايين دينار في نهايتها. وساهمت الايرادات المحلية بنسبة ٤٥,٤ في المائة والمصادر الخارجية بنسبة ٥٤,٦ في المائة منها. أما حجم الديون الخارجية فقد ارتفع الى ٣٨٣ مليون دينار في ١٩٨٠ متضاعفا ٥,٦ مرة عما كان عليه في سنة ١٩٧٣. وتركزت مصادر تمويل الاقتراض الخارجي في الدول العربية النفطية وصناديق التنمية العربية.

أما بالنسبة للتطورات النقدية في تلك الفترة، فقد شهد عرض النقد نموا سريعا، حيث بلغ معدل النمو السنوي ٢٢,٨ في المائة. وقد رافق هذا الوضع تعرض الاقتصاد الاردني لضغوط تضخمية شديدة، حيث بلغ المعدل السنوي للتضخم خلال تلك الفترة ١٢,٦ في المائة . ويعود ذلك الى عوامل خارجية كارتفاع أثمان المستوردات بسبب تزايد الطلب المحلي الناجم عن التوسع في الانفاق الانمائي[٧]. وفيما يتعلق بفترة التنمية (١٩٨١ - ١٩٨٥) فقد افترضت السلطات التخطيطية استمرار الاتجاهات الايجابية، وعلى رأسها تدفق المساعدات ورؤوس الاموال العربية الى الاردن، وزيادة حجم التبادل التجاري مع دول المنطقة. ولكن التطورات الاقتصادية السلبية التي شهدتها دول

---

٥ الجمعية العلمية الملكية، الدائرة الاقتصادية، متابعة تنفيذ الخطة الثلاثية (١٩٧٣-١٩٧٥)، عمان ١٩٧٦، ص ص ١٥ ، ٢٧، ٤٦.

٦ المجلس القومي للتخطيط ، الخطة الخمسية للتنمية (١٩٧٦-١٩٨٠)، عمان ١٩٨١، ص ١٩ .

٧ المجلس القومي للتخطيط، أهداف التنمية الاقتصادية وأستراتيجيتها في الاردن، عمان، ١٩٨١، ص ٤٧.

الخليج، بالاضافة للاوضاع الجديدة في المنطقة والتي تأثرت بالحرب العراقية الايرانية، أدت الى انحسار التدفقات المالية ومنها التحويلات الرسمية التي انخفضت من ٤١٥ مليون دينار سنة ١٩٨١ الى ٢٩٠ ميلون دينار سنة ١٩٨٥، والى انخفاض في الصادرات السلعية، مما تسبب في تدني مستوى الاداء الاقتصادي. ويتضح ذلك من تراجع معدلات نمو الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي (بسعر الكلفة) من ١٤ في المائة خلال الفترة ١٩٧٥- ١٩٨٠ الى نحو ٤,٢ في المائة خلال الفترة ١٩٨١ - ١٩٨٥، كما أن نمو الاستهلاك لم يتجاوز ٤,٧ في المائة سنويا خلال تلك الفترة، علما بأن نسبة الاستهلاك الى الناتج المحلي الاجمالي بلغت ١١٢ في المائة في سنة ١٩٨٥[٨]. أما العجز في الميزان التجاري فقد ارتفع من ٥٤٣ مليون دينار في سنة ١٩٨٠ الى حوالي ٦٢٩ مليون دينار في سنة ١٩٨٥. وفي نطاق المالية العامة، توخت الخطة تحقيق زيادة في الايرادات المحلية تمكنها من تغطية النفقات المتكررة، الا أن حصيلة الايرادات المحلية انخفضت، مما جعلها غير كافية لتغطية النفقات المتكررة، حيث بلغت الايرادات المحلية ٧٩,٦ في المائة من النفقات الجارية في سنة ١٩٨٥[٩].

ومع بداية عام ١٩٨٦، واجه الاقتصاد الاردني العديد من العوامل السلبية التي سادت المنطقة، ولعل أبرزها استمرار انحسار النشاط الاقتصادي في البلدان العربية المجاورة، وتدهور أسعار النفط، والركود الاقتصادي في البلدان الصناعية. ونجم عن ذلك انخفاض في قيمة المساعدات المقدمة للاردن، وكذلك في حصيلة الصادرات الاردنية، فضلا عن انخفاض الطلب على العمالة الاردنية في دول المنطقة، مما تسبب في ارتفاع معدلات البطالة. لذلك كله لم تتحقق أهداف الخطة الخمسية الثالثة (١٩٨٦ - ١٩٩٠) التي تميزت سنواتها بالتباين.

واستمر تأثر الاقتصاد الاردني في عام ١٩٨٨ بالضغوط الاقتصادية الناشئة عن عدم السيطرة على آثار العوامل الانكماشية الناجمة عن الركود الاقتصادي في المنطقة ككل. وقد أدى ذلك الى زيادة الاقتراض الخارجي، واستخدام الاحتياطات الاجنبية، مما فاقم عدم التوازن على الصعيدين المحلي والخارجي وأدى الى تعميق الاختلالات الهيكلية. وانعكس ذلك في زيادة تدني معدلات الادخار والاستثمار والنمو الاقتصادي، والعجز في الموازنة وميزان المدفوعات، وتفاقم وضع المديونية الخارجية، وتناقص الاحتياطات الاجنبية، وانخفاض قيمة الدينار الاردني. ونتيجة لذلك كله، تراجع النمو الاقتصادي في ١٩٨٨. فقد انخفض الناتج المحلي الاجمالي (بسعر الكلفة الثابت) بنسبة ٦,١ في المائة مقابل نمو نسبته ٣,٥ في المائة في السنة السابقة. ومع استمرار تراجع بند صافي الدخل من عوامل الانتاج في الخارج، تراجع الناتج القومي الاجمالي (بسعر السوق الثابت) بنسبة ٦,٣ في المائة مقابل انخفاض بلغ ٢,٥ في المائة في السنة السابقة. وانخفض نصيب الفرد من الناتج القومي الاجمالي (بسعر السوق الجاري) بنحو ٣,٦ في المائة، بينما تراجع بالاسعار الثابتة بما نسبته ٩,٦ في المائة، كما زاد العجز في ميزان المدفوعات.

---

٨ وزارة التخطيط، تقييم الخطة الخمسية الثانية، التقرير العام، عمان ١٩٨٦، ص ٢٩ .

٩ لمزيد من التفاصيل، يرجى مراجعة خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (١٩٨٦ - ١٩٩٠)، وزارة التخطيط، ص ص ٤٧، ٤٨، ٤٩.

وفي مجال المالية العامة، زاد عجز الموازنة بنحو ٧,٥ في المائة عن مستواه في العام السابق. وارتفعت نسبة العجز الى كل من الناتج المحلي الاجمالي والناتج القومي الاجمالي لتصل الى ١٣,٤ في المائة ، ١٢,٢ في المائة على التوالي. وقد تم تمويل عجز الموازنة عن طريق القروض الخارجية والداخلية والسلف العادية والاستثنائية المقدمة للحكومة من البنك المركزي.

ونجم عن ذلك تزايد لجوء الحكومة الى الاقتراض الداخلي والخارجي، علاوة على استخدام احتياطيات البنك المركزي من العملات الاجنبية، بحيث وصلت في سنة ١٩٨٨ الى مستويات متدنية. ولقد أدت هذه التطورات السلبية الى العجز عن خدمة الدين العام الخارجي، والى تراجع معدلات النمو الاقتصادي، ووضوح الاختلالات الهيكلية، بالاضافة الى الضغوط الشديدة على سعر صرف الدينار الاردني، الأمر الذي أدى في النهاية الى القرار الخاطىء بتعويمه ضمن اطار السياسات التي استهدفت التكيف مع حالة التراجع الحاد في موارد البلاد من العملات الاجنبية وتزايد مدفوعاتها منها.

وفي اطار سعي الحكومة للتخفيف من حدة الآثار السلبية، قامت في منتصف عام ١٩٨٨ بمجموعة من الاجراءات كان أبرزها: (١) التعويم المدار لسعر صرف الدينار والذي أدى الى تخفيضه مقابل العملات الأخرى؛ (٢) تحديد الانفاق الحكومي؛ (٣) تقييد السياسات النقدية؛ (٤) فرض ضرائب جديدة ورفع معدلات الضرائب القائمة. كما قامت الحكومة في شهر آب/أغسطس من نفس السنة بالغاء سياسة الحماية الإغلاقية والاستعاضة عنها بالتعرفة الجمركية. وفي تشرين الثاني/نوفمبر، منعت استيراد عدد من السلع الكمالية الى نهاية سنة ١٩٨٩، بهدف الحد من استنزاف الاحتياطيات الاجنبية. الا أنه نظرا لمحدودية فعالية هذه الاجراءات، ارتأت الحكومة أنه لا بد من إنتهاج سياسات تصحيحية شاملة تهدف الى معالجة الاختلالات في الاقتصاد الأردني، مما يقتضي وضع وتطبيق برنامج تصحيح اقتصادي متكامل على المدى المتوسط، يحظى بتأييد ودعم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لدعم جهود الحكومة الاردنية الرامية الى التغلب على الصعوبات التي تواجهها[١٠].

---

[١٠] وزارة المالية، دائرة الموازنة، التقرير السنوي، ١٩٨٩.

الفصل الاول

الاختلالات الاقتصادية والمالية قبل تبني برنامج التصحيح الاقتصادي

عند دراسة وتحليل الاختلالات الاقتصادية التي واجهها الاقتصاد الاردني، والتي أفضت الى تبني وتنفيذ برنامج التصحيح الاقتصادي، لا بد من القاء نظرة سريعة على الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي ولدت تلك الاختلالات ، وذلك لأن الاقتصار على دراسة العوامل الاقتصادية قد لا يساعد على فهم طبيعة الاقتصاد الاردني. فاهمال دور العناصر غير الاقتصادية التي تقع عليها مسؤولية أساسية في خلق هذه الاختلالات لن يؤدي الى فهم مصدر هذه الاختلالات ووضع السياسات اللازمة لمعالجتها. وذلك ما يقوم به بعض الاقتصاديين دون مسوغ علمي، ويبرر بعضهم ذلك بحجة أن العوامل غير الاقتصادية لا تدخل في نطاق اختصاصهم.

لقد اتسمت مسيرة الاردن الاقتصادية والسياسية والاجتماعية منذ البداية بمواجهة للعديد من التحديات والصعوبات التي نجمت عن الحروب مع اسرائيل في الأعوام ١٩٤٨ و ١٩٦٧ و ١٩٧٣. فالتدفق الواسع للاجئين، الذي ضاعف عدد السكان في بلد محدود الموارد، واستمرار خطر التوتر الحربي مع اسرائيل، والهجرات القسرية تعتبر كلها من أهم العوامل المسؤولة عن تلك الاختلالات الاقتصادية التي ستبقى ما دامت الآثار المدمرة للصراع العربي-الاسرائيلي مستمرة بسبب عدم حل القضية الفلسطينية على أساس عادل وشامل يضمن الاستقرار السياسي، وهو الشرط الرئيسي لتحقيق النمو والتنمية الاقتصادية في الاردن وفي المنطقة كلها. واستمرار الاختلالات الاقتصادية والمالية وازدياد عبء المديونية بشكل خاص لم يكن مصدره في الأصل اقتصاديا فقط، اذ تداخلت العوامل الاقتصادية مع السياسية. وقد كان لأنخفاض أسعار النفط بشكل حاد وانحسار المساعدات المقدمة للأردن، مقرونة بالعوامل السياسية، آثارها المباشرة في تفاقم الاوضاع الاقتصادية وظهور الاختلالات الاقتصادية والمالية التالية بصورة حادة[١١]. وجاءت أزمة الخليج لتضيف بعدا سياسيا جديدا نجم عنه تفاقم المشاكل الاقتصادية والاجتماعية في الاردن.

القسم الاول -انخفاض معدلات النمو الاقتصادي وعدم التوازن بين القطاعات الاقتصادية

من استعراض مراحل التنمية الاقتصادية في الأردن نجد ان معدل النمو الحقيقي للاقتصاد الأردني قد تجاوز ١٠ في المائة سنويا خلال الفترة ١٩٧٣ - ١٩٨٠. وزاد الاستثمار الحقيقي بما يزيد عن أربع مرات خلال تلك الفترة، وتمت مضاعفة دخل الفرد الحقيقي. أما خلال الفترة ١٩٨٣ ١٩٨٨ فنجد أن أداء الاقتصاد الأردني قد اتصف بالتباطؤ، اذ انخفض نمو الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الثابتة من ٤,٦ في المائة في سنة ١٩٨٢ الى ١,١ في المائة في سنة ١٩٨٣، ثم ارتفع الى ٢ في المائة في سنة ١٩٨٤، ثم انخفض الى ٠,٩ في المائة في سنة ١٩٨٥، ثم عاود الارتفاع الى

---

[١١] وديع شرايحة، العجز في الموازنة العامة للأردن، بحث مقدم الى المعهد العربي للتخطيط، الكويت، ١٩٨٩.

٢,٤ في المائةفي سنة ١٩٨٦، ثم الى ٣,٤ في المائة في سنة ١٩٨٧، وتراجع بنحو ٢,١ في المائة في ١٩٨٨ وبنحو ٣,٩ في المائة في ١٩٨٩[١٢].

ويتضح عدم التوازن بين القطاعات الاقتصادية، وهو ما يعاني منه الاقتصاد بسبب التباين الواسع للأهمية النسبية لمساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي الاجمالي. فقد بلغت نسبة مساهمة قطاعات الخدمات في تكوين الناتج المحلي الاجمالي ٧٠ في المائة فيما بلغت مساهمة القطاعات السعلية ٣٠ في المائة في سنة ١٩٧٣، الا أن نسبة مساهمة قطاعات الخدمات انخفضت الى ٦١ في المائة في سنة ١٩٨٠. وقد طرأ هذا التحول نتيجة لزيادة مساهمة قطاع الصناعة والتعدين من ١١,٢ في المائة في سنة ١٩٧٣ الى ١٨,٨ في المائة في سنة ١٩٨٠، ويعود ذلك الى النمو السريع في حجم الانتاج الصناعي، خاصة في صناعة الفوسفات والاسمنت والمنتوجات البترولية، مع انخفاض الاهمية النسبية لقطاع الزراعة من ١٢,١ في المائة الى ٧,١ في المائة خلال الفترة المذكورة. وقد تأثرت البنية الهيكلية للاقتصاد الوطني بعوامل تتصل بمحدودية الموارد الطبيعية والمالية وبوضع الاردن الجغرافي، وما يفرضه عليه من أعباء لا تتناسب مع موارده الاقتصادية. وانعكست هذه العوامل على الانتاج والأهمية النسبية للقطاعات المختلفة في تكوين الناتج المحلي الاجمالي خلال الفترة ١٩٨١ - ١٩٨٥. ففي الوقت الذي زادت فيه قيمة الانتاج الزراعي المطلقة نتيجة زيادة رقعة الأرض المروية وزيادة استخدام التقنية وأساليب الزراعة الحديثة، كالري بالتنقيط والزراعة المحمية، فان الأهمية النسبية لهذا القطاع في الناتج المحلي الاجمالي بقيت منخفضة حيث بلغ متوسطها ٧,٧ في المائة خلال هذه الفترة. أما قطاع الصناعة والتعدين، الذي ساهم بحوالي ١٦,٤ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي، فيتصف بوجود عدد قليل من الصناعات الكبيرة ذات الكثافة الرأسمالية ، حيث يعتبر انتاج الفوسفات والبوتاس من النشاطات الرئيسية في مجال التعدين، بينما تتصدر قائمة الصناعات التحويلية الاسمدة الفوسفاتية والاسمنت وتكرير البترول، الى جانب عدد كبير من الصناعات المتوسطة والخفيفة. وما زال هذا القطاع يعاني من ضعف حلقات الترابط بينه وبين القطاعات الاقتصادية الأخرى، ومن الاعتماد على المواد الأولية والوسيطة المستوردة، اضافة الى ضيق السوق المحلي، مما خفض من نسبة القيمة المضافة.

وبلغت الأهمية النسبية لمساهمة القطاعات السلعية في الفترة ١٩٨١ - ١٩٨٥ نحو ٣٦,٧ في المائة. أما القطاعات الخدمية فما زالت تحتل أهمية خاصة من حيث مساهمتها الذي بلغت نحو ٦٣,٣ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي، واستيعابها نحو ٧٠ في المائة من اجمالي العمالة الاردنية وربع العمالة الوافدة. وقد كان لعوامل عديدة - أهمها الموقع الجغرافي وأثره على تجارة الترانزيت، وارتفاع حجم التحويلات الرسمية الخارجية ومانجم عنه من اتساع الانفاق الحكومي، وخاصة الانفاق العسكري، والاعتماد الكبير على التجارة الخارجية لتلبية حاجات الاستهلاك والاستثمار - دور كبير في ارتفاع مساهمة القطاعات الخدمية.

---

١٢ عدلت بيانات الحسابات القومية من قبل دائرة الاحصاءات العامة لتتناسب مع النظام الجديد للحسابات القومية الصادر عن هيئة الأمم المتحدة عام ١٩٦٨، حيث تغطي البيانات الجديدة بالأسعار الجارية الفترة (١٩٨٣-١٩٨٩) في حين تغطي البيانات بالأسعار الثابتة الفترة (١٩٨٥-١٩٨٩).

ويشكل استمرار عدم التوازن بين مساهمة القطاعات الاقتصادية في تكوين الناتج المحلي الاجمالي الاختلال الرئيسي في الاقتصاد الاردني الذي تبلغ فيه مساهمة قطاعات الخدمات نحو ضعف مساهمة القطاعات السعلية. وما زال الاقتصاد الوطني يعتمد على قاعدة انتاجية ضيقة تفتقر الى الارتباط بالقطاعات الاقتصادية المختلفة، مما يتطلب زيادة المدخلات المحلية من السلع الصناعية والزراعية وتطوير انتاج السلع الرأسمالية بحيث تزداد قدرة مساهمة الانتاج المحلي على مواجهة الطلب الاستثماري من المواد الخام والسلع الانتاجية.

القسم الثاني - استيراد النموذج الاستهلاكي وارتفاع معدلات الاستهلاك

ان أغلب مكونات النموذج الاستهلاكي تعتمد على استيرادها من الخارج، حيث ان الجهاز الانتاجي المحلي، بالرغم من كل الجهود، ما زال قاصرا عن انتاج مكونات النموذج حتى فيما يتعلق بالمواد الغذائية. ويظهر النموذج الاستهلاكي من دراسة التركيب السلعي للمستوردات، حيث احتلت السلع الاستهلاكية المرتبة الاولى من السلع المستوردة بأهمية نسبية بلغت ٣٨,٧ في المائة في عام ١٩٨٦، وقد توزع ذلك بين المستوردات من سلع الاستهلاك الجاري والمواد الغذائية، وبلغت المصنوعات المتنوعة حوالي ٢٦,٧ في المائة من مجموع المستوردات. والواقع أن أنماط الاستهلاك المستوردة من البلدان الصناعية تشمل معظم الفئات الاجتماعية في الاردن، بسبب التقليد والمحاكاة للنمط الاستهلاكي السائد في مجتمعات البلدان النفطية. وقد أسهمت السياسات المتبعة طوال مسيرة التنمية في زيادة الاستهلاك الكلي عن الناتج المحلي الاجمالي. وقد تشكل الاختلال نتيجة ظهور أنماط استهلاكية متطورة في غياب مواز لتراكم الادخارات المحلية والمهارات اللازمة لزيادة الانتاج والانتاجية.

وفئات الدخل المرتفع في الأردن تنفق جزءا كبيرا من دخولها على استيراد مكونات النموذج الاستهلاكي من البلدان الصناعية المتطورة، مما أسهم في جعل الادخار المحلي سالبا، وفي ازدياد العجز في الميزان التجاري، وتزايد الضغوط على ميزان المدفوعات. وقد عمل استمرار زيادة معدلات الاستهلاك الكلي (الخاص والحكومي) واتجاهها الصعودي المستمر على استنزاف الجزء الاكبر من الناتج القومي الاجمالي، كما أسفر عن عجز متزايد ومستمر في الموازنة العامة للدولة التي يتم تمويل العجز فيها وفي الميزان التجاري من مصادر التمويل الخارجية: كالمساعدات، والقروض الخارجية، وتحويلات المغتربين الاردنيين العاملين في الخارج، التي بدأت في التناقص خلال السنوات العشر الماضية . ونتيجة لكثافة الاعتماد على مصادر التمويل الخارجية، زاد حجم الانفاق المحلي عن حجم الناتج المحلي الاجمالي، مما جعل الاقتصاد الاردني أشد حساسية لتقلبات العوامل السياسية والاقتصادية الخارجية.

فقد ارتفعت نسبة الاستهلاك الكلي الى الناتج المحلي الاجمالي من ١١١,٥ في المائة خلال الفترة ١٩٥٢-١٩٦٦ الى ١١٨,٥ في المائة خلال الفترة ١٩٦٧-١٩٧٢، كما ارتفعت الى ١١٩,٨ في المائة خلال الفترة ١٩٧٣-١٩٨٠. وقد سجل حجم الاستهلاك الكلي خلال هذه الفترة ارتفاعا ملحوظا بلغ معدل نموه السنوي ٢٠,٢ في المائة (بالأسعار الجارية). وكان لارتفاع حجم الاستهلاك الخاص الأثر الأكبر في تحقيق هذه الزيادة، حيث بلغ معدل نموه السنوي ٢١,٢ في المائة مقابل نمو في الاستهلاك العام (الحكومي) بلغ ١٧,٢ في المائة في السنة. وجاءت هذه الزيادات نتيجة للزيادة

الملموسة في مصادر التمويل الخارجية، حيث تشير حسابات الدخل القومي الى ارتفاع درجة اعتماد الاقتصاد الاردني على تلك المصادر. لذلك فقد تناقصت نسبة الناتج المحلي الاجمالي (بسعر السوق) الى الناتج القومي الاجمالي من ٩٠,٤ في المائة في سنة ١٩٧٣ الى ٨٢ في المائة في سنة ١٩٨٠.

أما خلال الفترة ١٩٨١-١٩٨٥ فقد بلغ معدل نمو الاستهلاك الحقيقي ٤,٧ في المائة سنويا، كما بلغت نسبة الاستهلاك الكلي الى الناتج المحلي الاجمالي (بسعر السوق وبالأسعار الثابتة) ١١١,٣ في المائة في سنة ١٩٨٥، علما بأنها بلغت أقصى حد لها في سنة ١٩٨٢، حيث بلغت ١١٧,٤ في المائة، ثم ما لبثت أن انخفضت الى ١١٦ في المائة و ١١١,٢ في المائة خلال السنتين ١٩٨٣ و ١٩٨٤ على التوالي. وفي سنة ١٩٨٦، استمر الاتجاه الهبوطي في معدلات نمو الاستهلاك، اذ تراجع بما نسبته ٦,٢ في المائة مقارنة بنمو نسبته ٢,٩ في المائة في سنة ١٩٨٥، ثم عاود الارتفاع في سنة ١٩٨٧ وبلغت نسبة زيادته ٣,٥ في المائة مقارنة بعام ١٩٨٦، حيث انخفض حجم الاستهلاك الكلي بالأسعار الجارية من ٢٢٧٩ مليون دينار في سنة ١٩٨٦ الى ٢٢٦٢ مليون دينار في سنة ١٩٨٧، ثم ارتفع الى ٢٢٧٢ مليون دينار في سنة ١٩٨٨.

لقد واجه الاقتصاد الاردني في جميع مراحل تطوره قصور الناتج المحلي الاجمالي عن اشباع الاستهلاك الكلي مما نتج عنه ادخار محلي سالب. وكان هذا الاختلال الرئيسي يغطى من المصادر الخارجية (المساعدات الرسمية وتحويلات الأردنيين العاملين في الخارج). ومع انحسار تدفق الموارد المالية الخارجية، انخفض التكوين الرأسمالي الثابت من ٥٠٢ مليون دينار في سنة ١٩٨٣ تدريجيا الى ٤١١ مليون دينار في ١٩٨٧، و ٤١٥ مليون دينار سنة ١٩٨٨. ويلاحظ هنا قوة معامل الارتباط بين زيادة الاستهلاك وانخفاض حجم التكوين الرأسمالي الثابت مع انخفاض مصادر التمويل الخارجية[١٣].

القسم الثالث - العجز في الميزان التجاري ووضع ميزان المدفوعات

منذ نشوء المملكة الاردنية الهاشمية والميزان التجاري يعاني من عجز مزمن ومستمر ومتزايد، بحيث أصبح يشكل أحد الاختلالات الهيكلية الرئيسية الملازمة للاقتصاد الاردني في جميع مراحل نموه. فخلال الفترة الاولى (١٩٥٢-١٩٦٦) بلغت نسبة العجز الى الناتج المحلي الاجمالي ٣٢,٢ في المائة. وكان يتم تغطية ذلك العجز من الفائض في حساب الخدمات غير المنظورة ومن التحويلات الجارية والرأسمالية للحكومة. أما فيما يخص ميزان المدفوعات، فقد تميز في تلك الفترة بتحقيق فائض كبير في الحساب الجاري، مما مكن من تغطية العجز الملموس في الميزان التجاري. وتحقق هذا الفائض بالزيادة الكبيرة في صافي ميزان الخدمات، الذي ارتفعت قيمته من ١,٥ مليون دينار سنة ١٩٥٢ الى ٢١,٢ مليون دينار في سنة ١٩٦٦، وبالزيادة في التحويلات المقبوضة من ١١,٨ مليون دينار الى ٣٤ مليون دينار في نهاية تلك الفترة. ولذلك فقد امتازت تلك الفترة بتوفر العملات الصعبة، مما أسهم في ازدياد الاحتياطي من العملات الاجنبية وحسن القدرة على الاستيراد.

---

١٣ وزارة التخطيط، مرجع سبق ذكره: تقييم جهود التنمية في الاردن، ص ٣٧.

وفي الفترة الثانية (١٩٦٧-١٩٧٢) تشير الارقام الى أن الصادرات من السلع والخدمات، وتحويلات الاردنيين العاملين في الخارج، والدخل من الاستثمار، قد أخذت في التناقص خلال السنوات ١٩٦٩-١٩٧١ ثم ارتفعت ارتفاعا حادا في سنة ١٩٧٢. وبالرغم من ذلك، تفاقم العجز في الميزان التجاري، بحيث ارتفع من ٤٣ مليون دينار في أول الفترة الى حوالي ٧٨ مليون دينار في سنة ١٩٧٢. كما ارتفعت نسبة هذا العجز الى الناتج المحلي الاجمالي (بسعر السوق) من ٣٢,٧ في المائة في أول الفترة الى حوالي ٣٧,٦ في المائة في سنة ١٩٧٢. ولما كانت التحويلات والمساعدات قد انخفضت من ٥٤ مليون دينار في أول الفترة الى ٣٦,٦ مليون دينار في سنة ١٩٧١، فان الحساب الجاري قد حقق أعلى عجز له منذ سنة ١٩٥٢ ليصل الى ٢١,٣ مليون دينار، ولكنه ما لبث أن سجل فائضا متواضعا في سنة ١٩٧٢ (حوالي مليون دينار) وذلك بسبب تضاعف حجم المساعدات الخارجية والتحويلات الرسمية للحكومة من الخارج.

وفي الفترة الثالثة (١٩٧٣-١٩٨٠) زاد العجز في الميزان التجاري من ٨٣,٧ مليون دينار في أول الفترة الى ٥٤٣,٣ مليون دينار في سنة ١٩٨٠، وبذلك يكون العجز في الميزان التجاري قد تضاعف ست مرات ونصف وزادت نسبته الى الناتج المحلي الاجمالي (بسعر السوق) من ٣٨,٣ في المائة الى ٥٥,٥ في المائة خلال نفس الفترة. وبالرغم من تفاقم حدة العجز في الميزان التجاري، فان زيادة تحويلات الاردنيين العاملين في الخارج التي ارتفعت من ١٤,٧ مليون دينار في أول الفترة الى ٢٣٦,٧ مليون دينار في سنة ١٩٨٠، وكذلك زيادة التحويلات الرسمية والمساعدات المالية قد أدت الى تغطية العجز في الميزان التجاري. وأظهر الحساب الجاري فائضا في أول الفترة ما لبث أن تحول الى عجز خلال السنوات ١٩٧٧-١٩٧٩. أما في سنة ١٩٨٠ فقد حقق الحساب الجاري فائضا مقداره ١١١,٦ مليون دينار. ونظرا لزيادة الموارد الخارجية، ازداد أيضا حجم الاستيراد، كما ظهر منذ أواسط هذه الفترة متغير جديد في مستوردات الخدمات المرتبطة بعوامل الانتاج، وهو تحويلات العمال العرب والأجانب العاملين في الأردن، والتي ارتفعت من ١٥ مليون دينار في سنة ١٩٧٧ الى ٤٦ مليون دينار في سنة ١٩٨٠.

وفي الفترة الرابعة (١٩٨١-١٩٨٥) استمر العجز في الميزان التجاري، الا أن نسبته الى الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق انخفضت الى ٤٠ في المائة. ويعود السبب في ذلك الى انخفاض معدلات نمو المستوردات من السلع والخدمات.

أما ميزان الحساب الجاري الذي سجل فائضا مقداره ١١١,٦ مليون دينار في سنة ١٩٨٠ فقد تحول الى عجز مقداره ١٧,٩مليون دينار سنة ١٩٨٥ (بالاسعار الثابتة لعام ١٩٨٠). ويعود الانخفاض في ميزان الحساب الجاري الى تناقص العجز في ميزان السلع والخدمات، والى ارتفاع صافي الدخل من الاستثمار وتحويلات العاملين . وخلال الفترة ١٩٨٦-١٩٨٨ بلغ العجز في الميزان التجاري ٥٩١,٨ مليون دينار في أول الفترة ثم ارتفع الى ٥٩٦,٩ مليون دينار سنة ١٩٨٧، و ٦٣٨,٥ مليون دينار في سنة ١٩٨٨. ويعود ذلك الى زيادة المستوردات بنسبة ١١,٨ في المائة، والصادرات الاجمالية بنحو ٢٠,٨ في المائة. ونتيجة لهذا الارتفاع الكبير، بلغت نسبة تغطية الصادرات للمستوردات ٣٧,٤ في المائة في سنة ١٩٨٨ مقابل ٣٤,٦ في المائةسنة ١٩٨٧. الا أن العجز في الميزان التجاري لم يتغير الا طفيفا.

أما ميزان المدفوعات فقد شكل العجز فيه أحد الاختلالات الرئيسة في الاقتصاد الاردني. ويعود السبب في ذلك الى مجموعة من العوامل المترابطة، منها: العجز المتزايد في الميزان التجاري، وانخفاض الفائض في ميزان الخدمات، مما جعل الاقتصاد الاردني يعتمد بصورة كبيرة على المساعدات والتحويلات الخارجية.

فمنذ نشوء المملكة والعجز في الميزان التجاري سمة أساسية من سمات الاقتصاد الوطني ، ويعود ذلك الى عدم مواكبة الصادرات السلعية للزيادة في المستوردات السلعية. وكما سبق ذكره، فقد كان العجز يغطى عن طريق المساعدات الرسمية وتحويلات الاردنيين العاملين في الخارج، والقروض الخارجية. وقد أظهر ميزان المدفوعات الاردني تطورا هيكليا واضحا في مختلف بنوده الرئيسة أدى الى تحقيق وفر في الميزان الاساسي (والمقاس برصيد الحساب الجاري وصافي حركة رأس المال غير النقدي) حتى نهاية سنة ١٩٨٦، بلغت قيمته ٣٥ مليون دينار مقارنة بـ ٣٧ مليون دينار في سنة ١٩٨٥. وقد جاء هذا الفرق نتيجة هبوط وفر ميزان الخدمات وتدني حصيلة التحويلات بدون مقابل. وفي سنة ١٩٨٧، بلغ العجز في ميزان الحساب الجاري حوالي ٤٢,٤ مليون دينار بسبب انخفاض مستوى المساعدات الخارجية، ولكن في سنة ١٩٨٨، شهد ميزان المدفوعات تطورات عديدة في مختلف بنوده أدت الى حدوث عجز في الميزان الاساسي بلغت قيمته ١٢٩ مليون دينار. وقد نجم ذلك عن تحول رأس المال غير النقدي من وفر بلغ ٧٥,٩ مليون دينار الى عجز مقداره ٢٣,٥ مليون دينار لسنة ١٩٨٨، بالاضافة الى تسجيل عجز في الحساب الجاري قيمته ١٠٥,٥ مليون دينار. أما فيما يتعلق بالقطاع النقدي فقد سجل عجزا بلغت قيمته ٤٨,٢ مليون دينار بالمقارنة بعجز بلغ ٣٦,٥ مليون دينار في سنة ١٩٨٧.

وقد أدى هبوط حجم المساعدات العربية بالمقارنة بالاحتياجات التمويلية لغايات التنمية والدفاع، وانخفاض حجم تحويلات الاردنيين العاملين في الخارج عن مستوياتها السابقة، الى استنزاف الجزء الأكبر من أرصدة العملات الاجنبية الموجودة لدى البنك المركزي. واعتاد الأردن لفترة طويلة من الزمن الاعتماد على الموارد الخارجية لتغطية العجز في الموازنة العامة والميزان التجاري، وفي بناء احتياطات المملكة من العملات الاجنبية، مما أدى الى تعزيز الثقة بقوة الدينار الاردني. الا أن تدفق أغلب الموارد الخارجية مرتبط بالظروف السياسية والاقتصادية السائدة في المنطقة. ومع انحسار تدفق الموارد الخارجية، اتجهت الحكومة الاردنية الى الاقتراض خارجيا ثم محليا على أمل أن يكون الانكماش الاقتصادي الذي ساد المنطقة بعد عام ١٩٨٢ مؤقتا، وأن الظروف السياسية سوف تميل الى الاعتدال والتخفيف من ضغوطها على الأردن. الا ان فترة الركود الاقتصادي استمرت، كما أن وقف الحرب العراقية الايرانية في عام ١٩٨٨ لم يؤد الى استئناف المساعدات العربية المقررة للأردن، وبذلك تهيأت الظروف لبداية الأزمة[١٤].

القسم الرابع - العجز في الموازنة العامة

لقد لازم العجز في الموازنة العامة المملكة الاردنية منذ نشوئها، حيث كان يغطى من المساعدات البريطانية المقررة بموجب معاهدة التحالف. وازداد هذا العجز بعد نكبة فلسطين ووحدة

---

١٤ البنك المركزي الاردني، التقرير السنوي الرابع والعشرون، عمان، ١٩٨٧.

الضفتين، حيث تضاعف عدد السكان الى ثلاثة أمثال، بينما لم تزد الموارد الا بنسبة الثلث، اضافة الى التكاليف الباهظة في مجال الدفاع، مما قوى دور المصادر الخارجية في سد العجز المتزايد في الموازنة العامة، الذي بلغت نسبته الى الايرادات العامة لغاية سنة ١٩٤٨ حوالي ٤٥ في المائة، بينما تراوحت الايرادات المحلية بين ٤٣ في المائة - ٦٧ في المائة . ففي الفترة الاولى من التنمية (١٩٥٢-١٩٦٦) شكلت الايرادات الخارجية (معظمها مساعدات) ٥٨,٦ في المائة من مجموع الايرادات في سنة ١٩٥٢، الا أنها انخفضت الى ٣٦,١ في المائة في آخر الفترة. وبعد حرب حزيران ١٩٦٧، ونتيجة للهجرات القسرية الى الاردن، زاد الاعتماد على الايرادات الخارجية التي بلغت ٥٨ في المائة من مجمل الايرادات العامة خلال الفترة الثانية (١٩٦٧-١٩٧٢). وقد امتازت تلك الفترة بأن النفقات المتكررة استحوذت على ما نسبته ٧١ في المائة من جملة النفقات العامة. وأدى ذلك الى وجود عجز في الموازنة بلغ مجموعه التراكمي للفترة المذكورة حوالي ٤٢ مليون دينار.

أما الفترة الثالثة (١٩٧٣- ١٩٨٠) فقد اتسمت بزيادة الايرادات المحلية التي كان يمكن أن تضيق الفجوة بين تلك الايرادات والنفقات المتكررة، الا أن ارتفاع حجم دعم الموازنة في ضوء قرارات مؤتمر القمة الذي عقد في بغداد سنة ١٩٧٩، وزيادة رفد الايرادات الخارجية، قد أديا الى زيادة النفقات المتكررة، مما أضعف من نصيب الموارد المحلية في تغطية النفقات المتكررة. وقد زادت الايرادات الكلية للحكومة المركزية (عدا الاقتراض الداخلي) من ١٠٦ ملايين دينار سنة ١٩٧٣ الى ٥٠٧ ملايين دينار في سنة ١٩٨٠، أي بمعدل سنوي بلغ ٢٥ في المائة. وبلغ نصيب الايرادات المحلية ٤٥,٤ في المائة من مجموع الايرادات، حيث ارتفعت من ٥٠,٢ مليون دينار في أول الفترة الى حوالي ٢٢٦ مليون دينار في سنة ١٩٨٠، وشكلت النفقات المتكررة حوالي ٦٢ في المائة من مجمل النفقات التي ارتفعت من ١١٩ مليون دينار في أول الفترة الى حوالي ٥٦٣ مليون دينار في سنة ١٩٨٠.

وشهدت الفترة الرابعة (١٩٨١-١٩٨٥) ارتفاع حجم الايرادات المحلية من حوالي ٣٠٩ ملايين دينار في أول الفترة الى ٤١٦,٧ مليون دينار في سنة ١٩٨٥. أما المساعدات الخارجية فقد انخفضت من ٢٠٦ ملايين دينار الى ١٠٦ ملايين دينار في سنة ١٩٨٤، الا أنها ارتفعت في سنة ١٩٨٥ لتصل الى ١٨٧ مليون دينار، وبذلك بلغت نسبة الايرادات الخارجية الى مجموع الايرادات العامة في الموازنة ٤١,٦ في المائة خلال تلك الفترة. كما بلغت نسبة تغطية النفقات الجارية من الايرادات المحلية حوالي ٧٩,٦ في المائة في سنة ١٩٨٥ وارتفعت الى ٨٩,٣ في المائة في سنة ١٩٨٦.

أما نسبة النفقات الكلية الى الناتج المحلي الاجمالي فقد انخفضت من ٦٨,٦ في المائةخلال الفترة الثالثة (١٩٧٣- ١٩٨٠) الى حوالي ٤٤,١ في المائة خلال الفترة الرابعة (١٩٨١-١٩٨٥)، الا أنها عادت وارتفعت الى ٥٢,٣ في المائة في سنة ١٩٨٦ والى نحو ٥٤ في المائة في سنة ١٩٨٨. أما الايرادات الحكومية فقد ارتفعت كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي من ٢٨ في المائة في سنة ١٩٨٤ الى ٣٢ في المائة في سنة ١٩٨٨. وبذلك ازداد عجز الموازنة الكلي من ١٦ في المائة الى ٢٤ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي. وتمت تغطية هذا العجز عن طريق الاقتراض الخارجي بنسبة ٧٥ في المائة خلال عامي ١٩٨٥ و ١٩٨٦. وابتداء من سنة ١٩٨٧، أصبح عجز الموازنـــــة

يغطى بشكل رئيسي عن طريق الاقتراض الداخلي من الجهاز المصرفي، والذي بلغ ١٦ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي في سنة ١٩٨٨ مقارنة بـ ٢ في المائة فقط خلال الفترة ١٩٨٣-١٩٨٦ [١٥].

وبسبب انحسار المساعدات العربية وانخفاض حجم تحويلات الأردنيين العاملين في الخارج، أصبح تمويل العجز في الموازنة يتم، وبشكل غير منضبط، عن طريق الاقتراض الداخلي من الجهاز المصرفي، مما أدى الى التوسع في نمو السيولة المحلية لتلبية الزيادة في الانفاق الاستهلاكي . ومع أن زيادة النفقات الجارية هي زيادة في الاستهلاك، وبالتالي في الطلب الكلي الذي يفترض أن يؤدي الى نمو الناتج القومي الاجمالي، فان ذلك لم يتحقق في الاقتصاد الأردني ، لأن معظم الزيادة في الطلب ينتج عنها توسع في الاستيراد، وبالتالي تفاقم العجز في الميزان التجاري وميزان المدفوعات.

لقد ارتفع العجز في الموازنة (اذا حذفت القروض الخارجية كمصدر من مصادر الايرادات العامة) من حوالي ١٠٨ ملايين دينار أردني خلال الفترة ١٩٧٠-١٩٧٥ الى ٥٢٩ مليون دينار خلال الفترة ١٩٧٦- ١٩٨٠، ثم الى ١١٢٣ مليون دينار خلال الفترة ١٩٨١-١٩٨٦، وبذلك تكون نسبة العجز الى الناتج القومي الاجمالي قد ارتفعت من ٧,٢ في المائة في الفترة الاولى الى ١٢,٨ في المائة في الفترة الثانية، ثم عادت وانخفضت الى ١٠,٦ في المائة في الفترة الثالثة، حيث زاد العجز في الموازنة (باستثناء المساعدات الخارجية) من ٢٦٣,٥ مليون دينار في سنة ١٩٨٣ الى ٣٥١,٦ مليون دينار في سنة ١٩٨٥، والى ٤٢٥,٧ مليون دينار في سنة ١٩٨٧، ثم انخفض الى حوالي ٤٠٣ ملايين دينار في سنة ١٩٨٩. وبذلك بلغ العجز في الموازنة، كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي خلال السنوات ١٩٨٣-١٩٨٩ ، حوالي ١٨,٥ في المائة، ١٥,٥ في المائة ، ٢١,٩ في المائة ، ١٤,٦ في المائة ، ٢٥,٢ في المائة ، ٢٣,٧ في المائة ، ٢٠ في المائة على التوالي.

وقد لعب العجز في الموازنة العامة دورا هاما في خلق فجوة تضخمية نقدية في الاقتصاد الاردني من خلال تأثير تزايد النفقات على عرض النقد، حيث لجأت الحكومة الى تمويل العجز عن طريق الاقتراض من الجهاز المصرفي. وبذلك فاق معدل النمو في عرض النقد معدل النمو في الناتج المحلي الاجمالي، مما تسبب في ارتفاع الأسعار [١٦].

ان الوضع الاقتصادي والسياسي في الأردن المتمثل في قصور مدخراته وشحة موارده وانخفاض نسبة الايرادات الى النفقات الجارية والعجز المزمن في الموازنة العامة وفي الميزان التجاري وميزان المدفوعات، وانحسار الايرادات الخارجية وخاصة العربية منها، إنما أدت كلها الى تفاقم المديونية الخارجية وزيادة أعبائها، بحيث فرض الأردن على نفسه، وبالاتفاق مع صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي مرحلة تكيف جديدة لتصحيح تلك الاختلالات لانعاش اقتصاده.

---

[١٥] وديع شرايحة، مرجع سبق ذكره، ص ص ١٧، ٢٣ .

[١٦] المرجع السابق.

القسم الخامس - المديونية

يرتبط تاريخ الاستدانة في الأردن مع نشوء المملكة، حيث كانت بريطانيا في ذلك الوقت مصدر الإقراض الوحيد الذي كان يزود الأردن بقروض سنوية. وقد امتد نطاق الاقتراض الخارجي خلال مراحل التنمية في الستينات والسبعينات بحيث شمل الدول العربية والدول الاجنبية والمؤسسات الدولية. ففي أواخر السبعينات وبداية الثمانينات، تمكن الأردن من الاقتراض من الأسواق المالية الدولية. ففي الفترة ١٩٥٣-١٩٧٣، كانت معدلات نمو الاقتراض الخارجي متواضعة، وذلك بسبب الظروف الاقتصادية والسياسة غير المواتية التي عاشها الأردن وما نتج عنها من ضعف طاقة الاقتصاد الاردني على استيعاب حجم متزايد من الموارد المالية الاجنبية. الا أن ذلك قد تغير خلال الفترة ١٩٧٤-١٩٨٠، حيث بلغ مجموع الديون الخارجية حوالي ٣٨٢,٧ مليون دينار في سنة ١٩٨٠ بزيادة بلغت ٥,٦ مرة عما كان عليه في سنة ١٩٧٣. وقد تركزت مصادر الاقتراض الخارجي في كل من مجموعة البلدان العربية النفطية وصناديق التمويل العربية. وقد رافق هذا التطور في حجم الديون الخارجية تغير في شروط الإقراض، التي أصبحت أكثر صعوبة، حيث ارتفع سعر الفائدة على القروض الحكومية من ٢,١ في المائة سنة ١٩٧٣ الى حوالي ٦,٨ في المائة سنة ١٩٨٠، كما انخفضت فترة التسديد من ٢٧,٨ سنة الى ١٥,١ سنة، وكذلك فترة السماح من ٦,٥ سنة الى حوالي ٤ سنوات.

وخلال النصف الأول من الثمانينات، ارتفع رصيد الدين الخارجي غير المسدد من ٦٢٤,٥ مليون دينار في ١٩٨٢ الى ١٢٦١,٦ مليون دينار في ١٩٨٧. كما بلغ مجموع الديون في سنة ١٩٨٨، قبل تخفيض قيمة الدينار مقابل العملات الاجنبية، نحو ١٧٢٦,٦ مليون دينار. وقد عكست الأرقام الفعلية لمديونية الأردن الخارجية تأثرها الواضح بالانخفاض الحاد الذي طرأ على سعر صرف الدينار الأردني، فقد بلغ الرصيد غير المسدد لتلك القروض (والمحتسب باستبعاد التسديدات من اجمالي قيمة القروض التي تم التعاقد عليها) ما مقداره ٣٦٨٦,٣ مليون دينار في نهاية سنة ١٩٨٨، محققا بذلك زيادة مقدارها ٣٠,٨ في المائة. الا أن هذا الرصيد، مقيما بالدولار، لم يتجاوز نسبة ٣,٧ في المائة. وبذلك تكون نسبة الرصيد القائم من الديون الخارجية الى الناتج المحلي الاجمالي قد ارتفعت من ١٦٨ في المائة في سنة ١٩٨٨ الى حوالي ١٨٨,٧ في المائة في سنة ١٩٨٩[١٧].

وقد زاد من الحاجة الى الاقتراض الخارجي التناقص الحاد الذي شهده حجم المساعدات المالية المقدم للأردن، وتزايد أعباء خدمة الديون الخارجية القائمة بسبب الركود الاقتصادي الذي مر به الأردن ودول المنطقة. ونتيجة لذلك، بلغ رصيد القروض الخارجية القائم في نهاية سنة ١٩٨٨ حوالي ٧,٢ بليون دولار. واذا ما أضيف الى ذلك القروض الخارجية المتعاقد عليها وغير المسحوبة، تكون قيمة المديونية الخارجية قد بلغت نحو ٨,٤ بليون دولار، (بلغت خدمتها خلال سنة ١٩٨٩ (١,٢) بليون دولار).

---

[١٧] وزارة المالية، التقرير السنوي، والبنك المركزي الأردني، الضغوط الاقتصادية على الأردن (غير منشور)، ١٩٨٩ .

وقدر حجم خدمة الديون خلال السنوات ١٩٩٠-١٩٩٣ ما بين ١,٣ بليون دولار سنة ١٩٩٠ ونحو بليون دولار سنة ١٩٩٣. وجعل ذلك الأردن غير قادر على خدمة الديون الخارجية. أما الدين العام الداخلي فقد بدأ في الارتفاع خلال الفترة ١٩٨١-١٩٨٥، حيث بلغ الاقتراض الفعلي على شكل سندات حكومية خلال هذه الفترة ما قيمته ٦٣ مليون دينار، وعلى شكل أذونات خزانة واقتراض من الجهاز المصرفي ما قيمته ٧٥,٥ مليون دينار، وأصبح حجم الاقتراض الداخلي لتلك الفترة ١٣٨,٥ مليون دينار. وبذلك يكون الدين العام الداخلي قد ارتفع بمعدل ١٣ في المائة من حوالي ٢٢٣ مليون دينار في سنة ١٩٨١ الى ٣٧٠ مليون دينار في سنة ١٩٨٥، وزادت نسبته الى الناتج المحلي الاجمالي الى ٢٣ في المائةفي سنة ١٩٨٥. وقد استمر الاقتراض الداخلي في الارتفاع خلال السنوات ١٩٨٦ ١٩٨٩، حيث ارتفع من ٤١٥ مليون دينارفي سنة ١٩٨٦ الى ٩٩٥ مليون دينار في ١٩٨٩. وبذلك تكون نسبة الدين العام الداخلي الى الناتج المحلي الاجمالي قد ارتفعت من ٢٠,٥ في المائة في سنة ١٩٨٦ الى ٣٨,٩ في المائة في سنة ١٩٨٩.

وفي ظل الحجم المتراكم من الديون الخارجية، لجأ الأردن الى اجراء مفاوضات رسمية مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لدعم جهوده التصحيحية، ومساعدته في اعادة جدولة ديونه الخارجية. وقد أقرت ادارة صندوق النقد الدولي في الرابع عشر من تموز/يوليو ١٩٨٩ برنامج التصحيح الاقتصادي الذي سبق الاتفاق عليه مع خبراء البنك الدولي والصندوق، مما مكن الأردن من عقد جلسة بتاريخ ١٩ تموز/يوليو ١٩٨٩ مع نادي باريس لاعادة جدولة الديون الخارجية للدول الصناعية المقرضة والتي تقع تحت مظلة نادي باريس. أما الديون التجارية التي تم اقتراضها من البنوك والشركات المالية الدولية فقد أجريت اتصالات بشأنها وأعيدت جدولتها في بداية شهر تموز/يوليو من نفس السنة.

وقد أتاحت إعادة جدولة القروض للأقتصاد الأردني الفرصة لمعالجة وتصحيح الاختلالات في هياكله الاقتصادية.

القسم السادس - اختلالات السياسة النقدية

منذ إنشاء البنك المركزي في سنة ١٩٦٤ وتوليه مسؤوليات مجلس النقد الأردني، انتهج البنك سياسة توسعية، فقد زاد عرض النقد بمفهومه الضيق (النقد لدى الجمهور + الودائع تحت الطلب) من ١١٥ مليون دينار في سنة ١٩٧٢ الى حوالي ٥٩٥ مليون دينار سنة ١٩٨٠ والى ١٣٢٦,٥ مليون دينار في سنة ١٩٨٩. أما عرض النقد بمفهومه الواسع (النقود + شبه النقود) فقد ارتفع من ١٤٦,٥ مليون دينار الى ١٦٦٣,٧ خلال الفترة نفسها. ويعود نمو عرض النقود في الفترة ١٩٧٢ ١٩٨٠ الى زيادة الموجودات الاجنبية بفضل المساعدات العربية ، وتحويلات المغتربين، والى زيادة الانفاق الحكومي، واكتناز الدينار الأردني في الضفة الغربية المحتلة، بالاضافة الى توسع الائتمان المحلي. كما رافق ذلك كله زيادة في المستوى العام للأسعار، حيث بلغ المعدل السنوي للتضخم خلال الفترة ١٩٧٢-١٩٨٠ حوالي ١٢,٦ في المائة. ويعود السبب في ذلك الى عوامل خارجية تتعلق

بارتفاع أثمان المستوردات، بحيث أصبح الأردن مستوردا للتضخم، والى عوامل داخلية ناتجة أساسا عن تزايد الطلب الناجم عن التوسع في الانفاق[١٨].

ومع بداية الثمانينات، انخفضت الموارد الخارجية ومنها المساعدات العربية وتحويلات المغتربين، ولجأت الحكومة الى الاقتراض الداخلي. وبذلك، أصبحت السياسة النقدية سياسة توسعية، عززت سيولة البنوك المرخصة. كما قام البنك المركزي بتخفيف العديد من الاجراءات الرقابية، ووضع سقوفا لاسعار الفائدة الدائنة والمدينة لتخفيض حدة المنافسة، وقام بتخفيض نسبة الاحتياطي النقدي، وتخفيض سعر اعادة الخصم، ورفع نسبة الائتمان الى الودائع لزيادة نمو السيولة النقدية. ولم تسهم السياسة النقدية المتبعة حتى نهاية الثمانينات في التقليل من الاختلالات. فسرعة زيادة معدلات نمو السيولة النقدية في ظل غياب الموارد تعود بصفة رئيسية الى تزايد الائتمان الممنوح من الجهاز المصرفي للحكومة لتعويض التناقص في الموارد الخارجية، وتجاوبا مع التوسع في الانفاق العام الرامي الى التنشيط الاقتصادي. وبالرغم من ذلك، فقد أخفقت الرياسة المالية والنقدية التوسعية في تنشيط الوضع الاقتصادي وتحقيق معدلات نمو حقيقة. وكانت المحصلة النهائية لهاتين السياستين التوسعتين إستخدام احتياطات الاردن الاجنبية بصورة ادت الى نضوبها لدى البنك المركزي، والى زيادة الضغوط على الدينار الاردني. ومع ذلك، استمر البنك المركزي حتى منتصف عام ١٩٨٨ في زيادة مرونة سياسته في تحديد سعر صرف الدينار الاردني التي لجأ اليها في السنوات السابقة. إلا أنه في ظل ازدياد الضغوط على سوق الصرف في النصف الثاني من سنة ١٩٨٨ واتساع الهامش بين سعر صرف سوق الصرافة والسعر المعلن من البنك المركزي، تم في منتصف شهر تشرين الاول/اكتوبر ١٩٨٨ تعويم سعر صرف الدينار الأردني مقابل العملات الاجنبية، وذلك بهدف تضييق الفجوة بين موارد البلاد ومدفوعاتها من العملات الاجنبية.

وقد أدى التعويم الى زعزعة الاستقرار النقدي والى زيادة الطلب على العملات الاجنبية بشكل حاد. وساعد على ذلك الحملات الدعائية المعادية والاشاعات، مما تسبب في تدهور قيمة الدينار الاردني، وكان ذلك نتيجة للسياسات المتبعة في المجالين النقدي والمالي التي يمكن اعتبارها من العوامل المسؤولة عن الأزمة الاقتصادية في الأردن خلال الفترة ١٩٨٨-١٩٨٩، حين تم التوقف عن تسوية مستحقات الديون الخارجية، وغدا التراجع هو الاتجاه السائد لفعالية النشاطات الاقتصادية، مما اقتضى تبنى الاردن برنامج التصحيح الاقتصادي للفترة ١٩٨٩-١٩٩٣ بهدف استعادة التوازن المالي الداخلي والخارجي، وتصحيح الاختلالات الهيكلية التي تراكمت عبر سنوات الثمانينات[١٩].

القسم السابع - البطالة

شهد سوق العمل الأردني نسبا متفاوتة في مستوى البطالة. فقد أظهر تعداد السكان في سنة ١٩٦١ أن نسبة البطالة بلغت ٩ في المائة وارتفعت الى ١٧ في المائة بعد حرب حزيران ١٩٦٧، ثم

---

[١٨] وزارة التخطيط، مرجع سبق ذكره، تقييم جهود التنمية في الأردن.

[١٩] البنك المركزي الأردني: تقرير "الضغوط الاقتصادية على الأردن"، عمان ، ١٩٨٩، (غير منشور).

أخذت في الانخفاض التدريجي خلال السبعينات حتى بلغت ٢ في المائة في سنة ١٩٧٦. الا أن تأثر الأردن بالتراجع الاقتصادي الذي سيطر على المنطقة العربية بسبب انحسار عائدات النفط منذ أوائل الثمانينات، وانخفاض طلب بلدان النفط العربية على القوى العاملة الأردنية، الذي رافقه تباطؤ معدلات الاستثمار في الاردن وتراجع ملحوظ في فرص العمل المتاحة، انما أثرا سلبيا على سوق العمل الاردني، حيث برزت الظواهر التالية:

(أ) تباطؤ نمو الطلب الداخلي على القوة العاملة، وتفاقم الاختلالات في سوق العمل الأردني، مما أدى الى ظهور بطالة هيكلية، حيث ظهر فائض في عدد من التخصصات ذات المستويات الجامعية، وعجز في تخصصات أخرى يحتاج الى أغلبها قطاع الخدمات[٢٠]؛

(ب) انخفاض صافي معدلات هجرة القوة العاملة الأردنية الى الخارج، مع تزايد الهجرة العائدة من الدول النفطية في المنطقة خلال السنوات العشر الماضية؛

(ج) استمرار تدفق العمال غير الأردنيين الى سوق العمل الاردني، حيث زادت نسبة العمالة الوافدة من ٩,٢ في المائة في سنة ١٩٨٠ الى ٢٥ في المائة في سنة ١٩٨٨. وقد قدرت الاحصاءات الرسمية أن البطالة ارتفعت من ٨ في المائة في سنة ١٩٨٢ الى ١٤,٨ في المائة في سنة ١٩٨٧، ثم الى ١٨ في المائة في سنة ١٩٨٩، ثم شهدت ارتفاعا حادا بعد حرب الخليج، حيث قدرت بأكثر من ٢٥ في المائة في شهر آذار/مارس ١٩٩١.

وتختلف الآثار الاجتماعية للبطالة باختلاف متوسط الأعمار المتعطلة وطول فترة التعطل والمستوى الاقتصادي والتعليمي لهم، الا أن هنالك آثار اجتماعية عامة تتعلق بزيادة معدلات الجريمة وانخفاض المستوى الصحي والتعليمي لابناء المتعطلين، أضف الى ذلك زيادة معدلات الهجرة من الريف الى الحضر وخاصة الى المدن الكبرى حيث يزداد التمدين العشوائي وتكاليفه الباهظة[٢١].

---

[٢٠] نبيل خوري، وديع شرايحة: السكان وتنمية الموارد البشرية وأستخدامها في الأردن، منظمة العمل الدولية، ١٩٨٩، ص ٧٣، ٧٥.

[٢١] وزارة العمل، تقرير عن البطالة وخصائصها، عمان ١٩٩١، (غير منشور).

الفصل الثاني

اعادة هيكلة الاقتصاد الأردني

بيّن التحليل السابق كيف أن الاقتصاد الأردني دخل مرحلة الركود الاقتصادي في أوائل الثمانينات وشهد الأزمة الاقتصادية في منتصفها، تلك الأزمة التي تمثلت في انخفاض معدلات نمو الناتج المحلي الاجمالي، وارتفاع معدلات البطالة، وتفاقم العجز في كل من الموازنة العامة والميزان التجاري وميزان المدفوعات مع استمرار الاختلال الاساسي في الاقتصاد الاردني والمتمثل في تجاوز قيمة الانفاق الاستهلاكي الناتج المحلي الاجمالي.

وبالرغم من تبني الحكومة في منتصف ١٩٨٨ مجموعة من الاجراءات للتقليل من الآثار السلبية للاختلالات الهيكلية في الاقتصاد الوطني، والتي كان أبرزها تعويم سعر صرف الدينار الأردني، وتجميد الانفاق الحكومي، وتقييد السياسات النقدية، وفرض ضرائب جديدة، ورفع معدلات الضرائب القائمة. اضافة الى ذلك، ألغت الحكومة سياسة الحماية الاغلاقية وأحلت محلها سياسة التعرفة الجمركية، ومنعت استيراد عدد من السلع الكمالية. إلا أن هذه الاجراءات كانت محدودة الفعالية (بالرغم من آثارها السلبية في المدى القصير على البطالة ومستوى المعيشة وارتفاع مستويات خطوط الفقر). لذلك كان لا بد من انتهاج سياسة تصحيحية شاملة تستهدف الحد من الاختلالات القائمة للتغلب على الصعوبات التي تواجه الاقتصاد الاردني، حيث قامت الحكومة الاردنية في شهر نيسان/ابريل ١٩٨٩ بتبني برنامج تصحيح اقتصادي متكامل ومتوسط الآجل للفترة ١٩٨٩ ١٩٩٣ نال موافقة وتأييد صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

ويهدف البرنامج الى اعادة هيكلة الاقتصاد الاردني بما يساعد على تحقيق الاعتماد المتزايد على الذات وتوجيه الجهد الاقتصادي نحو زيادة الادخار والاستثمار والتصدير، وترشيد الاستهلاك والاستيراد . اذ أن اتباع السياسات التي أقرها البرنامج يتيح للحكومة الاردنية التوجه الى المجتمع الدولي لمساندة الاقتصاد الاردني في التغلب على الصعوبات التي تواجهه في المدى القصير على الاقل. ويركز البرنامج في تحقيق أهدافه على زيادة وتنشيط دور القطاع الخاص في الاقتصاد الاردني، من جهة، وتحسين كفاءة الانفاق الاستثماري للقطاع العام من جهة أخرى. هذا بالاضافة الى جملة من التعديلات الهيكلية المتعلقة بدعم الصادرات وتوسيع قاعدة الاستثمار بهدف زيادة فرص النمو الاقتصادي الحقيقي. كذلك اتخاذ جملة من التعديلات الهيكلية المتعلقة بالنظام الضريبي بهدف زيادة مرونته وتطوير وتوسيع قاعدته وشموليته.

وتستهدف برامج التصحيح أو الاصلاح الهيكلي إعادة ترتيب الاوضاع الاقتصادية في البلد المعني وتصحيح هياكله وعلاقاته الاقتصادية بما يكفل النمو الاقتصادي المطرد، وذلك بزيادة كفاءة تخصيص الموارد بإستخدام معايير للتقييم مثل اسهام المشروع المحتمل في عائدات التصدير او قدرته على انتاج بدائل للمستوردات بمدخلات محلية أو قدرته على المساهمة في التقليل من الاختلالات الداخلية والخارجية، وذلك في اطار سياسات التكيف الرامية في المدى البعيد الى زيادة الطاقات الانتاجية.

والأهمية التي تكتسبها عملية التكيف الاقتصادي تكمن أساسا في اختيار السياسات الاقتصادية التي تتصف بالمرونة لتحقيق التصحيح بصفة منظمة ومتناسقة. وذلك ما ترمي اليه سياسات التكيف مع النمو الاقتصادي الذي أعلنها صندوق النقد الدولي في شهر آذار/مارس ١٩٨٦ لتحقيق التوازن الاقتصادي العام عن طريق:

١- مجموعة الاجراءات الرامية الى تشجيع النمو بتركيز الاستثمار على المشاريع الانتاجية وزيادة المدخرات المحلية وتعبئة الموارد الخارجية، وبشكل خاص من خلال التدفقات التي لا تخلق ديونا، وبتحسين حوافز الانتاج الكفء عن طريق وضع أسعار مناسبة والغاء العوائق الهيكلية الاخرى، وذلك بتشجيع الانتاج للتصدير والنهوض بالقطاع الخاص وترشيد استغلال الموارد.

٢- تخفيض الطلب الكلي من خلال تخفيض قيمة العملة وتخفيض العجز في الموازنة العامة للدولة عن طريق زيادة الايرادات وتقليص النفقات، والحد من زيادة عرض النقد وتقييد الائتمان الحكومي وزيادة حجم الاحتياطيات النقدية الاجنبية وتطبيق سياسة مرنه وواقعية لسعر الصرف وأسعار فائدة حقيقية تشجع الادخار وتساعد على زيادة الاستثمار.

٣- تفعيل السياسات النقدية المستندة الى عملية تخفيض العملة بحيث تؤدي الى زيادة الصادرات السلعية وتخفيض الاستيراد لتحسين الميزان التجاري. كما أن خفض سعر العملة الذي ينجم عنه ارتفاع الاسعار يسهم في تخفيض القدرة الشرائية للسكان والطلب الكلي. إلا أن فئات الدخل المحدودة قد تعاني من زيادة أسعار السلع الضرورية المستوردة - بعد رفع الدعم عنها - وارتفاع الاسعار المحلية المرتبطة باستيراد المدخلات الاجنبية. لذلك لا بد من وضع سياسة تحدد العلاقة بين تطور الاسعار والاجور لتخفيف الآثار السلبية الناتجة عن تغير الأسعار.

٤- إزالة العوائق التي تحد من مبادرات القطاع الخاص المحلي وتشجيع الاستثمار الاجنبي واطلاق مجالات العمل الاقتصادي أمامها، وتقليص دور القطاع العام عن طريق اتباع سياسة ائتمانية ملائمة باعتبار القطاع الخاص أكفأ من القطاع العام في استخدام الموارد كما أثبتت التجارب. فالقطاع العام يعاني من تدني الكفاءة الانتاجية وكفاءة تخصيص الموارد، وتعاني مؤسساته من عيوب في هياكلها الاستثمارية، كما تفتقر الى المرونة اللازمة للاستجابة للمستجدات الاقتصادية والتغيرات التقنية. كما أن التحول الى القطاع الخاص سيؤدي الى تحسين مستوى الكفاءة الاقتصادية للوحدات المحولة الى القطاع الخاص، وانهاء سياسة التسعير الاجباري، فضلا عن وقف الدعم المالي الموجه الى العديد من المشاريع المتعثرة التي تشكل استنزافا لموارد الموازنة العامة للدولة، مما يساعد على تخفيض العجز فيها وفي حجم المديونية، كما أن هذه الاجراءات ستؤدي الى زيادة الايرادات للدولة.

القسم الاول - برنامج التصحيح الاقتصادي للفترة ١٩٨٩-١٩٩٣

قام هذا البرنامج على أساس الفرضيات التالية:

- انخفاض المساعدات العربية من ١٩٤ مليون دينار في عام ١٩٨٩ الى ١٣٠ مليون دينار في عام ١٩٩٣.

- انخفاض قيمة التحويلات بدون مقابل من ٢٤٢ مليون دينار الى ١٩٢ مليون دينار في نفس الفترة.

- تزايد تحويلات الأردنيين العاملين في الخارج من ٨٧٥ مليون الى ١١٦٨ مليون دولار في نفس الفترة.

- انخفاض حركة القروض الخارجية في حساب رأس المال للقطاع العام في ميزان المدفوعات على النحو التالي:

البيان	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢	١٩٩٣
القروض المقبوضة	٣٠٠	٢٧٧	٣١٠	٣١٩	٣٢٣
القروض المعاد جدولتها	٢٥٠	٢٩١	٢١٦	١٦٧	١٠٥
المجمـــــوع	٥٥٠	٥٦٨	٥٢٦	٤٨٦	٤٢٨
القروض المدفوعة	٥٣٧	٥٤١	٤٨٥	٤٦٩	٥١٧
الرصيد	١٣	٢٧	٤١	١٧	٨٩-

أهداف برنامج التصحيح الاقتصادي

- تخفيض العجز في الموازنة العامة من ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي، بدون احتساب المساعدات، الى ١١ في المائة مع احتساب المساعدات (١٩٨٩) الى ١٠ في المائة ، ٦ في المائة على التوالي في سنة ١٩٩٣، وذلك عن طريق زيادة نصيب الايرادات المحلية الى الناتج المحلي الاجمالي لتصبح ٢٦ في المائة في سنة ١٩٩٣، وتخفيض نسبة النفقات الى الناتج المحلي الاجمالي بحيث تصبح ٣٦ في المائة في العام نفسه[٢٢]؛

- تخفيض العجز في الحساب الجاري في ميزان المدفوعات من ٥ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي الى ١ في المائة خلال فترة تطبيق البرنامج؛

---

[٢٢] بلغت نسبة الايرادات المحلية الى الناتج المحلي الاجمالي في سنة ١٩٨٩ ما مقداره ٢٢,٣ في المائة، كما بلغت نسبة النفقات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي ٤١,٣ في المائة لنفس السنة.

- ايقاف التراجع في الناتج المحلي الاجمالي وتحقيق نمو حقيقي بنسبة ٤,٣ في المائة ، ٣,٩ في المائة ، ٤ في المائة ، ٤ في المائة ، على التوالي، خلال سنوات تطبيق البرنامج، على اعتبار أن الناتج المحلي الاجمالي لن يحقق أي نمو سنة ١٩٨٩؛

- تخفيض معدل التضخم من ١٤ في المائة الى ٦,٥ في المائة خلال نفس الفترة.

- بناء احتياطي من العملات الأجنبية يغطي مستوردات المملكة لمدة شهر ونصف في نهاية ١٩٩٠؛

- تخفيض نسبة الاستهلاك الى الناتج المحلي الاجمالي من ١٠٣ في المائة الى ٩٣ .

- زيادة مجمل الاستثمارات الى الناتج المحلي الاجمالي بشكل تدريجي من ٢٦ في المائة الى ٢٧ في المائة وذلك من خلال المحافظة على نسبة استثمارات القطاع العام الى الناتج المحلي الاجمالي وزيادة نسبة استثمارات القطاع الخاص من ١٣ في المائة الى ١٦ في المائة خلال نفس الفترة؛

- زيادة الصادرات الوطنية السلعية لتحقق نموا يزيد عن ١٠ في المائة سنويا.

- تخطيط الائتمان الوطني بما يتفق واحتياجات البرنامج التصحيحي ويضمن عدم التوسع في الائتمان على نحو يزيد من الضغوط التضخمية، وذلك لتخفيض معدلات التضخم اعتبارا من سنة ١٩٩٠، بحيث لا تتجاوز ٦,٥ في المائة في سنة ١٩٩٣؛

- تحسين أداء القطاع الخارجي والحد من العجز في ميزان المدفوعات، وذلك من خلال تخفيض العجز في الميزان التجاري كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي من ٢٩,٢ في المائة في سنة ١٩٨٨ الى ٢٣,٥ في المائة في سنة ١٩٩٣، وكذلك تخفيض عجز الحساب الجاري نسبة الى الناتج المحلي الاجمالي من ٥ في المائة في سنة ١٩٨٨ الى ٢ في المائة في سنة ١٩٩٢ ثم تحقيق التوازن عام ١٩٩٣،

- تحقيق الاستقرار النقدي وما يتطلبه من اعادة الاستقرار لسعر صرف الدينار، وضبط معدلات التوسع النقدي بحيث لا يزداد نمو السيولة المحلية عن ١١,٣ في المائة .

ولتحقيق أهداف البرنامج، تبنت الحكومة السياسات المالية التالية:

الايرادات العامة

- توزيع العبء الضريبي بشكل يحقق العدالة بين مختلف فئات السكان، واعادة النظر في هيكل النظام الضريبي بزيادة الاعتماد على الضرائب المباشرة كضريبة الدخل، والضرائب غير المباشرة على السلع والخدمات كضريبة الاستهلاك ، مع تقليص الاعتماد على الرسوم الجمركية وتبسيطها وتوحيدها قدر الامكان؛

- استيفاء رسوم عادلة مقابل الخدمات التي تقدمها الحكومة ومؤسساتها، تخفيف عبء الرسوم على الفقراء وذوي الدخل المتدني.

النفقات العامة

- المحافظة على مستوى الخدمات الأساسية المقدمة للمواطنين؛

- اعادة النظر في أوضاع المؤسسات الحكومية المستقلة للتأكد من حسن أدارتها وتحقيق الاعتماد على مواردها الذاتية؛

- الاستمرار في المحافظة على مستوى مناسب من النفقات الرأسمالية والاستثمارات لصيانة البنية التحتية، والاستمرار في المشاريع المتعلقة بالتعليم والصحة والمياه؛

- الاستمرار في دعم المواد التموينية الرئيسية وتوصيلها الى الفئات المستحقة لها.

الدين العام

- تحديد سقف الاقتراض المحلي بمبلغ لا يزيد عن ١١٥ مليون دينار؛

- تحديد سقوف للاقتراض الخارجي؛

- السعي لاعادة جدولة القروض الخارجية مع كل من نادي باريس ونادي لندن؛

- دفع جميع مستحقات الأقساط والفوائد للمؤسسات الدولية التي لا تخضع قروضها لاعادة الجدولة.

أما الاجراءات المالية ضمن البرنامج للسنوات ١٩٨٩-١٩٩١ فقد تمثلت في مجموعة من الاجراءات شملت المجالات التالية:

الايرادات العامة

- فرض ضرائب على خدمات المطاعم والفنادق، وفرض ضرائب اضافية على تذاكر السفر بالجو، وزيادة ضريبة المغادرين، وزيادة الرسوم المفروضة على العاملين الاجانب الى أكثر من الضعف، ومتابعة اجراءات تحصيل ضريبة الدخل والأرباح، خاصة من الشركات المصدرة للسلع والخدمات التي زاد دخلها وأرباحها من جراء تخفيض قيمة الدينار الأردني، الى جانب تعديل قانون ضريبة الدخل ليضع حدا أدنى للضرائب المفروضة على البنوك والشركات المالية؛

- قيام الحكومة بتعديل ضريبة الاستهلاك المفروضة على بعض السلع المعمرة كالثلاجات والغسالات وأفران الغاز والسجاد....الخ، وزيادة نسبة الضرائب على بيع السجاير المحلية والأجنبية؛

- زيادة أسعار مشتقات البترول المحلية والمنظفات، ومضاعفة رسوم التسجيل والترخيص، ورفع رسوم الاتصالات، خاصة المكالمات الخارجية، وفرض عائدات تعدين على امتياز أنتاج الفوسفات والبوتاس، وتوسيع قاعدة الضرائب غير المباشرة واستحداث ضريبة على الاستهلاك.

النفقات العامة

- المحافظة على مستوى النفقات العسكرية كما كانت عليه في سنة ١٩٨٨، والعمل على ترشيد النفقات الجارية، بإيقاف مشتريات الأثاث والسيارات وتقليل نسبة مشتريات المعدات والحد من السفر وايقاف مشاريع البنية التحتية، وعدم توقيع اتفاقيات قروض للمشاريع غير الانتاجية، وحصر جميع المشتريات الحكومية بالمنتجات المحلية. وفي حالة عدم انتاجها محليا، يجري شراؤها من الأسواق المحلية مدفوعة الرسوم والضرائب المترتبة عليها. وتخفيض دعم المواد التموينية؛

- أما الدين العام الداخلي، فقد سعت الحكومة الى استخدام أدوات الدين العام الداخلي المحددة بالقانون لتمويل جزء من عجز الموازنة، وأبقت على الاقتراض المحلي في الحدود التي يسمح بها قانون الدين العام وقانون البنك المركزي وقانون الموازنة العامة، كما أبقت على السلفة العادية في حدود ٣٦,٦ مليون دينار ضمن السقف الذي يسمح به قانون البنك المركزي [٢٣].

القسم الثاني - أداء الاقتصاد الأردني على ضوء برنامج التصحيح الاقتصادي

توقع البرنامج أن الناتج المحلي الأجمالي لن يحقق أي نمو حقيقي خلال السنة الاولى (١٩٨٩) في حين أظهرت البيانات الرسمية تراجع الناتج المحلي الاجمالي بسعر الكلفة الثابت وبسعر السوق الثابت بما نسبته ١ في المائة و ٣,٩ في المائة على التوالي.

---

٢٣ وزارة المالية، التقرير السنوي لعام ١٩٩١، ص ص ٢٤، ٢٦، ٢٧ .

أما الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق الجاري فقد سجل نموا بلغت نسبته ١٦,٨ في المائة مقابل ١٤ في المائة وفقا لتقديرات البرنامج. وهذه النسب يجب الا يعتد بها بسبب الارتفاع الحاد في الأسعار في تلك السنة التي بلغ فيها معدل التضخم، حسب الاحصاءات الرسمية، ٢٥,٨ في المائة، في حين استهدف البرنامج تخفيضه الى ١٤ في المائة.

السياسة المالية

عكست التطورات المالية لعام ١٩٨٩ الجهود الرامية الى تقليص عجز الموازنة العامة، وذلك بضبط النفقات ومحاولة ترشيدها وزيادة الايرادات وتحسين وسائل تحصيلها. وتشير الاحصاءات الرسمية الى تجاوز الايرادات للمستوى المستهدف في برنامج التصحيح الاقتصادي، والى انخفاض اجمالي الانفاق وصافي الاقتراض عما توقعه البرنامج. فقد بلغت الايرادات العامة ٨٤٣ مليون دينار، متجاوزة بذلك المستوى المستهدف في البرنامج والبالغ ٧٣٤ مليون دينار، أي بما نسبته ١٤,٩ في المائة. وقد جاء ذلك نتيجة لتجاوز الايرادات المحلية والمساعدات المالية للمستوى المستهدف في البرنامج بنسبة ٢,٧ في المائة و ٥٨,٥ في المائة على التوالي.

أما بالنسبة لاجمالي الانفاق وصافي الاقراض فقد سجل انخفاضا نسبته ٥,٩ في المائة عن مستواه المستهدف في البرنامج ليبلغ ٨٩٩ مليون دينار مقابل ٩٥٥ مليون دينار حسب توقعات البرنامج، كما تراجع صافي الاقراض عن المستوى المستهدف في البرنامج بحوالي ٣,٣ مليون دينار.

وفي ضوء تطورات الايرادات والنفقات آنفة الذكر، انخفضت نسبة العجز المالي بدون المساعدات الى الناتج المحلي الاجمالي لتصل الى ١٢,١ في المائة مقابل ١٤,٩ في المائة توقعها البرنامج، كما انخفضت نسبة العجز المالي مع المساعدات الى الناتج المحلي الاجمالي عن النسبة المستهدفة في البرنامج، والبالغة ٨,٦ في المائة، لتصل الى ٢,٢ في المائة [٢٤].

وقد تمخض عن التطورات التي شهدتها الايرادات العامة واجمالي الانفاق وصافي الاقراض ظهور عجز مالي (بدون المساعدات) بلغت قيمته ٣٠٩ ملايين دينار مقابل ٣٨١ مليون دينار توقعها البرنامج، أي بانخفاض بلغت نسبته ١٨,٨ في المائة. كما سجل العجز المالي مع المساعدات انخفاضا نسبته ٧٤,٨ في المائة عن المستوى المستهدف في البرنامج والبالغ ٢٢١ مليون دينار ليصل الى ٥٥,٧ مليون دينار.

وعلى صعيد السياسة النقدية، تمثلت التوجهات الرئيسية، ضمن أطار برنامج التصحيح الاقتصادي، في تحقيق الاستقرار النقدي وما يتطلبه ذلك من اعادة الاستقرار لسعر صرف الدينار، وضبط معدلات التوسع النقدي، بالاضافة الى توحيد الائتمان المحلي كمًّا ونوعا، وتبني سياسة أكثر مرونة في مجال أسعار الفوائد.

---

[٢٤] المرجع السابق.

وفيما يخص ضبط التوسع النقدي وتوجيه الائتمان المحلي، بلغ معدل نمو السيولة خلال ١٩٨٩ ما نسبته ١٢,٦ في المائة، بالمقارنة بـ ١١,٣ في المائة المستهدفة في برنامج التصحيح الاقتصادي. وباستبعاد أثر أنخفاض سعر الصرف على مكونات السيولة بالعملة الاجنبية، والمتمثلة في ودائع المقيمين بهذه العملات، فان معدل نمو السيولة يكون قد انخفض الى ٩,٣ في المائة، علما بأن مصادر التوسع النقدي خلال السنوات الأربع الماضية تركزت في صافي الأرصدة الأجنبية، في حين جاء دور الائتمان المحلي متواضعا بسبب تراجع الائتمان الحكومي بمقدار ٦,٢ مليون دينار بالمقارنة بزيادة مقدارها ٣٣٧,٦ مليون دينار في سنة ١٩٨٩.

ولاستعادة استقرار سعر صرف الدينار، تبنى البنك المركزي خلال تلك السنة سياسة تسعير جديدة تقوم على اعادة ربط الدينار الأردني بسلة من العملات الاجنبية وفق أوزان مختلفة تعكس علاقة الأردن مع العالم الخارجي. وكان لهذه السياسة أثرها الفعال في اعادة الاستقرار لسعر الصرف والسوق النقدي خلال فترة قصيرة. ومن أجل اعادة بناء احتياطات المملكة من العملات الاجنبية، عمل البنك المركزي على ترشيد استخدامات موارد المملكة من العملات، وقام في سبيل ذلك بفرض نسبة ٣٥ في المائةكاحتياطي نقدي الزامي على ودائع البنوك بالعملات الاجنبية وتخفيض نسبة ما يسمح للمصدر الأردني بان يحتفظ به بالعملة الاجنبية لدى أي بنك أو شركة مالية من ٥٠ في المائة الى ٣٠ في المائة من قيمة الاعتمادات التصديرية الواردة لصالحه. وبفضل هذه الاجراءات وارتفاع حجم المساعدات العربية خلال ١٩٨٩، علاوة على اعادة جدولة أقساط وفوائد الدين الخارجي، ارتفع صافي الموجودات الاجنبية للجهاز المصرفي بمقدار ٣٦٠ مليون دينار بالمقارنة بالـ ٦٠ مليون دينار المتوقعة حسب البرنامج. أما موجودات البنك المركزي فقد ارتفعت بمقدار ٢٤٧ مليون دينار خلال العام نفسه [٢٥].

وفيما يخص وضع ميزان المدفوعات، فقد تم تحقيق تحسن ملحوظ في الميزان التجاري والحساب الجاري. والميزان الاجمالي يفوق ما توقعه البرنامج، بالرغم من قصور وفر ميزان الخدمات عن المستوى المستهدف.

فقد بلغ العجز في الميزان التجاري ٥٨٥,٣ مليون دينار، بانخفاض قدره ٢٩٤,٥ مليون دينار عن المستوى المتوقع في البرنامج والبالغ ٨٧٩,٨ مليون دينار. ويعزى ذلك، بشكل أساسي، الى أنخفاض قيمة المستوردات عما توقعه البرنامج بمقدار ٢٧٨ مليون دينار وبنسبة ١٨,٥ في المائة لتبلغ ١٢٢٣ مليون دينار، وارتفاع الصادرات عما توقعه البرنامج بمقدار ١٦,٥ مليون دينار وبنسبة ٢,٧ في المائة لتبلغ ٦٣٧,٦ مليون دينار.

أما وفر ميزان الخدمات فقد سجل انخفاضا عما توقعه البرنامج بمقدار ١٥٥,٤ مليون دينار وبنسبة ٢٦,٦ في المائة ليبلغ ٤٢٨,٤ مليون دينار. ويعود السبب، بشكل رئيسي، الى انخفاض صافي التحويلات بقيمة ١٢٦,٣ مليون دينار وبنسبة ٢٩ في المائة عما توقعه البرنامج، حيث بلغت ٣٠٦ ملايين دينار مقابل ٤٣٢,٧ مليون دينار توقعها البرنامج. أما بالنسبة لصافي التحويلات بدون

---

[٢٥] البنك المركزي الاردني، دائرة الابحاث والدراسات، التقرير السنوي السادس والعشرون، ١٩٨٩، ص ص ٢٢، ٢٤ .

مقابل فقد حقق زيادة مقدارها ٧٢,٣ مليون دينار وبنسبة ٢٤,٢ في المائة عما توقعه البرنامج ليبلغ ٣٧١ مليون دينار مقابل ٢٩٩ مليون دينار حسب توقع البرنامج. لذلك، فقد حقق الحساب الجاري وفرا مقداره ٢١٤ مليون دينار خلال ١٩٨٩ مقابل وفر قيمته ٢,٨ مليون دينار توقعه البرنامج. كذلك حقق حساب رأس المال وفرا" يزيد عما توقعه البرنامج بمقدار ١٠٩,٧ مليون دينار، حيث بلغ ١١٣ مليون دينار مقابل وفر قيمته ٣,٦ مليون دينار توقعه البرنامج. وقد انعكست التطورات الآنفة الذكر في تحقيق الميزان الاجمالي، مقاسا برصيد الحساب الجاري وصافي حركة رأس المال غير النقدي، وفرا بلغت قيمته ٣٢٧,٥ مليون دينار مقابل وفر مقداره ٦,٤ مليون دينار توقعه البرنامج.

وفي ضوء التطورات التي شهدها القطاع الخارجي، انخفض عجز الميزان التجاري كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي من ٣٤,٤ في المائة توقعها البرنامج الى ٢٢,٨ في المائة . كذلك، تجاوز وفر كل من الحساب الجاري والميزان الاجمالي، كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي، توقعات البرنامج بصورة ملحوظة: ٨,٤ في المائة، ١٢,٨ في المائة مقارنة بما نسبته ٠,١ في المائة ، ٠,٣ في المائة على التوالي حسب توقعات البرنامج [٢٦].

أما بالنسبة للمديونية الخارجية، فقد عكست البيانات الرسمية تأثرها الواضح بالانخفاض الذي طرأ على سعر صرف الدينار الأردني. ولذلك فقد بلغ الرصيد غير المسدد لتلك القروض في نهاية ١٩٨٩ (والمحتسب باستبعاد التسديدات من اجمالي قيمة القروض التي تم التعاقد عليها) ما مقداره ٤٨٢٣,٢ مليون دينار مقابل ٣٦٨٦,٣ مليون دينار في سنة ١٩٨٨، محققا بذلك زيادة نسبتها ٣٠,٨ في المائة، في حين ان هذا الرصيد، مقيّما بالدولار، حقق زيادة قدرها ٣,٧ في المائة. فقد بلغ اجمالي الدين الخارجي المسحوب وغير المسدد ٦٦٥٩,٧ مليون دولار، مقارنة بـ ٦٤٤٤,٦ مليون دولار في نهاية سنة ١٩٨٨، كما ارتفعت نسبة الدين الخارجي المسحوب وغير المسدد الى الناتج المحلي الاجمالي من ١٠٩,٢ في المائة في سنة ١٩٨٨ الى ١٦٤,٣ في المائة في سنة ١٩٨٩. أما نسبة الدين الخارجي الى الصادرات من السلع والخدمات فقد ارتفعت من ٢٥١,٧ في المائة في سنة ١٩٨٨ الى ٢٧١,٦ في المائة في سنة ١٩٨٩ . كما بلغت نسبة الدين الخارجي الى المقبوضات من العملات الاجنبية، متضمنة المساعدات، ١٦٢,١ في المائة في سنة ١٩٨٨ ثم ارتفعت الى ١٨٢,٩ في المائة في سنة ١٩٨٩. أما كلفة خدمة الدين الخارجي فقد ارتفعت من حوالي ١٣٠٢ مليون دولار في سنة ١٩٨٨ الى حوالي ١٣٧٩ مليون دولار في سنة ١٩٨٩. أما معدل خدمة الدين الخارجي، مقاسا بنسبة تسديدات القروض الخارجية الى اجمالي الصادرات من السلع والخدمات، فقد شهد انخفاضا في سنة ١٩٨٩ ليصل الى ٢٠,٢ في المائة مقابل ٣٧,٩ في المائة في العام السابق. وقد جاء ذلك محصلة لارتفاع قيمة الصادرات من السلع والخدمات وانخفاض اجمالي التسديدات نتيجة اعادة الجدولة. أما القروض الخارجية التي تم التعاقد عليها خلال ذلك العام فقد بلغت قيمتها ٧٦٥,١ مليون دينار [٢٧].

---

[٢٦] المصدر السابق، ص ص ٧١، ٧٢، ٧٣ .

[٢٧] المصدر السابق، ص ٢٥.

وبالنسبة لأداء الاقتصاد الاردني في السنة الثانية (١٩٩٠) من برنامج التصحيح الاقتصادي، فقد أظهرت مؤشرات النشاطات الاقتصادية الرئيسية للشهور السبعة الاولى من تلك السنة اتجاها نحو تحقيق الاهداف المرسومة في البرنامج، بل أن انجاز بعضها قد فاق ما توقعه البرنامج للعام بأكمله. الا أن الوضع غير المستقر الذي شهده الاقتصاد الاردني بفعل الانعكاسات السلبية لحرب الخليج قد حال دون الاستمرار في تطبيق البرنامج. اذ أدى تراجع معظم النشاطات الاقتصادية خلال الخمسة أشهر الأخيرة من ١٩٩٠ الى عكس الاتجاه العام للنشاط الاقتصادي بشكل أعاق الاقتصاد الاردني من تحقيق الأهداف التي يتضمنها البرنامج، مما يستدعي استعراض آثار حرب الخليج على الاقتصاد الاردني.

لقد حاولت بعض الدراسات تقدير حجم الخسائر الذي تكبدها الاقتصاد الاردني من جراء حرب الخليج، حيث أظهرت تلك الدراسات تقديرات مختلفة ومتباينة لتلك الخسائر. فقد تم تقدير خسارة الأردن الكلية، من قبل الأمم المتحدة بالتعاون مع الجهات الأردنية المختصة، بحوالي ١,٣ بليون دولار لعام ١٩٩٠ على افتراض استمرار استيراد حاجات الأردن النفطية من العراق، منها نحو بليون دولار خسارة مباشرة ناتجة عن تطبيق الحظر الاقتصادي على العراق. وقدرت الخسائر من العملات الاجنبية الناتجة عن التزام الأردن بتطبيق قرار الحظر الاقتصادي المفروض من قبل مجلس الأمن على العراق والكويت (القرار رقم ٦٦١ لسنة ١٩٩٠) بحوالي ٧٢٨ مليون دولار، وقدرت الخسائر غير المباشرة بحوالي ٥٦٨ مليون دولار، وذلك بسبب توقف المساعدات الرسمية من الدول العربية لدعم الموازنة، وبسبب الخسائر التي أصابت قطاع الخدمات كالنقل وتحويلات المغتربين الأردنيين. وتشكل هذه الخسائر نسبة ٣٥ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي لسنة ١٩٨٩ وحوالي ٥٠ في المائة من اجمالي العائدات بالعملات الاجنبية.

وبالرغم من فداحة الخسائر من جراء هذه الأزمة، فلقد تمكن الاقتصاد الاردني من احتواء آثار هذه الخسائر بفضل المساعدات والقروض الميسرة التي قدمت له ضمن اطار لجنة التنسيق المالي لأزمة الخليج من عدة دول في مقدمتها المانيا واليابان والمجموعة الاوروبية، بحيث بلغ المسحوب من المساعدات والقروض المقدمة خلال سنة ١٩٩٠ من هذه الدول ما قيمته ٣٥٢ مليون دولار منها ١٤٠ مليون دولار مساعدات. أما الباقي فعبارة عن قروض ميسرة بلغ مقدارها ٢١٢ مليون دولار. كما توقف الأردن عن تسديد جزء كبير من الاقساط والفوائد المستحقة الدفع بعد نشوء الأزمة.

وتشير توقعات برنامج التصحيح الاقتصادي في سنته الثانية الى تحقيق معدل نمو حقيقي نسبته ٢,٥ في المائة خلال ١٩٩٠، في حين أظهرت الاحصاءات الرسمية تراجع الناتج المحلي الاجمالي بسعر الكلفة وسعر السوق بما نسبته ٢,٣ في المائة ، و ٠,٥ في المائة على التوالي. ومن جهة أخرى، حقق الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق الجاري نموا بنسبة ١,١ في المائة مقابل ١٤,٩ في المائة استهدفها البرنامج، علما بأن الرقم القياسي لتكاليف المعيشة قد ارتفع بنسبة ١٦,١ في المائة خلال هذه السنة مقابل ١٠ في المائة وفقا لتقديرات البرنامج.

أما بالنسبة لوضع المالية العامة، فقد عكست التطورات التي شهدتها مختلف بنود الموازنة خلال الأشهر السبعة الاولى من سنة ١٩٩٠ التحسن الواضح في الأداء الاقتصادي للموازنة العامة، حيث بلغت الايرادات ٦٣,٨ في المائة من المستوى المستهدف لها في البرنامج لتصل الى ٦٥٣,٣

مليون دينار مقابل ٩٠٨,٧ مليون دينار للسنة كلها أو ما نسبته ٨٨,٧ في المائة من توقعات البرنامج للعام نفسه. كما أن الايرادات المحلية خلال الشهور السبعة المذكورة بلغت نسبة ٦٠,٥ في المائة من اجمالي ما قدر في البرنامج لتصل الى ٤٦٣,٦ مليون دينار، في حين شكلت المساعدات المالية المتحققة خلال نفس الفترة ٧٣,٥ في المائة من اجمالي تقديرات البرنامج والتي بلغت ٢٥٨ مليون دينار. أما اجمالي الانفاق وصافي الاقراض فقد بلغ خلال الشهور السبعة الأولى ما مقداره ٧٢٥,٦ مليون دينار مقابل ١١٨٢,٤ مليون دينار توقعها البرنامج لسنة ١٩٩٠ مشكلا بذلك ما نسبته ٦١,٤ في المائة من اجمالي المستوى المتوقع له في البرنامج. هذا في حين بلغ اجمالي الانفاق وصافي الاقراض للسنة كلها ١٠٣٣,١ مليون دينار، أو مانسبته ٨٧,٤ في المائة بالمقارنة بتقديرات البرنامج. أما العجز المالي فقد بلغ (مع المساعدات) خلال الشهور السبعة الاولى ما مقداره ٧٢,٣ مليون دينار، أو ما نسبته ٣٦,٨ في المائة من مستواه المستهدف في البرنامج والمقدر بـ ١٩٦,٤ مليون دينار، فيما بلغ العجز المالي (مع المساعدات) لسنة ١٩٩٠ بأكملها ١٢٤,٤ مليون دينار، أو ما نسبته ٦٣,٣ في المائة من توقعات البرنامج. هذا في حين بلغ العجز المالي (بدون المساعدات) خلال الشهور السبعة الاولي ٢٦٢ مليون دينار، او مانسبته ٥٧,٧ في المائة من اجمالي تقديرات البرنامج لسنة ١٩٩٠ والبالغ ٤٥٤,٤ مليون دينار. كما شكل العجز المالي (بدون المساعدات) للسنة بأكملها ما نسبته ٦٣,٢ في المائةمن توقعات البرنامج .

أما بالنسبة لتوجهات السياسة النقدية ضمن اطار برنامج التصحيح الاقتصادي، فقد تم تحقيق الاهداف. اذ استطاع البنك المركزي رفع مستوى الاحتياطيات الرسمية من العملات الاجنبية السائلة لتبلغ ٤٢٧ مليون دينار في نهاية شهر تموز/يوليو ١٩٩٠، والى ٥٦٤,١ مليون دينار في نهاية سنة ١٩٩٠. ونتيجة لزيادة الاحتياطات والسياسة النقدية الملائمة، تمكن البنك المركزي من اعادة الاستقرار لسعر صرف الدينار وسوق الصرف الاجنبي.

وعلى صعيد ضبط التوسع النقدي وتوجيه الائتمان استمر البنك المركزي، في اطار برنامج التصحيح الاقتصادي، في تحقيق معدل نمو للسيولة المحلية يؤمن الاستقرار للنشاط الاقتصادي، كما تم تحديد سقوف للائتمان المحلي بشكل عام وللائتمان الحكومي بشكل خاص، وذلك لضمان توفير المصادر التمويلية اللازمة للقطاع الخاص. وبفضل هذه السياسية، ارتفعت السيولة المحلية بنسبة ٨,٨ في المائة خلال الشهور السبعة الاولى من سنة ١٩٩٠. الا أن أزمة الخليج وما صاحبها من آثار سلبية على مستوى النشاط الاقتصادي أفضت الى تراجع هذا المعدل حتى بلغ للسنة كلها ٤,٧ في المائة، علما بأن البرنامج قد توقع نموا في السيولة بنسبة ٩ في المائة خلال العام نفسه. أما على صعيد مصادر التوسع النقدي، فقد توقع البرنامج ارتفاعا في صافي الموجودات الاجنبية بنسبة ٣,٢ في المائة من رصيد السيولة في نهاية السنة السابقة، الا أن الأرقام الفعلية قد أظهرت ارتفاعا في هذا المؤشر بنسبة ٤,٩ في المائة خلال الشهور السبعة الاولى. واستمرت هذه الموجودات في الزيادة لتصل الى ٨,٣ في المائة في نهاية السنة، وذلك بفعل المساعدات التي تلقاها الأردن على أثر الانعكاسات السلبية الناتجة عن أزمة الخليج. يضاف الى ذلك توقف الأردن عن تسديد بعض أقساط الديون الخارجية [٢٨].

---

[٢٨] البنك المركزي الاردني، دائرة الابحاث والدراسات، التقرير السنوي السابع والعشرون، ١٩٩٠، ص ٧١، ٧٢.

ولدى متابعة المؤشرات الرئيسية لميزان المدفوعات، فان الارقام الفعلية تعكس أداء" جيدا خلال فترة الشهور السبعة الاولى بالمقارنة مع تقديرات البرنامج. الا أنه بسبب الظروف المرتبطة بأزمة الخليج وفقدان بعض أسواق التصدير، بالاضافة الى اعادة بناء احتياجات الاردن من المخزون الغذائي، فقد تجاوزت المستوردات الاجمالية لسنة ١٩٩٠ تقديرات البرنامج بما مقداره ٥٢ مليون دينار، او ما نسبته ٣,١ في المائة، وتراجعت الصادرات الاجمالية بحوالي ١١٤ مليون دينار. ونتيجة لذلك، سجل الميزان التجاري لسنة ١٩٩٠ بأكملها عجزا مقداره ١٠٠٩ ملايين دينار أو ما نسبته ٣٩,٣ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي مقارنة بنسبة ٣٢,٨ في المائة توقعها البرنامج.

أما الحساب الجاري فقد سجل خلال السبعة الشهور الأولى وفرا مقداره ١٢٣ مليون دينار بالمقارنة مع عجز مقداره ٥١ مليون دينار توقعه البرنامج للعام بأكمله. الا أن الظروف المرتبطة بأزمة الخليج أدت الى تسجيل عجز في الحساب الجاري للسنة بأكملها بلغ ٢٨٥ مليون دينار، أو ما نسبته ١١,١ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي مقارنة بنسبة ٢ في المائة توقعها البرنامج [٢٩].

وبالنسبة لوضع المديونية الخارجية خلال هذه السنة، تشير البيانات الى ان رصيد الدين الخارجي المسحوب وغير المسدد في نهاية السنة بلغ ٥٦٧٤ مليون دينار، وبقيت الاقساط والفوائد المستحقة ١٣٤٠,٩ مليون دولار. أما نسبة رصيد الدين الخارجي الى الناتج المحلي الاجمالي فقد انخفضت من ١٦٤,٣ في المائة في سنة ١٩٨٩ الى ١٤٣,٩ في المائة في سنة ١٩٩٠، كما انخفضت نسبة رصيد الدين الى الصادرات من السلع والخدمات من ٢٧١,٦ في المائةسنة ١٩٨٩ الى ٢١٥,٨ في المائة في سنة ١٩٩٠. أما نسبة الاقساط والفوائد الى الصادرات من السلع والخدمات فقد انخفضت من ٥٦,٢ في المائة في السنة السابقة الى ٥١ في المائة لهذه السنة.

وفيما يتعلق بعملية الجدولة، تم الاتفاق مع نادي باريس على جدولة ما قيمته ٦٤٥,٤ مليون دولار من الأقساط المستحقة في هذه السنة علما بأنه لم تتم اعادة جدولة للفوائد المستحقة للسنة المذكورة.

وفي سنة ١٩٩١، وبالرغم من ايقاف العمل ببرنامج التصحيح بسبب أزمة الخليج، الا أن الناتج المحلي الاجمالي بسعر الكلفة الثابت ارتفع بنسبة ١ في المائة مقابل انخفاض بنسبة ٢,٣ في المائة للسنة السابقة. كما ارتفع الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق الثابت بنسبة ٠,٥ في المائة مقابل انخفاض بنسبة ٠,١ في المائة في السنة السابقة، بينما ارتفع الناتج المحلي الاجمالي بسعر الكلفة الجاري بنسبة ٧,٧ في المائة مقابل ٦,٥ في المائة للسنة السابقة، أما الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق الجاري فنما بمعدل ٧,١ في المائة مقابل ٩,٠ في المائة في السنة السابقة، علما بأن الرقم القياسي لتكاليف المعيشة قد ارتفع بنسبة ٨,٢ في المائة لهذه السنة [٣٠].

---

٢٩ المرجع السابق، ص ٧١، ٧٢.

٣٠ دائرة الأحصاءات العامة، الحسابات القومية، الدخل القومي، بيانات آولية، ١٩٩٢.

وفي مجال السياسات المالية، أظهرت الايرادات تحسنا ملموسا خلال سنة ١٩٩١ حيث بلغت ١٠٨٩,٤ مليون دينار، أي بزيادة ١٦,١ في المائة، وذلك نتيجة الزيادة الواضحة في المساعدات الخارجية التي نمت بنحو ٤٦,٩ في المائة والايرادات غير الضريبية التي زادت بنسبة ١٤,٧ في المائة. والزيادة التي حققتها الايرادات العامة رفعت نسبتها الى الناتج المحلي الاجمالي لتصل الى ٣٨,٨ في المائة مقابل ٣٥,٨ في المائة في عام ١٩٩٠. وحققت الايرادات المحلية نموا بلغ قدره ٧ في المائة، لتصل الى ٧٩٦ مليون دينار مقابل ٧٤٤ مليون دينار في سنة ١٩٩٠. وعلى الرغم من النمو الذي حققته الايرادات المحلية، الا أن نسبة تغطيتها للنفقات الجارية قد انخفضت من ٨٨,٤ في المائة في سنة ١٩٩٠ الى ٨٧,٥ في المائة في سنة ١٩٩١ في حين ظلت نسبتها الى الناتج المحلي الاجمالي ثابتة خلال تينك السنتين.

ومن الاهداف الرئيسية التي تسعى الحكومة الى تحقيقها تغطية النفقات الجارية من الايرادات المحلية. ومن مقارنة الايرادات المحلية مع النفقات الجارية نجد أن هذه الايرادات لا تزال قاصرة عن تغطية النفقات الجارية، على الرغم من انخفاض النفقات العامة لهذه السنة عن تقديرات الموازنة بنسبة ٣,٧ في المائة لتبلغ ١١١٥,٩ مليون دينار. ويعود ذلك الى نمو النفقات الجارية بنسبة ٨,١ في المائة، مما أدى الى زيادة ضئيلة في نسبة النفقات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق الجاري من ٣٩,٤ في المائة في عام ١٩٩٠ الى ٣٩,٨ في عام ١٩٩١.

أما عجز الموازنة العامة لهذه السنة فبلغ ٢٦,٥ مليون دينار، مسجلا بذلك تراجعا كبيرا بلغت نسبته ٧١,٩ في المائة مقارنة بعام ١٩٩٠ ، وتراجعا بنسبة ٧٨,٦ في المائة عن المستوى المقدر له في الموازنة العامة والبالغ ١٢٣,٧ مليون دينار. لذلك، انخفضت نسبة العجز المالي الى الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق الجاري لتصل الى ٠,٩ في المائة فقط مقابل ٣,٦ في المائة للعام ١٩٩٠ [٣١].

وفي مجال السياسات النقدية، حققت السيولة المحلية ارتفاعا كبيرا مقداره ١٩,١ في المائة لتصل الى ٣٧١٧,٤ مليون دينار بالمقارنة مع ارتفاع مقداره ١٥١,٥ مليون دينار وبنسبة ٥,١ في المائة في العام السابق.

وقد تركز ارتفاع السيولة في ١٩٩٠ في شبه النقود. ويعود السبب في ذلك الى ارتفاع بند صافي الأرصدة الأجنبية الذي لعب دورا توسعيا كبيرا، وللسنة الثالثة على التوالي، حيث ارتفع بمقدار ٧٥٨,١ مليون دينار في عام ١٩٩١ مقابل ٢٥٩,٦ مليون دينار في ١٩٩٠. ويعزى هذا الارتفاع بشكل رئيسي الى المساعدات الاجنبية التي تلقاها الأردن والتي بلغت حوالي ٢٤١,٣ مليون دينار، أي بمعدل نمو بلغ ٤٦,٩ في المائة، مقابل ١٦٤,٣ مليون دينار في سنة ١٩٩٠ حيث انخفض معدل النمو الى ٣٧,٢ في المائة. كما أن تدفق مدخرات العائدين بالاضافة الى اعادة جدولة جزء كبير من الديون الخارجية ساعدت على دعم الدور الذي لعبته الأرصدة الاجنبية وتأثيرها في السيولة

[٣١] وزارة المالية، دائرة الموازنة، الحسابات الختامية، ١٩٩٢.

المحلية. أما الائتمان المحلي فقد جاء دوره انكماشيا على السيولة خلال هذه السنة وذلك بمقدار ١٦٣,٧ مليون دينار مقابل أثر توسعي مقداره ١٤٦,٨ مليون دينار خلال السنة السابقة. وقد جاء هذا الاثر الانكماشي كمحصلة لانخفاض الديون على الحكومة وزيادتها على القطاع الخاص[٣٢].

أما التعامل الخارجي فقد أظهر ميزان المدفوعات خلال هذه السنة تطورات ايجابية في مختلف بنوده أدت الى تحقيق وفر في الميزان الأساسي (والمقاس برصيد الحساب الجاري وحركة رأس المال لدى القطاع غير النقدي) بلغ ٤٦٤,٢ مليون دينار مقابل وفر مقداره ٢٠٥,٧ مليون دينار للسنة السابقة، وكان ذلك نتيجة للارتفاع الكبير في وفر ميزان الخدمات وانخفاض عجز الميزان التجاري. فبالرغم من تراجع صافي التحويلات بدون مقابل بمقدار ٧٢ مليون دينار، الا أن التطورات الايجابية المشار اليها قد حققت تغير جذري في وضع الحساب الجاري من عجز بلغ ٧٣,٧ مليون دينار سنة ١٩٩٠ الى وفر بمقدار ٢٨٠ مليون دينار في ١٩٩١. كما ساهم في وفر الميزان الأساسي لهذا العام الوفر الذي تحقق في حساب رأس المال بمقدار ١٨٤,٢ مليون دينار، علما بأن هذا الوفر انخفض بمقدار ٩٥,٢ مليون دينار عن السنة السابقة. واذا ما تم الأخذ بعين الاعتبار الاقساط التي تمت اعادة جدولتها والبالغة ٦٦,٧ مليون دينار، بالاضافة الى الأقساط والفوائد التي تأخر سدادها والبالغة ٣٧٠,٣ مليون دينار، فان الوفر المتحقق في ميزان المدفوعات يكون قد انخفض الى ٢٧,٢ مليون دينار لسنة ١٩٩١. ومن جهة أخرى، فقد بلغ الوفر المتحقق في ميزان المدفوعات، مقاسا برصيد عمليات القطاع النقدي، حوالي ٧٥٣,٢ مليون دينار مقابل وفر بلغ ٢٥٥ مليون دينار في السنة السابقة.

أما الميزان التجاري فقد حقق تحسنا ملموسا خلال عام ١٩٩١، حيث انخفض مقدار العجز الى ٩٣٤,٦ مليون دينار بالمقارنة بـ ١٠٠٨,٦ مليون دينار في ١٩٩٠. أما تغطية الصادرات للمستوردات فقد ارتفعت من ٤١,٢ في المائة الى ٤٥,٢ في المائة. ويعود السبب في ذلك، بشكل أساسي، الى زيادة الصادرات بمقدار ٦٤,٦ مليون دينار، أي بارتفاع قدره ٩,١ في المائة، وانخفاض المستوردات بقيمة ٩,٤ مليون دينار، أو بما نسبته ٠,٥ في المائة.

وارتفع رصيد الدين الخارجي المسحوب وغير المسدد في نهاية ١٩٩١ الى ٧٣٤٦ مليون دولار، وبلغت الأقساط والفوائد المستحقة ١٢٥٩,٥ مليون دولار. وارتفعت نسبة رصيد الدين الخارجي الى الناتج المحلي الاجمالي بدورها من ١٤٣,٩ في المائة في سنة ١٩٩٠ الى ١٨٠,٢ في المائة في سنة ١٩٩١، كما ارتفعت نسبة رصيد الدين الى الصادرات من السلع والخدمات من ٢١٥,٨ في المائة الى ٢٧٧,٨ في المائة. أما نسبة الاقساط والفوائد الى الصادرات من السلع والخدمات فقد انخفضت من ٥١ في المائة في ١٩٩٠ الى ٤٧,٦ في المائة في ١٩٩١، لأن تسديدات القروض الخارجية سجلت ارتفاعا كبيرا بالمقارنة بالعام السابق، حيث ارتفعت التسديدات بنسبة ٤٩,٣ في المائةلتبلغ ٦٧٢ مليون دولار. وقد جاء هذا الارتفاع محصلة لزيادة حجم الفوائد المدفوعة بما

---

[٣٢] البنك المركزي الاردني، دائرة الابحاث والدراسات، التقرير السنوي الثامن والعشرون، عمان، ١٩٩١، ص ٢٢.

نسبته ٥٨ في المائة لتصل الى حوالي ٤٠٠ مليون دولار وزيادة الاقساط المسددة بما نسبته ٣٧,٦ في المائة لتصل الى حوالي ٢٦٠ مليون دولار[٣٣].

القسم الثالث - برنامج التصحيح الاقتصادي للفترة ١٩٩٢-١٩٩٨

بعد أن أوقف العمل في تطبيق برنامج التصحيح الاقتصادي من آب/أغسطس ١٩٩٠ الى نهاية سنة ١٩٩١ بسبب أزمة الخليج، عاد الأردن الى تطبيق برنامج للتصحيح الاقتصادي يغطي الفترة ١٩٩٢-١٩٩٨، وذلك لحماية الاقتصاد الوطني من التعرض لأزمات شديدة كالتي شهدها في سنة ١٩٨٨، ولتحقيق مزيد من الاعتماد على الذات ماليا واقتصاديا بما يمكنه من تخفيف أعباء ديونه الخارجية في المرحلة الحالية. فقد تم بحث البرنامج مع المؤسسات الدولية، وتم الاتفاق عليه مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لضمان الحصول على الدعم الخارجي وتوفير الموارد المالية الخارجية لدعم ميزان المدفوعات والاستمرار في بناء احتياطات المملكة من العملات الاجنبية بعد توقف الدعم العربي وتراجع تحويلات الاردنيين العاملين في الخارج.

وقبل استعراض أهداف البرنامج، لا بد من الاشارة الى أن سياسات التكيف الاقتصادي تهدف بصورة رئيسية الى تحقيق التوازن في الاقتصاد، وذلك بمجموعة من الاجراءات الرامية الى التأثير على الطلب الكلي وتطوير القدرات الانتاجية والطاقات التصديرية. وتشمل تلك السياسات والاجراءات جعل القطاع الخاص القطاع الأساسي في تحريك النشاط الاقتصادي، مما يقتضي الأخذ بسياسة التحول الى القطاع الخاص، والتركيز على القضاء على الاختلالات الاقتصادية مع ما يؤدي اليه ذلك من انخفاض في الطلب الكلي قد يسفر - في المدى القصير على الأقل - عن زيادة البطالة وتفاقم مشكلة الفقر. كذلك، قد تكون لتلك الاجراءات تأثيرات سلبية على النمو الاقتصادي.

وبالرغم من الصعوبات في تحديد آثار البرنامج على الأداء الاقتصادي خلال هذه الفترة القصيرة، بسبب تداخل العوامل التي أسهمت في التأثير على النشاط الاقتصادي، لا بد من الحديث عن دور البرامج في تحسين الأداء الاقتصادي أو تدنيه وتأثيره على النواحي الاجتماعية. ولا بد من الاشارة الى أن الظروف الاقتصادية للاردن مختلفة عن تلك السائدة في البلاد الاخرى في المنطقة خاصة مصر - سواء من حيث دور القطاع العام أو الفلسفة الاقتصادية المتبعة ، أو من حيث حجم مشكلة الفقر وغيرها من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية. فالاردن، الذي اتبع النظام الاقتصادي القائم على آلية السوق، تمكن من تنفيذ مجموعة من الاجراءات دون أن يتسبب ذلك في زعزعة الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. كذلك، فان الحذر الذي تميز به تطبيق البرنامج الى حد كبير أسهم في التخفيف من الآثار السلبية الناجمة عن تطبيقه في بلاد عديدة. وربما يعود ذلك أيضا الى الجهد الكبير الذي قام به الجانب الاردني في صياغة البرنامج (الاهداف والسياسات والاجراءات ومراحل التنفيذ) مما جعله برنامجا وطنيا لمعالجة الاختلالات الاساسية التي تواجه الاقتصاد الاردني، خاصة العجز في الموازنة الحكومية وفي الميزان التجاري والمديونية الخارجية. اذ أن ذلك هو الشرط الرئيسي لتحقيق النمو والتنمية الاقتصادية على المدى المتوسط والطويل. وفيما يلي عرض للأهداف الرئيسية للبرنامج كما وردت في وثائق صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

---

٣٣ المرجع السابق، ص ص ٧١ ، ٧٢ .

الناتج المحلي الاجمالي

- زيادة تدريجية في معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الاجمالي، الذي نما بأقل من ١ في المائة في سنة ١٩٩١، ليصل الى ٤,٣ في المائة في سنة ١٩٩٨؛

- زيادة نسبة مجمل الاستثمارات الى الناتج المحلي الاجمالي بشكل تدريجي لترتفع من ١٩,٣ في المائة في سنة ١٩٩١ الى ٢٣,١ في المائة في نهاية فترة البرنامج؛

- تعديل هيكل الاستثمار بحيث يؤدي الى ارتفاع حصة القطاع الخاص من ١٠,٨ في المائة في سنة ١٩٩١ الى ١٦,١ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي في نهاية فترة البرنامج، وتخفيض حصة القطاع العام من ٨,٥ في المائة الى ٧ في المائة ولنفس الفترة؛

- تخفيض الاستهلاك كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي من ١٠١ في المائة في أول الفترة الى ٨٦,٢ في المائة في نهاية الفترة؛

- تخفيض نسبة التضخم من ١٠ في المائة سنويا في أول الفترة الى ٤,٥ في المائةفي نهاية الفترة؛

- زيادة الادخار المحلي (قبل احتساب التحويلات الخارجية) من رقم سالب مقداره ١ في المائة في أول الفترة، ليصبح رقما موجبا مقداره ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي في نهاية الفترة.

السياسات المالية

- تخفيض العجز في الموازنة العامة (بدون المساعدات) من حوالي ١٨ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي في سنة ١٩٩١ الى ٥ في المائة في سنة ١٩٩٨، وذلك من خلال زيادة الايرادات المحلية من ٢٦,٥ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي في سنة ١٩٩١ الى ٣٥ في المائة في نهاية الفترة. أما بالنسبة للنفقات العامة فقد قدر البرنامج تخفيض نسبتها الى الناتج المحلي الاجمالي من ٤٤ في المائة الى ٣٥ في المائة خلال تلك الفترة؛

- تخفيض عجز الموازنة (مع المساعدات) من ١٠,٦ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي في أول الفترة الى ٣,٦ في المائة في نهاية الفترة.

ميزان المدفوعات

- تخفيض عجز الميزان التجاري من حوالي ٢٢ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي سنة ١٩٩١ الى ٢,٦ في المائة في ١٩٩٨؛

- تخفيض عجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات (بدون المساعدات) من ٢٣ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي في أول الفترة الى صفر في نهاية الفترة؛

- زيادة نمو الصادرات بنسبة تفوق نسبة نمو الناتج المحلي الاجمالي بحيث ترتفع قيمتها من ٢٤ في المائةمن الناتج المحلي الاجمالي في أول الفترة الى ٣١ في المائة في نهاية الفترة. ولتحقيق ذلك، استهدف البرنامج زيادة الصادرات بنسبة تبدأ من ١٨ في المائة في سنة ١٩٩٢ وتنتهي بنسبة مقدارها ٢٨,٣ في المائة في سنة ١٩٩٨؛

- تخفيض نسبة المستوردات الى الناتج المحلي الاجمالي من ٥٤ في المائة في أول الفترة لتصل الى ٤٢ في المائة في نهاية الفترة، وتخفيض نسبة نمو المستوردات من ٥,٨ في المائة في أول الفترة الى ٢,٧ في المائة في نهاية الفترة؛

- سد فجوة الموارد المالية البالغة ٢٧ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي في نهاية الفترة؛

- تخفيض نسبة خدمة الدين العام الخارجي من ٤٥ في المائة من الصادرات من السلع والخدمات سنة ١٩٩١ الى ٢١ في المائة في نهاية الفترة.

السياسات النقدية

- وضع سقف للتوسع النقدي المحلي بحيث لا يزيد عن ٩ في المائة سنويا.

- تخفيض نسبة النمو السنوي للائتمان الممنوح للحكومة من ٢,٢ في المائة سنة ١٩٩١ ليصبح ٠,٥ في المائة في سنة ١٩٩٨، وزيادة نسبة نمو التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاع الخاص من ٤,٨ في المائةفي أول الفترة الى ٨,٢ في المائة في نهاية الفترة،

- زيادة احتياطيات البنك المركزي الصافية بالعملات القابلة للتحويل الكلي بحيث تغطي المستوردات لمدة ثلاثة أشهر في نهاية المدة بدلا من ٤٥ يوما في أول الفترة؛

- ضبط الائتمان الوطني بما يتفق واحتياجات برنامج التصحيح الاقتصادي، ويضمن عدم التوسع في الائتمان على نحو يزيد من الضغوط التضخمية (مع الأخذ بعين الاعتبار ما ورد في الفقرة الثانية أعلاه) وذلك عن طريق وضع القيود المشددة على الاقتراض الحكومي ومؤسساته من الجهاز المصرفي بهدف توفير مزيد من الائتمان للقطاع الخاص ليتمكن من زيادة مساهمته في الاقتصاد الوطني.

أهداف تتعلق باعادة الهيكلة

اعادة هيكلة مؤسسات القطاع العام التي تعاني من عجز مالي وتطوير أدائها واتخاذ الاجراءات التدريجية لازالة الدعم واسترداد الكلفة وتحرير الاسعار والأجور واعتماد المعايير الاقتصادية للأداء.

القسم الرابع - السياسات الاقتصادية والمالية للفترة ١٩٩٢-١٩٩٣

استهدف البرنامج تحقيق الأهداف التالية :

- زيادة نسبة نمو الناتج المحلي الاجمالي من أقل من ١ في المائة في سنة ١٩٩١ الى ٣ في المائة سنة ١٩٩٢ و ٣,٤ في المائة في سنة ١٩٩٣؛

- تخفيض معدل التضخم من ١٠ في المائة سنة ١٩٩١ الى ٩,٢ في المائة سنة ١٩٩٢ ثم الى ٧,٧ في المائة سنة ١٩٩٣؛

- خفض العجز في الموازنة العامة (قبل المساعدات) من ١٨ في المائة (من الناتج المحلي الاجمالي) الى ١٣,٧ في المائة سنة ١٩٩٢ و ١١ في المائة سنة ١٩٩٣؛

- خفض العجز في الحساب الجاري (قبل المساعدات) من ٢٣,٧ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي الى ١٨,٥ في المائة سنة ١٩٩٢ و ١٥ في المائة سنة ١٩٩٣؛

وتحقيقا لتلك الأهداف ستتبع الحكومة خلال عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٣ السياسات التالية :

- سياسات لتشجيع الادخار، بحيث يبلغ مجموع الاستثمار ٢١ في المائة في سنة ١٩٩٢. وفي سبيل ذلك، قامت الحكومة بتعديل قانون تشجيع الاستثمار وتنفيذ الاصلاحات الجمركية، اضافة الى تعويم أسعار الفائدة وتوحيد سعر صرف الدينار. هذا ومن المتوقع أن يزيد الانفاق الرأسمالي الحكومي بنسبة ١ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي لسنة ١٩٩٢ لتلبية الاحتياجات المتزايدة نتيجة عودة الاردنيين العاملين في الكويت بعد أزمة الخليج. ويتوقع أن يسهم العائدون في دعم النشاط الاستثماري للقطاع الخاص من خلال توظيف مدخراتهم. وسوف تعكف الحكومة على اصلاحات قطاعية ومؤسسية خلال سنة ١٩٩٣ تشمل الزراعة والصناعة والطاقة وكل من سلطة الكهرباء وسلطة المياه ومؤسسة سكة حديد العقبة والملكية الاردنية ومؤسسة النقل العام؛

- وفي مجال السياسة المالية، قامت الحكومة باتخاذ عدة اجراءات لخفض العجز في الموازنة العامة. فعلى صعيد النفقات قامت الحكومة بالغاء صفقة طائرات ميراج بقيمة بليون دولار، كما قامت بتطبيق نظام الحمولات المحورية على الطرق والزام العائدين بدفع الرسوم الجمركية على سياراتهم، وأدخلت بعض التعديلات على ضريبة الانتاج وغيرها لزيادة الايرادات

المحلية. ولكن تخفيض الانفاق العام لم يشمل رواتب وأجور الموظفين والمتقاعدين في القطاع المدني والعسكري التي قامت الحكومة بزيادتها، وهي زيادة مستحقة منذ فترة طويلة. ونتيجة لذلك، فان عجز الموازنة (قبل المساعدات) سيبلغ ١٦,٨ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي. لذلك، ستتخذ الحكومة اجراءات اضافية لتخفيض العجز بما يعادل ٨٠ مليون دينار، وذلك عن طريق الغاء بعض المشاريع من موازنتها.

أما فيما يتعلق بسنة ١٩٩٣، فسوف تقوم الحكومة بفرض ضريبة مبيعات خلال فترة آقصاها الاول من كانون الأول/ديسمبر سنة ١٩٩٣، وسوف تستمر في خفض النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية وخاصة في مجال الدعم.

وفي مجال السياسة النقدية والائتمانية، تستهدف الحكومة تخفيض معدلات التضخم وضمان توفير احتياجات القطاع الخاص من الائتمان، وستبلغ نسبة النمو في التوسع النقدي ٩ في المائة خلال الفترة ١٩٩٢-١٩٩٣. أما صافي الموجودات الاجنبية فمن المتوقع أن ينمو بمعدل ٠,٥ في المائة وصافي الموجودات المحلية ٨,٥ في المائة لنفس الفترة. ومن المتوقع كذلك أن تصل احتياجات القطاع الخاص من الائتمان الى ٢٠٠ مليون دينار عام ١٩٩٢، بينما تقدر احتياجات القطاع العام بحوالي ٩٠ مليون دينار. وقد وضعت سقوف ربع سنوية على صافي الموجودات المحلية وعلى صافي مطلوبات الجهاز المصرفي من الحكومة. وتشكل السقوف ربع السنوية معايير للأداء في ظل برنامج التصحيح الاقتصادي.

وبالنسبة لميزان المدفوعات للفترة ١٩٩٢-١٩٩٣، فان البرنامج يهدف الى خفض العجز في الحساب الجاري (قبل المساعدات) الى ١٨,٥ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي في سنة ١٩٩٢ والى ١٥ في المائة في سنة ١٩٩٣ وذلك وفقا للتوقعات والاجراءات التالية:

- زيادة الصادرات بنسبة ١٨ في المائة في سنة ١٩٩٢ و ١٢ في المائة في سنة ١٩٩٣ نتيجة لارتفاع أسعار الفوسفات والأسمدة في الاسواق العالمية، وسياسة تشجيع الصادرات؛

- زيادة تحويلات العاملين الاردنيين في الخارج بنسبة ٢٠ في المائة سنويا خلال الفترة ١٩٩٢ ١٩٩٣، وذلك نتيجة السياسات المرنة في أسعار الفائدة وأسعار الصرف؛

- زيادة المقبوضات من السياحة والسفر والنقل نتيجة تحسن المناخ السياسي في المنطقة؛

- ضبط الاستيراد بحيث لا يتجاوز نموه ٦ في المائة في سنة ١٩٩٢ وذلك من خلال انتهاج سياسة لضبط الطلب وتشجيع الاحلال محل المستوردات. ولضمان توفر الاحتياجات الضرورية من المستوردات من السلع الرأسمالية والاستهلاكية الاساسية سيتم فرض ضريبة استهلاك على السلع الاستهلاكية الكمالية المستوردة والمصنعة محليا.

أما احتياجات التمويل الخارجي فمن المقرر ان تبلغ في سنة ١٩٩٢ ما قيمته ٢,٢ بليون دولار، يتم تأمين ما قيمته ٣٩٢ مليون دولار، منها ٢٢٧ مليون دولار قروض و ١٦٥ مليون دولار هبات ومساعدات (منها ١٥٧ مليون دولار من لجنة التنسيق المالي لأزمة الخليج). وبذلك، فان الفجوة التمويلية لهذه السنة ستصل الى حوالي ١,٦٤ بليون دولار. وتتطلب تغطية هذه الفجوة إعادة هيكلة الديون من خلال نادي باريس ونادي لندن، وكذلك الحكومات والبنوك التجارية المقرضة، وتوفير المنح والقروض الثنائية والمتعددة، بالاضافة الى الحصول على موارد اخرى من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي[٣٤].

القسم الخامس - أداء الاقتصاد الاردني على ضوء برنامج التصحيح الاقتصادي لسنة ١٩٩٢

لقد كان لأزمة الخليج وما تلاها من حرب وقرارات المقاطعة الأقتصادية آثارها المباشرة على الاقتصاد الاردني. فقد انقطعت المساعدات العربية، وأغلقت أسواق العراق والكويت وبعض دول الخليج الأخرى أمام الصادرات الاردنية، كما نجم عن الأزمة عودة حوالي ٣٠٠ ألف من المغتربين الأردنيين في منطقة الخليج، وخاصة الكويت. وقد أدى انخفاض عوائدهم الى وقف تطبيق برنامج التصحيح الاقتصادي للفترة ١٩٨٩-١٩٩٣، الذي نجح الاقتصاد الاردني خلال العام الاول من البرنامج في تحقيق الجانب الاكبر من أهدافه المرسومة. وتلافيا للانعكاسات السلبية والتطورات السياسية التي شهدتها المنطقة، ولمعالجة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد الاردني، عاود الاردن تبني وتطبيق برنامج معدل للتصحيح الاقتصادي للفترة ١٩٩٢-١٩٩٨، حيث تعتبر سنة ١٩٩٢ السنة الاولى التي يطبق فيها برنامج التصحيح الاقتصادي المعدل. ومن الجدير بالذكر ان البيانات الرسمية تشير الى ان الانجازات التي تحققت خلال هذه السنة لم يكن ممكنا تحقيقها لولا الاستقرار النقدي وتعمق الثقة بالدينار الأردني، الأمر الذي يعتبر من أهم الانجازات التي تم تحقيقها خلال ١٩٩٢.

وقد توقع البرنامج ان تصل نسبة نمو الناتج المحلي الاجمالي الى ٣ في المائة في سنة ١٩٩٢، الا أن الاقتصاد الاردني سجل خلال هذه السنة نموا يمكن اعتباره قياسيا، فقد حقق الناتج المحلي الاجمالي بسعر الكلفة (بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥) ما مقداره ٨,٦ في المائة، أما بأسعار السوق الجارية فقد بلغ ١١,٦ في المائة. ويعود ذلك الى ارتفاع نسبة النمو في قطاع الانشاءات التي بلغت ٢٢ في المائة ثم الماء والكهرباء (١٤,٦ في المائة) والصناعات التحويلية (١٠ في المائة)، كما أن ارتفاع القيمة المضافة في الزراعة بنسبة نمو حقيقي بلغت ١٠ في المائة (علما بأن هذه السنة تعتبر استثنائية لأن المحصول كان جيدا بسبب الامطار الغزيرة) قد ساعد على تحقيق هذا المعدل.

---

[٣٤] وزارة التخطيط، برنامج التصحيح الاقتصادي، ١٩٩٢ - ١٩٩٨، السياسات الاقتصادية والمالية لعامي ١٩٩٢ ، ١٩٩٣ (غير منشور).

أما الانفاق الاستثماري فقد بلغ ٢٢,٨ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي في الوقت الذي قدر فيه البرنامج هذه النسبة بنحو ٢١,١ في المائة. وقد ساعد على ذلك استثمار حوالي ١١٠٠ مليون دينار في قطاع الانشاءات خلال النصف الأخير من سنة ١٩٩١ وخلال سنة ١٩٩٢[٣٥].

وبالنسبة للاستهلاك الكلي فقد شهد زيادة ملحوظة في هذه السنة بلغت نسبتها ١٣,٤ في المائة، حيث ارتفع من ٣١٩٩ مليون دينار في سنة ١٩٩١ الى ٣٦٢٩ مليون دينار في ١٩٩٢ موزعا بين ٧٧٦ مليون دينار للقطاع العام و ٢٨٥٤ مليون دينار للقطاع الخاص. لذلك، طرأ ارتفاع ملموس على الأهمية النسبية للانفاق الاستهلاكي الخاص، حيث ارتفعت نسبته الى الناتج المحلي الاجمالي من ٨٨,٦ في المائة في سنة ١٩٩١ الى ٨٩,٥ في المائة في ١٩٩٢. ومن جهة أخرى، انخفضت الأهمية النسبية للأنفاق النهائي الحكومي من ٢٦,٧ في المائة في سنة ١٩٩١ الى ٢٤,٣ في المائة في ١٩٩٢. وجاء ذلك نتيجة لضبط الائتمان الممنوح للقطاع العام وترشيد الانفاق الحكومي.

أما بالنسبة للتضخم فقد انخفض من ١٠ في المائة في سنة ١٩٩١ الى ٤ في المائة في ١٩٩٢، في الوقت الذي قدر فيه برنامج التصحيح الاقتصادي انخفاض نسبته تدريجيا الى ٩,٢ في المائة سنة ١٩٩٢.

اما الأداء المالي لهذه السنة فقد أشارت الارقام الفعلية الى الآثار الايجابية للاجراءات المالية التي اتخذت في الفترة الماضية تطبيقا لبرنامج التصحيح الاقتصادي، الذي يؤكد أن أية زيادة في معدلات النشاط الاقتصادي يجب أن ترافقها زيادة تلقائية في الايرادات المحلية مع الاستمرار في ضبط النفقات الجارية. وقد انعكس ذلك كله في تحقيق فائض في الموازنة العامة (بما فيها المساعدات) بحوالي ١٤٤ مليون دينار بالمقارنة مع فائض قدره ١٢ مليون دينار فقط في السنة السابقة. ويعود الفضل في ذلك الى تحسن أداء الايرادات المحلية نتيجة تطبيق الاجراءات التصحيحية في البرنامج المذكور، حيث بلغت قيمتها (الضريبية وغير الضريبية) حوالي ١١٠٠ مليون دينار. لذلك، ارتفعت نسبة تغطية الايرادات المحلية للنفقات الجارية لتصل الى ١١٨ في المائة في هذه السنة مقابل ٩١,٧ في المائة في سنة ١٩٩١، وارتفعت نسبتها الى الناتج المحلي الاجمالي من ٢٨ في المائة الى ٣٤,٥ في المائة.

وسجلت النفقات العامة ارتفاعا نسبته ٩,٥ في المائة عن السنة السابقة، حيث بلغت ١٢٠٤ مليون دينار، كما شكلت نسبتها الى الناتج المحلي الاجمالي ٤٥,٢ في المائة، في الوقت الذي قدر فيه برنامج التصحيح الاقتصادي ان هذه النسبة سوف تنخفض الى ٤٠ في المائة تقريبا[٣٦].

وبالنسبة للقطاع الخارجي، ارتفع العجز في الميزان التجاري لهذه السنة، حيث بلغ ١١٥٩ مليون دينار بزيادة بلغت ٢٤ في المائة مقارنة بسنة ١٩٩١. ويعود السبب في ذلك الى الارتفاع

---

٣٥ البنك المركزي الاردني، تقرير عن الاقتصاد الاردني لعام ١٩٩٢ (غير منشور)، عمان، ١٩٩٣.

٣٦ وزارة المالية، تقرير الموازنة العام ١٩٩٣. الأسباب الموجبة.

الحاد في المستوردات السلعية التي بلغت ٢٠٤٥ مليون دينار مقابل ١٧٠٥ مليون دينار للسنة السابقة، مسجلة بذلك نموا نسبته حوالي ٢٠ في المائة. وسبب ذلك زيادة الاستثمار في قطاع الانشاءات الذي يعتمد في الغالب على الاستيراد، واعادة بناء مخزون السلع الاساسية الذي نفذ في سنة ١٩٩١ نتيجة الحظر الاقتصادي الذي فرض على ميناء العقبة. كما شملت المستوردات سيارات وأثاث العائدين من الخليج. ومن جهة أخرى، ارتفعت الصادرات الى ٧١٥ مليون دينار، مقارنة بـ ٥٥٩ مليون دينار في السنة السابقة. وقد جاءت هذه الزيادة نتيجة نمو الصادرات غير التقليدية، بينما حافظت الصادرات التقليدية من الفوسفات والبوتاس والأسمدة على نفس مستوياتها خلال العام السابق تقريبا.

أما بالنسبة لميزان الخدمات فقد حقق وفرا بحوالي ٢٩٩ مليون دينار في ١٩٩٢، بانخفاض بلغت نسبته ١٠,٨ في المائة عن السنة السابقة. ونظرا للفوائد الخارجية المستحقة الأداء، فان هذا الفائض سوف ينقلب الى عجز مقداره ٤٦ مليون دينار أردني في سنة ١٩٩٢، علما بأن الأقساط المستحقة الأداء لهذه السنة هي حوالي ٥٦٨ مليون دينار، منها ٨٨ مليون دينار ناتجة عن عملية شراء الديون من جمهوريات الاتحاد السوفياتي السابقة. وبلغت المسحوبات من القروض الخارجية خلال هذه السنة حوالي ٢٥٩ مليون دينار. وبذلك فان صافي حركة رأس المال غير النقدي يتمثل في عجز نظري قدره ٣٠٩ ملايين دينار، بالمقارنة بعجز نظري مقداره ١٥٣ مليون دينار في سنة ١٩٩١. واذا أخذنا بعين الاعتبار الأقساط والفوائد التي تمت اعادة جدولتها خلال هذه السنة (١٩٩٢) والبالغة ٨٠٣ ملايين دينار والمبالغ التي تم تسديدها خلال هذه السنة من المتأخرات التي تراكمت خلال السنوات السابقة والبالغة ٤٢١ مليون دينار، فان القيمة النهائية للميزان الاجمالي في سنة ١٩٩٢ ستصبح صفرا مقارنة بفائض مقداره ٤٦٤ مليون دينار لسنة ١٩٩١[٣٧].

واستهدفت السياسة النقدية خلال سنة ١٩٩٢ المحافظة على استقرار سعر صرف الدينار الاردني وتخفيض معدلات التضخم. وقد اتسمت أجراءات السياسة النقدية في هذه السنة بوضع العديد من القيود للسيطرة على نمو السيولة المحلية وضبط اتجاهاتها، حتى بلغ معدل نمو السيولة المحلية ما نسبته ٩ في المائة، بالمقارنة بحوالي ١٧ في المائة في السنة السابقة. ويمكن اعتبار معدل النمو هذا متطابقا مع ما قدره برنامج التصحيح الاقتصادي، كما أنه يتناسب مع معدل النمو في الناتج المحلي الاجمالي لهذه السنة أيضا. ومما تجدر الاشارة اليه أن كلا من الائتمان الموجه للقطاع الخاص وصافي الموجودات الاجنبية قد لعب دورا توسعيا واضحا في زيادة معدل نمو السيولة المحلية، فقد ارتفع الائتمان الموجه الى القطاع الخاص بمقدار ٢٥٠ مليون دينار مقارنة بزيادة قدرها ١٣٤ مليون دينار تحققت في السنة الماضية. أما الائتمان الحكومي فكان دوره انكماشيا على السيولة بعد أن لعب دورا توسعيا (مزعجا) خلال الأزمة الاقتصادية وساهم في أحداث الضغوط التضخمية وتدهور سعر صرف الدينار الأردني. وعلى صعيد آخر، حقق اجمالي رصيد المملكة من العملات الاجنبية خلال ١٩٩٢ ارتفاعا مقداره ٣٥٦ مليون دينار بالمقارنة مع السنة السابقة. وفي ظل الانخفاض في معدلات التضخم، أظهرت أسعار الفائدة الحقيقية معدلات موجبة ومرتفعة بالمقارنة

---

٣٧ البنك المركزي، مرجع سابق، ١٩٩٣ .

مع السنوات السابقة، الأمر الذي يتوقع أن يساعد على زيادة المدخرات المحلية وتوفير مصادر تمويل للمشاريع التنموية[٣٨].

وتمكن الاردن من تخفيض رصيد المديونية الخارجية خلال سنة ١٩٩٢، حيث بلغ رصيد القروض المتعاقد عليها في نهاية سنة ١٩٨٩ حوالي ٨ مليار دولار أو مانسبته ١٦٤ في المائة من الناتج المحلي الاجمالي، ليصبح رصيد الدين العام الخارجي في نهاية هذه السنة ٦,٩ مليار دولار شكلت نسبة من الناتج المحلي الاجمالي مقدارها ١٤٦ في المائة. وفي نفس الوقت فان رصيد الدين الخارجي منسوبا الى الصادرات من السلع والخدمات قد انخفض، كما انخفضت نسبة الاقساط والفوائد الى الناتج المحلي الاجمالي من ٣٤ في المائةفي سنة ١٩٨٩ الى ٢٧,٥ في المائة في سنة ١٩٩٢. أما نسبة الاقساط والفوائد الى الصادرات من السلع والخدمات فقد انخفضت من ٥٦ في المائة في سنة ١٩٨٩ الى حوالي ٤٥ في المائة في سنة ١٩٩٢. وقد جاء هذا الانخفاض نتيجة سياسة الحكومة تجاه المديونية الخارجية، حيث تم التوصل الى اتفاق مع جمهوريات الاتحاد السوفياتي السابقة لشراء الديون الخارجية للأردن بشروط مناسبة. كذلك راعت الحكومة عدم اللجوء للتعاقد على قروض خارجية قصيرة الأجل وبشروط غير ميسرة، كما قامت بالغاء صفقة طائرات ميراج مع فرنسا تقدر بحوالي ألف مليون دولار لذات الأسباب. كما تم التوصل في هذه السنة الة اتفاقية مع أعضاء نادي باريس لجدولة ديون الأردن مع الدائنين الرسميين، حيث تمكن الاردن من اعادة جدولة ٨٠٠ مليون دولار وبفترة سماح مدتها عشر سنوات. كذلك، تم التوصل مع نادي لندن على الاطار العام لعملية جدولة الديون الأردنية للمؤسسات والبنوك التجارية والتي تبلغ حوالي ١,٢ مليار دولار تمثل حوالي ٢٠ في المائة من ديون الاردن الخارجية. وكان نادي لندن قد وافق على منح الاردن اتفاقية مماثلة للاتفاق الذي تم مع الارجنيتن لكن الأردن طلب شروطا وأسعار خصم أفضل، كما طالب بإدخال بعض التحسينات على الاتفاقية نتيجة لهبوط أسعار الفائدة على الدولار في المدى القصير والطويل على حد سواء[٣٩].

وقد تم الاتفاق بين الأردن ونادي لندن على اعادة جدولة ديونه البالغة ١,٢ مليار دولار. ووصفت شروط هذه الاتفاقية بأنها من أفضل الشروط التي حصل عليها بلد في العالم الثالث، فقد قرر النادي أن يغطي الأردن ٥٨ في المائة من ديونه الاجمالية للبنوك، ووفقا لهذه الاتفاقية، وضع الدائنون أمام خيارين هما ٣٥ في المائة خصم من قيمة الديون أو احتسابها حسب القيمة الأسمية ويتم الدفع في كلا الحالتين بعد مرر ثلاثين عاما بأقل معدلات فائدة[٤٠] .

---

[٣٨] المرجع السابق.

[٣٩] مرجع سبق ذكره، تقرير الموازنة لعام ١٩٩٣، وتقرير البنك المركزي عن الاقتصاد الدولي لعام ١٩٩٢.

[٤٠] Financial Times - 15 June 1993.

الفصل الثالث

الآثار الاقتصادية والاجتماعية لبرنامج التصحيح الاقتصادي

القسم الاول - الآثار الاقتصادية العامة

ان الاسباب المباشرة التي أدت الى تبني برنامج التصحيح الاقتصادي تتمثل في دخول الاقتصاد الاردني مرحلة الركود الاقتصادي وانخفاض معدلات نمو الناتج المحلي الأجمالي الى مستويات سالبة، وارتفاع معدلات البطالة، وارتفاع العجز في كل من الموازنة العامة للدولة والميزان التجاري وميزان المدفوعات، واستمرار تجاوز قيمة الانفاق الاستهلاكي الناتج المحلي الاجمالي، مما عمق الاختلالات الداخلية والخارجية. لذلك يمكن اعتبار بداية تطبيق سياسات التكيف حينما اعتمدت الحكومة الاردنية مجموعة من الاجراءات في منتصف ١٩٨٨، ثم تبنت برنامج التصحيح الاقتصادي للفترة ١٩٨٩-١٩٩٣ بالاتفاق مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، الذي أوقف تنفيذه خلال أزمة حرب الخليج، ثم عاود الأردن تطبيق برنامج للتصحيح للفترة ١٩٩٢-١٩٩٨.

ان الصدمة الاولى التي أصابت الاقتصاد الأردني نتيجة تطبيق اجراءات ١٩٨٨ تظهر واضحة في عدم الاستقرار المالي والنقدي، وهروب رؤوس الاموال نتيجة تعويم الدينار الاردني، مما أدى الى التزاحم على شراء العملات الاخرى ومحاولة التخلص من الدينار الأردني بحيث تزعزعت الثقة به وانخفض انخفاضا حادا، ونجم عن ذلك آثار مباشرة على أسعار السلع المستوردة للاستثمار والاستهلاك. فقد ارتفعت الاسعار المحلية للسلع المستوردة بمقدار نسبة تخفيض سعر صرف الدينار مقابل العملات الأجنبية التي يتم بها الاستيراد، كذلك فان التأثير المباشر في ارتفاع الأسعار امتد الى أسعار السلع التكميلية أو السلع المستوردة الداخلة في الانتاج. وشملت الآثار غير المباشرة أسعار منتجات مختلف القطاعات الانتاجية، أما القطاعات الخدمية فتأثرت بارتفاع الاسعار نتيجة انخفاض سعر صرف الدينار من جهة، وفرض ضرائب جديدة أو زيادتها على العديد من النشاطات الخدمية والتي تمت بموجب اجراءات ١٩٨٨ من جهة أخرى. لذلك كله سجلت معدلات التضخم زيادة كبيرة، حيث ارتفع الرقم القياسي لتكاليف المعيشة من ١٠٦ في سنة ١٩٨٨ الى ١٣٤ في سنة ١٩٨٩ والى ١٥٥ في سنة ١٩٩٠، ثم ارتفع الى ١٦٨ في سنة ١٩٩١ ووصل الى ١٧٥ في سنة ١٩٩٢. ويعتبر القطاع العام فى الاردن المستخدم الاول للقوى العاملة من حيث حجم الاستيعاب، الذي بلغت نسبته حوالي ٤٧ في المائة من اجمالي القوى العاملة الاردنية حسب بعض التقديرات. وكانت الحكومة تقوم بتوفير فرص عمل جديدة للحد من البطالة عن طريق زيادة التوظيف بغض النظر عن الآثار السلبية. ونتيجة لذلك، فقد شكل بند الرواتب والاجور والعلاوات حوالي ١٥ في المائة من اجمالي النفقات العامة الحكومية. ولما تبنت الحكومة سياسة تقييد الانفاق الحكومي وترشيده، انخفضت نسبة النفقات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي من ٤١ في المائة في سنة ١٩٨٨ الى ٣٧ في المائة في سنة ١٩٩٢. وكان لذلك تأثير مباشر على زيادة معدلات البطالة، وخاصة بعد أن جمدت الحكومة ملء الشواغر في موازنة ١٩٨٩ وخفضت بدرجة كبيرة التعيين في الوظائف الشاغرة في موازنة ١٩٩٠. ومن هنا نجد الأثر الواضح لسياسات التكييف في أول مراحل تطبيقه على زيادة معدلات البطالة في الاردن كما سبقت الاشارة اليه.

وفي تلك المرحلة تراجع النشاط الاستثماري ونما الناتج المحلي الاجمالي في سنة ١٩٨٩، ثم بدأ في النمو المتواضع في أوائل سنة ١٩٩٠[٤١]. كما كان لأجراءات ١٩٨٨ وتطبيق برنامج التصحيح الاقتصادي في أوائل سنة ١٩٨٩ أثر واضح في الاختلالات التي حدثت في هيكل الاسعار والتغيرات في قطاعات الانتاج، بالاضافة الى أثره الشديد في الضغط على القوة الشرائية لأكثر من ثلاثة أرباع السكان في الأردن، مما أدى الى انخفاض المستوى المعيشي لهذه الفئات. وقد رافق ذلك انخفاض في معدلات الاستثمار الخاص، مما فاقم من معدلات البطالة. كذلك، نجم عن السياسة التقييدية آثار سلبية على الخدمات، كالخدمات الصحية والتعليمية.

وفيما يخص الايرادات المالية، كان للاجراءات المالية التي اتخذتها الحكومة آثار ايجابية في زيادة الايرادات التي ارتفعت من ٧٢١,٣ مليون دينار في سنة ١٩٨٨ الى ٨٥٥,٥ مليون دينار في سنة ١٩٨٩ ثم الى ٩٣٨ مليون دينار في سنة ١٩٩٠ ثم ١١١٢ مليون دينار في سنة ١٩٩١. أما في سنة ١٩٩٢ فقد ارتفعت الايرادات الى ١٣٤٨ مليون دينارا بحيث ارتفعت نسبتها الى الناتج المحلي الاجمالي، بسعر السوق الجاري، من ٣٢,٥ في المائة في سنة ١٩٨٨ الى ٤١,٤ في المائة في سنة ١٩٩٢. ويكشف هيكل الايرادات العامة عن أن هذا التحسن يعزى بشكل عام الى نمو حصيلة الايرادات المحلية الضريبية وغير الضريبية، حيث ارتفعت الايرادات الضريبية من ٢٥٦ مليون دينار في سنة ١٩٨٨ الى ٤٠١,٥ مليون دينار في سنة ١٩٩١، ثم الى ٦١٣ مليون دينار في سنة ١٩٩٢. أما الايرادات غير الضريبية فقد ارتفعت من ٢٨٨,٥ مليون دينار في سنة ١٩٨٨ الى ٤٢٧ مليون دينارا في سنة ١٩٩١ ثم الى ٤٨٧ مليون دينار في سنة ١٩٩٢. كما سجل نفس العام تراجعا ملحوظا في حصيلة المساعدات الخارجية بلغت نسبته ١١,٩ في المائة عن السنة السابقة لتبلغ حوالي ١٩٨,٤ مليون دينار. وقد خفض هذا التراجع أهميتها النسبية في الايرادات العامة من ٢٠,٣ في المائة في سنة ١٩٩١ الى ١٤,٧ في المائة في سنة ١٩٩٢، كما انخفضت نسبتها الى الناتج المحلي بسعر السوق الجاري الى ٦,١ في المائة مقارنة مع ٨,١ في المائة في سنة ١٩٩١[٤٢]. أما النفقات العامة فقد انخفضت نسبتها الى الناتج المحلي الاجمالي من ٤١,٧ في المائة في سنة ١٩٨٨ الى ٣٩,٦ في المائة في سنة ١٩٩١ ثم الى ٣٧ في سنة ١٩٩٢، كما انخفضت النفقات الجارية بالنسبة الى الناتج المحلي الاجمالي من ٣٠,٢ في المائة في سنة ١٩٨٨ الى ٢٨,٦ في المائة في سنة ١٩٩٢. وقد تركزت الزيادة في النفقات العامة في النفقات الرأسمالية، حيث استحوذت على ما نسبته ٧٣,٢ في المائة من الزيادة الكلية المتحققة في عام ١٩٩٢ بينما لم يزد نصيب النفقات الجارية عن ٢٦,٨ في المائة . ويجسد منحى التنامي في النفقات العامة، وفقا لأوجه الانفاق العام، أهداف السياسة المالية الحكومية الرامية الى ضبط الانفاق الاستهلاكي والتركيز على الانفاق الرأسمالي لما له من آثار ايجابية على خلق فرص عمل جديدة وتعزيز القاعدة الانتاجية للاقتصاد الوطني. كما انخفض العجز في الموازنة العامة من ٢٠٤,٦ مليون دينار في سنة ١٩٨٨

---

٤١ أنخفض معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق الثابت الى (-٠,٥) في سنة ١٩٨٨، والى (-١٣,٥) في سنة ١٩٨٩ ثم أرتفع الى (١,٧) في سنة ١٩٩٠.

٤٢ البنك المركزي الأردني - دائرة الابحاث والدراسات، التقرير السنوي التاسع والعشرون - ١٩٩٢، ص ٨٤، ٨٥ .

الى ٩٤,٤ مليون دينار في سنة ١٩٩٠، ثم أتت التطورات التي شهدتها الايرادات العامة والنفقات العامة الى ظهور وفر مالي بلغ ١٣١,٨ مليون دينار في سنة ١٩٩١ ارتفع الى ١٤٤,٢ مليون دينار في سنة ١٩٩٢.

أما بالنسبة للتطورات النقدية والائتمانية فقد إستهدفت التوجهات الرئيسية للسياسات المتبعة في اطار البرنامج ضمان تحقيق الاستقرار النقدي، وتعزيز وضع الاحتياطيات الاجنبية وضبط معدلات التوسع النقدي. كذلك حققت السيولة المحلية معدل نمو قدرة ٩,٤ في المائة خلال ١٩٩٢ حيث لعب بند صافي الارصدة الاجنبية أثرا توسعيا قدرة ٨٨,٢ مليون دينار. ونتيجة لتطبيق برنامج التصحيح في مجال الائتمان، انخفض الائتمان المحلي الموجه للقطاع العام بمقدار ٤٦,٩ مليون دينار بينما ارتفع الائتمان الموجه للقطاع الخاص بمقدار ٢٥٠ مليون دينار. وقد جاء ذلك، بشكل رئيسي، نتيجة لتزايد الطلب المحلي على الائتمان من قبل القطاع الخاص نظرا لاستعادة الثقة بمقومات الاقتصاد الوطني وانسجاما مع التوجه الحكومي نحو اعطاء دور أكبر للقطاع الخاص في النشاط الاقتصادي[٤٣]. وقد زاد الاهتمام الحكومي بالتحول الى القطاع الخاص بعد تزايد حدة الضغوط الاقتصادية وتبني برامج التصحيح الاقتصادي. وفي هذا الأطار اتخذت بعض الخطوات العملية، حيث قامت مؤسسة النقل العام بتأجير أجزاء من منطقة امتيازها لخدمتها من قبل شركات القطاع الخاص، كما أعلنت مؤسسة المواصلات السلكية واللاسلكية عن استعدادها للسماح للقطاع الخاص بالاستثمار في بعض مجالات الاتصالات. وتجرى الدراسات لتنفيذ عملية تحويل بعض المناطق الحرة وبعض من أرصفة ميناء العقبة الى القطاع الخاص للاستثمار فيها، وهنالك دراسات لتحويل مؤسسة الخطوط الجوية الملكية الاردنية الى القطاع الخاص.

القسم الثاني - الآثار الاجتماعية

بيّن استعراض التنمية الاقتصادية خلال العقود الثلاثة الماضية حجم الجهد التنموي الذي بذله الأردن لتعجيل وتائر النمو الاقتصادي والاجتماعي، بالرغم من محدودية موارده الاقتصادية وثقل التزاماته العسكرية والسياسية، مما جعله يعتمد بشكل رئيسي على الموارد الخارجية. الا أن توجيه غالبية الاستثمارات ومشاريعها الى المناطق التي تتصف بكثافة سكانية عالية، والى المشاريع ذات العائد الاقتصادي المرتفع، انما ساهم في خلق فروق بين المناطق. كما صاحب هذه الجهود التنموية بعض الظواهر الاجتماعية التي أفرزت عدة مشاكل من أهمها: الهجرة الواسعة من الريف الى المدن، وظهور الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين مناطق المملكة وتجمعاتها السكانية ، كما أتت التنمية غير المتوازنة في الأردن الى تفاوت مستويات المعيشة بين فئات السكان في المناطق المختلفة وظهور أسر فقيرة تعاني من صعوبات في اشباع حاجاتها الأساسية. وقد بدأت مشكلة الفقر تتفاقم وتزداد مع بداية الركود الاقتصادي في أوائل الثمانينات. وقد بينت دراسة أعدتها وزارة التنمية الاجتماعية عن جيوب الفقر في الأردن في سنة ١٩٨٧ حجم مشكلة الفقر في الأردن. فوفق هذه الدراسة، بلغت نسبة الأسرة الفقيرة فقرا مدقعا ١,٥ في المائة، وبلغت نسبة الأسر الفقيرة فقرا مطلقا ما نسبته ١٧ في المائة. وبدلالة الأعداد المطلقة فانه يمكن القول بان عدد الأسر الفقيرة فقرا مدقعا بلغ في الاردن حوالي ٦٢٢٢ أسرة، أما عدد الاسر الفقيرة فقرا مطلقا فقد بلغ ٧٧٥٦٨

---

٤٣ المرجع السابق ص ص ٤٣، ٤٤ .

أسرة، على اعتبار أن مجموع الأسر الاردنية وفق التقديرات الاحصائية لسنة ١٩٨٧ هو حوالي ٤١٤٨٠٠ أسرة. وبالاعتماد على نفس التقديرات الأحصائية فان عدد سكان الأردن بلغ تقريبا ثلاثة ملايين نسمة في ١٩٨٧. لذلك، بلغ عدد الأفراد الذين يعيشون في حالة فقر مدقع قرابة ٧٢ ألف نسمة، أما عدد الأفراد الذين يعيشون في حالة فقر مطلق فبلغ حوالي ٦٨٠ ألف نسمة. وتتفاوت نسبة الأسر الفقيرة فقرا مدقعا وفقرا مطلقا بين الحضر والريف تفاوتا واسعا نسبيا، حيث تزيد في الريف عنها في الحضر، اذ ترتفع في التجمعات السكنية الريفية الى ٩,٨ في المائة فقرا مدقعا و ٥٠ في المائةفقرا مطلقا ولنفس التجمعات، كما أكدت الدراسة أن معدل البطالة في الأسر الفقيرة بلغ ٢٨,٦ في المائة مقابل ١٢,٦ في المائة في الأسر غير الفقيرة. واستندت هذه الدراسة في تحديدها على خط فقر أدنى أسمته خط الفقر المدقع (خط فقر الكفاف) وهو الذي يمثل الحد الادنى من تكلفة الحاجات الاساسية الغذائية اللازمة للأسرة الأردنية وقد حسب مبلغ تكلفة هذا الخط بحوالي ٤٠,٥ دينار أردني في الشهر للأسرة المتوسطة التي حجمها ٧,٢ أفراد، كما حددت الدراسة خط الفقر المطلق (خط فقر الكفاف) بأنه الذي يمثل تكلفة الحاجات الاساسية الغذائية وغير الغذائية (الحد الادنى من السكن والكساء والتعليم والصحة والنقل) وقدر بحوالي ٨٩ دينار (بحسب أسعار النصف الأول لسنة ١٩٨٧)[٤٤].

وقد قامت منظمة اليونسيف في أوائل سنة ١٩٩١ بدراسة ميدانية شملت مئات العائلات الأردنية من ذوي الدخل المنخفض تم اختيارها عشوائيا من أربع وثلاثين منطقة شعبية في المملكة، كما تم الحصول على مزيد من الأدلة عن أوضاع الأسر الأردنية في تلك المناطق من المعلمين والأطباء والممرضين الذين يعرفون هذه المجتمعات جيدا ويستطيعون رصد التحولات في وقت مبكر. وقدمت الدراسة دلائل واضحة على أن التراجع الاقتصادي وتطبيق برنامج التصحيح الاقتصادي قد أديا الى تلاشي الدخول الشهرية كليا أو انخفاضها بشكل كبير بالنسبة لعشرات الألوف من العائلات التي تضم نصف مليون امرأة وطفل، وأن واحداً من كل ثلاثة من الأردنيين، أو ما يقرب من مليون نسمة، يعيش بالقرب من خط الفقر أو تحته، كما أن أكثر من ربع مليون طفل ممن هم تحت سن الثانية عشرة مهددون بسوء التغذية والمرض، أضف الى ذلك انحدار مستويات الصحة والتعليم لمئات الألاف من الأطفال والنساء تحت وطأة الضغوط المتزايدة، حيث أشارت الدراسة الى أن نسبة الأردنيين الذين يعيشون تحت خط الفقر قد ارتفعت الى حوالي ٣٠ في المائة من مجموع السكان، وهذا يعني أن مليونا من الأردنيين أصبحوا يعيشون تحت خط الفقر. كما أظهرت دراسة اليونسيف أن نقص التغذية المستمر الذي بلغ حد الجوع أصبح ظاهرة حقيقية ومتنامية لم يسبق لها مثيل في الأردن منذ هجرة ١٩٤٨ بعد نكبة فلسطين، كما أن فقر الدم وسوء التغذية بين النساء والأطفال آخذ في الازدياد من جديد، بعد المنجزات التي حققها الأردن في مجال التغذية خلال العقدين الماضيين. كما عانى الفقراء من تراجع ملحوظ في الاستفادة من خدمات الرعاية الصحية الجيدة، كما كان في السابق، وذلك بسبب الضغط المتزايد على الخدمات في المراكز الصحية الحكومية. وأظهر المسح كذلك أن عدد المرضى الذين يزورون الاطباء الحكوميين قد ارتفع بنسبة ٢٠٠ في المائة بسبب تناقص عدد العائلات القادرة على مراجعة الطبيب الخاص. وتأثرت نوعية التعليم نتيجة الضغط المتزايد على مدارس الحكومة بسبب انتقال الطلبة من المدارس الخاصة الى المدارس الحكومية الأقل تكلفة، بالاضافة الى الضغوط

---

٤٤ وزارة التنمية الاجتماعية، دراسة جيوب الفقر في المملكة الاردنية الهاشمية، عمان ١٩٨٩.

الناجمة عن عودة الاردنيين المغتربين في بلدان الخليج والذي قدر عددهم بحوالي ٥٠ ألف طالب[٤٥]. وفي بداية سنة ١٩٩٣ قامت لجنة تمثل عدة وزارات، بتكليف من رئيس الوزراء، بدراسة مشكلة الفقر في الأردن خلال سنة ١٩٩٢، حيث أنجزت أعمالها في ٨ نيسان/ابريل ١٩٩٣. وقد حددت الدراسة التي وضعتها اللجنة خط الفقر المدقع للأسرة الاردنية التي يبلغ حجمها ٦,٨ فردا عند مستوى ٦١ دينارا شهريا، كما حددت خط الفقر المطلق لنفس الأسرة المنوالية عند ١١٩ دينارا شهريا (على أساس أسعار ١٩٩٢). واستنادا الى هذه المعايير، أظهرت الدراسة أن حجم الفقر المدقع في الأردن بلغ في المتوسط ٦,٦ في المائة من مجموع الأسر. وكانت أعلى نسبة فقر مدقع في محافظة الكرك، حيث بلغت ١٠,٩ في المائة، وأدناها في محافظة العاصمة (٤,٧ في المائة). أما حجم الفقر المطلق فقد بلغ في المتوسط ٢٣,٣ في المائة من مجموع الأسر. واذا استثنينا محافظتي عمان والزرقاء من الدراسة فان نسبة الفقر المدقع في باقي محافظات المملكة ترتفع الى ٩ في المائة ونسبة الفقر المطلق الى ٢٦,٧ في المائة، علما بأن مجموع الأسر الأردنية قد بلغ حوالي ٥٧١,٧٠٠ أسرة منها حوالي ٣٧,٧٣٢ أسرة فقيرة فقرا مدقعا، أي ما يعادل ٢٥٦,٥٧٨ نسمة، و ١٣٣٢٠٦ أسرة فقيرة فقرا مطلقا، أي ما يعادل حوالي ٩٠٥٨٠٠ نسمة. واذا ما قورنت نتائج هذه الدراسة مع الدراسة التي أعدتها وزارة التنمية الاجتماعية في سنة ١٩٨٧، نجد أن حجم الأسر ذات الفقر المدقع قد ارتفع من ١,٥ في المائة في سنة ١٩٨٧ الى ٦,٦ في المائة في سنة ١٩٩٢، كما ارتفع حجم الأسر الفقيرة فقرا مطلقا من ١٧ في المائة في سنة ١٩٨٧ الى ٢٣,٢ في المائة في سنة ١٩٩٢. وبذلك يكون عدد الافراد الذين يعيشون في حالة فقر مدقع قد ارتفع من ٧٢ ألف نسمة في سنة ١٩٨٧ الى ٢٥٦٥٧٨ نسمة في سنة ١٩٩٢، كما ارتفع عدد الأفراد الذين يعيشون في حالة فقر مطلق من ٦٨٠ ألف نسمة في سنة ١٩٨٧ الى حوالي ٩٠٥٨٠٠ نسمة في سنة ١٩٩٢.

وقد أوضحت الدراسة ان اكثر الأنشطة التي تستقطب الأسر الفقيرة فقرا مدقعا من المشتغلين على مستوى المملكة هي الادارة العامة والخدمات والجيش وملحقاتهما، حيث يستوعب هذا القطاع ٤٠,١ في المائة من مجموع المشتغلين من هذه الشريحة الاجتماعية، علما بأن هذا القطاع هو الأكثر استيعابا للمشتغلين من هذه الفئة من السكان. ويعتبر قطاع الزراعة القطاع الثاني استيعابا للعمالة المنحدرة من أسر مدقعة الفقر، حيث يعمل فيه ١٨,٦ في المائة من مجموع المشتغلين. أما القطاع الثالث في الأهمية من حيث الاستيعاب فهو قطاع التجارة الذي يستوعب حوالي ١٢ في المائة[٤٦].

مما سبق يتضح أن قطاعات الادارة العامة والزراعة والتجارة تستوعب ما لا يقل عن ٧٠ في المائة من العمالة المنحدرة من أسر مدقعة الفقر، في مهن لا تتطلب مستوى تعليميا مرتفعا ولا قدرة فنية أو مهنية خاصة، مثل عمال التنظيفات والمراسلين والعمال المزارعين أو الجنود العاديين، وهو مؤشر على هبوط المستويات التعليمية والمهنية وتدني خبراتهم الفنية، مما يصل بهم الى مستوى العمال الخام ويضطرهم للعمل في أنشطة ذات دخول متدنية وأحيانا متدنية جدا.

---

[٤٥] اليونيسيف: المكتب الاقليمي للشرق الاوسط وشمال أفريقيا، دراسة ميدانية، أطفال الاردن في مهب العاصفة، عمان ١٩٩١. ص ص ٤، ٥، ١٠، ١١.

[٤٦] المملكة الاردنية الهاشمية، تقرير دراسة الفقر: الواقع والخصائص، نيسان ١٩٩٣.

أما بالنسبة للأسر الفقيرة فقرا مطلقا فتبين الدراسة أن المشتغلين منها على مستوى المملكة يتركزون في قطاع الادارة العامة والجيش، حيث تبلغ نسبتهم ٤٥ في المائة. ويلي هذا القطاع في الأهمية قطاع الخدمات، حيث تبلغ نسبة المشتغلين فيه من الأسر الفقيرة فقرا مطلقا ١٢,٣ في المائة، ثم قطاع الزراعة (١١,٣ في المائة) ثم قطاع الانشاءات (٩ في المائة) فقطاع الصناعة التحويلية (٨,٦ في المائة) [٤٧].

واذا أخذنا الرقم القياسي لتكاليف المعيشة نجده قد ارتفع من ١٠٠ في المائة في سنة ١٩٨٧ الى ١١٢ في المائة في سنة ١٩٨٨ (وهي سنة الأزمة الاقتصادية وتخفيض الدينار كشرط من شروط برنامج التصحيح) ثم الى ١٣٣,٨ في المائة في سنة ١٩٨٩ والى ١٥٥,٤ في المائة سنة ١٩٩٠ ثم الى ١٦٨,١ في المائة في سنة ١٩٩١، أما في سنة ١٩٩٢ فقد ارتفع الى حوالي ١٧٥ في المائة، أي أن الأرقام القياسية لتكاليف المعيشة قد ارتفعت بمعدلات غير طبيعية، حيث ارتفع معدل النمو من ١٢ في المائة سنة ١٩٨٨ الى ٢٥ في المائة في سنة ١٩٨٩، ثم انخفض الى ١٦ في المائة في سنة ١٩٩٠ ثم الى ٨,٢ في المائة في سنة ١٩٩١ ثم الى ٤ في المائة في سنة ١٩٩٢. ويعود السبب في هذا الأرتفاع خلال السنوات السابقة الى سلسلة اجراءات التصحيح الاقتصادي التي شملت تخفيض الدينار الأردني، والاجراءات المتعلقة بزيادة الضرائب والرسوم، وتخفيض الانفاق الجاري والاستهلاك، وارتفاع أسعار الخدمات التي تقدمها الدولة وفرض ضرائب جديدة ...الخ. وارتفاع الرقم القياسي لتكاليف المعيشة قد أدى الى انخفاض مستوى معيشة أكثر من مليون ونصف نسمة وخاصة من ذوي الدخول المحدودة من الطبقة المتوسطة. كما تعتبر البطالة من الأسباب الرئيسية للفقر. فمن المعروف أن الغالبية العظمى من ذوي الدخل المحدود في الأردن لا تملك موارد أخرى تدر عليهم دخلا سوى مواردهم البشرية ، ولا يمكن لهذه الموارد البشرية أن تكون مصدرا كافيا للدخل بحيث يتم تلبية متطلبات الحياة الا اذا توفرت لديها فرص عمل جيدة لتستفيد من هذا المورد الوحيد.

لذلك فان المشاكل الاقتصادية التي سبقت تبني البرنامج وما نتج عنها من أزمات و كذلك تطبيق برنامج التكييف الاقتصادي في ظل تلك الظرف جعل الكلفة الاجتماعية عالية، وخاصة بالنسبة لفئة ذوي الدخل المحدود. فانحسار فرص العمل وفقدان الوظائف وبالتالي ارتفاع معدلات البطالة الى ٣٤ في المائة بعد حرب الخليج، أدى الى انخفاض الدخل وزيادة نسبة الأسر الفقيرة. وقد أوضحت الدراسة أن معدل البطالة بين شريحة السكان، الذين يعتبر دخلهم دون خط الفقر المدقع، قد ارتفع من ٢٨,٦ في المائة في سنة ١٩٨٧ الى ٣٤,٢ في المائة في سنة ١٩٩٢. أما نسبة البطالة بين شريحة السكان تحت خط الفقر المطلق فقد بلغت ٣٣ في المائة، وهي بين الذكور ٢٩,٨ في المائة وللأناث ٦٢,٢ في المائة. أما معدلات البطالة للسكان فوق خط الفقر المطلق فانها منخفضة نسبيا مقارنة مع الشريحتين السابقتين، حيث أن معدل البطالة للمجموع هو ١٥,٣ في المائة، وهو للذكور ١٢,٦ في المائة وللاناث ٣١,٥ في المائة [٤٨].

---

[٤٧] المصدر السابق، ص ٥١ .

[٤٨] وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٣-١٩٩٧، ص ١٥.

وبناء على ما سبق، يتضح أن أعلى معدلات للبطالة تتواجد بين شريحة خط الفقر المدقع وبين الاناث ثم تليها شريحة خط الفقر المطلق وكذلك بين الاناث. ثم تأتي شريحة الذين هم فوق خط الفقر المطلق، والبطالة بين الأناث أكثر حدة. ويلاحظ أن معدلات البطالة تتناسب تناسبا عكسيا مع مستويات الدخول، حيث الأقل دخلا هو الأكثر معاناة من البطالة، وذلك هو السبب الرئيسي للفقر بين السكان محدودي الدخل والذين يمثل دخلهم المتأتي من العمل المورد الأساسي لهم. وتفاقم البطالة قد زاد من حجم مشكلة الفقر بين هؤلاء السكان الذين تعتمد مصادر دخولهم على العمل بشكل أساسي.

وقد خلصت الدراسة الى أن مصادر الدخل للأسر الفقيرة وغير الفقيرة في الأردن التي تحصل على دخلها من العمل تشكل أعلى نسبة لمجموعتي الأسر الفقيرة (٤٧ في المائة) وغير الفقيرة (٤٤,٦ في المائة) يليها في الأهمية كمصدر للدخل نشاط الأعمال وبنسبة قدرها ١٤,٧ في المائة للأسر الفقيرة و ١٨,٥ في المائة للأسر غير الفقيرة. كما أن نسبة الأسر غير الفقيرة التي لها دخل من الايجارات والعقارات تساوي أكثر من ضعف نسبة الأسر الفقيرة، كما أن نسبة دخل الأسر غير الفقيرة من عوائد الأسهم وفوائد الودائع والسندات بلغت ضعفين ونصف أكثر من الأسر الفقيرة، كما يشكل الدخل من التقاعد والضمان ثالث أعلى نسبة لدخول مجموعتي الأسر الفقيرة وغير الفقيرة بعد العمل مقابل أجر وبعد نشاط الأعمال.

أما بالنسبة لمتوسط الدخل الشهري للأسر الفقيرة دون خط الفقر المطلق فقد بلغ ٩٣ دينارا مقابل ٤٠٧ دنانير للأسر غير الفقيرة، أي أن هنالك فارقا بين المتوسطين بحوالي ٣١٤ دينارا. وتشير النتائج الى أن التباين في متوسط دخل الأسرة بين المحافظات محدود جدا، حيث بلغ حوالي ٩٦ دينارا كحد أعلى في محافظة الزرقاء. أما التباين في متوسط دخل الأسر غير الفقيرة فهو كبير، حيث بلغ ٥٥٧ دينارا في حده الأعلى في محافظة العاصمة، كما أن أكبر فارق بين متوسط دخول الأسر الفقيرة وغير الفقيرة بلغ ٤٦٢ دينارا تقريبا[٤٩].

ان مشكلة الفقر لا يمكن أن تعالج عن طريق الحلول الجزئية كتقديم العون الاجتماعي من المؤسسات التي تعنى بالفقراء كصندوق الملكة علياء للعمل الاجتماعي التطوعي، ومؤسسة نور الحسين وصندوق الزكاة وصندوق المعونة الوطنية والاتحاد العام للجمعيات الخيرية، خاصة في غياب التنسيق بين هذه المؤسسات ووجود الازدواجية في العمل. لذلك لا بد من تبني وصياغة سياسات متكاملة لبرامج اقتصادية ترمي الى التخفيف من آثار برنامج التصحيح الاقتصادي السلبية.

وفي هذا الصدد، لا بد من الاشارة الى أن دراسة حول الفقر قام بها البنك الدولي بينت أن التجارب المتراكمة توحي بأن التقدم السريع والقادر على البقاء سياسيا في معالجة الفقر كان ممكنا باتباع استراتيجية تتألف من عنصرين، الأول هو تشجيع الاستخدام الكثيف للعمالة من خلال المشاريع المكثفة لعنصر العمل، وهذا يقتضي اتباع سياسات تستغل حوافز السوق والمؤسسات الاجتماعية والسياسية، والبنية التحتية، والتكنولوجيا المناسبة لتحقيق هذا الغرض. والعنصر الثاني هو توفير الخدمات الاجتماعية الاساسية للفقراء، وهي الرعاية الصحية الأولية بما فيها تنظيم الأسرة والتغذية

---

[٤٩] وزارة التنمية الاجتماعية، دراسة جيوب الفقر في المملكة الاردنية الهاشمية.

والتعليم الأساسي. ولقد دلت التجارب على أنه حتى مع تبني هذه الاستراتيجية بشقيها، فانها ذات فائدة محدودة لفئات معينة من الفقراء الذين يعيشون في مناطق ذات موارد محدودة ، والذين يعانون من أزمات موسمية في دخولهم ، بسبب فقدان رب الأسرة، أو العجز الصحي، أو حدوث تحولات اقتصادية كلية سلبية. لذلك فان الاسلوب الشامل لمعالجة الفقر يتطلب برنامجا يشتمل على تحويلات مالية موجهة وشبكة تأمين اجتماعي كعنصرين رئيسيين مكملين للاستراتيجية سالفة الذكر. كما برز اهتمام شديد في ميدان معالجة الفقر نشأ عن الحاجة للتصدي للأزمات الاقتصادية الكلية التي تتطلبت تبني برامج التصحيح الاقتصادي، الذي أظهر الحاجة لأيلاء أهمية خاصة لاحتياجات الفقراء في اطار تصميم وتنفيذ سياسات التصحيح الاقتصادي. الامر الذي يفرض في الأمدين المتوسط والبعيد أن تكون سياسات الاستقرار المالي واعادة الهيكلة متسقة ومواكبة لأهداف الاستراتيجية الأساسية لمعالجة الفقر بشقيها في اطار النمو والتنمية الاقتصادية. أما في الأمد القصير فان كثيرا من الفقراء يعانون من آثار سياسات التصحيح الاقتصادي، مما يقتضي خلال الفترة الانتقالية مساعدتهم ودعمهم بمزيد من السياسات الاقتصادية الكلية والاجراءات الجزئية التي تحد من انخفاض الاستهلاك الخاص وما يؤدي اليه من نقص في اشباع الحاجات الآساسية وخاصة لذوي الدخول المنخفضة.

الخلاصة والاستنتاجات

منذ تأسيس الدولة الأردنية والاقتصاد الاردني يعاني من عجز في الموازنة العامة وفي الميزان التجاري مع وجود البطالة في جميع الفترات بنسب متفاوتة. وبعد نكبة فلسطين ووحدة الضفتين، واجه الاقتصاد الأردني العديد من التحديات، منها الزيادة الحادة في عدد السكان بسبب تهجير أكثر من ٤٠٠ ألف فلسطيني الى الأردن، وزيادة الاعباء الدفاعية. لذلك كله، تعمقت الاختلالات الاقتصادية، مما أدى الى زيادة اعتماد الأردن على مصادر التمويل الخارجية لسد العجز في الموازنة وميزان المدفوعات.

وخلال العقود الأربعة الماضية تميز الاقتصاد الاردني بتحقيق انجازات ملموسة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية. فمعدلات النمو المرتفعة للناتج المحلي الاجمالي زادت كثيرا عن معدلات النمو السكاني، وتم استكمال البنية الاساسية التحتية، وانشاء العديد من الصناعات الاستخراجية والتحويلية ومشاريع الري والزراعة. كما توسعت الخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية بشكل عام. الا أن الاستثمار في جميع مراحل التنمية كان يمول من الموارد الخارجية، حيث ان الادخار المحلي كان سالبا بسبب الاختلالات الهيكلية آنفة الذكر. كما أن الأردن بالرغم من كل هذه الانجازات لم يستطع بناء قاعدة اقتصادية متوازنة تعتمد على القطاعات الانتاجية السلعية بما يسمح بتحقيق مستوى عال من الاعتماد على الذات لسد حاجاته من السلع والخدمات. فقد اتجه القسم الأعظم من الانفاق الخاص والعام لتغطية قيمة المستوردات من السلع الاستهلاكية، بما فيها المواد الغذائية والسلع نصف المصنعة والسلع الرأسمالية، مما نتج عنه عجز مستمر ومتزايد في الميزان التجاري وفي الموازنة العامة. وقد تم تمويل هذين العجزين بالاعتماد على الموارد الخارجية غير الثابتة، كالمساعدات والقروض وعوائد الاردنيين العاملين في الدول المصدرة للنفط في المنطقة.

ومع بداية الثمانينات أصاب الركود الاقتصادي الأردني والمنطقة كلها بسبب انخفاض أسعار النفط وقيام الحروب، مما تسبب في انحسار المساعدات العربية. وفرض ذلك على الأردن الالتجاء الى السوق الدولية للحصول على قروض تجارية من المؤسسسات الخاصة، وقروض ميسرة بموجب اتفاقيات ثنائية مع العديد من الحكومات الاوروبية والولايات المتحدة الامريكية، ثم ما لبثت أن توجهت الحكومة الى القروض الداخلية والى التوسع في الائتمان الحكومي. واستجابة لذلك، اتجهت السياسة النقدية الى تخفيف العديد من الاجراءات الرقابية لأفساح المجال للتوسع في السيولة وخاصة في البنوك المرخصة، كما عملت على تخفيض نسبة الاحتياطي النقدي وسعر اعادة الخصم، ورفع نسبة الائتمان الى الودائع بهدف زيادة معدلات نمو السيولة النقدية نتيجة للائتمان الواسع الذي منح للحكومة آنذاك. وكانت حصيلة السياسات المالية والنقدية نضوب احتياطي العملات الاجنبية لدى البنك المركزي، وتدهور قيمة الدينار وما رافق ذلك من ضغوط تضخمية، مما أدى الى فقدان الاستقرار النقدي، الأمر الذي شكل أحد العناصر الرئيسة للأزمة الاقتصادية، وعلى رأسها تراجع معدلات نمو الناتج المحلي الحقيقي أو تباطؤه. كما شهد الأردن في تلك الفترة انخفاض معدلات الاستثمار وعودة الاردنيين العاملين في الدول النفطية، مما أسهم في زيادة معدلات البطالة، وانخفاض مستوى المعيشة . كما أن زيادة معدلات العجز في الموازنة العامة والميزان التجاري وميزان المدفوعات زاد من أعباء المديونية الخارجية. وقد رافق ذلك كله التغيرات السياسية الاقتصادية الدولية وانعكاساتها الاقليمية التي أدت الى انخفاض مستوى مصادر التمويل الخارجية التي اعتاد

الاعتماد عليها الاقتصاد الاردني. كل ذلك دفع الاردن الى القيام بمحاولات لضبط الانفاق العام وتخفيض العجز في الموازنة العامة وميزان المدفوعات بزيادة الاعتماد على المصادر الداخلية.

الا أنه في ظل المتغيرات السياسية والاقتصادية وضغط أعباء المديونية الخارجية التي عجز الاقتصاد الاردني عن مواجهتها، تم الاتفاق مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي على تبني برنامج التصحيح الاقتصادي الشامل للفترة ١٩٨٩-١٩٩٣، بهدف معالجة الاختلالات الهيكلية بما يكفل استعادة الاقتصاد الاردني لنموه الاقتصادي بعد التراجع التي شهده خلال الأزمة. وفي أواسط سنة ١٩٩٠ شهدت المنطقة تطورات سياسية وعسكرية أثرت على مسار الأردن الاقتصادي، وكان من أبرزها أزمة الخليج وما تلاها من حرب وعقوبات اقتصادية وقطع للمساعدات العربية، واغلاق أسواق العراق والخليج في وجه الصادرات الأردنية، وعودة اعداد كبيرة من الأردنيين العاملين في الخليج. لذلك اضطر الأردن الى أن يوقف العمل في برنامج التصحيح الاقتصادي في آب/أغسطس ١٩٩٠ الى نهاية ١٩٩١ بعد أن بدأ الاقتصاد الأردني يستعيد قدرا من عافيته خلال ١٩٨٩ والنصف الأول من سنة ١٩٩٠. وتلافيا للانعكاسات السلبية لهذه التطورات، ولمعالجة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد الوطني، في ظل دعم الأسرة الدولية، فقد تبنى الأردن برنامجا جديدا لتصحيح الاقتصادي للفترة ١٩٩٢-١٩٩٨، ركزت أهدافه على التخفيف من الاختلالات الهيكلية وازالة بعضها. وقد مكن تطبيق البرنامج في سنة ١٩٩٢ الاقتصاد الاردني من تحقيق انجازات ملموسة شملت زيادة معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي في ظل الاستقرار المالي والنقدي، وارتفاع نسبة الانفاق على الاستثمار وانخفاض مستويات التضخم. وتحقيقا للتكامل والشمول في السياسات الاقتصادية على المديين القصير والمتوسط، قامت وزارة التخطيط بوضع الخطة الاقتصادية والاجتماعية للفترة ١٩٩٣-١٩٩٧ لتحقيق النمو والتنمية الاقتصادية في ظل التوازن المالي والاقتصادي انسجاما مع أهداف برنامج التصحيح. لذلك، تضمنت الخطة مجموعة متكاملة من السياسات والتوجهات. وما زال مشروع الخطة هذه قيد الدراسة من قبل الجهات المختصة في الدولة.

من استعراض مسيرة التنمية الاقتصادية في الأردن وما رافقها من انجازات وأفرزته من اختلالات اقتضت إتباع سياسات التكيف والاصلاح الاقتصادي، ومحاولة تحديد الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن تلك السياسات يمكن الخروج بالاستنتاجات التالية:

أولا- ان دراسة وتحليل الاقتصاد الاردني يجب أن يأخذا بعين الاعتبار الظروف السياسية وآثارها على الاقتصاد الأردني، إذ لا يجوز الاعتماد على تحليل المتغيرات الاقتصادية فقط.

ثانيا- ان الاختلالات الهيكلية المتمثلة في العجز في الموازنة العامة والعجز في الميزان التجاري، وبالتالي العجز في ميزان المدفوعات هي نتائج لاختلالات أساسية في الاقتصاد الاردني، لا يمكن اصلاحها عن طريق الموارد الخارجية فقط كما اعتاد على ذلك الاقتصاد الاردني، لأن توفر هذه الموارد وشحتها مرتبط بالظروف السياسية الدولية والاقليمية، وهي خارجة عن ارادة القرار الأردني. ومن هنا لا بد من معالجة الاختلالات الأساسية التي تسببت في نشوء الاختلالات الداخلية والخارجية، التي يمكن إيجازها على النحو التالي.

١- عدم التوازن بين القطاعات الاقتصادية التي تساهم في تكوين الناتج المحلي الاجمالي، حيث بلغت نسبة مساهمة قطاعات الانتاج السلعي حوالي ٣٤,٧ في المائة، بينما ساهمت قطاعات الخدمات بحوالي ٦٥,٣ في المائة، مما أثر سلبيا على بقية المتغيرات الاقتصادية الكلية.

٢- عدم التوازن بين متطلبات النموذج الاستهلاكي وبين مخرجات الجهاز الانتاجي الذي يشوبه الضعف والقصور، مما أدى الى زيادة المستوردات وزيادة العجز في الميزان التجاري بسبب انخفاض نسبة تغطية الصادرات للمستوردات وجعل الادخار المحلي سالبا.

٣- عجز القطاع الخاص عن تمويل استخداماته من دخوله المحلية المتأتية من العملية الانتاجية كالأجور والأرباح أو من التحويلات والفوائد، مما أدى الى ظهور فجوة في الحساب الجاري للقطاع الخاص اذا استثنينا التحويلات الخارجية، مما ساعد على زيادة العجز في ميزان المدفوعات.

٤- عدم التوازن بين الايرادات المحلية في الموازنة والانفاق العام وخاصة النفقات الجارية، وهذه ظاهرة لازمت الاقتصاد الاردني الحديث وشكلت نقطة ضعف تمثلت في الاعتماد على الايرادات الخارجية بنسبة كبيرة وهي مصدر قلق دائم لصانعي السياسات المالية.

٥- تعتبر البطالة من الأسباب الرئيسة للفقر لأن الغالبية العظمى من ذوي الدخل المحدود في الأردن لا تملك موارد اخرى تدر عليهم دخلا سوى مواردهم البشرية، والتي لا يمكن أن تكون مصدرا للدخل الا اذا توفرت لها فرص عمل لتستفيد من المورد الوحيد الذي تملكه. وبسبب حدة المشاكل الاقتصادية التي شهدها الاردن، خاصة بعد أزمة الخليج وما نتج عنها من أزمات أدت الى تبني برنامج التصحيح الاقتصادي، زادت من معاناة فئات الدخل المحدود التي تضررت من انحسار فرص العمل وفقدان الوظائف وارتفاع معدلات البطالة التي بلغت نسبتها ٣٤ في المائة بعد حرب الخليج. ونجم عن ذلك ارتفاع في تكاليف المعيشة، وانخفاض دخول الأسر الفقيرة وزيادة عددها. وهناك أدلة عديدة على أن بعض الاجراءات التي نفذت في اطار برنامج التصحيح كان لها آثار سلبية على مستويات ودخول تلك الفئات.

٦- يعمل الأردن جاهدا من أجل تحقيق الاستقرار النقدي والمالي (والذي كان اختلاله سببا ونتيجة ساهم بشكل رئيسي في الأزمة الاقتصادية) على أسس قابلة للاستمرار وتصحيح الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد في اطار برنامج التصحيح الاقتصادي ومشروع خطة للتنمية الشاملة. وقد أثبتت التجارب أن لسياسات التكييف بعض النتائج السلبية على ذوي الدخول المنخفضة، وخاصة في المرحلة الانتقالية التي تسبق تحقيق أهداف النمو والتنمية المستديمة. وفي ضوء ذلك لا بد من تطوير البرامج والصناديق الخاصة لمساعدة الفقراء ودعمهم في اطار استراتيجية وسياسة اقتصادية ترمي الى الحد من انخفاض الاستهلاك الخاص ونقص اشباع الحاجات الأساسية وخاصة لذوي الدخول المنخفضة بحيث يصبح لبرنامج التصحيح الاقتصادي مضمون انساني.

الجداول الاحصائية

الجدول رقم (١)
معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الجارية والأسعار الثابتة للفترة ١٩٨٢-١٩٨٦

	١٩٨٢	١٩٨٣	١٩٨٤	١٩٨٥	١٩٨٦
الناتج المحلي الاجمالي بسعر الكلفة (بالاسعار الجارية)	٣,٢١	٦,٢	٥,٩	٣,٩	٢,٤
الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق، (بالأسعار الثابتة) (١٩٨٠/١٠٠)	١٣,٥	٧,٧	٥,٤	٤,٩	٢,٦
الناتج المحلي الاجمالي بسعر الكلفة	٤,٦	١,١	٢,٠	٠,٩	٢,٤
الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق	٥,٦	٢,٥	١,٥	١,٩	٢,٦

المصدر: وزارة التخطيط، دائرة الاحصاءات العامة.

الجدول رقم (٢)
معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الجارية والأسعار الثابتة للفترة ١٩٨٧-١٩٩٢

	١٩٨٧	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢
الناتج المحلي الاجمالي بسعر الكلفة (بالاسعار الجارية)	٣,٨	٥,٧	٩,٤	٦,٥	٧,٧	١٤,١
الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق، (بالأسعار الثابتة) (١٩٨٠/١٠٠)	٢,٧	٤,٦	٧,٥	٩,٠	٧,١	١٤,١
الناتج المحلي الاجمالي بسعر الكلفة	٣,٩	٠٠	-٩,١	-٢,٣	١,٠	١١,٦
الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق	٢,٧	-١,٠	-١٠,٦	-٠,١	٠,٥	٨,٠

المصدر: وزارة التخطيط، دائرة الاحصاءات العامة.

الجدول رقم (٣)

مؤشرات التجارة الخارجية ونسبتها الى الناتج القومي الاجمالي
(نسب مئوية)

	١٩٨٢	١٩٨٣	١٩٨٤	١٩٨٥	١٩٨٦	١٩٨٧	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١
الصادرات الوطنية	١١,١	٩	١,٤١	١٣,٨	١١,٨	١٣,٣	١٧,٤	٢٢,٢	٢٣,٤	٢١,٣
الصادرات المعاد تصديرها	٤,٧	٢,٩	٦,١	٣,٠	١,٦	٣,٦	٣	٤,٣	٣,٦	٦,١
المستوردات	٦٨,٣	٦٢,٤	٥٧,٧	٥٨,١	٤٤,٣	٤٩,١	٥٤,٨	٥١,٢	٦٥,٩	٦١
نمو العجز التجاري السنوي	٩,١	١,٧	١٢,٧-	٢,٢-	٢٢,٣-	٠,٩	٧	٨,٣-	٧٢,٣	٧,٣-
تغطية الصادرات للمستوردات	٢٣,٢	١٩,١	٢٧,٣	٢٩	٣٠,٢	٣٤,٦	٣٧,٤	٥٢,١	٤١,٢	٤٥,٢

المصدر: وزارة التخطيط، احصاءات التجارة الخارجية الصادرة عن دائرة الاحصاءات العامة للاعوام ١٩٨٢ - ١٩٩٢ .

الجدول رقم (٤)
أرصدة ميزان المدفوعات (بملايين الدينارات)

	١٩٨٢	١٩٨٣	١٩٨٤	١٩٨٥	١٩٨٦	١٩٨٧	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١
الميزان التجاري	٨٧٦,٦-	٨٩١-	٧٧٨,٥-	٧٦١,٦-	٥٩١,٨-	٥٩٧-	٦٣٨,٥-	٥٨٥-	١٠٠٨,٦-	٩٣٤,٦-
ميزان الخدمات	٣٨٥	٤٥٥	٣٩٥,٦	٣٤٦,٧	٣٣٧,٩	٢٧٩	٣٠٠	٤٢٨	٥٢٥,٥	٨٧٧,٥
المساعدات والحوالات بدون مقابل	٣٧٣	٢٩٤	٢٧٨	٣١٥	٢٣٨	١٩٩	٢٣٢	٣٧١	٤٠٩	٣٣٧
حركة رأس المال غير النقدي	١١٣	١٥٦,٨	٦٤,٤	١٣٧,٦	٥١	٧٥,٩	٣٢,٨	١١٣	٢٧٩	١٨٤
القطاع النقدي الموفر (-)	٦٢	٥٠-	٦٩	١٨-	١٨,٧-	٣٦,٥	١٢٠	٣٢٢-	٢٥٥-	٧٥٣-
صافي السهو والخطأ	٥٧-	٣٥	٢٩,٥-	١٩-	١٦-	٥,٩	٤٧,٦-	٥,٠-	٤٩,٤	٢٨٩
الوفر (+) أو العجز (-)	٤,٨٧-	١٥,٤٤	٤٠-	٣٧,٧-	٣٥	٤٢-	٧٢-	٣٢٧,٥	٢٠٥,٧	٤٦٤

المصدر: البنك المركزي ، التقرير السنوي الثالث والعشرون، ص ٧٢.
والتقرير السنوي الثامن والعشرون، ص ٧٣.

الجدول رقم (٥)

معدل نمو الايرادات العامة والنفقات العامة والايرادات المحلية والنفقات الجارية ونسبتها الى الناتج المحلي الاجمالي (نسب مئوية)

	١٩٨٥	١٩٨٦	١٩٨٧	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١
معدل نمو الايرادات العامة	٢١,٩	٣,٧	٠,٩	٦,٦	٢٢,٤	٩,٧	١٦,١
معدل نمو النفقات العامة	١٧,٢	٨,٦	١,٢	٥,٨	٧,٢	٤,٠	٨,١
معدل نمو الايرادات المحلية	٦,٢	١٦,٧	٣,٣	٢,٤	٣,٩	٣١,٦	٧,٠
معدل نمو النفقات الجارية	١١,١	٥,٢	٥,٦	١١,١	١٢,٧	١٢,٢	٨,١
النسبة الى الناتج المحلي الاجمالي	٣٤,٤	٣٣,١	٣٢,١	٣٢,٩	٣٤,٥	٣٥,٨	٣٨,٨
النفقات العامة	٤٠	٤٠,٧	٤٢,٢	٤٢,٣	٣٩,٢	٣٩,٤	٣٩,٨
الايرادات المحلية	٢٣,٤	٢٥,٤	٢٥,٦	٢٤,٩	٢٣,٥	٢٨,٤	٢٨,٤
النفقات الجارية	٢٩	٢٨,٢	٢٩,١	٣٠,٦	٣١,٢	٣٢,١	٣٢,٤

المصدر: وزارة المالية ، دائرة الموازنة والبنك المركزي، التقارير السنوية.

الجدول رقم (٦)

الايرادات المحلية ونسبتها الى النفقات الحكومية الجارية
والناتج المحلي الاجمالي للفترة ١٩٨٢ -١٩٩٢
(نسب مئوية)

	١٩٨٢	١٩٨٣	١٩٨٤	١٩٨٥	١٩٨٦	١٩٨٧	١٩٨٨	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١	١٩٩٢
الايرادات المحلية (مليون دينار)	٣٦٢	٣٩٩,٩٧	٤١١,٦٧	٤٢٤,٥٣	٥١٧,١٧	٥٣١,٧	٥٤٤,٤	٥٦٥,٤	٧٤٤,١	٨٢٨,١	١١٠٠
معدل النمو	١٧,١	١٠,٥	٢,٩	٣,١	٢١,٨	٣,٣	٢,٤	٣,٩	٣١,٦	٧,٠	٣٠
النسبة الى النفقات الحكومية الجارية	٨١,٧	٨٨,٢	٨٤,٣	٧٨,٤	٨٩,٣	٨٨,٢	٨١,٣	٧٥,٤	٨٨,٤	٨٧,٥	١١٨
النسبة الى الناتج المحلي الاجمالي	٢٧,٤	٢٨,١	٢٧,٥	٢٧,٠	٣٢,١	٢٤,٩	٢٤,٤	٢٣,٥	٢٨,٤	٢٩,٩	٤٣,٥

المصدر : وزارة المالية، دائرة الموازنة، والبنك المركزي التقارير السنوية للاعوام ١٩٨٢ - ١٩٩٢ .

الجدول رقم (٧)

بعض المؤشرات الاقتصادية المقدرة في برنامج التصحيح الاقتصادي للفترة ١٩٩٢-١٩٩٨

(نسبة مئوية)

	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨
معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الثابتة	٨	٣,٤	٣,٧	٣,٧	٣,٨	٤,١	٤,٣
مجموع الاستثمار كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي	٢٢,٨	٢١,٤	٢١,٦	٢١,٩	٢٢,٥	٢٣,١	٢٣,١
مجموع الاستهلاك كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي	١١٤,٣	٩٢,٦	٨٩,٠	٨٦,٢	٨٣,٠	٨١,٠	٧٩,٥
العجز في الميزان التجاري	٢٧,٧	٢٤,٦	٢١,٩	١٩,٢	١٦,٥	١٤,١	١١,٧
الفجوة المالية كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي	٤١,٨	٢٢,٨	١٦,٩	١١,٤	٧,٧	٣,٤	صفر
الادخارات المحلية كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي	٤,٥	٧,٤	١١,٠	١٣,٨	١٦,٤	١٨,٨	٢٠,٥
عجز ميزان الحساب الجاري قبل الحوالات كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي	١٨,٥-	١٥-	١٠-	٦-	٤-	٢-	صفر
الصادرات كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي	٢٨,١	٢٩,٢	٢٩,٨	٣٠,٣	٣٠,٥	٣٠,٥	٣٠,٥
المستوردات كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي	٥٥,٧	٥٣,٨	٥١,٧	٤٩,٥	٤٧	٤٤,٦	٤٢,٣

المصدر: Document of the World Bank - Country Operation Division, December 1992.

المراجع

١- وديع شرايحة: التنمية الاقتصادية في الأردن، منشورات معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ١٩٦٨.

٢- المجلس القومي للتخطيط: الخطة الثلاثية للتنمية (١٩٧٣ - ١٩٧٥) : وثائق مؤتمر التنمية الأردني، ١٣/١١/١٩٧٢، عمان.

٣- المجلس القومي للتخطيط: الخطة الخمسية للتنمية (١٩٧٦-١٩٨٠)، عمان.

٤- المجلس القومي للتخطيط: خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨١-١٩٨٥، عمان.

٥- وزارة التخطيط: خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ١٩٨٦-١٩٩٠.

٦- الجمعية العلمية الملكية: متابعة تنفيذ الخطة الثلاثية ١٩٧٦، عمان.

٧- الجمعية العلمية الملكية: مركز البحوث الاقتصادية - عدة دراسات عن الاقتصاد الاردني، عمان، ١٩٨٨.

٨- وديع شرايحة: العجز المستمر في الموازنة العامة للأردن (بحث مقدم الى ندوة العجز في الموازنة العامة للدولة) المعهد العربي للتخطيط، ٢٦-٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر، الكويت، ١٩٨٩.

٩- البنك المركزي: دائرة الابحاث والدراسات، التقارير السنوية للبنك المركزي من التقرير السنوي الثالث والعشرين الى التقرير السنوي الثامن والعشرين، عمان.

١٠- وزارة التخطيط: السياسات المالية والاقتصادية لعامي ١٩٩٢، ١٩٩٣، مطبوع على الآلة الكاتبة (غير منشور)، عمان.

١١- وزارة المالية: التقارير السنوية لوزارة المالية، الموازنة العامة والحسابات الختامية، عمان.

١٢- وزارة التنمية الاجتماعية: دراسة جيوب الفقر في المملكة الاردنية الهاشمية، عمان، ١٩٨٩.

١٣- اليونسيف (المركز الاقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا): أطفال الأردن في مهب العاصفة، دراسة ميدانية، عمان، ١٩٩١.

١٤- المملكة الاردنية الهاشمية: تقرير دراسة الفقر (الواقع، والخصائص)، عمان، ١٩٩٣.