التوزيع : محدود
E/ESCWA/POP/1993/WG.1/7 ع.ا
٢٣ حزيران / يونيو ١٩٩٣
الاصل : بالعربية

الأمم المتحدة

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية
لغربي آسيا (الأسكوا)

المملكة الأردنية الهاشمية

وزارة التخطيط

اجتماع خبراء حول التعطل في دول الاسكوا

٢٦-٢٩ تموز/يوليو ١٩٩٣

عمان

UN ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION
WESTERN ASIA

JUL 1 3 1993

LIBRARY & DOCUMENT SECTION

"سياسات التكييف والاصلاح الهيكلي واثرها على التعطل في الاردن"

اعداد

د. نبيل عماري
د. حسين شخاترة

وزارة التخطيط

- الآراء الواردة في هذه الورقة هي آراء المؤلفين ولا تمثل والاجتماعية لغربي آسيا، ولا الجهة التي يمثلانها.
- صدرت هذه الورقة دون تحرير.

93-0434

ESCWA Documents converted to CDs.
CD # 6
Directory Name:
POP\93_WG1_7
Done by: ProgressSoft Corp., P.O.Box: 802 Amman 11941, Jordan

الفهرس

المحتويات **الصفحة**

مقدمة ١

القسم الاول:

خصائص سوق العمل الاردني قبل تطبيق سياسات برنامج التصحيح الاقتصادي ٦

القسم الثاني:

- برنامج التصحيح الاقتصادي ١٢
- العناصر الرئيسية لبرنامج التصحيح الاقتصادي ١٢

اولا: السياسات المالية ١٢

ثانيا: السياسة النقدية ١٤

ثالثا: السياسات التجارية ١٤

رابعا: سياسة سعر الصرف ١٥

خامسا: السياسات القطاعية ١٦

سادسا: سياسة ادارة الدين الخارجي ١٧

سابعا: حماية الفئات المتضررة ١٧

القسم الثالث:

- اثر برنامج التصحيح الاقتصادي على البطالة في الاردن ٢٠
- الاثار المباشرة لبرنامج التصحيح الاقتصادي على التشغيل والبطالة ٢٥
- الاثار غير المباشرة لبرنامج التصحيح الاقتصادي على التشغيل والبطالة . ٢٦

اولا: السياسات على جانب الطلب ٢٧

ثانيا: السياسات على جانب العرض ٢٩

ثالثا: السياسات الخاصة بزيادة القدرة التنافسية محليا ودوليا ٣١

رابعا: سياسات سعر الصرف

مقدمـة

تميزت مسيرة الاردن في الاربعين سنة الماضية بمواجهتها لعديد من المشكلات والتحديات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية من ناحية، وبقدرتها الفائقة على التكيف مع المستجدات والظروف الطارئة من ناحية اخرى ٠

وقد حقق الاقتصاد الاردني انجازات كبيرة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي في فترة السبعينات وبداية الثمانينات، تمثلت في تحقيق معدلات عالية للناتج المحلي الاجمالي وارتفاع متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي، وارساء قواعد البنية التحتية، واحراز تقدم كبير في مستويات التعليم والصحة والاسكان، وبناء مشاريع عديدة في قطاعات الزراعة والمياه والصناعة التحويلية وتخفيض كبير في معدلات البطالة الى حد وصول الاقتصاد الوطني الى حالة التشغيل شبه الكامل٠

وقد ساعد في تحقيق هذه الانجازات زيادة في تدفق الموارد المالية الخارجية نتيجة ارتفاع حوالات الاردنيين العاملين في الخليج، وزيادة الصادرات الزراعية والصناعية التحويلية، وزيادة المساعدات الرسمية المقدمة للحكومة المركزية ٠

وعلى الرغم من اهمية هذه الانجازات، فان الاردن لم يتمكن من التغلب على الاختلالات الرئيسية الكامنة في هيكله الاقتصادي. فقد ادى ارتفاع الدخل القومي المتاح الى ارتفاع معدل نمو الاستهلاك الكلي واستمرار زيادة مستواه عن الناتج المحلي الاجمالي، مما ابقى على المدخرات المحلية سالبه والى زيادة الاعتماد على الموارد المالية الخارجية لسد فجوة الاستهلاك من ناحية وتمويل اجمالي التكوين الرأسمالي من ناحية اخرى. ولقد نتج عن عدم مواكبة الانتاج المحلي للطلب المحلي اتجاه جزء هام من هذا الطلب (الاستيعاب المحلي) الى المستوردات وبالتالي زيادة العجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات. كذلك ادى تزايد معدل نمو الانفاق الحكومي بما يفوق معدل نمو الايرادات المحلية الى زيادة العجز في الموازنة العامه خلال الفترة ٠

وقد تمكن الاردن من تغطية العجوزات دون اللجوء الى اتخاذ اجراءات تصحيحية جذرية، وذلك من خلال المساعدات والمنح الخارجية وحوالات العاملين بشكل اساسي، ومن القروض الخارجية والداخلية والسحب من الاحتياطي بشكل ثانوي .

ان النشاط الكبير الذي شهده الاقتصاد الاردني في عقد السبعينات وبداية الثمانينات لم يستمر بعد ذلك. اذ ادى انخفاض اسعار النفط العالمية منذ عام ١٩٨٣، وما صاحبه من تدهور النشاط الاقتصادي في دول الخليج الى انخفاض المقبوضات من العملات الاجنبية نتيجة عوامل ثلاث هي:

اولا- انخفاض الطلب على المنتجات الزراعية والصناعية في الدول العربية المجاورة.

ثانيا- انخفاض الطلب الخارجي على الايدي العامله الاردنية وانخفاض حوالات العاملين وبروز مشكلة البطالة في الاردن تبعا لذلك.

ثالثا- انخفاض المنح والمساعدات الخارجية والتي كانت تشكل بالاضافة الى حوالات العاملين اهمية بالغة في تغطية العجز في ميزان السلع والخدمات في ميزان المدفوعات الاردني.

لقد ادى انخفاض تدفق الموارد المالية من الخارج الى انخفاض حجم الطلب المحلي بشكل عام، وانخفاض الانفاق الاستثماري بشكل خاص، مما نتج عنه انخفاض معدل نمو الناتج المحلي الحقيقي الى حوالي ٥ر٢٪ سنويا خلال الفترة ١٩٨٣ - ١٩٨٧ مقارنة بحوالي ١٠٪ سنويا خلال الفترة ١٩٧٦ - ١٩٨٢، وانخفض النمو الى -٥ر٠٪ عام ١٩٨٨، ورافق ذلك انخفاض متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي بشكل متواصل خلال الفترة ١٩٨٣ - ١٩٨٨، وارتفاع معدل البطالة ليصل الى حوالي ١٥٪ عام ١٩٨٨. جدول رقم (١) .

جدول (١)

بعض المؤشرات الرئيسية للاقتصاد الاردني

١٩٨٣-١٩٨٨

نسبة مئوية

المؤشر	١٩٨٣	١٩٨٤	١٩٨٥	١٩٨٦	١٩٨٧	١٩٨٨
- معدل نمو الناتج المحلي الحقيقي*	٦ر٥	٩ر٢	٨ر٢	٧ر٧	٦ر٢	-٥ر٠
- الاستهلاك الكلي نسبة الى الناتج المحلي	١ر١١٤	٣ر١١٤	٤ر١١٧	٨ر١٠٧	٠ر١٠٤	٠ر٩٩
- عجز الموازنة العامه نسبة الى الناتج المحلي	-٧ر١٣	-٩ر١١	-٨ر١٥	-٣ر١١	-٧ر٢١	-١ر٢٦
- عجز الميزان التجاري نسبة الى الناتج المحلي	-٧ر٥٠	-٨ر٤١	-٢ر٤٠	-١ر٢٩	-٧ر٢٨	-٢ر٢٩
- عجز الحساب الجاري نسبة الى الناتج المحلي	-٥ر٩	-٢ر٧	-٧ر٦	-٥ر١	-٥ر١٦	-٥ر١٣
- رصيد الدين الخارجي نسبة الى الناتج المحلي	--	--	--	--	--	٢ر١٠٩
- خدمة الدين الخارجي**	--	--	--	--	--	٩ر٥٠
- معدل التضخم	١ر٥	٩ر٣	٠ر٣	صفر	-٢ر٠	٦ر٦

المصدر: وزارة التخطيط

* سنة الاساس ١٩٨٥

** نسبة الى الصادرات من السلع والخدمات

ولمواجهة الركود الاقتصادي الداخلي في منتصف الثمانينات، اتخذت الحكومة الاردنية سلسلة من الاجراءات النقدية والمالية التوسعية، حيث زادت الحكومة من نفقاتها العامه لسد الانخفاض في استثمارات القطاع الخاص، وزاد البنك المركزي والجهاز المصرفي من التسهيلات الائتمانية المقدمة للقطاعين العام والخاص. واسفرت هذه السياسات عن زيادة العجز في الموازنة العامه ليصل الى ٥٨٠ مليون دينار تشكل ما نسبته ٢٦٪ من الناتج المحلي الاجمالي عام ١٩٨٧، وكذلك تزايد العجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات الى حوالي ٣٥٠ مليون دولار في نفس العام ٠

وقد نتج عن استمرار انحسار تدفق الموارد المالية من دول الخليج الى زيادة اللجوء الى الاقتراض الخارجي والداخلي لسد النقص في هذه الموارد، مما ادى الى ارتفاع حجم الدين الخارجي المسحوب الى ٦٤٤٥ مليون دولار عام ١٩٨٨ تمثل ما نسبته ١٠٩٪ من الناتج المحلي الاجمالي، وتشكل ما نسبته ٢٥٢٪ من قيمة الصادرات من السلع والخدمات، في حين بلغت خدمة الدين الخارجي اي نسبة الاقساط والفوائد المستحقة الى الصادرات من السلع والخدمات ٥١٪ عام ١٩٨٨. كذلك ادى تزايد اللجوء الى السحب من الاحتياطي من العملات الاجنبية الى انخفاضها الى مستويات متدنية للغاية لا تكفي لتغطية المستوردات السلعية والخدمية لاكثر من اسبوع واحد.

وكان من الطبيعي ازاء انخفاض الموارد المالية المتاحة للاقتصاد الوطني، وانخفاض الاحتياطي لدى البنك المركزي ان تزداد الضغوط على الدينار الاردني، وانخفض سعره امام العملات الاجنبية الرئيسية بحدود ٥٠٪ في نهاية عام ١٩٨٨، مما ادى الى بداية ظهور ضغوط تضخمية بعد سنوات من استقرار المستوى العام للاسعار عند مستويات متدنية للغاية، حيث ارتفع الرقم القياس لتكاليف المعيشة في نهاية عام ١٩٨٨ بنسبة ٦ر٦٪ مقارنة بحوالي الصفر عامي ١٩٨٦ و ١٩٨٧. كذلك ادت هذه التغيرات المتسارعة الى زعزعة الثقة بقدرة الاقتصاد الاردني على التغلب على المشكلات الاقتصادية والمالية مما عمل على هروب رأس المال الخاص الى الخارج بشكل لم يسبق له مثيل .

وقد اتخذت الحكومة الاردنية مجموعة من الاجراءات عام ١٩٨٨ وبداية عام ١٩٨٩ لمواجهة الازمة المالية وبخاصة العجز الكبير في الموازنة العامه على اعتبار انها تمثل احد اهم اسباب هذه الازمة، حيث قامت الحكومة بتطبيق اجراءات تستهدف زيادة الايرادات المحلية فرفعت معدل الضريبة على كثير من السلع، وزادت من عدد السلع التي تخضع للضريبة، وكذلك لجأت الحكومة الى ترشيد الانفاق العام. الا ان هذه الاجراءات الجزئية لم تكن كافية من حيث توقيتها او حجمها للحيلولة دون استفحال الازمة المالية، وواجه الاردن حالة عدم القدرة على الوفاء بالتزاماته المالية الخارجية، مما استوجب دخول الاردن في مفاوضات مع صندوق النقد الدولي من اجل اعادة جدولة ديونه الخارجية .

وقد تم وضع برنامج للتصحيح الهيكلي للفترة ١٩٨٩ - ١٩٩٣ بهدف معالجة الاختلالات في الموازنة العامه وميزان المدفوعات وتصحيح الاختلال بين الاستهلاك المحلي والدخل المحلي، وبما يسمح بتحقيق معدل مناسب للنمو الاقتصادي وكبح جماح التضخم. وقد تمكن الاقتصاد الاردني من تحقيق انجازات طيبة في السنة الاولى للبرنامج، حيث سجل الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي نموا مقداره ٥ر٢٪ خلال الثمانية شهور الاولى من عام ١٩٩٠، اضافة الى تخفيض العجز خلال هذه الفترة باكثر مما هو مستهدف في البرنامج، اضافة الى تسجيل تحسن في الحساب الجاري لميزان المدفوعات، وتحقيق استقرار كبير في سعر صرف الدينار، وتخفيض المستوى العام للاسعار الى ٥٪ خلال الفترة مقارنة بحوالي ٢٦٪ لعام ١٩٨٩. الا ان ازمة الخليج في آب عام ١٩٩٠ وانعكاساتها الخطيرة على الاقتصاد الاردني ادت الى التوقف الجزئي للعمل في البرنامج. ثم عاد الاردن وتبنى برنامجا معدلا للتصحيح للفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٨ بهدف تحقيق الاستقرار المالي والنقدي وتصحيح الاختلالات الرئيسية في هيكل الاقتصاد من خلال ازالة التشوهات السعرية والانتاجية، وحشد وزيادة المدخرات المحلية وتوفير المناخ الملائم لاستثمارات القطاع الخاص وبما يؤدي الى تحقيق معدل نمو للاقتصاد قابل للاستمرار ٠

ونظرا للجدل الكبير بين المفكرين الاقتصاديين في الدول النامية والدول المتقدمة حول تأثير برنامج التصحيح المدعوم من صندوق النقد الدولي على النمو الاقتصادي والتشغيل والبطالة والتضخم وعلى غيره من المتغيرات الاقتصادية الكلية، فان هذه الورقة تستهدف تحليل وتقييم اثر السياسات والاجراءات التي يتضمنها برنامج التصحيح الاقتصادي في الاردن للفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٨ على التشغيل والتعطل في الاردن ٠

"القسم الاول"

خصائص سوق العمل الاردني قبل تطبيق سياسات برنامج التصحيح الاقتصادي

تأثر حجم قوة العمل في الاردن بعوامل ديموغرافية واجتماعية واقتصادية، وتتلخص هذه العوامل في معدل النمو السكاني المرتفع (الطبيعي ونتيجة للهجرات الوافدة) وبالتالي في زيادة اعداد الداخلين الجدد لسوق العمل، اما العوامل الاجتماعية فتتلخص في ارتفاع مستوى التعليم بين الذكور والاناث وما يتبعه من زيادة نسبة المشاركة في النشاط الاقتصادي خاصة بين الاناث. كذلك ادت زيادة الطلب على القوى العامله خلال الفترة (١٩٧٥ - ١٩٨٥) والمواكبة لبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية الى ارتفاع حجم قوة العمل والمشتغلين سواء في القطاع الحكومي او القطاع الخاص ٠

فخلال الخمسينات ونتيجة للنمو السكاني الطبيعي المرتفع والهجرات القسرية التي نتج عنها تدفق اعداد كبيرة من اللاجئين الفلسطينيين كان الاقتصاد غير قادر على خلق فرص عمل كافية لتشغيل العرض الكبير من القوى العاملة، مما نتج عنه معدل بطالة عالي وصل الى ٥ر١٦٪ في عام ١٩٥٥ حسب تقديرات البنك الدولي. الا ان هذا المعدل انخفض ليصل الى حوالي ٧٪ في عام ١٩٦١ و ٤ر٥٪ في عام ١٩٦٦. ويعزى هذا الانخفاض في معدل البطالة الى الجهود التنموية والمتمثلة ببرنامج السنوات الخمس ١٩٦٣ - ١٩٦٧ والتي ساهمت في زيادة قدرة الاقتصاد على خلق فرص عمل جديدة والى تزايد الهجرة العمالية الى الدول العربية النفطية. وقد امتاز سوق العمل بانخفاض مساهمة المشاركة الاقتصادية الخام (قوة العمل منسوبة الى مجموع عدد السكان) حيث بلغت ٩ر٢٢٪ في عام ١٩٦١ مقارنة مع ما يزيد عن ٤٠٪ في دول نامية اخرى والدول المتقدمة. ويعود هذا الانخفاض في معدل المشاركة الخام في قوة العمل الى النسبة العالية من السكان ممن اعمارهم تقل عن ١٥ سنة وبالتالي ارتفاع نسبة الاعالة، بالاضافة الى تدني نسبة مساهمة المرأة في قوة العمل حيث بلغت ٢ر٣٪ فقط في عام ١٩٦١ . اما بخصوص التوزيع القطاعي للمشتغلين فقد استوعب قطاع الزراعة ٣ر٣٥٪ من مجموع المشتغلين، والبناء والانشاء ٣ر١٠٪، والصناعة التحويلية ٤ر٨٪ ٠

اما المرحلة التي اعقبت شهر حزيران في عام ١٩٦٧ والتي نجم عنها احتلال الضفة الغربية من قبل العدو الاسرائيلي وتعثر المسيرة التنموية الشاملة، فقد شهد الاردن تدفق حوالي ٣٠٠ - ٤٠٠ الف نسمة للاقامة في الضفة الشرقية مما ادى الى زيادة سكانها زيادة مفاجئة بحوالي ٣٨٪. نتج عن هذه الزيادة ضغوط متنامية على موارد وخدمات الضفة الشرقية المحدودة، وكذلك زيادة العبء العسكري نتيجة الانفاق على التسلح من اجل الدفاع عن النفس، كل ذلك خلق ظروف اقتصادية صعبة ادت الى انخفاض فرص العمل المتولدة سنويا وارتفاع معدل البطالة ليصل الى حوالي ١٤٪ بين افراد القوى العامله في عام ١٩٧٢. وفي ظل الظروف الاقتصادية هذه شرع الاردن في تنفيذ خطة التنمية الاقتصادية الثلاثية ١٩٧٣ - ١٩٧٥، ثم اعقبها بالخطط الخمسية الثلاثية ١٩٧٦ - ١٩٨٠، ١٩٨١ - ١٩٨٥، ١٩٨٦ - ١٩٩٠. وكانت هذه الخطط تهدف في معظمها الى تحقيق معدلات نمو اقتصادية عالية وكذلك الى خلق فرص عمل جديده لاستيعاب الداخلين الجدد لسوق العمل، وكذلك معالجة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد الوطني ٠

ويمكن تقسيم فترة الخطط هذه من حيث خصائص سوق العمل الى مرحلتين وهما ١٩٧٣ - ١٩٨٠ و ١٩٨١ - ١٩٩٠. حيث تميزت الفترة الاولى بمعطيات وظروف اقتصادية مواتية كان من ابرزها زيادة كبيرة في حجم المساعدات والقروض العربية للاردن، وبارتفاع الطلب على القوى العامله الاردنية في هذه البلدان. فزادت معها قيمة تحويلات الاردنيين العاملين بالخارج من جانب، الا انها من الجانب الاخر ادت الى نقص في بعض التخصصات من الكوادر البشرية الفنية والمهنية والى وجود فائض من تخصصات اخرى، الامر الذي ادى الى استقدام العماله العربية والاجنبية بحيث اصبح سوق العمل الاردني مستقبل ومرسل للقوى العامله في آن واحد ٠

وبشكل عام، فقد ادت العوامل الاقتصادية الخارجية المواتية الى تعزيز النمو الاقتصادي الاردني، فزادت الاستثمارات وزاد معها الاستهلاك ايضا، وفي الوقت نفسه تفاقم العجز في الميزان التجاري نتيجة للزيادة الكبيرة في المستوردات. وحصلت كذلك تغييرات في الاهمية النسبية للقطاعات، وفي مساهمتها في مجمل الناتج المحلي، كما شهدت المناطق الحضرية هجرة سكانية من المناطق الريفية ٠

وقد انخفض معدل البطالة الى ادنى مستوياته في هذه الفترة حيث وصل الى حوالي ٢٪ في عام ١٩٧٦، وكان معدل البطالة خلال الفترة ١٩٧٦ - ١٩٨٢ (٣ر٣٪)، حيث وصل سوق العمل الاردني الى مرحلة التشغيل شبه الكامل خلال هذه الفترة .

وتدنت نسبة المشاركة الاقتصادية الخام خلال هذه الفترة حيث بلغت ٢٠٪ في عام ١٩٧٩ مقارنة بحوالي ٢٣٪ عام ١٩٦١، وذلك نظرا لازدياد نسبة السكان دون سن ١٥ سنة حيث بلغت حوالي ٥٢٪ في عام ١٩٧٩ مقارنة بحوالي ٤٦٪ في عام ١٩٦١، وكذلك الى انخفاض معدل مشاركة الاناث في قوة العمل حيث بلغت حوالي ٨٪ في عام ١٩٧٩، مما نتج عنه زيادة في عبء الاعالة حيث بلغت ١ : ٥ بما فيهم العامل نفسه .

كما شهد قطاع الزراعة تراجعا في دوره كمستوعب رئيسي لقوة العمل حيث بلغت نسبة المشتغلين في قطاع الزراعة ٣ر١١٪ في عام ١٩٧٦ مقارنة ب ٣ر٣٥٪ في عام ١٩٦١، وانخفضت نسبة العاملين في الصناعات التحويلية من ٤ر٨٪ عام ١٩٦١ الى ٩ر٧٪ عام ١٩٧٩. بينما زادت نسبة العاملين في الانشاءات من ٣ر١٠٪ عام ١٩٦١ الى ٧ر١٥٪ عام ١٩٧٩. وبشكل عام، فقد انخفضت نسبة العاملين في القطاعات الانتاجية لصالح القطاعات الخدمية في هذه الفترة، حيث بلغت نسبة العاملين في القطاعات الانتاجية حوالي ٣٧٪ عام ١٩٧٩ مقابل ٨ر٥٦٪ عام ١٩٦١، مما يعكس خللا في القطاعات الاقتصادية وزيادة دور القطاعات الخدمية في استيعاب القوى العامله وتراجع دور القطاعات الانتاجية في هذا المجال.

واستمر الوضع المزدهر للاقتصاد حتى عام ١٩٨٢ الا انه اعتبارا من عام ١٩٨٣ بدأت مظاهر ضعف الاقتصاد الاردني تظهر بوادرها بوضوح. حيث شهدت الفترة ١٩٨٤-١٩٨٨ تراجع معدلات النمو الاقتصادي وزيادة في عجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات وارتفاع في عجز الموازنة العامه وبروز مشكلة البطالة والفقر، وتزامن ذلك مع عودة كثير من العماله الاردنية من دول الخليج العربي على اثر الركود الاقتصادي الذي شهدته المنطقة بسبب انخفاض عوائد النفط وكذلك مع تباطؤ الطلب في هذه الدول على العماله الاردنية. ومع استمرار تفاقم المشكلات الاقتصادية في الاردن والتي حصلت ذروتها في عام ١٩٨٨، تبنى الاردن برنامج التصحيح الاقتصادي للفترة ١٩٨٩ - ١٩٩٣ بهدف تحقيق معدلات نمو ايجابية للناتج المحلي الاجمالي وتصحيح الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد وكذلك تحقيق

استقرار في سعر صرف الدينار. ويجدر الاشارة هنا الى ان البطالة استمرت في التصاعد حتى وصلت ٨ر١٤٪ عام ١٩٨٧ ٠

وفي الوقت الذي بدأ فيه برنامج التصحيح الاقتصادي يؤتي أكله من حيث تصحيح مسار الاقتصاد الوطني بمختلف فعالياته جاءت ازمة الخليج لتلقي بظلالها السلبية على اوجه نشاط الاقتصاد المختلفة، مما اضطر الاردن الى التوقف عن تنفيذ البرنامج. الا انه وفي عام ١٩٩١ ولمواجهة المشكلات الاقتصادية والمالية ولتفادي حدوث ازمة مماثلة لما حصل في نهاية عام ١٩٨٨ فقد شرع الاردن في تنفيذ برنامج وطني شامل للانعاش والتصحيح الاقتصادي متوسط المدى للسنوات ١٩٩٢ - ١٩٩٨ بهدف استئناف النمو الاقتصادي المستمر ومعالجة الاختلالات الهيكلية للاقتصاد ٠

وكان من نتاج هذه الظروف التي سادت في الثمانينات واوائل التسعينات ارتفاع مستويات البطالة بشكل كبير ومستمر حيث ارتفعت من ٥ر٦٪ عام ١٩٨٣ الى ٨ر١٤٪ عام ١٩٨٧ ثم الى ٨ر١٦٪ في نهاية عام ١٩٩٠ والى ١ر١٧٪ في نهاية عام ١٩٩١ مقارنة بوضع التشغيل شبه الكامل في النصف الثاني من السبعينات، هذا بالاضافة الى استمرار الاختلالات في توزيع المشتغلين على القطاعات الاقتصادية ٠

وبتفحص خصائص المتعطلين عن العمل يمكن تصور حجم هذه المشكلة وانعكاساتها، حيث يتفاوت معدل البطالة حسب الجنس بشكل كبير، اذ بلغ هذا المعدل بين الذكور ٥ر١٤٪ مقابل ٢ر٣٤٪ بين الاناث في عام ١٩٩١. كما ان معدل البطالة يزيد بوتيرة اسرع بين الاناث عن الذكور. كما تشير البيانات الى ان اعلى معدلات البطالة هي بين الاعمار الصغيرة (١٥ - ١٩)، (٢٠ - ٢٤)، (٢٥ - ٢٩) سنة حيث بلغت معدلات البطالة بين هذه الفئات ٥ر١٠٪، ٠ر٤١٪ و ٩ر١٧٪ على التوالي لعام ١٩٩١. ويعود ذلك الى الطفرة في مخرجات التعليم الثانوي والمتوسط ورغبة نسبة متزايدة من الاناث في العمل، والى ارتفاع حجم مجموعة السكان في الاعمار (١٥ - ٢٤) سنة نتيجة الاتجاهات السكانية في العقود الثلاثة السابقة، حيث تهدد معاناتهم من البطالة بمشاكل عدم استقرار اجتماعي في التسعينات. ويجدر الاشارة الى ان ٥٢٪ من مجموع المتعطلين عن العمل هم ممن اعمارهم ١٥ - ٢٤ سنة. ومما يزيد من مشكلة البطالة هو اتجاهها مع الوقت لتصبح مشكلة الشباب المتعلمين تعليما عاليا، حيث ان ما يزيد عن نصف المتعطلين في عام ١٩٩١ هم من مستوى تعليمي ثانوي او

اعلى (٦ر٥١٪)، مما يشكل هدرا للطاقات الانتاجية المتعلمة من الشباب. ويجدر الاشارة في هذا الصدد ان متوسط اعمار العاطلين عن العمل يبلغ ٢٣ سنة اي انهم من الشباب، وان حوالي ثلاثة ارباعهم من الذكور، وان ٤٩٪ منهم لم يسبق لهم العمل من قبل. وبهذا فان مشكلة البطالة تشكل نقطة ضعف سياسي حقيقية بالاضافة لما لها من جانب هدر للاستثمارات في تنمية الموارد البشرية.

جدول (٢)

معدلات البطالة خلال سنوات مختارة

السنة	المعدل (٪)
١٩٦١	٠ر٧
١٩٧٢	٠ر١٤
١٩٧٦	٦ر١
١٩٨٣	٥ر٦
١٩٨٧	٨ر١٤
١٩٩٠	٨ر١٦
١٩٩١	١ر١٧

وقد استمر الاختلال في توزيع المشتغلين على القطاعات الاقتصادية، حيث استمر نصيب الزراعة من العماله في الانخفاض، اذ وصل الى ٥ر٦٪ عام ١٩٩١. وبمقارنة توزيع المشتغلين على القطاعات الاقتصادية عام ١٩٩١ مع تلك في عام ١٩٧٩ تظهر الاختلالات التالية :

١- صغر حجم التشغيل في القطاعات الانتاجية حيث لا يتجاوز نصيبها ٢٥٪ من مجموع المشتغلين في حين يشتغل بقطاع التجارة والنقل والخدمات حوالي ٧٥٪ .

٢- يشكل المشتغلون في الخدمات الحكومية وحدها ٤٤٪ من المجموع الكلي للمشتغلين في الاردن، ويعكس ذلك تحمل الدولة للمسؤولية الاساسية في التشغيل خلال العقود الماضية. الامر الذي لن تستطيع الدولة الاستمرار فيه وعليها ان تنقل هذه المسؤولية للقطاع الخاص والتوظيف الذاتي والتعاوني .

٣- صغر حجم التشغيل في قطاع الزراعة حيث لا تزيد نسبة المشتغلين في هذا القطاع عن ٧٪ ، وتشكل العماله الوافدة اكثر من نصفهم ٠

مما سبق، وخاصة فيما يتعلق بالبطالة، يمكن ان نتبين ان التشغيل وتوفير فرص عمل جديده كافية لاستيعاب الداخلين الجدد لسوق العمل والعاطلين عن العمل تشكل اهم التحديات التي تواجه الاقتصادي الاردني خلال السنوات القادمة. ويمكن تبين حجم هذه المشكلة بوضوح من التقديرات التي عملت عن حجم القوى العامله في الاردن حتى عام ٢٠٠٠ والتي تشير الى ان عدد الداخلين الجدد الى سوق العمل خلال الفترة ١٩٩٣ - ٢٠٠٠ سيبلغ حوالي ٣٩٤ الف شخص، وباضافة حوالي ١٤٠ الف عاطل عن العمل في عام ١٩٩٢ فان على الاقتصاد الاردني خلق فرص عمل تعادل حوالي ٥٣٤ الف فرصة وباستثناء الفرص اللازمة للاحلال بسبب التقاعد او الوفيات فان الفرص الجديده الواجب خلقها تصل الى حوالي ٤٣٤ الف فرصة عمل اي بمعدل سنوي حوالي ٥٤ الف فرصة، مما يصعب على الاقتصاد الاردني خلقه في ظل الظروف الاقتصادية السائدة ٠

جدول (٣)

التوزيع النسبي للمشتغلين حسب النشاط الاقتصادي

خلال السنوات ١٩٦١، ١٩٧٩، ١٩٩١

٪

	١٩٦١	١٩٧٩	١٩٩١
الزراعة	٣ر٣٥	٣ر١١	٥ر٦
التعدين والمقالع	٤ر٢	٥ر١	٢ر١
الصناعات التحويلية	٤ر٨	٩ر٧	٥ر٩
الكهرباء والغاز والمياه	٤ر٠	٦ر٠	٧ر٠
الانشاءات	٣ر١٠	٧ر١٥	٢ر٧
التجارة والمطاعم والفنادق	٠ر٨	٢ر١٠	٣ر١٥
النقل والمواصلات والتخزين	١ر٣	٦ر٦	٨ر٦
خدمات المال والتأمين	{	٠ر٢	٠ر٣
خدمات مجتمعية وشخصية	{ ٧ر١٣	٦ر٦	٣ر٦
خدمات حكومية	{	٦ر٣٧	٥ر٤٣
غير مصنفين	٤ر١٨	—	—
المجموع	٠ر١٠٠	٠ر١٠٠	٠ر١٠٠

القسم الثاني

برنامج التصحيح الاقتصادي

العناصر الرئيسية لبرنامج التصحيح الاقتصادي ١٩٩٢ - ١٩٩٨

تتلخص الاهداف العامه للبرنامج فيما يلي :

١- تحقيق زيادة تدريجية في معدل الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي ليصل الى ٣ر٤٪ عام ١٩٩٨ .

٢- تخفيض معدل التضخم من ١٠٪ عام ١٩٩١ الى ٥ر٤٪ عام ١٩٩٨ .

٣- تخفيض العجز في الموازنة العامه من ١٨٪ من الناتج المحلي الاجمالي عام ١٩٩١ الى ٥٪ عام ١٩٩٨.

٤- تخفيض العجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات ليصل الى حالة التوازن في نهاية عام ١٩٩٨ .

٥- تخفيض نسبة الاستهلاك الكلي الى الناتج المحلي الاجمالي من ٩ر٩٧٪ عام ١٩٩١ الى ٥ر٧٩٪ عام ١٩٩٨ بما يؤدي الى زيادة نسبة الاستثمار الى الناتج المحلي الاجمالي من ٣ر١٩٪ عام ١٩٩١ الى ١ر٢٣٪ عام ١٩٩٨ .

ولتحقيق هذه الاهداف فقد تضمن البرنامج حزمة متكاملة من السياسات المالية والنقدية والتجارية وسياسات سعر الصرف والسياسات القطاعية، والتي يمكن ايجازها فيما يلي :

اولا: السياسات المالية

يتمثل جوهر برنامج التصحيح في تصحيح الخلل الكبير في هيكل الموازنة العامه، حيث بلغت نسبة النفقات العامه الى الناتج المحلي الاجمالي حوالي ٤٥٪ عام ١٩٩١، في حين بلغت الايرادات المحلية نسبة ٢٥٪ من الناتج المحلي الاجمالي، مما ادى الى عجز في الموازنة العامه قبل المساعدات بمقدار ٢٠٪ من الناتج المحلي الاجمالي في ذلك العام، تم تغطيته من خلال المساعدات والمنح والقروض الخارجية والداخلية. كذلك فان النفقات الجارية تزيد عن الايرادات المحلية بمقدار ٩٪ من الناتج المحلي الاجمالي عام ١٩٩١ .

ولمواجهة هذه الانعكاسات السلبية فقد تضمن البرنامج مجموعة من السياسات على جانبي الايرادات والنفقات العامه التي تستهدف خفض العجز في الموازنة العامه من ١٨٪ من الناتج المحلي الاجمالي عام ١٩٩١ الى ٥٪ عام ١٩٩٨ ٠

أ- جانب الايرادات

تستهدف السياسة المالية رفع مستوى الايرادات المحلية من ٥ر٢٦٪ من الناتج المحلي الاجمالي عام ١٩٩١ الى ٣٠٪ عام ١٩٩٨، وذلك من خلال تطبيق جملة من الاجراءات ابرزها ما يلي :

١. توسيع قاعدة ضريبة الدخل من خلال تخفيض حجم الاعفاءات الضريبية والتنزيلات الضريبية، وفرض حد ادنى من الضريبة على البنوك وشركات التأمين وبما يؤدي الى زيادة مساهمة الضرائب المباشرة في حصيلة الايرادات المحلية٠
٢. رفع كفاءة التحصيل الضريبي ومنع التهرب الضريبي ٠
٣. تحويل الضريبة النوعية Specific Tax الى ضريبة نسبية Advalorem Tax ، وزيادة ضريبة الاستهلاك على سلع مختلفة، وزيادة قاعدة ضريبة الاستهلاك من خلال اخضاع سلع جديده لهذه الضريبة ٠
٤. زيادة اسعار المحروقات بما يؤدي الى الغاء الدعم وتحقيق ايراد للخزينة ٠

ب- جانب النفقات العامه

تستهدف السياسة المالية تخفيض النفقات العامه من ٤ر٤٤٪ من الناتج المحلي الاجمالي عام ١٩٩١ الى ٣٥٪ عام ١٩٩٨، من خلال تطبيق الاجراءات التالية:

١. تخفيض حجم الدعم الحكومي للسلع الاساسية عن طريق توجيهه للفئات المستحقة ٠
٢. تقييد النفقات الطارئة والنفقات خارج الموازنة للحكومة المركزية ٠
٣. تخفيض الدعم المقدم من الحكومة المركزية الى المؤسسات العامه من خلال اعادة هيكلتها المالية بما يحقق استقلالها المالي، ويتطلب ذلك من زيادة الكفاءة التشغيلية لهذه المؤسسات من ناحية وزيادة اسعار خدماتها لتغطي كلفتها الاقتصادية الحقيقية ٠
٤. تقليص معدل نمو المشتغلين في القطاع العام، والابقاء على تدني الاجور الحقيقية في القطاع العام ٠
٥. تقليص الانفاق العسكري بما فيها الغاء بعض الصفقات العسكرية المتعاقد عليها ٠

ثانيا: السياسة النقدية

تستهدف السياسة النقدية التي يتضمنها برنامج التصحيح تحقيق استقرار سعر صرف الدينار الاردني، وكبح جماح التضخم وذلك من خلال تطبيق الاجراءات التالية :

١. تقويم اسعار الفائدة على الودائع بالعملات المحلية بحيث تؤدي الى رفع معدلات الادخار، وتشجيع التدفقات المالية الخارجية من خلال حوالات الاردنيين العاملين في الخارج وعودة رؤوس الاموال الاردنية المودعة في البنوك والمؤسسات المالية الحارجية، وكذلك لفرض تحسين كفاءة تخصيص الموارد المالية .

٢. ضبط معدل نمو الائتمان للقطاع العام بما يضمن توفير احتياجات القطاع الخاص من الائتمان لتمويل استثماراته ، وفي حالة توفر السيولة المالية يتم تقييد الائتمان للقطاعين العام والخاص بما يتناسب مع نمو الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي ومعدل التضخم المستهدفان.

٣. اعادة هيكلة المؤسسات الضعيفة في الجهاز المصرفي بما يحقق زيادة كفاءة الجهاز وتحقيق الاستقرار النقدي .

ثالثا: السياسات التجارية

يستهدف برنامج التصحيح تخفيض العجز في الحساب الجاري لميزان المدفوعات وازالته نهائيا في نهاية عام ١٩٩٨ من خلال زيادة الصادرات السلعية والخدمية، وتقييد المستوردات من خلال سياسات الاحلال وسياسات تقييد الطلب المحلي. ويرى البرنامج ان مستقبل النمو الاقتصادي يكمن في زيادة قدرة الاقتصاد الاردني على التصدير من السلع والخدمات من خلال زيادة القاعدة الانتاجية الموجهة للتصدير، وايجاد منافذ تصديرية جديده.

ان محدودية المياه الحالية والمستقبلية تفرض قيودا حقيقية على امكانية التوسع المستقبلي في الصادرات الزراعية، وكذلك فان تراخي الطلب العالمي على الصادرات التعدينية واتجاه معدل التبادل الدولي لغير صالح السلع التعدينية، يؤديان الى التركيز على الصناعات التحويلية الصغيرة والمتوسطة الحجم لزيادة الصادرات .

ويتم تحقيق الزيادة في الصادرات وتقييد المستوردات من السلع الاستهلاكية من خلال سياسة مرنة وواقعية للدينار الاردني لما في ذلك من تأثير ايجابي على قيام صناعات تصديرية وصناعات احلال المستوردات. وينص البرنامج على ضرورة ان يصاحب هذه السياسة الغاء الحماية الاغلاقية واستبدالها بالتعرفة الجمركية، وتسهيل الاجراءات الجمركية ورفع القيود

الكمية على المستوردات على ان يتم تقييد المستوردات من السلع الاستهلاكية من خلال سياسات التعرفة الجمركية والسياسات الضريبية. ويتضمن البرنامج تعديل نظام التعرفة الجمركية بما يقلل من التفاوت في معدلات التعرفة وبحيث لا تزيد على السلع المستوردة المماثلة للمنتجات المحلية عن ٥٠٪ ولا تقل عن ١٠٪ وبما يؤدي الى حماية الصناعة الوطنية بما لا يقل عن ٣٠٪ ولا يزيد عن ٥٠٪ وذلك في نهاية عام ١٩٩٢ ٠

وينص البرنامج اخيرا على ضرورة مساواة ضريبة الاستهلاك المفروضة على المنتجات المحلية وتلك المفروضة على المستوردات المماثلة لهذه المنتجات ٠

رابعا: سياسة سعر الصرف

يركز البرنامج على تنمية الصادرات السلعية والخدمية وتقييد المستوردات من خلال تطبيق سياسة مرنة لسعر صرف الدينار وذلك لزيادة القدرة التنافسية للصادرات الوطنية ولصناعات احلال المستوردات، وبما يتسق مع تطورات ميزان المدفوعات واحتياطي البنك المركزي من العملات الاجنبية ٠

وتتضمن السياسة الجديده لسعر الصرف عدم قيام الحكومة باتخاذ اية اجراءات للمحافظة على سعر الصرف من خلال القيود على التجارة الخارجية، او مدفوعات اقساط وفوائد الدين الخارجي او استخدام الاحتياطي من العملات الاجنبية. بل يتم تعديل سعر الصرف من خلال التشاور المشترك مع صندوق النقد الدولي وبعد الاطلاع على مدى نجاح سياسات الطلب التقييدية، وتطورات معدل التبادل الدولي ومستوى اداء الصادرات ووضع احتياطي البلد من العملات الاجنبية، ومع مراعاة عدم تأثير هذا التغيير على فئات السكان ذات الدخل المتدني من خلال تطبيق اجراءات تحافظ على المستوى المعيشي لهذه الفئات ٠

خامسا: السياسات القطاعية

تحتل السياسات القطاعية موقعا بارزا ضمن سياسات برنامج التصحيح المدعوم من صندوق النقد الدولي، حيث تستهدف هذه المجموعة من السياسات ازالة مختلف التشوهات الانتاجية والسعرية بما يحقق الكفاءة الاقتصادية والمالية في ادارة هذه القطاعات .

ففي مجال الزراعة ينص البرنامج على ضرورة ازالة الانماط الزراعية التي تفرضها الحكومة على المزارعين، وازالة الدعم عن مدخلات الانتاج الزراعية كالاعلاف الحيوانية والاسمدة والمبيدات بشكل تدريجي، وازالة الدعم عن انتاج الحبوب وبما يضمن مساواة اسعارها مع الاسعار العالمية .

وفي مجال الري ينص البرنامج على رفع اسعار المياه المستخدمة للاغراض الزراعية لتغطي في المرحلة الاولى كلفة التشغيل والصيانة وذلك بهدف ترشيد استخدامها وتحسين كفاءة استخدامها بما يؤمن توجيه الانتاج الزراعي نحو المنتجات قليلة الاستهلاك للمياه وذات قيمة تجارية عالية .

وفي مجال الطاقة ينص البرنامج على ترشيد الانفاق الاستثماري العام في القطاع، وتخفيض قيمة المستوردات النفطية من خلال زيادة الكفاءة في استخدام الطاقة، وزيادة انتاج الغاز الطبيعي. ويتضمن البرنامج تحرير اسعار المشتقات النفطية والكهرباء بشكل يضمن تغطية السعر للتكلفة الحدية طويلة الاجل على ان يراعى في تحديد هذه الاسعار طبقات السكان ذات الدخل المتدني بحيث لا تطبق الزيادة في الاسعار على الشرائح الدنيا من الاستهلاك. وتؤدي هذه السياسة السعرية الى ترشيد استخدام الطاقة بما يقلل من انشاء صناعات شديده الاستهلاك للطاقة .

ويتضمن برنامج التصحيح الاقتصادي ادخال اصلاحات جذرية على المؤسسات العامه بحيث تؤدي الى ترشيد استخدام خدماتها وزيادة كفاءتها المالية بما يحقق لها الاستقلال المالي عن الحكومة المركزية وبالتالي تقليص الدعم الحكومي لها وتقليص العجز في الموازنة العامه. وتتطلب هذه السياسة اخضاع هذه المؤسسات لمؤشرات الربحية في تحديد عوائد وكلف الخدمات. كذلك يتضمن البرنامج تقليص الدور الحكومي في الانشطة الانتاجية المباشرة من خلال ادارتها على اسس تجارية في المرحلة الاولى ثم بيعها الى القطاع الخاص في مرحلة لاحقة وبما يكفل عدم المساس بفئات السكان ذات الدخول المتدنية .

سادسا: سياسة ادارة الدين الخارجي

يعطي برنامج التصحيح الاقتصادي اهمية بالغة لسياسات ادارة الدين الخارجي. وتحدد هذه السياسات مقدار التمويل الخارجي المتاح للاردن والتي تحدد بدورها درجة التصحيح اللازمة للاختلالات في الاقتصاد الوطني.

وتشتمل تلك السياسات على وضع حدود قصوى على مستوى وهيكل استحقاق الدين الخارجي المطلوب. وينص البرنامج على ان تقوم الحكومة بازالة كافة الالتزامات المالية المستحقة عليها من اقساط وفوائد الدين الخارجي، اما عن طريق الدفع او اعادة الجدولة، وان تعمل الحكومة على ان لا تتراكم اية التزامات متأخرة جديده خلال فترة البرنامج، وكذلك وضع سقوف على الاقتراض الخارجي غير الميسر، والحد من القروض القصيرة ومتوسطة الاجل غير الميسرة وذلك بغرض التخفيف من عبء الدين الخارجي ٠

سابعا: حماية الفئات المتضررة

يؤدي تطبيق برنامج التصحيح الاقتصادي الى انعكاسات سلبية على فئات المجتمع وبخاصة في المراحل الاولى للبرنامج تتمثل في ارتفاع المستوى العام للاسعار وانخفاض المستوى المعيشي للسكان تبعا لذلك. ويعود ارتفاع المستوى العام للاسعار الى تخفيض سعر صرف الدينار مما يؤدي الى زيادة اسعار المستوردات الاستهلاكية والرأسمالية والوسيطة وما يؤدي الى ذلك من ارتفاع اسعار السلع المنتجه محليا، اضافة الى ارتفاع اسعار السلع نتيجة ازالة التشوهات السعرية في مختلفة القطاعات ٠

ولمواجهة بعض الاثار السلبية للبرنامج على فئات السكان متدنية الدخل، فقد تضمن البرنامج اجراءات اهمها :

١- الابقاء على دعم السلع الاساسية وتوجيهها نحو الطبقات الفقيرة ومحدودة الدخل ٠

٢- زيادة الموارد المالية المتاحة لصندوق التنمية والتشغيل بهدف توفير الائتمان للانشطة الاقتصادية الصغيرة وباسعار فائدة متدنية وبما يساعد في خلق دخول دائمة للفئات المتضررة ٠

٣- تطوير ورفع الكفاءة الانتاجية للمتعطلين عن العمل من الفئات المتضررة من خلال التدريب واعادة التأهيل لهؤلاء الافراد بما يكسبهم المهارات اللازمة لمزوالة الحرف التي يمولها الصندوق، او مزاولة المهن المتوفرة في السوق المحلي .

٤- وضع برنامج للصناعات الصغيرة التي يمكن اقامتها بموارد مالية محدودة، والمساعدة في تسويقها من خلال الجمعيات الاهلية .

٥- زيادة رواتب واجور موظفي القطاع العام ولكن بنسب تقل عن الارتفاع في المستوى العام للاسعار .

ويوضح الجدول رقم (٤) الاطار الاقتصادي الكلي لبرنامج التصحيح الاقتصادي في الاردن للفترة ١٩٩٢ - ١٩٩٨ .

جدول (٤)

الاطار الاقتصادي الكلي لبرنامج التصحيح ١٩٩٢ - ١٩٩٨

المؤشر	١٩٩٢	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨
الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق (التغير السنوي)	٢ر٩	٧ر٧	٥ر٦	٦ر٥	٨ر٤	٦ر٤	٥ر٤
نسبة من الناتج المحلي الاجمالي							
الادخار والاستثمار							
الاستهلاك الكلي	٥ر٩٥	٦ر٩٢	٠ر٨٩	٢ر٨٦	٦ر٨٣	٢ر٨١	٥ر٧٩
الاستثمار الاجمالي	١ر٢١	٤ر٢١	٦ر٢١	٩ر٢١	٥ر٢٢	١ر٢٣	١ر٢٣
الاستثمار الخاص	٨ر١١	٤ر١٣	٦ر١٣	٤ر١٤	٠ر١٥	٦ر١٥	١ر١٦
الاستثمار العام	٣ر٩	٨ر٠	٨ر٠	٥ر٧	٥ر٧	٥ر٧	٧ر٠
صافي الصادرات من السلع والخدمات	-٦ر١٦	-٠ر١٤	-٦ر١٠	-١ر٨	-١ر٦	-٣ر٤	-٦ر٢
الادخار المحلي	٥ر٤	٧ر٤	٠ر١١	٨ر١٣	٤ر١٦	٨ر١٨	٥ر٢٠
المالية العامه							
الايرادات المحلية	٢ر٢٦	٠ر٢٧	٥ر٢٧	٠ر٢٨	٥ر٢٨	٠ر٢٩	٠ر٣٠
المساعدات والمنح الخارجية	٨ر١	١ر٢	٠ر٢	٨ر١	٧ر١	٦ر١	٤ر١
مجموع الايرادات والمنح الخارجية	٠ر٢٨	١ر٢٩	٥ر٢٩	٨ر٢٩	٢ر٣٠	٦ر٣٠	٤ر٣١
مجموع النفقات العامه	٩ر٣٩	٠ر٣٨	٠ر٣٧	٥ر٣٦	٠ر٣٦	٥ر٣٥	٠ر١٣٥
لعجز باستثناء المنح والمساعدات	-٧ر١٣	-٠ر١١	-٥ر٩	-٥ر٨	-٥ر٧	-٥ر٦	-٥ر٠
العجز مع المنح والمساعدات	-٩ر١١	-٩ر٨	-٥ر٧	-٧ر٦	-٨ر٥	-٩ر٤	-٦ر٣
صافي التمويل الاجنبي	٢ر١٠	٩ر٧	٧ر٦	١ر٦	٣ر٥	٤ر٤	١ر٣
صافي التمويل المحلي	١ر٧	١ر٠	٨ر٠	٠ر٦	٥ر٠	٥ر٠	٥ر٠
نسبة مئوية من النقد بمفهومه الواسع عند بداية الفترة							
النقد والائتمان							
النقود وشبه النقود	٠ر٩	٠ر٩	٠ر٩	٠ر٩	٠ر٩	٠ر٩	٠ر٩
صافي الموجودات الاجنبية	٥ر٠	٢ر١	١ر٢	١ر١	٠ر١	٠ر٣	٠ر٣
صافي الموجودات المحلية	٥ر٨	٧ر٨	٧ر٨	٧ر٩	٨ر٠	٨ر٧	٨ر٧
نسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي							
ميزان المدفوعات							
الحساب الجاري باستثناء الحوالات الرسمية	-٥ر١٨	-٠ر١٥	-٠ر١١	-٥ر٧	-٥ر٤	-٥ر٢	٠ر٢
الميزان التجاري	-٧ر٢٧	-٦ر٢٤	-٩ر٢١	-٢ر١٩	-٥ر١٦	-١ر١٤	-٧ر١١
الصادرات السلعية	١ر٢٨	٢ر٢٩	٨ر٢٩	٣ر٣٠	٥ر٣٠	٥ر٣٠	٥ر٣٠
المستوردات السلعية	٧ر٥٥	٨ر٥٣	٧ر٥١	٥ر٤٩	٠ر٤٧	٦ر٤٤	٤٢ر٣
نسبة التغير السنوي							
الصادرات السلعية	٠ر١٨	٩ر١١	٩ر٩	٨ر٩	٥ر٨	٥ر٨	٨ر٣
المستوردات السلعية	٨ر٥	٧ر٣	٣ر٦	٢ر٣	٥ر٢	٨ر٢	٧ر٢
صافي حوالات العاملين	٣ر١٩	١ر٢٣	١ر١٦	٠ر١٦	٠ر٥	٥ر٣	٣ر٣
صافي السفر	٠ر٣٢٠	٥ر٩	٨ر٧	٠ر٨	٤ر٧	٩ر٦	٥ر٦
الفجوة التمويلية كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي	٨ر٤١	٨ر٢٢	٨ر١٧	٨ر١٢	٢ر٨	٨ر٣	٠ر٣
الاحتياطيات (مليون دولار)	٢ر٤٤٦	٩ر٥٠٤	٩ر٥٦٧	٣ر٦٣٠	١ر٦٩٢	٤ر٧١١	٨ر٧٣٢
الاحتياطيات بدلالة الاشهر من المستوردات	٢ر٢	٤ر٢	٦ر٢	٨ر٢	٠ر٣	٠ر٣	٠ر٣

القسم الثالث

اثر برنامج التصحيح الاقتصادي على التشغيل والبطالة في الاردن

تعرضت برامج التصحيح الاقتصادي المدعومة من صندوق النقد الدولي في السنوات الاخيرة لنقد متزايد من كثير من الحكومات في الدول النامية التي تطبق برامج للتصحيح، وكذلك من بعض المفكرين الاقتصاديين في الدول النامية والدول المتقدمة .

ويستند معارضو برنامج وسياسات التصحيح الاقتصادي الى ان البرنامج بمجمل سياساته يؤدي الى تباطؤ في النشاط الاقتصادي وتزايد في معدلات البطالة وتفاقم مشكلة الفقر .

ونستعرض في الجزء المتبقي من هذا البحث تجربة الاردن في مجال التصحيح الاقتصادي واثر تطبيق سياسات البرنامج على التشغيل والبطالة في المرحلة القادمة. وعلى الرغم من ان الفترة الزمنية منذ تطبيق البرنامج ما زالت قصيرة بحيث لا تسمح بتقييم اثر البرنامج في الاجل الطويل على التشغيل استنادا للاثار الفعلية له، الا ان ذلك لا يمنع من استخدام التحليل النظري وتجارب الدول النامية في هذا المجال .

ونبدأ تحليلنا بالاشارة الى ان جميع برامج التصحيح الاقتصادي لا تتعرض لموضوع التشغيل والبطالة، او لموضوع النمو الاقتصادي بطريقة مباشرة. ذلك ان جوهر برنامج التصحيح هو تصحيح الاختلالات الهيكلية في ميزان المدفوعات والموازنة العامه بما يسمح بتسديد الديون الخارجية للدولة. ويتحقق ذلك من خلال تصحيح الاختلال بين الطلب المحلي والعرض من السلع والخدمات المنتجة محليا بهدف تحسين الوضع الخارجي للبلد بشكل مستمر والغاء التشوهات في هيكل الانتاج والاسعار بما فيها سعر الصرف بحيث تؤدي الى زيادة الكفاءة في تخصيص الموارد وتحقيق النمو الاقتصادي القابل للاستمرار .

اي ان مشكلتي النمو الاقتصادي والبطالة لا يتم التعرض لهما في البرنامج بطريقة مباشرة ولكن بطريقة غير مباشرة من خلال ترشيد الاستهلاك والاستيراد من ناحية، وتحقيق النمو من خلال تحفيز الانتاج والتصدير من ناحية اخرى ٠

على الرغم من تزايد معدلات البطالة وارتفاعها من ٥ر٦٪ عام ١٩٨٣ الى ١ر١٧٪ عام ١٩٩١، الا انه لا يمكن ارجاع ذلك الى برنامج التصحيح الاقتصادي نظرا لبروز الازمة وتفاقمها قبل تطبيق برنامج التصحيح الاقتصادي. حيث ان معدل البطالة بلغ ٨ر١٤٪ عام ١٩٨٧ (حسب مسح الصحة والتغذية والقوى البشرية والفقر - دائرة الاحصاءات العامه ١٩٨٧) وفاق ١٥٪ في عام ١٩٨٨ والذي يعود في الاصل الى الظروف الاقتصادية التي شهدها الاردن في نهاية الثمانينات. ومن المعروف ان برنامج التصحيح الاقتصادي ١٩٨٩ - ١٩٩٣ قد توقف تنفيذه في عام ١٩٩٠ بسبب حرب الخليج والتي تسببت في عودة ما يزيد عن ٧٠ الف عامل من منطقة الخليج. لهذا فان ارتفاع معدلات البطالة في الفترة التي سبقت برنامج التصحيح الاقتصادي ١٩٩٢ - ١٩٩٨ يعود الى عدم قدرة الاقتصاد الوطني على خلق فرص عمل كافية لاستيعاب اعداد الداخلين الجدد لسوق العمل سنويا بالاضافة الى ظروف خارجية خارجة عن سيطرة الحكومة الاردنية ٠

ولمحاولة استقراء اثر برنامج التصحيح على مستوى التشغيل ومعدلات البطالة خلال تطبيقه، فلا بد من التعرض لحجم القوى العامله وعدد الداخلين الجدد خلال سنوات برنامج التصحيح وكذلك لمستويات التشغيل المتوقعة. فقد بلغ حجم القوى العامله في الاردن ٩٢٠ الف عام ١٩٩١، كان منهم حوالي ٧٧٥ الف مشتغلون و ١٤٥ الف متعطلون عن العمل. ومن خلال تتبع مخرجات النظام التعليمي باستخدام نموذج البنك الدولي " نموذج القوى البشرية والتعليم " وكذلك بتطبيق نسب المشاركة الاقتصادية السائدة والمتوقعة تبين ان عدد الداخلين الجدد في سوق العمل خلال سنوات برنامج التصحيح الاقتصادي ١٩٩٢ -١٩٩٨ سيبلغ حوالي ٣٤٠ الف فرد يتوزعون خلال سنوات البرنامج كالتالي :

خلال السنوات ١٩٩٢ - ١٩٩٨

بالالف

السنة	الداخلين الجدد	القوى العامله
١٩٩٢	٤٣ر٩	٩٦٣ر٩
١٩٩٣	٤٥ر٧	١٠٠٩ر٦
١٩٩٤	٤٨ر٣	١٠٥٧ر٩
١٩٩٥	٤٨ر٦	١١٠٦ر٥
١٩٩٦	٥٠ر١	١١٥٦ر٦
١٩٩٧	٥١ر٥	١٢٠٨ر١
١٩٩٨	٥٢ر٢	١٢٦٠ر٣

وبهذا يكون متوسط العرض الاضافي السنوي من قوة العمل خلال سنوات برنامج التصحيح الاقتصادي حوالي ٤٨ر٦ الف فرد، اي ان معدل النمو السنوي في القوى العامله خلال هذه الفترة سيبلغ حوالي ٤ر٦٪. ولابقاء مستوى البطالة عند وضعها (بالاعداد المطلقة) فلا بد من زيادة نمو التشغيل بنسبة ٤ر٦٪. وبافتراض مرونة الطلب على القوى العاملة بالنسبة لنمو الإنتاج مساوية ل ٠ر٧ (نسبة الزيادة في التشغيل الى نسبة زيادة في الناتج المحلي الاجمالي) فان ذلك يتطلب نمو سنوي حقيقي في الناتج المحلي الاجمالي بمقدار ٦ر٦٪ خلال سنوات تطبيق البرنامج، الا ان برنامج التصحيح يفترض تحقيق معدلات النمو السنوية الحقيقية التالية:

السنة	معدل النمو المتوقع
١٩٩٢	٣ر٠
١٩٩٣	٣ر٤
١٩٩٤	٣ر٧
١٩٩٥	٣ر٧
١٩٩٦	٣ر٨
١٩٩٧	٤ر١
١٩٩٨	٤ر٣

اي بمتوسط سنوي يبلغ حوالي ٣ر٧٪ سنويا .

وفي ضوء معدلات النمو السنوية الاجمالية المتوقعة حسب برنامج التصحيح وقيمة الناتج المحلي للقطاعات الاقتصادية التي تتفق مع الاولويات المعطاه لهذه القطاعات في دفع عجلة التنمية فان حجم الاحتياجات من القوى العامله (او الطلب الاضافي) خلال سنوات البرنامج ستبلغ حوالي ١٦٦ الف فرد يتوزعون خلال سنوات البرنامج كالتالي:

جدول (٦)

حجم الطلب الاضافي والكلي على العماله (نتيجة الاستثمار)

خلال السنوات ١٩٩٢ - ١٩٩٨

بالالف

السنـــــة	الطلب الاضافي	الطلب الكلي على العماله
١٩٩٢	١٦ر٤	٧٩٠ر٩
١٩٩٣	٢١ر٧	٨١٢ر٦
١٩٩٤	٢٦ر٢	٨٣٨ر٨
١٩٩٥	٢٧ر٢	٨٦٦ر٠
١٩٩٦	٢٥ر٧	٨٩١ر٧
١٩٩٧	٢٤ر٧	٩١٦ر٤
١٩٩٨	٢٤ر٢	٩٤٠ر٦
المجموع	١٦٦ر١	

وباضافة حجم الاحتياجات من القوى العامله نتيجة الاحلال بسبب الوفاة او التقاعد والتي تبلغ حوالي ٧٨ر٧ الف فرد (بواقع ١٣ بالالف من مجموع القوى العامله) خلال الفترة فان حجم الطلب الاضافي على القوى العامله نتيجة الاستثمار والاحلال معا سيبلغ ٢٤٤ر٨ الف فرد. وبمقارنة الاحتياجات من القوى العامله مع العرض منها فانه سينتج فائض يقدر بحوالي ٩٦ الف فرد طيلة الفترة يضاف الى رصيد العاطلين عن العمل والجدول التالي يوضح تطور حجم العرض من القوى العامله مع الاحتياجات المستقبلية خلال فترة برنامج التصحيح والمتفقة مع فرضيات البرنامج و معدلات البطالة.

جدول (٧)

حجم القوى العامله المتوقع وكذلك عدد المشتغلين والعاطلين عن العمل ومعدل البطالة خلال السنوات ١٩٩٢ - ١٩٩٨

	حجم القوى العامله	عدد المشتغلين (بالالف)	عدد العاطلين عن العمل (بالالف)	معدل البطالة
١٩٩٢	٩ر٩٦٣	٩ر٧٩٠	٠ر١٧٣	٩ر١٧
١٩٩٣	٦ر١٠٠٩	٦ر٨١٢	٠ر١٩٧	٥ر١٩
١٩٩٤	٩ر١٠٥٧	٨ر٨٣٨	١ر٢١٩	٧ر٢٠
١٩٩٥	٥ر١١٠٦	٠ر٨٦٦	٥ر٢٤٠	٧ر٢١
١٩٩٦	٦ر١١٥٦	٧ر٨٩١	٩ر٢٦٤	٩ر٢٢
١٩٩٧	١ر١٢٠٨	٤ر٩١٦	٧ر٢٩١	١ر٢٤
١٩٩٨	٣ر١٢٦٠	٦ر٩٤٠	٧ر٣١٩	٤ر٢٥

وبذلك فانه اذا ما تحققت فرضيات برنامج التصحيح وكذلك الفرضيات المستخدمة في حساب نمو القطاعات الاقتصادية وتلك المستخدمة في حساب القوى العامله، فان البطالة ستستمر في الارتفاع بسبب عجز الاقتصاد عن تحقيق فرص عمل كافية لاستيعاب الداخلين الجدد لسوق العمل ٠

هذا ويجدر الاشارة هنا الى ان الاقتصاد الوطني حقق نموا حقيقيا في الناتج المحلي الاجمالي بلغ حوالي ٨٪ في السنه الاولى من برنامج التصحيح مقابل معدل نمو ٣٪ افترضه برنامج التصحيح. ووفق فرضيات مشروع الخطة الخمسية (١٩٩٣ - ١٩٩٧) لمعدلات النمو الكلية للناتج المحلي الاجمالي وكذلك معدلات النمو القطاعية المتفقة مع النمو الكلي فان معدل البطالة سينخفض بين العماله الاردنية الى حوالي ٢ر٩٪ في عام ١٩٩٧، مقارنة بمعدل البطالة المقدر لعام ١٩٩٢ والبالغ حوالي ١٥٪ ٠

وفيما يتعلق باثر برنامج التصحيح على معدلات البطالة بين الجنسين، فانه من المعروف انه في حالة انتشار البطالة وتفاقمها تكون النساء اكثر تأثرا بالبطالة من الذكور. ويوضح ذلك اتجاه معدل البطالة بين الذكور والاناث بين عامي ١٩٨٧ و ١٩٩١. حيث يلاحظ ان معدل البطالة بين الذكور ارتفع من ٣ر١٣٪ في عام ١٩٨٧ الى ٥ر١٤٪ في عام ١٩٩١ اي بزيادة مئوية بلغت ٩٪ بينما ارتفع معدل البطالة بين الاناث من ٢٧٪ في عام ١٩٨٧ الى ٢ر٣٤٪ في عام ١٩٩١ اي بزيادة مئوية بلغت حوالي ٢٧٪. اي ان مقدار الزيادة المئوية في معدل البطالة بين الاناث يعادل ثلاثة اضعاف الزيادة في معدل البطالة بين الذكور. وعليه فانه يتوقع ان تكون القوى العامله من الاناث اكثر تأثرا بالبطالة من القوى العاملة الذكور ٠

ويتطلب تحليل وتقييم اثر برنامج التصحيح مستوى التشغيل والبطالة بشكل اكثر تفصيلا دراسة:

١- الاثار المباشرة للبرنامج على مستوى التشغيل والبطالة من خلال سياسات التشغيل في القطاع العام والمؤسسات العامه ٠

٢- الاثار غير المباشرة للبرنامج على مستوى التشغيل والبطالة من خلال التأثير على الطلب من السلع والخدمات والعرض من السلع والخدمات ٠

الاثار المباشرة لبرنامج التصحيح الاقتصادي على التشغيل والبطالة

يمكن تقييم الاثار المباشرة لبرنامج التصحيح الاقتصادي على مستوى التشغيل والبطالة من خلال دراسة اثر الاجراءات الحكومية على التشغيل والبطالة المتمثلة في تقليص معدل نمو التشغيل في القطاع الحكومي والمؤسسات العامة . ونظرا الى ان قطاع الادارة الحكومية يستوعب حوالي ٤٤٪ من قوة العمل في الاردن، فان برنامج التصحيح الاقتصادي بما يتضمنه من اجراءات لتقليص معدل نمو التشغيل في هذا القطاع سيؤثر بشكل كبير على مستوى التشغيل وبالتالي يزيد من مستوى البطالة ٠

اما السياسات المتعلقة بتقليص الدعم المقدم من الحكومة المركزية الى المؤسسات العامه من خلال اعادة الهيكله المؤسسية والمالية لبعض من هذه المؤسسات بما يتضمن ذلك من زيادة كفاءة التشغيل وزيادة اسعار خدماتها، ومن خلال بيعها الى القطاع العام كمرحلة لاحقة لادارتها على اسس تجارية سوف تؤدي الى تقليص عدد المشتغلين في هذه المؤسسات وبالتالي ينعكس سلبا على معدلات البطالة. واذا ما تم بيع بعض هذه المؤسسات الى القطاع الخاص فانه من المتوقع ان يتم تخفيض عدد المشتغلين فيها نظرا لان هذه المؤسسات تعاني من تضخم في جهازها الاداري، وذلك بهدف رفع كفاءتها الاقتصادية. وبهذا فانه سيكون الاثر المباشر على المدى القصير هو خفض مستويات التشغيل من جانب المؤسسات الحكومية والعامه وبالتالي زيادة في معدل البطالة .

اما فيما يتعلق بالقطاع الخاص والذي يركز عليه البرنامج بحيث يتم اعطاءه دور اكبر في عملية الانتاج فانه ليس من المتوقع ان يتم في المدى القصير زيادة مستوى التشغيل فيه كثيرا عن مستوياته الحالية نظرا للتراجع في الطلب الكلي على السلع والخدمات نتيجة الانخفاض في متوسط الدخل الحقيقي لافراد المجتمع وبالتالي فانه سيحد من اقبال القطاع الخاص على القيام باي استثمارات كبيرة يمكن ان يكون لها انعكاس ملموس على مستوى التشغيل .

وبهذا فانه سيكون لبرنامج التصحيح الاقتصادي في المدى القصير اثار سلبية على مستوى التشغيل وبالتالي سيؤدي الى ارتفاع معدلات البطالة .

الاثار غير المباشرة لبرنامج التصحيح الاقتصادي على التشغيل والبطالة

لتسهيل تحليل اثار برنامج التصحيح غير المباشر على القوى العامله والبطالة سنتعرض بايجاز للسياسات المؤثرة على جانب الطلب من السلع والخدمات، والسياسات المؤثرة على جانب العرض منها، والسياسات الخاصة بتحسين القدرة التنافسية للصناعات الاردنية محليا ودوليا.

لقد نشأت الحاجة الى تبني برنامج التصحيح الاقتصادي بسبب زيادة اجمالي الطلب المحلي (الاستيعاب) عن اجمالي العرض من السلع والخدمات، وهو ما انعكس في زيادة العجز في ميزان المدفوعات. ويعزى الاختلال الى جانب الصدمات الخارجية الى السياسات المحلية التي ساعدت على زيادة اجمالي الطلب المحلي بسرعة كبيرة لا تتفق مع الامكانيات الانتاجية المتاحة في الاقتصاد. وقد ساعد توفير التمويل الاجنبي استمرار التوسع في الطلب المحلي واستمرار تبعا لذلك الاختلالات الهيكلية وعدم كفاءة تخصيص الموارد وتزايد عبء الدين الخارجي ٠

وفي ضوء ما سبق يتضح ضرورة ازالة الاختلال بين الاستيعاب المحلي واجمالي العرض من خلال تقييد الطلب المحلي في الاجل القصير على الاقل، وزيادة العرض من السلع والخدمات. ويتضح في هذا السياق مقدرة الحكومة في التحكم في العوامل المؤثرة على جانب الطلب من خلال السياسات المالية والنقدية، في حين يصعب التحكم في العوامل المؤثرة على جانب العرض او في التنبؤ باثارها بشكل دقيق ٠

اولا: السياسات على جانب الطلب

وهي السياسات والاجراءات التي تؤثر على مستوى او نمو الطلب المحلي على السلع والخدمات، وتشمل السياسات النقدية والسياسات المالية العامه ٠

أ- السياسة النقدية

ينطوي البرنامج على سياسات نقدية تقييدية، وبصفة خاصة تلك المتعلقة بوضع سقوف على معدل نمو الائتمان المحلي. ويقترن الانخفاض في معدل نمو الائتمان المحلي اثناء عملية التصحيح في الاجل القصير بانخفاض في استخدام الطاقة الانتاجية، وارتفاع البطالة وذلك نظرا لجمود هيكل الاسعار بالاتجاه التنازلي. ويتوقف قوة ومدى استمرار الاثر الانكماشي للسياسات النقدية التقييدية على المدى الذي يؤدي هذا التقييد الى تخفيض الطلب المفرط على النقود والطلب الكلي على السلع والخدمات، وكذلك يعتمد على اثر ارتفاع تكلفة الائتمان او انخفاض توفر الائتمان على الاستثمار الخاص. ان سياسة تقييد الائتمان للقطاعين العام والخاص ستؤدي الى تخفيض حجم الاستثمار، حيث تشير كثير من الدراسات الحديثة الى ان احد القيود الاساسية التي تحد من الاستثمار في البلدان النامية هو توفر الاستثمار وليس

تكلفتها.وبما ان التحكم في الائتمان المصرفي يمثل الاداة الرئيسية للسياسة النقدية في البلدان النامية، فان البنك المركزي يؤثر على معدل الاستثمار من خلال تغيير الائتمان من ناحية ومن خلال تخصيصة بين القطاعين العام والخاص من ناحية اخرى .

لذا يمكن القول بوجود علاقة طردية بين تقييد الائتمان المحلي وانخفاض النمو وبالتالي انخفاض التشغيل وزيادة البطالة .

ب- السياسة المالية العامه

يتوقع ان يؤدي تقييد الانفاق الحكومي من ناحية وزيادة الضرائب من ناحية اخرى اثر المضاعف على الدخل الحقيقي مما يؤدي الى انخفاض الانتاج وانخفاض الطلب على الايدي العامله وزيادة معدل البطالة تبعا لذلك .

ويتضح محدودية قدرة الحكومة على تخفيض الانفاق الجاري بسبب كبر قيمة فوائد الدين الخارجي المستحقة ومدفوعات التقاعد والضمان الاجتماعي وارتفاع بند الرواتب والاجور ونفقات الدفاع والامن، مما يتطلب بالضرورة تخفيض الانفاق الاستثماري العام نسبة الى الناتج المحلي الاجمالي.

وينص برنامج التصحيح على ضرورة تقييد الانفاق الحكومي لتقليص العجز في الموازنة العامه من جهة، وتوفير التمويل اللازم لاستثمارات القطاع الخاص نظرا لمزاحمة القطاع العام على الموارد المالية المحدودة. الا ان اثر تقييد الانفاق الحكومي على استثمارات القطاع الخاص محدود للغاية نظرا لتوفر السيولة النقدية في القطاع المصرفي من ناحية وتوفر فائض في موازنة القطاع الخاص من ناحية اخرى .

وقد يترتب على انخفاض الاستثمار العام وخاصة في مجالات البنية التحتية والخدمات المساندة للنشاط الانتاجي تخفيض انتاجية رأس المال الخاص وتخفيض الطلب على مستلزمات الانتاج والخدمات المساندة .

لذا فان الحكومة تستطيع ان تؤثر سلبيا على الاستثمار الخاص عن طريق تقليص الانفاق الاستثماري العام ومن ثم تأثير ذلك على تخفيض معدل النمو الاقتصادي وزيادة البطالة. ومن هنا فلا بد ان ينظر بحذر في سياق خفض عجز الموازنة العامه، الى اثار تخفيض الانفاق الجاري على النمو والتشغيل في المدى القصير مقارنة بالاثار العميقة التي يمكن ان تحدث اذا تم تخفيض الانفاق الاستثماري العام ٠

ثانيا: السياسات على جانب العرض

تهدف هذه السياسات الى زيادة الانتاج من السلع والخدمات التي يمكن انتاجها عند اي مستوى من الطلب المحلي. وتقسم هذه السياسات الى مجموعتين، الاولى تشمل السياسات التي تهدف الى زيادة الانتاج من خلال تحسين كفاءة استخدام عناصر الانتاج وتوزيعها بين مختلف الاستخدامات المتنافسة. وتتضمن هذه المجموعة الاجراءات المتعلقة بتخفيض التشوهات الناتجة عن جمود الاسعار, والاحتكارات, والضرائب، والدعم الحكومي والقيود الكمية والضريبية على التجارة. وتضم المجموعة الثانية الاجراءات التي تهدف الى زيادة معدل نمو الطاقة الانتاجية، كالاجراءات المتعلقة بزيادة الحوافز الخاصة بالادخار والاستثمار المحلي، وكذلك تدفق المدخرات الاجنبية والاستثمار الاجنبي المباشر ٠

أ- زيادة كفاءة تخصيص الموارد

تهدف السياسات التي تركز على تحسين كفاءة تخصيص الموارد الى زيادة حجم السلع والخدمات التي يمكن انتاجها عند اي مستوى من الطلب الكلي. ويتم زيادة كفاءة تخصيص الموارد عن طريق ازالة التشوهات في الاسعار كالاحتكارات وسياسات تسعير خدمات القطاع العام او المؤسسات المستقلة كالطاقة والمياه والكهرباء، وكذلك الدعم الحكومي والضرائب والرسوم الجمركية٠

وفيما يتعلق بخدمات مؤسسات القطاع العام فقد تم مؤخرا رفع تعرفة الكهرباء والطاقة والمياه بما يسمح بتغطية جزء اكبر من الكلفة الحقيقية لهذه الخدمات، وكذلك تعديل التعرفة الجمركية بما يخفض من درجة الحماية للصناعات الوطنية ٠

وفي الاجل القصير سيؤدي ازالة هذه التشوهات الى ارتفاع الاسعار النهائية للسلع والخدمات المنتجة محليا بشكل خاص مما يؤدي الى انخفاض الكمية المطلوبة منها ، وبالتالي انخفاض الطلب على الايدي العامله وارتفاع معدلات البطالة ٠

ب- زيادة الطاقة الانتاجية

يتوقف معدل التوسع في الطاقة الانتاجية على حجم الناتج الحقيقي الجاري المخصص للاستثمار، وعلى نوعية رأس المال المستثمر به ما اذا كان انتاجيا او اجتماعيا او بشريا، لذلك فان السياسات المحفزة لزيادة العرض هي تلك التي تشجع الادخار الخاص من خلال زيادة العائد على المدخرات والتي تؤدي بدورها الى زيادة الاستثمارات وزيادة نمو الطاقة الانتاجية. لذلك فان سياسة تشجيع المدخرات والاستثمار تعتمد على درجة حساسية المدخرات للتغير في اسعار الفائدة وكذلك على اثر زيادة الاستثمار على معدل النمو والتشغيل ٠

ج- اثر سياسات سعر الفائدة على المدخرات

تشير الدلائل المتوفرة الى ان هناك علاقة طردية ضعيفة بين اسعار الفائدة الاسمية والمدخرات، الا انه يمكن القول ان اسعار الفائدة الحقيقية لها تأثير اقوى على المدخرات الحقيقية. وتؤدي اسعار الفائدة الحقيقية وسعر الصرف في اطار البرنامج المتكامل لتحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي الى زيادة تدفق رأس المال الخارجي على شكل قروض واستثمارات اجنبية، حيث تشير الدلائل الى ان رفع القيود على الحدود القصوى لاسعار الفائدة المحلية يمكن ان يكون له تأثير ايجابي قوي على حساب رأس المال في ميزان المدفوعات ٠

لذا فان رفع اسعار الفائدة الحقيقية قد تؤدي الى زيادة المدخرات الاجنبية وزيادة المدخرات المحلية من خلال الجهاز المالي المحلي،مما ينتج عنه زيادة الاستثمارات والطاقة الانتاجية ومن ثم ارتفاع معدلات النمو والتشغيل ٠

د- اثر الاستثمار على النمو

يتضمن البرنامج سياسات واجراءات لزيادة معدل تكوين رأس المال المادي وزيادة كفاءة الاستثمار، اضافة الى السياسات المتعلقة بزيادة تكوين وكفاءة رأس المال البشري المتمثل بتحسين مستوى التعليم والصحة والمهارات، مما يؤدي في الاجل الطويل الى رفع الانتاجية الحدية لرأس المال وزيادة النمو والتشغيل تبعا لذلك ٠

ثالثا: السياسات الخاصة بزيادة القدرة التنافسية محليا ودوليا

تشمل هذه المجموعة السياسات الخاصة بتحسين القدرة التنافسية للمنتجات الاردنية محليا ودوليا مثل تخفيض قيمة الدينار مقابل العملات الاجنبية، وتحسين جودة المنتجات ومطابقتها للمواصفات العالمية، وبناء المؤسسات التي تعمل على تشجيع الصادرات كمؤسسة ضمان ائتمان الصادرات ومؤسسة تنمية الصادرات ومؤسسة الاستثمار ٠

وعلى الرغم من المصاعب التي تكتنف تنفيذ السياسات على جانب العرض وذلك بسبب انعكاساتها الاجتماعية والسياسية، الا انها ذات اهمية بالغة في تحسين كفاءة تخصيص الموارد وتحقيق النمو الاقتصادي. وتكمن صعوبة هذه الاجراءات في ان تأثيراتها السلبية المتمثلة في ارتفاع المستوى العام للاسعار تتحقق في الاجل القصير، في حين تتحقق الاثار الايجابية للسياسات المحفزة للاستثمار والانتاج والتصدير في الاجل الطويل. لذلك يتوجب ادخال عنصر الزمن في التحليل، مما يستوجب دراسة اثر البرنامج على القوى العامله والتشغيل في الاجلين القصير والطويل ٠

ويتعذر توفر سلسلة زمنية عن المتغيرات الاقتصادية الرئيسية بعد تطبيق برنامج التصحيح بما يمكن من بناء نموذج قياسي يتم من خلاله دراسة اثر السياسات التي تم تبنيها على مستوى التشغيل والبطالة. كذلك يصعب دراسة تاثير السياسات المطبقة في برنامج التصحيح الاردني استنادا الى تجارب بلاد اخرى طبقت في الماضي برامج تصحيحية مدعومة من صندوق النقد الدولي، وذلك نظرا لعدم توفر دراسات عن دول تتشابه في هياكلها الاقتصادية، وفي اختلالاتها الرئيسية وفي سياساتها المتبناه مع نظيراتها المتبناه في برنامج التصحيح الاردني، اضافة الى ان النتائج التي يمكن التوصل اليها من خلال الدراسات التحليلية عبر البلدان لا يمكن اثبات انها ترجع الى تلك السياسات التي تم تبنيها في البرنامج او الى عوامل اخرى لا يمكن التحكم فيها كما هو الحال في الدراسات القياسية المبنية على السلاسل الزمنية. ففي اقتصاد شبه مفتوح كالاقتصاد الاردني فان التحليل لن يميز بين التغيرات الناجمة عن تطبيق سياسات معينة في البرنامج وتلك الناتجة عن العمليات الاتوماتيكية التي تعمل على تصحيح الاختلال. لذا فان تحليلنا الذي لا يعتمد على دراسات تحليلية لسلاسل زمنية او على دراسات عبر البلدان سيكون قاصرا عن تقديم ادلة تجريبية عن تأثير البرنامج على مستويات التشغيل والبطالة ٠

وفيما يتعلق بسعر الصرف فان النقاش ينصب على ما اذا كان لتخفيض قيمة الدينار اثر انكماشي على الطلب المحلي في المدى القصير. ان تخفيض قيمة الدينار مقابل العملات الاجنبية سيؤدي الى ارتفاع اسعار المستوردات الاستهلاكية والرأسمالية والمواد الوسيطة، مما يؤدي الى انخفاض الطلب المحلي عليها، ومن ناحية اخرى يؤدي انخفاض قيمة الدينار الى زيادة اسعار السلع المنتجة محليا والداخلة في التجارة الدولية نسبة الى السلع المنتجة محليا والغير متداولة في التجارة الدولية مما يؤدي في كلا الحالتين الى تخفيض الطلب المحلي عليها. كذلك يؤدي تخفيض الدينار الى انخفاض الثروة الحقيقية للقطاع الخاص، والى انخفاض الاجور الحقيقية للعاملين وانخفاض عوائد عناصر الانتاج الاخرى التي لا ترتفع قيمها بنفس نسبة تخفيض قيمة الدينار .

لذلك فان تخفيض الدينار يؤدي الى تخفيض الطلب المحلي في الاجل القصير، وبالتالي تخفيض معدلات النمو والتشغيل من وجهة نظر الاستيعاب الجاري .

اما عن جانب العرض سيعمل تخفيض قيمة العملة على زيادة النشاط الانتاجي، بافتراض ان تخفيض الدينار سيؤدي الى ارتفاع اسعار عوامل الانتاج المحلية بنسبة اقل من ارتفاع سعر المنتج النهائي،مما يعمل على زيادة العرض من السلع .

ويتوقف تأثير تخفيض سعر صرف الدينار على النمو (في الاجل القصير) على مدى قوة العوامل الانكماشية على جانب الطلب مقارنة بالعوامل المحفزة لزيادة الانتاج على جانب العرض. ولذلك قد يكون من الصعوبة التنبؤ بتأثير تغير سعر صرف الدينار على النمو والتشغيل في الاجل القصير. وقد يعتمد ذلك على المرونات السعرية للصادرات، فعلى الرغم من ان تخفيض سعر صرف الدينار لن يؤثر على الصادرات التعدينية الرئيسية والتي هي اساسا مقيمة بالدولار، الا انها تزيد من حصيلة الصادرات مقيمة بالدينار الاردني ومن ثم زيادة الارباح المحولة الى الحكومة المركزية وبالتالي امكانية زيادة الانفاق الحكومي وزيادة النمو، على الرغم من عدم تأثر ميزان المدفوعات بذلك .

اما في الاجل الطويل فان تخفيض قيمة الدينار ستعمل على زيادة السلع القابلة للدخول في ميدان التجارة الدولية عن طريق زيادة قدرتها التنافسية، ومن ثم يؤثر ايجابيا على زيادة النمو والتشغيل .

لذلك يمكن الاستنتاج ان تخفيض قيمة العملة ستؤدي في الاجل الطويل الى زيادة النمو وتخفيض البطالة، وتتحدد درجة التأثير هذه على مرونة الطلب السعرية على السلع المصدرة، وعلى القيمة المضافة لهذه السلع والتي تتأثر بدورها بارتفاع اسعار مواد الانتاج المستوردة، وارتفاع اسعار مواد الانتاج المحلية تبعا لتخفيض العمله ٠

وفي ضوء ما تم استعراضه من عناصر برنامج التصحيح الاقتصادي في الاردن ١٩٩٢ - ١٩٩٨ واثره على مستوى التشغيل والبطالة، والذي اذا ما تحققت فرضيات النمو المتوقعة فيه، فان معدل البطالة سيستمر في الارتفاع، على الرغم من امكانية تعديل الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد المتعلقة بالاختلالات المالية والنقدية. لذلك عمدت الحكومة الاردنية الى وضع مشروع خطة خمسية تنموية شاملة (١٩٩٣ - ١٩٩٧) لتأخذ في الاعتبار الابعاد الاجتماعية وخاصة الفقر والتشغيل والبطالة وتجنب الاثار السلبية الناجمة عن تنفيذ برنامج التصحيح الاقتصادي على هذه العناصر ٠

المراجع

- البنك المركزي الاردني: النشرة الاحصائية الشهرية- المجلد ٢٩ العدد١ ١٩٩٣ .
- دائرة الاحصاءات العامه- ١٩٩٢ "مسح العماله والبطالة والعائدين والفقر ١٩٩١ " .
- دائرة الاحصاءات العامه - ١٩٨٩ "مسح الصحة والتغذية والقوى البشرية والفقر ١٩٨٧".
- حسين شخاترة: "موائمة مخرجات النظام التعليمي مع حاجة سوق العمل واحتياجات التدريب المستقبلية" ورقة مقدمة الى ندوة كليات المجتمع في كلية مجتمع القدس/ عمان ١٩٩٣/٥/١٦ .
- ليلى أحمد الخواجه: " اثار برنامج الاصلاح الاقتصادي على القوى العامله وسياسات الاستخدام والهجرة في جمهورية مصر العربية" في كتاب "الهجرة والاستخدام والبطالة في ظل الاصلاح الاقتصادي والمتغيرات الاقليمية في جمهورية مصر العربية" مراجعة وتحرير نبيل خوري -١٩٩١ .
- محمد عميرة "تطور وخصائص سوق العمل الاردني (١٩٥٥ - ١٩٨٩) - في كتاب "سوق العمل الاردني: تطوره، خصائصه، سياساته، وآفاته المستقبلية" مراجعة وتحرير د. كامل ابو جابر واخرون - دار النشر - عمان - ١٩٩١ .
- المنجي البدوي "برنامج التعديل الهيكلي وانعكاساتها على التشغيل (خاصة في بلدان المغرب العربي)": ورقة عرضت في ندوة سياسات التشغيل في البلدان العربية - القاهرة ايار ١٩٩٣ .
- وزارة التخطيط / الاردن - ١٩٩٣ - مشروع الخطة الخمسية ١٩٩٣ - ١٩٩٧ .
- وزارة التخطيط - خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية - اعداد مختلفة .
- Van Dijk, M.P. & Others "Employment Promotion in the Framwork of Structural Change the Case of Jordan", Paper Presented at the EUR/ILO Workshop on: "Structural Change in the Development Process: Employment & Population Issues", Erasmus University, Rotterdam, 21-22 -November 1989 .

International Monetary Fund "Jordan Staff Report for Request for Stand-by Arrangement -1988 & 1991 .

UNESCWA LIBRARY
20009409