

جامعة اليرموك

كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية

قسم الاقتصاد

تقييم سياسات الإصلاح الاقتصادي في المجالين المالي
والتمويلي في الأردن (١٩٩٧-١٩٨٩)

رسالة ماجستير

إعداد

لانا عدنان معايطة

أشراف

الأستاذ الدكتور عبد الرزاقبني هاني

تقييم سياسات الإصلاح الاقتصادي
في المجالين المالي والتمويلي
في الأردن (١٩٩٧-١٩٨٩)

إعداد

إنان عدنان معايطة

بكالوريوس اقتصاد - جامعة اليرموك (١٩٩٥)

بتقدير جيد جداً

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لطلبات الحصول على درجة الماجستير

في جامعة اليرموك - قسم الاقتصاد

لجنة المناقشة:

أ. د. عبد الرزاق بنى هاني مشرفاً ورئيساً

د. أنور القوعان عضواً

د. ب. م. ابراهيم عضواً

بسم الله الرحمن الرحيم

الله.....

الى والدي واخواني
جبا وعرفانا

شکر وتقدير

يسعدني أن أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان والعرفان لشرفى الاستاذ الفاضل الدكتور عبد الرزاق بنى هاني، والذى تكرم مشكوراً بالاشراف على هذه الرسالة، ومتابعة تفاصيل العمل بها، فكانت للاحظاته القيمة وتوجيهاته السديدة النابعين من معرفته وخبرته أبلغ الأثر في إعدادها بشكلها ومضمونها الحالين فله مني كل التقدير والاحترام.

كما أتقدم بجزيل الشكر والعرفان الى استاذى الفاضلين، الدكتور أنور القرعان والدكتور بسام أبو الفول لتفضليهما بقبول مناقشة هذه الرسالة، وتحمل أعباء قرائتها، ولا أنسى في هذا المجال فضل استاذى الافاضل أعضاء هيئة التدريس في قسم الاقتصاد لتوجيهاتهم واعطائهم المشورة حيثما أمكن.

كما لا أنسى بهذه المناسبة فضل الادارة العامة للبنك العربي بشكل خاص والمسؤولين عنني جميعاً لتكريمهم بالموافقة على التحاقى بالدراسة ولما لاقيته من رعاية وتشجيع، فلهم مني كل الشكر والتقدير والعرفان.

ولا يسعني هنا إلا أن اسجل عظيم شكري وعرفاني إلى والدى واسقائى الذين لم يتوانوا عن تقديم كل الدعم والتشجيع والرعاية لي أثناء دراستي.

وأخيراً أتقدم بكل الشكر والامتنان لكل من أبدى رأياً أو قدم مساعدة ساهمت في وصول هذه الدراسة إلى غايتها وخاصة الاستاذ محمد الشوحة - وزارة التخطيط، وأدعوا الله أن أكون قادرة على رد الجميل.

لانا معايطة

الفهرست

الصفحة

الموضوع

ب	الاهداء
ج	شكر وتقدير
د	الفهرست
ح	فهرس الجداول
ط	ملخص الدراسة
١	الفصل الأول: تمهيد
٢	(١-١) تمهيد
٤	(٢-١) اهداف الدراسة
٤	(٣-١) أهمية الدراسة
٤	(٤-١) خطة البحث
٨	(٥-١) منهجية البحث
٨	(١-٥-١) النموذج المعتمد للدراسة
٩	(٦-١) مصادر بيانات الدراسة
٩	(٧-١) الدراسات السابقة
١٥	الفصل الثاني: استعراض برنامج الاصلاح الاقتصادي
١٦	(١-٢) نبذة تاريخية
١٧	(٢-٢) المحافظة على توازن الاقتصاد الكلي
١٨	(١-٢-٢) تحسين النظام الضريبي
١٨	(٢-٢-٢) تعزيز الحوافز الادخارية
١٩	(٣-٢-٢) تحسين آلية الرقابة النقدية
٢٠	(٤-٢-٢) ضبط النفقات الحكومية
٢١	(٥-٢-٢) اصلاح المؤسسات الحكومية
٢٢	(٣-٢) تحرير التجارة
٢٣	(١-٣-٢) اقامة الشراكة الاوروبية والانضمام لمنظمة التجارة العالمية

٢٤	(٢-٣-٢) استقطاب الاستثمار الاجنبي
٢٥	(٣-٣-٢) تخفيض مستوى الرسوم الجمركية وازالة الاعفاءات على معظم السلع
٢٦	(٤-٣-٢) تسهيل الاجراءات الجمركية
٢٦	(٤-٤-٢) تعميق القطاع المالي
٢٦	(٤-٤-١) تسهيل عملية تطوير الاسواق المالية
٢٨	(٤-٤-٢) تقوية الرقابة على شركات التأمين
٢٩	(٤-٤-٣) تسهيل عملية تطوير الاسواق الثانوية للأوراق المالية طولية الاجل
٣٠	(٤-٤-٤) تطوير المؤسسات المالية غير البنكية
٣٢	(٤-٤-٥) تحرير عملية تدفق رأس المال من خلال سوق عمان المالي.
٣٤	(٤-٤-٦) تطوير عمل مؤسسات الادخار التعاقدية
٣٥	(٤-٥-٢) اعادة تعريف دور الحكومة
٣٥	(٤-٥-١) الشخصية
٣٧	(٤-٥-٢) تحرير الاطار التنظيمي الذي يؤثر على البيئة الاستثمارية
٤١	هوماشر الفصل الثاني

٤٢	الفصل الثالث: التطور التاريخي للسياسات المالية والتمويلية وأثارها على الاقتصاد الأردني
٤٤	(١-٢) نبذة تاريخية
٤٧	(٢-٢) تطور الجهاز المصرفي والمؤسسات المالية في الاردن
٥١	(٢-٣) هيكل الجهاز المالي والمصرفي في الاردن
٥١	(١-٢-٢) البنك المركزي الاردني
٥٢	(٢-٢-٢) البنوك التجارية
٥٢	(٢-٢-٢) مؤسسات الاقراض المتخصصة
٥٣	(٤-٢-٣) الشركات المالية ومؤسسات الادخار العقاري
٥٤	(٤-٢-٣) مؤسسات التوفير والادخار العقاري
٥٤	(٦-٢-٢) سوق عمان المالي
٥٥	(٤-٣) التشريعات والاطر التنظيمية للسياسات المالية والتمويلية
٦٠	(٥-٣) أهم أهداف واجراءات السياسة النقدية خلال الفترة (١٩٧٠-١٩٨٩)
٦٠	(١-٥-٢) نسب الاحتياطي النقدي الالزامي

٦١	(٢-٥-٣) السقوف الائتمانية
٦١	(٣-٥-٣) سعر إعادة الخصم
٦٢	(٤-٥-٢) سياسة أسعار الفائدة
٦٣	(٦-٣) الملامح الرئيسية لسياسة النقدية خلال فترة ١٩٨٩-١٩٧٠.
٦٥	(٧-٢) أهداف وإجراءات السياسة المالية والتمويلية خلال فترة التسعينات
٦٧	(٨-٣) إنجازات السياسة المالية والتمويلية في ظل عملية التصحيف الاقتصادي
٦٧	(١-٨-٣) إنجازات السياسة النقدية في المجال النقدي والمصرفي
٧٥	(٢-٨-٣) إنجازات السياسة المالية والتمويلية في المجال الاقتصادي
٧٨	(٩-٢) تقييم خطط وسياسات الإصلاح الاقتصادي من وجهة نظر الباحثة
٨٠	هوماشر الفصل الثالث

	الفصل الرابع: المستجدات الاقتصادية ذات الصلة بالسياسة المالية والتمويلية في ظل برنامج الإصلاح الاقتصادي
٨٢	(١-٤) تمهيد
٨٣	(٢-٤) التوجه الحكومي نحو التخصيص وأثر هذا التوجه على أدوار السياسة المالية والتمويلية
٨٥	(١-٢-٤) مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية
٨٦	(٤-٢-٤) خصخصة مصانع الأسمدة
٨٧	(٣-٢-٤) خصخصة قطاع النقل
٨٧	(٤-٢-٤) تحويل شركة الكهرباء الاردنية إلى شركة مساهمة عامة
٩٠	(٥-٢-٤) خصخصة مجمع حمامات ماعين السياحي
٩٠	(٢-٤) أثر التخصيص على أدوار السياسة المالية والتمويلية
٩٢	(٤-٤) أثر البيئة القانونية الجديدة على جذب الاستثمارات
٩٨	(٤-٥) النظام البنكي والمؤسسات المالية غير البنكية
٩٩	(١-٥-٤) الإجراءات المستقبلية في مجال البنوك
١٠٠	(٤-٢-٤) إجراءات مستقبلية في مجال مؤسسات الودائع طويلة الأجل
١٠٣	(٤-١-٤) إجراءات البنك المركزي في مجال المحافظة على أسعار صرف مستقر
١٠٨	(٤-٧) إعادة هيكلة أنظمة الضيمان الاجتماعي والتقادم وقطاع التأمين وأثر ذلك في الاستثمار القومي
١١١	هوماشر الفصل الرابع

الفصل السادس: الاستنتاجات

(١-٥) استنتاجات الدراسة

(١-١-٥) ملحق الاستنتاجات (م-١) مقارنة بين المتغيرات الهيكلية المسهدفة في

١١٩ برنامج الاصلاح والانجاز الفعلي كنسبة في الناتج المحلي الاجمالي

١٢٠ (٢-٢-٥) ملحق الاستنتاجات (م-٢) مؤشرات اقتصادية

الملحق رقم (١): قياس أثر المتغيرات المالية والتمويلية على

النشاط الاقتصادي

١٢١

الجزء الأول: أثر المتغيرات المالية والتمويلية على النشاط الاقتصادي من الناحية النظرية.

١٢٣ الجزء الثاني: استخدام نموذج سانت لويس.

١٢٧ الجزء الثالث: قياس أثر السياسة المالية والتمويلية من خلال استخدام نموذج سانت لويس

١٣٤ الخلاصة

١٣٦ هوماش الملحق

١٣٧ المراجع العربية

١٣٩ المراجع الأجنبية

١٤١ ملخص الدراسة باللغة الانجليزية

فهرس الجداول

رقم الجدول ومضمونه

الصفحة

- | | |
|----|-------------------------------------------------------------------------|
| ٤٩ | (١-٢) تطور اعداد البنوك والمؤسسات المالية وفروعها خلال السنوات المختارة |
| ٧٢ | (٢-٣) مؤشرات تقديرية خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٨٨. |
| ٧٣ | (٣-٢) مؤشرات الائتمان المصرفي خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٨٨ |
| ٧٧ | (٤-٣) المؤشرات الاقتصادية الرئيسية خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩١ |

تقييم سياسات الاصلاح الاقتصادي في المجالين المالي والتمويلي في الأردن (١٩٨٩-١٩٩٧)

إعداد الطالبة

لانا عدنان معايطة

إشراف

الأستاذ الدكتور عبد الرزاق بنى هانى

ملخص الدراسة

تهدف هذه الدراسة الى تقييم سياسات الاصلاح الاقتصادي في المجال المالي والتمويلي للفترة ١٩٨٩-١٩٩٧ ومعرفة الى أي مدى استطاعت السياسات المالية والتمويلية ان تساهم في مجال سياسات التحرير الاقتصادي التي دعا اليها صندوق النقد الدولي، من خلال وجوب تطبيق برامج الاصلاح. وقد تبين من الدراسة بأن الهدف النهائي لسياسات التكيف والاصلاح الاقتصادي هو ازالة المعوقات أمام تطبيق آلية السوق.

ولعل أهم عناصر هذا المفهوم تتركز في النقاط التالية.

- تتعرض أسعار المنتجات من السلع والخدمات لتشوهات قياساً بالأسعار الفعلية التي كان يمكن أن تسود في ظروف السوق الطبيعية، وذلك نتيجة للحماية والدعم واحتكار التجارة الداخلية، وكذلك تشوهات اسعار الصرف نتيجة التحديد الاداري، وتشوهات اسعار عوامل الانتاج (اجور وفوائد...) نتيجة التحديد المركزي.

- ان مصدر هذه التشوهات هو تدخل الدولة في تحديد الاسعار سواء من خلال تملكها للجهاز الانتاجي والهيمنة المباشرة عليه، أو من خلال مفاتيح السيطرة والهيمنة ممثلة في احتكار انشطة التسويق والتوزيع، أو نظم الترivid الاجباري وتشغيل العمالة وملكية البنوك، أو من خلال القواعد الادارية التي تضعها لتنظيم النشاط الاقتصادي، أو من خلال توظيف ادوات السياسة النقدية

(وبخاصة أسعار الصرف وأسعار الفائدة) أو أدوات السياسة المالية (وبخاصة سياسات الإنفاق العام كالدعم...)

كما وتبين الدراسة بأن الجهاز المالي والمصرفي في الأردن تطور بشكل واضح تطورةً كمياً ونوعياً خلال الفترة البسيطة من عمر هذا الجهاز حيث زاد عدد البنوك التجارية والمتخصصة، وتتنوع مهامها وتعددت أغراضها، وظهر سوق عمان المالي والشركات المالية ومؤسسات التوفير والادخار وساهم هذا الجهاز في التنمية الاقتصادية من خلال معالجة كثير من المشكلات الاقتصادية والمالية التي مربها الأردن، وتقديم القروض والتسهيلات الائتمانية للقطاعات الاقتصادية المختلفة والاستثمار في هذه القطاعات.

كما تبين الدراسة التطور التاريخي للسياسة المالية والتمويلية وأثرها على الاقتصاد الأردني وكذلك انوار وانجازات هذه السياسات في ظل عملية التصحيح الاقتصادي.

الفصل الأول

الفصل الثاني

الفصل الأول

(١-١) تمهيد

تتلخص أهداف التنمية الاقتصادية للأردن في تعبيئة الموارد المحلية لخدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية من ناحية، ومكافحة التضخم وتشجيع الاستقرار النقدي من ناحية أخرى.

وبالرغم من أن السياسات الاقتصادية التي اتبعتها الحكومة الأردنية منذ مطلع السبعينيات قد أدت إلى تحقيق الكثير من الأهداف التنموية، إلا أن التطبيق العملي لهذه السياسات قد أدى إلى بعض الاختلالات الاقتصادية نتيجة بعض الآثار الجانبية كارتفاع مستويات الاستهلاك، وانخفاض الإنفاق المحلي الذي انعكس بشكل مباشر على زيادة الاعتماد على التحويلات والقروض الخارجية في عملية تمويل جزء كبير من الطلب المحلي.

ورغم النمو السريع الذي شهدته الاقتصاد الأردني في فترة السبعينيات، إلا أن فترة الثمانينيات أظهرت في معظم سنواتها تدنياً في معدلات النمو الاقتصادي، بالإضافة إلى ارتفاع العجز في الميزانية العامة، وميزان المدفوعات، وعدم القدرة على الوفاء بالتزامات الحكومة في مجال المديونية الخارجية، مما أدى في النتيجة إلى الأزمة الاقتصادية والتي ظهرت نتائجها جلياً خلال العام ١٩٨٨ وال فترة التي تلتة، وكان لها انعكاسات سلبية مباشرة كاضطراب أسعار الصرف، وانخفاض الاحتياطي من العملات الأجنبية بشكل حاد، وأثار غير مباشر كتناقص الانتاجية، وتراجع مستويات التنافس، وتفاقم البطالة، وارتفاع معدل الفقر.

وقد أدى كل ذلك إلى وضع الاقتصاد الأردني وقطاعاته الإنتاجية أمام تحديات ووقائع جديدة، استدعت التفكير الجدي في البحث عن آليات وحلول

عملية للخروج من هذا الواقع، حيث جاء برنامج التصحيف الاقتصادي تأكيداً على ضرورة إعادة النظر في السياسات الاقتصادية المطبقة والتي أدت إلى حدوث الأزمة.

وقد تركزت سياسات الاصلاح الاقتصادي منذ العام ١٩٨٩ في ثلاثة مجالات رئيسية:

أولاً: الاستقرار الاقتصادي

وذلك من خلال حل مشكلة المديونية، ومعالجة العجز في الميزانية العامة عن طريق الاصلاحات الضريبية، والجمالية، وضبط الإنفاق، واعتماد المرونة في أسعار الصرف، وأسعار الفائدة.

ثانياً: تحسين مستوى الكفاءة

وذلك باعتماد نظام ملائم للتجارة الخارجية، من خلال تحرير التجارة الخارجية، والتي تتضمن تخفيض الرسوم الجمركية، وتسهيل الإجراءات الجمركية، إضافة إلى رفع كفاءة العمليات التمويلية، من خلال تحسين أنظمة الوساطة المالية.

ثالثاً: الابغاء نحو نظام السوق

وذلك عن طريق التركيز بشكل خاص على تقليل دور الحكومة في المؤسسات والنشاطات التجارية واحتضانها لقوى السوق، بالإضافة إلى الإصلاحات الهيكلية للقطاعات الاقتصادية كالطاقة، والمياه، والاتصالات.

(٤-١) أهداف الدراسة

في إطار ما سبق فإن هذه الدراسة تهدف إلى تحليل ونقد مكونات وأهداف سياسات الإصلاح الاقتصادي بشكل عام، مع التركيز والتوسيع في تحليل عملية الإصلاح في المجال المالي والتمويلي بشكل خاص، وذلك من خلال عرض القوانين

والتشريعات والإجراءات التي تبنتها سياسات الإصلاح في إطار البرنامج، ومن ثم تقييم سياسات الإصلاح الاقتصادي في هذا المجال.

(٣-١) أهمية الدراسة

تأتي أهمية هذه الدراسة من أهمية تطبيق سياسات برنامج التصحيح الاقتصادي في الأردن، والتزام الحكومة التزاماً كاملاً بتطبيق هذا البرنامج كونه يعتبر شرطاً أساسياً للحصول على مساعدات المؤسسات الدولية والدول المتقدمة، كما أن أهمية الدراسة تمثل بضرورة تقييم الآثار الاقتصادية الناجمة عن تنفيذ سياسات الإصلاح الاقتصادي.

لذلك فإن الحاجة أصبحت ملحة إلى التحليل والتقييم بشكل مستمر من أجل التأكد من مسيرة هذا البرنامج وتحقيقه للأهداف الذي طبق من أجلها.

ولأهمية دور السياسات المالية والتمويلية على النشاط الاقتصادي فإن هذه الدراسة ركزت بشكل خاص على تقييم سياسات الإصلاح الاقتصادي في هذا المجال.

(٤-١) خطة البحث

تطرقت الدراسة إلى عملية الإصلاح الاقتصادي مع التوسيع والتركيز على تحليل وتقييم السياسات المالية والتمويلية، ولهذه الغاية فقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى عدة فصول هي:

الفصل الأول: تمهيد

الفصل الثاني:

يستعرض هذا الفصل برامج الإصلاح الاقتصادي بشكل مقتضب، والتي تتلخص فيما يلي:

أولاً: المحافظة على توازن الاقتصاد الكلي وذلك من خلال:

- تحسين النظام الضريبي وفرض ضريبة القيمة المضافة.
- تعزيز الحوافز الإدخارية.
- تحسين آلية الرقابة النقدية المباشرة.
- ضبط النفقات الحكومية.
- إصلاح المؤسسات الحكومية.

ثانياً: تحرير التجارة وذلك من خلال:

- إقامة الشراكة الأوروبية والانضمام لمنظمة التجارة العالمية.
- إستقطاب الاستثمار الأجنبي.
- تخفيض مستوى الرسوم الجمركية، وإزالة الإعفاءات على معظم السلع.
- تسهيل الإجراءات الجمركية.

ثالثاً: تعزيز القطاع المالي وذلك من خلال:

- تسهيل عملية تطوير الأسواق المالية.
- تقوية الرقابة على شركات التأمين.
- تسهيل عملية تطوير الأسواق الثانوية للأوراق المالية طويلة الأجل.
- تطوير المؤسسات المالية غير البنكية.
- تحرير عملية تدفق رأس المال من خلال سوق عمان المالي.
- تطوير عمل مؤسسات الإدخار التعاقدية.

رابعاً: إعادة تعريف دور الحكومة من خلال:

- الشخصية.
- تحرير الإطار التنظيمي الذي يؤثر على البيئة الاستثمارية.

الفصل الثالث:

التطور التاريخي للسياسات المالية والتمويلية وأثر هذا التطور على الاقتصاد الأردني.

وقد استعرضت الدراسة في هذا الفصل التطور التاريخي للسياسات المالية والتمويلية من خلال تطور الجهاز المصرفي والمؤسسات المالية، وهيكل الجهاز المالي والمصرفي في الأردن، وأهم القوانين والتشريعات والإجراءات التي نظمت السياسات النقدية والتمويلية خلال فترتي السبعينيات والثمانينيات، وكذلك أهم أهداف وإجراءات هذه السياسات خلال فترة التسعينيات.

وركزت الدراسة في هذا الفصل على أهم الأدبيات التي تعالج السياسات المالية والتمويلية وأثرها على الاقتصاد الأردني، وبيان أهم إنجازات هذه السياسات في ظل عملية التصحيح الاقتصادي.

الفصل الرابع:

المستجدات الاقتصادية ذات الصلة بالسياسة المالية والتمويلية.

وفي هذا الفصل استعرضت الدراسة أهم المستجدات الاقتصادية الناتجة عن عملية الإصلاح الاقتصادي، وتأثير هذه المستجدات على أدوار السياسات المالية والتمويلية، وقد ركزت الدراسة في هذا السياق على جمع أكبر قدر ممكن من المعلومات عن سياسات الإصلاح الاقتصادي من خلال البيانات المنشورة.

ومن أهم المواضيع التي تطرقـت إليها الدراسة في هذا المجال:

- التوجه الحكومي نحو التخاصية وأثر هذا التوجه على السياسات المالية والتمويلية.
- البيئة القانونية الجديدة لجذب الاستثمارات الأجنبية وتشجيع الاستثمار القومي.

- النظام البنكي والمؤسسات غير البنكية (المصرفية).
- إجراءات البنك المركزي في مجال المحافظة على أسعار صرف مستقرة، وأثر ذلك على فوائد الودائع، والتسهيلات الإئتمانية، والسياسات المالية والتمويلية الأخرى.
- إعادة هيكلة أنظمة التقاعد والضمان الاجتماعي، وقطاع التأمين، وأثر هذه المؤسسات في الاستثمار القومي.

الفصل الخامس:

وقد تم في هذا الفصل بيان الاستنتاجات التي توصلت إليها الدراسة.

الملحق رقم (١)

قياس أثر المتغيرات المالية والتمويلية على النشاط الاقتصادي في الأردن خلال الفترة (١٩٧٩-١٩٩٧).

وفي هذا السياق استعرضت الدراسة الأثر الذي يمكن أن تحدث السياسات المالية والتمويلية على النشاط الاقتصادي، وقد تم التركيز بالدرجة الأولى على قياس الأثر وليس الكيفية التي تؤثر بها هذه السياسات على الاقتصاد الأردني وذلك من خلال استخدام نموذج (St. Louis).

وعلى ضوء ذلك تم تقسيم هذا الفصل من الدراسة إلى ثلاثة أجزاء، حيث تناول الجزء الأول المتغيرات النقدية التي تؤشر على النشاط الاقتصادي من وجهة نظر كل من، النظرية الكينزية، ونظرية الحافظة المالية، والنظرية النقدية الحديثة.

في حين أنه تم التركيز في الجزء الثاني على استخدام نموذج (St. Louis) أما الجزء الثالث فقد تناول نتائج تطبيق نموذج (St. Louis) على الاقتصاد الأردني خلال الفترة ١٩٧٩-١٩٩٧. وبيان فاعلية السياسات النقدية والتمويلية خلال هذه الفترة الزمنية.

(٥-١) منهجية الدراسة

اعتمدت منهجية الدراسة على جمع البيانات وتصنيفها وتحليلها، واختص الفصل الثاني منها بإستعراض سياسات وأهداف البرنامج الاقتصادي، كما إختص الفصل الثالث بإستعراض التطور التاريخي للسياسات المالية والتمويلية خلال فترة الدراسة، ويوضع الفصل الرابع آخر المستجدات ذات الصلة بالسياسات المالية والتمويلية وبيان أدوارها وتقييمها.

وفي الملحق رقم (١) فقد تم من خلاله قياس أثر السياسات المالية والتمويلية على النشاط الاقتصادي في الأردن من خلال استخدام نموذج (St. Louis).

حيث تم قياس مدى التغير في الناتج القومي الإجمالي، بسبب التغير في السياسات المالية والتمويلية، من خلال أسلوب الإنحدار المتعدد (Multiple Regression) في اختبار نموذج (St. Louis) وذلك باعتماد البيانات السنوية لكل من المتغيرات المستقلة والمتغير التابع، خلال الفترة المبينة في أعلاه.

وتجدر بالإشارة إلى أنه وجد من الضرورة إدخال المتغيرات المستقلة الأخرى والتي تؤثر بشكل مباشر على الناتج القومي الإجمالي كالسياسات المالية، أو تلك التي تؤثر بشكل غير مباشر كالمتغيرات الاقتصادية الخارجية.

(١-٥) النموذج المعتمد للدراسة:

$$GNP = F(M, E)$$

حيث

GNP: المتغير التابع ويمثل قيمة الناتج القومي الإجمالي بالأسعار الجارية (وذلك بسبب أن التحليل يركز على القطاع النقدي وليس الحقيقي).

M: متغير مستقل يمثل السياسة النقدية. ويمكن تمثيله من خلال عرض النقدي بالمفهوم الضيق (M_1) أو عرض النقد بالمفهوم الواسع (M_2) أو القاعدة النقدية أو الإئتمانية لدى البنوك التجارية، أو الودائع لدى الجمهور.

E: متغير مستقل يمثل تأثير السياسة المالية، وهو أحد المتغيرات الرئيسية التي تؤثر في نسبة الناتج القومي الإجمالي، ويمكن تمثيله من خلال الإنفاق الحكومي، أو الدخل الحكومي أو صافي الإيرادات ناقصاً الإنفاق.

(١-١) مصادر بيانات الدراسة:

اعتمدت هذه الدراسة على كثیر من المصادر العربية والاجنبية، المتمثلة بالكتب والابحاث والدوريات، كما اعتمدت على النشرات الشهرية والتقارير السنوية والبيانات الفصلية التي يصدرها البنك المركزي ودائرة الاحصاءات العامة، وسوق عمان المالي، بالإضافة إلى بيانات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، والبيانات والنشرات التي تصدرها الوزارات المعنية كوزارة التخطيط ووزارة الصناعة والتجارة.

(٧-١) الدراسات السابقة

لما لموضوع تقييم سياسات الاصلاح الاقتصادي في المجال المالي والتمويلي من أهمية بالغة في الاقتصاد الاردني، فإن العناية والاهتمام في هذا الموضوع من قبل الباحثين والمهتمين في هذه المجالات أصبحت ضرورة ملحة، حيث أن معظم الدراسات السابقة في هذا المجال اكتفت بالتطرق الى السياسات الاقتصادية بما فيها السياسات المالية والتمويلية خلال فترات محددة.

ومن هذه الدراسات:

١- النابلسي ١٩٩٦.

قام محمد سعيد النابلسي بدراسة كان عنوانها الاصلاح المالي والنقدي في الاردن بين الماضي والحاضر.

وقد استعرض من خلالها اهداف وسياسات برامج التصحیح الاقتصادي في الاردن في المجال المالي والنقدي، وأشار الى مظاهر الخلل الموجوده في الاقتصاد الاردني قبل التسعينات في هذا المجال، وتعرض الى أدوار السياسة المالية والسياسية النقدية وانجازاتها في ظل برامج التصحیح خلال الفترة ١٩٩٦-١٩٩١.

وانتهت بدراسته الاسلوب التحليلي والنقدي، وبين المصاعب العملية التي واجهت عمليات الاصلاح المالي والنقدي والمصعوبات المتعلقة بتدعيم موارد الدولة، والعقبات المتعلقة بالسياسة النقدية والمصرفية، كما وتعرض لأهداف التصحیح المالي والنقدي في المدى القصير والمتوسط حسب البرامج الدولية، ثم أشار الى برامج التصحیح المالي والنقدي المستقبلية.

وتوصل بالنتهاية الى صعوبة الربط بين الانجازات الاستثمارية وبين الاجراءات التشجيعية، لأن معظم هذه الاجراءات حدثة العهد، كما توصل بالنتيجة الى أن المعادلة الادخارية -الاستثمارية- الائتمانية المستقبلية رهينة باصلاح متغيراتها بصورة متكاملة، واقتراح تواصي جديدة لمعالجتها، وأهمها إعادة هيكلة انظمة الضمان الاجتماعي، وانظمة التقاعد بشكل عام.

-٢- القرعان ١٩٩٧-

قام القرعان بدراسة حديثة (مقبول للنشر) بعنوان:

The Effectiveness of Monetary and Fiscal Policies: An Econometric Case Study of Jordan.

وهي دراسة هامة كونها آخر دراسة اجريت في هذا المجال، وتضمنت كل من الابحاث السابقة عن الاردن للسياسات المالية والنقدية وقام باستخدام طريقة هاسيو (Hsiao) والتي هي عبارة عن خليط من طريقة جرنجر للعلاقات السببية معيار (FPE) لتحديد فترات التباطؤ في نموذج سانت لويس، وذلك بهدف إيجاد الفاعلية النسبية للسياسة المالية والنقدية في الاقتصاد الاردني للفترة ١٩٦٩-١٩٩٤.

وقد خلصت الدراسة الى أن السياسة النقدية كانت أكثر فاعلية من السياسة المالية في تأثيرها على النشاط الاقتصادي في الاردن خلال الفترة المذكورة أعلاه.

-٣- العناني ١٩٧٥.

قام جواد العناني بدراسة عنوانها:

The Effect of Fiscal and Monetary Policy on GNP

وذلك خلال الفترة ١٩٦٣-١٩٧٢، وقد استعرض من خلالها اثر السياسة النقدية والسياسة المالية على الاقتصاد الاردني، وقد انتهي الاسلوب التحليلي والنقدي في دراسة الابحاث الخاصة بالاقتصاد الاردني.

كما قام من خلال دراسته باستخدام نموذج سانت لويس لقياس اثر السياسة المالية والسياسة النقدية على النشاط الاقتصادي في الاردن خلال الفترة ١٩٦٣-١٩٧٢، معتمداً البيانات الرباعية لكل من المتغيرات المستقلة والمتغير التابع خلال هذه الفترة، وذلك لقياس مدى التغير في النشاط الاقتصادي بسبب التغير في السياسة النقدية.

وقد أظهرت نتائج اختبار نموذج سانت لويس في تلك الفترة بأن تأثير السياسة النقدية من خلال متغيراتها النقدية على النشاط الاقتصادي (الناتج القومي الإجمالي) جاء أكبر وأسرع من تأثير السياسة المالية من خلال متغيراتها على الناتج القومي.

٤- المعاني، ١٩٨٩.

قام وليد نمر المعاني بدراسة عنوانها دالة الطلب على النقود والسياسة النقدية في الأردن، وذلك جزء من المتطلبات الأساسية لنيل درجة دبلوم الدراسات العليا والتخطيط والتنمية ١٩٨٨-١٩٨٩ في معهد التخطيط القومي القاهرة، وقد قام من خلال هذه الدراسة بالقاء الضوء على تطور الجهاز المالي والمصرفي في الأردن، وبيان أهمية الدور الذي يمارسه هذا الجهاز من خلال السلطات النقدية، ممثلة في البنك المركزي الأردني في دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المملكة.

كما استعرضت الدراسة أهم الاجراءات التي اتبعتها السياسة النقدية بهدف تقييم كمية النقود المتاحة في الاقتصاد الوطني (عرض النقود). وتناولت الدراسة عرضاً لطبيعة الاقتصاد الأردني ومكوناته، وبيان أهمية التخطيط لتحقيق التنمية الشاملة في مختلف مراحل النمو الاقتصادي، وبيان أهمية أدوار السياسة النقدية والجهاز المالي والمصرفي في توجيه النشاطات التنموية.

وقد انتهي الباحث بدراسة أسلوب التحليل والنقد وتوصيل بالنتيجة إلى أن السياسة النقدية ذات دور قوي في هذا المجال، وقد جاءت هذه الدراسة قبل برنامج التصحيح الاقتصادي في الأردن.

قام مازن عوده بدراسة أثر السياسات النقدية والمالية على الناتج القومي الاجمالي خلال الفترة ١٩٧٧-١٩٨٨، وذلك جزء من متطلبات رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية- عمان.

وقد استعرض في هذه الدراسة أدوار السياسة النقدية والسياسة المالية ونشاطاتها في الاقتصاد الاردني، وذلك من خلال دراسة واستعراض المؤسسات المالية والمصرفية، والمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة التي لها أثر متبادل مع السياسات النقدية والمالية في الاردن، وانتهت بدراسة الأسلوب التحليلي والنقي.

كما قام من خلال دراسته باستخدام نموذج سانت لويس لقياس اثر السياسة المالية والسياسة النقدية على النشاط الاقتصادي في الاردن خلال الفترة ١٩٧٧-١٩٨٨، وقد اعتمد البيانات الرباعية لكل من المتغيرات المستقلة والمتغير التابع خلال هذه الفترة، وذلك لقياس مدى التغيير في النشاط الاقتصادي بسبب التغيير في السياسة النقدية.

وقد أظهرت نتائج سانت لويس في تلك الفترة بأن تأثير السياسة النقدية من خلال متغيراتها النقدية على النشاط الاقتصادي (الناتج القومي الاجمالي) جاء أكبر وأسرع من تأثير السياسة المالية من خلال متغيراتها على الناتج القومي.

١- النابلسي - ١٩٩٨.

قام محمد سعيد النابلسي بدراسة عنوانها: المديونية الخارجية ومنهج التصحح الاقتصادي في الأردن.

وقد قام من خلال هذه الدراسة بالقاء الضوء على أزمة المديونية الأردنية بقصد تحديد حجمها، وتشخيص اسبابها وتأثيراتها في مختلف القطاعات والأنشطة الاقتصادية، والبحث عن أفضل السبل الممكنة لإدارتها.

وتناولت الدراسة عرضاً للأهداف العامة للتصحيح الاقتصادي في الأردن، بما في ذلك العلاقة بالمديونية الخارجية، وكذلك أهم السبل التي استخدمها الأردن في تخفيف عبء الدين الخارجي، كما وتناولت الدراسة مدى النجاح الذي تحقق في تخفيف عبء المديونية الخارجية، وذلك باستعراض تطور المديونة ومؤشراتها أثناء فترة التصحح (١٩٨٩-١٩٩٢).

وقد انتهت في هذه الدراسة البحث والمراجعة والدراسة والتحليل، وتوصل إلى نتيجة بأن العبء النسبي للمديونية الخارجية يتوقع له أن يتقلص تدريجياً إلى مستويات متدنية مع مرور الزمن، وليس هناك ما يبرر التخوف منه في ظل مواصلة الجهد التصحيحي المبذولة، وتحقيق ما يتوقع أن يترتب عليها من تحسن في أداء الاقتصاد الوطني.

الفصل الثاني
استعراض برنامج الإصلاح الاقتصادي

الفصل الثاني

استعراض برنامج الإصلاح الاقتصادي

(١-٢) نبذة تاريخية

شهد الاقتصاد الأردني خلال النصف الثاني من عقد الثمانينات أزمة اقتصادية حادة تمثلت في تراجع حجم الاحتياطيات من العملات الأجنبية، وارتفاع العجز في الميزانية العامة، وزيادة أعباء الدينوية، صاحب ذلك تغيرات في الظروف السياسية والاقتصادية العالمية والإقليمية، أدت إلى انحسار مصادر التمويل المتاحة لل الاقتصاد الأردني، كان خفاض المساعدات العربية للخزينة، وهبوط حوالات الأردنيين من الخليج بسبب الركود الاقتصادي في منطقة الخليج والناشئ عن هبوط أسعار النفط.

وقد أوجبت هذه التطورات العمل على ضبط الإنفاق العام، وتقليل العجز في الميزانية العامة، وضرورة الاعتماد على الذات من خلال التنمية المتوازنة، مع التوجه نحو زيادة الاستثمار ورفع مستوى إنتاجية عوامل الإنتاج، والتوسيع في التصدير لارتفاع آفاق أسواق جديدة.

وتمشياً مع هذا التحول في السياسة الاقتصادية وتحت ضغط أعباء الدينوية التي فاقت طاقة الاقتصاد الأردني، فقد تم تبني برنامج التصحيف الاقتصادي للفترة (١٩٨٩-١٩٩٣)، والذي استهدف بالدرجة الأولى معالجة الاختلالات الرئيسية في هيكل ميزان المدفوعات والميزانية العامة مع الحفاظ على نسبة نمو مقبولة.

وشهدت بداية التسعينات تطورات سياسية واقتصادية على المستويين الإقليمي والدولي أثرت على مسار الأردن الاقتصادي والاجتماعي، وكان من أبرز الأحداث أزمة الخليج وما تلاها من حرب وحصار اقتصادي مباشر وغير مباشر،

ثم التحولات السياسية والإجتماعية والإقتصادية التي شهدتها دول أوروبا الشرقية وجمهوريات الإتحاد السوفياتي سابقاً، وازدياد أهمية التجمعات الإقتصادية الإقليمية التي ركزت على مبدأ التعاون بين أعضاءها.

وتلقياً للإنعكاسات السلبية لهذه التطورات ولمعالجة الإختلالات الهيكيلية في الإقتصاد الوطني، استمر الأردن بتبني برنامج معدل للتصحيف الإقتصادي للفترة ١٩٩٨-١٩٩٢، بعد أن كان العمل بالبرنامج السابق قد تعطل نتيجة الظروف الطارئة وفي مقدمتها انقطاع المساعدات العربية وإغلاق أسواق الخليج وعودة عدد كبير من المغتربين الأردنيين في منطقة الخليج.

لذلك فقد تبنت الحكومة حزمة من السياسات والإجراءات الإقتصادية والمالية والتجارية لتحقيق الأهداف العامة لبرنامج التصحيف الإقتصادي الثاني^(٢).

ومن أهم هذه الأهداف ما يلي:

- ١- المحافظة على توازن الاقتصاد الكلي.
- ٢- تحرير التجارة.
- ٣- تعميق وتحديث القطاع المالي.
- ٤- إعادة تعريف دور الحكومة بما ينسجم مع التوجيهات الإقتصادية العالمية.

وفيما يلي استعراض مقتضب لأهم السياسات والإجراءات التي تم من خلالها محاولة تحقيق كل من الأهداف المبينة أعلاه.

(٢-٢) المحافظة على توازن الاقتصاد الكلي

في هذا المجال اتخذت الحكومة العديد من الإجراءات لتحقيق هذا الهدف والتي يمكن تلخيصها بما يلي:

(١-٢-٢) تحسين النظام الضريبي وفرض ضريبة القيمة المضافة

تبنت الحكومة برنامجاً شاملأً للإصلاح الضريبي، تمثل بإعادة النظر في نظام الضرائب المباشرة، بهدف تبسيط الهيكل الضريبي وتوسيع القاعدة الضريبية وزيادة مرونة النظام الضريبي، بما يؤدي إلى زيادة مساهمة الضرائب المباشرة في حصيلة الإيرادات العامة، مع الأخذ بعين الاعتبار عدالة توزيع العبء الضريبي، وزيادة قدرته على حفز الاستثمار والتصدير، وتبسيط أساليب إدارته.

كما تم إدخال الضريبة العامة على المبيعات لتحمل محل ضريبة الإستهلاك، وتوسيع قاعدتها وتطويرها لتصبح ضريبة القيمة المضافة، مع السعي لتوحيد الضرائب المتعددة بما فيها الضريبة الإضافية والضرائب الموحدة في ضريبة القيمة المضافة والرسوم الجمركية، على أن تأخذ تلك التعديلات سياسات الحماية للصناعة الوطنية بما يضمن كفاءتها وزيادة قدرتها التنافسية، وعدم المساس بالسلع الأساسية التي يحتاج إليها أصحاب الدخول المتدنية.

(٢-٢-٢) تعزيز الحوافز الإدخارية^(٣)

تسعى الحكومة بشكل حثيث لتعزيز الحوافز الإدخارية، وذلك بهدف زيادة القدرة على تمويل الاستثمار من المدخرات المحلية وذلك من خلال:

أ- تعزيز الثقة بالإقتصاد الوطني والمحافظة على استقرار سعر صرف الدينار، والعمل على تحسين دور قوى السوق (Market Forces) في مجال السياسة التمويلية.

ب- رفع مستوى المنافسة بين البنوك، وتحسين أداء الوساطة المالية، والإستمرار في سياسة تحرير أسعار الفائدة لتحسين كفاءة تخصيص الموارد.

ج- إزالة التشوهات المالية، وتحسين أداء المؤسسات المالية المتخصصة، والعمل على تشجيع الإدخار طويل الأجل، وتطوير أسواق المال، والسعى نحو تحقيق التكامل بين أسواق المال المحلية والأسوق المالية الخارجية.

- د- تعزيز الاحتياطي من العملات الأجنبية ليغطي ما يعادل قيمة مستوررات ثلاثة أشهر على الأقل، والعمل على تخفيض قيود مراقبة النقد بشكل تدريجي بهدف الوصول إلى تحريرها.
- هـ إنشاء مؤسسة لضمان الودائع، ووضع التشريع اللازم لذلك.

(٣-٦-٢) خمسين آلية الرقابة النقدية المباشرة

تمثلت الإصلاحات في هذا المجال في نواح عديدة أهمها:^(٤)

- ١- تقوية الرقابة على البنوك وتنظيم أعمالها، وإخضاع بنك الإسكان لتعليمات البنك المركزي المطبقة على البنوك الأخرى وإزالة الدعم المقدم له وحصرها في التسهيلات الضريبية فقط، بحيث يتمكن من تقديم قروض الإسكان إلى ذوي الدخل المتدنى، وتشجيع الإنداج بين البنوك خاصة الصغيرة منها.
- ٢- تقوية الرقابة على قطاع التأمين، وتنفيذ القوانين والأنظمة المتسبة مع المعايير الدولية، والتركيز على قدرة الشركات العاملة في مجال التأمين على الإيفاء بالتزاماتها، وتطوير الرقابة على شركات التأمين بشكل عام.
- ٣- تطوير الأنظمة والقدرات العملياتية لمؤسسة السوق المالى، وخاصة سوق البورصة (سوق تبادل الأوراق المالية) ومركز إيداع الأوراق المالية والمراقبة، والعمل على وضع الأنظمة والقوانين لتحديد متطلبات الترخيص والرقابة، وتشجيع نمو السوق المالى من خلال خلق الأمانات (الودائع) الآلية التي يمكن تبادل الأسهم فيها، وتدريب العاملين في المجال التمويلي والقانوني على القواعد المرعية في الودائع والأمانات (Trust).
- ٤- إعادة النظر في سياسات الاستثمار لمؤسسة الضمان الاجتماعي وصناديق التقاعد العام والخاص، وصناديق الإدخار والإستثمار، والعمل بشكل حثيث لوضع الأنظمة والتشريعات التي تبني نهجاً أكثر حداثة في سياسات

استثمار هذه القطاعات وتضمن وسائلًا متطورة للمراقبة الفعالة وتعمل على تقديم خدمات أفضل من التي تقدمها من خلال النظام الحالي.

- إعادة النظر في تعليمات وإجراءات المصادقة على طلبات القروض، المقدمة لغير المصدرين من العملات الصعبة، وإزالة شرط الموافقة المسبقة على اقتراض المصدرين من العملات الأجنبية، ووضع تعليمات محددة لهذه الغاية.

(٤-٤) ضبط النفقات الحكومية

انطلاقاً من حرص الحكومة على رفع كفاءة الأداء لمؤسساتها واستخدام الموارد المتاحة بشكل أمثل فقد اتخذت الحكومة سلسلة من الإجراءات بهدف ضبط النفقات الحكومية وترشيد الاستهلاك العام، وزيادة الإيرادات، وذلك على النحو التالي:

- أ- إعادة النظر في أولويات الإنفاق والعمل على رفع مستوى الإنتاجية.
- ب- التوجه نحو الخصخصة، وإعطاء دور أكبر للقطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية.
- ج- إعادة النظر في القوانين المالية والإقتصادية لإزالة التشوّهات، وإلغاء الإمتيازات المنوحة لبعض المؤسسات المالية، لتعمل في بيئة أكثر تنافسية.
- د- تسعيير الخدمات الحكومية بما يكفل استرداد كلفتها الإقتصادية، وذلك من خلال:
 - ١- وضع تسعييرة تتضمن استرداد كلفة إيصال وتزويد خدمات مياه الشرب والصرف الصحي، بما يتاسب وترشيد استخدام المياه مع مراعاة ذوي الدخل المحدود، واعتماد التعرفة التصاعدية في أثمان مياه الشرب تبعاً لكميات الاستهلاك.
 - ٢- زيادة التعرفة البريدية لتتناسب مع كلفة الخدمات المقدمة، وتعديل تعرفة النقل الداخلي والخارجي لتعكس كلفة التشغيل والتجديد.

-٣- اعتماد تسعيرة للخدمات الحكومية الصحية والتعليمية فوق الإلزامية والتعليم العالي، بحيث تغطي جزءاً أكبر من تكاليفها مع مراعاة ذوي الدخل المحدود.

(٤-٢-٥) إصلاح المؤسسات الحكومية

تبني الحكومة خطة شاملة بهدف إعادة تنظيم الإدارة العامة كعملية مستمرة من خلال تنظيم الوزارات والدوائر المركزية والمؤسسات العامة بما ينسجم مع مبدأ التطوير الإداري للوصول إلى الكفاءة المطلوبة والتفرغ للرقابة والتنظيم الفعال لخدمة التنمية الاقتصادية، وذلك على النحو التالي:

أ- إعادة النظر بالتشريعات القائمة التي تحكم العمل الإداري وتأسيس نهج مراجعتها بصفة منتظمة، للتأكد من أنها تفي بأفراضاها ولا تعرقل العمل الإداري.

ب- وضع نظام متكامل بجوانبه التشريعية والتنظيمية ومتطلباته المادية والبشرية، يستهدف تطوير فلسفة وأدوات الإدارة المحلية والحكم المحلي باتجاه تشجيع اللامركزية في الإدارة، وتعزيز مبدأ المشاركة الشعبية.

ج- إجراء دراسة تفصيلية حول أفضل الخيارات الممكنة للتوجه نحو التخصيص على أساس واضحة، من خلال بيان النشاطات التي يتولاها القطاع العام والتي يفضل أن تحول إلى القطاع الخاص، والنشاطات التي يتولاها القطاع العام والتي تعتبر استراتيجية ويجب أن يستمر في توليها، ولكن على أساس تأخذ بعين الاعتبار معادلة المنافع والتكاليف.

د- إعادة هيكلة ديوان الخدمة المدنية، وتحديث نظامه رقم (١) لعام ١٩٨٨ بما يؤدي إلى تحديد أساس ومعايير التعيين والترقية ومنع الحوافز وفرض العقوبات، والعمل على متابعة التطوير الإداري مع الوزارات والمؤسسات العامة.

هـ- إعادة هيكلة ديوان المحاسبة وإعادة النظر في قانون وإجراءات العمل فيه بحيث يعتمد على التدقيق اللاحق والضبط المفاجئ بدل التدقيق المسبق،

- وتدقيق المدفوعات الروتينية حسب عيّنات عشوائية في ضوء نوع المعاملة، ودراسة مدى وجود رقابة داخلية فعالة في الدائرة الحكومية.
- إعادة هيكلة معهد الإدارة العامة وإعادة النظر في نظامه مما يؤدي إلى تطوير مهامه وقدراته التدريبية والبحثية كمركز تخصص إدارة لخدمة الوزارات والدوائر.
 - العمل على إيجاد خطة وطنية للتدريب تتضمن مراجع متخصصة وندوات وورش عمل قطاعية وبرامج تأهيل الموظفين وبرامج التأهيل لمراكز العليا وبرامج إعداد وتأهيل مسؤولي التدقيق المالي والرقابة والتفتيش الإداري.
 - العمل على تجميع الدوائر الحكومية في مجمعات إدارية في مراكز المحافظات والألوية، وتبسيط الإجراءات في الوزارات والدوائر المركزية والمؤسسات العامة التي تقدم خدمات مباشرة للجمهور.
 - استكمال إنشاء المركز الوطني للمعلومات، وتطوير نظام المعلومات الوطني، والعمل على استكمال توصيف الوظائف العامة ووضع توصيف للخدمات.

(٣-٢) تحرير التجارة.

يعتبر تحرير التجارة من أهم الأهداف الرئيسية التي تعمل الحكومة بشكل حثيث على تحقيقها من خلال برنامج الاصلاح الاقتصادي، لما لهذا الهدف من أهمية بالغة في تنشيط الاقتصاد الوطني، واستقطاب التكنولوجيا ورفع جودة الصناعات المحلية، وزيادة الصادرات.

ولتحقيق هذا الهدف فقد قامت الحكومة باتخاذ خطوات عديدة أهمها ما يلي:

(١-٣-٢) توقيع اتفاقية الشراكة الأوروبية والانضمام لمنظمة التجارة العالمية.

تبنت الحكومة سياسة العولمة ومواكبتها بهدف تطوير القدرات الاقتصادية والتنافسية، والاستفادة من التجارب التنموية الناجحة لدول صناعية متقدمة وأخرى نامية اعتمدت برامج وسياسات مكنتها من اللحاق بركب هذه الدول.

وقطع الأردن شوطاً طويلاً^(٥) نحو الإنفتاح على اقتصادات العالم وذلك من

خلال:-

أ- التوقيع بالأحرف الأولى على اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، وتتضمن هذه الاتفاقية عدة محاور رئيسية^(٦) أهمها المحور الاقتصادي والمالي، والذي يهدف إلى إنشاء منطقة تجارة حرة بين الطرفين خلال فترة إنتقالية مدتها (١٢) سنة بدأً من تاريخ دخول الاتفاقية إلى حيز التنفيذ، وذلك وفقاً لاحكام الاتفاقية نفسها، والاتفاقية العامة للتعرفة والتجارة (GATT)، والاتفاقية العامة لتجارة الخدمات (GATS)، مما يؤدي إلى رفع جودة السلع المصنعة محلياً، وبما ينسجم مع متطلبات الانضمام للاتفاقية وتلبية المعايير المعتمدة في السوق الأوروبي.

ب- السعي المستمر إلى بناء اقتصاد وطني قادر على المنافسة دولياً، والتكيف مع التغيرات المحلية والدولية تمهيداً للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية والتي أصبحت تضم ما يزيد على ٩٠٪ من التجارة العالمية وتضم أكثر من ١٣٠ دولة^(٧).

ج- العمل على مراجعة اتفاقيات الثقافية والبروتوكولات التجارية وبشكل دروي، لتتناسب مع التوجهات نحو زيادة الصادرات والعمل على زيادة الوعي التصديرى، واستغلال أنظمة الأفضليات المعممة الممنوحة من قبل المجموعة الأوروبية وكندا والولايات المتحدة.

د- تطوير نشاطات المناطق الحرة من خلال تعديل قانون مؤسسة المناطق الحرة بحيث تخضع المشاريع فيها لهذا القانون فقط، وتطوير أنظمة المعلومات المتعلقة بموجودات المنطقة الحرة وتوفيرها للمهتمين، وتفويض هذه

المؤسسة بإتمام كافة الإجراءات في الموقع، والعمل على تشجيع القطاع الخاص لتوفير البنية التحتية والمنشآت التخزينية اللازمة بما في ذلك المخازن المبردة، ومنح شهادات منشأ أردنية لمنتجات المناطق الحرة.

(٢-٣-٢) استقطاب الاستثمار الأجنبي

من أجل تهيئة البيئة الاستثمارية والإنتاجية القادرة على استقطاب الاستثمار الأجنبي، فقد أقرت الحكومة حزمة^(٨) من التشريعات الاقتصادية هدفت في مجموعها إلى توفير البيئة الاستثمارية القادرة على تشجيع الاستثمارات المحلية واحتذاب الاستثمارات الأجنبية منها، مما يؤدي وبالتالي إلى تشجيع الاستثمار في المملكة والإنفتاح على الاقتصاد العالمي.

ومن أهم هذه التشريعات ما يلي:

- أ- قانون تشجيع الاستثمار المعدل، وذلك من أجل استقطاب وتوطين وتفعيل الاستثمار الأجنبي المباشر وغير المباشر.
- ب- نظام الاستثمارات غير الأردنية والذي نظم عملية الاستثمار الأجنبي في الأردن، وضمن هذا الإطار فقد تضمن قانون الاستثمار ما يشير إلى معاملة المستثمر غير الأردني بنفس المعاملة التي يتلقاها المستثمر الأردني عند استثمار أمواله في المملكة، سواء بالتملك أو بالمشاركة أو بالمساهمة، ولعل نظام تشجيع استثمارات غير الأردنيين يعتبر من أهم التشريعات التي تتطرق لهذا الموضوع، حيث أجاز هذا النظام للمستثمر غير الأردني أن يتملك كامل أي مشروع أو نشاط إقتصادي في المملكة أو أي منه باستثناء قطاعات محددة، حيث يجوز للمستثمر غير الأردني أن يمتلك ما لا يزيد على (٥٠٪) من أي مشروع أو نشاط إقتصادي في قطاعات النقل والمقاولات والتجارة والبنوك والتأمين والإتصالات والتعدين والمنتجات الزراعية وسوق عمان المالي.

- جـ- قانون الشركات المعدل، وسيتم من خلال هذا القانون تسهيل إجراءات تسجيل الشركات وفض الإرتباط وإزالة الأزدواجية بين هذا القانون وقانون الأوراق المالية.
- دـ- قانون الجمارك المعدل، وقد احتوى القانون الجديد على تعليمات من أجل تسهيل العمليات الجمركية، مما سهل إعادة هيكلة التعرفة الجمركية.
- هـ- قانون المنافسة ومنع الإحتكار، وذلك لضمان المنافسة ومنع الإحتكار وممارسات الإغراق التي تقوم بها بعض الشركات والمؤسسات العالمية.
- وـ- قانون ضمان التمويل والتأجير، والذي سيتم بموجب قبول الأموال المنقولة كرهونات على قروض الأعمال الصغيرة، من أجل مساعدة هذه الأعمال على التوسيع في نشاطاتها الإنتاجية والتشغيلية.
- زـ- قانون الأوراق المالية المعدل، وسيتم من خلال هذا القانون تقسيم سوق عمان المالي إلى ثلاثة هيئات، هيئة منظمة (ضابطة)، هيئة مشرفة، هيئة عاملة (تنفيذية).

- (٣-٢-٢) تخفيض مستوى الرسوم الجمركية وإزالة الإعفاءات على معظم السلع التزمت الحكومة بموجب قانون الجمارك بالعمل على تطبيق التعرفة الجمركية، وذلك على النحو التالي:
- أـ- تخفيض الحد الأقصى للرسوم الجمركية إلى (٤٠٪) فقط، باستثناء الكحول والتبغ.
 - بـ- إلغاء الرسوم الجمركية على (٤٩٢) سلعة رأسمالية، تخفيض الرسوم الجمركية إلى (١٠٪) فقط على (٢١٦) سلعة رأسمالية إضافية.
 - جـ- تخفيض عدد مجموعات الرسومات الجمركية (Bands) إلى ست نسب هي: (صفر)، (٥٪)، (٢٠٪)، (٣٠٪)، و (٤٠٪).
 - دـ- توحيد الرسوم الجمركية في نسبة واحدة (عدم تقسيمها إلى ضرائب إضافية ورسوم أخرى).

(٤-٣-٢) تسهيل الاجراءات الجمركية

التزمت الحكومة بتسهيل الاجراءات الجمركية، والعمل بأنظمة رد الرسوم والادخال المؤقت للسلع الداخلة في الصناعات التصديرية بهدف تقليل كلف الانتاج وزيادة حركة التجارة الخارجية، وذلك من خلال:

الإصلاحات في مجال الإدارة الجمركية، والتي غطت كثيراً من النشاطات التي تقوم بها دائرة الجمارك بما في ذلك الحوافز المقدمة لافتتاحي الجمارك من أجل رفع الكفاءة ومكافحة التهريب، وتسهيل عملية استرداد الرسوم المرتبطة بالإدخال المؤقت، وحسوبه الأعمال الجمركية بتبني نظام (ASYCUDA) واستخدام ما اطلق عليه المسرب الأخضر (Green channel)، الذي يسمح بإدخال البضائع دون تفتيش لمجموعة مختارة من الصناعيين (المصدرين)، من أجل تقليل تكاليف العائد عليهم (Transaction cost)، وأخيراً بقبول شهادات التفتيش المسبق الصادرة عن شركات عالمية تعتمدها الحكومة.

كما التزمت الحكومة بإزالة العوائق الكمية على المستوردات، وإلغاء معظم رخص الاستيراد، وذلك لتشجيع الاستيراد، وتخفيض الرسوم على مدخلات الإنتاج، والمواد الوسطية، والسلع الرأسمالية.

(٤-٤) تعميق القطاع التمويلي وتحديثه

وفي هذا المجال، اعتمدت الحكومة عدد من الإجراءات لتحقيق هذا الهدف وذلك على النحو التالي:

(٤-٤-١) تسهيل عملية تطوير الأسواق المالية

لأهمية تسهيل عملية تطوير الأسواق المالية في استقطاب الاستثمار غير المباشر بالعملات الصعبة فقد قامت إدارة سوق عمان المالي بإنجاز عدة خطط مستقبلية وأهمها قانون الأوراق المالية الجديد^(٩) ومكتنة أعمال السوق، كما قامت إدارة السوق بتشكيل العديد من اللجان لإنجاز بعض الأعمال والمهام

الجديدة وإجراء دراسات وأبحاث متخصصة في مجال الأسواق المالية وغيرها من المجالات، بهدف تحسين وتطوير أداء السوق، وتدريب الموظفين على القيام ب مثل هذه الأعمال والدراسات.

ويمكن تلخيص إجراءات إدارة السوق بهدف تسهيل عملية تطوير الأسواق المالية، من خلال أعمال وواجبات اللجان المشكّلة لهذه الغاية والمبيّنة^(١٠) تاليًا:

أ- لجنة العمل (الإتفاقية الفرنسية) تضم هذه اللجنة ممثلين عن الجانبين الأردني والفرنسي، وتهدّف إلى متابعة الأعمال اليومية لتنفيذ الإتفاقية ومتابعة تقديم هذا المشروع، وإزالة أيّة معوقات فنية تظهر أثناء تنفيذ الإتفاقية، كما تقر اللجنة التقارير التي تقوم فيها من قبل الجانبين تمهيداً للانتقال إلى المرحلة اللاحقة.

ب- لجنة دراسة إمكانية فتح فروع لشركات الوساطة المرخصة، تهدف هذه اللجنة إلى دراسة إمكانية فتح فروع لشركات الوساطة المرخصة في سوق عمان المالي خارج المملكة، استناداً للتشريعات المطبقة حالياً في السوق ومشروع قانون الأوراق المالية الجديد.

ج- لجنة دراسة إمكانية التعاون الثنائي مابين شركات الوساطة في سوق عمان المالي وبعض الأسواق المالية العربية المجاورة، ومجالات هذا التعاون وكيفية حد الوسطاء للتعاون مع نظائرهم من الدول الأخرى.

د- لجنة ترقيم الأسهم وفقاً للمعايير، تهدف هذه اللجنة إلى ترقيم أسهم الشركات المساهمة العامة الأردنية وفقاً للمعايير الدولية للمؤسسات العالمية المتخصصة (IAlA, Isoo), وبثها من خلال شبكات الإتصال الدولية.

هـ- لجنة تطوير واستخدام أجهزة الكمبيوتر، تهدف هذه اللجنة إلى تطوير استخدام برامج أجهزة الكمبيوتر في دوائر السوق، وتفعيل الرابط بين الدوائر والأقسام بالنسبة لنظام الكمبيوتر.

وـ- لجنة مسح القدرات التعليمية في المجال المالي والمصرفي، تهدف هذه اللجنة إلى جمع المعلومات عن الكوادر التعليمية في الجامعات والمعاهد

الأردنية من حملة الشهادات العليا في مجال العلوم المالية والمصرفية والأسواق المالية، وتبسيب هذه المعلومات.

ز- لجنة طرق احتساب أرباح الشركات المساهمة العامة، تهدف هذه اللجنة إلى إعداد وتصيات حول طرق احتساب أرباح الشركات المساهمة العامة المدرجة في السوق بعد مراجعة الوضع الراهن، وخاصة فيما يتعلق بالشركات التي لها فروع أو مؤسسات تابعة داخل المملكة أو خارجها وبما في ذلك الشركات القابضة، وانعكاسات ذلك على معدل القيمة السوقية، ومعالجة المعايير المحاسبية ومعايير التدقيق الدولية لهذا الموضوع.

ح- لجنة صياغة البدائل المقاييس موضوع ملكية أعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة العامة، وتهدف هذه اللجنة إلى متابعة التغيرات التي تطرأ على ملكية أعضاء مجالس الإدارة، واقتراح البدائل لمراقبة التغيرات وزيادة التعاون والتنسيق بين السوق وأقسام المساهمين ليبقى السوق مطلاً على أية تغيرات تحدث في ملكية أعضاء الإدارة.

ط- بالإضافة لما تقدم، فهناك عدة لجان مثل لجنة لدراسة أوضاع الوسطاء في ضوء قانون الأوراق المالية الجديد، ولجنة لدراسة آثار تأكل رأس مال شركات الوساطة، ولجنة لإعداد التقديرات المستقبلية لتطورات جوانب القطاع المالي، ولجنة لمعالجة أية فجوات بين قانون الشركات وقانون الأوراق المالية.

(٤-٢) تقوية الرقابة على شركات التأمين

لتحقيق هذا الهدف فإن الحكومة تعمل على تقديم قانون جديد للتأمين^(١١)، وأنظمة وتعليمات صادره بموجبه تتضمن آليات محددة لإصدار تراخيص لشركات تأمين جديدة، وتطوير الرقابة على شركات التأمين بشكل عام لما لهذا القطاع من أهمية في تجميع المدخرات اللازمة لتمويل الاستثمار المحلي وذلك من خلال القيام بالإجراءات التالية:

- أ- تقوية سوق التأمين ورفع مستوى التغطية، ووسائل حماية المستهلك،
- ب- تنفيذ القوانين والأنظمة المتسقة مع المعايير الدولية، والتركيز على قدرة الشركات العاملة في مجال التأمين على الإيفاء بالتزاماتها.
- ج- عقد إتفاقية توأمة مع مكتب مراقبة تأمين في دولة أوروبية.
- د- تدقيق أعمال كافة شركات التأمين مما يتفق مع المعايير الدولية.

(٣٠٤-٢) تسهيل عملية نطوير الأسواق الثانوية للأوراق المالية طويلة الأجل
لتوفير إمكانية التمويل للاستثمارات طويلة الأجل فإن الحكومة تسعى
لتحقيق هذا الهدف من خلال الإجراءات التالية:

- أ- تفعيل سوق عمان المالي وفصل إدارته عن الحكومة ليعمل بحرية، وتطوير سوق السندات الخاصة بحيث يسمح للشركات بإصدار سندات وتدالوها في هذا السوق، كما أن هناك ضرورة لإزالة القيود على حصة الأفراد في امتلاك الأسهم وإعادة النظر في سياسة تسعير الأسهم والتي تسرع بشكل متزاًن. وهناك حاجة لتسهيل استثمار مؤسسات الإدخار طويلاً الأجل^(١٢) كشركات التأمين، وصناديق التقاعد، ومؤسسة الضمان الاجتماعي، في هذا السوق بدلاً من إيداع أموالها في بنك الإسكان، ويطلب هذا الأمر أيضاً إنشاء صناديق التمويل المشترك (Mutual Fund)، وتشجيع أنظمة الضمان الخاصة.
- ب- السعي لتحويل صندوق التنمية إلى بنك تجاري كامل، وإذا لا يمكن هذا عملياً فيمكن إبقاءه كمؤسسة إقراض متخصصة تعمل على جذب الأموال من خلال إصدار السندات بكتافة الحكومة، وتشجيع إنشاء سوق ثانوي للرهونات العقارية، والعمل على قيام مؤسسة الاستثمار الأردنية ببيع جزء من أسهم الحكومة في بعض الشركات الكبرى للقطاع الخاص.

(٤-٤) تطوير المؤسسات المالية غير البنكية

لقد أنشأت هذه المؤسسات كحملقة جديدة من حلقات المصرف الأردني^(١٢)، لتعمل بشكل أساسي على حشد المدخرات القومية، وتشجيع الإستثمارات المحلية، فضلاً عن إجتذاب رؤوس الأموال العربية والأجنبية للإستثمار في الأردن، وتشمل المؤسسات المالية غير البنكية نوعين من المؤسسات:

١- الشركات المالية

تم إنشاء هذه الشركات الوسيطة بهدف تشجيع وحشد المدخرات القومية من خلال دعم السوق النقدية بإصدار أدوات الإئتمان، والتعامل بالسندات التي تصدرها الشركات العامة، وتعزيز سوق رأس المال بتوفير مصادر الأموال المتوسطة والطويلة الأجل^(١٤)، والعمل ك وسيط بالسوق المالية، والمساهمة في تغطية إصدارات الأوراق المالية المختلفة.

٢- مؤسسات الإدخار العقارية

تم إنشاء مثل هذه المؤسسات بهدف تجميع المدخرات وقبول حسابات التوفير ضمن ترتيبات يتم تقديمها للبنك المركزي لأخذ موافقة عليها، وتقوم هذه المؤسسات بتقديم القروض والسلف في مجال قطاع الإسكان، حيث تمول المشاريع المدرجة ضمن هذا القطاع، كما تمتلك أو تساهم بإنشاء المشاريع الإسكانية والعقارية.

لا يوجد في الأردن قانون خاص بالمؤسسات والشركات المالية، وإنما تخضع كل شركة لنظامها الداخلي الذي يصدر مع عقد تأسيسها المقدم لأخذ موافقة وزارة الصناعة والتجارة، وموافقة البنك المركزي.

وتخضع هذه المؤسسات والشركات في أسس ترخيصها ومزاولة أعمالها إلى تعليمات البنك المركزي رقم (٢٢) لسنة ١٩٧١ وتعديلاته، وكذلك لأحكام قانون البنوك رقم (٢٤) لسنة ١٩٧١ وتعديلاته.

وتضمنت المادة رقم (١٢) من قانون البنك المركزي والمعدل بموجب القانون المؤقت رقم (١٩) لسنة ١٩٧٩ الصلاحيات التي يمارسها مجلس إدارة البنك المركزي ومنها الموافقة على ترخيص المؤسسات والشركات المالية وسحب ترخيصها، استناداً لأحكام قانون البنك المعدل بموجب القانون المؤقت رقم (٥) لسنة ١٩٧٩ حول شروط منح الترخيص للمؤسسات والشركات المالية وتنظيم أعمالها.

ونظراً لأهمية المؤسسات غير البنكية في تشجيع الإستثمارات المحلية ونتيجة للصعوبات العديدة التي واجهت مثل هذه المؤسسات في ممارسة أعمالها بسبب السياسة الإستثمارية غير الإنضباطية التي اتبعتها فإن الحكومة تسعى وبشكل مستمر لتطوير هذه المؤسسات من خلال الإجراءات التالية^(١٥):

- أ- إعادة هيكلة هذه المؤسسات ووضع التشريعات والأنظمة التي تساعده على تطويرها وتنظيمها، وحفزها على زيادة منافستها للبنوك التجارية.
- ب- السماح للقطاع الخاص بإنشاء مؤسسات للمودعين والمدخرين وهي استراتيجية بعيدة المدى يمكن تطبيقها بعد إعادة هيكلة النظام المصرفي.
- ج- تفعيل سوق عمان المالي وتطوير سوق رأس المال في الأسهم والسندا من خلال:
 - ١- إصدار سنادات (رئيسية) محددة Bench- Mark securities
 - ٢- تحويل شهادات الإيداع التي يصدرها البنك المركزي إلى آذونات ضريبية.
 - ٣- جعل إدارة السوق المالي مستقلة عن الحكومة.
- د- تشجيع المؤسسات العامة المستقلة لزيادة امتلاكها للأسهم والسندا، وتعديل نظام ضمان القروض للسماح بتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة لمدة طويلة وبضمادات أقل.
- هـ- إنشاء مؤسسات خاصة لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة وتشجيع البنك على المساهمة مباشرة في رأس المال هذه المشاريع، وإعادة النظر من

أجل السماح بإنشاء مؤسسات مالية إسلامية لجذب المدخرات وتقديم التمويل.

(٥-٤-٢) تحرير عملية تدفق رأس المال من خلال سوق عمان المالي، وفي هذا المجال فقد عملت الحكومة على تطوير وتعاظم دور سوق عمان المالي في خدمة الاقتصاد الأردني، لأهميته في حشد المدخرات الوطنية، وإيجاد الصلة بين المدخر والمستثمر، أي بين عرض رأس المال والطلب عليه.

و ضمن هذا الإطار فقد واصلت إدارة السوق جهودها من أجل تحقيق خطة متكاملة تشمل تحديث التشريعات والأنظمة التي تحكم أعمال السوق، ورفع كفاءة الجهاز الإداري فيه، مع السعي لإدخال التقنية الحديثة على نظام التداول المعمول به ومركز الإيداع والتحويل، ونظام التسوية والتقصاص، وكذلك التعاون مع المؤسسات الدولية والإقليمية والعربية.

وقد حددت^(١٦) التشريعات المرتبطة بسوق الأوراق المالية بما في ذلك قانون سوق عمان المالي وقانون الشركات، الدور الذي سيقوم به السوق والمتمثل بالقيام بمهام هيئة الرقابة على سوق الأوراق المالية أو ما يعرف بـ(SEC)، وكذلك القيام بدور البورصة التقليدية للأوراق المالية. وضمن الإطار العام لتحديث الأسواق المالية فقد أقر مؤخراً قانون جديد للأوراق المالية بهدف إعادة تنظيم سوق الأوراق المالية وزيادة الشفافية في التعامل بالأوراق المالية.

وسينتثّق من السوق بموجب هذا القانون الجديد أربع مؤسسات هي:

- هيئة الرقابة^(١٧) (SEC) وتهدف هذه الهيئة إلى توفير المناخ الملائم لتحقيق سلامة التعامل في الأوراق المالية وتنظيم وتطوير ومراقبة سوق الأوراق المالية والمستثمرين فيها والجمهور من الغش والخداع. ويُخضع لرقابة هذه الهيئة وإشرافها كل من البورصة ومركز الإيداع والتحويل،

وشركات الخدمات المالية والشركات المساهمة العامة، وصناديق الاستثمار ومعتمدو المهن المالية.

٢- البورصة^(١٨) وتقوم البورصة بجميع الأعمال المتعلقة بتداول الأوراق المالية، ومراقبة عمليات التداول، وبذلك فهي تقوم بدور البورصة التقليدية المالية.

٣- مركز الإيداع^(١٩) والتحويل ويتولى هذا المركز تسجيل ونقل ملكية الأوراق المالية المتداولة في البورصة، وتسوية أثمان تلك الأوراق المالية بين الوسطاء الماليين، ويكون هو الجهة الوحيدة في المملكة المصرح لها بمزاولة هذا العمل، كما يهدف هذا المركز إلى الحفظ الأمين لملكية الأوراق المالية المدرجة في البورصة.

٤- جمعية معتمدي المهن المالية^(٢٠)، وتهدف هذه الجمعية إلى رعاية مصالح أعضائها، وتعزيز التعامل بينهم، ونشر الوعي الخاص بمعايير السلوك المهني.

وتتجدر الإشارة إلى أن القانون المشار إليه يتضمن فصولاً كاملة لتنظيم عدد من الأمور أهمها الإفصاح والرقابة على صناديق الاستثمار المشترك، والتدريب والتعليم.

فقد تضمن القانون فصلاً كاملاً عن الإفصاح اشتمل على النصوص القانونية التي تمكن السوق من ممارسة صلاحيات الإشراف على إصدارات الأوراق المالية التي تطرح للإكتتاب وتحديد البيانات والمعلومات الضرورية الواجب تضمينها لنشرة الإصدار، إضافة إلى إلزام الشركات المساهمة العامة بتزويد السوق بالتقارير السنوية ونصف السنوية والرباعية خلال فترة زمنية محددة لكي يتمكن السوق من تعليم هذه التقارير في موعدها المناسب، بهدف مساعدة المستثمرين المهتمين بالأوراق المالية الأردنية من اتخاذ قراراتهم الاستثمارية بناء على معلومات صحيحة ومتاحة للجميع.

كما ركز القانون على التدريب والتعليم المستمر لموظفي السوق والجهات ذات العلاقة بعمل السوق، وسيتم التنسيق مع المعاهد والأجهزة التعليمية الأخرى للمساعدة في هذا المجال.

(١٤-٢) تطوير عمل مؤسسات الإدخار التعاوني

لقد دلت التجربة أن أسلوب استثمار أموال مؤسسات الإدخار التعاوني كمؤسسة الضمان الاجتماعي وشركات التأمين، وصناديق التقاعد (العام والخاص) يعترضه الكثير من القيود التنظيمية والإدارية، والتي تمنع الاستثمار المجدى لأكبر تجمع مالى في البلاد، وتعيق عملية الإدخار وإلاستثمار الفعال.

وقد اتضح من خلال الدراسات^(٢١) في هذا المجال أن بطيء عملية الاستثمار لأموال هذه المؤسسات، تحجب عن روافد الاستثمار أرصدة هائلة تشكل نسبة عالية من الناتج القومى، وتشكل حاجزاً ضد تحريك عملية الاقتصاد التنموية، بالإضافة إلى أنها عبئاً ثقيلاً على السياسة النقدية بسبب الاحتفاظ بمعظمها كأرصدة مصرفية سائلة ضمن موجوداتها.

وفي هذا المجال فقد قامت الحكومة بإعادة النظر بشكل جذري في أنظمة المؤسسات الإدخارية التعاقدية في المملكة بشكل عام، ونظام التقاعد العام والخاص وصناديق الإدخار الاستثمارية. بالإضافة إلى وضع التشريعات والأنظمة والتي من شأنها أن تضمن حماية أموال هذه المؤسسات، واستغلالها بالشكل الأفضل.

ومن أهم الإجراءات التي تسعى الحكومة إلى تنفيذها ما يلى:^(٢٢)

١- القيام باصلاحات منتظمة تهدف إلى زيادة نسبة التمويل، وتوسيع دور القطاع الخاص في تقديم خدمات التقاعد، ودمج صناديق الإدخار الاستثمارية (Provident Funds) في نظام التقاعد، وتنشيط السوق المالي.

- القيام بإجراءات تدريجية تهدف إلى تأسيس نظام تقاعد متعدد الأركان، بحيث يتضمن تحديد أنظمة المساهمة للمشاركين بشكل واضح، وتحسين الأداء الاستثماري لمؤسسة الضمان الاجتماعي، وتسهيل الإطار التنظيمي الذي يحكم عمليات صناديق الإدخار الاستثمارية، وتفويض وظائف الإدارة المالية إلى جهات خبيرة في القطاع الخاص، والسماح للعمال وأصحاب العمل بالتعاقد مع أنظمة تقاعد خاص (من القطاع الخاص) تقدم نفس الخدمات أو خدمات أفضل من التي يقدمها النظام الحالي.
- السماح لمؤسسة الضمان الاجتماعي وفي ضوء تنفيذ برنامج الإصلاح المبين أعلاه بمقاييس الموجودات مع مؤسسات مالية أجنبية، والنظر في إمكانية السماح لها باستثمار جزء من أموالها في بلاد أجنبية.

(٥-٢) إعادة تعريف دور الحكومة

- في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي، وانسجاماً مع التوجهات الاقتصادية العالمية، فقد تبنت الحكومة العمل على تعريف دور الحكومة من خلال:
- ١- الشخصية.
 - ٢- تحرير الإطار التنظيمي الذي يؤثر على البيئة الاستثمارية وذلك على النحو التالي:

(١-٥-٢) الشخصية

لقد جاءت عملية التخصيص كجزء من حزمة إقتصادية متكاملة تبنتها الحكومة منذ مطلع التسعينيات في إطار برنامج التصحيح الاقتصادي، لأسباب فرضتها ظروف الاقتصاد الوطني والمستجدات الاقتصادية العالمية، إضافة إلى تحقيق أهداف إقتصادية متعددة.

وقد فرضت عملية التخصيص نفسها بعد دراسات ومسوحات أجريت على القطاع العام في المملكة، حيث دلت نتائج تلك الدراسات على أن درجة كبيرة من

عدم الكفاءة تسود مؤسسات وشركات القطاع العام، رغم أنها موسسات وشركات احتكارية تحدد أسعار منتجاتها، إضافة إلى تمنعها بمزايا أخرى تتعلق بقدرتها على الحصول على قروض سهلة وكفالات حكومية.

في حين تحقق شركات القطاع الخاص عوائد ونتائج أفضل، وتولد فرص عمل أكثر، نظراً للكفاءة الإدارية والعملية التي تسود فيها مقارنة مع القطاع العام.

إن تنفيذ عملية التخصيص ضروري وشرط لازم للتنمية لا سيما في ضوء ازدياد الأعباء الملقة على عاتق الحكومة، في المجالات الاجتماعية والتشريعية والتنظيمية والإدارية، بحيث تتفرغ لتنفيذ هذه المهام الأساسية بعيداً عن الأعمال التجارية والصناعية المباشرة، إذ أصبح على الحكومة مهمة^(٢٣) تهيئة المناخ المناسب للإستثمار الخاص، واجتذاب الإستثمار في المجالات الاجتماعية، ومكافحة الفقر والبطالة واجتذاب العناصر المترهلة والمغيبة للتطور والنمو، وتوفير الأطر التنظيمية والتشريعية والرقابية التي تمنع الاحتكار وتوقف المنافسة.

- وقد استندت الحكومة على المبررات التالية^(٢٤) للقيام بهذه العملية:
- ١- جذب الإستثمارات الخارجية للمساهمة في زيادة القاعدة الإنتاجية وزيادة التشغيل.
 - ٢- التوسع السريع في البنية التحتية لجابهة متطلبات مرحلة ما بعد السلام.
 - ٣- تحسين كفاءة الصناعات الوطنية.
 - ٤- تطوير وتنمية أسواق المال المحلية.
 - ٥- تقوية وتعزيز المالية العامة، وتعزيز الثقة العالمية بالإقتصاد الوطني.

لذلك قامت الحكومة بتشكيل لجنة وزارية لوضع استراتيجية التخاضعية، ومراقبة تنفيذها برئاسة رئيس الوزراء، كما تم إنشاء وحدة فنية للتخاضعية مرتبطة برئاسة الوزراء.

وتتركز نشاطات هذه الوحدة في إدارة فريق الخبراء الفني، وإدارة الجهود التسويقية، والإشراف على عملية الخصخصة.

وقد اتخذت الحكومة عدة خطوات في طريق خصخصة بعض المؤسسات والشركات العامة حيث قامت (٢٥):

- ببيع أسهم الحكومة في فندق انتركونتيننتال، والماريوت.
- تحويل مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية إلى شركة عامة مساهمة تخضع لقانون الشركات، وتعيين خبير مالي لتقديرها، وإيجاد شريك استراتيجي، ومن ثم تخصيصها بشكل نهائي.
- تحويل سلطة الكهرباء الأردنية إلى شركة مساهمة عامة تخضع لقانون الشركات، إضافة إلى بيع الحكومة لأسهمها في شركتي الكهرباء الأردنية وكهرباء إربد، ثم فصل إدارة شبكات توزيع الكهرباء عن شركة الكهرباء.

وتقوم الحكومة حالياً بوضع خطة زمنية لخصوصة هذه الشركة، وتسريع خصخصة سكة حديد العقبة من خلال إصدار دعوات العطاء للمستثمرين، كما تعمل الحكومة على استدراج العروض لدعوة شريك استراتيجي لشركة مصانع الإسمنت وبيع حوالي ٢٠٪ من أسهم الحكومة فيها.

وينتظر إن تقوم الحكومة بالإعلان عن نيتها حول خصخصة عدة شركات تابعة للمؤسسة الأردنية للاستثمار، وشركة النقل العام بما فيها قطاع الطيران وغيرها.

(٤-٥-٢) خبرير الإطار التنظيمي الذي يؤثر على البيئة الاستثمارية

تسعى الحكومة إلى إعطاء القطاع الخاص جميع الحوافز والضمانات التي يمكن أن تزيد من دوره إلى أقصى حد في تنمية الاقتصاد الوطني، وتعمل على تقدير دورها التقليدي للحفاظ على الأمن واجتذاب التجاوزات الإحتكارية، وتشجيع المنافسة والحفاظ على البنية القانونية كوسيلة لحماية المستثمرين المحليين والأجانب.

كما تسعى الحكومة إلى تحديث قوانينها الاستثمارية لتوفير حوافز وضمانات متعددة للمستثمرين، وإيجاد البيئة الاستثمارية القادرة على زيادة النمو الإنتاجي والتصديرى، وذلك على النحو التالي:

- توفير المعلومات الاستثمارية، وتبسيط إجراءات التسجيل والترخيص من خلال اعتماد جهة مركبة في وزارة الصناعة والتجارة لبناء وتوفير قاعدة معلوماتية حول المناخ الاستثماري والفرص الاستثمارية المتاحة. وتسهيل الحصول على رخص الإستيراد والتصدير وإلغائها حيثما أمكن. وحصر إصدار الرخص اللازمة للفعاليات السياحية بوزارة السياحة.
- وضع التشريعات المناسبة لمنع الإحتكار وحماية المستهلك وزيادة الدور الرقابي الحكومي، والتوجه نحو عدم تجديد حقوق الامتيازات المنوحة للشركات والمؤسسات عند انتهاء مدتها، والتوجه نحو عدم التدخل في عملية تحديد الأسعار، كلما كان التنافس ممكناً وكافياً.

- تعديل قانون تشجيع الاستثمار لزيادة الحوافز الاستثمارية، وتعديل النظام الجمركي بما يحابي التصدير والتصنيع، والعمل على تبسيط إجراءات تطبيقه، وتعديل نظام ضريبة الدخل ليأخذ بعين الاعتبار ربط الحوافز الضريبية لقطاع الصناعة التحويلية مباشرة بعملية الاستثمار والتصدير. (وليس فقط بإنشاء المشروع)، من خلال السماح بتنزيل كافة نفقات البحث والتطوير والتسويق الفعلية من الإيرادات، ورفع نسب الإعفاءات الضريبية الخاصة بمصاريف السفر والتسويق والضيافة

للفنادق ومكاتب السياحة، وإلغاء الرسوم والضرائب المفروضة على رسملة حقوق المساهمين.

- إعادة الإستقلال المالي والإداري للمؤسسات العامة والسماح للقطاع الخاص بتقديم الخدمات العامة، وتطوير الخبرات الفنية المحلية وذلك بإشراكها في تقديم الخدمات الاستثمارية وتصديرها، وتطوير القدرات المحلية المتخصصة في مجال الصيانة من خلال تشجيع مراكز لتصنيع قطع الغيار وصيانت المعدات، والقيام بالتدريب المتخصص في أعمال الصيانة، ورفع مستوى جودة السلع والخدمات بما يزيد من قدرتها التنافسية عالمياً.
- إزالة العوائق الإدارية والتشريعية أمام تحولات الشركات الخاصة إلى شركات مساهمة عامة، ومنها تقييد نسبة المساهمة واعتماد القيمة الدفترية كأساس لتقدير الأصول بدلاً من القيمة السوقية، وذلك لتشجيع الاعتماد على مصادر التمويل غير الإئتماني وتسهيل الحصول عليه، ووضع التشريعات والتعليمات الازمة لحماية الأسهم الجديدة والمتدولة من التأثيرات الخارجية، ومن ثم اعتماد آلية تلقائية لإصدار الأسهم وتسويتها وطرحها من قبل مؤسسات السوق المالي المتخصصة.
- السماح للشركات المساهمة العامة بتدوير أية نسبة من أرباحها لأغراض إعادة الإستثمار والنمو الداخلي، على أن يتم إعادة استثمار هذه الأرباح خلال فترة معقولة تخضع لمسائلة وإجراءات مراقب الشركات، وتخفيف العبء الضريبي على الشركات وخاصة الشركات الصناعية غير الحكومية، وشركات الخدمات المساعدة للعملية الإنتاجية، وذلك من خلال توسيع الإعفاءات المتعلقة بالتصدير والإستثمار والتوظيف (مقابل حصر الإعفاءات في قانون تشجيع الإستثمار في مشاريع ومناطق معينة)، أو من خلال تخفيف نسبة ضريبة الدخل.
- تشجيع القطاع المصرفي والمؤسسات المالية على توفير التمويل اللازم للأغراض الاستثمارية من خلال:

- ١- توجيه التسهيلات الإئتمانية لتمويل قطاعات الصناعة الصغيرة والمتوسطة الحجم وتلك التي تعتمد على الإبتكار والتقنية، وترك الحرية للمؤسسات التمويلية في تحديد حجم التسهيلات الممنوحة للمشروع، بالإضافة إلى توفير الغطاء القانوني المناسب لتسهيل تصفية الشركات، وتملك الموجودات المرهونة في حالات التخلف عن السداد.
- ٢- تنويع وتوسيع الموارد المالية المتاحة لبنك الإنماء الصناعي، وتفعيل دوره وتعديل قانونه بما يسمح بقبول الودائع وفق القواعد المصرفية المعمول فيها، وضرورة إخراج مؤسسة ضمان ائتمان الصادرات إلى حيز الوجود. وإيجاد مؤسسة للضمان الجزئي لقروض المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم لتقليل المخاطر دون أن ينتفي الحافز لدى البنوك للتأكد من جدوى المشروع.
- ٣- تنظيم خدمات تدقيق الحسابات من خلال تعديل شروط ترخيص ومزاولة مهنتي المحاسبة وتدقيق الحسابات بقصد رفع سويتها، وتحصين مدققي الحسابات خلال مدة التعاقد.

هوامش الفصل الثاني:

- (١) الخطة الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٣-١٩٩٧، وزارة التخطيط، ص(٨).
- (٢) نشرة السياسات والتوجهات الحكومية لإعادة هيكلة الاقتصاد والتوجه نحو الخصخصة، مديرية الدراسات والأبحاث، وزارة التخطيط ص(٢)، ١٩٩٧.
- (٣) محمد سعيد النابلسي، الاصلاح المالي والنقد في الأردن بين الماضي والحاضر، ١٩٩٦، ص(٥٩).
- (٤) نشرة برامج الاصلاح الاقتصادي والسياسات المالية والنقدية، مديرية الدراسات والأبحاث، وزارة التخطيط، ١٩٩٧.
- (٥) كلمة سمو الأمير الحسن، القاها د. جواد عنانى في أسبوع تطوير القدرة التنافسية، جريدة الرأي تاريخ ١٩٩٧/٧/١٦، ص(٧).
- (٦) نشرة السياسات والتوجهات الحكومية لإعادة هيكلة الاقتصاد والتوجه نحو الخصخصة، مديرية الدراسات والأبحاث، وزارة التخطيط، ص(٨)، مصدر سابق، ١٩٩٧.
- (٧) كلمة سمو الأمير الحسن، القاها د. جواد عنانى في أسبوع تطوير القدرة التنافسية، جريدة الرأي تاريخ ١٩٩٧/٧/١٦، مصدر سابق، ص(٧).
- (٨) قانون البنك المركزي رقم (١٩) تاريخ ١٩٩٧/٥/١، ليدخل عدد من التعديلات على القانون المؤقت رقم (٤) لسنة ١٩٧٥.
- (٩) قانون الأوراق المالية المؤقت رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧.
- (١٠) التقرير السنوي التاسع عشر لسوق عمان المالي لسنة ١٩٩٦، ص(٦١).
- (١١) مشروع قانون جديد، تحت الدراسة، مديرية الدراسات والأبحاث، وزارة التخطيط.
- (١٢) محمد النابلسي-الاصلاح المالي والنقد في الأردن، بين الماضي والحاضر ١٩٩٦، ص(٦١)، مصدر سابق.
- (١٣) قانون البنك المركزي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧١، والمعدل بموجب القانون المؤقت رقم (٤) لسنة ١٩٧٥ والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٥٢٢ تاريخ ١٥/٩/١٩٧٥.
- (١٤) وليد الحميد، مؤسسات الإقراض المتخصصة الأردنية، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، ص(٤)، ١٩٩٢.
- (١٥) نشرة ملخص دراسة المنافسة في النظام المصرفي الأردني المعدل من قبل د. ديكنسون وأندري مولينيو، وزارة التخطيط، ص(٢)، ١٩٩٧.
- (١٦) قانون الأوراق المالية المؤقت رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧.

- (١٧) المصدر نفسه، المادة (٦).
- (١٨) المصدر نفسه، المادة (٢٢).
- (١٩) المصدر نفسه، المادة (٢٩).
- (٢٠) المصدر نفسه، المادة (٤٣).
- (٢١) محمد النابلسي، الاصلاح المالي والنقد في الأردن بين الماضي والحاضر ١٩٩٦، ص(٦)، مصدر سابق.
- (٢٢) نشرة الإجراءات المطلوبة للقطاع التمويلي ١٩٩٧ مديرية الدراسات والأبحاث، وزارة التخطيط، ص(٢).
- (٢٣) كلمة سمو الأمير الحسن، ألقاها د. عبد السلام في افتتاح مؤتمر البنية التحتية للمطارات، جريدة الرأي تاريخ ١٩٩٧/٩/٢٥.
- (٢٤) نشرة، السياسات والتوجهات الحكومية لإعادة هيكلة الاقتصاد والتوجه نحو الخصخصة، ص(١)، مصدر سابق.
- (٢٥) نشرة، برامج الاصلاح الاقتصادي والسياسات المالية والنقدية، مديرية الدراسات والأبحاث، وزارة التخطيط، ص(٧)، مصدر سابق.
- (٢٦) الخطة الاقتصادية والاجتماعية ١٩٩٢-١٩٩٧، وزارة التخطيط ص(١٥٢)، مصدر سابق.

الفصل الثالث

**التطور التاريخي للسياسات المالية والتمويلية
وأثره على الاقتصاد الأردني**

الفصل الثالث

التطور التاريخي للسياسات المالية والتمويلية وأثره على الاقتصاد الأردني

(١-٣) نبذة تاريخية:

في بداية العشرينات عند تأسيس امارة شرق الأردن، لم يكن في الأردن مؤسسات تتبعها الأعمال المصرفية المالية، وكان افتتاح فرع للبنك العثماني^(١) عام ١٩٢٥ يمثل بداية العمل المصرفي في الأردن، والذي عمل وكيلًا مالياً للحكومة الأردنية، بالإضافة إلى تقديم خدماته المصرفية، ثم تلاه بعد ذلك إنشاء فرع للبنك العربي في عمان عام ١٩٣٤، وفرع في أربد عام ١٩٤٢، ثم افتتح بنك الرافدين فرعاً له في عمان عام ١٩٤١، ثم تأسس البنك العقاري العربي وبasher أعماله عام ١٩٤٩.

وبعد إعلان الأردن استقلاله عام ١٩٤٦، بدأ التفكير في إصدار نقد وطني^(٢) فصدر قانون مؤقت بخصوص ذلك ، وبموجب هذا القانون تشكل مجلس النقد الأردني^(٣) الذي أصبح يصدر الدينار الأردني كعمله متداوله لتحمل محل الجنية الفلسطيني في عام ١٩٥٠، واقتصرت مهامه على الاحتفاظ بموجودات استرلينية كفطاء للدينار بنسبة ١٠٠٪ من قيمة النقد المتداول طبقاً لقاعدة التبادل بالاسترليني (دينار = جنيه) كسعر للتبادل.

لم يكن مجلس النقد الأردني يتمتع بأي سلطة تمكنه من توجيه السياسة النقدية أو مراقبة البنوك وتوجيه الاستثمار، وكانت البنوك التجارية آنذاك تتصرف بما تراه مناسباً دون قيود أو ضوابط ، وتتبع سياسات مصرفية اقراضية وائتمانية بما يحقق مصلحتها الذاتية.

ونظراً للتقدم الذي أحرزه الاقتصاد الأردني في الخمسينات، وتطور أعداد البنوك التجارية (حيث تأسس البنك الأهلي الأردني عام ١٩٥٥، وانشاً بنك

انترا^(٤) فرعًا له في عمان عام ١٩٥٨، ومن ثم تأسس كل من بنك القاهرة عمان وبنك الأردن عام ١٩٦٠)، فقد نشأت حاجة ماسه الى ايجاد سلطه وطنية نقيمه تتولى الإشراف على النظام المالي والمصرفي والرقابه عليه، وقد مهدت الحكومة لهذا الأمر بأن قامت بنقل مقر مجلس النقد الأردني من لندن الى عمان، واعادة تشكيل المجلس لزيادة التمثيل الأردني فيه، بحيث لم يشترك من الأجانب سوى ممثل واحد عن بنك انجلترا، وعملت الحكومة على اصدار ثلاثة قوانين لتنظيم العمل المصرفي في الأردن، فوضعت بتاريخ ١٩٥٩/٢/١٤ قانون البنك المركزي رقم (٤) لعام ١٩٥٩ وقانون مراقبة البنك رقم (٥) لعام ١٩٥٩، وكذلك قانون مراقبة العملة الأجنبية رقم (٦) لعام ١٩٥٩، وترك مجلس الوزراء موعد سريان احكام هذه القوانين الثلاثة جزئيا او كليا حسبما تقتضي الظروف وبما يتماشى مع توافر الاستعدادات اللازمة لتطبيقها.

وفي عامي ١٩٦٣ و ١٩٦٤ اصدر مجلس الوزراء قرارات تم بموجبها تحديد مواعيد تنفيذ احكام قانون البنك المركزي، والقوانين المكمله الاخرى، باشر البنك المركزي اعماله في اليوم الأول من اكتوبر عام ١٩٦٤، والفيت دائرة مراقبة العملة الأجنبية التي كانت تابعه لوزارة المالية حيث تحولت صلاحيات مراقبة العمله بكمالها الى البنك المركزي طبقا لاحكام المادة(٢) من قانون مراقبة العمله الاجنبية رقم(٦) لعام ١٩٥٩ . وتبع ذلك بشهور قليله حل مجلس النقد وصفيت اعماله نهائيا بعد مصادقة مجلس ادارته على تقريره السنوي الاخير، وعلى حساباته الختامية عن السنة المنتهية في ١٩٦٥/٢/٢١ وتوقف العمل نهائيا بالقانون رقم ٢٥ لعام ١٩٤٩ .

وفي هذا الفصل من الدراسة يمكن استعراض التطور التاريخي للسياسات المالية والتمويلية وأثرها على الاقتصاد الأردني من خلال المواضيع التالية:

- ١- تطور الجهاز المصرفي والمؤسسات المالية في الأردن.
- ٢- هيكل الجهاز المالي والمصرفي في الأردن.
- ٣- أهم التشريعات والأطر التنظيمية للسياسة المالية والتمويلية لفترة (١٩٧٠-١٩٨٩) من خلال قوانين وصلاحيات البنك المركزية.
- ٤- أهم الأهداف والإجراءات التي اتبعتها السياسة النقدية خلال فترة (١٩٧٠-١٩٨٩).
- ٥- الملامح الرئيسية للسياسة النقدية خلال فترة (١٩٧٠-١٩٨٩).
- ٦- أهم أهداف وإجراءات السياسة المالية والتمويلية خلال فترة التسعينات (فترة التصحيح الاقتصادي).
- ٧- إنجازات السياسة المالية والتمويلية في ظل عملية التصحيح الاقتصادي.

(٢-٣) تطور الجهاز المصرفى والمؤسسات المالية في الأردن

شهد الميدان المصرفى منذ النصف الثاني من عقد الخمسينات وحتى عام ١٩٦٤ تطورات كبيرة، جاءت انعكاساً لما كان الاقتصاد الأردني قد احرزه آنذاك من تقدم وازدهار نسبيين، وقد ترتب على ذلك موجة الاقبال على انشاء البنوك العربية والاجنبية والوطنية، اذ ارتفع عدد البنوك المسجلة من اربعة بنوك تجارية عام ١٩٥٤ الى تسعة بنوك يتبعها ٤٨ فرعاً ومكتب منتشرة في احياء عديدة من الأردن. عام ١٩٦٤ مؤسسة اقراض متخصصه^(٥) انشأت عام ١٩٥٩.

وبقيت البنوك التجارية غير خاضعة لایة انظمه او قوانين تنظم اعمالها بصورة خاصة حتى اواخر ١٩٦٤، حيث بوشر في تطبيق احكام قانون مراقبة البنوك رقم (٥) لسنة ١٩٥٩.

واستمرت حركة التحديث والتجديد في التشريعات الأردنية ذات الصله المباشره او غير المباشره بالاعمال المصرفية على اختلاف انواعها. فقد كان قانون البنك المركزي رقم (٤) لسنة ١٩٥٩ اهم هذه القوانين على الاطلاق، حيث نص على اعمال البنوك التجارية. وكذلك جاء اصدار قانون البنك رقم (٥) لعام ١٩٥٩، والذي جاء كأول تشريع اردني يصدر لتنظيم اعمال البنك التجارية محدداً ما يجوز وما لا يجوز حفاظاً على سلامة مراكزها المالية وضماناً لمصالح المودعين. ومن الجدير بالذكر انه تم استبدال هذا القانون بالقانون رقم (٩٤) لعام ١٩٦٦، ثم بالقانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٧١.

وقد احتوى القانون الجديد على تعديلات جوهريه اهمها: الزام كل بنك وطني مرخص بان يأخذ شكل شركة مساهمة عمومية، وتخويل البنك المركزي صلاحية تحديد رأس المال وتحديد نسبة رأس المال الى الودائع، بالإضافة الى الاشراف على كافة النشاطات المصرفية، والإئتمانية التي تمارسها البنوك .

وفي النصف الثاني من عقد السبعينات، ونتيجة لازدياد حركة النشاط الاقتصادي بوتائر عالية في المملكة اثر ارتفاع اسعار النفط عام ١٩٧٣، وتتدفق العملات الاجنبية على الاردن من خلال المساعدات العربية وتحويلات العاملين في الخارج، وازدياد الطلب على السلع الاردنية، بدأت حركة نشطه وقويه لانشاء البنوك التجارية والاستثمارية الوطنية، وب بدأت البنوك غير الاردنية بانشاء فروع لها داخل الملكه لتغطيه الحاجه المتزايدة للاقتصاد الاردني لمؤسسات التمويل المصرفى وغير المصرفى.

فقد تم انشاء اربعة بنوك تجارية وطنية هي: البنك الاردني الكويتي عام ١٩٧٧، بنك الاردن والخليج عام ١٩٧٨، وبنك البتراء عام ١٩٧٨، والمصرف السوري الاردني عام ١٩٨٠، كذلك تم تأسيس بنكى استثمار هما: بنك الاستثمار العربي عام ١٩٧٨، والبنك الاسلامي عام ١٩٧٩، وأنشأت عدة بنوك غير اردنية فروع لها داخل الملكه هي: بنك الاستثمار والتجارة عام ١٩٧٥ وبنك (تيشس مانهاتن).

وكذلك تم انشاء ستة مؤسسات اقراض متخصصه، لتغطي احتياجات الملكه التمويلية في مجالات الإسكان والإنماء الصناعي والسيادي والزراعي والبلديات، بالإضافة الى ذلك تم افتتاح العديد من المؤسسات المالية الأخرى كاموال الصرافه، وشركات التوفير والاقراض، ويوضح ذلك من الجدول (١) والذي يبين تطورات اعداد البنوك والمؤسسات المالية خلال عقدي السبعينات والثمانينات.

ومن الجدير بالذكر ان تطور القطاع المالي والمصرفي في الاردن لم يقتصر على التطور الكمي من حيث زيادة عدد المؤسسات ونمو حجم الودائع والائتمان فحسب، وإنما تعداه الى التطور النوعي متمثلا بانشاء مؤسسات جديدة كبنوك وشركات الاستثمار وسوق عمان المالي، هذا بالإضافة، الى طرح أدوات مالية

ونقدية جديدة مثل سندات التنمية وأذونات وسندات الخزينة واستناد القرض، وشهادات الايداع، كما تم استعمال وسائل اقتراض وابداع جديدة مثل القروض المشتركة من الاسواق المالية والدولية المحلية، وفتح الحسابات بالعملات الأجنبية لدى البنوك التجارية وبنوك وشركات الاستثمار.

جدول (١)

تطور اعداد البنوك والمؤسسات المالية وفروعها^(٦) خلال السنوات المختارة

١٩٩٠	١٩٨٥	١٩٨٠	١٩٦٤	
١٠	٩	٩	٤	البنوك التجارية الاردنية (٧):
١٥٧	١٠٥	٨٧	١٣	
٥٣	٨	٢	١	
٧	٨	٨	٤	البنوك التجارية غير الاردنية:
٧٤	٢٢	٢٩	٨	
٢	١	١	-	
١	١	١	-	بنك الاسكان:
٩٦	٧٩	٢٢	-	
-	-	-	-	
٤	١	١	-	البنوك الاستثمارية:
٧	٢	١	-	
-	-	-	-	
٥	٥	٥	١	مؤسسات الاقراض (٨):
٣٢	٢٤	٢٤	-	
-	-	-	-	
٥	١١	٣	-	الشركات المالية:
٢٢	٢١	٧	-	
-	-	-	-	
٣٢	٢٥	٢٧	٩	اجمالي البنوك والمؤسسات المالية:
٣٦٤	٣٢٤	١٧٠	٢١	
٥٥	٩	٢	١	

يتبيّن من الجدول (١) بأن العدد الإجمالي للبنوك والمؤسسات المالية الأخرى، قد شهد ارتفاعاً مستمراً حتى عام ١٩٨٥، حيث وصل إلى ٣٥ بنكاً ومؤسسة مالية، مقارنة مع ٩ بنوك ومؤسسة مالية في عام ١٩٦٤، ويرجع هذا الارتفاع بصورة أساسية إلى الارتفاع الملحوظ لعدد الشركات المالية غير البنكية التي بلغ عددها (١١) شركة عام ١٩٨٥، ورافق ذلك تعرض بعض مؤسسات الجهاز المصرفي للتعرّض، كمصرف البترا، والمصرف السوريالأردني، وتوقف بنكي الأردن والخليج، وبنك المشرق عن العمل تمهيداً لدمجهما، بالإضافة إلى تعرض عدد كبير من الشركات المالية إلى الاحقاق والأعسار المالي بسبب سياساتها الائتمانية غير المنضبطة، فمن بين (١١) شركة عامه ١٩٨٥ لم يبق سوى خمسة شركات^(٨) عام ١٩٩٠.

- (٣-٣) هيكل الجهاز المالي والمصرفي في الأردن
- يتالف الجهاز المالي والمصرفي في الأردن من مؤسسات مختلفة يمكن تقسيمها إلى ما يلي:
- ١- البنك المركزي.
 - ٢- البنوك التجارية.
 - ٣- مؤسسات الاقراض المتخصصه.
 - ٤- الشركات المالية ومؤسسات الادخار العقاري.
 - ٥- مؤسسات التوفير والادخار التعاقدية ومؤسسات المالية الأخرى
 - ٦- سوق عمان المالي.

وفيما يلي استعراض سريع ومقتضب لطبيعة دور كل منها:

- (٤-١) البنك المركزي الأردني
- تأسس البنك المركزي عام ١٩٦٤، ليختلف مجلس النقد الأردني ، ويمثل البنك المركزي السلطة النقدية في المملكة، ويتمتع بشخصية اعتبارية مستقلة، وينص القانون الذي أنشأه بموجبه على أن "أهداف البنك المركزي هي الحفاظ على الاستقرار النقدي في المملكة وفق السياسة الاقتصادية العامة للحكومة ويمكن إجمال ابرز وظائف البنك المركزي بما يلي:
- أ- اصدار أوراق النقد والمسكوكات في المملكة وتنظيمه.
 - ب- الاحتفاظ باحتياطي المملكة من الذهب والعملات الأجنبية وإدارته.
 - ج- تنظيم كمية الائتمان ونوعيته وكلفته ليتجاوب مع متطلبات النمو الاقتصادي والاستقرار النقدي.
 - د- العمل كبنك للبنوك المرخصه ومؤسسات الاقراض المتخصصه.
 - هـ- العمل كبنك للحكومة.
 - وـ- مراقبة البنوك وتنظيم اعمالها.

(٢-٢-٢) البنوك التجارية

يقصد بالبنك التجاري حسب تعريف^(١١) قانون البنك الاردني بأنه "الشركة التي رخص لها بتعاطي الاعمال المصرفية وفق احكام هذا القانون والمقصود بالاعمال المصرفية حسب قانون البنك، انها جميع الخدمات المصرفية ولا سيما قبول الودائع واستعمالها مع الموارد الاخرى للبنك في الاستثمار كليا او جزئيا بالاقراض او بأي طريقة يسمح بها القانون".

وأهم وظائف البنوك التجارية أنها تلعب دوراً بارزاً وحيوياً في النشاط الاقتصادي، وتتلخص نشاط اي بنك تجاري في جمع الادخارات او الودائع من الافراد ثم توجيهها نحو الاستثمار. وتقوم البنك التجارية عادة بمنح القروض والائتمان قصير الاجل وتجنب قروض طويلة الاجل،أخذة بعين الاعتبار الضمانات الكافية والربح والسيولة عند منح القروض.

ويرى البعض بأن اعمال البنك التجارية تتلخص بعبارة واحدة هي "التعامل في الائتمان او الاتجار في الديون".

(٣-٢-٣) مؤسسات الاقراض المتخصصة.

تعرف المادة الثانية من قانون البنك المركزي مؤسسة الاقراض المتخصصة بأنها "كل^(١٢) مؤسسة او هيئة اعتبارية انشئت في المملكة، وهدفها الرئيسي منح القروض لافراغ خاصه ويعينها مجلس الوزراء ويعتبرها لافراغ هذا القانون مؤسسة اقراض متخصصة بعد الاستئناف برأي محافظ البنك المركزي".

لقد جاء انشاء مؤسسات الاقراض المتخصصة في الاردن لسد ثغرة كبيرة في التمويل المصرفي، الا وهي التمويل متوسط وطويل الاجل الموجه للمشاريع الائتمانية في القطاعات الاقتصادية المختلفة^(١٣)، تلك المشاريع التي تحجم البنوك التجارية عن تمويلها، نظراً لقصر أجال مطلوباتها.

وت تكون مؤسسات الاقراض المتخصصة في الأردن من ستة مؤسسات هي:

- مؤسسة الاقراض الزراعي.
- مؤسسة الاسكان.
- بنك الانماء الصناعي.
- المنظمة التعاونية.
- بنك الاسكان*.
- بنك تنمية المدن والقري.

(٤-٢-٣) الشركات المالية ومؤسسات الادخار العقاري.

تم انشاء العديد من المؤسسات المالية خلال النصف الثاني من عقد السبعينات، لتكون رديفاً ومكملاً^(١٤) للمؤسسات المصرفية التي كانت قائمة، وذلك بتقديمها خدمات مالية ومصرفية لم تكن معروفة في السوق الأردني، وكان ابرز ملامح التطور خلال تلك الفترة ظهور الشركات المالية المرخصة بنوعيها الوساطة المالية والادخار العقاري.

وتقوم الشركات المالية بعمليات السوق النقدية كقبول الودائع المتوسطة والطويلة الأجل بالدينار الأردني وبالعملات الأجنبية، كما تقوم بإصدار شهادات الاداع وادوات الائتمان المماثلة وتعمل ك وسيط في سوق عمان المالي حيث تعامل بالاسهم والسنادات.

اما مؤسسات الادخار العقارية^(١٥) فتقوم بمنح القروض والسلف لتمويل بناء المساكن والمنشآت العقارية والتطور العقاري، كما تقوم بتأسيس الشركات والمشروعات المستقلة او التابعة، ويشكل رأس المال المصدر الرئيسي لمصادر اموال هذه المؤسسات.

* تمت إزالة كافةامتيازات الممتوجة إلى بنك الاسكان وتم اخضاعه إلى أنظمة وتعليمات البنك المركزي، وذلك في إطار برنامج الاصلاح الاقتصادي واعتباراً من العام ١٩٩٦.

(٥-٤-٣) مؤسسات التوفير والادخار التعاقدية والمؤسسات المالية الأخرى.^(١٦)

تقوم هذه المؤسسات بالعمل على حشد وتجميع الموارد المالية المحلية وتوجيهها نحو الاستثمار، وتشمل مؤسسات التوفير والادخار التعاقدية صندوق توفير البريد، والمؤسسة الاردنية للاستثمار، ومؤسسة الضمان الاجتماعي وصناديق الادخار الموجودة في بعض الجامعات والمؤسسات العامة، وشركات التأمين.

اما المؤسسات المالية الأخرى فهي مكاتب التمثيل التي لا تتعاطى الاعمال المصرافية المباشرة، وهذه المكاتب تمثل البنوك والشركات الأجنبية التي لا يوجد لها فروع عاملة في المملكة دون ان تكون غاية هذه المكاتب تحقيق الربح، حيث تقوم بنقل المعلومات المالية التجارية في الملك الى الجهة التي يمثلها المكتب، وتدعم الصلة بين الجهة التي يمثلها المكتب والبنوك والشركات المالية المحلية.

(٦-٤-٢) سوق عمان المالي*

لقد تم انشاء سوق عمان المالي عام ١٩٧٨ بمساعدة البنك المركزي وكان من ابرز التطورات الهامة على الصعيد المصرفي، ويعد بمثابة سوق لتبادل الاوراق المالية من اسهم وسندات ويهدف سوق عمان المالي بشكل عام الى^(١٧):-

- ١- تنمية الادخار عن طريق تشجيع الاستثمار في الاوراق المالية وتوجيه المدخرات لخدمة الاقتصاد الوطني.
- ٢- تنظيم ومراقبة اصدار الاوراق المالية والتعامل بها بما يضمن مصلحة البلاد المالية وحماية صغار المدخرين.
- ٣- جمع الاحصائيات والمعلومات اللازمة لتحقيق الغايات المذكورة ونشرها.

وينص القانون على ان تدرج في السوق جميع السندات الصادرة عن الحكومة الاردنية وعن المؤسسات العامة التي تكلفها الحكومة، وجميع اذونات وسندات الدين التي تصدرها الشركات وفقا لاحكام قانون الشركات.

* تمت إعادة هيكلة سوق عمان المالي اعتباراً من العام ١٩٩٧، وذلك بانشاء هيئة الاسواق المالية.

(٤-٣) التشريعات والأطر التنظيمية للسياسات المالية والتمويلية لفترة (١٩٧٠-١٩٨٩) من خلال صلاحيات وقوانين البنك المركزي

بدأ البنك المركزي ممارسة أعماله كسلطة وطنية تشرف على الجهاز المصرفي والمالي في الأردن، وتعتبر كبنك للحكومة، يشرف على العمليات المتعلقة بالنقد من حيث إصداره والتحكم في عرضه عام ١٩٦٤ وفي سبيل تطوير أعمال البنك المركزي الأردني بما يتفق وطبيعة التطور الاقتصادي في الأردن فقد صدر قانون جديد للبنك المركزي عام ١٩٦٨ تم بموجبه إجراء تعديلات جوهرية على القانون القديم، وكانت أهم التعديلات التي استحدثت هي: زيادة رأس المال المدفوع للبنك إلى مليون دينار أردني، وإتاحة المرونة في تحديد فئات النقد المصدر وأشكالها، وتوفير مزيد من التنوع في مكونات غطاء النقد المحلي واستثماراته حيث أضيف لها حصة المملكة بالذهب في صندوق النقد الدولي، والسندات الحكومية الأردنية والسندات والأوراق المالية الأجنبية بآية عملات يقرر النظام النقدي الدولي استعمالها كاحتياطات مثل حقوق السحب الخاصة. ومن التعديلات التي أدخلت أيضاً اباجة تعامل البنك المركزي مع مؤسسات الإقراض المتخصصة بما في ذلك تقديم القروض لها، وإجازة تقديم القروض للبنوك التجارية، وتحويل البنك المركزي صلاحيه تحديد كلفة الائتمان وفوائد الودائع لدى البنوك المرخصة.

ونتيجة لأحداث عام ١٩٧٠ وما ترتب عليها من مصاعب مالية واقتصادية، فقد صدر القانون المعديل لقانون البنك المركزي رقم ١٩ لسنة ١٩٧٠ مستهدفاً اطلاق يد البنك المركزي للتوسيع في تقديم تسهيلاته الائتمانية للبنوك ومؤسسات الإقراض المتخصصة وتبسيير شروط الحصول على هذه التسهيلات.

وفي الخامس والعشرين من أيار عام ١٩٧١ أعيد اصدار قانون البنك المركزي بصيغة دائمة تحت الرقم (٢٢) لعام ١٩٧١. وتضمن قانون البنك المركزي تعديلات كثيرة أهمها إدخال موجودات جديدة ضمن مكونات غطاء النقد الأردني،

بحيث شملت الأرصدة الدائنة لصالح المملكة بالعملات الأجنبية والتي تترتب على اتفاقيات الدفع والتقاضى، والعملات الأجنبية القابلة للتحويل على شكل نقود أو أرصدة تحت الطلب أو ودائع باشعار ل أجل، وشهادات الإيداع والقبولات المصرفية شريطة أن لا تزيد مدة استحقاقها عن سنتين، بالإضافة إلى مساهمات المملكة بالذهب والعملات الأجنبية القابلة للتحويل في المؤسسات المالية الإقليمية، وشملت التعديلات أيضاً إعفاء السلف المؤقتة المنوحة للحكومة من الفوائد، وأجيز للبنك المركزي أن يمتلك السندات الحكومية وسندات المؤسسات العامة المكافولة من الحكومة بما نسبته ١٠٪ من إجمالي مطلوبات البنك، وأجيز له أيضاً أن يساهم في رأس المال أي اتحاد للمدفوعات تكون المملكة عضواً فيه، كما أجيز له أن يشترك مع البنك الأخرى في تأسيس معهد الدراسات المصرفية ومؤسسة وطنية للودائع، وخلو البنك المركزي صلاحية اصدار تعليمات أو أوامر للبنوك بصورة افرادية أو جماعية لغراض تنظيم كمية القروض والسلف والتسهيلات الائتمانية الأخرى وأنواعها وأغراضها وشروطها.

وعدل قانون البنك المركزي لعام ١٩٧١ بقانون رقم (٤) لعام ١٩٧٥ وقد اشتملت التعديلات على ما يلى:

- ١- السماح للبنك المركزي بمنح مؤسسات الإقراض المتخصصة قروضاً ل أجل لا يزيد عن خمس سنوات (مقابل ٧ سنوات في قانون عام ١٩٧١).
- ٢- السماح للبنك المركزي بالطلب إلى البنوك المرخصة عدم نشر حساباتها الختامية وعدم اتخاذ إجراء بتوزيع الأرباح قبلأخذ موافقة البنك المركزي.
- ٣- رفع سقف السلفة التي يجوز للبنك المركزي أن يقدمها للحكومة بدون فائدة لتفطية العجز المؤقت في الميزانية العامة من ٢٠٪ إلى ١٠٪ من الإيرادات المحلية.
- ٤- السماح للبنك المركزي بامتلاك السندات الحكومية دون تقييده بنسبة ١٠٪ من مطلوباته، وكذلك أجيز للبنك المركزي السماح بامتلاك وشراء أسهم

وسيارات أية مؤسسة مالية تؤسس في المملكة لتطوير سوق رأس المال أو لضمان الودائع.

وصدر القانون المؤقت رقم ٩ السنة ١٩٧٩ ب تاريخ ١٩٧٩/٥/١ ليدخل عدداً من التعديلات على القانون المؤقت رقم ٤ لسنة ١٩٧٥، وقد غطت هذه التعديلات عدداً من جوانب عمل البنك المركزي منها:

- ١- عدل صلاحيات مجلس البنك لتشتمل قدرة المجلس على منح تراخيص للبنوك التجارية للعمل في المناطق الحرة المؤسسة في المملكة. ومنع المجلس صلاحية الموافقة على ترخيص فروع البنك الأجنبية أو مكاتب تمثيلها في المملكة وفي المناطق الحرة المؤسسة فيها، وسحب رخص هذه الفروع والمكاتب. واعطيت الصلاحية للمجلس للموافقة على ترخيص المؤسسات والشركات المالية وسحب ترخيصها.
- ٢- تولي مجلس الوزراء بالتشاور مع البنك المركزي صلاحية تعيين سعر تعادل الدينار الأردني بالذهب أو بحقوق المسحب الخاصة وفق الإتفاقيات الدولية التي تكون المملكة طرفاً فيها، كما أصبح لزاماً على البنك المركزي من حين لآخر أن ينشر أسعار بيع وشراء العملات الأجنبية ذات الأهمية بالنسبة للعلاقات الاقتصادية الدولية للملكة.
- ٣- أصبح البنك المركزي ممثلاً للحكومة لدى صندوق النقد الدولي وصندوق النقد العربي وبعض المؤسسات النقدية الدولية الأخرى، كما فوض البنك حق تمثيل المملكة في جميع علاقاتها النقدية مع هذه المؤسسات.

ولتحديث وتنظيم علاقات البنك المركزي مع البنك المرخصة ومؤسسات الإقراض المتخصصة، شملت التعديلات المبادين التالية:

- ٤- تخويل البنك المركزي صلاحية تأسيس مؤسسة لضمان الودائع بالاشتراك مع البنك المرخصة ومؤسسات الإقراض المتخصصة، وذلك لادخال القروض ضمن أعمال المؤسسة المقترحة لتكون مهامها ضمن الودائع والقروض.

بـ- ادخلت مؤسسات الإقراض المتخصصة مع البنك المرخصة باستثناء البنك الإسلامي من حيث شمولية الأوامر التي يصدرها البنك المركزي، وال المتعلقة بتحديد معدلات الفوائد والعمولات التي تتقاضاها البنك مؤسسات الإقراض على تسهيلاتها الائتمانية المنوحة لعملائها، ومعدلات الفوائد التي تدفعها على الودائع لديها، وأعطي البنك المركزي صلاحية تحديد الحد الأدنى لمعدلات الفوائد والعمولات التي تتقاضاها فعاليات الجهاز المصرفي المشار إليها بعد أن كانت محصورة بتحديد الحد الأعلى بموجب القانون السابق.

جـ- تلافيًا للصعوبات التي قد تنتهي من حصر جميع البيانات الاحصائية داخلالأردن، إلا عن طريق دائرة الاحصاءات العامة، تم تعديل المادة (٤٥) من القانون بحيث إجازة للبنك المركزي جمع المعلومات والاحصاءات من البنك المرخصة ومؤسسات الإقراض المتخصصة، كما سمح للبنك المركزي، بالتنسيق مع دائرة الاحصاءات العامة، أن يطلب أية بيانات أو معلومات احصائية من المؤسسات والدوائر الرسمية والأفراد والأشخاص المعنيين تتعلق بتطورات الأجور والأسعار لفaiat حساب أرقامها القياسية، هذا وقد أضفت صيغة السرية على جميع المعلومات والبيانات الأفرادية التي تقدم للبنك المركزي مع عدم جواز نشرها إلا من خلال احصاءات مجعة.

دـ- أعاد القانون النظر في حجم السلفة التي يقدمها البنك المركزي لتفطير أي عجز مؤقت ناتج عن زيادة مصروفات الحكومة على إيراداتها، بحيث تم رفعها من (%) ٢٠ إلى (%) ٢٥ كحد أعلى من الواردات المحلية المقدرة في قانون الموازنة العامة المعمول به عند تقديم السلفة.

هـ- أصبح بمقدور البنك المركزي شراء وبيع السندات الصادرة عن مؤسسات الإقراض المتخصصة بكفالة الحكومة، بالإضافة إلى السندات المحلية أو لحامليها، التي تصدرها الحكومة أو المؤسسة العامة والتي أجازها القانون السابق.

و- خول البنك المركزي حق الاقتناء والتملك، بالعملة المحلية، لأسهم وسندات المؤسسات المالية أو المصرفية في المملكة، بغية تطوير رأس المال ولضمان الودائع، وأقرن هذا الحق بموافقة مجلس الوزراء على تلك الإجراءات المشار إليها أعلاه، مع خفض نسبة استثمار البنك في هذه الأسهم والسنادات من حد أعلى نسبته (٥٪) من مجموع رأس المال البنك وأحدياته كما هي في قانون عام ١٩٧٥ إلى (٢٥٪) من مجموع رأس المال البنك وأحدياته كحد أعلى.

وأجيز للبنك المركزي المساهمة في رأس المال أي مؤسسة مصرفيّة أو مالية تؤسس خارج المملكة، بمقتضى اتفاقيات خاصة تكون المملكة طرفاً فيها ويقرها مجلس الوزراء، شريطة لا يزيد مجموع مساهمات البنك المركزي على (٥٪) من حساب رأس المال والإحتياطي العام.

كما أعطي مجلس إدارة البنك المركزي صلاحية تحديد قيمة جميع الموجودات من الذهب والعملات الأجنبية التي تقابل أوراق النقد المتداولة وذلك لأغراض ميزانية البنك.

(٥-٣) أهم أهداف وإجراءات السياسة النقدية

خلال فترة (١٩٧٠-١٩٨٩).

يلاحظ مما تقدم، وفي ضوء القوانين والتشريعات التي نظمت السياسة النقدية من خلال قانون البنك المركزي لسنة ١٩٧١ وتعديلاته الرئيسية التي سبقت عملية التصحيف الاقتصادي، أن الهدف الأساسي الذي كان يسعى البنك المركزي إلى تحقيقه على الدوام هو الحفاظ على الاستقرار النقدي، ومن ثم تشجيع النمو الاقتصادي المطرد على أدوات السياسة النقدية التقليدية للتأثير على السيولة المحلية (عرض النقد بمفهومه الواسع - M_2).

فقد كانت السياسة النقدية تستخدم هذه الأدوات بشكل يتجاوب مع الأحوال والظروف الاقتصادية التي كان يمر بها الاقتصاد الوطني حينذاك، وقد كان محور السياسة النقدية في عملية تنظيم الائتمان المصرفي المنوх إلى قطاعات الاقتصاد الوطني كماً ونوعاً وكلفة، من خلال الأدوات الرئيسية التالية (١٨):

(٤-٥-٣) نسب الاحتياطي النقدي اللازم

للوصول إلى حجم الائتمان المرغوب ضخه، وإلى تنظيم انسيابه في القطاعات الاقتصادية المختلفة، كان البنك المركزي يلجأ إلى التأثير على سيولة المصارف التجارية بزيادة أو النقصان، من خلال إدارة نسبة الاحتياطي اللازم بصورة رئيسية، وعلى نسبة السيولة القانونية باعتبارها أداة من أدوات سلامة العمل المصرفية.

وفي ظروف التباطؤ الاقتصادي، كان المصرف المركزي يعتمد إلى تخفيض الحد الأدنى لمتطلبات الاحتياطي النقدي اللازم، بهدف تعزيز قدرة المصارف على منح الائتمان، وبالتالي تكون الودائع الائتمانية المشتقة. إذ من المعلوم أن قدرة المصارف على إيجاد مثل هذه الودائع تتزايد مع خفض نسبة الاحتياطي وبالعكس في حالة الانتعاش الاقتصادي المصحوب بارتفاع الأسعار، حيث كان

المصرف المركزي يلجأ إلى رفع الحد الأدنى لمتطلبات الاحتياطي الإلزامي، وقد كان أول تطبيق للبنك المركزي في هذا المجال عام ١٩٦٧، حيث أخذ المصارف بالاحتفاظ لديه بنسبة لا تقل عن ٧٪ من مجموع متطلباتها الجارية ولأجل، وحدد الحد الأدنى لمستوى السيولة لدى المصارف العاملة في المملكة بنسبة لا تقل عن ٢٥٪ من ودائع البنك تحت الطلب، لأجل، والتوفير، وقد جرى على هذه النسبة تعديلات خلال الفترات الملاحقة تتلائم مع الأحوال الاقتصادية السائدة.

(٣-٥-٣) السقوف الائتمانية

في مجال ضبط وتوجيه الائتمان الذي تمنحه البنوك للقطاعات الاقتصادية المختلفة، كان البنك المركزي خلال فترة السبعينيات يتابع تطور حجم التسهيلات الائتمانية المنحوة من المصارف العاملة بصورة مستمرة، وفي ضوء الأوضاع الاقتصادية السائدة، كان البنك يصدر قراراته وتعليماته للبنوك لتنظيم الائتمان، ففي حالة الانتعاش المصحوب بالتضخم وهي الحالة التي كانت سائدة خلال النصف الثاني من مقد السبعينيات، كان البنك المركزي يصدر تعليماته للبنوك بـألا تزيد نسبة التسهيلات عن حد معين قياساً برصيد الائتمان في تاريخ محدد. كما استخدمت السياسة النقدية عام ١٩٧٥ لتنظيم حجم الائتمان المصرفـي سقف الائتمان إلى الودائع، الذي حدده بنسبة ٧٥٪ وقد جرى على هذا السقف تعديلات تتناسب والظروف الاقتصادية التي كان يمر بها الاقتصاد الوطني.

(٣-٥-٤) سعر إعادة الخصم

حدد المصرف المركزي لأول مرة سعر إعادة الخصم بما نسبته ٥٪ سنوياً عام ١٩٦٥، ونظرًا لسياسة التحفظ التي انتهـجتها المصارف التجارية في السبعينيات والنصف الأول من السبعينيات، فقد تميزت تلك الحقبة بندرة لجوئها للأقتراض من البنك المركزي، وضـالـة حجم اقتراضـها عن طريق نافذة إعادة الخصم، وقد أجرى البنك المركـزي أول تخفيض على سعر إعادة الخصم عام ١٩٦٧، ثم عام ١٩٧٢ ليصبح ٥٪. ومع ظروف الـانتـعاش الاقتصادي التي شهدـها الأردن

خلال ١٩٧٣-١٩٨٠، وما وآكبه من ضغوط تضخيمية كان من الطبيعي أن يجري رفعاً تدريجياً على سعر إعادة الخصم، بغية الحد من التوسيع في الائتمان المصرفي المنوح لقطاعات الاقتصاد الوطني، وكان لزاماً على السياسة النقدية تخفيض كلفة الخصم، تشجيعاً للبنوك على التوسيع في الائتمان المنوح، حيث جرى خفض سعر إعادة الخصم عدة مرات.

(٤-٥-٣) سياسة أسعار الفائدة:

اتسمت سياسة أسعار الفائدة في الأردن على مدار الفترة منذ إنشاء البنك المركزي في عام ١٩٦٤ وحتى عام ١٩٨٨، بأنها كانت سياسة موجهة كان يرمي البنك المركزي من ورائها تعبئة المدخرات الوطنية، وتعزيز الاستثمارات، من خلال توجيهه الائتمان المصرفي وفق أولويات التنمية. ففي عام ١٩٧٦ حدد البنك المركزي حدوداً دنياً لمعدلات الفائدة التي تدفعها المصارف على الودائع الإذارية وتوفير لأجل، وفي عام ١٩٧٩، حدد الحد الأعلى للفوائد المدفوعة على حسابات الفوائد الجارية بنسبة ٢٪ سنوياً. وفي عام ١٩٧٨ ألزم المصارف الجارية بالتقيد بحد أدنى لمعدل الفائدة الذي تتلقاه على التسهيلات الائتمانية المباشرة التي تمنحها لعملائها يساوي ٨٪. ثم حدد البنك المركزي بعد خمسة شهور نسبة الفائدة التي تتلقاها البنوك على تسهيلاتها الائتمانية لغير المقيمين، بنسبة ٩٪ كحد أدنى و ١٠٪ كحد أعلى. كما حدد البنك المركزي الحدود القصوى لأسعار العمولة التي تستوفيها المصارف على تسهيلاتها، وقد أجرى البنك المركزي عدة تعديلات على هذه النسب فيما بعد. وفي عام ١٩٨٢، بدأ البنك المركزي يفرض حدود قصوى لأسعار الفوائد على الودائع الإذارية والأجل بالدينار، بدلاً من الحدود الدنيا. وفي الربع الأخير من عام ١٩٨٨، قرر البنك المركزي إجراء تعويم جزئي على أسعار الفائدة، حيث تقرر تعويم أسعار الفائدة على الحسابات الجارية الدائنة، أما أسعار الفائدة على التسهيلات المباشرة للمقيمين، فقد تقرر حدتها الأقصى بنسبة ٩٪ ثم رفعت في بداية عام ١٩٨٩ إلى ١٠٪ سنوياً.

(٦-٣) الملامح الرئيسية للسياسة النقدية

خلال فترة (١٩٧٠-١٩٨٩)

ما تقدم وعلى اثر استعراض أهداف وإجراءات السياسة النقدية خلال فترة (١٩٧٠-١٩٨٩)، يلاحظ بأن الملامح الرئيسية للسياسة النقدية خلال هذه الفترة قد اتسمت بما يلي:

أولاً: اتسمت السياسة النقدية خلال الفترة ١٩٧٣-١٩٨٠ بطابع التشدد عموماً، ونظراً لظهور الانتعاش الاقتصادي التي سادت الأردن ودول المنطقة بعد الارتفاع الذي شهدته أسعار النفط في السوق الدولية، وما واكب ذلك من تزايد حدة الضغوط التضخمية. فقد كان لزاماً على السياسة النقدية في ظل تلك الأوضاع الميل نحو التشدد، حيث رفع البنك المركزي نسبة الاحتياطي النقدي الإلزامي من ٧٪ عام ١٩٦٨ إلى ١٢٪ من إجمالي الودائع الإدخارية، و١٦٪ من إجمالي الودائع تحت الطلب عام ١٩٧٩، كما أجرى البنك المركزي عام ١٩٧٦ تحفظاً على سقف الإئتمان إلى الودائع من ٧٥٪ إلى ٧٦٪ ثم إلى ٧٦,٥٪ عام ١٩٧٩.

وأجرى البنك المركزي رفعاً تدريجياً لسعر إعادة الخصم بغيرية الحد من التوسيع في الإئتمان المنوح من قبل المصارف التجارية للقطاعات الاقتصادية المختلفة. كما تم خلال هذه الفترة رفع الحد الأدنى لسعر الفائدة المدفوع على أنواع الودائع.

ثانياً: تميزت السياسة النقدية الإئتمانية منذ أوائل عقد الثمانينات وحتى عام ١٩٨٨ بالطابع التوسيعي، حيث تم خلال تلك الفترة إجراء تعديلات متتالية على متطلبات الاحتياطي النقدي الإلزامي، والسقوف الإئتمانية أو على سقوف أسعار الفائدة وسعر إعادة الخصم، وذلك بهدف تعزيز السيولة المحلية وتشجيع المصارف على تقديم التسهيلات الإئتمانية.

وقد كانت السمة الغالبة على التوسيع النقدي وخاصة بعد منتصف الثمانينات تتمثل بازدياد الائتمان المحلي، وخاصة الممنوح للحكومة من قبل الجهاز المصرفي، وذلك لغايات تمويل العجز في الميزانية العامة، كما لجأت الحكومة خلال تلك الفترة إلى الإقتراض من البنك المركزي لتعويض النقص الحاصل في مواردها الخارجية.

وقد أيدت محصلة ظروف الركود الاقتصادي التي مر بها الاقتصاد الأردني خلال تلك الفترة إلى أزمة اقتصادية حادة^(١٩)، تمثلت أبرز مظاهرها في ارتفاع ملحوظ في معدل التضخم، وصل عام ١٩٨٩ إلى ٢٥,٦٪، وبتراجع معدل النمو الاقتصادي الحقيقي بنسبة ٤٪، وانخفاض سعر صرف الدينار تجاه الدولار الأمريكي بحوالي ٣٥٪، هذا فضلاً عن تفاقم وضع ميزان المدفوعات ونضوب الاحتياطات من العملات الأجنبية لدى البنك المركزي كما ازدادت أعباء المديونية الخارجية بشكل ملحوظ، حيث وصلت نسبة رصيد الدين الخارجي إلى إجمالي الناتج المحلي إلى ١٩٠,٦٪، ومعدل خدمة هذا الدين ٢٠٠,٢.

(٧-٢) أهداف وإجراءات السياسة المالية والتمويلية خلال فترة التسعينات (فترة التصحيف الاقتصادي)

في ضوء الظروف الصعبة التي مر بها الاقتصاد الأردني في أواخر الثمانينات، تبنت السلطة الوطنية في إطار التصحيف الاقتصادي عام ١٩٨٩ سياسة مالية وتمويلية استهدفت بشكل رئيس إعادة الاستقرار لسعر صرف الدينار، ومكافحة الضغوط التضخمية، وإعادة بناء الاحتياطي من العملات الأجنبية نظراً لأهمية هذه الأهداف في تصويب مسار الاقتصاد الوطني ليعود إلى مسيرة النمو الاقتصادي الحقيقي.

ولذلك الغرض، أخذ البنك المركزي يحدد سنوياً نسباً لنحو السيولة المحلية، ويضع سقوفاً على الإنتمان الحكومي لضمان توفير الإنتمان المناسب للقطاع الخاص، ومن ثم أهدافاً لنحو احتياطاته من العملات الأجنبية، ولبلوغ ذلك قام البنك المركزي خلال فترة التصحيف باتخاذ العديد من الإجراءات الملائمة.

وفيها يلي استعراض لأبرز الأدوات المالية والتمويلية المباشرة وغير المباشرة التي استخدمها البنك المركزي لتحقيق تلك الأهداف^(٢٠):

- الاحتياطي النقدي الإلزامي
قام البنك المركزي في عام ١٩٨٩، من أجل ضبط التوسيع والحد من الضغوط التضخمية، برفع الحد الأدنى لاحتياطي الإلزامي على كافة الودائع لدى البنوك بالدينار، من ٩٪ إلى ١١٪، كما تم الزام المصارف والشركات المالية بالاحتفاظ لدى البنك المركزي بما نسبته ٣٥٪ من ودائع العملاء المقيمين وغير المقيمين بالعملة الأجنبية، كاحتياطي نقدي إلزامي على شكل وديعة لأجل تتقاضى فوائد تعادل الفوائد التي تتتقاضاها على ودائعها بالخارج. وقد اتخذ هذا الإجراء من أجل تعزيز وضع البنك المركزي من العملات الأجنبية، وضماناً

لأموال المودعين بهذه العملات. وفي عام ١٩٩٢ تابع البنك المركزي رفع نسبة الاحتياطي الإلزامي المفروضة على المصارف التجارية لتصل إلى ١٣٪، وعلى مصارف الاستثمار والشركات المالية من ٥٪ إلى ٧٪، وفي عام ١٩٩٣ واصل البنك المركزي رفع هذه النسبة لتصل إلى ١٥٪ على المصارف التجارية و ٩٪ على المصارف الاستثمارية والشركات المالية. ومن أجل توحيد متطلبات الاحتياطي النقدي الإلزامي على الودائع بالدينار لدى مختلف المصارف، قرر البنك المركزي تخفيض النسبة إلى ١٤٪ في عام ١٩٩٥ ورفع هذه النسبة على مصرف الإسكان إلى ٩٪ باستثناء ما يعادل القروض الذي قدمها لأغراض تجارية، والتي أصبحت تخضع لنسبة مماثلة لتلك المفروضة على المصارف التجارية.

- ٤- السقوف الائتمانية

وبهدف ضبط التوسيع في السيولة المحلية، وذلك في إطار بلوغ الأهداف الكمية المحددة للتوسيع في الائتمان المحلي، اتخذ البنك المركزي عام ١٩٩٢ قراراً جديداً في هذا المجال، حيث حدد القرار سقفاً للتسهيلات الائتمانية الممنوحة من قبل كل مصرف بحيث لا تتجاوز عشرة أمثال رأسمه وأحتجياته، ولا تزيد عن ٩٠٪ من إجمالي الودائع للدين بالدينار. وقد جاء هذا القرار عوضاً عن القرار السابق الذي كان يقضي بـلاتتجاوز التسهيلات الائتمانية الممنوحة من المصرف لعملائه عن ٧٠٪ من إجمالي ودائعه بالدينار. وفي عام ١٩٩٤، قام البنك المركزي بإلغاء السقف الذي يحدد حجم التسهيلات الممنوحة من قبل المصارف بما لا يزيد عن عشرة أمثال رأس المال والاحتياطيات، وفي عام ١٩٩٥ الغي السقف الآخر الذي يقضي بـلاتتجاوز التسهيلات الائتمانية ٩٠٪ من إجمالي الودائع بالدينار، وبذلك تحررت المصارف من السقوف الائتمانية بشكل تام. وقد جاءت سياسة البنك المركزي التحريرية في هذا المجال ضمن إطار خطواته التي اتخذها للتحول للإدارة غير المباشرة للسياسة النقدية، وذلك بالاعتماد على عمليات السوق المفتوحة^(٢٠)، وخاصة بعد أن أصبحت تصدر شهادات إيداع بالدينار في

أيلول (سبتمبر) ١٩٩٣ لغايات امتصاص فائض السيولة المحلية بأسلوب غير مباشر.

-٣- سعر الخصم

قام البنك المركزي في إطار أهدافه الرامية إلى الحد من قدرة المصارف على التوسيع في التسهيلات الائتمانية، ومكافحة الضغوط التضخمية، برفع سعر إعادة الخصم عام ١٩٨٨ ليصل إلى ٧٪، ثم تابع في عام ١٩٨٩ رفعه إلى ٨٪ ثم إلى ٨,٥٪ وهو المعدل الذي لا يزال سارياً حتى الآن.

-٤- أسعار الفائدة

من أجل ضبط التوسيع في السيولة المحلية واحتواء الضغوط التضخمية الحادة قرر البنك المركزي عام ١٩٨٩، رفع معدل سعر الفائدة على التسهيلات الائتمانية المنوحة من المصارف والشركات المالية للعملاء المقيمين، لتصبح ١٠٪ بدلاً من ٩٪، أما التسهيلات الائتمانية المنوحة للعملاء غير المقيمين، فقد تم تحديدها بنسبة ١٢٪ سنوياً. كما حدد سعر الفائدة الذي تتراكمها مؤسسات الإقراض المتخصصة على تسهيلاتها المباشرة لعملائها بنسبة ١٠٪ سنوياً كحد أقصى. وفي بداية عام ١٩٩٠ قرر البنك المركزي تعديل سياسته في مجال أسعار الفائدة على التسهيلات الائتمانية بشكل جوهري، ليترك لقوى السوق تحديد هذه الأسعار، وبذلك أصبح هيكل أسعار الفائدة معوضاً بشكل تام. حيث سبق للمصرف المركزي أن اتخذ قراراً في عام ١٩٨٨ بتعوييم أسعار الفائدة على شهادات الإيداع التي تصدرها المصارف، وتعوييم العمولات التي تتراكمها المصارف على تسهيلاتها الائتمانية المباشرة، وكذلك تعوييم أسعار الفائدة على كافة أنواع ودائع العملاء. وترتيباً على هذا القرار، سجلت أسعار الفائدة في السوق المصرفيية ارتفاعاً عن مستواها السابق.

٥- عمليات السوق المفتوحة

في إطار توجه البنك المركزي نحو تبني سياسة نقدية غير مباشرة، وحرصاً منه على تطوير الأدوات النقدية المستخدمة، للحفاظ على مستويات مقبولة وملائمة من السيولة لدى المصارف من خلال أسلوب التحكم غير المباشر في الائتمان المصرفي، باشر البنك المركزي في أيلول (سبتمبر) ١٩٩٢ اصدار شهادات إيداع بالدينار الأردني لثلاثة شهور ولستة شهور لغايات الاستثمار بها من قبل المصارف، واعتباراً من عام ١٩٩٤ أخذ البنك المركزي يعتمد بشكل كبير في تنظيم السيولة على هذه الأداة الجديدة، عن طريق تدخله في السوق النقدية بائعاً ومشترياً لهذه الشهادات. وقد ازداد اعتماده على هذه الأداة عام ١٩٩٥، بعد أن ألغى السقوف الائتمانية بشكل كامل، اعتباراً من مطلع العام المذكور.

ومما يجدر ذكره في هذا المجال أنه لدى تطبيق البنك المركزي لهذه الأداة النقدية الجديدة ألغى النافذة الاستثمارية التي كان قد استحدثها عام ١٩٩٢ أمام المصارف والشركات المالية ومؤسسات الإقراض المتخصصة، بقبول الاحتفاظ بودائع بالدينار لديه من تلك المؤسسات لستة شهور، بسعر فائدة مقداره ٤٪ سنوياً، وقبل ذلك كانت هذه النافذة تتبع لمؤسسات الجهاز المصرفي الاحتفاظ بودائع بالدينار لثلاثة شهور بفائدة تتراوح بين ١-٢٪.

وفي نفس المجال، لا بد من الإشارة إلى دور البنك المركزي في إدارة الدين العام الداخلي نيابة عن الحكومة والمؤسسات العامة في المملكة، إذ يواصل البنك المركزي إصدار وإطفاء اذون الخزينة وسندات التنمية الحكومية. وقد بلغت حيازة البنك المركزي من هذه الأدوات في نهاية عام ١٩٩٥ حوالي ١٤,٢ مليون دينار.

وبالنسبة لأسعار الفائدة على شهادات الإيداع بالدينار التي يصدرها البنك المركزي، فقد سجلت ارتفاعاً ملحوظاً، حيث وصل أعلى سعر بيعت فيه

شهادات الإيداع لثلاثة شهور عام ١٩٩٥ إلى ٨,٧٥٪ ولستة شهور ٩٪، وذلك بالمقارنة مع ٢٥,٣٪ و ١٥,٤٪ عام ١٩٩٢ لكل منهما على الترتيب أما أسعار الفائدة على أذون الخزينة وسندات التنمية، فقد وصلت عام ١٩٩٥ إلى ٨,٤٪ و ٩,٢٥٪ على التوالي.

٦- ولتحسين المناخ الاستثماري في السوق المالية في المملكة، قرر البنك المركزي رفع السقف المفروض على التسهيلات الائتمانية المباشرة المنوحة من المصارف لعملائها، لغايات تمويل شراء الأوراق المالية والاكتتاب فيها، من ١٥٠ ألف دينار إلى ٥٠٠ ألف دينار للشخص الطبيعي^(٢٠)، ومن ٣٠٠ ألف إلى مليون دينار للشخص المعنوي^(٢١) معأخذ موافقة البنك المركزي إذا تجاوزت عن ١٥٠ ألف دينار للشخص الطبيعي و ٣٠٠ ألف دينار للشخص المعنوي.

٧- بهدف تدعيم المراكز المالية للمصارف لمواكبة التطورات المصرفية الجارية على الصعيد المحلي والدولي، فقد قرر البنك المركزي عام ١٩٩٥ رفع الحد الأدنى لرأس المال المدفوع للمصارف الأردنية إلى ٢٠ مليون دينار، وإعطائها مهلة عامين لتطبيق هذا القرار. أما بالنسبة لفروع المصارف غير الأردنية فقد أبدى البنك المركزي رغبته لترفع هذه المصارف رأس مالها إلى ١٠ مليون دينار، وضمن هذا السياق، كان البنك المركزي قد ألزم المصارف عام ١٩٩٢ بتطبيق معيار كفاية رأس المال، بحد أدنى ٨٪، وفقاً لقرارات لجنة بازل^(٢٢) في هذا الشأن، كما تقرر رفع الحد الأدنى إلى ١٠٪ اعتباراً من مطلع العام ١٩٩٦.

٨- إعادة هيكلة وتأهيل بعض مؤسسات الجهاز المصرفـي: بذل البنك المركزي منذ عام ١٩٨٩ جهوداً مكثفة لإعادة هيكلة وتنظيم بعض مؤسسات الجهاز

(٢٠) الشخص الطبيعي: تعني أي فرد عادي.

(٢١) الشخص المعنوي: يعني الشركة أو المؤسسة.

(٢٢) لجنة بازل: عبارة عن لجنة تجتمع أربع مرات بالسنة مكونة من الدول الصناعية الكبرى، لدراسة كفاية رأس المال في البنوك المرخصة.

المصرفي، وترتيب أوضاعها بما يحقق الارتفاع بمستوى أدائها، لتواكب التطورات في الصناعة المصرفية الحديثة. فقد شملت هذه الجهود تصفية عدد من المصارف التي تعثرت بسبب حالة الركود الاقتصادي الحادة التي سادت دول المنطقة منذ منتصف الثمانينات، كمصرف البتراء، والمصرف الوطني الإسلامي، كما تم تحويل معظم الشركات المالية التي تأسست خلال النصف الثاني من مقد السبعينات وبداية عقد الثمانينات إلى مصارف استثمار إما عن طريق الاندماج، أو عن طريق التحول المباشر من شركة مالية إلى مصرف استثمار بعد الوفاء بمتطلبات البنك المركزي في هذا الخصوص. هذا إضافة إلى قيامه بتصفية فروع كل من مصرف المشرق، ومصرف الاعتماد والتجارة الدولي العاملة في الأردن، بسبب الأزمات المالية التي واجهت مراكزها الرئيسية في بلدانها.

-٩- وفي مجال تحسين المنافسة في الجهاز المالي، بدأ البنك المركزي منذ أواخر عام ١٩٩٤ يولي هذا الموضوع العناية والاهتمام الكبيرين، نظراً لما لذلك من انعكاسات إيجابية على تحسين درجة الكفاءة في استخدام الموارد المتاحة، والارتفاع بمستوى الأداء لهذه المؤسسات.

وفي سبيل تحقيق هذا الهدف، قرر البنك المركزي الشروع في إزالة التشوهات المتمثلة في أساليب الدعم والامتيازات التي كان يمنحها البعض مؤسسات الجهاز المالي، سواء كانت بصورة مباشرة أو غير مباشرة، كتقديم القروض والسلف الميسرة لمؤسسات الإقراض المتخصصة والقروض الميسرة التي منحها للمصارف لغايات تشجيع الصادرات، هذا فضلاً عن مزمه على الحد من التمييز في المعاملة في الإجراءات النقدية بين المصارف التجارية ومصارف الاستثمار، لاسيما فيما يتعلق بتوحيد نسب الاحتياطي النقدي اللازم.

(٨-٣) إنجازات السياسة المالية والتمويلية في ظل عملية التصحيف الاقتصادي

بعد الاستعراض السريع لأهم الإجراءات والتدابير التي اتخذها البنك المركزي خلال فترة التصحيف المتعددة منذ عام ١٩٨٩ يمكن الوقوف على النتائج والأثار التي تمخضت عنها جملة هذه الإجراءات من خلال الجدول (٤) والذي يبين المؤشرات الاقتصادية الرئيسية خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩١ بالإضافة إلى خلاصة سريعة لأبرز إنجازات السياسة النقدية خلال فترة التصحيف، والمبيبة فيما يلي (٢٢):

(١-٨-٢) إنجازات السياسة المالية والتمويلية في المجال النقدي والمصرفي

تشير البيانات المتوفرة إلى أن السياسة المالية والتمويلية التي انتهجهها البنك المركزي، خلال فترة التصحيف قد حققت الكثير من الانجازات الهامة، والتي كانت في مجملها بمثابة الدعامة الأساسية التي هيأت الطريق واسعاً أمام الاقتصاد الأردني، للعودة إلى مسيرة النمو الاقتصادي الموجب طيلة سنوات فترة التصحيف دونما انقطاع. وقد كانت أبرز إنجازات السياسات المالية والتمويلية ما يلي:

- إعادة الاستقرار لسعر صرف الدينار والمحافظة عليه بعد الانخفاض الكبير الذي تعرض له سعر صرف الدينار في العام ١٩٨٩، فقد تمكّن البنك المركزي في بداية عام ١٩٩٠ من إعادة الاستقرار لسعر صرف الدينار والعودة للعمل بسعر صرف موحد ومن ثم الحفاظ على استقراره اتجاه العملات الدولية الرئيسية فيما بعد، مما أعاد الثقة بالاقتصاد الوطني الأمر الذي كان له الأثر الملحوظ في تعادل مسار الاقتصاد الأردني وتصويب أوضاعه.

ويأتي في طليعة العوامل التي ساعدت البنك المركزي على تحقيق الاستقرار النقدي خلال هذه الفترة، نجاحه في ضبط التوسيع في السيولة المحلية ضمن حدود مناسبة للنمو الاقتصادي المنشود، وتمكنه من إعادة بناء احتياطاته من العملات الأجنبية لتصل إلى مستويات مناسبة. انظر الجدول (٢).

جدول (٢)

مؤشرات نقدية^(٢٢) للفترة (١٩٨٨-١٩٩٥)

١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	١٩٩١	١٩٩٠	١٩٨٩	١٩٨٨	
٠,٢-	٠,٨-	١,٩-	٠,١-	٢,٥-	١٢,٤-	٢٢,٧-	٩,٩-	التغير السنوي في معدل سعر صرف الدينار مقابل الدولار
٦,٦	٨,٠	٩,٢	١٢,٨	١١,١	٥,١	١٢,٢	١١,٦	معدل نمو السيولة المحلية
٢١٨٥,٠	١٩٤,٢	١٦٨٩,٦	١٠٠١,١	٩٤٩,١	٣٧٠,٨	٢٢٠,١	٢١٨,٥	الموجودات الأجنبية لدى المصرف المركزي * (بالمليون دينار)

المصدر:

- البنك المركزي الأردني، النشرات الاحصائية الشهرية، ١٩٩٦.

* يعزى السبب الرئيس في نمو السيولة المحلية في عام ١٩٩١ إلى بند صافي الأرصدة الأجنبية، الذي ارتفع بصورة كبيرة بسبب تدفق مدخرات العائدين من الخليج من جهة، وإلى المساعدات الخارجية التي تلقاها الأردن خلال ذلك العام، بالإضافة إلى إعادة جدولة جزء كبير من الديون الخارجية.

- توجيهه للإئتمان المصرفي إلى القطاع الخاص وتخفيفه للإئتمان المصرفي الموجه للقطاع العام (الحكومة ومؤسسات القطاع العام)

في إطار سياسة البنك المركزي الرامية إلى تفعيل دور القطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية المحلية من جهة، وترشيد الإئتمان المصرفي الموجه للحكومة ومؤسسات القطاع العام من جهة أخرى، نجح البنك المركزي في تحقيق هذا الهدف إلى حد كبير فكما تشير بيانات جدول (٢) فقد شمل الإئتمان الموجه للقطاع الخاص معدلات نمو متزايدة، خلال معظم سنوات الفترة (١٩٨٨-١٩٩٥) في حين سجل الإئتمان المصرفي الموجه للقطاع العام تراجعاً واضحاً، بل وأخذ يسجل معدلات سالبة خلال السنوات الأخيرة، وقد كان لسياسة الحكومة في خفض عجز الميزانية وتوفير التمويل الخارجي، أثر ملحوظ في هذا الانجاز وقد انعكست هذه التطورات إيجابياً على مساحتها في معدل التوسيع في السيولة المحلية خلال أعوام الفترة المدروسة فكما يتضح من خلال الدراسات في هذا المجال فقد أخذ الأثر التوسيعي الكبير الذي كان يمارسه صافي ديون القطاع العام وخاصة عام ١٩٨٨، بالتراجع إلى أن أصبح أثراً هذا البند خلال السنوات الأخيرة انكماشياً على معدل نمو السيولة المحلية. وهذا الاتجاه يعتبر أحد أبرز مظاهر

التنسيق بين السياستين المالية والتمويلية، اللتين تهدفان إلى مكافحة الضغوط التضخمية وخلق الأجواء الملائمة للنمو الاقتصادي الإيجابي، في بيئه تتسم بالاستقرار في مستويات الأسعار المحلية.

جدول (٣)

مؤشرات الائتمان المصرفى (٢٤)

١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	١٩٩١	١٩٩٠	١٩٨٩	١٩٨٨	
								معدلات النمو
٨,٩	١٢,٠	١٧,١	١٥,١	٥,٢	٥,٥	٤,٢	٢٠,٢	الائتمان المحلي
١٥,٥	١٩,٦	١٩,١	١٢,٣	٩,١	٨,٦	٦,٩	٧,٠	الائتمان للقطاع الخاص
٩,١-	٤,٨-	١٢,٢	٢١,٤	٢٥,٩	٣,٠	٤,٧	٥٠,٥	صافي الائتمان للقطاع العام

المصدر: البنك المركزي الأردني، النشرة الاحصائية الشهرية، ١٩٩٦.

-٢ مواصلة الارتفاع في مستوى أداء مؤسسات الجهاز المالي:

سجلت المصارف خلال السنوات الأخيرة مزيداً من التحسن في مستويات أدائها، حيث فاقت نسبة كفاية رأس المال لديها ينحو ٦ نقاط مئوية عن نسبة بازل البالغة ٨ في المائة. كما سجلت حسابات رأس المال لدى المصارف نمواً واضحاً وخاصة خلال السنوات ١٩٩٥-١٩٩٢، إذ تمت بنسبة ٤١,٢ و ١٨,٣ و ٢٠,٤ و ٢٤,٢ في المائة على التوالي. كذلك حققت المصارف تزايداً في حجم أرباحها قبل الضرائب، حيث وصلت في عام ١٩٩٤ حوالي ٦٠,٣ مليون دينار مقابل ٢٤,٢ مليون في عام ١٩٨٨.

-٤ تفرع المصارف الأردنية في الخارج

اتسعت فروع المصارف الأردنية في الخارج، بما فيها مكاتب التمثيل خلال السنوات القليلة الماضية بصورة ملحوظة، فقد ارتفع عددها في نهاية عام ١٩٩٥ إلى ٩٧ فرعاً منها ٣٩ فرعاً في منطقة الحكم الذاتي الفلسطيني، وألباقي موزعاً على العديد من دول العالم العربية والأجنبية.

وتعود الفروع في منطقة الحكم الذاتي الفلسطيني لأربعة عشر مصرفًا، فيما تعود الفروع الباقية (٥٨) لثلاثة مصارف.

٥- بناء المؤسسات المالية والمساهمة في تطوير سوق رأس المال:
قام البنك المركزي بتأسيس الشركة الأردنية لضمان القروض المساهمة العامة المحدودة عام ١٩٩٤ برأسمال مقداره (٧) مليون دينار يساهم البنك المركزي فيها بمبلغ ٢,٢ مليون دينار.

ومن أبرز أهداف الشركة تقديم الضمانات اللازمة للمصارف لتغطية مخاطر قروضها المنوحة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة بمختلف أنواعها، سواء كانت مشاريع صناعية أو زراعية أو خدمية، أو مشاريع خاصة بالحرفيين والمهنيين وتعزم الشركة توسيع مجال أعمالها في المستقبل القريب بتطبيق برنامج ائتمان الصادرات، الأمر الذي من شأنه المساهمة في تعزيز الأنشطة التصديرية من خلال حفظ المصارف على تقديم التمويل اللازم لهذا القطاع الهام.

كما أن البنك المركزي يقوم حالياً بالتحضير لتأسيس شركة مساهمة عامة لإعادة تمويل الرهن العقاري الثانوي، تساهم فيها الحكومة والمصارف والمؤسسات الادخارية غير المصرفية، وتهدف هذه الشركة إلى توفير التمويل متوسط وطويل الأجل للمصارف، لتمكنها من إقراض عملائها للغايات السكنية.

وستعتمد الشركة بصورة أساسية على تقديم التمويل للمصارف عن طريق قيامها ببيع السندات متوسطة وطويلة الأجل في السوق المحلية، وخاصة للمؤسسات الادخارية غير المصرفية والمؤسسة الأردنية للاستثمار وشركات التأمين.

(٤-٨-٣) إنجازات السياسة المالية والتمويلية في المجال الاقتصادي:

أسهمت السياسة المالية والتمويلية بصورة فعالة في تعديل مسار الاقتصاد الأردني وتصويب خط سيره، لينتقل إلى طريق النمو الإيجابي وذلك من خلال المساهمة في توفير الائتمان المصرفي المناسب لذلك، وضبط معدلات التوسيع في السيولة المحلية بما يلبي احتياجات النمو الحقيقي المنشود، في بيئة أسعار مستقرة. وقد نجحت هذه السياسة إلى حد بعيد في المساهمة مع السياسة النقدية في احتواء الضغوط التضخمية الحادة التي واجهت المملكة في أواخر الثمانينات. وفي هذا المجال ينبغي استعراض الأمور التالية:

١- المساهمة الفعالة في احتواء الضغوط التضخمية.

أنهى نجاح السياسة المالية والتمويلية في إعادة الاستقرار لسعر صرف الدينار وضبط التوسيع في السيولة المحلية بشكل كبير، في تخفيض معدلات التضخم في المملكة. حيث واصل هبوطه من ٦٪ /٢٥ عام ١٩٨٩ بصورة ملحوظة إلى أن بلغ معدلًا لم يتجاوز ٢٪ /٢٠ عام ١٩٩٥.

٢- المساهمة بشكل فعال في تحقيق النمو الاقتصادي الإيجابي وتصويب مسار الاقتصاد الأردني.

أسهمت السياسة المالية والتمويلية عموماً، وسياسة سعر الصرف خصوصاً، بصورة فعالة في تدعيم الثقة بالاقتصاد الوطني، وفي تقديم مساره، وبالتالي تمكينه من تحقيق إيجابيات واضحة على مدار سنوات الاصلاح الاقتصادي، فوفقاً لما تعكسه مؤشرات الأداء الاقتصادي، تمثلت الإيجابيات أساساً في استمرار تحقيق الاقتصاد الأردني لمعدلات نمو إيجابية جيدة وتراجع الاستهلاك وارتفاع الاستثمار.

٤- المساهمة في معالجة أزمة المديونية الخارجية.

لقد أمكن خلال السنوات الأخيرة من تحقيق تقدم واضح في مجال معالجة مشكلة المديونية الخارجية، وذلك على الرغم من أن هذه المشكلة لا زالت تمثل أبرز التحديات التي تجاهل الاقتصاد الأردني في الوقت الحاضر، فقد انخفض رصيد الدين الخارجي، وكذلك هبط معدل خدمة هذا الدين بنسب ملموسة. وقد لعب البنك المركزي دوراً بارزاً في الجهد الذي بذلتها الحكومة في هذا المضمار، من خلال المشاركة في مفاوضات إعادة الجدولة مع كل من بنادي باريس ونادي لندن من جهة ومن خلال شراء جزء ملموس من هذا الدين بخصم كبير.

جدول رقم (٤)

المؤشرات الاقتصادية الرئيسية^(٢٥) خلال الفترة (١٩٩٥-١٩٩١)

مليون دينار بالأسعار الجارية

المؤشر	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	١٩٩١	
١. المالية العامة ^(٢٦) :						
الإيرادات	١٦٧٣	١٥٣٧	١٤٠٦	١٣٥٩	١١١٢	
النفقات	١٦١٢	١٤٢٢	١٢٣٧	١١٧٨	١١٠٠	
فائض العجز	٦٠	١٠٥	٧٠	١٨١	١٢	
الرصيد/القائم للدين العام الخارجي	٥٥٠٨	٥٢٦٠	٤٨٤٢	٥٢٠٣	٥٧١٤	
٢. التجارة الخارجية:						
الصادرات الوطنية	١٠٠٥	٧٩٤	٦٩١	٦٣٤	٥٩٩	
المعاد تصديره	٢٣٧	٢٠١	١٧٣	١٩٦	١٧٢	
المستوردة	٢٥٩.	٢٣٦٢	٢٤٥٤	٢٢١٤	١٧١١	
٣. ميزان المدفوعات:						
الميزان التجاري (مدين)	١٣٤٧	١٣٦٢	١٥٨٥	١٤٦٢	٩٩٤	
ميزان الخدمات/ أساس الاستحقاق	١٠٠٠	٨٥٦	٨٧٩	١٤	٣٩	
حوالات الأردنيين من الخارج	٨٨٦	٧٦٤	٧٢١	٥٧٣	٣٠٧	
مالي حساب رأس المال	٤٤٣	٢٠٠	١٠٧	٨٨٤	٧٢٢	
الوضع النقدي (الوفر)	١٩٦-	٢٤-	٢٤	٢٣-	٧٣٤	
٤. النقد والبنوك:						
عرض النقد (M ₂)	٥١٦٠	٤٨٤٢	٤٤٨٢	٤١٩٣	٣٧١٨	
صافي الارصدة الأجنبية لدى الجهاز المركزي	١٩٢٥	١٧٣٨	١٦٢٦	١٧٣١	١٦٩٨	
معدل صرف الدينار مقابل الدولار لكل دينار	١,٤	١,٤	١,٤	١,٥	١,٥	
٥. الانتاج ^(٢٧) :						
الناتج القومي الإجمالي بسعر السوق	٤٥٤	٤٠٣٩	٣٦٦٢	٢٢٠٧	٢٦٢٤	
الناتج المحلي الإجمالي بسعر المنتج	٤٦٢١	٤١٩١	٢٨١١	٢٤٩٣	٢٨٥٥	
٦. الأرقام القياسية:						
تكليف المعيشة (١٩٩٢=١٠٠)	١٠٩,٥	١٠٧,٠	١٠٢,٣	١٠٠	٩٦,٢	
مصادر الجملة (١٩٩٢=١٠٠)	١٠٥,٨	١٠٨,٤	١٠٢,٤	١٠٠	-	

المصدر: البنك المركزي الأردني-النشرة الإحصائية الشهرية-المجلد (٢٢) العدد ٨ آب ١٩٩٦.

(٩-٣) تقييم خطط وسياسات الاصلاح الاقتصادي من وجهة نظر الباحثة
بعد أن تم من خلال الفصلين السابقين استعراض برنامج الاصلاح
الاقتصادي في الاردن، والاجراءات والسياسات والتدابير التي انتهجتها
الحكومة في ظل هذا البرنامج، بهدف تحقيق التنمية المستدامة في الاقتصاد
الاردني.

ورغم التعديلات الهامة في قانون تشجيع الاستثمار، وقوانين الضرائب،
وتعريف دور الحكومة بما ينسجم مع التوجهات الاقتصادية العالمية، من خلال
الخصمة والاتفاقيات التجارية الدولية، والتي أدت جميعها إلى التحسن
الملاحظ في المناخ الاستثماري والنمو في الاقتصاد الاردني.

إلا أنه من الصعب على المحلل الاقتصادي أن يربط بين الانجازات
الاستثمارية الواضحة وبين هذه الاجراءات التشجيعية، لأن معظم هذه
الاجراءات حديثة العهد. فلو تم اخذ احصاءات تسجيل الشركات الجديدة أو توسيع
الشركات القائمة كمعيار للتوسيع الاستثماري، يلاحظ بأن التحسن في
الاستثمار والنمو في الناتج المحلي الحقيقي بدأ منذ العام ١٩٩٢.

ومن جهة أخرى، إذا أخذنا تطورات سوق عمان المالي كمعيار، فإن هذه
التطورات تشير إلى طفرة كبيرة في نشاط السوق خلال عامي ١٩٩٣-١٩٩٢
ومن ثم انتكاسه جادة خلال الاعوام التالية، الامر الذي يبين بأن التطورات
السلبية التي حصلت في السوق المالي الاردني، لم تكن في صالح المسيرة
الاستثمارية، كما أنه يلاحظ بأن مشكلة تراجع السوق المالي مرتبطة بأسباب
عديدة أهمها عوامل سياسية، وأخرى متصلة بضحالة السوق وعدم اعتماده
أساساً على المدخرات الحقيقة.

أما في مجال سياسات البنك المركزي والتي تركزت بشكل خاص على استقرار أسعار صرف الدينار الأردني، يلاحظ بأن التدهور لقيمة الدينار الذي حصل مع نهاية عام ١٩٨٨ وبداية عام ١٩٨٩ ما زال يخيم على هاجس المواطنين بتوقع عودته مرة أخرى، مع أن سياسة البنك المركزي بعد تلك الهزة قد أخذت جانب التثبيت الكامل لسعر صرف الدينار مقابل الدولار وبمبلغ (٧٠.٧١٠،٠٠) دولار/دينار منذ العام ١٩٩٥، مع إمكانية تذبذب الدينار مقابل العملات الأجنبية الأخرى. كما ويلاحظ بأن انخفاض قيمة الدينار قد حمل اثراً عكسيّاً على حجم المستورّدات بالدينار الأردني، وقد أدى الانخفاض إلى زيادة المستورّدات، بسبب ضرورة هذه المستورّدات بشكل عام بالإضافة إلى العوامل الأخرى السياسية والاجتماعية، بحيث أن عملية تخفيض سعر الدينار واقع فرض نفسه ولم يأت كسياسة تهدف إلى التأثير على وضع التجارة الخارجية في ظروف عادية وطبيعية كما يحدث في دول أخرى.

أما فيما يتعلق بالديون الخارجية، فما زالت الحكومة تعتمد عليها في تحويل تسديداتها ونفقاتها واحتياجات من المستورّدات.

كما ويلاحظ من خلال عملية الخصخصة وبيع مؤسسات القطاع العام، أنه قد جرى تقييمها على الأساس المحاسبي، وتعمل الحكومة على بيعها ككل، وليس على شكل أسهم يشارك بها ذوي الدخل المحدود والمتدنى، وبالتالي ستكون الفائدة الأكبر لذوي رؤوس الأموال الضخمة، وعلى سبيل المثال مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية والتي جرى تقييمها دفترياً بقيمة لا تساوي قيمتها الحقيقية، لذلك فإن الخسارة ستتحملها الحكومة والربح يذهب إلى أصحاب الأموال الطائلة، وهكذا ستجرى العملية على باقي المؤسسات.

لذلك كله فإن تقييم السياسات والإجراءات التي انهجتها الحكومة في عملية التصحّح الاقتصادي، يتوقف على اصلاح هذه السياسات بشكل متكامل.

هوامش الفصل الثالث:

- (١) البنك العثماني، أصبح يعرف فيما بعد أي. إن. زد، كرندلز.
- (٢) لأن مجلس النقد الفلسطيني كان يتولى إصدار الجنيه الفلسطيني، وكان الجنيه العملة القانونية المتداولة في كل من شرق الأردن وفلسطين خلال الفترة ١٩٢٧-١٩٥٠.
- (٣) كان مقره في لندن منذ تأسيسه عام ١٩٥٠ وحتى عام ١٩٥٧ ونقل بعد ذلك إلى عمان.
- (٤) بنك لبنان أصبح يعرف فيما بعد بنك المشرق.
- (٥) عبد الحليم ابراهيم، البنوك والمؤسسات المالية الأخرى في الأردن ١٩٩٤، ص ١٠.
- (٦) المصدر السابق نفسه.
- (٧) البنوك التجارية الأردنية بما فيها البنك الإسلامي الأردني.
- (٨) لا تشمل بنك الإسكان، ولا تشمل مؤسسة الإسكان.
- (٩) البنك المركزي، البنك المركزي خلال خمسة وعشرين عاماً ١٩٨٩، ص ٢٩.
- (١٠) قانون البنوك، القانون المؤقت رقم (٥) لسنة ١٩٧٥ والمنشور في عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٥٢٣ (١٥/١٥/١٩٧٥).
- (١١) علي الصمادي، دور البنوك التجارية في تمويل التنمية الاقتصادية في الأردن، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ص ١٢، ١٩٨٣.
- (١٢) البنك المركزي الأردني، الجهاز المالي والمصرفي في الأردن، منشورات دائرة الأبحاث والدراسات ١٩٨٩، ص ٢٥.
- (١٣) المصدر السابق نفسه، ص ٣٧.
- (١٤) المصدر السابق نفسه.
- (١٥) علي الصمادي، دور البنوك التجارية في تمويل التنمية الاقتصادية في الأردن، رسالة ماجстير، الجامعة الأردنية ١٩٨٣.
- (١٦) المصدر السابق نفسه، ١٩٨٣.
- (١٧) البنك المركزي الأردني، الجهاز المالي والمصرفي، منشورات دائرة البحوث والدراسات، مصدر سابق.
- (١٨) عبد الحليم ابراهيم، البنوك والمؤسسات الأخرى، مصدر سابق، ص ٢٤-٣٠.
- (١٩) البنك المركزي، النشرة الاحصائية الشهرية، أعداد مختلفة.
- (٢٠) البنك المركزي، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.
- (٢١) محمد النابلسي، الاصلاح المالي والنقد بين الماضي والحاضر، ١٩٩٦، ص ٩.

- (٢٢) البنك المركزي، التقرير السنوي، أعداد مختلفة.
- (٢٣) البنك المركزي، النشرة الاحصائية الشهرية، ١٩٩٦.
- (٢٤) المصدر السابق نفسه.
- (٢٥) البنك المركزي، النشرة الاحصائية، المجلد ٢٢، آب ١٩٩٦.
- (٢٦) أرقام المالية العامة وميزان المدفوعات لعام ١٩٩٥ أولية.
- (٢٧) الانتاج لعامي ١٩٩٤، ١٩٩٥ هي تقديرات لجنة الوضع الاقتصادي والمالي المشكلة لبرنامج التصحيح الاقتصادي.

الفصل الرابع

المستجدات الاقتصادية ذات الصلة بالمجال المالي
والتمويلي في ظل برنامج الإصلاح الاقتصادي

الفصل الرابع

المستجدات الاقتصادية ذات الصلة بالسياسة المالية والتمويلية في ظل برنامج الإصلاح الاقتصادي

(١-٤) تمهيد

تصدىت السلطات الأردنية منذ العام ١٩٩١ ضمن برنامج التصحيح الاقتصادي، لمعالجة هدف أساسي تمثل بإستعادة قدرة الاقتصاد الوطني على النمو، بالإضافة إلى تحقيق أهداف رئيسة أخرى، كمعالجة الإختلال في السياسة المالية والتمويلية، والعلاقة مع العالم الخارجي، وبالتالي إستعادة الإستقرار العام لل الاقتصاد الأردني.

كما عملت الجهات المختصة على الإلتزام^(١) الكامل بأهداف وأليات التصحيح الاقتصادي، رغم الصعوبات البالغة التي واجهتها في معظم الأحيان.

وفي هذا الفصل سيتم استعراض أهم المستجدات ذات الصلة بالسياسة المالية والتمويلية والتي تم تبنيها ضمن برنامج التصحيح، وأثر هذه المستجدات على السياسات النقدية والتمويلية، وقد تم التركيز على جمع أكبر قدر ممكن من المعلومات عن سياسات الإصلاح الاقتصادي من خلال البيانات المنشورة في هذا المجال.

ومن أهم المواضيع التي سيتم التطرق إلى كل منها في هذا السياق:

- التوجه الحكومي نحو التخاصية، وأثر هذا التوجه على أدوار السياسات المالية والتمويلية.
- البنية القانونية الجديدة، وذلك بالنظر إلى التشريعات والقوانين الاقتصادية، بما فيها التشريعات المتصلة بالسياسة المالية والتمويلية كجزء من الإصلاح الاقتصادي، وذلك من أجل جذب الإستثمارات الأجنبية وتشجيع الإستثمار القومي.

- ٢- إجراءات البنك المركزي في مجال المحافظة على أسعار صرف مستقرة وأثر ذلك على فوائد الودائع، والتسهيلات الاستثمارية، والسياسات النقدية الأخرى.
- ٤- النظام البنكي والمؤسسات المالية غير البنكية (المصرفية).
- ٥- إعادة هيكلة أنظمة التقاعد والضمان الاجتماعي، وقطاع التأمين، وأثر هذه الأنظمة على الاستثمار القومي.

(٤) التوجّه الحكومي نحو التخاضعية وأثر هذا التوجّه على أدوار السياسات المالية والتمويلية

اتجاه الأردن نحو التخاضعية كجزء من برنامج التصحيح الاقتصادي،
لتتفرّغ الحكومة إلى أداء دورها بشكل فعال في مجال الرقابة والتنظيم، بعد
إعادة هيكلة أنشطة القطاع العام في مجال الانتاج المباشر، ولا فساح المجال أمام
القطاع الخاص لمارسة دوره الريادي في التنمية الاقتصادية، ومواكبة
التغيرات الاقتصادية العالمية.

ولتحقيق هذا الهدف (التخاضعية) فقد اتخذت الحكومة قراراً بالانسحاب
المباشر والتدرجى من كافة الأنشطة الإنتاجية التي كانت تمارسها، كما قررت
الدخول في عملية تخاضعية واسعة النطاق. لذلك فقد تم تشكيل لجنة وزارية
برئاسة رئيس الوزراء، لوضع استراتيجية مناسبة للقيام بالتخاضعية، كما تم
إنشاء وحدة تنفيذية مرتبطة برئاسة الوزراء لنفس الغاية.

وتقوم الوحدة التنفيذية^(٢) بإجراء الدراسات اللازمة من أجل تحديد
الخطوات العملية المثلثى لاستخدام عوائد بيع المشاريع والمساهمات الحكومية،
حيث ترى أنه من الأنسب تعديل قانون المؤسسة الأردنية للاستثمار، لتحديد
أموال وعوائد التخاضعية، سواء كانت تتحقق عن طريق محفظة المؤسسة
الأردنية أو من مصادر أخرى، وتحويلها إلى حسابات خاصة لدى الجهاز المصرفى،
وتوكيل الجهات المختصة وبصفة مؤقتة بإدارة هذه الحسابات لتحقيق أفضل
عائد ممكن، على أن تقوم المؤسسة في الوقت نفسه بتجميد استخدام أي عوائد
أو أموال تحول إليها بموجب قانونها الحالى، إلى أن يتم تعديله، وعلى أن يتم
استخدام أي أموال محولة إليها لدى المؤسسة حسب متطلبات القانون المعدل.

كما أن تعديل أو إستبدال قانون المؤسسة لا بد أن ينسجم مع سياسات
الإصلاح الاقتصادي والتوجه نحو التخاضعية، وبما يحدد مصادر عوائد وأموال

الخاصة والإطار المؤسسي لإدارة هذه الأموال، وذلك بإنشاء صندوق خاص لهذه الغاية، وإعداد نظام أو تعليمات للصندوق المنوي إنشاؤه تهتم بتوظيف هذه الأموال وتحديد أوجه استخدامها.

وكذلك فإنه يمكن استخدام جزء من عوائد وأرباح الصندوق المنوي تأسيسة لمواجهة المتطلبات الاجتماعية، كمكافحة البطالة والفقر ليس من خلال المعونات المباشرة، ولكن بتمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة والتعاونية، والاستثمار، كالتعليم العالي والتكنولوجيا والطب المتخصص.

ولا بد أن تكون استثمارات عوائد التخاصة مبنية على أسس تجارية ومالية سليمة، وتتوفر عائدًا للصندوق لتمويل التوسيع المستقبلي في عمله، وتعويض الخزينة عن أي تراجع قد يحدث في الإيرادات جراء خسائر عوائد بعض المشاريع التي يتم تخصيصها.

وقد اتخذت الحكومة عدة خطوات في طريق خصخصة بعض المؤسسات والشركات العامة بهدف الاتجاه نحو تبدل إيجابي في مفهوم الاستثمار يعطي القطاع الخاص مساحة أكبر وذلك على النحو التالي:

(١-٢-٤) مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية

تم تحويل مؤسسة الاتصالات السلكية واللاسلكية إلى شركة عامة مساهمة تخضع لقانون الشركات، وتم تعيين خبير مالي لتقييمها وإيجاد شريك إستراتيجي تمهدًا لتجسيدها بشكل نهائي، وقد تم وضع قانون الاتصالات عام ١٩٩٥، كما تقرر بيع ما نسبته ٤٠٪ من إجمالي أسهم الشركة الأردنية للاتصالات إلى شريك إستراتيجي، وعلى أن يتم اختياره حسب الأسس والمعايير الدولية، وبما يتلائم مع العطاءات الدولية في هذا الخصوص، وتقرر منح شركة الاتصالات الأردنية رخصة لإنشاء وإدارة تشغيل شبكة هواتف خلوية، على أن

يتم تشغيلها اعتباراً من الأول من شهر تشرين الثاني ١٩٩٨، أي بعد انتهاء فترة الأنفرادية المنوحة للشركة العالمية حالياً، مع الالتزام بعدم تشغيل شبكات أخرى قبل تاريخ ٢٠٠٠/١/١، كما تقرر إستكمال إجراءات إنفصال الموظفين الذين ما زالوا يعملون تحت نظام الخدمة المدنية وبصفة معاينين من وزارة البريد والاتصالات إلى شركة الإتصالات الأردنية، على أن يتم ذلك قبل توقيع إتفاقية الشراكة الإستراتيجية المزمع التوصل إليها خلال عام ١٩٩٨.

وستستمر شركة الإتصالات الأردنية في إدارة وتشغيل شبكات الإتصالات العامة الثانية بجميع أنواع الإتصالات الدولية، وذلك بموجب حقها غير القابل للنقض بالتمتع الإنفرادي على تلك الشبكات حتى تاريخ ٢٠٠٢/١٢/٢١.

(٤-٤) شركة مصانع الإسمنت الأردنية

شكلت الحكومة مؤخراً لجنة برئاسة وزير المالية، لدراسة بيع^(٣) ما نسبته ٣٣٪ من أسهم الحكومة في شركة مصانع الإسمنت الأردنية والبالغة ٤٩,٥٪، وقد تقرر بيع جزء من هذه النسبة للموظفين بسعر مدعوم، ولغير الموظفين بسعر السوق، والبحث عن أفضل السبل الممكنة لتحقيق ذلك دون أن يتأثر سوق عمان المالي.

(٤-٥) قطاع النقل

فقد قطع الأردن شوطاً كبيراً في عمليات إعادة هيكلة قطاع النقل^(٤)، كما أنه يسير بتدريج وثبات في تنفيذ تخصيص هذا القطاع، لبلوغ مرحلة أكثر نضوجاً تمكنه من تنفيذ تخاصية ناجحة لتحقيق أكبر قدر ممكن من الفائدة لل الاقتصاد الوطني.

وفيما يلي أهم الخطوات التي تم اتباعها في هذا المجال:

أ- خصخصة سكة حديد العقبة:

أعلنت^(٥) الحكومة بأنها ماضية في عملية هيكلة سكة حديد العقبة وحصر ما للسكة وما عليها، حيث أن مدعيونيتها بلغت ٧٠ مليون ديناراً. وستتولى الحكومة تسوية هذه المديونية من خلال عمليات تخصيص هذه السكة، ومن المتوقع الانتهاء من خطط تخصيص سكة حديد العقبة قبل العام ألفين، وسيتم فتح أعمال إمام إستثمارات رأسمالية جديدة في مؤسسة سكة حديد العقبة، وتحسين أدائها من خلال منح الإمتيازات للقطاع الخاص. ونظرًا للزيادة المتوقعة في نقل مادة الفوسفات فإن إتفاقية الإمتيازات ستتوفر فرصاً إستثمارية جديدة للقطاع الخاص، تشمل هذه الإمتيازات تمويل بناء خط سكة حديد بطول ٢٢,٥ كم لنجم الشيدية من قبل صاحب الإمتياز، وستكون هذه الجهة الخاصة مسؤولة عن التشغيل الكامل للمؤسسة، بالإضافة إلى صيانة البنية التحتية، في حين ستحتفظ الحكومة بملكية البنية التحتية.

ويذكر في هذا المجال بأن الحكومة تقوم بخطط ودراسات اقتربت من النضوج، لتأهيل شركات من القطاع الخاص لتنفيذ مشروع سكة حديد لنقل الركاب بين عمان والزرقاء وصولاً بتكلفة ١٦٠ مليون دولار، وترتکز على استخدام بعض الواقع القريبة من خط سكة الحديد الحجازي، وتهدف الحكومة تنفيذ هذا المشروع الهام والحيوي إلى تخفيف أزمة نقل الركاب في نقاط التركز السكاني، وتوفير الطاقة.

ب- خصخصة الملكية الأردنية

بدأت مؤخرًا العمليات التنفيذية لإمارة هيكلة الملكية الأردنية^(٦) وتم تشكيل فريقاً تنفيذياً لإدارة هذه العمليات والتي من المتوقع أن تنهي أعمالها قبل العام ألفين.

كما أن هناك دراسات جديدة تطمح إلى بلوغ مرحلة متقدمة في إدارة المطارات من خلال تجارب الدول في هذا المجال، وتتبني خيارات متعددة في أسلوب إدارات المطارات على أسس تجارية، والعمل على إعادة هيكلة قطاع النقل الجوي للوصول إلى أسلوب جديد في الادارة يرتكز إلى تشكيلات هيئة رقابة وتنظيم هذا القطاع، وعلى أن تكون سلطة الطيران أساسياً فيه، وبالتالي تقسيم المطار إلى مناطق متعددة يديرها القطاع الخاص.

^(٧) - خصخصة قطاع نقل الركاب.

فمن المتوقع أن تنتهي عمليات خصخصة قطاع نقل الركاب في النصف الأول من عام ١٩٩٨، فقد تم وضع الموصفات للمخطوط والحافلات بناءً على أسس دولية معتمدة، وأن القطاع سيدار من قبل شركات تعمل بشكل مؤسسي، وستشرف هيئة تنظيم النقل على أداء القطاع وتتولى المهام الرقابية فيه.

ويذكر في هذا المجال أيضاً بأن هناك دراسة لتشغيل حافلات بطابقين لنقل الركاب في العاصمة والمحافظات لتوفير الطاقة، ونقل أكبر عدد ممكن من الركاب. وتؤكد الحكومة بأن القطاع الخاص سيشارك بنحو ٥٠٪ من تمويل كلفة إنشاء الميناء الصناعي بالعقبة، وقد مولت ٥٠٪ من الكلفة فعلاً من البذك الأردني لإقامة البنى التحتية الأساسية، وأن القطاع الخاص سيتولى إدارته، حيث يخدم الصناعات التقنية.

(٤-٢) سلطنة الكهرباء الأردنية

اقررت الحكومة تحويل سلطة الكهرباء الأردنية، إلى شركة مساهمة عامة تخضع لقانون الشركات، إضافة إلى بيع الحكومة لأسهمها في شركتي الكهرباء الأردنية وكهرباء إربد، ثم فصل إدارة شبكات توزيع الكهرباء عن شركة الكهرباء، وتقوم الحكومة حالياً بوضع خطة زمنية لخصخصة هذه الشركة.

(٤-٤) مجمع حمامات ماعين السياحية

أعلنت الحكومة مؤخراً بأن اللجنة الفرعية المشكّلة لدراسة أوضاع حمامات ماعين السياحية، درست المشروع وبادرت في دراسة العروض المقدمة، لكنها بحثت تمديد فترة العرض والكافلة المقدمة من الشركة الفرنسية لإدارة إستثمار المشروع، والتي من المفترض أن تكون قد انتهت في عام ١٩٩٧.

٦- بالإضافة لما تقدم فقد قامت الحكومة ببيع أسهمها في بعض الفنادق الكبيرة، وينتظر أن تقوم الحكومة بالإعلان عن نيتها بخصخصة عدة شركات تابعة للمؤسسة الأردنية للاستثمار، حيث تبين بأن بعضها من هذه المؤسسات العامة وشركات القطاع العام يحقق الخسائر المتلاحقة عاماً بعد آخر، وقد عاشت طيلة الفترة الماضية على دعم الخزينة، في حين تقتضي صيانة المال العام والموارد الاقتصادية للوطن خصخصة مثل هذه المشاريع، ولا منطق يسمح بالإستمرار في إدارة وتشغيل مشاريع خسرت ودخلت مرحلة الإستدانة.

(٤-٥) أثر التخاصية على أدوار السياسات المالية والتمويلية

إن تنفيذ برامج التخاصية تعني تحويل ملكية مؤسسات القطاع العام إلى القطاع الخاص، وإعطاء القطاع الخاص الدور الفاعل في مسيرة التنمية. وهذا يتطلب إيجاد الكفاءة والأدوات المؤهلة بمستوى عال للتعامل مع الجانب الاستثماري بشكل عام بعقلية علمية متفتحة، والحد من الروتين والبيروقراطية، وخلق المناخ الاقتصادي الجاذب للاستثمارات المحلية والأجنبية، وسن التشريعات الاقتصادية والمهمة لإعداد بيئه قانونية جيدة للاستثمار، والتي من شأنها أن تهيء للاقتصاد الوطني الاعتماد على الذات في تنمية الاستثمار وتعزز احتياطات البنك المركزي من العملات الأجنبية وأن لا تبقى البلاد معتمدة على الدعم المقدم من الصناديق الأقلية والدولية، وبذلك تتم المحافظة على استقرار سعر صرف الدينار.

كما أن نجاح برامج التخاضعية من شأنها أن تؤدي إلى خلق مناخ مواتي لانعاش اقتصاديات السوق وفي مقدمتها تحرير أسعار الصرف للعملة المحلية بحيث تعكس العرض والطلب السائد، وتحrir أسعار الفائدة بحيث تعكس معدلات التضخم السائد، وانعاش سوق الأوراق المالية، وتحrir التجارة الخارجية.

وتجدر بالذكر بأنه قد طرحت في هذا المجال عددة محاذير للتخاضعية منها مدى استعداد القطاع الخاص وقدرته على شراء الأصول المباعة، وكفاءة القطاع في إدارة هذه الأصول، ومخاطر هدر حقوق العاملين في هذه المؤسسات، وحرمان الموازنة العامة من الفوائض التي كانت تتحققها هذه الشركات، ومخاوف سيطرة الأجانب، وعدم ترك القطاع الخاص يحدد بحرية أولويات استثماراته.

كما أدت عمليات التخاضعية في بعض البلدان النامية إلى الضغط على الاستثمارات العامة في البنية الأساسية بشكل مفرط، مما قد يعيق النمو في الاستثمارات الخاصة التي يبدو أنها تعتمد بشكل حاسم على تشكيلاً والاستثمارات العامة.

(٤-٤) أثر البيئة القانونية الجديدة في جذب الاستثمارات الأجنبية وتشجيع الاستثمار الوطني

لدعم البرامج والجهود التصحيحية التي بدأ الأردن بانتهاجها منذ عام ١٩٨٩، فقد بذلك الحكومة جهوداً حثيثة لتوفير المناخ المناسب الجاذب للإستثمارات المحلية والعربية والأجنبية، وأقرت حزمة من القوانين والتشريعات لتوفير البيئة القانونية، وتهيئة البنية الاستثمارية القادرة على التطور والتكيف مع مستجدات العالم.

وقد صاحب برامج التصحيح المالي والتمويلي إجراءات تشريعية بارزة تمهد لمزيد من الإستثمار، كإجراءات إعادة النظر في التشريعات الضريبية الهدافـة إلى تخفيض مستوى ضريبة الدخل على الأعمال والمشاريع. وإعادة النظر في قانون تشجيع الإستثمار، بهدف زيادة فاعليـة وتبسيطـه. وإعادة النظر في التشريعات الجمركـية، وإصدار قانون الشركات الجديد، وقانون الأوراق المالية.

كما صاحب برامج التصحيح بدايات محسوسـه تمثلـت بالعمل على إحتواء توسيـع القطاع العام، والذـي طـفى خـلال الثـمانينـات تماماً عـلى العمل الإقـتصادي، وفتحـ المجال الأـرحب أمام فـعاليـات القطاع الخـاص، والإـستفادـة من كـفاءـتها، وسـاعدـ على تعـزيـز هـذا التـوجـه إـجرـاءـات هـامـه كـتخـفيـض الدـعم الذـي كان يـسـتـهـلـكـ الكـثيرـ من المـوارـد الإـقـتصـادـية، وكـذـلـك بـعـض إـجرـاءـات الأولـيـة في تـقـليـص حـجم القطاعـ العام عن طـرـيقـ التـخـاصـيـةـ.

كما تقرر في الآونة الأخيرة تعديل^(٨) النظام العـدل لنـظامـ المـناـطقـ والـقطـاعـاتـ الإـسـتـثـمـارـيـةـ، ليـشـمـلـ إـضـافـةـ قـطـاعـاتـ جـديـدةـ تـتـمـتـعـ بـالـإـعـفـاءـاتـ والمـزاـياـ التيـ يـمـنـحـهاـ قـانـونـ تـشـجـيعـ الإـسـتـثـمـارـ الـحـالـيـ، حيثـ تمـ إـضـافـةـ قـطـاعـيـ المتـسلـيـةـ وـالـتـروـيجـ السـيـاحـيـ، وـمـراـكـزـ المؤـتمـراتـ وـالـمعـارـضـ، وـذـلـكـ بـهـدـفـ المـزـيدـ منـ

الاستثمارات في هذا المجال، وتوسيع مستوى التكامل بين القطاعات الاقتصادية المختلفة، وترويج الأردن بشكل كامل متكامل. وقد تم التركيز على القطاع السياحي ككنز وطني للملكة وركيزة أساسية لاقتصاده، وذلك عن طريق تشجيع قيام مشاريع إقتصادية مسانده لهذا القطاع بشكل عام، لزيادة القدرة التنافسية للمملكة ضمن الأسواق الإقليمية والدولية في جذب السياح، وتنوع السلعة السياحية المراد ترويجها. مما له من أثر إيجابي في خلق بيئة سياحية متكاملة جاذبة للسياحة والإستثمار في آن واحد، ومن هذا المنطلق فإن سلسلة النشاطات السياحية التي سيتم توفيرها عن طريق هذين القطاعين، بالإضافة إلى رفع سوية المملكة من حيث جذب المؤتمرات العالمية، سيؤدي إلى زيادة الدخل من العملات الأجنبية، كما أن شمول هذين القطاعين تحت قانون تشجيع الاستثمار، يمنح المستثمرين فرصاً إضافية للبدء وإنخراط في نشاطات سياحية متنوعة ذات جدوى إقتصادية ومردود إيجابي على الاستثمار القومي.

وبالإضافة إلى التشريعات والقوانين الإقتصادية التي أقرتها الحكومة في ظل عملية التصحيف الإقتصادي، فقد إعتمدت سياسات وخطط بهدف جذب الإستثمارات الأجنبية المحلية وتشجيع الاستثمار القومي أهمها ما يلي^(٤):

أولاً: التغير الجوهري في حجم ومصادر الموارد التي يمكن تعبيتها للتنمية الإقتصاد الأردني، وعلى رأسها زيادة المدخرات التي تمول الاستثمار التنموي، حيث أخذت المعونات الخارجية والقروض الميسرة للدول النامية بالانحسار، مقارنة بما كانت عليه خلال السبعينيات والثمانينيات، وبهذا أصبح الاعتماد على الذات هدفاً رئيسياً للمخطط الأردني.

لذا كان لا بد من ادخال تغييرات هيكلية ومسلكية في ممارسات الدولة بشكل خاص وفي المناخ الاستثماري بشكل عام وذلك بهدف رفع وتيرة الادخار الوطني القادر على تمويل الاستثمار وحماية الاقتصاد الوطني من آية سلبيات محتملة.

ثانياً: التغير في الدور الاقتصادي للدولة في البيئة الوطنية والإقليمية والعالمية الجديدة، فعلى المستوى الوطني المحلي، لاحظت الحكومة بأنها أصبحت لم تعد كما كانت عليه في الماضي وعاء للموارد التي يعتمد عليها الاستثمار، ولم يعد في حوزتها فائض من المعونات الرسمية والقروض الميسرة تدفعها إلى الاستثمار في الأنشطة الإنتاجية مباشرة، كما لاحظت أن وعاء الموارد الإدخارية التي ستعتمد عليها الأنشطة الاستثمارية المباشرة هو أساساً القطاع الخاص، القطاع الخاص الوطني والقطاع الخاص العربي والأجنبي.

وكان هذا المنطلق الجوهرى لتوجه الحكومة نحو التخاصية، بهدف تشجيع الاستثمار المحلي وجذب استثمارات العربية والأجنبية.

ثالثاً: الارتفاع بالإنتاجية في كل مجال، بخلاف النمط السابق للتنمية، والذي كان يعتمد على تعظيم حجم الموارد، أي المدخلات المخصصة للاستثمار والتنمية، فقد أصبحت الحكومة تعمل على ضوء ظروف المنطقة والعالم الجديد على مردود إنتاجي ملحوظ معين من الموارد أعلى من المردود الذي كان يتاتى عن المقدار ذاته من الموارد في الماضي، أي إرتفاع بإنتاجية في كل مجال، وهو شرط لا يتعلق فقط بتعظيم الناتج من الموارد المتاحة، بل يتعلق ببناء القدرات التنافسية للإقتصاد الوطني، وللتتميز في السوق الإقليمية والعالمية، في عهد أصبح فيه الإنفتاح على هذه الأسواق من المعيديات التي يتبعها الاستجابة لها بفاعلية.

رابعاً: إعادة بناء هيكل الإقتصاد وقادته الإنتاجية، من هيكل يعتمد على الحماية إلى هيكل مبني على القدرة التنافسية، حتى يستطيع أداء إستحقاقات الإنضمام إلى منظمة التجارة العالمية، وإتفاقية الشراكة الأوروبية. وبذلك سيتم تعظيم دور الاستثمار الوطني والعربي والأجنبي، والإتجاه نحو العولمة، وإنشاء التكتلات الإقتصادية الكبرى.

من الجدير بالذكر أن يتم التعرض في هذا المجال إلى المزايا التنافسية التي يتحلى بها الاقتصاد الأردني، والتي تساهم إلى حد كبير في إطلاق وتكثيف عمليات الاستثمار والاستعداد لاقتحام السوق العالمية.

يشير المحللون^(١٠) إلى ثلاث مزايا هامة، هي الموقع الإستراتيجي، وحق الوصول إلى الأسواق الخارجية، وكفاءة العامل الأردني وقدرته التنافسية، وهي عوامل تجذب المستثمر العربي والأجنبي، فضلاً عن تشجيعها للمستثمر المحلي كي يدخل الميدان ويقيم إسثماراً مربحاً في مناخ ملائم.

ويمكن إستعراض كل من هذه المزايا على النحو التالي:

- الموقع الإستراتيجي، الأردن ملتقي القارات الثلاث، وعقد الاتصال بين دول الشرق الأوسط، وله حدود برية مباشرة مع خمس دول هي السعودية والعراق وسوريا وفلسطين وإسرائيل، مما يوفر له ميزة جغرافية لا تتمتع بها دولة أخرى في المنطقة.
- إن المستثمر في الأردن، يستطيع الاستفادة من علاقات الأردن التجارية المتميزة، وخطوطه المفتوحة على جميع الأسواق الإقليمية والدولية، كما تنظر الأردن إلى فرص جيدة عند رفع الحصار الدولي عن العراق، يضاف إلى ذلك السوق الفلسطينية، والتي ستكون مجالاً واسعاً لمصادرات السلع والخدمات، مما يحفز على نمواً سريعاً.
- لعل أهم المزايا التنافسية في الأردن تتعلق بالعنصر البشري، حيث يوجد مجتمع متعلم، وقد انخفضت الأمية إلى ١٢٪ في العام ١٩٩٧، وتتمتع القوى العاملة الأردنية بنسبة من التعليم الجامعي تماشياً مع المستويات الأوروبية، ويتوافر لدى الأردن أعداد كبيرة من المهنيين والخبراء ذوي المهارات العالية، وهو مورد كبير للقوى البشرية العاملة في الخليج، وهناك تميز خاص في مجالات الطب والهندسة والتعليم الجامعي والمعلومات.

ويذكر أن مستوى الأجور في الأردن متذبذب للغاية، فهو لا يزيد عن ٥٪ من المستويات السائدة في اليابان و٤٧٪ من مستوى الأجور الأمريكية، و٤٩٪ من الأجور في المانيا، و٣٧٪ من الأجور في الخليج وهذا مستوى يقارب ما هو سائد في الهند والصين.

ومن شأن البطالة العالية أن تبقى الأجور متذبذبة لسنوات عديدة قادمة. ولا شك أن التشريعات والقوانين الجديدة وإزالة الإختلالات وتحرير الأسواق وتحسين مناخ الاستثمار وتحقيق الاستقرار النقدي والغاء القيود كلها عوامل إيجابية تؤهلالأردن للمنافسة بنجاح.

على ضوء ما تقدم ونتيجة للتعدديات على بعض القوانين والأنظمة الاقتصادية، ووضع قوانين وطرق جديدة لحماية الانتاج المحلي ومنع الاحتكار في إطار انجاز حزمة القوانين والتشريعات التي من المتوقع أن تؤدي إلى خلق مناخ استثماري ملائم، وزيادة قدرة الاقتصاد الوطني على استقطاب الاستثمارات الأجنبية وتحفيز الاستثمارات المحلية، وإعطائها المزيد من المرونة لتطوير وخلق التنمية القابلة للاستثمار، فقد تحسنت إمكانيات الاستثمار في الأردن تحسناً ملمساً خلال السنوات الستة الماضية ١٩٩٦-١٩٩١، بالمقارنة مع ما كانت عليه خلال عقد كامل من الزمن ١٩٨٣-١٩٩٢، ويعود الفضل الأكبر في هذا التحسن الذي رفع نسبة التكوين الرأسمالي الثابت^(١١) من ٢٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٨٩ إلى ٢٢٪ في عام ١٩٩٦، إلى برامج التصحح الاقتصادي التي شهدتها البلاد، والتي تم بموجبها إتخاذ العديد من الإجراءات الناجحة التي تشكل أرضية صلبة وإمكانيات طيبة لحفز الاستثمار، واستعادة الاستثمار المالي والتمويلي، والسيطرة على مشاكل التضخم والمديونية وزيادة المخزون الاحتياطي من العملات الأجنبية، وإستعادة ثقة الأوساط الدولية والمحليّة في الخارج والداخل بقدرة الاقتصاد الأردني على النهوض من أنهيار عام ١٩٨٩-١٩٨٨.

كما ويقدر حجم الاستثمار الكلي^(١٢) خلال الفترة (١٩٩٣-١٩٩٧) بالأسعار الجارية ٥٤٢ مليون دينار منها ١٨٧٤ مليون دينار للقطاع العام أي ما نسبته ٢٥ بالمئة، و٢٦٨ مليون دينار للقطاع الخاص أي ما نسبته ٦٤,٢ بالمئة من مجمل الإستثمارات المعتمدة للخطه، ويعكس هذا التوزيع إلى ترشيد الإنفاق الإستثماري للقطاع العام وبخاصة في القطاعات الإنتاجية والسلعية، وزيادة دور القطاع الخاص في إحداث التنمية الاقتصادية.

(٤-٥) النظام البنكي والمؤسسات المالية غير البنكية

في ظل عملية التصحيف الاقتصادي باشر البنك المركزي منذ أوائل التسعينات، في عمليات إصلاح أوضاع الجهاز المصرفي الأردني بعمق وشمولية، وكان من أهم^(١٢) محاور عملية الإصلاح تدعيم رقابة البنك المركزي على أعمال ونشاطات البنوك المرخصة، والمؤسسات المالية الأخرى، وذلك لأن الأحداث المصرفية المؤلمة التي تكشفت خلال النصف الثاني من الثمانينات والسنوات الأولى من التسعينات، دلت على أن رقابة البنك المركزي يمكن تعديقها ورفع كفاءتها، بإتخاذ إجراءات مختلفة تتناول ضرورات الإفصاح المالي والشفافية الكاملة للعمليات المصرفية، وأساليب تدقيق أعمالها من قبل مدققي الحسابات، وأساليب اختيار القائمين على إدارة هذه البنوك، بالإضافة إلى إجراءات عديدة مطلوبة لتوسيع صلاحيات البنك المركزي، تمكنه من الاستغناء عن الصلاحيات الإستثنائية التي جنح إليها في ظل القرارات العرفية التي أحدثت لجنة الأمن الاقتصادي، وأعطتها صلاحيات واسعة بالنسبة للتشريع الاقتصادي الإستثنائي، لذلك فقد قام البنك المركزي بوضع قانون بنوك جديدة لهذه الغاية.

وكان المحور الثاني الأساسي في عملية الإصلاح المصرفي، هو زيادة رؤوس أموال البنك وسيولتها، والإسراع في إنجاز عملية رفع الحد الأدنى لرؤوس أموال البنوك إلى عشرين مليون دينار، مع التشديد على تطبيق معايير الكفاية الرأسمالية وكفاية السيولة، وقد إهتم البنك المركزي بهذه التواхи بشكل كبير، لأن هذا المحور يعتبر في جوهرة متم للمحور الأول الذي يتوجه ترسیخ سلامة البنوك ويضع الأساس الضروري لأي عملية تحديث وتطوير مستقبلي للعمل المصرفي.

أما المحور الثالث الذي ركز عليه البنك المركزي في عملية التصحيف للجهاز المصرفي، هو الإهتمام الشديد في تنافسية البنوك، وخلق الجو المناسب لكي تعطي هذه التنافسية ثمراتها الكاملة.

لذلك فقد قام البنك المركزي بإتخاذ العديد من الإجراءات لهذه الغاية ومن أهمها:

- ١- إخضاع بنك الإسكان لتعليمات البنك المركزي، والمطبقة على البنوك الأخرى وإزالة كافة الإممتيازات المنوحة له، وتحديث قانونه، وتقيد الدعم المقدم له في التسهيلات الضريبية فقط، بحيث يتمكن من تقديم قروض الإسكان إلى ذوي الدخل المتدنى.
- ٢- الغاء الإممتيازات المنوحة إلى بنك الإنماء الصناعي ومؤسسة الإقراض الزراعي، والعمل على تحويل مؤسسات الإقراض المتخصصه لتعمل على أسس تجارية.
- ٣- تنشيط دور المؤسسات المالية في دعم القطاع الخاص، من خلال توفير التمويل اللازم نوعياً وكرياً.

بالإضافة لما تقدم فإن البنك المركزي قام بإجراء الإصلاحات المستقبليه في المجالات التالية^(١٤):

(١-٥-٤) مجال البنوك

- أ- الاستمرار بتوحيد نسبة الاحتياطي بحيث تنسجم مع اهداف السياسة النقدية.
- ب- وضع خطة تنفيذية لإزالة التمييز بين البنوك المحلية والأجنبية.
- ج- إزالة الدعم عن أسعار الفائدة، باستثناء قروض الصادرات والحرف اليدوية.
- د- الاستمرار في زيادة تقوية الرقابة على البنوك من خلال سياسة الإفصاح المالي وتدعم التفتيش والرقابة باستخدام أحدث الأدوات التحليلية والرقابية التي تتشاشى مع أدوات الرقابة الدولية، وتطبيق مفهوم الرقابة الشاملة مكتبياً وميدانياً.

هـ- الإسراع في إنشاء مؤسسات مكملة وردية للجهاز المركزي، كمؤسسة ضمان الودائع، ومؤسسة الرهن العقاري، بالإضافة إلى أية مؤسسات مستقبلية قد تكون لها ضرورة، مثل مؤسسة لتصنيف البنوك (Rating Agency) وكذلك صناديق الاستثمار المشترك.

(٤-٥-٢) مجال مؤسسات الودائع طويلة الأجل.

- أـ- إعداد دراسة حول إمكانية إنشاء نظام تقاعدي.
- بـ- تسريع إنشاء السوق الثانوية للرهونات.
- جـ- تقوية القدرات التنظيمية والإشرافية لصناديق الاستثمار .
- دـ- إزالة التشريعات التي تحدد فترة خمس سنوات للأوراق المالية التي تصدر عن الشركات غير المالية.

ويمكن استخلاص النتائج التي توصل إليها البنك المركزي في عملية اصلاح الجهاز المركزي من خلال النشرات والبيانات الصادرة عن الجهات المختصة في هذا المجال، وذلك على النحو التالي^(١٥):

إن الخطوات التي تم اتخاذها في إطار برامج التطوير للجهاز المركزي والتي تشمل تعزيز الرقابة والتفتيش على البنوك، تكفل سلامة أوضاع الجهاز المركزي، وترتقي بمساهمته في الاقتصاد الوطني، وتطوير نظام المدفوعات والملاحة الآلية، بما يزيد من كفاءة وسرعة تنفيذ العمليات المصرفية وواجه التطوير الأخرى، وخاصة في ميدان التشريعات المصرفية.

كما أن البنك المركزي استكمل إعداد مشروع لقانون البنك، وأخر لضمان الودائع إضافة إلى مشروع لتعديل قانون البنك المركزي.

ونتيجة لتوقيع اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، ودخول الأردن إلى منظمة التجارة الأوروبية، تَحْمِل على البنوك والمصارف التجارية بذل جهود جديدة لتحديث وتطوير العمليات المصرفية والارتقاء بتنوعية الخدمات، وادخال تقنيات حديثة لاستحداث أدوات مالية جديدة وتعزيز التداول المالي.

لذلك فإن البنك المركزي يقود حالياً عملية تعميق التصحيح المالي إلى مستويات متقدمة، لتكون كفؤة وقدرة على المنافسة، بالإضافة إلى الأهمية القصوى التي يوليهما البنك المركزي لاستمرار السياسة النقدية على مستوى عال من المتانة، حيث أن استمرارية التحديث وقوة المنافسة، أمران لا بد منهما للبنوك لكي تستمر في البقاء في عالم المال الذي يتتطور ويتقدم باضطراد.

كما أن البنك المركزي يعمل حالياً بالتعاون مع البنوك على تطوير نظام المدفوعات كجزء في إطار التطوير، حيث أن تطوير هذا النظام سيؤدي إلى الاستغناء عن أعباء المعاملات الورقية، والتوجه إلى استعمال أحدث التقنيات بما يسمح للبنوك للتركيز على أمور أكثر جوهرية وربحية، كما سيؤدي هذا التحديث إلى فتح الطريق أمام تطوير سوق رأسمالي متنوع، ويمكن البنك من إدارة موجوداتها ومطلوباتها بكفاءة أعلى.

وبالاضافة إلى إحراز بعض التقدم بادخال نظام المقاصة الالكتروني والذي يبدو بأن هذا الانجاز ليس إلا جزءاً بسيطاً من مشروع عمليات تحديث شاملة تشمل التشريعات والأنظمة الالازمة، حيث أن التحديث لا يقتصر فقط على ادخال بعض الالات والكمبيوترات وأن المشروع ككل هو عملية تغيير متكاملة، ستجعل الأردن يواكب العولمة التي تسير عليها اقتصادات العالم.

ونتيجة لعملية الاصلاح المغربي وعلى سبيل المثال وليس الحصر فإن بنك الاسكان بعد أن تحول إلى بنك تجاري، تمكّن من زيادة رأسماله ليصبح (٥٥)^(١٦)

مليون دينار، وذلك من خلال مساهمات جديدة للاشقاء العرب في كل من الكويت وقطر وسلطنة عمان والمصرف العربي الليبي الخارجي، ومساهمات من مستثمرين عرب وعلى رأسهم رئيس مجلس إدارة البنك التجاري السعودي.

وقد ارتفع اجمالي حقوق المساهمين ليصل إلى (٢٠٠)^(١٧) مليون دينار، وتجاوزت موجودات البنك المليار دينار أردني، كما حقق البنك أرباحاً بلغت (٢٤,٥) مليون دينار حتى شهر أيلول ١٩٩٧.

(٦-٤) إجراءات البنك المركزي في مجال المحافظة على أسعار صرف مستقرة وأثر ذلك على فوائد الودائع والتسهيلات الائتمانية والسياسات النقدية الأخرى.

إتسمت سياسة سعر الصرف التي إنتهجها البنك المركزي منذ العام ١٩٧٥ وحتى عام ١٩٨٦ بالثبات، حيث استمر الدينار الأردني خلال هذه الفترة مرتبطاً بسلة حقوق السحب الخاصة، ضمن هامش مقداره ٢٪٠٢٥ زيادة أو نقصان. وفي ظل أحوال الركود الاقتصادي التي سادت الاقتصاد الأردني خلال فترة الثمانينات، بدأ البنك المركزي منذ عام ١٩٨٦ يلاحظ أن سعر الدينار مبالغ فيه قليلاً، لذلك قرر إدارة سلة من العملات تعكس نمط التجارة الخارجية للأردن. ومع إستمرار حالة الركود الاقتصادي وتعمق آثارها السلبية بشكل كبير منذ بداية عام ١٩٨٨ وما نجم عنها من ضغوط حادة على صافي موارد المملكة من العملات الأجنبية، تم تعويم سعر صرف الدينار، لتحقق أكبر قدر من التوازن بين قوى العرض والطلب. وقد قام البنك المركزي خلال هذه الفترة أيضاً بمراجعة تعليمات مراقبة العملة الأجنبية، وتم إغلاق محلات الصرافة، كما تم تثبيت سعر صرف الدينار مقابل الدولار الأمريكي في بداية شهر شباط (فبراير) ١٩٨٩، بحيث تم الالتزام بهذا السعر من قبل كافة المصارف والشركات المالية.

غير أنه في ظل إستمرار تراجع الموارد من العملات الأجنبية، بدأ واضحاً بأنه لا نظام التعويم المدار ولا ربط الدينار بالدولار يمثل الخيار المناسب في تلك المرحلة، لذلك قرر البنك المركزي في شهر أيار (مايو) ١٩٨٩، انتهاج سياسة جديدة في مجال سعر الصرف على أساس ربط الدينار بسلة من العملات الأجنبية الرئيسية التي تقيم بها وحدة حقوق السحب الخاصة، مع إعطاء كل عملة من العملات الداخلة في السلة وزناً يتناسب مع أهمية تلك العملة في العلاقات الاقتصادية للأردن مع العالم الخارجي. وفي ضوء ذلك كان يقوم

بالإحتساب سعر صرف الدينار مقابل العملات الأجنبية بشكل يومي، مع إستخدام هوا مش مناسبة لتجنب الذبذبات الحادة في أسواق العملات الأجنبية. ولقد شهدت المرحلة التي تلت سياسة سعر الصرف الجديدة، تفاوتاً ما بين السعر المعلن على أساس سلة العملات الأجنبية والسعر في السوق الموازية. وقد حدا هذا الوضع بالبنك المركزي مع بداية شهر تموز (يوليو) ١٩٨٩ إلى التدخل في سوق العملات، بهدف التأثير على سعر صرف الدينار، وذلك من خلال بيع العملات الأجنبية للمصارف والشركات المالية لتلبية حاجات المواطنين الأساسية، على أن تقوم المصارف ببيعها لعملائها بالسعر المعلن من قبل البنك المركزي، كما قام خلال هذه الفترة ببيع مبالغ متفرقة من العملات الأجنبية من حين لآخر للمصارف والشركات المالية، لتلبية إحتياجات عملائها المشروعة الأخرى، وفقاً لسعر مقارب لسعر السوق الموازية، وقد ساهم هذا التدخل إلى حد كبير في سد العجز القائم مرحلياً في تلبية إحتياجات المواطنين من هذه العملات للأغراض التي حددها القانون، كما عزز استقرار سعر الصرف في السوق الموازية، مما ساهم في رفع قيمة الدينار، مقابل العملات الأجنبية. وبانتهاء لهذا الأسلوب، تمكّن اعتباراً من ١٧/٢/١٩٩٠ من إعادة الاستقرار لسعر صرف الدينار والعودة بالعمل بسعر صرف موحد.

وبعد أن اطمأن البنك المركزي إلى عودة الاستقرار في سعر صرف الدينار، بدأ في إتخاذ العديد من الإجراءات التحريرية من قيود مراقبة العملة الأجنبية، لزيادة الثقة بالإقتصاد الوطني، وإضفاء مزيد من المرونة على سياسة سعر الصرف. وقد تم اعتباراً من أواخر عام ١٩٩٢ السماح لبعض شركات الصرافة بمزاولة أعمالها وفق القانون الجديد، الذي صدر لتنظيم أعمال الصرافة على أساس جديدة تكفل سلامة ممارسة المهنة، وفي مطلع عام ١٩٩٣، تم السماح للمصارف المرخصة بإدارة محافظ إستثمارية بالعملات الأجنبية لغير المقيمين، من أصل حساباتهم بالعملات الأجنبية، والمغذاة بحوالات واردة من الخارج، كما تم السماح لأي شخص طبيعي كامل الأهلية وأي شخص معنوي مقيم، الاحتفاظ

بحسابات بالعملة الأجنبية لدى المصارف والشركات المالية في أي وقت بحد يصل إلى ما يعادل نصف مليون دينار أردني.

كما تم أيضاً زيادة المبلغ المسموح بإخراجة أو تحويلة بوسائل الدفع الأجنبية للشخص المقيم إلى ما يعادل ٣٥ ألف دينار في السنة لتفطية المدفوعات المنظورة.

و ضمن هذا السياق تقرر في بداية عام ١٩٩٥ إعلان الدينار الأردني قابلاً للتحويل لغايات المعاملات الجارية، و تم بموجب هذا الإعلان قبول التزامات المادة الثامنة من إتفاقية صندوق النقد الدولي، كما قام البنك المركزي بإعداد قانون جديد لتنظيم التعامل بالعملة الأجنبية ورفعه إلى رئاسة الوزراء لاستكمال مراحله التشريعية.

و اعتباراً من ٢٢/١٠/١٩٩٥، أجرى البنك المركزي تعديلاً على سياسة تحديد سعر صرف الدينار، وقد تم بموجب هذا التعديل منح الأولوية لاستقرار سعر صرف الدينار تجاه الدولار الأمريكي، والسماح بتذبذبة تجاه بقية العملات الأجنبية، وفي التطبيق العملي لهذا التوجه تحدد سعر صرف الدينار مقابل الدولار بسعر وسطي مقدار ٧٠.٩ فلساً للدولار، وقد اتخذ البنك المركزي هذا الإجراء مستهدفاً إضفاء مزيداً من الشفافية على إستقرار سعر صرف الدينار، وتعزيز سعي سعر الفائدة لزيادة جاذبية الإحتفاظ بالموجودات المحررة بالدينار، بالمقارنة مع الموجودات المحررة بالدولار.

وقد أثرت الإجراءات التي تم اتخاذها بهدف إستقرار سعر صرف الدينار على فوائد الودائع، والتسهيلات الأئتمانية والسياسات النقدية الأخرى وذلك على النحو التالي^(١٨):

قام البنك المركزي من أجل تحقيق أهدافه الرامية إلى إحتواء الضغوط التضخمية، وحفظ التوسيع في السيولة المحلية، عام ١٩٨٩ برفع معدل سعر الفائدة على التسهيلات الائتمانية المنوحة من المصارف والشركات المالية لتصبح ١٠٪ بدلاً من ٩٪ وذلك للعملاء المقيمين، أما بالنسبة للعملاء غير المقيمين فقد تم تحديدها بنسبة ١٣٪، وفي عام ١٩٩٠ قرر البنك المركزي تعديل سياساته في مجال أسعار الفائدة على التسهيلات الائتمانية ليترك إلى السوق تحديد هذه الأسعار، وبذلك أصبح هيكل أسعار الفائدة معوضاً بشكل عام، وقد سجل هيكل أسعار الفائدة في السوق المصرفي إرتفاعاً عن مستوى السوق.

كما قام البنك المركزي في عام ١٩٩٢ بإتخاذ قراراً حدد فيه سقوفاً للتسهيلات الائتمانية المنوحة من قبل كل مصرف بحيث لا تتجاوز عشرة أمثال رأس ماله وإحتياطاته، ولا تزيد عن ٤٠٪ من إجمالي الودائع بالدين بالدينار، وفي عام ١٩٩٤ قرر إلغاء هذا القرار وبذلك تحررت المصارف من السقوف للتسهيلات الائتمانية بشكل عام وذلك اعتباراً من مطلع عام ١٩٩٥.

كما قام البنك المركزي في عام ١٩٨٩ برفع سعر إعادة الخصم إلى ٨٪ ثم إلى ٨,٥٪ وهو المعدل الذي لا يزال سارياً حتى الآن حيث كان ٧٪ في عام ١٩٨٨ ، وفي عام ١٩٩٣ باشر إصدار شهادات إيداع بالدينار الأردني لثلاثة شهور ولستة شهور للاستثمار بها من قبل المصارف، ومنذ بداية عام ١٩٩٥ إزداد إعتماد البنك المركزي بشكل كبير على هذه الإدارات في تنظيم السيولة، عن طريق تدخله في السوق النقدية بائعاً ومشترياً لهذه الشهادات، وبالنسبة لأسعار الفائدة على شهادات الإيداع فقد سجلت إرتفاعاً ملحوظاً حيث وصل أعلى سعر بيعت فيه لثلاثة أشهر عام ١٩٩٥ إلى ٨,٧٥٪ ولستة شهور ٩٪ وذلك بالمقارنة مع ٢,٢٥٪ و ٤,١٥٪ عام ١٩٩٣ لكل منها على الترتيب.

وبتاریخ ٢١/١٠/١٩٩٧، أعلن البنك المركزي أنه يسعى إلى تنشيط سوق ثانوية بين البنوك من خلال تداول شهادات الإيداع الصادرة عنه والقائمة لديه.

كما أصدر بتاریخ ٢٠/١٠/١٩٩٧ تعليمات وإجراءات تمكن الجهاز المصرفي من تداول شهادات الإيداع المباعة من خلال عمليات السوق المفتوحة، وبين البنك المركزي أن التداول يتم تحديده بين البنوك على أساس التسليم الحر غير المشروط بالدفع أو على أساس التسليم مقابل الدفع.

وقد تقرر بقاء شهادات الأيداع المتداولة لدى البنك المركزي على هيئه قيد دفتري على أن تكون من فئات (١٠٠) ألف دينار ومضاعفاتها، وأن يتم التداول على أساس الرابع الافتراضي للسوق النقدي أو العائد، على أن يوقف تداول أي إصدار من هذه الشهادات قبل أسبوعين من تاريخ الإستحقاق النهائي للإصدار، وبين المركزي أنه لا يوجد أية عمولات يتتقاضها مقابل إجراءات تحويل الشهادات، كما بين أن سعر التداول شاملة الفائدة ضمن معادلة محددة.

وقد رحبت الأوساط المصرفية بإجراء البنك المركزي لتنشيط السوق النقدية إلى جانب الأوراق المالية الأخرى، مثل الأسهم والسنداط، وخفض كلف الإقراض على البنوك، وعكس سعر الفائدة من واقع السوق.

(٤-٧) إعادة هيكلة أنظمة الضمان الاجتماعي، والتقاعد، وقطاع التأمين وأثر

هذه المؤسسات في الاستثمار الوطني

دلت التجارب على أن الأسلوب المتبعة باستثمار أموال مؤسسة الضمان الاجتماعي، والتقاعد، ومؤسسات قطاع التأمين، يعترضه الكثير من القيود التنظيمية والإدارية، التي تمنع الاستثمار المجدى لأكبر تجمع مالى في البلاد.

لذلك وفي ظل عملية التصحيح الاقتصادي، فإن الحكومة قد وضعت خطط متكاملة لإعادة هيكلة أنظمة هذه المؤسسات بشكل يتبع استثمار هذه الأموال بشكل فعال.

وتعمل الحكومة على تطبيق هذه الخطط من خلال الدراسات التي تقوم بها في هذا المجال بأسلوب تدريجي ومدروس.

ويمكن استعراض أهم الدراسات والمقترنات الذي يتمحور برنامج التصحيح الأدخاري/ الاستثماري المستقبلي، حولها في هذا المجال بما يلى:

- إعادة النظر بشكل جذري في أنظمة الضمان الاجتماعي بحيث تخضع لسياسة خصخصة جزئية، على غرار الإصلاحات المالية التي تمت في جمهورية تشيلي وبعض الأقطار الأخرى، وإجراء تعديلات على قانون الضمان الاجتماعي بحيث تسلح مظلة التأمينات الاجتماعية مؤسسات القطاع الخاص الكبرى (كالشركات التي يزيد رأس المال عنها عن (٥) مليون دينار) وتعاد لهذه المؤسسات صلاحية تأسيس صناديق ذاتية لمنتسبيها والعاملين فيها، ومن شأن ذلك أن يعيد لهذه المؤسسات المبالغ التي تجمعت لدى مؤسسة الضمان الاجتماعي الخاصة بهذه المؤسسات كما من شأنه أن يعيد مبالغ هامة (تعود إلى أكثر من خمسين مؤسسة كبرى) والتي ستؤدي إلى تدفق الاستثمار، بدلاً من اكتنازها كودائع مصرفية سائلة ضمن موجودات المؤسسة التي تجاوزت (٨٠٠)(١٩) مليون دينار أردني.

وعلى أن تقوم الدولة بسن تشريع جديد لأغراض تنظيم الصناديق الاستثمارية الذاتية المشار إليها أعلاه، لضمان إمكانية قيامها وأسلوب مراقبتها، ولكي تضمن عمل هذه الصناديق وفق مصالح الموظفين المنتسبين إليها، والتأكد من حماية هذه الأموال، واستغلالها بالشكل الأفضل.

ومن شأن هذا الإجراء أن يخلق مؤسسات استثمارية عديدة تعمل على تنشيط الاستثمار بمختلف الأساليب، وتدفع إلى السوق المالي استثمارات جديدة بالغة الأهمية في تحريك السوق وتعزيز مادته ومعاملاته.

٢- وتشمل هذه الدراسات التي تقوم بها الحكومة في هذا المجال، عملية البدء في تنظيم أنظمة التقاعد المدني كجزء من رزمة متكاملة، ولا شك أن نفقات التقاعد المدني، التي وصلت ما يقارب (١٨٠) مليون دينار، وزادت عن (١٠٪) من نفقات الدولة، أصبحت تستدعي المعالجة السريعة، والدراسات الواسعة حول هذا الموضوع.

وقد بدأت الحكومة في تطبيق فكرة طال البحث حولها، وهي الفكرة التدريجي والمدروس، لتقاعدي الانظمة المدنية لظللة الضمان الاجتماعي.

وطبيعي أن تطبيق هذه الفكرة يعترضها صعوبات عملية واسعة، ولكن المقصود في الوقت الحاضر، هو ضم الموظفين المستخدمين الجدد إلى مظلة الضمان الاجتماعي كمرحلة مؤقتة، على أن تتبع هذه المرحلة مراحل جديدة مستقبلية تؤدي إلى عملية دمج مدروسة. ومن الواضح أن الدولة في هذه الحالة مطالبة بتزويد مؤسسة الضمان الاجتماعي بمدخلات جديدة، تكفل لمؤسسة الضمان المحافظة على حقوق المشمولين بمظلتها، القدامى منهم والجدد.

ولهذا الغرض فإنه على الدولة أن تخصص أموالاً رأسمالية للمؤسسة من حصيلة بيع محفظة أسهم الدولة وفق عمليات التخصصية التي تجريها.

-٣- كما أن الدراسات التي تقوم بها الحكومة في هذا المجال تشمل تقديم قانون جديد لشركات التأمين، وهي على وشك الانتهاء من تقديمها، ويتضمن هذا القانون آليات محددة لتقوية الرقابة على شركات التأمين وتدقيق أعمال هذه الشركات بما يتفق والمعايير الدولية، لما لها من أهمية بالغة في تجميع المدخرات اللازمة للتمويل الاستثماري القومي.

وخلاصة القول، فإن إعادة هيكلة هذه المؤسسات وتطوير أنظمتها بشكل فعال، سيؤدي إلى استثمار أرصددة هائلة، تحرك عملية الاقتصاد التنموية، وتعمل على دعم الدخل القومي، وزيادة الأدخار والتسهيلات الائتمانية والسيولة المحلية، والاستثمار في أسواق رأس المال (سوق عمان المالي) بدلاً أن تكون عبئاً ثقيلاً على السياسة النقدية والتمويلية بسبب الاحتفاظ بمعظمها كارصددة مصرافية سائلة.

هوامش الفصل الرابع:

- ١ النابلسي، محمد سعيد، الاصلاح المالي والنقد في الأردن، بين الماضي والحاضر ١٩٩٦، ص ٧.
- ٢ عادل القضاة، رئيس الوحدة التنفيذية للنخاخصية، رئاسة الوزراء، جريدة الرأي تاريخ ١٩٩٧/٨/٢٠، ص ١٥.
- ٣ ناصر الوزى، وزير الاعلام بالوكالة، جريدة الرأي، تاريخ ١٩٩٧/١٠/١٩.
- ٤ عادل القضاة، رئيس الوحدة التنفيذية للنخاخصية، جريدة الرأي تاريخ ١٩٩٧/٨/٢٠، مصدر سابق.
- ٥ بسام الساكت، وزير النقل والاتصالات، جريدة الرأي تاريخ ١٩٩٧/٩/٢٧، ص ١٥.
- ٦ المصدر، السابق نفسه.
- ٧ المصدر، السابق نفسه.
- ٨ قرار مجلس الوزراء بتاريخ ١٩٩٧/١٠/٣٠ القاضي بتعديل النظام العدلي لنظام المناطق والقطاعات الاستثمارية حيث شمل قطاعي التسلية والترويج السياحي.
- ٩ نبيل عماري، وزارة التخطيط، جريدة الرأي تاريخ ١٩٩٧/١١/١٥ العدد ٩٩٣١ ص ١٢.
- ١٠ فهد الفاتك، جريدة الرأي تاريخ ١٩٩٧/٢/١٠.
- ١١ محمد سعيد النابلسي، جريدة الرأي تاريخ ١٩٩٧/١١/١٥.
- ١٢ المصدر السابق نفسه، ص ٥٢.
- ١٣ محمد سعيد النابلسي، الاصلاح المالي والنقد في الأردن ص ٥٣، مصدر سابق.
- ١٤ محافظ البنك المركزي، جريدة الرأي العدد رقم ٩٩٣١ تاريخ ١٩٩٧/١١/١٥ ص ١٧.
- ١٥ المصدر السابق نفسه.
- ١٦ رئيس مجلس إدارة بنك الاسكان، جريدة الرأي العدد رقم ٩٩٣١، تاريخ ١٩٩٧/١١/١٥.
- ١٧ المصدر السابق نفسه.
- ١٨ البنك المركزي، التقارير السنوية المتسلسلة منذ عام ١٩٩٠.
- ١٩ محمد سعيد النابلسي، مصدر سابق، ص ٦١.
- ٢٠ المصدر السابق نفسه، ص ٦٢.

الفصل الخامس
الاستنتاجات

الفصل الخامس

الاستنتاجات

(٤-١) استنتاجات الدراسة

لرصد تأثير سياسات الاصلاح الاقتصادي في المجال المالي والتمويلي لا يمكن فصل السياسة المالية والتمويلية عن بقية السياسات، ولا يمكن النظر الى الجوانب الايجابية بعيداً عن التأثيرات السلبية لأنها تعتبر جمивها متداخلة ومتفاعلة مع بعضها البعض، وكذلك فإن الخطوط العريضة لمختلف الجوانب يمكن التعرف عليها في المدى القصير في حين يصعب التنبؤ بها في المدى البعيد^(٩) وبناءً على ما تقدم وبعد أن استعرضت الدراسة كافة الجوانب التحليلية والنظرية والقياسية، لتقدير سياسات الاصلاح الاقتصادي في المجال المالي والتمويلي في الفصول السابقة، فقد توصلت الدراسة من خلال الخطوط العريضة لإبعاد سياسات التصحيح في هذا المجال الى الاستنتاجات التالية^(١٠):

١- ان تنفيذ سياسات الاصلاح الاقتصادي يتطلب عليها تكلفة اجتماعية نتيجة للإنكماش الاقتصادي الذي يحصل عادة مع بدء التنفيذ، وهذا بدوره يؤدي الى زيادة البطالة، ويخلق تفاعلات متداخلة بدءاً بخفض المداخيل الفردية الحقيقية، ومن ثم خفض الإنفاق على الاستهلاك، وبالتالي معدلات الاستثمار والانتاج، وغالباً ما تستمر هذه الحلقة بشكل مفرغ الى أن يتم خرقها من خلال زيادة الاستثمار سواء من مصادر محلية أو خارجية.

كما أن زيادة مخاطر الركود يؤدي الى كبت الاقتراض أو تقليل حجمه، وتحويل الاستثمارات الانتاجية الى ودائع ادخارية مما يؤدي الى زيادة السيولة لدى المصارف.

(*) ولزيادة المعلومات حول مقارنة بين التغيرات الهيكلية المستهدفة في برنامج الاصلاح الاقتصادي والإنجاز الفعلي

الذي تحقق، انظر الملحقين ١، ٢، ٣.

(**) لمزيد من التفصيل انظر النشرات التحليلية، البنك العربي دائرة الابحاث والتخطيط المالي، الادارة العامة.

-٢ تؤدي عملية ترشيد المؤسسات العامة الى الاستغناء عن بعض العاملين فيها، فتزيد البطالة، وتزيد نسبة الإعالة مما يبرز ظاهرة الفقر، ويتزامن ذلك مع خفض الإنفاق على النواحي الاجتماعية من قبل الدولة وخصوصاً في مجالات الصحة والتعليم والنقل ... وغيرها، ويتسبب كل ذلك في خفض مستويات المعيشة مما يؤدي الى انخفاض معدلات الادخار لفئات محدودي الدخل، وتفقد المصارف جزءاً من صغار مودعيها، وتصبح ودائع المصارف مترکزة في أيدي فئة من المودعين، وبأحجام أكبر تكون معرضة للسحب المفاجئ.

-٣ يلاحظ من مختلف تجارب الدول التي طبقت سياسات برامج التصحيح الاقتصادي ان الآثار المترتبة عليها في الغالب سلبية، وخاصة في المدى القصير، إلا أن الآثار على المدى البعيد لا بد وأن تكون إيجابية، ففي المدى الطويل تؤثر برامج الإصلاح الاقتصادي في هيكل الاقتصاد الوطني من خلال تغيير هيكل الحوافز النسبية، فتحرير سعر الصرف وتحرير جهاز الائتمان والتجارة، كل ذلك يساهم في تصحيح هيكل الحوافز النسبية وإعادة تخصيص الموارد وفقاً لقوى السوق، ويؤدي الى تحول الموارد نحو القطاعات التصديرية والتي رفع معدلات النمو الاقتصادي، وبالتالي مستوى المعيشة بشكل عام.

وهناك اعتراف متزايد بالآثار السلبية القصيرة الأجل المحتملة عن سياسات التصحيح، لذا فقد اشتملت جهود الإصلاح في البلدان العربية بشكل متزايد على تدابير معينة لحماية القطاعات المعرضة للمخاطر ، مثل تدابير نظم شبكات الامان، والتحويلات النقدية المباشرة، وإنشاء صناديق خاصة لتمويل المشاريع التي تستهدف التخفيف من التأثير السلبي للإصلاحات الاقتصادية.

-٤ تحرير اسعار الفائدة: في الفترة التي تلي تحرير سعر الفائدة مباشرة تظل أسعار الاقراض مرتفعة بدرجة مفرطة، مما يعكس جزئياً ارتفاع درجة المخاطرة التي تحملها المصارف، وذلك يؤدي الى كبت الاقتراض وبالتالي الى

زيادة مخاطر الركود، بالإضافة لذلك فإن ارتفاع أسعار الفائدة مقروناً بتحرير سعر الصرف وأسعار السلع، أسفراً في تجارب بعض الدول عن حدوث تضخم ناجم عن ارتفاع التكلفة، ينشأ ويستمر مستقلاً عن حالة الطلب، حيث ينعكس ارتفاع الفائدة في تكلفة الانتاج، بل أن سعر الفائدة يمثل الحد الأدنى لمعدل الربح المستهدف، لذلك فإن ارتفاع الفائدة يدفع بمستوى التضخم (من جانب العرض) إلى أعلى من زاوية التكلفة والربح في نفس الوقت.

٥- تحرير سعر الصرف: يعني تحرير سعر صرف العملة المحلية من الناحية العملية تخفيض هذا السعر في ظل تزايد المستوردات، وبالتالي زيادة الطلب على العملات الأجنبية مع تناقص الصادرات، وتناقص الطلب على العملة المحلية.

وهناك عدد من الشروط التي يجب توفرها حتى تنجح سياسة تخفيض سعر الصرف في زيادة الصادرات وانفاس المستوردات، وبالتالي تقلص العجز في الميزان التجاري وميزان المدفوعات، وتتعلق هذه الشروط بمستوى الأسعار المحلية، ومرنة عرض وطلب الصادرات وهذه الشروط هي:

- أ- ثبات مستوى الأسعار المحلية أو زیادتها بمعدل أقل من معدل التخفيض في سعر الصرف.
- ب- مرنة كبيرة في الطلب والعرض من الصادرات.
- ج- مرنة كبيرة في الطلب والعرض من المستوردات.
- د- سياسة المنافسة الكاملة في سوق الصادرات.
- هـ- عدم مواجهة سياسة التخفيض بسياسة مضادة من الدول المنافسة.

ولعل هذه الشروط يصعب توفرها في الاقتصاد الأردني.

٦- تحرير التجارة: تتضمن توصيات صندوق النقد الدولي ضرورة تحرير التجارة الخارجية، غير أن حماية الانتاج المحلي أمر شائع في الدول المتقدمة والنامية على السواء، فالدول المتقدمة تمارس شتى أنواع السياسات الحمائية التي يصل بعضها إلى حد العنف الملاحة كل ما هو مستورد من الخارج، بالإضافة إلى اتباع نظام متكامل لدعم الانتاج المحلي في صناعات أو قطاعات محددة مثل دعم المزارعين في الولايات المتحدة، ودعم معظم المنتجات الزراعية في دول الاتحاد الأوروبي، وهو نظام لا يحمي الانتاج المحلي فقط بل يعطيه قوة تصديرية تنافسية في السوق الدولية، ويصل الأمر في اليابان إلى الحد الذي تحدّر فيه الدولة استيراد الأرز وتعدم انتاجه رغم أن تكلفة انتاجه توازي خمسة أضعاف تكلفة استيراده.

ويتخوف العديد من المفكرين من خطورة فتح باب الاستيراد على الانتاج المحلي، لا سيما أنه لا يستطيع الصمود أمام المنافسة الدولية، فأخذ الظواهر السلبية التي بدأت تظهر في الدولة العربية بعد اطلاق الاستيراد، تحول مجموعة من رجال الاعمال المنتجين إلى مستوردين بحكم الضرورات الاقتصادية لإدارة اعمالهم واندفاع القطاع الخاص وراء الربح السهل.

٧- تخفيض عجز المالي العامة: إن إجراءات تخفيض عجز الميزانية العامة للدولة تؤثر مباشرة في مستوى التشغيل، بل التخلص من العماله الزائدة في القطاع الحكومي والقطاع العام، كما يتطلب من جهة أخرى تخفيض مستوى الأجور الحقيقة بزيادة الأجور الاسمية بمعدلات تقل عن معدل التضخم، إضافة إلى أن تراجع معدلات الإنفاق الاستثماري يؤثر سلبياً على النشاط الاقتصادي، ويسهم بشكل غير مباشر في خفض معدلات التشغيل والأجور في الاقتصاد ككل.

وتتضارب السياسات الكلية (المالية والتمويلية) في رفع تكاليف المعيشة بسبب تخفيض (وأحياناً إلغاء) دعم السلع الاستهلاكية والخدمات الاجتماعية.

وعادة ما تفضل الحكومات تخفيض الإنفاق الاستثماري مع ما له من آثار سلبية على هذه الخدمات لصعوبة تخفيض الإنفاق الجاري.

-٨- العولمة وأثرها على القطاع المصرفي: تأثير القطاع المصرفي كغيره من القطاعات الاقتصادية الأخرى بالظواهر التي رافقت العولمة من افتتاح الأسواق المالية العالمية، وحرارة انساب رؤوس الأموال، وتدفق الاستثمارات والثورة المعلوماتية والتكنولوجية، وإن أهم تحد يواجه القطاع المصرفي يمكن في نوعية الخدمات التي تقدمها المصارف، فهي لا تزال على تقليديتها مكونة من الودائع والقروض والحوالات وخطابات الاعتماد ومحافظ الأوراق المالية والقطع الأجنبي، وإن اختلفت طرق تقديم هذه الخدمات عن الماضي من حيث حوبتها واستخدام أساليب اتصال حديثة.

كما أن دخول مؤسسات غير بنكية، حيث تمكنت من الاستفادة من الثورة التكنولوجية والمعلوماتية، ساهم في حدة المنافسة التي يواجهها القطاع المصرفي، فقد أصبحت هذه المؤسسات تؤدي لعملائها خدمات البنوك دون تحمل عبء النفقات العامة التي تتحملها البنوك.

وكذلك أسلحت شبكة "الإنترنت" فيأخذ حصة من الخدمات التي تقدمها البنوك، حيث دلت دراسة حديثة أن حوالي ١٧٪^(١) من مشتركي الشبكة قد قاموا ولو لمرة واحدة بعملية بيع أو شراء على الشبكة بما لا يقل عن (٣٠٠) دولار دون الاستعانة بالخدمات المصرفية لذلك.

كما أن التوجه الحالي نحو تحويل العديد من القروض المصرفية إلى أوراق مالية وتحويل الأصول الائتمانية إلى سندات سيزداد خلال السنتين القادمة، كذلك الاتجاه نحو الاستثمار في الأسواق المالية سيؤدي إلى ضعف أكثر لدور

(١) المصدر: النشرة التطبيقية دائرة البحوث والتخطيط المالي في الادارة العامة، البنك العربي، ١٩٩٨.

البنوك، باعتبارها الجهة الأساسية الموفرة للقروض المستقطبة للودائع، كما وسيتزايد دور وأهمية الصناديق الاستثمارية والشركات المالية التي تقدم خدمات الاستثمار للأفراد، فقد فقدت البنوك في الدولة المتقدمة خلال السنوات القليلة الماضية أعمال الاقراض القصير الاجل للعملاء المميزين من الشركات والذي قدر حجمه بنحو (٩٠٠) مليار في الولايات المتحدة وحدها، نتيجة قيام مؤسسات غير بنكية بتطوير الأسواق للأوراق المالية، لهذه الشركات.

لذلك فإنه على البنوك التي تتميز بصغر حجمها أن تندمج لتكون وحدات بنكية كبيرة لتنسق البقاء والمنافسة، وأن تعمل على مواكبة الثورة التكنولوجية والمعلوماتية.

(م-١) ملحق الاستدراجات



مقارنة بين التغيرات الهيكلية المستهدفة في برنامج الاصلاح الاقتصادي والتجاز النعمي كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي (١٩٩٧-١٩٩٦)

البيانات المستهدفات	صادرات	الاقراض المحلي	الاقراض التاريخي	عزيز المواربة	النفع التاريخية	الانتفاع العامة	الإيرادات المحلية	الاستهلاك	
								المقاييس الموقعة	المقاييس المترقبة
١٩٩٦	٢٤,٤	٢٠,٩	١٢,٣	١٢,٣	٤,٤	٢٠,٩	٢٠,٣	٧,٩	٣٦,٥
١٩٩٧	٤,٣	٣,٢	١١,٣	١١,٣	٨,٠	٢٠,٣	٢٣,٣	٧,٣	٣٦,٥
١٩٩٨	٣,٤	١,٧	-	-	١٠,٣	١٢,٣	٢٨,٦	٢,٩	٣٦,٣
١٩٩٩	٢٢,٨	٢٢,٨	١	-	٧,٨	١١	٤٣,٢	٤,٣	٤٣,٣
١٩١٠	٢٣,٨	٢٣,٨	-	-	٦,٤	١٠,٧	٤٣,٢	٢,٣	٤٣,٢
١٩١١	٢٣,٨	٢٣,٨	-	-	٦,٤	١١	٤٣,٢	٢,١	٤٣,٢
١٩١٢	٢٣,٨	٢٣,٨	-	-	٦,٤	١١	٤٣,٢	٢,١	٤٣,٢
١٩١٣	٢٣,٨	٢٣,٨	-	-	٦,٤	١١	٤٣,٢	٢,١	٤٣,٢
١٩١٤	٢٣,٨	٢٣,٨	-	-	٦,٤	١١	٤٣,٢	٢,١	٤٣,٢
١٩١٥	٢٣,٨	٢٣,٨	-	-	٦,٤	١١	٤٣,٢	٢,١	٤٣,٢
١٩١٦	٢٣,٨	٢٣,٨	-	-	٦,٤	١١	٤٣,٢	٢,١	٤٣,٢
١٩١٧	٢٣,٨	٢٣,٨	-	-	٦,٤	١١	٤٣,٢	٢,١	٤٣,٢

* المصادر: ١- قيد الفايك ١٩٩٢ برنامج التصريح الاقتصادي ١٩٩٢-١٩٩١، ص ٤٤.
٢- البنك المركزي، التقرير الاقتصادي الشهري، أعداد مختلفة.

ملحق (م-٢)

ملحق الاستنتاجات مؤشرات اقتصادية

الفعل للسنوات (بالملايين دينار)									المخطط البرنامج	المخطط البرنامج	البيان
1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	(١٩٩٨-١٩٩٢)	(١٩٩٢-١٩٨٩)			
٤٦٢٠,٨	٤١٩٠,٦	٢٨١٣,٤	٢٤٩٢	٢٨٥٥,١	٢٣٦٨,٣	٢٣٧٢,٦	-	-	ناتج المحلي الاجمالي (بسعر السوق الجاري)		
٣٧١,٨	٣٦٥,٨	١٥٩,٧	٣٥٤,٩	١٤٧	١٣٩,٨	١٢٥,٥	-	-	مexcess الناتج المحلي (بأسعار عام ١٩٨٥)		
٢٢,٦	٢٣,٨	٢٣,١	٢٥,٤	٢٥,٢	٢١١,٤	٢٢٣	٢٤,٥٪/١٠	٢١,٥٪/١٤	التضخم		
٢٦٨٩,٦	٢٥٢٧,٥	٢٢٨٦,٦	٢٢٥٥	١٩٤٢,٢	١٩٠٨,٧	١٨٩٠,١	-	-	ناتج المحلي الحقيقي		
٢٢,٤	٢٥,٩	٢٥,٨	٢٦٦,١	٢١,٨	٢١	-	٢٤,٣٪/١	٢٤,٠	معدل نمو الناتج الحقيقي		
٣٩٢٦,٤	٣٦٨٨,٥	٣٥٧٨,٢	٣٤٣٩	٢٧٨١,٦	٢٣٣٩,٤	٢٢٥٣,٧	-	-	الاستهلاك الكلي		
١٦٥٥,٣	١٥١٦٢	١٤٢٢,٧	١٢٠,٨	٧٨٨,٥	٨٥,١	٥٦٣,٢	-	-	الاستثمار الكلي		
٢٣٥,٨	٢٨٨	٢٩٢,٩	٢٩٨,٥	٢٩٧,٤	٢٩٨,٥	٢٩٨,٥	٢٩٥٪/١٠٠,٩	٢٩٢٪/١٠٢,٢	نسبة الاستهلاك إلى الناتج		
٢٣٥,٨	٢٣٦,٢	٢٣٧,٢	٢٣٦,٦	٢٣٥,٩	٢٣١,٩	٢٢٢,٧	٢٢٢,١٪/٢١,١	٢٢٧٪/٢٦	نسبة الاستثمار الاجمالي إلى الناتج		
٦٩٤,٤	٥٠٣,١	٢٢٢,١	٥٦	٧٣,٥	٢٧,٩	١١٨,٢	-	-	ادخار المحلي		
	%١٥	%٢٢	%٣,٨	%١,٥	%٢,٦	%١	%٥	%٢٠,٥٪/٤,٤	%٨٪/٢	نسبة الادخار إلى الناتج المحلي	
٥١٥٩,٨	٤٨٤١,٥	٤٤٨١,٨	٤١٩٢	٣٧١٧,٥	٢١٢٢,٦	٢٩٧١,١	%٩	-	عرض النقد M_2 (النقد وشيء النقد)		

المصدر: راصي العثم نيسان ١٩٩٧، التجربة الاردنية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والتكيف الهيكلي، ص ١٥.

ملحق (١)

قياس أثر المتغيرات المالية والتمويلية على النشاط
الاقتصادي في الأردن خلال الفترة ١٩٩٧-١٩٩٣

ملحق (١)

أثر المتغيرات المالية والتمويلية على النشاط الاقتصادي في الأردن

خلال الفترة ١٩٩٧-١٩٧٠

تمهيد:

يتكون أي اقتصاد من عدة أسواق، كأسواق السلع والخدمات، وسوق الأصول المالية، ويعتبر تحديد السعر أداة الوصل المشتركة بين هذه الأسواق، حيث أن تحديد السعر في أي منها يؤثر على قرارات الأفراد بشكل مباشر أو غير مباشر في الأسواق الأخرى.

ويمكن للحكومة التدخل في تحديد الأسعار من خلال تملكها للجهاز الانتاجي، أو من خلال توظيف أدوات السياسة المالية والتمويلية وخاصة أسعار الصرف وأسعار الفائدة، أو أدوات السياسة المالية كسياسة الإنفاق العام.

ولذلك فإن الهدف النهائي لسياسات الاصلاح الاقتصادي هو إزالة المعوقات أمام تطبيق آلية السوق والمتمثلة بسياسات التحرر الاقتصادي.

وس يتم في هذا الفصل استعراض الأثر الذي يمكن أن تحدثه السياسات المالية والتمويلية على النشاط الاقتصادي، مع التركيز بالدرجة الأولى على قياس الأثر وليس الكيفية التي تؤثر بها السياسة المالية والتمويلية على الاقتصاد الأردني من خلال استخدام نموذج (ST. Louis).

وس يتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة أجزاء:
الجزء الأول: س يتناول المتغيرات المالية والتمويلية التي تؤثر على النشاط الاقتصادي من وجهة نظر كل من النظرية الكينزية، ونظرية الحافظة المالية، ونظرية النقدية الحديثة.

الجزء الثاني: سيتم في هذا الجزء التركيز على استخدام نموذج (ST. Louis) في تقييم أثر السياسات المالية والتمويلية على الناتج القومي الإجمالي.

الجزء الثالث: سيتم فيه تطبيق نموذج (ST. Louis) على الاقتصاد الأردني خلال السنوات ١٩٩٧-١٩٩٧. وبيان مدى فاعلية السياسة المالية والتمويلية خلال هذه الفترة على النشاط الاقتصادي.

الجزء الأول: أثر السياسة المالية والتمويلية على النشاط الاقتصادي من الناحية النظرية

لقد أكدت كل من نظرية كينز، ونظرية الحافظة المالية، ونظرية النقدية الحديثة على أهمية الدور الذي يمكن للسياسات المالية والتمويلية أن تقوم به من حيث توجيه النشاط الاقتصادي والتأثير فيه، وذلك من خلال أدواتها ومتغيراتها المختلفة.

ورغم أن كل من هذه النظريات يفسر هذه الآثار بأساليب مختلفة، ومع اختلاف كل منها في الكيفية التي يمكن للسياسة المالية والتمويلية أن تنقل الأثر المالي والتمويلي على النشاط الاقتصادي، إلا أن هذه النظريات تتفق في النهاية معاً على أن هناك تأثير للسياسات المالية والتمويلية على النشاط الاقتصادي.

ويمكن توضيح ذلك من خلال استعراض وجهة نظر كل من هذه النظريات بشكل موجز وعلى النحو التالي:

١- النظرية ال Keynesian:

فقد أكدت النظرية ال Keynesian بأن الطريقة الوحيدة التي يمكن للنقد أن تؤثر بها على المتغيرات الحقيقة، هي عن طريق سعر الفائدة، وان سعر الفائدة يعتبر الاداة الرئيسية التي يمكن للسياسة النقدية والتمويلية أن تنقل

بواسطتها تأثيرها على مستوى النشاط الاقتصادي، ولما كان الاستثمار الخاص يتنااسب عكسياً مع سعر الفائدة في السوق، فإن زيادة حجم الإنفاق الكلي سيؤثر إيجابياً على مستوى النشاط الاقتصادي الكلي^(٢).

٢- نظرية المحفظة المالية:

جاءت هذه النظرية نتيجة الدراسات والأبحاث التي قام بها كل من توبين (Boumol) وتبين (Tobin).

ويرى أنصار هذه النظرية أن سعر الفائدة ليس بالضرورة أن يكون العامل المباشر في التأثير على حجم الاستثمار وقرارات المستثمرين، ولكن تأثيره قد يكون بطريقة غير مباشرة، وذلك عن طريق التأثير على عوائد الأصول التي يحتفظ بها الأفراد داخل محفظتهم المالية، فانخفاض أو زيادة أسعار الفوائد سيؤثر على الأسعار النسبية الخاصة بأسهم والسندات، الأمر الذي يدفع الأفراد إلى تغيير محفظتهم المالية واستبدال الأصول التي يحتفظون بها بأصول أخرى، وهذا بالنتيجة سيؤثر على حجم الإنفاق الكلي.

٣- النظرية الكمية الحديثة

طور هذه النظرية كل من فريدمان (Freidman) وميسيلمان (Meiselman).

ويرى أصحاب هذه النظرية أن قدرة السلطة النقدية والتمويلية في التأثير على النشاط الاقتصادي تتوقف على مقدرتها في التأثير على تغيير رغبة الأفراد في الاحتفاظ بالنقود بالنسبة إلى دخولهم. ويتوقف ذلك على تغيير العلاقة ما بين عرض النقد والدخل، وأن التغيير في نسبة النقود التي يحتفظ بها الأفراد عن طريق تغيير عرض النقد نسبة إلى الأصول التي يحتفظون بها هو أساس التغيير في مستوى الدخل والأسعار، فزيادة عرض

النقد تشعر الافراد بتحسن في مستوى دخولهم نتيجة انخفاض اسعار الفائدة هذا من جهة، ومن جهة أخرى يجعل رغبة الافراد بالاحتفاظ بالنقود أقل مقارنة مع الاصول الأخرى، الأمر الذي يدفعهم إلى الانفاق بشكل مباشر وغير مباشر على السلع الرأسمالية (الاستثمار)، وعلى السلع والخدمات الأخرى (الاستهلاك)، وهذا بالنتيجة سيؤثر على الانفاق الكلي وبالتالي على النشاط الاقتصادي.^(٢)

الجزء الثاني: استخدام نموذج سانت لويس (ST.Louis)

قام بتطبيق هذا النموذج العديد من الاقتصاديين، حيث طبقة كل من ميشيل كريين (Micheal Kean) على البيانات التي تم الحصول عليها من تسع دول مختلفة، كما وقاما اندرسون (Anderson) وكارلسون (Carlson) بتطبيقه على اقتصاد أمريكا، كما وطبقه بودار (Poddar) على اقتصاد كندا، وطبقه كل من العناني (١٩٧٥) وعوده (١٩٩٢) على الاقتصاد الاردني وكانت آخر دراسة طبقت من خلال القرعان (١٩٩٧).

ورغم اختلاف الاوضاع الاقتصادية في البلدان التي تم تطبيق هذا النموذج فيها، واختلاف أهداف صانعي القرارات، إلا أن نتائج الاختبار القياسي لنموذج سانت لويس فيها، قد جاءت متقاربة ، حيث أظهرت نتائج هذه الدراسات أن تأثير السياسة النقدية والتمويلية من خلال متغيراتها على النشاط الاقتصادي (الناتج القومي) جاء أكبر وأسرع من تأثير السياسة المالية من خلال متغيراتها على الناتج القومي، وقد جاء هذا النموذج نتيجة الدراسات التي قام بها كل من اندرسون وجونسون (Anderson-Johnson) عام ١٩٦٨، حينما حاولا قياس حجم وسرعة وتأثير السياسة النقدية والتمويلية مقارنة مع السياسة المالية على النشاط الاقتصادي في الولايات المتحدة الأمريكية معتمدين على البيانات الرباعية الخاصة بالمتغيرات المستقلة والمتغير التابع، وباستخدام توزيع المون (ALmon Distribution) لتحديد فترة الابطاء الزمني الخاص بالمتغيرات المستقلة وذلك وفقاً للصيغة العامة التالية:

$$Y = F(M, E) \dots \quad (1)$$

حيث:

Y : الانفاق الكلي على السلع والخدمات ويمثل قيمة الناتج القومي الاجمالي بالاسعار الجارية (GNP) المتغير التابع

M : متغير مستقل يمثل السياسة النقدية والتمويلية، ويمكن تمثيله من خلال عرض النقد بالمفهوم الضيق (M_1), أو عرض النقد بالمفهوم الواسع (M_2) أو القاعدة النقدية (Monetary Base)، أو الائتمانية لدى البنوك التجارية (Credit Base)، أو ودائع الجمهور لدى البنوك.

E : متغير يمثل السياسة المالية ويمكن تمثيله من خلال الانفاق الحكومي (Government Expenditures) أو الدخل الحكومي (Revenue) أو صافي الايرادات ناقصاً الانفاق المتغير المستقل.

وبعدأخذ التغير في الصيغة رقم (1) تم الحصول على:

$$\Delta Y = F(\Delta E, \Delta M) \dots \quad (2)$$

وبتحويل هذه الصيغة إلى معادلة قياسية يتم الحصول على:

$$\Delta Y = b_0 + b_1 \Delta E + b_2 \Delta M + e \dots \quad (3)$$

حيث:

$(b_1 + b_2)$: معلمات المتغيرات (M, E) المراد تقديرها.

e : بقية العوامل الأخرى التي يمكن أن تؤثر على النشاط الاقتصادي.

فقد استخدم جونسون واندرسون كل من عرض النقد بالمفهوم الضيق (M_1) وعرض النقد بالمفهوم الواسع (M_2) والقاعدة النقدية (Monetary Base) كبدائل تمثل تأثير السياسة النقدية، في حين استخدم كل من الانفاق الحكومي، والإيراد الحكومي والإيرادات ناقصاً الانفاق لتمثيل السياسة المالية

وقد توصل الباحثان إلى أن تأثير السياسة النقدية جاء أسرع وأكثر تأثيراً من تأثير السياسة المالية على النشاط الاقتصادي.

الجزء الثالث: قياس أثر السياسة المالية والتمويلية على النشاط الاقتصادي في الأردن من خلال استخدام نموذج (سانت لويس).

وفي هذا الجزء من الدراسة يمكن قياس مدى التغير في النشاط الاقتصادي الناجم عن التغير في السياسة المالية والتمويلية، وذلك من خلال استخدام اسلوب الانحدار المتعدد (Multiple Regression) في اختبار نموذج سانت لويس باعتماد البيانات السنوية لكل من المتغيرات المستقلة والمتغير التابع خلال الفترة (١٩٩٧-١٩٧٠).

ولهذه الغاية يمكن بيان متغيرات نموذج سانت لويس على النحو التالي:
يتكون النموذج مدار البحث من ثلاثة متغيرات رئيسية، أحدها متغير تابع وهو النشاط الاقتصادي، أما المتغيران الباقيان مستقلان ويمثلان السياسة المالية والتمويلية والسياسة المالية ويمكن تفصيل ذلك كالتالي:

١- النشاط الاقتصادي:

يمثل الناتج القومي الإجمالي بسعر السوق، - وذلك بسبب أن التحليل يركز على القطاع النقدي وليس القطاع الحقيقي- النشاط الاقتصادي في الأردن ويعرف بأنه "قمية الإنفاق الكلي على السلع والخدمات".

٢- متغيرات السياسة التمويلية:(٤)

يعتبر كل من عرض النقد بالمفهوم الضيق (M1)، وعرض النقد بالمفهوم الواسع (M2)، والقاعدة النقدية بدائل لتمثيل السياسة التمويلية في نموذج سانت لويس.

ويلاحظ أن مثل هذه المتغيرات تتأثر بالعوامل الناتجة عن انفتاح الاقتصاد الأردني على الخارج لتأثيره بكثير من المتغيرات الخارجية والمتغيرات السياسية، إضافة إلى ضعف أدوات السياسة التمويلية في التأثير على ائتمان البنوك التجارية بسبب ارتفاع نسبة السيولة التي تحتفظ بها البنوك التجارية.

وبناءً عليه فإنه سيتم الاعتماد على عرض النقد بالمعنى الضيق ($M1$)، أو عرض النقد بالمعنى الواسع ($M2$) في بيان اثر السياسة التمويلية على النشاط الاقتصادي.

وتتجدر الملاحظة إلى أن عرض النقد في الأردن يتأثر بشكل عام بالعوامل التالية:

١- صافي الارصدة الأجنبية.

٢- الائتمان المحلي:

أ- الديون على القطاع الخاص.

ب- الديون على المؤسسات العامة.

ج- صافي الديون على الحكومة.

- اذونات وسندات حكومية.

- سلف إلى الحكومة.

- الودائع الحكومية.

٣- العوامل الأخرى

أ- رأس المال.

ب- الاحتياطيات.

ج- أخرى.

ويلاحظ أن البنك المركزي يستطيع التأثير على هذه العوامل من خلال استخدامه لأدوات النقدية المختلفة، كنسبة الاحتياطي الالزامي، ونسبة

السيولة، ونسبة الائتمان المحلي، ومن جهة أخرى يلاحظ أن التغير في الناتج القومي الإجمالي له تأثير على التغير في عرض النقد، وذلك لأن جزءاً من التغير الذي يحدث في عرض النقد يرجع إلى التغير في صافي الأصول الأجنبية بالدرجة الأولى، وهذا التغير عائد نتيجة التغير في الصادرات والمستوردات، وبالتالي فإن تأثير الناتج القومي على عرض النقد قد يكون أقوى من تأثير عرض النقد على النشاط الاقتصادي.

ولغايات الاختبار سيفترض أن عرض النقد يؤثر في النشاط الاقتصادي، كما للسلطة النقدية التأثير عليه.

وفي ضوء ما سبق، فإن عرض النقد بالمفهوم الضيق ($M1$) وعرض النقد بالمفهوم الواسع ($M2$) يمثلان أثر السياسة التمويلية في الأردن.

- ٣- المتغيرات المالية (Fiscal Variables).

سيتم اعتقاد الإنفاق الحكومي والإيرادات الحكومية كمتغيرات لتمثل السياسة المالية في الأردن.

ويلاحظ أن مثل هذه المتغيرات قد تكون خاضعة للسلطة المالية. فالإنفاق الحكومي الحقيقي يتحدد بواسطة بنود الميزانية التي تضعها وزارة المالية بالتعاون مع الجهات الأخرى ذات العلاقة كالبنك المركزي والوزارات الأخرى ذات العلاقة في بداية كل عام. ولهذا فمن المتوقع أن يكون مثل هذا المتغير محدوداً من خارج النظام.

ومن جهة أخرى فقد أثبتت النظرية الكينزية أن هناك علاقة موجبة وطردية ما بين التغير في الإنفاق الحكومي والنشاط الاقتصادي، وأن زيادة الإنفاق الحكومي هو في النتيجة ذو أثر توسيع على النشاط الاقتصادي.

أما بالنسبة للدخل الحكومي، من المعروف أن هناك مصادرين لهذا الدخل: المصدر الأول، مصدر داخلي يأتي من حصيلة الضرائب المباشرة وغير المباشرة، والإيرادات غير الضريبية بمختلف أنواعها، والتي تقوم الحكومة بفرضها تبعاً لقوانين محددة، وبالتالي فإن هذا الجزء مسيطر عليه من قبل الحكومة.

أما المصدر الثاني، فهو مصدر خارجي يأتي من المساعدات والقروض التي تقدمها الدول والمؤسسات العربية والدولية للحكومة، ويمكن للحكومة أن تتوقع مثل هذا الدخل، وبالتالي يمكن القول بأن الدخل الحكومي محدد من داخل النظام، ولكن ليس بشكل كلي.

نتائج تطبيق نموذج سانت لويس على الاقتصاد الأردني خلال الفترة ١٩٧٠-١٩٩٧. تبين الدراسة أن الناتج القومي الإجمالي داله في الإنفاق الحكومي وعرض النقد في المفهوم الأول ((M1) (متخلف لسنة واحدة) بالإضافة إلى التغير الوهمي (Dummy Variable) للدلالة على المستويات التي تم تطبيق برنامج الاصلاح الاقتصادي فيها، وقد تم تقدير معلمات النموذج بطريقة المربعات الصغرى للفترة الزمنية (١٩٧٠-١٩٩٧).

وقد استخدم نموذج سانت لويس وتم اخذ اللوغاريتم المزدوج الذي يعطي المرونة بين المتغيرات المستقلة والتابعة ويمكن تحديد العوامل المؤثرة في الناتج القومي الإجمالي كما هو مبين في الصيغة العامة للدالة التالية:

$$GNP = f(Gexp, M1 (-1), Dum) \dots \dots \dots \dots \dots \dots \dots \quad (1)$$

حيث
 $= GNP$
 $= Gexp$
 $= M1 (-1)$ = عرض النقد بالمفهوم الضيق متخلف لسنة واحدة.

= Dummy متغير وهمي = 1 عند تطبيق برنامج الاصلاح، وصفر في الحالات الأخرى.

ومن المتوقع أن تكون العلاقة موجبة بين المتغير التابع (GNP) وبقية المتغيرات المستقلة في الدالة.

وبأخذ اللوغاريتم الطبيعي لطرف المعادلة يتم الحصول على ما يلي:

$$\ln GNP = a + \alpha \ln Gexp + B_1 \ln M_1 (-1) + D (2)$$

وقد تم تقدير معلمات الدالة (2) بطريقة المربعات الصفرى (OLS) وباستخدام سلاسل زمنية للفترة (١٩٩٧-١٩٧٠) وكانت النتائج كما يلى:

$$\ln GNP = 1.1703 + 0.3045 \ln Gexp + 0.6618 \ln M_1 (-1) - 0.1232 (3)$$

S.D (0.89)	(0.93)	(0.95)		
(t-ratio)	(1.3088)	(2.3357)	(5.3545)	(-2.064)
$R^2 = 0.99$	$F = 151.78$		$D.H = 1.4804$	

ويلاحظ من هذه النتائج أن قيم المرونات متفاوتة وتعكس أهمية كل عنصر وأثره على الناتج القومي الاجمالي.

وقد بلغت المرونة (0.30) بالنسبة للانفاق الحكومي و(0.66) بالنسبة إلى ((-1) M_1) عرض النقد بتباين سنة، وأما المتغير الوهمي فكان (-0.12).

ومما سبق يلاحظ أن مرونة الانفاق الحكومي وعرض النقد كانت مرتفعة، مما يعكس أهمية هذه العوامل على الناتج القومي الاجمالي، حيث أن زيادة الانفاق الحكومي بمقدار (10%) سيؤدي إلى زيادة الناتج القومي الاجمالي بمقدار (3.04%). وكذلك الحال بالنسبة إلى عرض النقد ((-1) M_1) إذا زاد بمعدل (10%) سيؤدي إلى زيادة الناتج القومي الاجمالي بمعدل (6.6%) بافتراض أن

العوامل الأخرى ثابتة، مما يدل على فعالية السياسة التمويلية وأثرها على الناتج القومي الإجمالي. وبالرغم من انخفاض المعنوية الاحصائية لمعلمة المتغير الوهمي (Dum) إلا أن الاشارة السالبة منسقة مع توقعات الباحث عن الاثر السلبي لبرنامج الاصلاح الاقتصادي على الناتج القومي الإجمالي.

وباستخدام المتغيرات المالية تم التوصل إلى الدالة التالية:

$$\ln GNP = F(Gexp, Gexp(-1), Dum) \dots \quad (4)$$

وبأخذ اللوغاريتم الطبيعي لطرف المعادلة تم الحصول على:

$$\ln GNP = c + \alpha \ln Gexp + \beta \ln Gexp(-1) + Dum \dots \quad (5)$$

وقد تم تقدير المعادلة أعلاه (5) بطريقة المربعات الصغرى (OLS) باستخدام

سلسل زمنية للفترة (١٩٧٠-١٩٩٧) وكانت النتائج كما يلى:

$$\text{LnGNP} = 1.2028 + 0.5509 \text{ Ln (Gexp)} + 0.4009 \text{ Ln Gexp(-1)} - 0.3432 \dots \dots (6)$$

S.D. ((0.89) (0.93) (0.98))

(t. ratio) (2.3926) (3.8800) (3.2215) (-0.4698)

($R^2 = 0.99$) ($F = 880.2932$) D.H = 2.2813

يلاحظ من هذه النتائج أن قيم المرونات متفاوتة عاكسة أهمية كل عنصر من عناصر الانتاج المذكورة، فقد بلغت المرونة للإنفاق الحكومي (0.55)، أما بالنسبة لمرونة الإنفاق الحكومي بتباين سنة بلغت (0.40)، أما المعنوية الاحصائية للمتغير الوهمي فقد بلغت (-0.34) مما يدل على الاثر السلبي للبرنامج الاصلاح الاقتصادي على الناتج القومي الاجمالي.

وبالنسبة إلى الإنفاق الحكومي حينما تتم زيادة بنسبة (10%) فإن GNP سيزداد بمقدار (5.5%)، وعند زيادة الإنفاق الحكومي ببطء زمني سنة بمقدار (10%) سيزداد الناتج القومي الإجمالي بمقدار (4%).

ونتيجة لدراسة الناتج القومي الاجمالي من خلال السياسة التمويلية تم التوصل الى الصيغة العامة المبينة في الدالة التالية:

فمتووقع أن تكون العلاقة موجبة بين المتغير التابع GNP وبقية المتغيرات المستقلة في الدالة.

وبأخذ الملوغاريتم الطبيعي لطرف المعادلة يتم الحصول على ما يلى:

وقد تم تقدير المعادلة أعلاه (8) بطريقة المربعات الصغرى (OLS) باستخدام سلاسل زمنية للفترة (١٩٩٧-١٩٩٧). وكانت النتائج كما يلى:

ونلاحظ من هذه النتائج أن قيمة المرونة لعرض النقد تعكس أهميتها حيث بلغت المرونة (0.78) بالنسبة لم2 أي أنه عند زيادة مرض النقد بالمفهوم الواسع بمقدار (10%) يزداد الناتج القومي الاجمالي بمقدار (7.8) أما بالنسبة للمتغير الوهمي كان ذو معنوية احصائية منخفضة (12.0) وكانت الاشارة السالبة كمؤشر للأثر السلبي لبرنامج الاصلاح الاقتصادي على الناتج القومي الاجمالي.

وفي ضوء ما تقدم نلاحظ أن تأثير المتغيرات التمويلية على الناتج القومي الإجمالي في الأردن، جاءت مسؤولية بنسبة أكبر من تأثير المتغيرات السياسية المالية، كما جاءت هذه النتائج متطابقة مع النتائج التي توصل إليها الباحثون الذي استخدموها هذا النموذج من قبل.

الخلاصة

بعد أن قامت الدراسة باستعراض سياسات وأهداف وإجراءات وانجازات برامج الاصلاح الاقتصادي بشكل عام، وبالتركيز على تقييم هذه السياسات في المجال المالي والتمويلي من خلال الدراسة التحليلية والنظرية، وتطبيق نموذج القياسي.

وبالنظر الى الاستنتاجات التي توصلت اليها الدراسة والمبينة سابقاً، يمكن اعتبار نتائج التقييم التي خلصت اليها الدراسة على النحو التالي:

أ- نتائج التقييم من وجهة النظر التحليلية والنظرية.

على ضوء ما سبق فإن الدراسة قد توصلت الى أن سياسات الاصلاح الاقتصادي في هذا المجال حققت نتائج ايجابية مقبولة، ولكن بقدر أقل من المتوقع تحقيقاً لوجود بعض السلبيات بشكل عام كما هو مبين في استنتاجات الدراسة المذكورة سابقاً.

لذا فإن الدراسة توصي بالعمل على معالجة مثل هذه السلبيات لخطورة تأثيرها على النشاط الاقتصادي.

ب- نتائج التقييم من الناحية القياسية.

بعد تطبيق نموذج سانت لويس من خلال هذه الدراسة أظهرت نتائج تطبيق هذا النموذج على الاقتصاد الاردني خلال الفترة (١٩٧٠-١٩٩٧) أن تأثير المتغيرات النقدية والتمويلية جاءت أكبر ومسئولة بنسبة أكثر من تأثير المتغيرات المالية، إلا أن نتائج اختبار النموذج المذكور أظهرت نتائج سلبية بالنسبة الى النشاط الاقتصادي نتيجة تطبيق برامج التصحیح، لذلك فإن الدراسة توصي بالتركيز على السياسة النقدية والتمويلية لقوة تأثيرها في النشاط الاقتصادي.

وهذه خلاصة الاستنتاجات والنتائج التي توصلت اليها الدراسة والتي تتمثل بتقييم سياسات الاصلاح الاقتصادي في المجال المالي والتمويلي:

وتتمنى الباحثة أن تكون هذه الدراسة مع غيرها من الدراسات في هذا المجال، قد غطت بعض النقص وأن تكون مفيدة للمهتمين بمتابعة الدراسة في هذا الميدان.

هوامش الملحقة

- 1- Poddar. A. K., and Hunking, N. J. "The Relative Importance of Monetary and Fiscal Policy". An Econometric case of Canada". Indian Economic Journal. No. 4-5. Vol. XVIII. April. 1971. PP. (461-463).

- 2- Gail E. Makinen, Money, The Price Level, and Interest Rates, Prentice Hall Inc., U.S.A. 1977, P. 226.

لزيـد من التفصـيل انظر أيضاً:

David I. Found "Keynesian Monetary Theory. Stabilization Policy and the Recent Inflation". Journal of Money Credit and Banking, Vol. 1, No. 3, August. 1969, PP. (556-587).

- 3- Dallas S. Batten and Daniel L. Thornton. "The Monetary Fiscal Policy Debate and the Anderson-Jordan Equation" Federal Reserve Bank of Saint Louis, October, 1986. PP. (9-16).

لزيـد من التفصـيل انظر:

Jerry L. Jordan. "The Anderson-Jordan Approach after Nearly 20 years", Federal Reserve Bank of Saint Louis. October, 1986, PP. (5-8).

- 4- Leonel C. Anderson and Jerry L. Jordan, "Monetary and Fiscal Actions, A Test of Their Relative Importance in Economic Stabilization", Saint Louis Economic Review, Vol. 50, 1968, PP. (11-24).

لزيـد من التفصـيل انظر:

Kasasbeh, A. Hamed. "The Effects of Foreign Factors On Money Demand Function: The Case of Jordan". Unpublished Paper, University of Columbia Missoure, USA, 1988.

مراجع العربية

- ١ النابلسي، محمد سعيد، الاصلاح المالي والنقد في الاردن بين الماضي والحاضر، عمان ١٩٩٦.
- ٢ الحديدي، وليد، مؤسسات الاقراض المتخصصة الاردنية، رسالة ماجستير غير منشورة الجامعة الاردنية، ١٩٩٢.
- ٣ الصمادي، علي، دور البنوك التجارية في تمويل الفترة الاقتصادية في الاردن، رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية ١٩٨٢.
- ٤ ابراهيم، راضي، البنوك والمؤسسات المالية الأخرى في الاردن، ١٩٩٤.
- ٥ القرعان، أنور، أثر السياسات المالية والنقدية على النشاط الاقتصادي الأردني، دراسة حديثة مقبولة للنشر، جامعة اليرموك ١٩٩٧.
- ٦ النابلسي، محمد سعيد، المديونية الخارجية، ومنهج التصحيح الاقتصادي في الاردن ١٩٩٨.
- ٧ البنك المركزي الاردني، قانون البنك المركزي وتعديلاته.
- ٨ البنك المركزي الاردني، تقرير سنوي، اعوام مختلفة.
- ٩ البنك المركزي الاردني، نشرة شهرية، اعوام مختلفة.
- ١٠ البنك المركزي الاردني، البنك الاردني المركزي في خمسة وعشرين عاماً، دائرة الابحاث والدراسات ١٩٨٩.
- ١١ العناني، جواد، أثر السياسة المالية والنقدية على الناتج القومي الاجمالي، ١٩٧٥.
- ١٢ المعاني، وليد، دالة الطلب على النقود والسياسة النقدية في الاردن، ١٩٨٩.
- ١٣ البنك العربي، النشرة التحليلية، أعداد مختلفة دائرة الابحاث والتخطيط المالي للادارة العامة.
- ١٤ البنك المركزي الاردني، بيانات احصائية فصلية، أعداد مختلفة.
- ١٥ الاحصاءات العامة، النشرات الاحصائية السنوية للأعوام ١٩٩٦-١٩٨٨.
- ١٦ تغريد، عميرة، كفاءة البنوك التجارية في الاردن من منظور جزئي، رسالة ماجستير الجامعة الاردنية، عمان ١٩٩٢.
- ١٧ تقارير البنك المركزي الدولي، المتعلقة ببرنامج التقييم الاقتصادي في الاردن.
- ١٨ سوق عمان المالي، التقارير السنوية لأعوام مختلفة.
- ١٩ سوق عمان المالي، قانون الاوراق المالية المؤقت رقم ٢٣ لسنة ١٩٩٧.

- ٢٠- عتوم، راضي، التجربة الأردنية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والتكيف الهيكلي، عمان ١٩٩٧.
- ٢١- عوده، مارن، أثر السياسات المالية والنقدية على الاقتصادي الاردني، رسالة ماجستير الجامعة الاردنية، عمان، ١٩٩٢.
- ٢٢- محسن، عبد الحليم، البنوك والمؤسسات المالية الأخرى في الأردن.
- ٢٣- ملوي، أحمد، عرض النقد والتسهيلات الائتمانية في الاقتصاد الاردني، رسالة ماجستير جامعة اليرموك ١٩٨٩.
- ٢٤- وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية، (١٩٨٥-١٩٨١)، عمان، ١٩٨٠.
- ٢٥- وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية (١٩٩٠-١٩٨٦)، عمان ١٩٨٥.
- ٢٦- وزارة التخطيط، الخطة الاقتصادية والاجتماعية (١٩٩٧-١٩٩٢).
- ٢٧- وزارة التخطيط، مديرية الدراسات والابحاث، نشرة السياسات والتوجهات الحكومية لإعادة هيكلة الاقتصاد، والتوجه نحو الشخصية عمان ١٩٩٧.
- ٢٨- وزارة التخطيط، مديرية الدراسات والابحاث، نشرة برامج الاصلاح الاقتصادي والسياسات المالية والنقدية، عمان ١٩٩٧.
- ٢٩- وزارة التخطيط، مديرية الدراسات والابحاث، نشرة ملخص دراسة المنافسة في النظام المصرفي الاردني المعد، د. دينكسون، واندي مولينو، ١٩٩٧.
- ٣٠- وزارة التخطيط، مديرية الدراسات والابحاث، نشرة الاجراءات المطلوبة للقطاع التمويلي، ١٩٩٧.
- ٣١- وزارة الشئون الاجتماعية، نشرات مختلفة، (١٩٩٧-١٩٩٣).
- ٣٢- الصحف اليومية المحلية، جريدة الرأي، جريدة الدستور.
- أ- بيان سمو الأمير حسن، السياسات المتبعة لخاصة قطاع النقل، بمناسبة افتتاح البنية التحتية للمقاولات، جريدة الرأي عمان، ١٩٩٧/٩/٢٥.
- ب- بيان رئيس الوحدة التنفيذية للتخصصية، مخطوطات برامج التخصصية في الأردن، جريدة الرأي، ١٩٩٧/٨/٣٠.
- ج- بيان وزير الإعلام الاردني، أهداف التخصصية في الاردن، جريدة الرأي ١٩٩٧/١٠/١٩.
- د- بيان وزير النقل والاتصالات، البرامج الحكومية لخاصة قطاع النقل والاتصال، جريدة الرأي ١٩٩٧/٩/٢٧.

- هـ- بيان محافظ البنك المركزي، السياسات المتبعة بهدف جذب الاستثمارات الأجنبية
والمحليه لتشجيع الاستثمار الوطني، جريدة الرأي ١٥/١١/١٩٩٧.
- وـ- مقالات وبيانات مختلفة، حول سياسات الاصلاح الاقتصادي في الاردن، الصحف
ال يومية المحلية ١٩٩٧.

المراجع الاجنبية:

- 1- Building on Progress Reform and Growth in The Middle East and North Africa, Midel Eastern Department. International Monetary Fund 1996.
- 2- International Monetary Fund (IMF) Annual Reprot 1996.
- 3- IMF. Publication Catalog 96/97.
- 4- Recent Economic Developments, DRospets, and DRoressin Institution Building in the West Bank and Gaza Strip. Middle Eastern Department.
- 5- Poddar. A. K., and Hunking, N. J. "The Relative Importance of Monetary and Fiscal Policy". An Econometric case of Canada". Indian Economic Journal. No. 4-5. Vol.. XVIII. April. 1971. PP. (461-463).
- 6- Gail E. Makinen, Money, The Price Level, and Intrest Rates, Prentice Hall Inc., U.S.A. 1977, P. 226.
- 7- David I. Found "Keynesian Monetary Theory. Stabilization Policy and the Recent Inflation". Journal of Money Credit and Banking, Vol. 1, No. 3, August. 1969, PP. (556-587).
- 8- Dallas S. Batten and Daniel L. Thornton. "The Monetary Fiscal Policy Debate and the Anderson-Jordan Equation" Federal Reserve Bank of Saint Louis, October, 1986. PP. (9-16).
- 9- Jerry L. Jordan. "The Anderson-Jordan Approach after Nearly 20 years", Federal Reserve Bank of Saint Louis. October, 1986, PP. (5-8).

- 10- Leonal C. Anderson and Jerry L. Jordan, "Monetary and Fiscal Actions, A Test of Their Relative Importance in Economic Stabilization", Saint Louis Economic Review, Vol. 50, 1968, PP. (11-24).
- 11- Kasasbeh, A. Hamed. "The Effects of Foreign Factors On Money Demand Function: The Case of Jordan". Unpublished Paper, University of Columbia Missoure, USA, 1988.

Evaluating Structural Reform Policies in the Fiscal and Financial Sector, in Jordan (1989-1997)

Prepared By:
Lana A. Maitah

Supervisor
Prof Abdel Razzaq Beni - Hani

Abstract

This study aims at evaluating the economic and monetary reform policies, and investigating the contribution of such policies in the plans of economic freeing called for by the International Monetary Fund.

The study has shown that the target aim of the economic reform and adaptation is to remove the obstacles hindering the application of the market mechanisms.

The major components of this concept are:

1. the prices of products and commodities are subject to distortion when compared to the real prices which have prevailed in the normal market. This is due to the policies of protection, sponsoring, and monopolizing the local market.
2. the source of such distortion is the interference on the part of the government in fixing the prices. This can stem from the government's control over the production sector, or in monopolizing the marketing activities, or in the government's ownership of banks, etc.

The study also shows that the monetary and financial system in Jordan has remarkably developed in terms of quality and quantity within a relatively short period. The number of commercial and specialized banks have increased, and their functions and goals have also varied greatly.

Further, the study has dealt with the historical development of monetary and fiscal policies and their impact on the Jordanian economy, together with the role and achievements of such policies in the context of economic reforms.