



تجربة الجمهورية اليمنية في الإصلاح المالي

أ.د/ محمد أحمد الأفندي
أستاذ الاقتصاد بجامعة صنعاء
رئيس المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية

تجربة الجمهورية اليمنية في الإصلاح المالي :

تقويم النتائج المالية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي*

د. محمد أحمد الأفتدي - أستاذ الاقتصاد المشارك

كلية التجارة والاقتصاد - جامعة صنعاء

كلية العلوم الإدارية - جامعة العلوم والتكنولوجيا

أولاً: مقدمة

مرت تجربة اليمن في الإصلاحات الاقتصادية والمالية بمراحل مختلفة من حيث طبيعة البرامج التي تنفذ، حيث انتقلت من مرحلة البرامج الاختيارية إلى البرامج الإلزامية.

(أ) في منتصف الثمانينات (83-86م) نفذت الحكومة اليمنية (الشرط الشمالي سابقاً) برنامجاً للإصلاح المالي والنقدي تمت صياغته وتصميمه على أساس اختياري وبمعونة فنية من المؤسسات الدولية.

حيث أستخدم ذلك البرنامج لتقليص الاختلالات المالية والنقدية التي مالت إلى التدهور في منتصف الثمانينات⁽¹⁾.

وبعد إعادة تحقيق الوحدة اليمنية وقيام الجمهورية في مايو 1990م تم صياغة برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري.

* قدمت هذه الدراسة إلى المؤتمر العلمي الرابع للجمعية العربية للبحوث الاقتصادية بالقاهرة ديسمبر 1997م بعنوان: تقييم سياسات التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي في الأقطار العربية.

وتم إقراره من مجلس النواب اليمني، غير أن الأزمة السياسية الحادة التي عانت منها اليمن ووصلت ذروتها إلى إعلان الانفصال وانفجار حرب الدفاع عن الوحدة (1994م) قد حالت دون تطبيق البرنامج الوطني الشامل وبرنامج حكومة الائتلاف الثلاثي (حزب المؤتمر الشعبي العام، والحزب الاشتراكي اليمني، والتجمع اليمني للإصلاح "93-94").

أثناء تلك الفترة - 94/90م - كانت الأوضاع الاقتصادية في اليمن تشهد تدهوراً كبيراً واختلالات عميقة في الموازين الاقتصادية الكلية أبرزها:

- الاختلال المالي: حيث تصاعد عجز الموازنة العامة للدولة خلال الفترة 94/92م وبلغت النسبة المتوسطة للعجز حوالي 20% من الناتج المحلي الإجمالي تم تمويله بالإصدار النقدي الذي أدى إلى زيادة حدة الاختلال النقدي.
- الاختلال الاقتصادي الخارجي: حيث تفاقم عجز ميزان المدفوعات مع انخفاض التحويلات والمساعدات الخارجية لليمن ومحدودية الصادرات غير النفطية وتراكم متأخرات المديونية على الدولة وعدم القدرة على السداد، لقد بلغ متوسط العجز في الحساب الجاري للفترة 1995/92م حوالي 28% من الناتج المحلي الإجمالي.

أدت الاختلالات الاقتصادية إلى تدهور مؤشرات الاستقرار الاقتصادي حيث دلت تلك المؤشرات على أن الاقتصاد يسير باتجاه سريع نحو عدم الاستقرار الاقتصادي فقد ارتفعت الأسعار بسرعة مذهلة ووصل معدل التضخم في بداية عام 1995م إلى أكثر من 100%.

كما زادت التشوهات السعرية حيث أدى الارتفاع السريع في سعر الصرف إلى أكثر من 160 ريالاً للدولار إلى ارتفاع الأسعار وزيادة عدم التأكد وأثر ذلك سلبياً

على قطاعات النشاط الاقتصادي ، حيث أدى انخفاض معدل النمو الاقتصادي إلى زيادة البطالة وارتفاع نسبة الفقر.

إزاء تلك الأوضاع الاقتصادية المندهورة، أخذت الحكومة اليمنية بخيار الإصلاح الاقتصادي المدعوم من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في إطار نظام المشروطة للصندوق.

في مارس 1995م نفذت الحكومة اليمنية برنامج المرحلة الأولى من الإصلاح الاقتصادي الذي تمت صياغته ليكون نواة برنامج شامل للإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية.

وفي يناير 1996م تم البدء في تنفيذ برنامج التثبيت الاقتصادي وفق نظام مشروطة صندوق النقد الدولي لمدة خمسة عشر شهراً ينتهي في يونيو 1997م يعقبها تطبيق برنامج للتصحيح الهيكلي المعزز.

(1-1) هدف البحث:

يهدف البحث إلى دراسة تجربة الجمهورية اليمنية في الإصلاحات الاقتصادية (في إطار مشروطة الصندوق) وذلك من خلال التركيز على تقويم النتائج المحققة لجوانب الإصلاحات المالية في البرنامج.

إن ما نقصده بجوانب الإصلاحات المالية هو جوانب إصلاح السياسات المالية المرتبطة بتطوير هيكلية مالية الدولة، والتي تمثل حجر الزاوية في برنامج التثبيت الاقتصادي المنفذ في الفترة 1996/95م.

(2-1) خطة البحث:

إن خطة البحث بعد المقدمة ستكون على النحو التالي:
ثانياً: تحليل عناصر إختلالات المالية العامة قبل تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي للفترة (1994/91م).
ثالثاً: عناصر وأهداف برنامج الإصلاح الاقتصادي في الجوانب المالية ورؤية الأحزاب اليمنية للبرنامج.
رابعاً: تقويم نتائج برنامج الإصلاح الاقتصادي.
خامساً: الخاتمة: إستخلاصات البحث.

(3-1) منهجية البحث:

ستعتمد الدراسة بصورة عامة الأسلوب التحليلي لمعدلات نمو المؤشرات الاقتصادية الكلية ومقارنتها بالأهداف الاقتصادية التي توخاها البرنامج ودلالات تلك المؤشرات على درجة الاستقرار الاقتصادي.
أي أن منهجية الدراسة تقوم على أسلوب مقارنة سلوك المتغيرات الاقتصادية قبل تطبيق البرنامج بمسار تلك المتغيرات بعد تطبيق البرنامج (Before after Approach) يعتقد الباحث أن أسلوب (قبل وبعد) يعد مناسباً لتحليل نتائج برنامج الإصلاح مقارنة بالأساليب الأخرى للأسباب التالية:
1) أسلوب (قبل وبعد) يمكننا من تحليل المؤشرات المالية خلال الفترة القصيرة.

2) إن استخدام الأساليب الأخرى للتقويم غير متاحة في ضوء التجربة اليمنية القصيرة في الإصلاحات الاقتصادية أو للصعوبات العملية التي تنشأ عن استخدام تلك الأساليب مثل:

(أ) أسلوب مقارنة السلوك الحقيقي للمتغيرات الاقتصادية الأساسية في إطار تطبيق البرنامج مع مسارها وسلوكها المحتمل بدون البرنامج، حيث يكون التحيز الشخصي أكثر حضوراً ناهيك عن الصعوبات العملية.

(ب) أسلوب مقارنة سلوك المتغيرات الاقتصادية في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي المطبق مع سلوك هذه المتغيرات في ظل تطبيق برامج بديلة أخرى تختلف عن هذا البرنامج. حيث لا يخلو هذا الأسلوب من التحيز الشخصي للباحث الذي يتبنى بدائل معينة.

(ج) أسلوب مقارنة الأداء الاقتصادي للدولة التي تطبق البرنامج بأداء اقتصاديات مجموعة دول أخرى لا تطبق مثل هذا البرنامج حيث تسمى المجموعة الأخيرة بمجموعة المرجعية في المقارنة (2).

إن مضمون هذا الأسلوب هو أن أي اختلاف في الأداء الاقتصادي بين دولة أو مجموعة دول مطبقة للبرنامج ومجموعة الدول الأخرى غير المطبقة للبرنامج سيعزى إلى أثر تطبيق البرنامج في المجموعة الأولى.

أي أن أداء اقتصاديات الدول أو الدولة المطبقة للبرنامج كان سيكون نفس أداء دول المرجع (التي لا تطبق البرنامج) في حالة غياب البرنامج وواضح صعوبة تطبيق هذا الأسلوب نظراً لاختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية والعلاقات الدولية للدول المطبقة وغير المطبقة لنفس البرنامج.

من ناحية أخرى فإن اعتماد الدراسة لأسلوب (قبل وبعد) في تحليل نتائج برنامج الإصلاح الاقتصادي لا يخلو من جوانب قصور أهمها ما أشار إليها بعض الباحثين⁽³⁾ والمتمثلة في صعوبة عزل تأثير العوامل الأخرى من غير البرنامج (سياسية، اجتماعية، اقتصادية) على سلوك المتغيرات الاقتصادية الناتجة عن تطبيق البرنامج.

أي أن هناك صعوبة تكمن في قياس الأثر المستقل للبرنامج على سلوك المتغيرات الاقتصادية لأنه من الصعوبة عملياً افتراض ثبات تأثير العوامل الأخرى على سلوك المتغيرات الاقتصادية.

وترتيباً على ذلك فإنه يصبح من انصعوبة أن نعزو أي إيجابية أو سلبية لنتائج البرنامج إلى عناصر برنامج الإصلاح الاقتصادي فقط وإنما لابد من أن تأخذ بعين الاعتبار آثار العوامل الأخرى (الخارجة عن البرنامج) على هذه النتائج المحققة.

فإنجاح البرنامج لا يفسر أنه بسبب فقط تطبيق البرنامج وإنما قد تكون هناك عوامل أخرى، لم تكن بالحسبان كان لها أثر قوياً على تلك النتائج الإيجابية كإكتشاف موارد جديدة أو نحو ذلك.

وفشل البرنامج لا يفسر فقط بأنه بسبب البرنامج وإنما قد تكون هناك عوامل أخرى سياسية، إدارية كوارث طبيعية، كان لها دوراً في تلك النتائج السلبية.

لذلك نجد أن عدداً من الباحثين يتساءلون ما إذا كان نجاح برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي يدعمه صندوق النقد الدولي يعود للبرنامج أم لحالة الحظ الذي يتضمن تأثير عوامل أخرى خارجة عن البرنامج⁽⁴⁾.

بعض الباحثين والمهتمين يستنتج بأن أسلوب (قبل وبعد) قد يقود إلى نتائج مضللة⁽⁵⁾ غير أن ذلك القصور ليس حالة خاصة بأسلوب (قبل وبعد) وإنما أيضاً تعاني منها الأساليب الأخرى عند تقويم برنامج الإصلاح الاقتصادي.

ثانياً: اختلالات المالية العامة

إن تصاعد عجز الموازنة في الفترة 90-94م لم يكن استجابة لمتطلبات النمو والتنمية بقدر ما كان نتيجة لاضطراب السياسات المالية وطغيان الاعتبارات السياسية في سياسات الإنفاق ولا يرد، الأمر الذي أدى إلى زيادة حدة الاختلالات الهيكلية للموازنة العامة.

يمكننا حصر أبرز الاختلالات في جانب النفقات العامة في الآتي:

- الاختلال بين حجم النفقات الجارية وحجم النفقات الاستثمارية.
- اضطراب الأولويات الاقتصادية والاجتماعية للنفقات.

بينما يمثل الاعتماد على مصادر مؤقتة وضعف الطاقة الضريبية أبرز إختلالات هيكل الإيرادات العامة. بعد ذلك نشير إلى تضارب تقديرات عجز الموازنة العامة للدولة وأثر ذلك على الشفافية والوضوح.

(2-1) الاختلال الهيكلي للنفقات العامة:

(2-1-1) الاختلال بين حجم النفقات الجارية والاستثمارية:

يمكننا تتبع مؤشرات اختلال النفقات الجارية من خلال النمو المتسارع للنفقات الجارية وتدني نمو النفقات الاستثمارية، يبدو ذلك في نمو نفقات الباب الأول (المرتبات والأجور) وخدمة الدين العام (الباب الثالث) وعدم كفاية نفقات التشغيل (الباب الثاني) بالنسبة للنفقات الجارية.

وفيما يتعلق بأوجه اختلالات النفقات الاستثمارية سنركز على عدم الكفاية وعدم الاستيعاب.

إلقاء نظرة عامة على تطور النفقات والإيرادات العامة خلال الفترة 90-94م ،
سنستعين بالجدول رقم(1):

جدول رقم (1)

النفقات والإيرادات والعجز للفترة 1994-90م

السنة	النفقات بملايين الريالات	الإيرادات بملايين الريالات	العجز	نسبة العجز إلى النفقات	نسبة لعجز إلى التاحل محلي	نسبة لنمو النفقات	نسبة نمو الإيرادات
1990م	35967	26012	9955	27.7%	13.5%	22.5%	10.1%
1991م	44070	37999	6071	13.8%	9.5%	29.4%	11.6%
1992م	57043	34170	22873	40.3%	17.3%	21%	12.4%
1993م	68984	38124	30859	44.7%	16.8%	26.3%	14.4%
1994م	87128	42857	44271	56%	22%		

المصدر: بيانات الحسابات الختامية من وزارة المالية

يظهر الجدول السابق أن نمو النفقات للفترة 1994/90م كان أسرع من نمو الإيرادات العامة لنفس الفترة حيث بلغت نسبة نمو النفقات 22.5%، 29.4%، 21%، 26.3% للفترة 1994/90م، بينما بلغت نسبة نمو الإيرادات 10.1%، 11.6%، 12.4%، 14.4% لنفس الفترة.

لقد انعكس النمو المتسارع للنفقات العامة على زيادة العجز النقدي السنوي حيث ارتفع من 27.7% من إجمالي النفقات في عام 1990م إلى نسبة 56% من إجمالي النفقات لعام 94م أما نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي فقد ارتفعت من 13.5% في عام 1990م إلى 22% في عام 1994م وهي نسبة عالية

بالمقاييس الدولية ولتحليل اختلال هيكل النفقات الجارية والاستثمارية سنستعين بالجدول رقم (2) :

جدول رقم (2)

بعض مكونات الإنفاق العام

البيانات	1990م	1991م	1992م	1993م	1994م
نفقات لجزية (بمليارات لريالات).	29.6	39.2	47.1	59	76.3
كسبة من إجمالي نفقات لعملة.	%82.2	%88.9	%82.5	%85.5	%87.6
كسبة من الناتج المحلي الإجمالي.	%30.7	%35	%34.8	%34.5	%29.2
نفقات الاستثمارية الفعلية (الباب الرابع + الخامس) (بمليارات لريالات).	8.1	7.3	10.1	10	10.8
كسبة من إجمالي نفقات لعملة.	%22.5	%16.6	%17.6	%14.5	%12.4
نفقات تشيية (الباب الخامس) كسبة من ناتج محلي.	%8.4	%6.5	%4.6	%2.6	%2.1
إجمالي لمزونات والأجور (بمليارات لريالات).	19.6	25.2	32.5	40.9	48.6
كسبة من إجمالي نفقات لعملة.	%54.5	%57.1	%56.9	%59.3	%55.8
كسبة من إجمالي الإيرادات لعملة.	%75.3	%66.5	%69.5	%107.3	%113.4
كسبة من ناتج محلي الإجمالي.	%20.3	%22.5	%24.2	%24.1	%19.6
نفقات تشغيلية فعلية (الباب الثاني بمليارات لريالات).	%3.2	4.1	5.3	5.3	9.5
كسبة من إجمالي نفقات لعملة.	%8.9	%9.3	%7	%7.6	%5.2
كسبة من إجمالي الناتج المحلي.	%3.3	%3.7	%2.8	%2.2	%3.5
الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية (بمليارات الريالات)	96.4	112.0	134.7	169.8	218.3

المصدر: بيانات من وزارة المالية.

تقديرات بعثة صندوق النقد الدولي (مذكرة السياسات الاقتصادية نوفمبر 95.

وثيقة أبعاد التصحيح الهيكلي - الملاحق الإحصائية جدول (7).

يظهر الجدول السابق أن نسبة النفقات الجارية إلى إجمالي الناتج المحلي الإجمالي قد وصلت إلى 35% للأعوام 93،92 ثم أصبحت 29.2% لعام 1994م. بينما نسبة النفقات الجارية إلى إجمالي النفقات العامة ظلت مرتفعة عند 83%، 86%، 88% للأعوام 92-94 على التوالي.

من ناحية أخرى، فإن نسبة نفقات التنمية إلى إجمالي الناتج المحلي متدنية بصورة عامة وقد انخفضت من 4.6% لعام 1992م إلى 2.1% فقط لعام 1994م. كذلك انخفضت نسبة النفقات الاستثمارية إلى إجمالي النفقات من 22.5% عام 1990م إلى 12.4% عام 1994م.

أي أن النمو المتسارع للنفقات الجارية قابله انخفاض نسبة النفقات الاستثمارية.

إن معدل النمو الوسطي لإجمالي النفقات (كنسبة من الناتج الإجمالي) هو حوالي 37% تمثل فيه النفقات الجارية كنسبة متوسطة إلى الناتج المحلي حوالي 33% للفترة 92-1994م.

تدل هذه المؤشرات على أن الموازنة العامة للدولة خلال هذه الفترة ما هي إلا موازنة نفقات جارية وإن النفقات التنموية لا تشكل إلا نسبة ضئيلة من إجمالي الإنفاق وبالتالي فإنها موازنة لم تؤدي إلى زيادة النمو الاقتصادي، وذلك ما يبدو واضحاً من تتبع معدل نمو الناتج المحلي في تلك الفترة.

لقد انخفض معدل النمو للناتج المحلي الحقيقي غير النفطي وأصبح سالباً (-4.5%) عام 1994م في حين كان معدل النمو 3.7% سنة 1993م.

أما معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي (النفطي وغير النفطي) الحقيقي فقد انخفض من 5.25% عام 1992م إلى 4.29% عام 1993م وأصبح سالباً

(-0.46%) عام 1994م. أي إن معدل النمو المتوسط للإنتاج المحلي الحقيقي للفترة من 90 إلى 94م هو 2.31% فإذا كان معدل نمو السكان في اليمن هو 3.7% فهذا يعني أن متوسط دخل الفرد من الناتج المحلي الإجمالي كان سالباً خلال الفترة 1994-90م، وهذا فيما يدل على أن مستوى معيشة السكان قد شهد تدهوراً حاداً خلال تلك الفترة ولتحليل مصادر تضخم النفقات الجارية و نجد أن ارتفاع فاتورة الأجور والمرتبات تشكل المصدر الرئيسي لتضخم النفقات الجارية وهذا ما توضحه الأرقام الواردة في جدول رقم (3،1)..

جدول رقم (3)

بعض مكونات النفقات الجارية بمليارات الريالات

البيان	1990م	1991م	1992م	1993م	1994م
- إجمالي نفقات لجزية .	29.6	39.2	47.1	47.1	76.3
- لمرتبات والأجور (ألب الأول)	19.6	25.2	32.5	32.5	48.6
- فوائد للين لعام.	3.8	5.6	5.6	7.02	12.9
- نفقات تشغيلية (ألب الثالث)	3.2	4.1	5.3	5.21	9.5
نسبة من إجمالي نفقات لجزية.	%66.2	%64.3	%69.3	%69	%63.7
- لمرتبات والأجور.	%12.8	%14.3	%14.9	%14.9	%16.9
- فوائد للين لعام.	%10.8	%10.5	%11	%8.8	%12.5
- نفقات تشغيلية.					

المصدر: تقدير الباحث من جدول 2.1

فمن جدول (3) نجد أن نسبة المرتبات والأجور إلى إجمالي النفقات الجارية قد بلغت 69% خلال الفترة 92-93م ثم 64% في عام 1994م.

بينما يظهر الجدول (1) أن فاتورة الأجور والمرتبات قد شكلت حوالي 56.7% في المتوسط من إجمالي النفقات العامة للدولة للفترة 1994/90م، كما امتصت فاتورة الأجور حوالي 91.4% في المتوسط من إجمالي الإيرادات العامة لتلك الفترة، بينما امتصت فاتورة المرتبات كل الإيرادات العامة للدولة في السنوات 94،93م حيث بلغت نسبة الامتصاص 107.3%، 113.4% على التوالي ولم تترك بالتالي فائض لتمويل النفقات الاستثمارية.

وبتحليل نسبة المرتبات والأجور إلى إجمالي الناتج المحلي، نجد أنها مرتفعة فهي حوالي 24% للأعوام 93،92م وانخفضت إلى 19.6% لعام 1994م (جدول رقم 2) وبينما تعتبر هذه النسب مرتفعة إلا أن متوسط الأجر الحقيقي قد انخفض بنسبة 85%⁽⁶⁾.

أما فوائد الدين العام فقد ارتفعت نسبتها إلى إجمالي النفقات الجارية من 12.8% لعام 90م إلى حوالي 17% لعام 94م. من جهة أخرى فإن النفقات التشغيلية قد انخفضت نسبتها من 11% لعام 92م إلى 8.8% لعام 93م ثم ارتفعت قليلا إلى 12.5% لعام 94م.

(2-1-2) اضطراب الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للموازنة:

إن هيكل النفقات العامة لا يعكس الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع فعلى سبيل المثال حجم النفقات العامة على التعليم والصحة وبنظرة فاحصة إلى التوزيع القطاعي للنفقات العامة نجد أن النفقات العامة على التعليم والصحة تمثل نسب متدنية من إجمالي النفقات العامة مقارنة بنسب الإنفاق على القطاعات الأخرى (كالدفاع والأمن).

إن الجدول رقم (3) يظهر حجم الاختلال بين نفقات التنمية البشرية والنفقات على القطاعات الأخرى الخدمية.

جدول رقم (4)

نفقات التعليم والصحة (بملايين الريالات)

المتوسط	1994	1993	1992	1991	1990	التوزيع القطاعي للنفقات العامة:
	<u>30273</u>	<u>19752</u>	<u>16811</u>	<u>13227</u>	<u>10382</u>	1- قطاع دفاع:
	%34.7	%28.6	%29.5	%30	%28.9	كسبة من إجمالي الإنفاق لعلم
%30.3	%11.1	%8.9	%9.1	%8.99	%8.4	كسبة من إجمالي ناتج لمطي
	<u>16501</u>	<u>13884</u>	<u>13126</u>	<u>9335</u>	<u>8323</u>	2- قطاع لخدمات (الإدارة والأمن والنظام)
	%18.9	%20.1	%23	%21.2	%23	كسبة من إجمالي الإنفاق لعلم
%21.2	%6.02	%6.02	%7.1	%6.4	%6.7	كسبة من إجمالي ناتج لمطي
	<u>16693</u>	<u>13531</u>	<u>10703</u>	<u>8461</u>	<u>6121</u>	3- قطاع تعليم:
	%19.2	%19.6	%18.8	%19.2	%17	كسبة من إجمالي الإنفاق لعلم
%18.8	%6.1	%6.1	%5.8	%5.8	%4.9	كسبة من إجمالي ناتج لمطي
	<u>3028</u>	<u>3102</u>	<u>2254</u>	<u>1961</u>	<u>1442</u>	4- قطاع صحة:
	%3.5	%4.5	%3.95	%4.4	%4	كسبة من إجمالي الإنفاق لعلم
%4.4	%1.1	%1.4	%1.2	%1.3	%1.2	كسبة من إجمالي ناتج لمطي
%1.2	<u>10902</u>	<u>7229</u>	<u>4983</u>	<u>5012</u>	<u>3751</u>	5- فوكد للبين لعلم:
%11	%12.5	%10.5	%8.7	%11.4	%10.4	كسبة من إجمالي الإنفاق لعلم
	%66.1	%59.2	%61.2	%62.2	%62.4	نسبة إنفاق القطاعات 1+2+5 إلى إجمالي الإنفاق
	%22.7	%24.1	%22.8	%23.9	%21	نسبة إنفاق التعليم والصحة إلى إجمالي الإنفاق

المصدر : البيان المالي للموازنة العام لعام 1997/96م

- الحساب الختامي للموازنة العام لعام 1993م.
- كتاب الخطة الخمسية (الملاحق الإحصائية).

يبين الجدول السابق (رقم 4) أن نسبة ما يخصص لقطاع الصحة من إجمالي الإنفاق العام لا يزيد في المتوسط للفترة (1990-1994م) عن 4.1% وهي أقل مما يخصص لفوائد الدين العام (10.7% في المتوسط).

أما نصيب القطاع التعليمي فهو في المتوسط لنفس الفترة لا يزيد عن 18.8% وهي أقل مما يخصص لقطاع الدفاع (30.3% في المتوسط). وأقل مما يخصص للإدارة العامة والأمن (21.2% في المتوسط)

إن نسبة ما ينفق على الصحة إلى إجمالي الناتج المحلي يبلغ في المتوسط 1.2% للفترة 1994/90م وهذا المعدل يعتبر من المعدلات المنخفضة في مقياس التنمية البشرية لقد بلغت نسبة الإنفاق في قطاع الدفاع والأمن والإدارة والدين العام إلى إجمالي الإنفاق العام 62.2%، 61.2%، 59.2%، 66.1%، 62.4% وبمتوسط سنوي 62.2% للفترة 91-94م.

أي أن أكثر من ثلثي النفقات العامة قد خصصت لقطاعات الدفاع والأمن والإدارة والفوائد على الدين العام.

بينما بلغ نصيب قطاع التنمية البشرية (التعليم والصحة) لنفس الفترة حوالي 21%، 23.9%، 22.8%، 24.1%، 22.7%، وبمتوسط سنوي يبلغ 22.9% من إجمالي النفقات العامة وهو نسبة أقل من الثلث في الموازنة العامة. إن هذه المؤشرات تدل على حجم الاختلال الهيكلي في الموازنة العامة وأن توزيع النفقات قطاعيا لا يعكس الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

فالتنمية البشرية في اليمن هي أحد الأعمدة الرئيسية للتنمية الاقتصادية وتحقيق معدل نمو اقتصادي مرتفع، وإذا ظلت نسبة الإنفاق على التنمية البشرية منخفضة وأقل من المعدلات القياسية العالمية فإن هذا يؤثر على مستقبل النمو

الاقتصادي في اليمن من ناحية أخرى فإن نفقات قطاع الصحة والتعليم بالأسعار الثابتة قد شهدت انخفاضاً حيث يظهر الجدول رقم (5) أن النفقات الحقيقية للصحة قد انخفضت من 1.2% 1990م إلى 0.65% سنة 1994م أو نسبة 0.56% في المتوسط من الناتج المحلي الحقيقي كذلك النفقات الحقيقية للتعليم حيث لم تنمو في المتوسط إلا بنسبة 4.5% من إجمالي الناتج المحلي الحقيقي.

جدول رقم (5)

التوزيع القطاعي للنفقات العامة بالأسعار الثابتة ((1990 سنة الأساس))

المتوسط	1994	1993	1992	1991	1990	اليمن
	880	1314	1281	14.42	14.42	قطاع صحة (ملايين ليرات)
	4853	5734	6081	6221	6121	قطاع تعليم * (ملايين ليرات)
	8800	8370	9552	9726	10382	قطاع قطاع * (ملايين ليرات)
	0.65	0.97	0.98	1.2	1.2	نسبة لقطاع صحي إلى ناتج محلي حقيقي
%0.81	3.6	4.2	4.7	%5	4.9	نسبة لقطاع تعليمي إلى ناتج محلي حقيقي
%4.5	135515	36148	130544	124035	123855	ناتج محلي إجمالي بالأسعار الثابتة
	344	236	176	136	100	رقم قومي لأسهل استهلاك

المصدر: - كتاب الخطة الخمسية للدولة 1996-2000م

* تقديرات الباحث.

(2-2) الإيرادات العامة:

تنقسم حصيلة الإيرادات العامة للفترة 90-94م باعتمادها على مصادر مؤقتة (كالإيرادات النفطية) وبضعف الطاقة الضريبية وهذا ما سنوضحه من خلال تحليل الأرقام الواردة في جدول رقم (6).

يبين الجدول رقم (6) تطور الإيرادات العامة على مستوى القطاعات الرئيسية (جهات التحصيل) للفترة 91-1994م.

جدول رقم (6)

بعض مكونات التوزيع القطاعي للإيرادات العامة (بملايين الريالات)

البيان	1991	1992	1993	1994	المتوسط
(1) إجمالي الإيرادات لعلمة بملايين الريالات: • كنسبة من إجمالي الناتج لمطي.	37999	34170	38123	42857	25.8%
(2) الإيرادات النفطية: • كنسبة من إجمالي الإيرادات. • كنسبة من الناتج لمطي.	18466	8222	10134	11247	48.6%
• نسبة لنمو سنوية.	12.7%	4.5%	4.5%	4.1%	6.3%
(3) الإيرادات لضريبية: • كنسبة من إجمالي الإيرادات. • كنسبة من الناتج لمطي.	6951	9580	11573	12950	18.3%
• نسبة لنمو سنوية.	4.7%	5.2%	5.2%	4.7%	5%
(4) الإيرادات لجزرية: • كنسبة من إجمالي الإيرادات. • كنسبة من الناتج لمطي.	6127	6646	7535	7328	16.1%
• نسبة لنمو سنوية.	4.2%	3.6%	3.4%	2.8%	4.2%
(5) جملة الإيرادات لجزرية: • كنسبة من إجمالي الإيرادات. • كنسبة من إجمالي الإنتاج لمطي.	--	27880	30653	36739	15.2%
	--	81.59%	80.4%	85.7%	13.4%
	--	15.2%	13.7%	13.4%	13.4%

المصدر: - بيانات من وزارة المالية ، البيان المالي للموازنة للدولة للعام 1996م

* تقديرات الباحث

يظهر الجدول السابق الملاحظات التالية:

(1) إن نسبة إجمالي الإيرادات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي قد انخفضت من نسبة 25.8% عام 1991م إلى 15.3% عام 1994م وبمتوسط نمو خلال الفترة بلغت 19.2%، حيث يعزى انخفاض الإيرادات العامة إلى ضعف كفاءة التحصيل من جهة وإلى تناقص نسبة مساهمات الإيرادات النفطية من جهة أخرى.

لقد انخفضت نسبة مساهمة الإيرادات النفطية في الإيرادات العامة من 48.6% عام 1991م إلى 26.2% عام 1994م نتيجة انخفاض الإنتاج السنوي وخاصة عام 1992م وتذبذب الأسعار العالمية من جهة وارتفاع حجم الاستهلاك السنوي المحلي من النفط من جهة أخرى.

لقد ترتب على زيادة الاستهلاك المحلي للنفط انخفاض في نصيب الحكومة من النفط الخام المصدر للخارج من ما قيمته 515.3 مليون دولار عام 1990م إلى 234.5 مليون دولار عام 1990م 234,5 مليون دولار عام 1992م. ثم عاد إلى الارتفاع إلى 753 مليون دولار عام 1994م⁽⁷⁾ (كتاب الخطة الخمسية الأولى).

(2) إن معدل الانسياب الضريبي (أو الطاقة الضريبية) (مقاسا بنسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي) قد اتسم بالتذبذب عند مستويات منخفضة خلال الفترة 91-1994م بين 4.7%، و5.2% وبمعدل انسياب ضريبي متوسطة بلغ 5% كمتوسط للفترة.

أن الانخفاض في معدل الانسياب الضريبي إنما يعكس عددا من العوامل والأسباب التي تكون عادة لصيقة بالدول النامية وأهمها ضعف كفاءة النظام الضريبي عموما⁽⁸⁾ فتعدد الضرائب وتعدد أسعارها بصورة كبيرة يؤدي إلى

ازدواجية الضرائب والنهرب الضريبي والفساد المالي والتهريب والإعفاءات المباشرة وغير المباشرة بالإضافة إلى ذلك وجود ما يسمى بالأنشطة الاقتصادية غير الرسمية والتي عادة ما تكون بعيدة عن متناول النظام الضريبي.

وفي اليمن بلغت نسبة الأنشطة غير الرسمية حوالي 30% من إجمالي النشاط الاقتصادي الرسمي⁽⁹⁾ (كتاب الخطة الخمسية الأولى). إضافة إلى ذلك فإن الهدف الرئيسي للنظام الضريبي في اليمن مازال مالي بحت وبالتالي فهو غير منسق وغير متجاوب مع الأهداف الاقتصادية من حيث التأثير على حوافز الادخار والاستثمار.

كذلك فإن استخدام النظام الضريبي كأداة من أدوات إعادة توزيع الدخل مازال محدودا و ضعيفا ويبدو هذا واضحا من ارتفاع نسبة الضرائب غير المباشرة على السلع والخدمات (والتي عادة ما يتحملها المستهلكون ذوي الدخل المحدود) من جهة إلى نسبة الضرائب المباشرة على الأعمال.

لقد بلغت نسبة الضرائب على السلع والخدمات إلى الناتج المحلي 3%، 2.8%، 1.7% مقارنة بنسب ضرائب أقل على دخل الأعمال (1.5%، 1.4%، 1.2%) للفترة 1992-1994م.

(3) شهد معدل الانسياب في الإيرادات الجمركية تناقصا في الفترة 1991-1994م من نسبة 4.2% عام 91 إلى نسبة 2.8% عام 1994م وبنسبة متوسطة للفترة بلغت 3.5% من الناتج المحلي⁽¹⁰⁾.

ويقف وراء هذا التدني أسباب أهمها ارتفاع نشاطات التهريب وكثرة الحزم السلعية وتعدد التعرفة الجمركية وارتفاعها وزيادة فجوة الفرق بين سعر الصرف للتقييم الجمركي وسعر صرف الريال في السوق الموازي. (4) إن التركيب الهيكلي (القطاعي) للإيرادات العامة يعتمد على موارد إما مؤقتة أو غير مضمونة وقابلة للاستمرار، فالإيرادات النفطية تشكل أكبر مصدر للإيرادات العامة (رغم تناقض نسبة مساهمتها) حيث بلغ متوسط مساهمتها في إجمالي الإيرادات العامة للفترة 90-94م حوالي 31.4% مقارنة بنسبة متوسطة 26.8% للإيرادات الضريبية.

إن استمرار اعتماد الخزينة العامة على المصادر المؤقتة يمثل خطورة مستقبلية ويؤدي إلى التقاعس عن تنمية الإيرادات الذاتية الأخرى ويسوق إلى مزيد من المشاكل الاقتصادية في المستقبل.

(2-3) اضطراب تقديرات عجز الموازنة:

هناك تضارب في تقدير عجز الموازنة ينشأ بسبب عدم واقعية التقدير للنفقات والإيرادات وطريقة معاملة بعض البنود في الموازنة (المنح والمساعدات كمثل).

أن التقدير غير الدقيق لعجز الموازنة يؤدي إلى ضعف الشفافية والوضوح الذي يجب أن تتسم به الموازنة العامة للدولة ويجعل استخدام مؤشر عجز الموازنة (لإظهار مدى التحسن أو التدهور في المالية العامة) مؤشر مضللاً، فمثلاً بالنسبة لطريقة إدخال المنح والمساعدات في الموازنة العامة هناك اتجاهان:

الاتجاه الأول: يرى أن تعامل المنح والمساعدات كمكون من مكونات الإيرادات العامة استنادا إلى ما يسمى بمعيار "مديونية الحكومة" حيث أنه وفقا لذلك المعيار فإن المساعدات والمنح الخارجية تعتبر تمويلا دون أن يترتب على ذلك أي التزام مالي مستقبلا لذلك فإنه يدرج ضمن الإيرادات العامة⁽¹¹⁾ (Blegeran ognd cheashy).

الاتجاه الثاني: يميل إلى اعتبار المساعدات والمنح الخارجية مصدرا من مصادر التمويل الخارجية تحت الخط، حيث أن الحكومة لا تستطيع انتزاع تلك المساعدات والمنح من ما نحيها وبالتالي فلا توجد نفقات مقابلة في ظل غياب تلك المنح والمساعدات.⁽¹²⁾

وبالنسبة للحالة اليمنية ولغرض إظهار العجز الذاتي الكلي للموازنة فإنه يتطلب أن تعامل المنح المساعدات الخارجية ضمن مصادر التمويل الأخرى الخارجية على اعتبار هذه المنح لا يتسم بالاستمرارية والثبات وبالتالي فإنها تمثل مصادر طارئة ومؤقتة وخاصة في الفترة 90-1996م إن إدراجها ضمن الإيرادات سيظهر حجم أقل للعجز بينما المطلوب هو إبراز حقيقة الجهود الذاتية واتجاه السياسات المالية بصورة واقعية. كما إن إدراجها يشجع مزيد من الإنفاق أو التجاوز في الإنفاق العام المقرر بالموازنة على أمل الحصول على مساعدات خارجية قد لا تتحقق أو يتحقق جزئيا فيؤدي إلى إظهار عجز مالي أكبر في السنوات اللاحقة.

لذلك فإننا نميل إلى اعتبارها ضمن مصادر التمويل الخارجية للعجز كي تظهر التكلفة غير المنظورة لتلك المساعدات والمنح الخارجية ويساعد على ضبط تقديرات الموازنة لتكون أكثر واقعية وموضوعية.

كذلك فإن عدم الواقعية في تقدير نفقات وإيرادات الدولة يؤثر على دقة تقدير العجز الكلي وبالتالي يؤدي إلى (إظهار العجز بأقل من حجمه الواقعي). بسبب المبالغة في تقدير الإيرادات والضغط المظهري على النفقات العامة، وتعتبر موازنة عام 1992م مثال لهذه الحالة.⁽¹³⁾

من ناحية أخرى فإن المبالغة في تقدير النفقات والاحتراس في تقديرات الإيرادات يؤدي إلى إظهار عجز أكبر من حجمه الواقعي بينما قد يتحقق عند التنفيذ الفعلي عجز أقل مما هو مخطط.

ونتيجة لعدم واقعية التقديرات اتسمت الفترة 1990-1994م ب بروز ظاهرة النفقات من خارج الموازنة وأنعكس ذلك على إظهار عجز فعلي أقل من العجز الواقعي. كما يبين ذلك الجدول رقم (7).

وبالتالي تصبح عملية التقويم الموضوعي لمدى التحسن أو التدهور في مالية الدولة غير دقيقة ونبين فيما يلي العجز الواقعي أخذين بعين الاعتبار النفقات من خارج الموازنة واعتبار المساعدات الخارجية من مصادر التمويل.

جدول رقم (7)

العجز الكلي (الواقعي) بمليارات الريالات

1995م	1994م	1993م	1992م	1991م	1990م	البيان
26.6	44.3	30.9	22.9	6.7	9.96	أ- لعجز كلي لقطي حسب التقديرات الرسمية.
-	46.5	-	23.1	10.8	13.6	ب- لعجز كلي لقطي شملًا نفقت خرج لموزنة.
28.4	47.7	32.1	24.3	12.3	14.96	ج- لعجز لكي يستبعد لمنح لخارجية من الإيرادات وإضافة نفقت خرج لموزنة.
%6.8	%7.6	%4	%6	%84	%50	د- نسبة الاختلافات في (ج) إلى (ب).

المصدر: أرقام العجز الفعلية الرسمية أخذت من الحساب الختامي لموازنة 95م.

- كتاب الخطة الخمسية.

- التعديلات على حجوم العجز الفعلية من قبل الباحث.

- المنح الخارجية قدرت على أساس الالتزام.

يظهر الجدول السابق أن هناك اختلاف بين التقديرات الرسمية للعجز

الكلي وبين حجم العجز المحسوب في الجدول، إن نسبة الاختلاف بين التقدير

الرسمي وتقدير الباحث قد بلغ 50%، 84% في 1990، 1991م.

ثالثاً: عناصر وأهداف برنامج الإصلاح الاقتصادي

(1-3) الأهداف العامة :

(1-1-3) (الأهداف العامة للمرحلة الأولى) "مارس 1995م"

- إظهار رغبة الحكومة اليمنية في تطبيق برنامج إصلاح اقتصادي بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للحصول على دعم تلك المؤسسات بالدخول لاحقاً في برنامج الاستعداد الائتماني وبرنامج الإصلاح الهيكلي المعزز وكسب ثقة الدول المانحة والمقرضة لليمن مع ملاحظة أن برنامج المرحلة الأولى (95/3) قد تم تصميمه كجهد وطني ليكون نواة برنامج شاملاً للإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية.

- على مستوى الإصلاحات المالية هدفت جرة مارس 95م إلى ما يسمى بوقف نزيف الإصدار النقدي لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة وكبح جماع الاختلاف والفجوات الكبيرة في الموازين الاقتصادية الكلية.

(2-1-3) الأهداف العامة للمرحلة الثانية للإصلاح الاقتصادي (يناير 96م) تم الاتفاق على تطبيق برنامج التثبيت الاقتصادي يليه تطبيق برنامج متوسط المدى للإصلاح الهيكلي لقطاعات الاقتصاد الوطني وبحيث يحقق الأهداف الرئيسية التالية:

- إعادة هيكلة الاقتصاد بصورة عامة بما يمكن قوى السوق وآلية العرض والطلب من ممارسة دورها وتأثيرها على الأسعار وتخصيص الموارد.
- زيادة دور القطاع الخاص وإيجاد البنية الاستثمارية والمؤسسية القادرة على تحفيز دور القطاع الخاص في الاستثمار.

- تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال تخفيض النفقات العامة وتحجيم دور القطاع العام بتطبيق برنامج للخصخصة وتخفيض الدعم للمؤسسات العامة وتصفية المؤسسات العامة الخاسرة.
 - تحقيق اندماج الاقتصاد الوطني بالاقتصاد العالمي من خلال تحرير التجارة وإلغاء القيود الكمية والإدارية واستخدام الأدوات الاقتصادية بديلاً عن تلك القيود الإدارية بما يمكن من زيادة المنافسة وتحقيق انسياب رؤوس الأموال بحرية وزيادة معدل النمو الاقتصادي.
- وفيما يتعلق بجوانب الإصلاح في السياسات المالية فقد أستههدف البرنامج تحقيق ما يلي:

- 1- تطوير أساليب تصميم وتنفيذ ومراقبة الموازنة العامة للدولة وتحقيق الشفافية والوضوح في عرض الموازنة العامة بإدخال سعر الصرف في تسعير كل المعاملات المتعلقة بالنقد الأجنبي وكذلك الحساب الشامل لكافة الدعومات.
- 2- تخفيض العجز النقدي للموازنة إلى نسبة ملائمة من الناتج المحلي وتمويله من مصادر محلية غير مصرفية.
- 3- إعادة هيكلة الموازنة العامة للدولة بما يعكس الأهداف الاجتماعية والاقتصادية وتحقيق زيادة في الإنفاق الاستثماري وتقليص الإنفاق الجاري غير التنموي وبالتالي تحقيق ادخار عام موجب من خلال إعادة ترتيب أولويات الإنفاق وتحقيق الكفاءة في الإنفاق.
- 4- رفع مندرج لأسعار السلع المدعومة وتقليص التحويلات إلى مؤسسات القطاع العام وزيادة الإنفاق على التعليم والصحة وشبكة الأمانة الاجتماعي وإصلاح صناديق التقاعد.

5- تحسين الإدارة الضريبية والجمركية وإجراء إصلاح هيكلي للأنظمة الضريبية المباشرة وغير المباشرة بتوسيع قاعدة الضريبة على الإنتاج المحلي والاستهلاك والخدمات وتطبيق ذلك على السلع المنتجة محليا والسلع المستوردة عند سعر موحد تمهيدا لتطبيق ضريبة مبيعات عامة.

أما بالنسبة للضرائب المباشرة ، يستهدف البرنامج توحيد أسعار ضريبة الشركات عند 35%.

(2-3) عناصر السياسات والإجراءات المالية: يمكننا عرض عناصر السياسات والإجراءات المالية للفترة من 95-96م من خلال المصفوفتين التاليتين:

مصفوفة السياسات المالية لعام 1995م

الوضع السائد في 1994م	الرقم المستهدف في 1995	الإجراءات والسياسات	الأهداف المباشرة
17%	7%	من خلال: أ- زيادة الإيرادات العام بتطبيق الإجراءات التالية: - إجراءات ضريبية. زيادة سعر الصرف التقييم الجمركي من 12 ريال إلى 50 ريال للدولار. - تحرير أسعار الإسمنت. - زيادة أسعار رسوم الصحة والتعليم وإلغاء القيود على أسعار النقل والمواصلات. - رفع أسعار المشتقات البترولية بنسبة 80% كمتوسط مرجع. - زيادة تعريفة للكهرباء والمياه بنسبة 60% في المتوسط.	1- تخفيض العجز النقدي في الموازنة كنسبة من الناتج المحلي.
أكثر من 100%	45%	- ضغط النفقات غير التنموية الأساسية (النفقات الجارية) كنسبة من الناتج. تطبيق الإجراءات المالية والنقدية لتخفيض عجز الموازنة والتمويل المصرفي للموازنة.	2- بقاء عجز ميزان المدفوعات عند 14% من الناتج المحلي وعدم السماح بزيادته عن ذلك مع توقع تحقيق فائض في الحساب الجاري الذاتي بنسبة 2%. 3- تخفيض معدل التضخم.

المصدر: تقرير البنك المركزي لعام 1995م

مصفوفة السياسات المالية لعام 1996م

البيان (الأهداف)	الإجراءات والسياسات	الرقم المستهدف في 1996م	الوضع السائد في 1995م
أولاً: الأهداف المالية: (1) تخفيض عجز الموازنة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.	من خلال السياسات المالية التالية: (أ) زيادة الإيرادات العامة من: * تحسين الإدارة الضريبية والجمركية. * إصلاح التعرفة الجمركية بتقسيمها إلى أربع مجموعات ونسب تتراوح بين 30,15,10,5% * توحيد لفات الضريبة على أرباح الشركات عند مستوى 35% . * تصحيحات سعرية من خلال الرفع التدريجي لأسعار القمح والذيق(من 12 ريال - 30 ريال للدولار) . - رفع أسعار المشتقات النفطية كالبنزين ليصبح معادلاً ل 0.56 دولار للحالون ورفع أسعار الديزل بنسبة 133% والفال بثلاثة أضعاف سعره في 1995م. * رفع تعريفه الكهرباء بنسبة 120% في المتوسط. (ب) ترشيد النفقات الجارية لتصبح كنسبة من الناتج من خلال: * تخفيض فاتورة الأجور كنسبة من الناتج المحلي. * خفض عدد المدرسين غير اليمينيين بلسبة 25% * إحالة 10,000 موظف في المؤسسات العامة إلى التقاعد. * إحالة 25 ألف موظف في المؤسسات العامة إلى التقاعد. * تخفيض حجم الدعم السعري ليصبح كنسبة من الناتج المحلي من خلال الإجراءات التالية: (1-3) زيادة الإنفاق الاستثماري ليصبح كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي: (3-3) تخفيض معنفة المواطنين من خلال: * منح بدل غلاء بمبلغ 8.7 مليار. * تخصيص مليار الصندوق الأمان الاجتماعي. * برنامج الأشغال الصغيرة بتكلفة 25 مليون دولار. * زيادة الدخل القطاع الخاص واستثماراته.	2% أو ما يساوي 25.5 مليار	7%
(2) زيادة معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي غير النفطي.		30% 12.5%	15.5%
(3) محاصرة عجز ميزان المدفوعات كنسبة من الناتج الإجمالي.		9% 34%	15%
(4) محاصرة العجز في الحساب الجاري كنسبة من الناتج.		17% (667 مليون دولار)	14%

المصدر: * وثيقة السياسات الاقتصادية ، * البيان المالي لموازنة 1996م

(3-3) رؤية القوى السياسية اليمنية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي:

سوف نكتفي في هذا القسم من الدراسة بعرض وتحليل مواقف الأحزاب السياسية اليمنية المشاركة في الائتلاف الثلاثي (93-94) ثم الائتلاف الثنائي بين المؤتمر والإصلاح (94-97) وهي:

- حزب المؤتمر الشعبي العام

- حزب التجمع اليمني للإصلاح

- الحزب الاشتراكي اليمني

حيث سيركز في التحليل المقارن لرؤى ومواقف الأحزاب اليمنية لبرنامج

الإصلاح على القضايا الرئيسية التالية:

- مدى الحاجة إلى برنامج إصلاح اقتصادي

- المقومات الأساسية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي.

- دور الدولة وطبيعة العلاقة بين قطاعات الملكية والخصخصة.

- الإصلاح المالي.

- مدى نجاح البرنامج.

(3-3-1) مدى الحاجة إلى برنامج إصلاح اقتصادي:

تدرك القوى السياسية اليمنية ضرورة الحاجة إلى تطبيق برنامج شامل

للإصلاحات الاقتصادية والإدارية والمؤسسية في الجمهورية اليمنية الموحدة منذ

تأسيس الدولة اليمنية الموحدة في 22 مايو وانطلاقاً من تلك القناعة وافق

مجلس النواب اليمني في ديسمبر 1991م على برنامج الإصلاح الشامل⁽¹⁴⁾ غير

أن ذلك البرنامج لم يرى طريقة إلى التطبيق لأسباب منها دخول البلد في أزمة

سياسة خطيرة انتهت بمحاولة الانفصال ووقوع حرب الدفاع عن الوحدة اليمنية عام 1994م .

وبعد الحرب/ أصبح إصلاح الأوضاع الاقتصادية والإدارية أكثر ضرورة وأهمية من ذي قبل نتيجة تفاقم مظاهر الأزمة الاقتصادية وتدهور الاختلالات الهيكلية وانخفاض مستو المعيشة للمواطنين.

لذلك اتجهت الأحزاب السياسية اليمنية من خلال برامجها السياسية الانتخابية أو بياناتها السياسية في المناسبات المختلفة إلى تقديم رؤيتها وموقفها من الإصلاحات الشاملة المطلوبة في الجمهورية اليمنية. منذ 1995م ازدادت درجة الاهتمام لدى الأحزاب في عرض مواقفها ورؤاها للإصلاحات الاقتصادية مع شروع الحكومة اليمنية في تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي بالتعاون مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

أصبحت هناك ضرورة لتطبيق برنامج إصلاح اقتصادي في نظر حزب المؤتمر الشعبي العام.

حيث يرى المؤتمر أن الوضع الاقتصادي في اليمن قد وصل إلى درجة من الانهيار والتعقيد في كافة المجالات وخاصة في المجال الاقتصادي والمالي. حيث كبرت أحجام الاختلالات في الموازين الاقتصادية الكلية ووصلت إلى وضع لا يمكن السكوت عليه و لا بد من تطبيق برنامج للإصلاح الاقتصادي باعتباره قضية وطنية⁽¹⁵⁾ .

أما رؤية التجمع اليمني للإصلاح فتقوم على أساس التأكيد على ضرورة تطبيق برنامج للإصلاح الاقتصادي والإداري كون الأزمة الاقتصادية قد وصلت إلى مرحلة الخطر⁽¹⁶⁾ .

كذلك يرى الحزب الاشتراكي اليمني أهمية تطبيق سياسات وطنية لمعالجة الأزمة القائمة التي يعاني منها اقتصاد البلاد (17) .

(3-3-2) المقومات الرئيسية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي:

يكاد يكون هناك اتفاق بين القوى السياسية اليمنية على ضرورة أن يكون البرنامج شاملاً لكل جوانب الإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية والمؤسسية. حيث يرى التجمع اليمني للإصلاح ضرورة صياغة برنامج وطني شامل للإصلاحات الإدارية والاقتصادية والمالية مع الاستفادة من كل ما هو إيجابي في التجارب الوطنية والقومية والاستفادة من خبرات المؤسسات الاقتصادية الإقليمية والدولية والإسلامية وبما لا يتعارض مع ثوابت البلد القومية والوطنية و لا يؤدي إلى مزيد من الأعباء على الأمة و الوطن.

أما الحزب الاشتراكي اليمني، فيؤكد على أهمية حشد كافة الطاقات في المجتمع وإزالة العوائق التي تحول دون تحقيق أهداف الإصلاحات الشاملة اقتصادياً ومؤسسياً (18) .

كذلك يؤكد المؤتمر على أهمية شمولية البرنامج للوصول إلى معالجة كافة الاختلالات الاقتصادية والإدارية. غير أن المؤتمر يرى عدم التزام بين عمليات الإصلاح الإداري والإصلاح الاقتصادي باعتبار أن شمولية البرنامج من حيث المبدأ تنصرف إلى استيعاب إجراءات كل مرحلة على حدة وليس بالضرورة لكل جوانب الإصلاحات الرئيسية الشاملة (19) .

من جهة أخرى فإن التجمع اليمني للإصلاح يرى أن قضية التزام بين الإصلاح الإداري والإصلاح الاقتصادي مسألة مهمة باعتبار أن الإصلاحات

الإدارية التي يعاني منها الاقتصاد اليمني لا تقل خطورة عن الإصلاحات الاقتصادية الأخرى. وإن الاقتصار على تقليص المداخل الاقتصادية للفساد الإداري لا يكفي باعتبار أن أسباب الاختلالات الإدارية كثيرة (اقتصادية، سياسية، اجتماعية، خلقية). وبناء على ذلك فإن أي برنامج لا يهتم بالإصلاحات الإدارية إنما هو برنامج جزئي وانتقائي⁽²⁰⁾.

وبالرغم من اتفاق القوى السياسية اليمنية على شمولية البرنامج لكل جوانب الإصلاحات الشاملة واختلافها في مسألة التزام بين الإصلاحات الإدارية والإصلاحات الاقتصادية إلا أنها لم تقدم عناصر تفصيلية للإصلاح الإداري واكتفت بتقديم قواعد واتجاهات عامة للإصلاح الإداري.

لقد ركزت الحكومة عند تقييمها لنتائج المرحلة الأولى من الإصلاحات المالية والنقدية على الإصلاح الإداري الذي لم يأخذ حقه في التنفيذ في برنامج المرحلة الأولى بالرغم من صباغة مفردات وعناصر محددة للإصلاح الإداري. حيث رأت الحكومة بأن برنامج المرحلة الأولى قد أعطى حيزاً أكبر للحديث عن الإصلاحات المالية والنقدية دون أن يعطي حيزاً مماثل للإصلاحات الإدارية⁽²¹⁾.

غير أن التقييم الحكومي قد أرجع سبب ذلك إلى غياب مفهوم واضح للإصلاح الإداري وأنه (الإصلاح الإداري) يمثل رؤية وخطة متكاملة ومتربطة تبدأ من تقييم الواقع الإداري واتجاهاته المستقبلية* وبمعنى آخر فإن التقييم الحكومي قد أهتم بجوانب الصياغة النظرية للإصلاح الإداري ولم يعطي اهتماماً لجوانب القصور في التنفيذ لبعض مفردات الإصلاح الإداري.

(3-3-3) الإصلاحات المالية والنقدية:

هناك اتفاق بين القوى السياسية اليمنية على إعطاء الأولوية للأهداف

التالية:

تخفيض عجز الميزانية العامة للدولة وإيقاف تمويله بالإصدار النقدي.

تخفيض معدل التضخم وتحقيق استقرار الأسعار وسعر صرف العملة الوطنية.

غير أن هناك تباين في طريقة الوصول إلى أهداف الإصلاحات المالية والنقدية

وأوليات السياسات والإجراءات التي ينبغي تطبيقها.

تقوم رؤية التجمع اليمني للإصلاح على إعطاء أولوية لترشيد الاتفاق وبالذات

الإنفاق الجاري من جهة ورفع كفاءات تحصيل الإيرادات العامة من جهة أخرى.

فهناك مجالات ممكنة لترشيد نفقات الباب الأول من خلال حذف الأسماء

الوهمية والمكررة في جداول المرتبات والأجور وتخفيض الاتفاق للبعثات

الدبلوماسية والتحويلات الجارية والرأسمالية للمؤسسات الخاسرة.

وفي جانب الإيرادات العامة يؤكد على رفع كفاءة تحصيل الإيرادات

العامة مع تعديل الأنظمة الضريبية والجمركية وفقا لاعتبارات العدالة وبما لا

يؤدي إلى الإضرار بمصلحة المنتج والمستهلك⁽²²⁾.

كذلك فإنه يرى توحيد واستقرار سعر الصرف للعملة الوطنية على اعتبار

أن ازدواجية سعر الصرف قد أضرت بالاستقرار الاقتصادي وأصبحت أحد مدخل

الفساد المالي⁽²³⁾.

ولكنه لم يوافق على رفع أسعار السلع الأساسية لأن ذلك سيزيد من

لهيب الأسعار ويؤدي إلى زيادة معاناة الناس.

أما بالنسبة للحزب الاشتراكي فإن رؤيته تقوم على إعطاء أولوية للحد من الإنفاق وبالذات الإنفاق المتضخم على الأغراض العسكرية والأمنية والسياسية (24).

وفي جانب الإيرادات يرى تطبيق سياسة ضريبية فعالة وعادلة وضبط تحصيل إيرادات الدولة ومنع التجاوزات وإهدار المال العام (25).

فيما يتعلق بإجراءات زيادة الأسعار والأجور والتشغيل فقد أكد على تطبيق سياسات للأسعار والأجور يساعد على الدفع بعجلة التنمية والاقتصادية وتحقيق العدالة الاجتماعية، لكنه سابقا كان قد رفض زيادات الأسعار.

لقد شدّ حزب المؤتمر عن كل من الإصلاح والاشتراكي في أولوية الإجراءات.

فمن جهة يتفق معهما في أهمية تخفيض عجز الميزانية وإيقاف الإصدار النقدي لتمويله وتخفيض معدل التضخم، لكن المؤتمر الشعبي العام يرى أن التعديلات السعرية وعلى وجه الخصوص رفع أسعار السلع الأساسية تعتبر ضرورة لتخفيض الإنفاق العام وزيادة الإيرادات العامة (26).

(3-3-4) الخصصة ودور الدولة والعلاقة بين قطاعات الملكية:

تعد هذه القضية من أبرز المنطلقات الرئيسية لبرنامج الإصلاح الهيكلي لصندوق النقد والبنك الدولي حيث يسعى ذلك البرنامج كما هو معروف إلى تقليص دور الدولة والقطاع العام وتشجيع دور أكبر للقطاع الخاص. لذلك تقدم الخصصة كأحد الأهداف الرئيسية والوسيلة في برنامج إعادة الهيكلة.

كانت قضية الخصصة ودور الدولة والعلاقة بين قطاعات الملكية المختلفة إحدى القضايا الساخنة في رؤى القوى السياسية اليمنية، فالحزب الاشتراكي اليمني في مشروع برنامجه السياسي يؤكد على الدور الهام للقطاع العام في الحياة الاقتصادية وعلى وجه الخصوص - المجالات التي لا تستطيع قطاعات الملكية الأخرى القيام بها. ويضع لتحقيق ذلك بعض الشروط والضوابط، منها أن لا يحتكر أي قطاع نشاط اقتصادي معين له دون غيره من قطاعات الملكية الأخرى، أي أنه يرى أن تتم المعاملة بين قطاعات الملكية وفقا للتكافؤ.

وانسجاما مع تلك الرؤية فإن الحزب الاشتراكي يرى الاحتفاظ بالمؤسسات الخاسرة في إطار القطاع العام مع ضرورة إصلاح أوضاعها وجعلها مؤسسات رابحة دون أن يحدد مشروع البرنامج السياسي أسلوب تحقيق ذلك⁽²⁷⁾. من ناحية أخرى فإن حزب المؤتمر الشعبي العام يؤيد ويدعم آلية السوق والحرية الاقتصادية ويحدد لآلية السوق وظيفة رئيسية تتمثل في كونها إطارا للمنافسة بين جميع قطاعات الملكية المختلفة. مع التأكيد على الاهتمام بالقطاعات الاقتصادية المختلفة بصورة متوازنة⁽²⁸⁾.

فيما يتعلق بمؤسسات القطاع العام، فإنه يرى إعادة تشغيل تلك المؤسسات وفقا لمعايير الكفاءة الاقتصادية مع استيعاب العمالة الفائضة⁽²⁹⁾. غير أن ذلك الاستيعاب قد يتم في الحالات الآتية:

- أ. تصفية المؤسسات الخاسرة.
- ب. نقل ملكية المؤسسات إلى القطاع الخاص.
- ج. بقاء تلك المؤسسات في إطار القطاع العام مع تسييرها وفقا للمعايير الاقتصادية.

أما رؤية التجمع اليمني للإصلاح، فتنتقل من أن إعادة النظر في أدوار قطاعات الملكية (العام- الخاص- التعاوني) في النشاط الاقتصادي ينبغي أن تنسجم مع أحكام الدستور ومقاصد الشريعة الإسلامية، ومتطلبات تحرير الاقتصاد من عوائق الاقتصاد الشمولي⁽³⁰⁾.

وفي هذا الاتجاه، فإن التجمع اليمني للإصلاح يؤكد على أن مواجهة التحدي الاقتصادي وتحقيق الانطلاقة الكبيرة للاقتصاد الوطني نحو آفاق جديدة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية يتطلب⁽³¹⁾.

- استناد حرية النشاط الاقتصادي على مشاركة فاعلة للقطاع الخاص وإتاحة فرص التنافس بين قطاعات الملكية المختلفة.

- ترشيد دور الدولة في النشاط الاقتصادي وباعتبار أن دورها ما زال أساسيا وهاما في البنى الأساسية والخدمات الاجتماعية وتحقيق عناصر الاستقرار الاقتصادي والتوازن الاجتماعي وتحسين مستوى المعيشة.

* معالجة مؤسسات القطاع العام لترشيد دور الدولة الاقتصادي وفق ضوابط قانونية يراعي متطلبات التحول الاقتصادي وظروف البلاد وأوضاعها الاقتصادية.

بعد استعراض رؤى القوى السياسية اليمنية حول قضية الخصخصة ودور الدولة، يمكننا تقديم الملاحظات التالية:

1- هناك اتفاق بين القوى السياسية اليمنية على تعايش قطاعات الملكية المختلفة من خلال الفرص والمعاملة المتساوية والمتكافئة وانسجاما مع المادة الثامنة من الدستور اليمني.

2- هناك مساحة من التباين بين القوى السياسية فيما يتعلق بأفضلياتها لمفهوم الخصصة.

فالحزب الاشتراكي يفضل استخدام المعايير الاقتصادية في تسيير المؤسسات العامة دون أن يعني ذلك انتقال الملكية بينما أخذ حزب المؤتمر بمفهوم انتقال الملكية وأن لم يكن واضحاً في ذلك في برنامجه الانتخابي الأخير.

أما التجمع اليمني للإصلاح فهو يركز على الضوابط الضرورية والقانونية لضمان سلامة التنفيذ دون أن يفضل أسلوب معين للخصصة.

3- تتفق القوى السياسية على ملامح الدور الجديد للدولة وبالذات مجالات البنى الأساسية وإدارة السياسات الاقتصادية لتأمين الاستقرار الاقتصادي وحماية الحقوق والممتلكات كما تتفق على أهمية تشجيع الاستثمار الخاص، وذلك من خلال البناء المؤسسي للدولة وإصلاح أوضاع القضاء والأمن وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

(3-3-5) مدى نجاح البرنامج:

في برنامجه الانتخابي 97م أكد المؤتمر على نجاح برنامج الإصلاح الاقتصادي في تحقيق مرحلة الاستقرار والتوازن للموضع الاقتصادي⁽³²⁾. كما حدد لذلك النجاح مؤشرات منها:

1- محاربة الفساد، بالقضاء على مداخل الفساد مثل إضافة الرسوم الضريبية على المركبات إلى الوقود وتحرير أسعار الأسمتنت وإلغاء تراخيص الاستيراد.

2- تراجع عجز الموازنة فيما نسبته 22% إلى 3% من الناتج المحلي.

3- استقرار الأسعار بشكل عام وتحقيق التوازن بين الأسعار والأجور.

ولكنه لم يبين ما إذا كان استقرار الأسعار والموازنة سيكون قابلاً للاستمرار، وإلى أي مدى تم تحقيق توازن الأسعار والأجور، في حين تدل المؤشرات على أن متوسط الأجر الحقيقي قد انخفض بحوالي 85%⁽³³⁾.

بينما يرى التجمع اليمني للإصلاح بأن هناك تحسن نسبي في المؤشرات الاقتصادية الكلية حيث تباطئ معدل زيادة الأسعار (انخفاض معدل التضخم) وانخفاض عجز الموازنة ومعدل نمو العرض النقدي ومال سعر الصرف للاستقرار ولكن بثمن اجتماعي متمثلاً في الركود واستمرار البطالة.

كذلك أكد أن استقرار الأسعار لم يؤدي إلى تخفيف معاناة الناس، كما لم تنجح سياسات الأمان الاجتماعي في تخفيف المعاناة، لأنها ما زالت في طور التنظير⁽³⁴⁾.

كما أكد على أن غياب برنامج شامل ومتوازن لمواجهة كل التحديات لا يؤمن استمرار الاستقرار الاقتصادي، ولن يكون إلا نجاحاً جزئياً يهدئ الأزمة الاقتصادية دون أن يقضي عليها.

يرى الحزب الاشتراكي أنه بالرغم من تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي إلا أن ملامح الأزمة الاقتصادية مازالت موجودة وعدد مظاهر الأزمة في الأتي: (35).

- 1- استمرار انخفاض قيمة العملة الوطنية بسبب استمرار ارتفاع أسعار السلع الغذائية والمواد الاستهلاكية.
- 2- تدني مستوى المعيشة للغالبية العظمى من أبناء الشعب وازدياد مظاهر الفقر.
- 3- استمرار ارتفاع البطالة والبطالة المقنعة بسبب الركود نتيجة ضيق فرص العمل وأحجام الاستثمارات الخاصة.
- 4- فتح الاستيراد لمنتجات مشابهة للمنتج المحلي مما هدد الصناعات الوطنية بالإفلاس وحرمان خزانة الدولة من إيرادات أساسية لسد عجز الموازنة.
- 5- النهرب الضريبي من قبل الأغنياء والموسرين.
- 6- لم تصل إجراءات البرنامج إلى تغيير الإتفاق وخاصة الإتفاق على المؤسسات الدفاعية والأمنية والتي مازالت كبيرة وتعوق قدرة الاقتصاد الوطني.
- 7- الإجراءات المرتجلة والجزئية أدت إلى تفاقم الأزمة وبالذات حرمان البلاد من إيرادات هامة والاستفادة من الكفاءات المقتدرة والمجربة.

رابعاً: تقويم نتائج الإصلاحات المالية

(1-4) نتائج إصلاح المالية العامة:

يبين الجدول (8) بعض المؤشرات المالية والاقتصادية المحققة للفترة 96/95م.

جدول (8) بعض المؤشرات المالية والاقتصادية

المستهدف لعام 96م	96م	95م	94م	البيانات
				(1) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي:
%3	%0.7	%7	%17	- عجز الموازنة.
	%36	%26	%27.9	- نفقات الجارية
	%4.9	%2.4	%3.9	- النفقات الاستثمارية.
%11.6	%11.2	%13.5	-	- فاتورة الأجور.
		%5	%6.1	- نفقات التعليم.
		%1	%1.1	- نفقات الصحة.
		%2.2	%3.6	- نفقات التشغيل.
	14.3	%19	-	- فاتورة الدعم.
	%5.20	%3.4	%1.3	- الحساب الجاري الذاتي.
%14	%11	%14	%37	(2) معدل نمو العرض النقدي.
%20	%10	%45	%115	(3) معدل التضخم.
%4	كبير من 4%	%3	-	(4) معدل الناتج المحلي الحقيقي غير النفطي.
638	937	618	351.5	(5) احتياطات البنك المركزي بملايين الريالات.
633.7	670.9	436.9	-	(6) الناتج المحلي الإجمالي (بمليارات الدولارات) (تقديرات الصندوق).
-	-	415.9	273.8	(7) الناتج المحلي (التقديرات الرسمية).

المصدر: - البيان المالي لموازنة 97م وزارة المالية.

- البنك المركزي تقرير المراجعة الثانية بالنسبة لنتائج 96م

- تقديرات الباحث لبعض النسب.

تظهر النتائج المحققة للفترة 96/95م تحسنا في الموقف المالي للدولة بصورة عامة، لقد انخفض عجز الموازنة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 17% لعام 94م إلى 7%، 0,7% للفترة 96،95م على التوالي.

وتزامن ذلك مع انخفاض معدل نمو العرض النقدي بالمعنى الواسع من 37% لعام 94م إلى 14%، 7% للفترة 96،95م في حين كان المستهدف لعام 96م هو 14%. أما معدل التضخم فقد انخفض إلى 45% لعام 95م ثم 10% لعام 96م. كما تظهر النتائج أن نسبة النفقات الجارية إلى الناتج المحلي قد ارتفعت من 26% لعام 95م إلى 36% لعام 96م بينما ارتفعت نسبة النفقات الاستثمارية إلى الناتج من 2,4% لعام 95م إلى 4,9% لعام 96م أي بزيادة متواضعة قدرها 2,5%.

كما تظهر النتائج أن فاتورة الدعم قد تقلصت بحوالي 5% حيث انخفضت كنسبة من الناتج المحلي من 19% لعام 95م إلى 14,3% لعام 96م، كذلك تقلصت فاتورة الأجور بنسبة محدودة حوالي 2% حيث انخفضت من 13,5 لعام 95م إلى 11,2% لعام 96م.

وهذه النتائج تشير إلى أن تقليص الإنفاق قد أعتمد بصورة أساسية على تخفيض فاتورة الدعم.

بالنسبة لاختلال القطاع الخارجي، فإن النتائج تظهر أن نسبة عجز الحساب الجاري الذاتي إلى الناتج المحلي الإجمالي، قد ارتفعت من 3,4% لعام 95م إلى 5,20% لعام 96م، أي أن العجز في الحساب الجاري قد تفاقم في 1996م حيث ارتفع حجم العجز من (-164,1 مليون دولار) لعام 95م إلى 283 مليون دولار لعام 96م⁽³⁶⁾.

من ناحية أخرى فإن إحتياطيات البنك المركزي الرسمية ارتفعت إلى 937 مليون دولار لعام 96م وهو حجم أكبر مما أستهدف لعام 96م (638 مليون دولار) بسبب الحصول على قروض جديدة. بالنسبة للنتائج المحققة في مجال الإيرادات العامة يمكننا الاستعانة بجدول (9).

جدول (9) بعض المؤشرات المالية (بمليارات الريالات)

1996م	1995م	1994م	البيان
تقديري	فعلي	فعلي	
250.1	93.3	42.9	(1) إجمالي الإيرادات العامة:
%37.3	%20.5	%15.7	- كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي %.
%56.2	21.4	12.6	- الإيرادات الضريبية (بمليارات الريالات)
24.3	16.7	7.3	- الإيرادات الجمركية.
96.3	28.7	11.2	- الإيرادات النفطية.
			(2) كنسبة من إجمالي الإيرادات:
%22.5	%22.9	%29.4	- الإيرادات الضريبية.
%9.7	%17.9	%17	- الإيرادات الجمركية.
%38.5	30.8	%26.1	- الإيرادات النفطية.
			(3) مصادر الزيادة كنسبة إلى الزيادة في إجمالي الإيرادات.
%22.2	%17.5		- الإيرادات الضريبية.
%4.8	%18.7		- الإيرادات الجمركية.
%43.1	%34.7		- الإيرادات النفطية.
			(4) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي.
%8.4	%5.1	%4.6	- الإيرادات الضريبية.
%3.6	%4	%2.7	- الإيرادات الجمركية.
%14.4	%6.9	%4.1	- الإيرادات النفطية.

المصدر: - المذكرة التفسيرية للحساب الختامي لموازنة 95م.

- بالنسبة للبيانات 96م من البنك المركزي: تقرير المراجعة الختامية.

- النسب حسب تقديرات الباحث.

يظهر الجدول أن إجمالي الإيرادات العامة قد زادت من 42,9 مليار ريال لعام 94م (قبل تطبيق البرنامج) إلى 93,3 مليار ريال (فعلي) لعام 95م ثم إلى 250,1 مليار (تقديري) لعام 96م.

أو كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، فقد ارتفعت من 15,7% لعام 94م إلى 20,5%، 37,3% للفترة 95-96م على التوالي.

ويتحليل مصادر الزيادة في الإيرادات العامة نجد أن الإيرادات النفطية تأتي في المرتبة الأولى.

حيث ساهمت الزيادة في الإيرادات النفطية بحوالي 34,7% من إجمالي الزيادة في الإيرادات العامة لعام 95م ثم ارتفعت إلى 43,1 لعام 96م. ثم تأتي الإيرادات الجمركية في المرتبة الثانية من حيث مساهمتها في إجمالي الزيادة في الإيرادات لعام 95م. فالمرتبة الثالثة في عام 96م حيث بلغت نسبة مساهمتها 18,7% لعام 95م ثم انخفض إلى 4,8% لعام 96م.

أما الإيرادات الضريبية فإنها تمثل المرتبة الثانية لعام 96م والمرتبة الثالثة لعام 95م.

حيث بلغت نسبة مساهمتها إلى إجمالي الزيادة في الإيرادات حوالي 22,2% لعام 96م بينما كانت 17,5% لعام 1995م.

بمعنى آخر، فإن مساهمة الإيرادات الضريبية في الزيادة في إجمالي الإيرادات العامة قد ارتفعت لعام 96م مقارنة بعام 95م نتيجة السياسات الضريبية الجديدة التي نفذت لعام 96م بينما انخفضت مساهمة الإيرادات الجمركية لعام 96م مقارنة بعام 95م نتيجة الآثار السلبية لرفع سعر الاحتساب الجمركي الذي تم وفق

سعر الصرف الموعوم في 96م فأثر ذلك على حصيلة الإيرادات الجمركية وكذلك إلى اثر فرض الضريبة 10% على السلع المستوردة والمنتجة محليا.

(2-4) تقويم المؤشرات المالية المحققة:

بعض عرض ومناقشة مؤشرات التحسن في مالية الدولة الناتجة عن تطبيق الإجراءات والسياسات المالية الجديدة في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي من المفيد تقويم النتائج وتقديم الملاحظات التالية:

(1-2-4) إن سبب نمو في الإيرادات العامة وبالأذات الإيرادات النفطية والضريبية والجمركية يعزى بصورة أساسية إلى التعديلات السعرية في أسعار السلع المدعومة وسع الصرف للعملة الوطنية.

بالنسبة لعام 95م، فإن رفع سعر الصرف المحتسب للتقويم الجمركي إلى 36 ريال للدولار بدلا عن 18 ريال وإلى 50 ريال للدولار بدلا عن 12 ريال بالنسبة للصادرات النفطية، قد أدى إلى زياد الإيرادات النفطية والجمركية وبنسبة نمو بلغت 129% (للإيرادات الجمركية)، 156% للإيرادات النفطية لعام 95م.

لذلك، فإن انخفاض العجز المالي إلى 7% لعام 95م بدلا عن 17% لعام 94م (أو إلى 26,6 مليار ريال بدلا عن 46 مليار لعام 94م) يصعب تفسيره على أنه تحسن رئيسي في الموازنة العامة على أساس العمليات المالية. ذلك إن ارتفاع سعر الصرف للدولار المحتسب في تقييم الإنتاج النفطي قد أدى إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي وبالتالي انخفاض نسبة العجز.

إن رؤية بعثة صندوق النقد الدولي لا تشذ عن هذا الاستنتاج. حيث إشارات البعثة إلى أن انخفاض العجز يرجع بصورة أساسية إلى الزيادة في

الإيرادات التي ساهمت بحوالي 70% من انخفاض العجز وبينما ليم يساهم انخفاض الإنفاق إلا بنسبة 2,7% من انخفاض العجز⁽³⁷⁾.

إن هناك إشكالية تتمثل في عدم دقة المقارنة لنسب العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث نشأت تلك الإشكالية بسبب تقويم بعض مكونات الإنتاج المحلي (كالإنتاج النفطي) بسعر صرف للريال اليمني مختلف للفترة 94-1996م، وبالتالي فإن المقارنة بين حجمي الناتج للفترة (94-95م مثلاً) تصبح غير دقيقة كما يبين ذلك جدول(10).

جدول(10) .. بمليارات الريالات

1995م	1994م	البيان
		بالأسعار الجارية:
454	273,8	- تقديرات الناتج المحلي كما وردت في الخطة الخمسية.
5,9%	16,2	- نسبة العجز إلى الناتج.
294,3	221,1	- تقديرات الناتج كما وردت في كتاب الإحصاء السنوي.
9,4%	20%	- نسبة العجز إلى الناتج.
364,4	244,7	- تقديرات بعثة صندوق النقد الدولي للناتج المحلي الإجمالي.
7,3%	18,1%	- نسبة العجز إلى الناتج.
436,9	-	- تقديرات أخرى (بعثة الصندوق الدولي) للناتج المحلي.
6,1%	-	- نسبة العجز إلى الناتج.

يبين الجدول أن اختلاف تقديرات الناتج المحلي لعامي 94-95م قد أعطيت تقديرات مختلفة لنسبة العجز إلى الناتج تراوحت بين 16,2% - 20% - 17,7% لعام 94م ، 5,9% 9,4% ، 7,3% لعام 95م.

إن اضطراب هذه التقديرات يضع تلك المؤشرات محل تساؤل عند تقويم مدى التحسن المالي.

أما بالنسبة لعام 1996م، فبالإضافة إلى اثر التعديلات السعرية على زيادة الإيرادات العامة إلا أن هناك زيادة حقيقة في الإيرادات النفطية لم تكن متوقعة في برنامج الإصلاح الاقتصادي لعام 96م حيث ارتفعت الأسعار العالمية للنفط المصدر بواقع 3,1 دولار للبرميل الواحد عن ما توقعه البرنامج ، كذلك تم توريد 150 مليون دولار إلى الخزينة العامة كانت متأخرات لدى إحدى الشركات النفطية لم تكن أيضا متوقعة في البرنامج أن تلك الزيادة الحقيقية غير المتوقعة في إيرادات النفط قد أدت إلى انخفاض عجز الموازنة إلى 7,2مليار دولار على أساس التنفيذ الفعلي للفترة يناير، سبتمبر 96م بدلا عن عجز مخطط 19,2 مليار ونسبة انخفاض 63% لنفس الفترة⁽³⁸⁾.

بينما لو افترضنا غياب الزيادة الحقيقية في الإيرادات النفطية غير المتوقعة في البرنامج فإن العجز العادي في إطار البرنامج كان سيصل إلى 25,6مليار ريال وليس 7,2مليار ونسبة زيادة عن العجز المخطط للفترة حوالي 33%.

وبمعنى آخر فإن نسبة العجز العادي في إطار البرنامج كان سيصل إلى 3,8% من الناتج المحلي بدلا عن 1,1% بسبب العوامل غير المتوقعة في البرنامج.

يمكننا توضيح الاستنتاج السابق بالاستعانة بجدول(11) المتعلق بتحليل عجز الموازنة للفترة يناير ، سبتمبر 1996م.

جدول رقم (11)

تحليل عجز الموازنة للفترة يناير ، سبتمبر 1996م (بمليارات الريالات)

البيان	المقدر بالموازنة 1996/9-1م	التنفيذ الفعلي	اتجاه التغير
إجمالي الإيرادات.	111,2	153,3	42,1 (زيادة)
إيرادات النفط	(54,8)	(94,2)	39,4 (زيادة)
إجمالي النفقات.	130,4	160,5	30,1 (صافي تجاوز)
صافي تجاوز النفقات الجارية.			22,6 وبنسبة 75% من إجمالي صافي التجاوز
العجز الكلي للفترة.	19,2	7,2	12 انخفاض بنسبة 63%
إجمالي الإيرادات الفعلية بدون الزيادة الحقيقية في إيرادات النفط.	111,2	134,9	23,7 (زيادة)
إجمالي النفقات.	130,4	160,5	
العجز العادي للفترة (بدون الزيادة الحقيقية).	19,2	25,6	6,4 مليار تجاوز العجز عن المقر.

المصدر: بيانات وزارة المالية عن مستوى التنفيذ الفعلي لموازنة 1996م.

يظهر الجدول السابق أن 94% من الزيادة في الإيرادات للفترة يناير - سبتمبر 1996م هي زيادة في الإيرادات النفطية (39,4 مليار ريال) وأن نسبة 53% من الزيادة في الإيرادات النفطية هي بسبب إعادة تقويم النفط المخصص لدعم المواد الغذائية (من 30-100 ريال للدولار).

أما بقية الزيادة في الإيرادات النفطية (حوالي 18,4 مليار ريال) فهي تمثل زيادة حقيقية بسبب ارتفاع الأسعار العالمية للنفط والحصول على المتأخرات لدى الشركة النفطية (150 مليون دولار).

و باستبعاد الزيادة الحقيقية يصبح العجز العادي حوالي 25,6 مليار وليس 7,2 مليار ريال.

(4-2-2) بالرغم من ارتفاع نسبة النمو الإجمالي للإيرادات إلى 168% و 186%، للفترة 95م، 96م على التوالي إلا أن التركيب الهيكلي للإيرادات العامة ما زال متسماً بالجمود من جهة واعتماده على موارد ذات طبيعة مؤقتة من جهة أخرى. فلإيرادات النفطية ما زالت المصدر الرئيسي في إجمالي الإيرادات حيث ارتفعت نسبة مساهمتها من 26% لعام 94م إلى حوالي 39% لعام 96م.

بينما تذبذبت نسبة مساهمة كلاً من الإيرادات الضريبية والإيرادات الجمركية خلال الفترة 95-96م.

حيث ظلت نسبة مساهمة الإيرادات الجمركية إلى إجمالي الإيرادات ثابتة تقريباً في الفترة 94-95م عند 17% ثم انخفضت إلى 9,7% لعام 96م.

أما نسبة الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الإيرادات فقد انخفضت إلى 22,9%، 22,5% للفترة 95-96م بدلاً عن 29,4% لعام 94م. من ناحية أخرى فإن معدل الانسياب الضريبي (شاملاً الإيرادات الجمركية) فقد ارتفع من 7,3% من الناتج المحلي لعام 94م إلى 9,1%، 12% للفترة 95-96م.

(4-2-3) إن هيكل النفقات العامة مازال مختلفاً خلال الفترة 95-96م لصالح النفقات الجارية:

إن نسبة النفقات الجارية إلى الناتج المحلي الإجمالي قد ارتفعت من 26% لعام 95م إلى 36% لعام 96م (جدول) بينما انخفضت نسبة النفقات الاستثمارية إلى 2,4% لعام 95م بدلاً عن 3,9% لعام 94م ثم ارتفعت إلى 4,9% لعام 96م.

أي إن نفقات التنمية على أساس فعلي للفترة 95-96م قد انخفضت بسبب عدم الاستيعاب الكامل للنفقات الاستثمارية المعتمدة في موازنات 95-96م⁽³⁹⁾.

فبالنسبة لعام 95م لم ينفق فعلياً سوى (20,5) مليار ريال ونسبة 62% من إجمالي ما قدر في الموازنة (33,2 مليار ريال) وبمعدل نمو متوسط للفترة 94-95م يبلغ حوالي 49%.

فإذا كان متوسط معدل التضخم لتلك الفترة هو 66% فإن هذا يعني أن حجم الاستثمار الحقيقي قد انخفض بحوالي 17%.

أما عن الفترة يناير-سبتمبر 96م فقد خصص لنفقات التنمية 9,3 مليار ريال كتمويل محلي لم ينفق منها سوى 7,2 مليار⁽⁴⁰⁾.

أي أنه خلال الفترة 96م بلغ إجمالي نفقات الاستثمار على أساس فعلي حوالي 27,7 مليار ريال ونسبة 4,1% فقط من إجمالي الناتج المحلي لعام 96م. بمعنى آخر فإن انخفاض عجز الموازنة يعزي أيضاً إلى الضغط الضمني على نفقات التنمية، وهذا يمثل تكلفة اقتصادية كبيرة وكان لها أثر سلبي على معدل النمو.

من ناحية أخرى بالرغم من زيادة النفقات الجارية كنسبة من الناتج المحلي إلا أن نسبة النفقات الاجتماعية إلى الناتج انخفضت خلال الفترة

95-96م، حيث انخفضت نسبة النفقات على قطاع التعليم من 6,15 لعام 94م إلى 5% لعام 95م.

كذلك انخفضت نسبة النفقات على قطاع الصحة من 1,1% لعام 94م إلى 1% لعام 95م.

إضافة إلى ذلك، فإن فاتورة الدعم انخفضت من نسبة 19% لعام 95م إلى 14,3% من الناتج لعام 96م بسبب إجراءات رفع الأسعار عن السلعة المدعومة.

لقد أدى انخفاض النفقات الاجتماعية (كنسبة إلى الناتج المحلي) إلى تدهور مستوى المعيشية لأفراد المجتمع وتدني مستوى الخدمات الأساسية. (4-2-4) ضعف كفاءة توظيف الزيادة في الإيرادات العامة حيث اتجهت الزيادة في الإيرادات العامة لتغطية التجاوزات في الإنفاق العام وبالأذات الإنفاق الجاري. فبالنسبة لعام 95م، بلغ صافي الزيادة في الإيرادات حوالي 5,3 مليار ريال (نتيجة زيادة الإيرادات الجارية بمبلغ 7,6 مليار مقابل نقص في الإيرادات الرأسمالية بمبلغ 2,3 مليار)⁽⁴¹⁾.

غير أن الزيادة في الإيرادات الجارية قد استخدمت لتمويل صافي تجاوز النفقات الجارية وبنسبة 89% من تجاوز النفقات الجارية (8,5 مليار ريال). بالنسبة للفترة يناير-سبتمبر 96م، بلغت الزيادة في الإيرادات حوالي (99,8) مليار بينما بلغت الزيادة في النفقات عن المقدر بحوالي 84,5 مليار ريال. أي أن 85% من الزيادة في الإيرادات قد مولت الزيادة في النفقات.

أما ما تبقى من الزيادة في الإيرادات فقد استخدمت في تخفيض العجز من 22,4 مليار (تقديري للفترة) إلى 7,1 مليار ونسبة 15%.

(4-2-5) أدت الإجراءات الضريبية المنفذة لعام 96م إلى زيادة الأعباء على ذوي الدخل المحدود.

فبعد مقارنة الزيادة في الضرائب على السلع والخدمات التي يتحملها عادة المستهلكون وذوي الدخل المحدود نجد أنها ارتفعت من 9,3 مليار عام 95م إلى 13 مليار ريال لعام 96م أي بنسبة نمو 40%.

وبالنسبة لضرائب الدخل على المرتبات والأجور (موظفي الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام) نجد أنها قد زادت بنسبة 48% للفترة 95-96م.

من ناحية أخرى فإن ضريبة الدخل على الأعمال قد زادت من 4,3 مليار عام 95م إلى 5,6 مليار ريال لعام 95م ونسبة 30% فقط.

لقد بلغ إجمالي الإيرادات الضريبية غير المباشر (الإيرادات الضريبية + إيرادات الرسوم الجمركية) وضرائب الدخل على الموظفين حوالي 45,6 مليار ريال لعام 96م أو ما يساوي 695 من الإيرادات غير النفطية، وبمعنى آخر فإن العاملين في الجهاز الإداري للدولة والقطاع العام والمستهلكين قد مولوا حوالي 19% من النفقات الجارية لعام 96م بينما مول رجال الأعمال 2,3% فقط من النفقات الجارية وهذا إخلال بعدالة توزيع الأعباء.

(4-2-6) أدى ارتفاع سعر الصرف المحتسب في التقييم الجمركي إلى ارتفاع تكلفة الواردات حيث ارتفعت بنسبة 15,6% لعام 96م (زادت من 1988 مليون دولار إلى 2,3 مليار دولار) ونسبة متوقعة 8,7% لعام 97م حيث سترتفع من 2,3 مليار إلى 2,5 مليار دولار لعام 97م⁽⁴²⁾.

كذلك فإن الحساب الجاري بعد أن حقق فائض لعام 95م ببلغ 1,3 مليون دولار حقق عجزاً لعام 96م بمقدار 42 مليون دولار حيث بلغت نسبة العجز إلى الناتج 5,2% لعام 96م⁽⁴³⁾.

(4-2-7) إن معدلات نمو الإنتاج المحلي تشير إلى وجود ركود. لقد بلغ متوسط معدل النمو للفترة 96/94م حوالي 3,9% (معدل النمو العام 94م كان سالبا) بينما كان متوسط معدل النمو للفترة 93-91م حوالي 3,2% أي أن الزيادة متواضعة في المتوسط (0,7% للفترة) ، وتعزي بصورة رئيسية إلى التعديلات السعرية (تعديل سعر التقويم للإنتاج النفطي) وليس إلى زيادة حقيقية في الناتج المحلي وبالتالي فإن حجم البطالة لم تنخفض بدرجة محسوسة.

(4-2-8) أدت التعديلات السعرية إلى ارتفاع تكلفة الإنتاج في وحدات القطاع العام وخاصة القطاع الإنتاجي مما أدى إلى انخفاض فائض النشاط الجاري. لقد ارتفعت قيمة مستلزمات الإنتاج لوحدة القطاع العام بنسبة 67% في عام 1995م وبالتالي انخفض نصيب الحكومة من فائض الأرباح وارتفع حجم الإعانات الجارية إلى وحدات القطاع العام⁽⁴⁴⁾.

كذلك ارتفعت قيمة مستلزمات الإنتاج بحوالي 27,4 مليار لعام 97م وبنسبة 30,3% وانخفض فائض النشاط الجاري بنسبة 6,6% وبالتالي ارتفع العجز الجاري إلى 3,8 مليار في عام 97م وبنسبة زيادة 7%⁽⁴⁵⁾.

أما إعانات سد العجز الجاري فقد ارتفع إلى 3,7 مليار لعام 97م وانخفض نصيب الحكومة من فائض الأرباح بنسبة 7,4%.

(4-2-9) ارتفاع تكلفة تمويل عجز الموازنة بالرغم من انخفاض العجز في الفترة 95-96م.

لقد انخفض العجز الكلي على أساس فعلي من 44,3 مليار عام 94م إلى 26,6 مليار عام 95م إلى 7,2 مليار للفترة يناير - سبتمبر 96م. رغم ذلك فإن الفوائد على الدين المحلي ارتفعت من 5,8 مليار (تقديري في موازنة 95م) إلى 14,7 مليار على أساس فعلي. كذلك ارتفعت الفوائد على أساس تقديري في موازنة 96م إلى 20 مليار بينما قدر العجز المخطط لنفس العام بـ 25,5 مليار. أي أن رصيد فوائد المديونية في الموازنة 97م أصبح يمثل حوالي 25% من إجمالي عجوزات الموازنة للأعوام 94-96م.

أما مقارنة فوائد الدين العام (لعام 95م على أساس فعلي) بنفقات الصحة والتعليم والخدمات نجد أنها تمثل 364% من نفقات الصحة أي أكثر من ثلاثة أمثال النفقات على قطاع الصحة.

كذلك فإنها تمثل 67% من النفقات في قطاع التعليم، 70% من النفقات في قطاع الخدمات العامة.

كذلك فإنها تساوي 58% من العجز الفعلي لعام 95م أو 15,4% من إجمالي الإنفاق الجاري الفعلي لعام 95م.

(4-2-10) أن تخفيف المديونية اليمنية لم يحدث كما كان متوقعا في البرنامج في أن يتم ذلك بنهاية 1996م، إن إجمالي الديون الخاضعة للتخفيف بشروط نادي باريس أو شروط مماثلة أو أفضل تبلغ 5,9 مليار دولار أو ما يساوي 59,2% من إجمالي المديونية الخارجية لليمن⁽⁴⁶⁾.

من تلك المديونية حوالي 5,1 مليار دولار (أو ما يساوي 86% من إجمالي تخفيف الدين المخطط لعام 96م) تعتبر ديون مستحقة لروسيا الاتحادية، إلا أن الاتصالات الثنائية بين اليمن وروسيا لم تتوصل إلى تحقيق تقدم ملموس

في تخفيف الديون الروسية، وبالتالي فإن تلك المديونية ما زالت قائمة وفي ذمة اليمن.

وبمعنى آخر، فإن حوالي 14% فقط من إجمالي الديون القابلة للتخفيض بشروط نادي باريس قد تخففت خلال الفترة 95-96م.

خامسا: الخاتمة والاستنتاجات

5-1 تلخيص:

هدف البحث إلى دراسة وتقويم تجربة اليمن في الإصلاح المالي في الفترة 95-96م حيث استعرض البحث في القسم الثاني أبرز مظاهر الاختلالات في المالية العامة ، حيث تبين أن هيكل النفقات الجارية يهيمن على هيكل النفقات الاستثمارية.

فالنفقات الجارية تمثل 33% في المتوسط من الناتج المحلي الإجمالي مقابل 3,1% في المتوسط للنفقات الاستثمارية للفترة 92-94م.

تعتبر فاتورة الأجور والمرتبات المصدر الرئيسي لتضخم النفقات الجارية فالأولى يمثل 67% في المتوسط من الأخيرة للفترة 92-94م، بالمقابل هناك تدني في الإنفاق على التعليم والصحة ونفقات التشغيل حيث لم ينفق على الصحة العامة إلا 1,2% من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط للفترة 90-94م و 4,1% لقطاع التعليم، بالمقابل بلغت فوائد الدين العام ما نسبته 10,7% من الناتج المحلي الإجمالي للفترة نفسها، هناك اختلالات في الجانب الإيرادي من المالية العامة، أبرزها الاعتماد على المصادر المؤقتة كالإيرادات النفطية مقابل انخفاض مساهمة الإيرادات الضريبية والجمركية في الفترة 90-94م، إضافة إلى ضعف كفاءة النظام الضريبي وقيامه بالأساس على الهدف الجبائي دون الاهتمام بالهدف الاقتصادي والاجتماعي. في ضوء تلك الاختلالات في هيكل المالية العامة كان طبيعيا أن يؤكد هذا القسم من البحث على الإشكالية المعروفة في أن هيكل

الموازنة العامة اليمنية للفترة 90-94م لم تكن سوى موازنة جارية غير تنموية ليس إلا.

تعرض القسم الثالث من البحث إلى أهداف وعناصر برنامج الإصلاح الاقتصادي مع التركيز على جوانب الإصلاح المالي. كما ناقش رؤى القوى السياسية اليمنية من البرنامج.

لقد أخذت قضايا مثل: مدى شمولية البرنامج لكل جوانب الإصلاح الإداري والاقتصادي والمالي والبعد الاجتماعي والخصخصة ودور الدولة وتحرير التجارة اهتماما كبيرا من قبل القوى السياسية.

كما كانت تلك القضايا محور الجدل بين الأحزاب السياسية اليمنية. لقد أظهرت رؤى ومواقف القوى السياسية اليمنية أن أبرز سلبيات البرنامج المدعوم من المؤسسات الدولية في الفترة 95-97م هو البعد الاجتماعي والآثار السلبية على الفقراء نتيجة تركيز البرنامج على رفع أسعار السلع الأساسية المدعومة.

لكنها من ناحية أخرى لم تكن تكل الرؤى للأحزاب على نقيض مع بعض عناصر البرنامج المطروح.

بالنسبة لنتائج تطبيق البرنامج ومدى نجاحه في تحقيق أهدافه فقد كانت محور خلاف بين القوى السياسية اليمنية حيث امتد الخلاف في تقدير النتائج بين حدين متطرفين: فشل البرنامج أو النجاح الكامل للبرنامج. اهتم القسم الرابع من البحث بتقويم النتائج الأولية لإصلاح المالية العامة حيث أظهرت النتائج تحسنا في مؤشرات المالية العامة المستهدفة.

لقد أنخفض عجز الموازنة العامة من 17% من الناتج المحلي لعام 94م إلى 0,7% لعام 96م. كذلك انخفض معدل التضخم من 45% عام 95م إلى 20% لعام 96م واستقر سعر الصرف بين 125-128 ريال للدولار بدون تدخل من البنك المركزي. كذلك انخفض حجم ائتمان الحكومة بنسبة 15% لعام 95م ثم إلى -5,4% لعام 96م. وبالتالي انخفض معدل نمو العرض النقدي من 37% لعام 94- إلى 11% لعام 96م وبالرغم من أن انخفاض عجز الموازنة⁽⁴⁷⁾ قد أدى إلى انخفاض معدل نمو السيولة المحلية بالمعنى الواسع نتيجة تقيد السيولة المتاحة للحكومة من مصادر تضخمية إلا أن تمويل عجز الموازنة بأذون الخزانة يشكل عبئا جديدا على الموازنة. كما أن أسعار الفائدة المرتفعة قد أدت إلى رفع كلفة الاستثمارات الخاصة فحدث الركود.

لقد بين هذا القسم أن سبب التحسن في مالية الدولة يعود بصورة رئيسية إلى أثر التعديلات السعرية على أسعار السلع المدعومة وتخفيض قيمة العملة الوطنية.

كذلك يعود إلى ارتفاع الأسعار العالمية للنفط والحصول على موارد غير متوقعة في البرنامج. كما تبين أن نتائج الإصلاحات المالية لم تؤدي بعد إلى تصحيح الاختلال الهيكلي للموازنة العامة فما زالت نسبة النفقات الجارية تعوق كثيرا على نسبة النفقات الاستثمارية كما أن نفقات التعليم والصحة ما زالت متدنية، حيث انخفضت نسبة نفقات الصحة إلى الناتج المحلي من 1,1% لعام 94م، إلى 1% لعام 95م، وانخفضت نسبة نفقات التعليم من 6,1% لعام 94م إلى 5% لعام 95م.

كذلك أدت السياسات الضريبية الجديدة إلى زيادة الأعباء على ذوي الدخل المحدود وبحيث أصبحت تلك الشريحة تمول 19% من النفقات الجارية لعام 96م بينما لم يمول رجال الأعمال سوى 2,3% من النفقات الجارية. بالنسبة لتخفيف أعباء المديونية من خلال نادي باريس لم يتم كما توقع البرنامج أن تتم تسوية المديونية المتأخرة بنهاية 96م لأن جزء من المديونية المؤهلة للتخفيف هي ديون مستحقة لروسيا الاتحادية وهي خارج نادي باريس ولم تصل المحادثات الثنائية إلى نتائج حاسمة بعد.

5-2: استنتاجات:

أثارت تجربة اليمن (القصيرة) في الإصلاح الاقتصادي المدعوم من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي سواء بسبب نتائج البرنامج أو تبين رؤى القوى السياسية اليمنية حول البرنامج عددا من القضايا الهامة. (5-2-1) كعادة برامج التثبيت الاقتصادي حقق البرنامج أهدافه فيما يتعلق بالمؤشرات المالية والنقدية المستهدفة (انخفاض عجز الموازنة، معدل التضخم، معدل نمو العرض النقدي).

وكما هو معروف عن تلك البرامج فإن تحقيق ذلك يم بتكلفة اقتصادية واجتماعية. وتجربة اليمن لم تكن استثناء من ذلك فقد حدث الركود وتدهور مستوى المعيشة وتباطؤ معدل النمو واستمرت البطالة. كما أن تحسن المؤشرات المالية والنقدية، وبرغم عدم دقة المعلومات والبيانات عن بعض المؤشرات الاقتصادية (كمعدل التضخم مثلا) - فإنها لم تؤدي إلى تصحيح الاختلالات

الهيكلية في مالية الدولة أو الحساب الجاري وهذا يؤكد أن برنامج الإصلاح الاقتصادي لا يكفي لوحده في تصحيح الاختلالات الهيكلية في الموازن الاقتصادية، وإن عملية الإصلاح الاقتصادي تتطلب الاستمرار في تطبيق برنامج للتصحيح الهيكلي (كبرنامج التصحيح الهيكلي المعزز) الذي تم الاتفاق عليه بين الحكومة اليمنية والمؤسسات الدولية.

غير أن نجاح ذلك البرنامج الهيكلي رهين بحل إشكالتين: إشكالية الاستمرار في استقرار المؤشرات الاقتصادية وإشكالية تخفيف الآثار الاجتماعية السلبية على ذوي الدخل المحدودة والفقراء الناتجة بسبب تطبيق برنامج التثبيت الاقتصادي. إن تلك الإشكالتين ما زالتا قائمة وآثارها السلبية مستمرة وسياسات التعويض الاجتماعي لم تفلح حتى الآن في تخفيفها⁽⁴⁸⁾.

(5-2-2) أظهرت تفاعلات القوى السياسية اليمنية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي المنفذ حالياً أن أزمة الاقتصاد اليمني تتعلق بصورة أساسية في تخلف الإدارة الاقتصادية والتي كان لها الأثر الكبير على تدهور الوضع الاقتصادي اليمني وإن الفشل الداخلي الذي أدى إلى الأزمة الاقتصادية قد هيئ الأوضاع لبرامج الإصلاح الاقتصادي وفقاً لنظام المشروطة مع المؤسسات الدولية. لذلك كان هناك إجماع من كل القوى السياسية على أهمية الإصلاحات الإدارية والمؤسسية كمنظومة واحدة مع الإصلاحات الاقتصادية والمالية في إطار برنامج المرحلة الأولى (مارس 95) الذي تم تصميمه على أساس اختياري وليكون نواة برنامج وطني للإصلاحات الشاملة.

إذن فقد كانت هناك رؤيتان متنافستان هما:

• رؤية وطنية: تدعو إلى تطبيق برنامج شامل للإصلاحات وفق قواعد وأسس ومنطلقات عامة ولكنها تقدم اتجاها وطنيا لأسلوب إدارة التنمية في اليمن ومواجهة أزمة الاقتصاد اليمني.

• رؤية دولية تقليدية: (ممثلة في صندوق النقد والبنك الدولي) لأسلوب إدارة التنمية يقوم على ركيزتين أساسيتين .

- الدور الاستقراري الذي يهتم باستقرار المؤشرات والموازن الاقتصادية الكلية من خلال برنامج التثبيت الاقتصادي.

- الدور التنموي من خلال برنامج التصحيح الهيكلي. والبرنامج الأخير يتطلب تحقيق الاستقرار ثم إعادة الهيكلة الاقتصادية لتحقيق النمو المستدام من خلال آلية حرة للنشاط الاقتصادي وحجم أصغر للدولة ودور أكبر للاستثمارات الخاصة.

(5-2-3) كانت فرص التنافس بين البرنامجين غير متكافئة.

فبرنامج الإصلاح الاقتصادي المدعوم من المؤسسات الدولية يأتي في ظل وضوح كامل لأهداف تلك المؤسسات في ظل التطورات العالمية الجديدة ورؤيتها في إدماج اقتصاديات العالم الثالث إضافة إلى الإمكانيات المادية التي تستطيع تقديمها للدول التي تواجه اختلالات اقتصادية وأزمات اقتصادية وفق نظام المشروطية.

- زيادة أهمية الصندوق على المستوى الدولي فشهادته بحسن أداء اقتصاد أي بلد أصبحت من المتطلبات الأساسية للدول والمؤسسات والبنوك المانحة للقروض والمساعدات.

- بالمقابل فإن البدائل لتلك البرامج وتجربة اليمن إحداها، تفتقر إلى
الإمكانات المادية المحلية أو الإقليمية لدعم أي برنامج وطني للتنمية
المستقلة، كذلك فإن البرامج البديلة مازالت تركز بصورة أساسية
على الأسلوب الاحتجاجي والنقدي للرؤى الأخرى بالرغم من التقدم
الكبير في الفكر الاقتصادي العربي الإسلامي.

وإذا كان الوعي الانتقادي والتحليلي شرط ضروري ولكنه كما يقول -
محمود عبد الفيصل - غير كافي للخلق والإبداع الذاتي. فبالإبداع الذاتي يصبح
البديل الاقتصادي العربي الإسلامي رافداً من روافد إغناء الفكر العالمي "49" ولكن
تباين المصالح الاقتصادية للأقطار العربية والإسلامية وتناقض توجهاتها
السياسية وضعف البناء الديمقراطي قد أوجد ظروف غير مواتية لإنجاح برامج
بديلة (غير مضطربة) وذات منهج واضح في إدارة التنمية الاقتصادية
والاجتماعية وحل الأزمات الاقتصادية.

كما أن قصور أداء المؤسسات الاقتصادية العربية والإسلامية (كبنك
التنمية الإسلامي - وصندوق النقد العربي) في تبني سياسات جريئة وتقديم
الدعم المادي للدول الأعضاء وفق برامج واضحة للتنمية قد ساهم أيضاً في
إضعاف برامج التنمية البديلة.

(5-2-4) بالرغم من أن برامج المرحلة الأولى للإصلاح المالي والإداري
والاقتصادي لعام 95م يمثل نواة برنامج وطني للإصلاح الشامل، إلا أن فرص
التنافس غير المتكافئة التي أشرنا إليها سابقاً رجحت خيار الإصلاح الاقتصادي
في إطار نظام المشروطية للمؤسسات الدولية.

وبذلك، تحولت الرؤى الوطنية في اليمن إلى مجرد برامج احتجاجية وردود فعل لم تخل من بعض الفوائد حيث ساعدت الجانب الحكومي في تحسين القدرة على المساومة التي كان لها أثرها في تلطيف بعض عناصر البرنامج وإثارة اهتمام المؤسسات الدولية بالآثار الاجتماعية السلبية على الفقراء والاهتمام بالإصلاح الإداري.

(5-2-5) أن تجربة اليمن (على قصرها) في الإصلاح المالي والاقتصادي تؤكد أن البرامج البديلة (المنافسة لبرامج المؤسسات الدولية) ستكون ممكنة ومتاحة عند توفر إرادة قوية بأهمية الإصلاحات الشاملة في كل الاتجاهات السياسية والاقتصادية الإدارية والمؤسسية.

وعندما يصبح دور المؤسسات الإقليمية العربية والإسلامية فاعلا وجريئا ومؤثرا في دعم البرامج البديلة باتجاه تحقيق شعار التنمية المستقلة والتي لا تعني الانغلاق عن كل ما هو إيجابي في هذا العالم.

وعندما يتحقق ذلك، فإن اللجوء إلى برامج التكيف الاقتصادي للمؤسسات الدولية وفق نظام المشروطة لن يكون الملاذ الأول.

ذلك واحد من الدروس المتواضعة التي تقدمها التجربة اليمنية في الإصلاح المالي والاقتصادي.

الهوامش والمراجع:

- (1) لتفاصيل عن تقويم سياسات الاستقرار الاقتصادي في اليمن: أنظر
MOHAMED AL-AFNDI, "ECONOMIC STABILIZATION POLICIES IN
YEMEN R." PH.D DISSERTATION, UNIVERSITY OF CLORADO,
BOULDER ,1991, USA.
- (2) لتفاصيل أكثر عن أساليب تقويم برنامج صندوق النقد الدولي: أنظر
KHAN,M.S. "FUND-SUPPORTED ADJUSTMENT PROGRAM &
ECONOMIC GROWTH." IMF OCCASIONAL PAPERS. NO. 41.1985.
- (3) كذلك انظر مرجع سبق ذكره و. KHAN,M.
- (4) لتفصيل أكثر عن دور الحظ في نجاح الاقتصادي: أنظر (وليم ايسترلي
ولانت بريتشيت، " العوامل التي تحدد النجاح الاقتصادي: الحظ والسياسة "
مجلة التمويل والتنمية، الطبعة العربية (ديسمبر 93م)، صندوق النقد الدولي،
واشنطن، ص38.
- (5) أنظر: KHAN, M. ، مرجع سبق ذكره.
- (6) البنك الدولي، مذكرة عن مراجعة الإنفاق العام في الجمهورية اليمنية بعثة
البنك الدولي (سبتمبر 96م).
- (7) وزارة التخطيط والتنمية ، كتاب الخطة الخمسية الأولى (96-2000) جدول (4)
ص22.

(8) لتفصيلات أوسع حول ضعف كفاءة القطاع الضريبي: أنظر د. رمزي زكي، "الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث"، سينا للنشر، الطبعة الأولى (1992)، ص 207، 254.

كذلك أنظر:

RICHARD GOODE, "GOVERNMENT FINANCE IN DEVELOPING COUNTRIES" THE BROOKINGS. INSTITUTION, WASHINGTON, D. C., 1984) PP. 15

(9) وزارة التخطيط والتنمية، كتاب الخطة الخمسية الأولى، مرجع سبق ذكره.
(10) البنك المركزي اليمني، تقرير المراجعة الثانية لبعثة صندوق النقد الدولي، فبراير 97م، الملاحق الإحصائية.

(11) لتفاصيل أكثر: أنظر:

MARIO. BLEGER & CHEASTY, "THE MEASUREMENT OF FISCAL DEFICITS ANALYTICAL & METHODOLOGICAL ISSUES" THE JOURNAL OF ECONOMIC LITERATURE, (DECEMBER 1991). VOL XXIX,#4.PP.1644.

(12) أنظر مرجع سبق ذكره: MARIO I. BLEGER,

(13) البنك المركزي اليمني ووزارة المالية، مذكرة السياسات الاقتصادية، 1995م، والبيان المالي للموازنة العامة لعام 1996م.

(14) لتفاصيل أكثر أنظر: رئاسة مجلس الوزراء، برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري، (ديسمبر 1992)، صنعاء.

- 15) وزارة التخطيط والتنمية ، مذكرة حول الإصلاحات الاقتصادية 95م.
- 16) الدائرة الاقتصادية بالتجمع اليمني للإصلاح ، مذكرة : ملامح الإصلاحات الاقتصادية بالجمهورية اليمنية (1996) ، صنعاء .
- 17) صحيفة الثوري ، العدد (1478) 19 يوليو 97 ، مشروع البرنامج السياسي للحزب الاشتراكي اليمني.
- 18) صحيفة الثوري ، العدد (1478) مرجع سبق ذكره.
- 19) وزارة المالية ، البيان المالي لموازنة 1996م.
- 20) البيان الختامي للمؤتمر العام للتجمع اليمني للإصلاح - الدورة الثانية ، صنعاء 1996م.
- 21) وزارة المالية ، البيان المالي لموازنة 96م ، مرجع سبق ذكره.
- 22) الدائرة الاقتصادية بالتجمع اليمني للإصلاح ، مذكرة ملامح الإصلاحات، مرجع سبق ذكره.
- 23) البرنامج الانتخابي للتجمع اليمني للإصلاح لعام 97م ومذكرة ملامح الإصلاحات، مرجع سبق ذكره.
- 24) صحيفة الثوري ، العدد (1478) ، مرجع سبق ذكره.
- 25) صحيفة الثوري ، مرجع سبق ذكره.

- (26) المؤتمر الشعبي العام ، البرنامج الانتخابي لعام 1997م.
- (27) صحيفة الثوري ، مرجع سبق ذكره.
- (28) المؤتمر الشعبي العام ، البرنامج الانتخابي ، مرجع سبق ذكره.
- (29) المؤتمر الشعبي العام البرنامج الانتخابي ، مرجع سبق ذكره.
- (30) التجمع اليمني للإصلاح ، البرنامج الانتخابي ، مرجع سبق ذكره.
- (31) التجمع اليمني للإصلاح ، البرنامج الانتخابي ، مرجع سبق ذكره.
- (32) المؤتمر الشعبي العام ، البرنامج الانتخابي ، مرجع سبق ذكره.
- (33) البنك الدولي ، مذكرة مراجعة الإنفاق ، مرجع سبق ذكره.
- (34) التجمع اليمني للإصلاح ، البرنامج الانتخابي ، مرجع سبق ذكره.
- (35) صحيفة الثوري ، العدد (1346) أغسطس 96م ، تقرير المكتب السياسي إلى دورة اللجنة المركزية للحزب الاشتراكي اليمني رقم (32) ، مرجع سبق ذكره.
- (36) البنك المركزي اليمني ، المراجعة الثانية ، مرجع سبق ذكره.
- (37) تقرير بعثة صندوق النقد الدولي عن نتائج المرحلة الأولى.
- (38) وزارة المالية ، مستوى التنفيذ الفعلي لموازنة 1996م.
- (39) وزارة المالية ، المذكرة التفسيرية للحساب الختامي للدولة لعام 1995م.
- (40) وزارة المالية ، تقرير عن مستوى التنفيذ الفعلي لموازنة 1996م ، مرجع سبق ذكره.

- 41) وزارة المالية، الحساب الختامي لعام 1995م ، مرجع سبق ذكره.
- 42) البنك المركزي اليمني، المراجعة الثانية ، مرجع سبق ذكره.
- 43) البنك المركزي اليمني، المراجعة الثانية مرجع سبق ذكره.
- 44) وزارة المالية، مشروع موازنة الوحدات الاقتصادية لعام 96م.
- 45) وزارة المالية، مشروع موازنة الوحدات الاقتصادية لعام 97م.
- 46) البنك المركزي، المديونية الخارجية على اليمن، يونيو 96م
- 47) لتفاصيل أكثر أنظر: د. محمد الأفندي (برنامج الإصلاح الاقتصادي في الجمهورية اليمنية دراسة تقييمية للنتائج النقدية، قادم - يوليو 97م.
- 48) أنظر: د. محمد الأفندي ، قراءات أولية في برنامج الحكومة ، ورقة قدمت إلى ندوة: تقييم برنامج الحكومة ، مركز الدراسات اليمنية ، مجلة شئون العصر ، العدد الأول - يوليو 1997م.
- 49) لتفاصيل أكثر أنظر: د. محمود عبدالفضيل ، " الفكر الاقتصادي العربي وقضايا التحرر والتنمية والوحدة " ، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت (أغسطس 1982)، ص 171.