

تحسين أداء الميزانية وضمان العدالة الاجتماعية



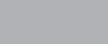
تحسين أداء الميزانية وضمان العدالة الإجتماعية

جميع الحقوق محفوظة
© 2014

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة عن وجهة نظر المرصد الاقتصادي
للدراسات والاستشارات أو مؤسسة فريدرش إيرت

متابعة وإخراج
مطهر حسن المتوكل

التواصل والتنسيق
عامر أحمد علي



المرصد الاقتصادي للدراسات والاستشارات

أنشئ المرصد الاقتصادي في صنعاء كمؤسسة بحثية وبيت خبرة (think tank) غير ربحية بتاريخ 841 في 3/7/2012 صادر عن وزارة الشئون الاجتماعية والعمل. ويتمتع المرصد بشخصية اعتبارية مستقلة، ويرتبط بأطر تعاون مع جهات حكومية وأخرى دولية ومع مؤسسات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني ذات العلاقة. ويُعنى المرصد بالدراسات والأبحاث الاقتصادية والاجتماعية وتوفير سبل التقدم في البحث العلمي لخدمة البلاد والمساهمة في وضع حلول لمشاكل وقضايا المجتمع. ويضم المرصد أكاديميين وباحثين في المجالات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، كما يفتح مجال العضوية للباحثين الراغبين في الاستفادة من إمكانيات المرصد ونشاطه من خلال نظام الترقية والتقدم في سلم الباحثين ودرجاتهم.

الرؤية

ترشيد القرار الاقتصادي واستيعاب الإدارة الحكومية والمجتمع بشكل عام لأهمية القرار الاقتصادي وتأثيره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعلى المسار والحياة السياسية في البلاد. وضرورة اعتماد هذا القرار ودعمه بالدراسات والبحوث الازمة وفي كافة المجالات والتي يقوم بها باحثون متمنكون استناداً إلى سلسلة من البيانات والإحصائيات الموثوقة.

الرسالة

المساهمة في تحقيق نقلة نوعية للدراسات والبحوث الاقتصادية والاجتماعية التي ترتكز على التخطيط وتنشر ف المستقبل من خلال تناول القضايا الاقتصادية وتأثيراتها الاجتماعية والبيئية والتصدي للتحديات والمعوقات في إطار السعي لتحقيق التنمية مستدامة توازن بين الجوانب الاقتصادية والاجتماعية لضمان العدالة الاجتماعية كمرتكز رئيسي للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي لذلك. يسعى المرصد إلى تعزيز الاهتمام بالبيانات وقواعدها التي تعتبر أساس كل دراسة وبحث. وكذلك تشجيع الدراسات والبحوث عبر تدريب خريجي الجامعات وموظفي الجهات الحكومية فضلاً عن العمل على تطوير قدرات الباحثين في المراكز والمعاهد والباحثين المستقلين ومساعدتهم في إعداد الدراسات والبحوث ونشرها.

الهدف

- رصد ومتابعة الظواهر والتغيرات الاقتصادية المحلية والإقليمية والدولية وتأثيراتها على الاقتصاد الوطني.
- المساهمة في رفع الوعي الاقتصادي والاجتماعي.
- تشجيع البحث العلمي والدراسات.
- تعزيز العلاقة مع الجهات الحكومية ومؤسسات الأعمال والمراكز البحثية والجامعات ومنظمات المجتمع المدني ذات العلاقة.

العنوان

المبنى الإداري لمجموعة الكبوس - الطابق السادس، شارع سيف بن ذي يزن - صنعاء

تلفون: 01 494525 – فاكس: 01 494524

الموقع الإلكتروني: www.eosc-yemen.org

البريد الإلكتروني: info@eosc-yemen.org

مؤسسة فريدرش إيبرت

عن المؤسسة

مؤسسة فريدرش إيبرت كمؤسسة غير حكومية وغير ربحية تؤمن وتلتزم بالأفكار والقيم الأساسية للديمقراطية الاجتماعية وقد تأسست في العام 1925 متأثرة بالتراث السياسي لأول رئيس ألماني تم انتخابه ديمقراطياً هو الرئيس فريدرش إيبرت. وقد أستطاع السيد إيبرت القادم من أسرة متواضعة تمنى نشاطاً حرّاً في أن يرتقي ليحتل أرفع منصب سياسي في بلاده و كنتيجة لتجربته القاسية في المواجهات السياسية التي خاضها فقد اقترح السيد إيبرت إيجاد مؤسسة تكون في خدمة الأهداف الآتية:

- تعزيز الثقافة السياسية والاجتماعية للأفراد في كافة مناحي الحياة وتعليمهم روح الديمقراطية والعدمية.
- تيسير الوصول للتعليم الجامعي والبحث العلمي للموهوبين من الشباب من خلال دعمهم بمنح دراسية.
- المساهمة في تعزيز التفاهم والتعاون الدولي.

أهداف مؤسسة فريدرش إيبرت في اليمن

تنتعاون المؤسسة مع الحكومة اليمنية والمؤسسات الأكademية والبحثية ومع منظمات المجتمع المدني في أربعة مجالات رئيسية هي:

- الديمقراطية والتنمية السياسية.
- مساندة عملية التحول الديمقراطي والتحديث في المجتمع اليمني من خلال تعزيز عملية التنمية على صعيد حقوق الإنسان وحرية الإعلام والعدالة الاجتماعية وأستمرار الحوار بين مؤسسات المجتمع المدني والحكومة.
- تكرس نشاطها على توسيع دائرة انخراط المرأة في الحياة العامة وتطوير مشاركتها في التخطيط وصنع القرار على المستوى السياسي والاجتماعي.
- دعم وتعزيز إدماج اليمن إقليمياً ودولياً وترسيخ علاقات اليمن مع الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه.

وقد بدأت المؤسسة أنشطتها في اليمن عام 1997 م وذلك في إطار مشروع "تشجيع الديمقراطية في الشرق الأوسط" وفي العام 1999 تم افتتاح مكتب المؤسسة في مدينة صنعاء.

العنوان

تلفون: 01 291 232 - فاكس: 01 282 069

الموقع الإلكتروني: www.fesyemen.org

البريد الإلكتروني: info@fesyemen.org

يمثل الوضع الانتقالي الذي يمر به اليمن منذ عام 2011 فرصة ذهبية لا يجب تفويتها، حيث أصبح المسرح مهيئاً للدولة والشعب في تقبل التغيير وفي كافة الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية؛ ولتوسيع مغادرتها للأنمط التي تغفل أهمية الملف الاقتصادي في الأوقات الطيبة وكذلك عند الأزمات. وقد استمرت السياسة تحظى بالأولوية وأثرت سلباً على القرار الاقتصادي، وأدت إلى تراكم المشاكل والتحديات. وأظهرت العديد من الدراسات وخاصة حول السياسات منذ انطلاق برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري في عام 1995 محدودية تنفيذ البرنامج وسياساته، إذ مثل غياب الإرادة السياسية وعدم الجدية في تنفيذ الإصلاحات العقبة الرئيسية التي واجهت البرنامج. واليوم، وفي خضم المزایدات السياسية والأصوات العالية تبرز الحقيقة الساطعة أن معظم مشاكل اليمن سواءً السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية تعود جذورها إلى الاقتصاد. كذلك، وفر مؤتمر الحوار الوطني والذي اختتم أعماله في نهاية يناير 2014 آلية ووسيلة للتغيير.

وقد انطلقت هذه المبادرة أو المشروع من التقاء مسارين متوازيين، الأول يتمثل في التزام المرصد الاقتصادي للدراسات والاستشارات منذ انشائه تجاه تقديم فلسفة ومنهج اقتصاد السوق الاجتماعي إلى اليمن والذي بدأ بشكل مكثف في عام 2011 وتوج بتبنيه في مؤتمر الحوار الوطني بداية 2014. أما المسار الآخر، فقد بُرِزَ برنامج مؤسسة فريديريش إيبرت الألمانية لهذا العام 2014 متضمناً دفع الإصلاحات الاقتصادية إلى مقدمة اهتمام الحكومة اليمنية وأولوياتها. وتركز هذه الفكرة على

تنظيم نقاش وخلقوعي عام حول الوضع الحرج وأهمية التسريع بتنفيذ الإصلاحات الاقتصادية وتطوير مصادر بديلة للتنمية الاقتصادية.

ورغم أهمية كافة قضايا الإصلاحات، إلا أنه تم التوافق على تحديد أربع موضوعات أساسية وساخنة يكون لإصلاحها نتائج سريعة على اختلالات الاقتصاد الكلي، وتحديداً الموازنة العامة وكل من الميزان التجاري وميزان المدفوعات؛ وفي الوقت نفسه جعلها مدخلاً لبقية الإصلاحات. وهذه الموضوعات الأربع الساخنة هي دعم المشتقات النفطية، تعزيز الإدارة الضريبية والجماركية وتحسين التحصيل، والاستثمار في الخدمات الأساسية والبنية التحتية، وأخيراً تنويع قاعدة الاقتصاد الوطني.

وتشير الرشادة في اختيار تلك الموضوعات من خلال الآتي:

أولاً: إلغاء دعم المشتقات النفطية

رغم أن التعامل مع هذا الموضوع عملية صعبة وتواجه بالمقاومة نتيجة المصالح العديدة التي نشأت مع الدعم وتتشبث به، وكذلك غير شعبية لأن المواطن البسيط لا يستوعب الأبعاد الاقتصادية وخاصة على المستوى الكلي ويخشى فقط من تأثير إلغاء الدعم على السلع والخدمات التي يحتاج إليها. ومع ذلك، فقد أصبح إلغاء دعم المشتقات النفطية، سواءً مرة واحدة أو بالتدريج، أمراً حتمياً إزاء ما تمثله من نسبة كبيرة وعمره بلغ 30% من الموازنة العامة. ويتوارد أن يترافق هذا الإجراء مع برنامج مساعدات نقدية للفئات الهشة والأكثر تضرراً من إلغاء الدعم. و تستطيع اليمن في هذا الشأن الاستفادة من التجارب الناجحة بما في ذلك من دول المنطقة.

ويحتاج هذا الإصلاح إلى توفير الإرادة السياسية وكذلك القيادة التي تضع القضية أمام الرأي العام وتحصل على تأييده باعتباره يقوض فرص الفساد ويعيد توجيه الدعم نحو الفئات المحتاجة وبطريق مباشر. ويساعد تبني استراتيجية وطنية للتواصل على ضمان التأييد المطلوب من خلال بيان سلبيات الدعم التقليدي للمشتقات النفطية والذي يستفيد منه الأغنياء بدرجة أكبر بكثير مقارنة بمحدودي الدخل والفقare.

ثانياً: تقوية الإدارة الضريبية والجماركية وتحسين التحصيل

مع تراجع الإيرادات النفطية من ناحية وتزايد الدعم ومدفوعات المرتبات والأجور من ناحية أخرى، يستمر العجز المالي في النمو وبمعدلات خطيرة. ورغم أهمية إلغاء الدعم في الإصلاحات الاقتصادية، إلا أن الأكثر فاعلية وجدوى هو تقوية الإدارة الضريبية والجماركية وتحسين التحصيل. ويمثل التهرب الضريبي قضية أساسية، إذ تفقد البلاد حوالي 4.7 مليار دولار من الضرائب غير المدفوعة نتيجة اقتصار الضرائب على 3,080 مكلفاً ضريبياً فقط مسجلين لدى مصلحة الضرائب، وهو لا يتناسب مع بلد يبلغ سكانها 25 مليون نسمة.

وقد مثلت الموازنة العامة لعام 2013 أكبر موازنة في تاريخ اليمن، استحوذ الدعم والمرتبات والأجور على 50% من إجمالي الإنفاق؛ في حين تم تخفيض الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية والتحويلات المالية للفقراء. ومن المقلق أيضاً أن إعداد الموازنة لا يعتمد مدخلات أو نقاشات حول مدى توافقها مع أولويات البلاد، أو عن كيفية تمويلها، بما في ذلك عند عرضها على مجلس النواب؛ فضلاً عن تغطية إعلامية خجولة للقرارات التي يتم اتخاذها بشأن الموازنة العامة.

ثالثاً: الاستثمار في تقديم الخدمات الأساسية والبنية التحتية

إن إعادة هيكلة المالية العامة الالزامه للاقتصاد اليمني يمكن أن تساعد بشكل واضح في تعزيز استثمارات البنية التحتية من طرق وكهرباء ومياه وغيرها من الخدمات الأساسية. ورغم أن إعادة الهيكلة أو توجيه الموارد المالية نحو مشاريع البنية التحتية والكيفية العماله لن يؤدي بالضرورة إلى تقليص عجز الميزانية، إلا أنه سيبدأ مساراً طويلاً لتمكين اليمنيين من إيجاد قاعدة اقتصادية حقيقية وثابتة.

رابعاً: تنمية قاعدة الاقتصاد

في ظل تراجع انتاج النفط وانخفاض أسعاره، فإن تنمية الاقتصاد الوطني بعيداً عن القطاع النفطي وإيراداته يجب أن يحظى بالأولوية القصوى. وقد انخفض الإنتاج النفطي خلال السنوات الأخيرة مع توقيع نفاد احتياطياته بحلول 2017. كذلك، فإن تخريب أنابيب النفط يعرقل خطط الحكومة لزيادة الإنتاج، فضلاً عن خسارتها إيرادات تقدر بحوالي 580 مليون دولار للفترة يناير - أغسطس 2013. والأهم، أن الموارد النفطية والغازية المتاحة لا تستطيع تمويل الإنفاق الحكومي على المدى الطويل، حيث يحتاج الاقتصاد اليمني أن يتوجه نحو الصناعات كثيفة العمالة لإطلاق عجلة النمو المستدام وتوفير فرص عمل كافية للسكان. كما يجب تحديد واستغلال المزايا النسبية للاقتصاد الوطني، وكذلك تحديد الاستثمارات كثيفة العمالة والداعمة للنمو.

وقد اتفقت مؤسسة فريديريش إيبرت مع المرصد الاقتصادي على بلورة هذه الأفكار في إطار مشروع بعنوان "تحسين أداء الميزانية وضمان العدالة الاجتماعي"، والذي يقع

وبشكل كلي تحت مظلة اقتصاد السوق الاجتماعي. ويستهدف هذا المشروع خلق نقاشات واعية تقود إلى توصيات وخطوات جادة في الإصلاحات الاقتصادية وتحديداً في مجال الموضوعات الأربع المذكورة، والتي بدورها تضمن أساساً هاماً لتطبيق اقتصاد السوق الاجتماعي في اليمن.

ولإعادة الدفع بالإصلاحات الاقتصادية باتجاه أولويات الحكومة اليمنية وخلق الوعي حولها وحشد التأييد لها، تضمن المشروع إعداد أوراق عمل حول القضايا الأربع تسلط الضوء عليها وتبيّن سلبياتبقاء الوضع على حاله مقارنة بالمنافع والإيجابيات التي يمكن أن تتحقق عند تطبيق الإصلاحات. وتستخلص أوراق العمل توصيات لتنفيذ هذه الإصلاحات وكذلك تساهُم في خلق نقاش واعي يدعم الإصلاحات الاقتصادية في اليمن بشكل عام. وتقدم هذه الأوراق إلى ندوات تستهدف إشراك الجهات الحكومية، الأحزاب السياسية، المجتمع المدني، القطاع الخاص والأكاديميين والباحثين والشباب والمرأة؛ بغرض أن تتحقق في نهاية الأمر الاهتمام بالإصلاحات الاقتصادية وكذلك التزام القادة السياسيين والأحزاب نحوها ووضعها في أولويات برامجها.

ويشمل المشروع كذلك إنتاج فيلم وثائقي قصير حول الموضوعات الأربع يستند إلى أوراق العمل ومقابلات الخبراء والمواطنين، ويستهدف هذا الفيلم الوثائقي أيضاً رفع الوعي العام حول الإصلاحات الاقتصادية ووضعها الحرج نتيجة تأخر تنفيذها لسنوات طويلة، إلى جانب حشد التأييد للحكومة اليمنية في تنفيذ الإصلاحات أو الضغط عليها في حال ترددتها أو نكوصها.

ولا ينتهي الموضوع عند هذا الحد، حيث يمتد المشروع ليربط الأنشطة السابقة بالهدف الأساسي له والذي يستدعي عرض النتائج السابقة على منهج اقتصاد السوق الاجتماعي لضمان الاتساق ومواصلة تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية مستقبلاً من ناحية، وكذلك مقارنتها بمخرجات الحوار الوطني وتحديداً فريق

التنمية الشاملة باعتبار أنها أصبحت أهم وثيقة ومرجعية يمنية في الوقت الحالي، من ناحية أخرى. ويتم تناول هذه التناولات في فعاليات أوسع لدعم تنفيذ مخرجات الحوار الوطني، والتأكيد على أن تلك المخرجات وعلى أهميتها ما زالت في حاجة إلى نقاشات عامة اليوم وغداً، لتسهيل قيام الحكومات القادمة بتبني ما يناسب الواقع وعدم الاصطدام بالثالية والأمال العريضة التي خيمت على المؤتمر طوال العشرة أشهر من عمره.

كذلك، تبقى هذه الأنشطة الخطوة الأولى وليس نهاية المطاف في هذا المسار الطويل. وهناك حاجة للاستمرار في بيان منهج اقتصاد السوق الاجتماعي ونشر مبادئه وأسسه، وصولاً إلى إدماجه في سياسات الحكومة وخططها وبرامجها مع إبراز القضايا الاقتصادية الساخنة وإعطاء أولوية لحلها ومعالجة آثارها. ولا يخفي أيضاً أهمية المشاركة الحقيقية لكافة الأطراف من قطاع خاص ومنظمات المجتمع المدني والذي يعتبر متطلباً أساسياً، وفتح قنوات جديدة وفاعلة تمكّنهم من أن يصبحوا شركاء أصليين وليس مجرد منتفعين، بالإضافة إلى أهمية توسيع دائرة المشاركة والاستهداف لكل الأطراف النشطة مع تحديد أدوارهم وتحفيزهم للقيام بها.

وأخيراً، فإن نجاح هذا العمل لا يمكن أن يتحقق دون توفر الدعم المؤسسي والفنى والمالي من كافة الشركاء بما في ذلك الجهات المانحة، من أجل ترجمة الأهداف إلى أطر عمل وبرامج تمكن المبادرة والشركاء وأصحاب الشأن للقيام بأدوارهم وأنشطتهم بشكل منسق وفي ظل مقاربة متكاملة لمنهج اقتصاد السوق الاجتماعي. ويمثل هذا الكتاب أحد مخرجات التعاون بين مؤسسة فريدريش إيبرت والمرصد الاقتصادي ويحمل نفس عنوان المشروع الذي تم الاتفاق عليه، وهو "تحسين أداء الموازنة وضمان العدالة الاجتماعية". ويضم الكتاب بين جانبيه أوراق العمل التي أعدت عن الموضوعات الأربع المذكورة أعلاه مع ورقة تعقيبية لكل منها والتي قدمت في ندوتين مستقلتين الأولى في 21 أغسطس 2014 والثانية في 31 أغسطس

2014. وتجدر الإشارة هنا أن إعداد الأوراق وتحديداً المتعلقة بدعم المشتقات النفطية تم قبل احتدام النقاش والخلاف السياسي حول قرار رئيس الجمهورية في يوليو 2014 بـإلغاء الدعم بصورة كاملة عن الديزل والبنزين، مما استوجب إعادة النظر في الورقة والتركيز على الإصلاحات الاقتصادية والإدارية التي يجب أن تصاحب ذلك القرار.

والى يوم، وقد تجاوزنا هذا الموضوع بعد مراجعة قرار رئيس الجمهورية الآنف، نود التأكيد على أن إلغاء الدعم وتحرير سوق المشتقات النفطية لا يمكن أن يحقق النتائج المتواخدة ما لم تستكمل حزمة الإصلاحات كاملة ودون انتقاص. وقد وردت هذه الحزمة وبشكل كامل وواضح في الورقة التعقيبية لرفع الدعم عن المشتقات النفطية والمتضمنة في هذا الكتاب، والتي نلتزم نحن في المرصد الاقتصادي للدراسات والاستشارات ومؤسسة فريديريش إيبرت بمواصلة العمل في هذا الجانب لضمان تنفيذها، آملين من الجميع بذل الجهود والمساهمة في الضغط حتى نرى تلك الإصلاحات منفذة وناجحة.

وعلى الله قصد السبيل.

قائمة المحتويات

رفع الدعم عن المشتقات النفطية - الخيارات والمعالجات: أ. عبدالمجيد البطلي	1
التعليق: م. خالد عبدالواحد محمد نعمن 45	
توجيه الانفاق نحو البنية التحتية وأدواره الاقتصادية والاجتماعية - الوضع الراهن والبدائل المتاحة: أ. ثبيل محمد الطيري	74
التعليق: أ.د. أرسلان محمد أحمد عزت 119	
تعزيز أداء الإدارة الضريبية والجماركية: أ.د. طه أحمد الفسيل	142
التعليق: أ.د. علي علي صالح الزبيدي 177	
التنويع الاقتصادي في اليمن وفرص نجاحه: د. محمد شمسان القاهري	190
التعليق: د. عبدالودود شرف الزبيدي 220	



"تحسين أداء الميزانية وضمان العدالة الاجتماعية"

الندوة الأولى

21 أغسطس 2014

ورقة عمل بعنوان : رفع الدعم عن المشتقات النفطية - الخيارات والمعالجات

أ. عبد المجيد البطلي

خبير في السياسات التنموية

مدخل عام:

قامت الحكومات اليمنية المتعاقبة منذ عقد التسعينات من القرن الماضي بتحرير أسعار مختلف السلع الأساسية باستثناء المشتقات النفطية وذلك في إطار تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الذي تم تبنيه بالتعاون مع كل من صندوق النقد والبنك الدوليين. وقد ظل دعم المشتقات النفطية أحد قضايا الإصلاحات المؤجلة والتي يتم التعامل معها بصورة جزئية بين فترة وأخرى، مما أدى إلى تصاعد فاتورة الدعم بصورة كبيرة لتمثل عبئاً كبيراً على الموازنة العامة للدولة يقدر بحوالي 20-30% من النفقات العامة وحوالي نصف الإيرادات النفطية خلال السنوات الأخيرة.

ورغم أن إجمالي فاتورة الدعم الفعلي للمشتقات النفطية بلغت حوالي 24.3 مليار دولار خلال الفترة 2000-2013، فإن نسبة الفقر ظلت في تزايد، وبالتالي أضاعت سياسة الدعم فرصة كبيرة على الاقتصاد اليمني تتمثل في تكلفة الفرصة البديلة للتوجيه المالي المخصص للدعم نحو التنمية والتحفيظ من الفقر.

كذلك، ونظراً لتناقص حصة الحكومة من إنتاج النفط الخام في مقابل تزايد الاستهلاك المحلي من المشتقات، فإن فاتورة الدعم مرشحة للاستئثار بجزء من الإيرادات النفطية في السنوات القادمة في حال استمرار سياسة الدعم. وبالتالي، تعتبر سياسة الدعم غير قابلة للاستمرار إلى ما لا نهاية.

ولا تستفيد الفئات الفقيرة إلا بحدود 23% من قيمة الدعم، ويذهب الباقي نحو الفئات غير الفقيرة في المجتمع، إضافة إلى أن الدعم يقود لتركيز الثروة

لدى فئة المهربيين والمنتفعين منهم، ويحفز على الاستخدام غير الرشيد للموارد. ويزاحم الدعم أولويات الإنفاق على التعليم والصحة والبنية التحتية، كما يعد سبباً رئيسياً لضعف الاستدامة المالية وتفاقم عجز الموازنة الذي يُشعّل التضخم ويؤثر سلباً على معيشة المواطنين.

وقد أصبح رفع الدعم صعباً نتيجة عوامل عديدة أهمها اتساع دائرة الفقر وضعف ثقة المواطن بأن الحكومة ستستخدم الفارق من رفع الدعم بطريقة رشيدة، فضلاً عن المزايدات السياسية في هذا الجانب. ومع ذلك، نجحت العديد من الدول النفطية وغير النفطية في التخلص من عبء دعم المشتقات النفطية، ولتظاهر كنماذج قابلة للتنفيذ إذا تم تبنيها وفق إستراتيجية شاملة تراعي كل الجوانب. وفي هذا الاتجاه، اتخذت الحكومة اليمنية قراراً جريئاً في يوليو 2014 برفع الدعم عن الاستهلاك المحلي للمشتقات النفطية باستثناء الموجة لمحطات الكهرباء والغاز المنزلي، ولترتفع الأسعار المحلية للوقود إلى حدود مستوياتها الدولية، مما ترتب على ذلك العديد من الآثار على الوضع الاقتصادي والمعيشي للمواطنين.

في ضوء ما سبق، تقوم هذه الورقة بتسليط الضوء على قضية دعم المشتقات النفطية وتقدير الآثار والتداعيات الاقتصادية المترتبة على سياسات الدعم، ومن ثم تحديد الاعتبارات التي يجب مراعاتها عند رفع الدعم، وذلك من خلال أجزاء الدراسة التالية:

أولاً : تطور مؤشرات إنتاج النفط الخام والمشتقات النفطية

- الواقع واتجاهات إنتاج النفط الخام.
- الاستهلاك المحلي من المشتقات النفطية.
- الواردات من المشتقات النفطية.

ثانياً : تجربة إصلاحات خفض الدعم عن المشتقات النفطية

- الاعتبارات السياسية لدعم المشتقات النفطية.
- تجربة إصلاحات خفض الدعم والدروس المستفادة منها.
- تطور فاتورة دعم المشتقات النفطية، وأعباء الدعم على الموازنة العامة للدولة.

ثالثاً : سيناريوهات رفع الدعم عن المشتقات والنواتج المحتملة لكل سيناريو

- سيناريو الأساس: عدم رفع الدعم.
- السيناريو الثاني: رفع الدعم كلياً ومرة واحدة.
- السيناريو الثالث: رفع الدعم بصورة تدريجية.

رابعاً: الاعتبارات الواجب مراعاتها عند إلغاء الدعم و مجالات تخصيص الفارق من رفع الدعم

- السياسات والإجراءات الواجب مراعاتها مع إلغاء الدعم.
- مجالات إعادة تخصيص الفارق من رفع الدعم.

الجزء الأول

تطور مؤشرات إنتاج النفط الخام والمشتقات النفطية

يعد اليمن منتجاً صغيراً للنفط الخام، ومع ذلك، يلعب القطاع النفطي أهمية بالغة في النشاط الاقتصادي وتمويل التنمية في اليمن، حيث يقدر بـ 20-30٪ من الناتج المحلي الإجمالي. وتمثل الصادرات النفطية أكثر من 80٪ من إجمالي الصادرات السلعية، كما أن الإيرادات النفطية تشكل أكثر من 60٪ من الإيرادات العامة، وهذا يعني اعتماد أكثر من نصف النفقات العامة للدولة على الإيرادات المحققة في قطاع النفط. وقد ساعد التحسن الكبير الذي حصل في الأسعار العالمية للنفط في إطالة أمد وأهمية القطاع النفطي في تمويل التنمية. ومع ذلك، فإن هذا المورد يواجه حالياً تحديات أساسية، منها التراجع المستمر في إنتاج النفط وحصة الحكومة منذ عام 2001، وتزايد الاستهلاك المحلي للمشتقات النفطية بمعدلات عالية وخاصة خلال السنوات الأخيرة مما أدى إلى ارتفاع الاستيراد من المشتقات النفطية.

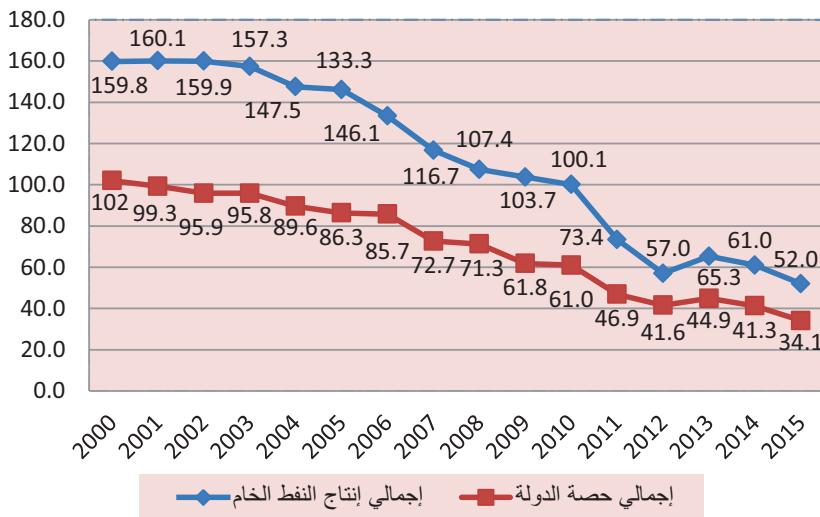
وسيتم فيما يلي إلقاء نظرة عامة على تطور إنتاج النفط الخام واستهلاك المشتقات النفطية مع التطرق لبعض القضايا الهامة والخاصة بواردات المشتقات بما يفي بالهدف من الورقة دون الدخول في تفاصيل إضافية.

1-1 واقع واتجاهات إنتاج النفط الخام

إن تتبع مسار إنتاج النفط الخام في اليمن يظهر بصورة جلية تراجعه المستمر من حوالي 160 مليون برميل في عام 2000 إلى 100.1 مليون برميل في عام 2010، وذلك بمتوسط 4.5٪ سنوياً. وفي نفس الاتجاه، انخفضت حصة

الحكومة من 102 مليون برميل إلى 61 مليون برميل خلال نفس الفترة، وبحوالي 5% سنوياً في المتوسط. كما انخفض إجمالي إنتاج النفط الخام بصورة أكبر خلال الفترة 2011-2013، حيث وصل إلى حوالي 65.3 مليون برميل في عام 2013، مما أدى إلى انخفاض حصة الحكومة إلى 44.9 مليون برميل. ويعود سبب ذلك التراجع الأخير إلى متغير إضافي جديد والمتمثل في تخريب أنابيب نقل النفط الخام (مأرب - رأس عيسى).

شكل (1) إنتاج النفط الخام خلال الفترة 2000-2015 (مليون برميل)



بيانات عامي 2014 و2015 توقعات.

وفي ضوء معدلات الإنتاج الحالية (مع استبعاد تخريب أنابيب نقل النفط الخام) والاحتياطيات المثبتة من النفط الخام، يتوقع تراجع إجمالي إنتاج النفط الخام إلى 52 مليون برميل في عام 2015، مما يتربّط عليه تراجع

حصة الحكومة إلى 34.1 مليون برميل في عام 2015. وفي حال ثبات الطاقة التكيرية للمصافي المحلية عند حوالي 22 مليون برميل سنويًا، فإن الصادرات الحكومية ستصل إلى حوالي 12.4 مليون برميل. وبالتالي، فإن حصة الحكومة من صادرات النفط الخام لن تكفي لتغطية الواردات من المشتقات النفطية. وإدراكاً لما يمثله هذا الوضع من وضع حرج على حاضر ومستقبل التنمية، ينبغي تكثيف الجهد لتوسيع دائرة البحث والتنقيب على النفط، إضافة إلى رفع كفاءة استخدام الموارد المتاحة وتوجيه حصة أكبر منها نحو تنمية القطاعات الاقتصادية الوعادة ذات الميزة النسبية ولها من شأنه تنويع مصادر الإنتاج والدخل القومي.

2-1 الاستهلاك المحلي من المشتقات النفطية

شهد الاستهلاك المحلي من المشتقات النفطية زيادة مضطردة خلال السنوات الماضية حيث ارتفع من 4.8 مليون طن متري في عام 2005 إلى 5.8 مليون طن متري في عام 2013، وبمتوسط سنوي 3%. ويأتي هذا النمو مستقidiًا من دعم الأسعار المحلية للمشتقات، ومستجيبياً لمتطلبات النمو السكاني والأنشطة الاقتصادية. ومثل انخفاض الاستهلاك المحلي من المشتقات خلال عامي 2010 و2011 حالة استثنائية، حيث يبين الجدول (1) تراجع الاستهلاك المحلي بـ 5.1% وـ 16.5% خلال العامين على التوالي بسبب شحة العرض من مادة дизيل بحوالي 11.5% في عام 2010 و 17.8% في عام 2011 جراء الأزمة الخانقة للمشتقات النفطية وتخريب أنابيب تصدير النفط ونقله

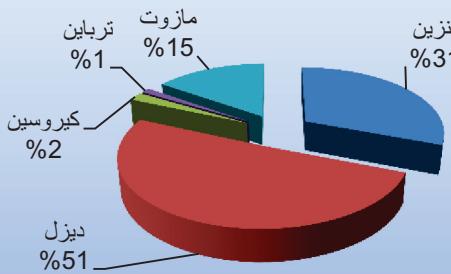
للمصايف المحلية، وبالتالي حدت من القدرة على استيراد كميات كافية من المشتقات النفطية.

جدول (1): كميات الاستهلاك المحلي من المشتقات النفطية للفترة 2012-2005

المتوسط	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	البيان / العام
5.4	5.8	5.4	4.9	5.9	6.2	5.7	5.4	4.9	4.8	المشتقات النفطية المستهلكة محلياً (مليون طن) ومنها:
1.4	1.6	1.5	1.3	1.6	1.5	1.4	1.3	1.2	1.2	البنزين
2.8	3.1	2.8	2.4	2.9	3.3	3.1	2.8	2.5	2.4	الديزل
3.0	6.5	10.2	-16.5	-5.1	7.8	7.1	8.5	2.5	5.7	كمية الاستهلاك المحلي من المشتقات % و منها:
4.0	7.9	9.0	-13.7	2.5	10.1	8.0	6.6	1.5	4.0	البنزين %
3.9	10.2	16.7	-17.8	-11.5	7.8	8.0	12.0	5.3	4.6	الديزل %

وفيما يتعلق بالاستهلاك المحلي للمشتقات النفطية حسب المواد البترولية، شكلت مادة الديزل حوالي نصف كمية الاستهلاك المحلي، حيث تستحوذ مادة الديزل على النسبة الأكبر من دعم المشتقات النفطية، والتي يتم استيراد معظم احتياجات السوق المحلي منها من الخارج. ويشجع انخفاض أسعارها المحلية مقارنة بالبنزين على استبدال وقود المحركات نحوها، بالإضافة إلى أن فارق السعر المحلي عن أسعارها الدولية يرفع جدوى تهريبها إلى الخارج. وهذا يعني أن إصلاح أسعار الديزل سيكون له الأثر الأكبر في الحد من عجز الموازنة العامة.

شكل (2): الأهمية النسبية لتوزيع كمية الاستهلاك المحلي من المشتقات النفطية بحسب المواد البترولية عام 2012



ويظهر الجدول (2) أسلف هذا الاستهلاك المحلي للمشتقات النفطية حسب الجهة سواء الحكومية أو الخاصة، إذ يتبيّن ما يلي:

- تستحوذ محطات توليد الكهرباء على 22.7٪ من مبيعات شركة توزيع المنتجات النفطية منها 17.3٪ من إجمالي مبيعات дизيل، مما يعني أن إصلاحات دعم الوقود ينبغي أن تبدأ بإصلاح قطاع الكهرباء من خلال بناء محطات كهربائية تعمل بمصادر الطاقة البديلة مثل الغاز الطبيعي والمتجدد مثل الرياح.
- تستهلك الجهات الحكومية والقوات المسلحة حوالي 2.3٪ من إجمالي مبيعات المنتجات النفطية، وبالتالي يجب العمل على ترشيد استهلاك تلك الجهات.
- إن جمع المكونين السابقين (محطات الكهرباء والجهات الحكومية والقوات المسلحة) يجعل 25٪ من المشتقات النفطية تذهب نحو المؤسسات الرسمية في الدولة، وبالتالي فإنه مع إلغاء الدعم كليًّا فإن موازنة العامة ستتحمل فارق السعر لأكثر من 25٪ من الاستهلاك المحلي ما لم يواكبها ترشيد ذلك الاستهلاك.

جدول (2) مبيعات شركة توزيع المنتجات النفطية لعام 2012 حسب الجهة (مليون لتر)

النسبة %	الإجمالي	مازوت	ترباين	كيروسين	ديزل	بنزين	
61.6	4068	0	0	102	2174	1792	المحطات الخاصة
4.4	290	0	0	7	113	169	محطات الشركة
0.7	44	0	0	0.2	35	9	جهات حكومية
1.1	74	0	0	0.2	74	0	المصانع المختلفة
1.9	127	82	0	0	44	0	مصانع الإسمنت
22.7	1500	922	0	0	578	0.13	محطات الكهرباء
1.6	108	0	14	0.03	43	50	القوى المسلحة والقوى الجوية
3.7	242	0.17	0	23	204	15	المؤسسات والجمعيات والشركات الخاصة
0.6	41	0	41	0	0	0.0	الخطوط الجوية اليمانية
0.1	7	0	7	0	0	0.0	شركات طيران محلية أخرى
1.3	85	0.06	0	0.01	84	0.9	شركات أجنبية
0.3	19	0	19	0	0	0	الطيران العربي والأجنبي
100.0	6604	1005	81	132	3349	2037	الإجمالي العام

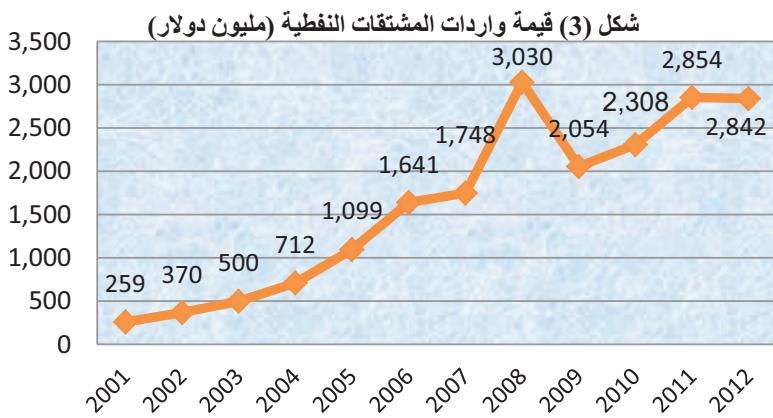
3-1 الواردات من المشتقات النفطية

تزايد واردات المشتقات النفطية للاستهلاك المحلي بشكل مستمر نتيجة محدودية الطاقة التكريرية للمصافي المحلية، حيث بلغت نسبة تغطية الواردات للاستهلاك المحلي إلى حوالي 64% في المتوسط خلال الفترة 2005-2013. وتستورد اليمن في المتوسط حوالي 64.3% لتغطية احتياجات الاستهلاك المحلي من الدiesel، بلغت ذروتها عند 76.7% في عام 2013، وهو ما يحمل الاقتصاد الوطني مبالغ كبيرة من النقد الأجنبي.

جدول (3) كميات الاستهلاك المحلي والواردات من المشتقات النفطية للفترة 2005-2012

البيان / العام	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	المتوسط
الواردات إلى الاستهلاك المحلي من المشتقات النفطية %	64.0	80.4	55.0	65.0	57.6	65.0	66.0	60.8	68.7	57.6
الواردات إلى الاستهلاك المحلي من البنزين %	40.4	87.9	61.1	66.6	31.1	35.6	28.8	20.4	22.3	9.4
الواردات إلى الاستهلاك المحلي من الدiesel %	64.3	76.6	52.1	60.5	56.7	67.0	71.6	59.4	71.0	63.4

وارتفعت قيمة فاتورة الواردات من المشتقات النفطية من حوالي 260 مليون دولار في عام 2001 إلى ذروتها بحوالي 3 مليارات دولار في عام 2008، لتنخفض نسبياً في عام 2009 متأثرة بانخفاض الأسعار العالمية للنفط بسبب الأزمة المالية العالمية. وتشير البيانات إلى ارتفاع واردات المشتقات مجدداً إلى حوالي 2.8 مليار دولار في السنوات التالية بسبب عودة الارتفاع في أسعارها العالمية.



وقد أصبحت الحكومة في السنوات الأخيرة تستخدم معظم حصتها من صادرات النفط الخام في تغطية فاتورة واردات المشتقات النفطية. فعلى سبيل المثال، بلغت قيمة صادرات الحكومة من النفط الخام 3.94 مليار دولار في عام 2012، مقابل واردات مصافية عدن من المشتقات النفطية بقيمة 2.84 مليار دولار. وهذا يعني أن الفارق بين قيمة صادرات اليمن من النفط الخام والواردات من المشتقات النفطية لم يتجاوز 1.1 مليار دولار فقط خلال ذلك العام. لذلك، في حال استمر الوضع على ما هو عليه من تراجع إنتاج النفط الخام وكذلك حصة الحكومة من جهة، وتزايد الاستهلاك المحلي من المشتقات النفطية ومن ثم الواردات من الخارج من جهة أخرى، فسيترتب على ذلك استنفاد حصيلة الدولة من النقد الأجنبي بما يشكل ضغوطاً قوية على كل من الاحتياطيات الخارجية من النقد الأجنبي ومن ثم سعر صرف العملة الوطنية وقوتها الشرائية. ولا شك أن ذلك الوضع سيدفع إلى اللجوء لاستخدام التدفقات غير النفطية من النقد الأجنبي لاستيراد المشتقات

النفطية وكذلك تمويل إنفاق الدولة من مصادر غير حقيقة وسيكون ذلك بمثابة الكارثة الاقتصادية. إن هذا الوضع يستحدث الخطى نحو زيادة الطاقة التكريرية للمصافي الحالية وبناء مصافي جديدة.

الجزء الثاني

تجربة إصلاحات خفض الدعم عن المشتقات النفطية

1- الاعتبارات السياسية لدعم المشتقات النفطية

تعتبر اليمن أحد أكثر الدول دعماً للوقود في العالم، حيث لا يوجد سوى عدد محدود من الدول العربية التي تقل فيها أسعار المشتقات النفطية عن اليمن وهي ليبيا، السعودية، البحرين، قطر، والكويت حيث تتمتع تلك الدول باحتياطيات كبيرة من النفط الخام. وقد دأبت اليمن كغيرها من دول المنطقة على عرض الوقود في السوق المحلي بأسعار مدرومة كسياسة أساسية لمشاركة السكان في عائدات مواردهم الطبيعية. وقد تعود السكان على شراء الطاقة الرخيصة معتبرين ذلك حقاً من حقوقهم، بل ويعتبر معظم السكان وخاصة محدودي الدخل والفقراء أنه يجب على الحكومات استمرار بيع الوقود بأسعار رخيصة بغض النظر عن أسعارها العالمية.

ويعتبر السياسيون الوقود أحد السلع الإستراتيجية والحساسة، وبالتالي يقوم القطاع العام غالباً باحتكار الإنتاج والاستيراد والتصدير والتسويق والتوزيع لهذه السلعة. ويؤدي أي تغيير في أسعار الوقود أو في توفيرها إلى التأثير بقوة على أسعار واستهلاك وإنتاج السلع والخدمات الأخرى، وبالتالي يمس مستويات المعيشة والوضع الاقتصادي بوجه عام. لذلك، تعاملت الحكومات في اليمن بحذر شديد مع سياسة الدعم رغم الصعوبات المالية والضغوط من قبل المانحين والجدل المحلي الواسع. ولم يتم تحرير أسعار الوقود خلال عمر برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري منذ عام 1995 إلا بصورة جزئية.

وتعتمد الأنظمة السياسية على استمرار الدعم كتعريفة للبقاء في السلطة. ومن جانب آخر، تستخدم أحزاب المعارضة قضية دعم الوقود في حملاتها السياسية ضد الحزب الحاكم. وبالتالي، عادة ما يعمل الحزب الحاكم وقيادته على الترثي في تنفيذ سياسة خفض الدعم والترحيل من سنة إلى أخرى. وحتى عند قيام الحكومات السابقة برفع جزئي للدعم فقد اختارت الأوقات المناسبة التي لا تتعارض مع إجراء أي استحقاقات انتخابية.

ونتيجة أن أكثر من وزارة في الحكومة تكون معنية بموضوع الدعم، نجد أن أولئك الوزراء يحاولون التهرب من تقديم أية مقتراحات لرفع الدعم إلى مجلس الوزراء تفاديًّا لتحمل المسئولية السياسية لذلك القرار. ولذلك، ضيعت الحكومات السابقة سنوات من النقاش العقيم قبل اتخاذ مثل ذلك القرار، وهو ما يعكس أيضًا ضعف الإرادة السياسية في حسم القضية خاصة بعد التداعيات التي ترتب على الرفع الجزئي للدعم في عام 2005 وما نجم عنها من إزهاق لأرواح عدد من المواطنين. ولم تنفذ المحاولة التالية لرفع الدعم إلا في نهاية عام 2009، حين اضطررت الحكومة بسبب العجز الكبير في الميزانية العامة إلى رفع الدعم تدريجياً وبواقع 5 ريال للتر كل ثلاثة شهور تقريباً. وللحذر من الاحتجاجات المتوقعة، قامت تلك الحكومة بتخفيف عرض المشتقات النفطية في السوق المحلي وخاصة مادة дизل لخلق أزمة في الوقود وسوق سوداء تبيع المشتقات بأسعار أعلى، وبالتالي أصبح هم المستهلك هو الحصول على المشتقات ولو بسعر أعلى.

وتوجد مقاومة لسياسة تحرير أسعار المشتقات النفطية ليس فقط من المواطن العادي الذي يتضرر من ذلك، ولكن أيضاً وبقدر أكبر من شبكات المنتفذين

التي تقوم بتهريب المشتقات النفطية سواءً داخلياً أو إلى الدول المجاورة في القرن الإفريقي. وعادةً ما تمارس تلك الجماعات ضغوطاً أقوى ضد سياسة رفع الدعم. كذلك، في ظل الروابط القوية بين السلطة والقطاع الخاص الذي يشغل المصنع الكبيرة للإسمنت والحديد وغيرها المؤسسات الإنتاجية، فإن شريحة من القطاع الخاص لا ترغب في تحرير تلك الأسعار وتسعى للتأثير على صانع القرار بذلك سواءً داخل الحكومة أو في مجلس النواب. وقد اتضح ذلك جلياً عندما اتخذت الحكومة قراراً في عام 2010 بتحرير أسعار بيع الوقود للمؤسسات التجارية والاقتصادية التي تستهلك أكثر من 1000 لتر في اليوم، لكنها ما لبثت أن تراجعت عن ذلك القرار في عام 2012 من أجل توحيد أسعار البيع للمستهلكين.

ومن المفارقة أن حزب المؤتمر والذي كان حاكماً لسنوات طويلة كان يؤكّد دائمًا على سياسة تصحيح أسعار المشتقات النفطية في حين عارضه في ذلك التجمع اليمني للإصلاح، ولكن عندما تشكّلت حكومة الوفاق بموجب المبادرة الخليجية، تغيّرت الأدوار كلية للطرفين لتصبح هذه الإصلاحات أكثر صعوبة بعد التغيير السياسي لثورات الربيع العربي. وترجع تلك الصعوبة أيضاً لأن الشعوب أصبحت تتطلع إلى جني ثمار التغيير وليس إلى مزيد من ارتفاع الأسعار، فضلاً عن عدم ثقتها في الإصلاحات نتيجة ضعف مصداقية الحكومة في الاستخدام الكفوء والرشيد للموارد العامة. وبالتالي، يتطلّب أن يتم تصحيح الأسعار ورفع الدعم في إطار توافق من كل القوى السياسية الفاعلة وبعيداً عن المحاكمات الحزبية، وهو ما تم بشأن القرار الأخير لرفع

الدعم وتجاوز أزمة المشتقات النفطية التي شهدتها اليمن في عام 2014 من خلال موافقة الأطراف السياسية الممثلة في حكومة الوفاق الوطني.

ويؤمل أن تسهم تلك الإصلاحات الأخيرة في تحسين استدامة المالية العامة وتوفير فضاء مالي لتطبيق مخرجات مؤتمر الحوار الوطني والاتجاه نحو التحول الديمقراطي والذي يرتب تكاليف إضافية على الميزانية العامة لبناء القدرات البشرية والهيئات المؤسسية في إطار أقاليم الدولة الفيدرالية.

2-2 تجربة إصلاحات خفض الدعم عن المشتقات

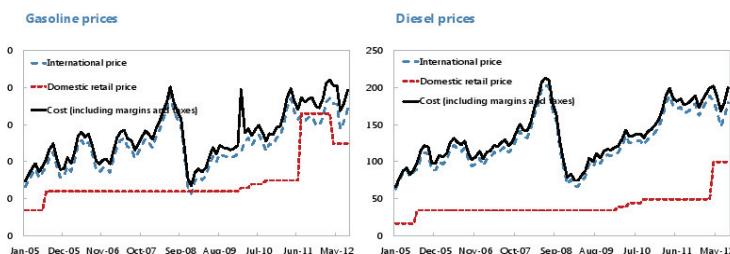
بدأت اليمن سياسة تخفيض الدعم الموجه للمشتقات النفطية منذ منتصف عقد التسعينيات من القرن الماضي وذلك في إطار تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الذي تم تبنيه بالتعاون مع كل من صندوق النقد والبنك الدوليين. ومع ذلك، ظل دعم المشتقات النفطية أحد قضايا الإصلاحات المرحلة التي يتم التعامل معها بصورة جزئية بين فترة وأخرى. ويوضح الشكل التالي الزيادات في الأسعار المحلية لمادتي البنزين والديزل مقابل التغيرات في أسعارهما الدولية.

وقد رفعت الحكومة اليمنية خلال عامي 1995 و1996 الأسعار المحلية لثلاث مشتقات نفطية، حيث تم رفع سعر البنزين بـ80% والديزل بـ100% والكريوسين بـ189%. ومن عام 2000 إلى 2004، تم رفع أسعار дизيل مرتين بنسبة 30%. وتعرضت الحكومة اليمنية في عام 2005 لضغوط من قبل مجتمع المانحين وخاصة صندوق النقد والبنك الدولي لاستكمال رفع الدعم على المشتقات النفطية. واستجابة لذلك، قامت الحكومة بتنفيذ

تصحيحت سعرية إضافية للوقود بلغت حوالي 130٪ في المتوسط. وقد شهدت البلاد نتيجة ذلك مظاهرات وأعمال عنف في عدد من المدن وصدامات بين قوات الأمن والمتظاهرين في الشوارع أسفرت عن مقتل عدد من المواطنين.

Fuel Prices and International Full Pass-through Prices, 2005-2012

(Yrls/liter)



Source: International Monetary Fund, 2013, case studies on energy subsidy reform: lessons and implications.

وفي عام 2010، وقعت الحكومة برنامج جديد للإصلاحات مع صندوق النقد الدولي لمواجهة التحديات أمام الموازنة العامة للدولة من خلال العمل على الرفع التدريجي للدعم على مدار ثلاثة سنوات. ووفقاً لذلك الاتفاق، تم رفع الأسعار المحلية لمادة البترول والديزل والكيروسين تدريجياً بحوالي 30٪ في المتوسط. وقد علقت الحكومة تنفيذ برنامج الإصلاحات في أوائل 2011 مع انطلاق ثورات الربيع العربي لتفادي المزيد من الاحتجاجات.

وفي النصف الثاني من عام 2011، واجه الاقتصاد اليمني أزمة حادة في المشتقات النفطية بسبب التخريب الذي تعرضت له أنابيب نقل النفط الخام مما أعقى تدفقه للمصافي المحلية وأثر سلباً على الصادرات النفطية. وفي ذات

الوقت لم تتمكن الحكومة من استيراد كميات كافية من الوقود لسد احتياجات الطلب المحلي، وتم رفع الأسعار المحلية للبترول بـ 133٪. لذلك، شهد السوق المحلي انعدام شبة تام للمشتقات النفطية وارتفعت الأسعار في السوق السوداء إلى مستويات قياسية (ستة إضعاف)، والتي مثلت فرصة ذهبية للتحرير الكامل نتيجة استعداد الجميع لدفع مبالغ أكبر مقابل توفير المشتقات، بل وبعد من ذلك أن ارتفاع أسعار المشتقات في السوق السوداء قد انعكس على أسعار السلع والخدمات المحلية والتي عادة لا تعود لما كانت عليه سابقاً.

ورغم ذلك، فإن حكومة الوفاق الوطني التي تشكلت في نهاية عام 2011، أقرت رفع الدعم جزئياً على الوقود رغم الأوضاع السياسية الهشة في البلاد حيث ارتفعت أسعار дизيل وكيروسين بنسبة 100٪ لكل منهما. وقد مرت تلك الخطوة بسلام دون آية اضطرابات أمنية كونها جاءت عقب أزمة خانقة للمشتقات النفطية، إضافة إلى أن الأسعار الجديدة بررت بتخفيض سعر بيع البنزين بـ 50 ريال/لتر مقابل رفع سعر بيع дизيل بنفس المبلغ وكذلك إبراز الحكومة للمواطن تداعيات تخريب أنبوب نقل النفط الخام (مارب – رأس عيسى) وعدم قدرة الموازنة العامة الاستمرار في تقديم الدعم.

وأخيراً، وخلال الربع الثاني من عام 2014 عاودت أزمة المشتقات النفطية ظهورها وبصورة حادة. وقد تم اتخاذ قرارات جريئة في نهاية يوليو 2014 للخروج من عنق الزجاجة تتعلق برفع الدعم كلياً وتبلغ الأسعار المحلية للمشتقات النفطية مستوياتها العالمية. وقد ارتفعت أسعار بيع كل من البنزين والديزل وكيروسين من 125 و100 و100 ريال/لتر إلى 200 و190

و170 ريال/لتر على التوالي. وبوجه عام، ورغم كل تلك الإصلاحات، سيظل الإنفاق على الدعم يمثل عبئاً غير يسير على الإنفاق العام والموازنة العامة للدولة، ما لم تسارع الحكومة نحو إصلاح قطاع الكهرباء للتخلص من دعم وقود الكهرباء.

3-2 الدروس المستفادة

هناك العديد من الدروس المستفادة من تجربة تصحيح أسعار المشتقات النفطية، أهمها:

أ- تفاوت ردود أفعال المواطنين تجاه إجراءات رفع الدعم من مرة إلى أخرى، ففي عام 2005 أعقب الرفع الجرئي للدعم مظاهرات عنيفة وأزهقت أرواح، في حين لم يحدث ذلك في السنوات 2009، 2010، 2012. ويرجع ذلك إلى الآتي:

- وجود قدر من الوعي المسبق لدى المواطن بصعوبة الوضع الاقتصادي والفساد الذي يرافق الدعم.
- الاختناقات في السوق المحلي والشحنة الكبيرة في عرض المشتقات.
- تنفيذ إجراءات تعويضية متزامنة مع رفع الدعم للحد من آثار الزيادات السعرية على الموظفين الحكوميين والفقراe تمثلت في زيادة الحالات المستحقة للإعانة من صندوق الرعاية الاجتماعية.
- محدودية الزيادات السعرية في عامي 2009 و2010 بواقع 5 ريال/لتر، وفي عام 2012 تم تخفيض سعر بيع البنزين في السوق المحلي من 175 إلى 150 ريال/لتر مقابل زيادة سعر дизيل من 50 إلى 100 ريال/لتر.

- ب- تعدد أسعار البيع في السوق المحلي لنفس المادة يقود للفساد وخلق سوق سوداء كما كان سائداً من بيع الديزل لأصحاب المنشآت الكبيرة التي تستهلك أكثر من 1000 لتر في اليوم بالسعر الدولي (محرر)، والبيع لصغار المستهلكين بسعر 50 ريال/لتر ومؤسسة الكهرباء بسعر 40 ريال للتر.
- ج- الفارق الكبير بين أسعار بيع الديزل مقارنة بالبنزين يحفز على زيادة استهلاك الوقود الرخيص والمتمثل بالديزل رغم أنه أكثر تلويناً للبيئة، حيث اتجه الناس نحو اقتناء المركبات التي تعمل بالديزل وكذلك تحويل محركات بعض السيارات التي كانت تعمل بالبنزين إلى الديزل.
- د- يحفز انخفاض الأسعار المحلية عن الأسعار الدولية على التهريب إلى الخارج، وكذلك قيام بعض الجهات الحكومية والعسكرية للتهريب الداخلي من خلال البيع في السوق السوداء.
- ه- أهمية أن يكون رفع الدعم في إطار برنامج إصلاحات شامل وم زمن وليس رد فعل لتجاوز أزمات اقتصادية، حيث يجعل تزامن التدهور المالي مع التوترات السياسية من الصعوبة بمكان إجراء تصحيح سعرية متدرجة ورصد موارد كافية لدعم النمو الاقتصادي والحد من البطالة والتخفيف من الفقر.
- و- تعد المناكمفات الحزبية واتساع دائرة الفقر وضعف ثقة المواطن في طريقة استخدام الحكومات للفوارق من رفع الدعم ضمن أقوى العوائق

أمام رفع الدعم، وهو ما يستلزم تواافق سياسي حول برامج الإصلاح الاقتصادي، وأن يتزامن رفع الدعم مع إجراءات تعويضية للفقراء، إضافة إلى الشفافية حول إعادة تخصيص الفوارق لتعزيز مصداقية الحكومة وتقوية أطر المساءلة والنزاهة للحد من الفساد ومحاربة تهريب المشتقات.

- زـ ينحاز الدعم بشكله السابق وال الحالي لصالح الأسر الميسورة والتي تستهلك أكثر بكثير من الأسر الفقيرة أو محدودة الدخل، خاصة وأنها تستخدم منتجات وخدمات كثيفة استخدام الطاقة. فوفقاً لنتائج مسح ميزانية الأسرة 2005/2006، يذهب 40٪ من الدعم نحو أغني 20٪ من الأسر في حين يذهب 25٪ من الدعم فقط نحو أفق 40٪ من الأسر في المجتمع. ولا يعني ذلك أن الآثار السلبية لإلغاء الدعم محدودة على الفقراء وإنما يفيد بأن معظم الدعم يذهب إلى الفئات غير الفقيرة في المجتمع، مما يستوجب التحول من السياسة العميماء للدعم التي لا تميز بين فقير وغني إلى سياسة الدعم الموجه الذي يستهدف مستحقيه.

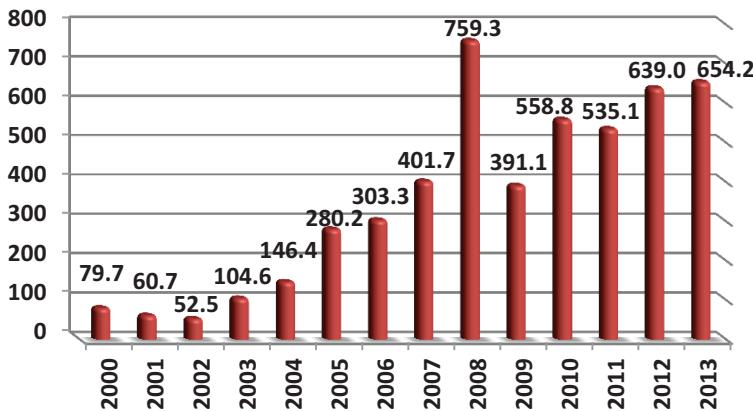
4-2 فاتورة دعم الوقود والأعباء على الموازنة العامة

4-2-1 فاتورة دعم الوقود

رغم الزيادات المتتالية في الأسعار المحلية للوقود التي تبنتها الحكومات خلال السنوات الماضية، إلا أن فاتورة الدعم واصلت التصاعد وبصورة كبيرة من حوالي 80 مليار ريال في عام 2000 إلى 654 مليار ريال في

عام 2013. واجملاً بلغت فاتورة الدعم الفعلي للمشتقات النفطية حوالي 24.3 مليار دولار خلال الفترة 2000-2013. ويمكن إبراز ذلك في الشكل التالي:

شكل (5) دعم المشتقات النفطية (مليار ريال)



ويعود التزايد في دعم المشتقات النفطية إلى عددٍ من الأسباب أهمها ارتفاع الأسعار الدولية وتراجع قيمة العملة الوطنية، إضافة إلى نمو الاستهلاك المحلي والذي يُعطي بدرجة كبيرة عبر الواردات وكذلك تنامي ظاهرة تهريب المشتقات النفطية. ويُعد دعم المشتقات النفطية في حد ذاته أحد أسباب الاختناقات التي يشهدها السوق المحلي، وبالتالي فإن تحرير أسعار المشتقات النفطية والسماح للقطاع الخاص بالاستيراد المباشر سيحول دون حدوث الأزمات وازدهار السوق السوداء. كما أن التخريب المستمر لأنبوب النفط الخام يحرم الموازنة العامة من الإيرادات

النفطية، والتي أصبحت غير قادرة على تمويل استيراد الكميات اللازمة لسد حاجة السوق المحلي من المشتقات. وبالنظر إلى توزيع الدعم حسب المشتقات النفطية، يبين الجدول أسفلاً أن 59٪ من فاتورة الدعم تذهب لمادة الديزل.

جدول (4): توزيع الدعم حسب المشتقات النفطية لعام 2013 (مليار ريال)						
اجمالي	الطاقة المشترأة للمولدات الكهربائية + (ديزل + مازوت)	المازوت للكهرباء	الديزل	الكيروسين	البنزين	الدعم
654.2	28.7	92.5	387.5	10.7	134.1	مليار ريال
100	4.4	14.1	59.2	1.6	20.5	%

٤-٢-٢ أعباء دعم الوقود على الموازنة العامة

واجهت الموازنة العامة صعوبات وتحديات نتيجة استمرار نمو دعم المشتقات النفطية والذي يعتبر سبباً رئيسياً في ضعف الاستدامة المالية وتفاقم عجز الموازنة الذي يشعل التضخم ويؤثر بصورة سلبية على معيشة المواطنين. ويمكن ملاحظة تلك التأثيرات من خلال الآتي:

- بلغ إجمالي الإيرادات النفطية 41.1 مليار دولار خلال الفترة 2000-2010؛
- أنفق منها 40٪ على دعم المشتقات النفطية.
- استحوذ دعم المشتقات النفطية في السنوات الأخيرة على حوالي نصف الإيرادات النفطية (النفط والغاز)، والفاتورة مرشحة للارتفاع والاستحواذ على جل الإيرادات النفطية في السنوات القادمة نظراً لتراجع حصة الحكومة من

إنتاج النفط الخام مع زيادة الاستهلاك المحلي للمشتقات النفطية، وبالتالي فإن سياسة الدعم هذه غير قابلة للاستدامة.

- شكل الإنفاق على الدعم حوالي 20.4% من متوسط النفقات العامة خلال الفترة 2000-2013، وارتفاع في بعض السنوات إلى حوالي ثلث الإنفاق العام مشكلًا عبئاً كبيراً على الموازنة العامة. وبلغ الدعم كذلك حوالي 6.7% في المتوسط من الناتج المحلي الإجمالي خلال نفس الفترة.

جدول (5): دعم المشتقات النفطية إلى الناتج المحلي الإجمالي والنفقات العامة والإيرادات النفطية للفترة (2013-2000)

السنوات	الدعم إلى الناتج المحلي الإجمالي %	الدعم إلى النفقات العامة %	الدعم إلى الإيرادات النفطية %	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
الدعم إلى الناتج المحلي الإجمالي %		الدعم إلى النفقات العامة %		7.6	9.3	8.1	8.2	6.8	12.5	7.9	6.7	7.7	5.1	4.2	2.4	3.2	4.5
الدعم إلى الإيرادات النفطية %				21.1	22.8	25.5	26.4	21.2	33.8	22.9	21.3	23.7	16.6	13.6	8.8	11.6	15.9
				52.3	60.4	45.1	51.3	54.6	52.1	42.4	28.6	37.2	29.0	25.5	15.4	18.2	21.2

- تزاحم حصة الدعم أولويات الإنفاق الاستثماري حيث يتجاوز الإنفاق على الدعم النفقات العامة في قطاعي التعليم والصحة معاً، وهو ما يعكس عدم الرشد في تخصيص الموارد العامة للموازنة.

- يحظر انخفاض الأسعار المحلية للمشتقات النفطية على زيادة الاستهلاك المحلي، بالإضافة إلى تهريبها إلى الخارج مما يؤدي إلى زيادة الأعباء المالية واحتقانات العرض المحلي وتركز الشروة لصالح فئة المهربيين.

الجزء الثالث

سيناريوهات رفع الدعم عن المشتقات النفطية

يتناول هذا الجزء ثلاثة سيناريوهات حول دعم المشتقات النفطية تتمثل في (أ) عدم رفع الدعم والإبقاء على الأسعار كما هي، و(ب) رفع الدعم مرة واحدة وبصورة كاملة، و(ج) التدرج في رفع الدعم. كما يستشرف التحليل النتائج التي يمكن أن تترتب على كل سيناريو.

١-السيناريو الأول: عدم رفع الدعم

يقوم هذا السيناريو على فرضية الإبقاء على سياسة الدعم كما هي عليه في الوقت الراهن واستمرار الأسعار المحلية للمشتقات النفطية لعدم ملائمة الظروف السياسية والاجتماعية لاتخاذ قرار رفع الدعم.

□ الافتراضات العامة للسيناريو:

- عدم تنفيذ إصلاحات اقتصادية ومالية ومؤسسية جذرية.
- يتم إنتاج النفط الخام في ضوء الاحتياطيات المثبتة حالياً واستمرار مسار التراجع في الإنتاج.
- عدم حدوث تغيرات كبيرة في الأسعار العالمية للنفط الخام والمشتقات النفطية.

□ النتائج المتوقعة:

تواضع النمو الاقتصادي وتدني الادخار والاستثمار

يعزى التدهور الكبير في البيئة الاستثمارية إلى أزمة المشتقات النفطية وانقطاع التيار الكهربائي وكذلك تدهور الوضع الأمني، مما يفرض على أي مستثمر التفكير ملياً قبل تنفيذ أي مشروع استثماري جديد. ويعزز من هذا الوضع ما يقوم عليه هذا السيناريو من افتراض تراخي تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية والمؤسسية، فضلاً عن الأثر السلبي الذي يلحقه ارتفاع أسعار الفائدة على الاستثمار الخاص، وفي الوقت نفسه يفاقم عجز الموازنة العامة جراء فوائد الدين العام المحلي.

كما أن استمرار تحمل الموازنة العامة لأعباء دعم المشتقات النفطية في الوقت الذي تتراجع فيه حصة الحكومة من إنتاج الخام سيؤثر تأثيراً سلبياً بالغاً على الادخار العام، ومن ثم على الادخار القومي. وفي نفس الوقت، يكون الادخار الخاص منخفضاً بسبب التباطؤ المتوقع في نمو الناتج المحلي الإجمالي ومن ثم تدني متوسط نصيب الفرد من الدخل. وفي ضوء ذلك، يتوقع تدني الادخار المحلي إلى الناتج المحلي الإجمالي، ومن ثم فإن أيّاً من الخيارات الممكن تبنيها لتحفيز الادخار ستكون محدودة وقاصرة.

وفيما يتعلق بالاستثمار، ستظل الاستثمارات العامة في حدودها الدنيا مقتصرة في أحسن الأحوال على استكمال المشاريع المتعثرة والجاري تنفيذها إضافة إلى المشاريع المملوكة من المنح والقروض الخارجية، حيث أن دعم المشتقات النفطية لن يترك مجال لتخصيص موارد لمشاريع استثمارية جديدة. كذلك، بالنسبة للاستثمارات الخاصة وبالذات الأجنبية والتي

يتطلب جذبها تحسين الثقة بالاقتصاد الوطني، فضلاً عن أن استقطابها يتحقق على المدى المتوسط في أحسن الأحوال. لذلك، يتوقع استمرار انخفاض الاستثمار الإجمالي إلى الناتج المحلي الإجمالي في المدى المتوسط، ومن ثم توسيع فرص النمو الاقتصادي.

تفاقم وضع الموازنة العامة

يؤدي توفير المشتقات النفطية بأسعارها المدعومة وفقاً لهذا السيناريو إلى نمو فاتورة دعم المشتقات النفطية خلال السنوات القادمة لتتراوح بين 3-4 مليارات دولار سنوياً، الأمر الذي سيزيد من الأعباء على كاهل الموازنة مع استمرار النفقات الجارية العالية في الموازنة العامة. ومن جانب آخر، تتأثر الإيرادات العامة بالكساد وربما التراجع الاقتصادي بسبب شح المشتقات النفطية، أو في أحسن الأحوال نمو اقتصادي متواضع على المدى المتوسط والبعيد. وستتأثر الإيرادات العامة للدولة كذلك وفي المدى المتوسط والبعيد بتراجع الإيرادات النفطية بسبب استمرار تراجع حصة الحكومة من إنتاج الخام.

ويصعب في هذه الحالة الحديث عن استدامة مالية، حيث سيكون الإنفاق الاستثماري العام هو الضحية الأولى من خلال تحميد الإنفاق الرأسمالي والاستثماري الجديد، والذي سينعكس مباشرة على النمو الاقتصادي وخاصة في القطاعات الاقتصادية غير النفطية. وبافتراض عدم تخفيض الإنفاق الاستثماري، فإن عجز الموازنة سيتجاوز متوسط 10٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة القادمة؛ علمًا أن عجزاً بهذا الحجم يؤدي إلى زيادة مدفوعات الدين العام ويترك مساحة محدودة لتمويل مشاريع القطاع الخاص ويفضع فرص النمو الاقتصادي، فضلاً عن زيادة الضغوط على ميزان

المدفوعات والاحتياطي من النقد الأجنبي وكذلك سعر صرف الريال. والأخطر من ذلك كله، الوقوع في فخ تمويل العجز ولو جزئياً من مصادر غير حقيقة مما يؤدي إلى تدهور سعر صرف العملة الوطنية وزيادة الضغوط التض الخمية، وما يترتب على ذلك من تأثير سلبي على معيشة المواطن.

استمرار نمو الاستهلاك وتهريب المشتقات

إن من شأن الإبقاء على دعم المشتقات النفطية عند مستوى أن يدعم تزايد الاستهلاك في ظل النمو السكاني. كما يواجه الاقتصاد اليمني نوعين من التهريب للمشتقات النفطية، يتمثل النوع الأول في تهريب المشتقات إلى البلدان المجاورة في القرن الأفريقي. وبعد السبب الرئيسي والداعي لهذا النوع من التهريب هو انخفاض الأسعار المحلية للمشتقات مقارنة بأسعارها في تلك الدول، وبالتالي هناك حافز مالي يحقق أرباح طائلة من فارق الأسعار. أما النوع الثاني من التهريب فهو الداخلي وفي السوق المحلية ذاتها والذي ينشأ نتيجة شح المشتقات النفطية وتعدد الأسعار المحلية لبيعها. عموماً، ستزيد الأعباء على الموازنة العامة وعلى ميزان المدفوعات.

معاودة أزمة شحة المشتقات في السوق المحلي

يتوقع استمرار شح المشتقات النفطية وبروز أزمات من وقت إلى آخر بسبب عجز الحكومة عن تغطية فاتورة الاستيراد لتغطية الطلب في السوق المحلي. ويمكن التخفيف من ذلك عبر فتح المجال لاستيراد القطاع الخاص رغم ما قد يخلق من اختلالات أخرى.

2-3 السيناريو الثاني: الرفع الكامل للدعم عن المشتقات

يقوم هذا السيناريو على افتراض عجز الموازنة العامة عن مواجهة التزاماتها الحتمية نتيجة تزايد مخصصات الدعم كما هي عليه في الوقت الراهن، وبالتالي لا بد من إزالة دعم المشتقات النفطية بشكل كامل، خاصة في ضوء النصائح المتكررة من قبل صندوق النقد والبنك الدوليين وكذلك الحاجة الماسة للاقتراض لتغطية عجز الموازنة وتقليل عجز ميزان المدفوعات.

□ الافتراضات العامة للسيناريو:

يقوم هذا السيناريو على نفس افتراضات السيناريو السابق مع وجود فارق جوهري يتمثل في رفع الدعم عن المشتقات النفطية كليةً، وبالتالي توفير المشتقات النفطية بالأسعار الدولية.

□ النتائج المتوقعة:

تحسين واستدامة النمو الاقتصادي

يقود هذا السيناريو إلى ارتفاع الأسعار المحلية للمشتقات وبالتالي تكاليف الإنتاج المحلية. وينعكس هذا الوضع سلباً على القدرة التنافسية للمنتجات الوطنية والصادرات، وربما يتوقف إنتاج بعضها. ومع ذلك، فإن هذا التصحيف يعمل على إعادة توجيه الموارد نحو المنتجات التي تتمتع بميزة نسبية عالية، بالإضافة إلى تحسين الكفاءة الإنتاجية على المدى الطويل وزيادة فرص النمو المستقبلية. كما يتوقع انخفاض عجز الموازنة العامة بما يقلص مزاحمة الاستثمار الخاص، وكذلك تخصيص جزء أكبر من الموارد التي سيتم

توفيرها من رفع الدعم لصالح الإنفاق التنموي، فضلاً عن تحسين الاستقرار الاقتصادي الكلي ومناخ الاستثمار.

معالجة الاختناقات في السوق المحلية

يعاني السوق المحلي باستمرار من شح المشتقات النفطية وعلى وجه التحديد مادة الديزل، إذ ظهرت طوابير الانتظار الطويلة للحصول على الديزل في عام 2008 وكذلك في عام 2010، وازدادت حدة الأزمة في عام 2011، وتظهر من جديد في عام 2014. وكما ورد سابقاً، فإن السبب يعود بدرجة أساسية إلى عجز الموازنة العامة عن تغطية فاتورة استيراد المشتقات الالزامية ل حاجة السوق. لذلك، فإن تحرير أسعار المشتقات النفطية ووضع ضوابط وآلية مناسبة لتعديل الأسعار بصورة دورية استجابة لأسعارها الدولية سيؤدي إلى اختفاء تلك الاختناقات وتفادى أي أزمات مستقبلًا، خاصة وأنها ستخضع لقوى العرض والطلب. كما يجب أن يصاحب ذلك كسر احتكار الحكومة لهذه السلعة وتشجيع القطاع الخاص على استيرادها وتخزينها وتوزيعها.

التخلص من مشكلة التهريب الخارجي والداخلي

إن رفع الدعم عن المشتقات النفطية وفقاً لهذا السينario سيوحد الأسعار المحلية للمشتقات عند مستوياتها العالمية، وبذلك تنتفي أي دوافع للتهريب التي تحمل الموازنة العامة أعباءً إضافية. ومع ذلك، يمكن أن تتوقع في ظل هذا السيناريو ظهور تهريب عكسي من دول الجوار التي تنخفض فيها أسعار المشتقات النفطية مثل السعودية إلى داخل اليمن.

ترشيد الاستيراد والاستهلاك المحلي للمشتقات النفطية

يؤدي رفع الدعم عن المشتقات النفطية إلى تخفيض استهلاكها المحلي وبالتالي خلال العام الأول، ثم بعد ذلك يأخذ الطلب المحلي بالتحرك تبعاً لتطورات النشاط الاقتصادي، وهو ما حدث عند إلغاء الدعم على السلع الاستهلاكية الرئيسية وخاصة القمح والدقيق. ويعود ذلك التراجع في السنة الأولى إلى إلغاء الكميات التي كانت توجه إلى التهريب الخارجي. كما أن من شأن ارتفاع الأسعار أن يرشد سلوك المستهلك خاصه في ظل تدني الدخل في اليمن، وبالتالي سيتم الحد من تحركات المركبات وتشغيل المولدات إلى الأوقات والأغراض الضرورية. ويتوقع كذلك تغير أنماط الاستهلاك لتجهيز تفضيلات وميول المستهلكين بصورة قوية نحو اقتناء الأجهزة والآلات والمعدات والمركبات عالية الكفاءة الاقتصادية في استهلاك الوقود، وكذلك زيادة الإقبال على مصادر الطاقة البديلة والمتعددة.

واستباعاً لما سبق، يتوقع انخفاض واردات المشتقات النفطية التي تنقل كاهم الميزان التجاري، مما سينعكس إيجاباً على الحساب الجاري لميزان المدفوعات وكذلك تخفيف الضغط على موارد النقد الأجنبي. وفي مسار موازٍ، يقود هذا السيناريو إلى ترشيد الاستهلاك المحلي للمياه الذي يعتمد على المضخات المعتمدة على الديزل أو الكهرباء.

تقليل عجز الميزانية العامة وتوفير الموارد لتمويل التنمية

يمثل رفع الدعم عن المشتقات النفطية الحل الأسرع والأكثر فعالية لتحسين الاستدامة المالية ورفع كفاءة تخصيص الموارد العامة. بمعنى آخر، يسمح رفع

الدعم بإعادة هيكلة الإنفاق العام عن طريق تخفيض النفقات الجارية وتخفيض مزيد من الموارد لصالح الإنفاق الاستثماري والاجتماعي وكذلك تخفيض عجز الميزانية العامة إلى الحدود الآمنة. ويعزز الدور التنموي للميزانية العامة الاستقرار الاقتصادي وتشجيع النشاط الاقتصادي وزيادة فرص التشغيل ومن ثم زيادة العرض الكلي من السلع والخدمات والذي يعكس على الإيرادات العامة غير النفطية. وبوجه عام، رغم التقلص الكبير في بند دعم المشتقات النفطية فإن الوفر الصافي للميزانية سيكون أقل لتغطية قيمة استهلاك الجهات الحكومية ومحطات الكهرباء من المشتقات بالسعر الجديد.

ارتفاع معدل التضخم

تعد المشتقات النفطية من السلع الإستراتيجية الحساسة التي يؤدي تغيير سعرها إلى التأثير على أسعار مختلف السلع والخدمات ودرجات متفاوتة. ويؤدي رفع الدعم عن المشتقات النفطية وفقاً لهذا السيناريو إلى تأثير مباشر على المواطن من خلال ارتفاع أسعار معظم السلع والخدمات. وتشير إحدى الدراسات أن رفع الدعم عن المشتقات النفطية بشكل كلي يرفع التضخم بحوالي 20٪ مع تفاوت من قطاع إلى آخر، حيث يعد النقل والزراعة والأسمدة أكثر القطاعات تأثراً برفع الدعم. وتشير دراسات أخرى إلى محدودية ذلك التأثير باعتبار النقل يمثل فقط 8٪ من تكاليف الإنتاج الزراعي، بالإضافة إلى أن أغلب الزراعة مروية بالأمطار. كذلك، تؤكد الدراسة أن التكاليف الإضافية قد تم استيعابها في تكاليف الإنتاج حيث يقوم أغلب المنتجين بشراء احتياجاتهم من المشتقات النفطية وتحديداً الديزل من السوق السوداء وبأسعار أكثر ارتفاعاً.

زيادة نسبة الفقر

تظهر نتائج المسح الشامل للأمن الغذائي المنفذ من قبل برنامج الغذاء العالمي في عام 2011، أن الأزمات التي مر بها الاقتصاد اليمني خلال الفترة الماضية قد أدت إلى ارتفاع عدد الفقراء الذين لا يستطيعون الحصول على غذاء كافٍ إلى حوالي 10.5 مليون نسمة. وفي ظل هذا السيناريو، يتوقع انزلاق مزيد من السكان تحت خط الفقر بما لا يقل عن 500 ألف نسمة. لذلك، يتطلب أن يرافق رفع الدعم سياسات واجراءات تمويلية للفقراء ومحدودي الدخل من خلال شبكة الأمان الاجتماعي.

3-السيناريو الثالث: الرفع التدريجي للدعم عن المشتقات

يقوم هذا السينario على فرضية الحل الوسط وتحقيق هدف إلغاء دعم المشتقات النفطية على مراحل. وتظهر عادة قضية هامة وهي تحديد مقدار الخفض التدريجي وكذلك الفترة الالزمة لإلغاء الدعم وتلك بين كل رفع وآخر.

□ الافتراضات العامة لسيناريو:

يستند هذا السيناريو على نفس افتراضات السيناريوهين السابقين ويتميز عنهما في افتراضه أن يتم تحرير أسعار المشتقات النفطية ورفع الدعم تدريجياً على 3 مراحل على الأقل وعبر مدى زمني متوسط يمتد بين 2-3 سنوات.

□ النتائج المتوقعة:

1. استغلال المنتجين والبائعين للرفع التدريجي عبر تنفيذ ارتفاعات في أسعار السلع والخدمات مبالغ فيها في كل مرحلة من مراحل رفع الدعم.
 2. تقليل العجز الكبير في الموازنة العامة للدولة تدريجياً، رغم أن قدرة الموازنة العامة أضعف مقارنة بالسيناريو الثاني في تحصيص موارد كافية لدعم النمو والتنمية.
 3. يقود هذا السيناريو في نهاية المطاف إلى نفس الآثار الاقتصادية الكلية التي تنجم عن السيناريو الثاني ولكن في آفق زمني أبعد.
 4. يعدهذا السيناريو أقل حدة في التأثير على مستويات الفقر مقارنة بالسيناريو الثاني، وكذلك أكثر قبولاً من قبل المستهلكين وأقل تكلفة من الناحية السياسية والأمنية.
- ### 3-4 الخيار الأكثر قبولاً لرفع الدعم في ظل التحول الديمقراطي

بعد عرض النتائج والآثار المرتبة على السيناريوهات الثلاثة السابقة، يتبدّل إلى الذهن تساؤل هام حول الخيار الأكثر قبولاً في هذه المرحلة الانتقالية الحرجة التي تمر بها اليمن وفي ظل التحول الديمقراطي؟ ورغم صعوبة الإجابة الحاسمة على هذا السؤال، فإنه يمكن بيان ذلك من خلال استخلاص النتائج المرتبة عن كل سيناريو، وكما يلي:

▪ سيناريو عدم رفع الدعم: يؤدي هذا السيناريو إلى التضحيّة بالإإنفاق الاستثماري العام وباستدامة النمو والاستقرار الاقتصادي الكلي على المدى القصير والمتوسط والبعيد، مما يبطئ عجلة التحول الديمقراطي نتيجة

محدودية الموارد المحلية لتغطية متطلبات بناء المؤسسات والقدرات والسياسات على مستوى أقاليم الدولة الاتحادية. ومن جانب آخر، ستضطر الحكومة القادمة لتنفيذ إصلاحات تتضمن تحرير أسعار المشتقات النفطية كضرورة لا تحتمل التأجيل، بل ستكون تحت ضغطاً أكبر لتنفيذ ذلك.

▪ **سيناريو الرفع الكلي للدعم ومرة واحدة:** يفضي هذا السيناريو إلى السيطرة على عجز الموازنة العامة وإزالة التشوهات السعرية وتخصيص الموارد بصورة رشيدة وتجاوز اختناقات المشتقات النفطية في السوق المحلية، فضلاً عن مواجهة وتحمل ردود الفعل المتوقعة لمرة واحدة سواءً تلك السياسية أو السعرية. ويوفر هذا السيناريو موارد كافية يمكن استخدامها في تعويض الفقراء ودعم النمو الاقتصادي وتوليد فرص العمل وتمويل مسار التحول الديمقراطي. ومع ذلك، يكتنف هذا السيناريو محاذير وتكاليف كبيرة متمثلة في التضخم والفقر، خاصة إذا لم يتم تعويض الفئات الفقيرة نتيجة الفساد وضعف أجهزة وأليات الدولة. كما يُخشى من مزيد من تدهور المشهد السياسي والاستياء الشعبي والاحتجاجات التي قد يصعب السيطرة عليها أو تمثل عائق حقيقي أمام عملية التحول الديمقراطي.

▪ **سيناريو الرفع التدريجي للدعم:** ويمثل هذا السيناريو الخيار الوسط في ظل المحاذير التي ترافق تبني أي من السيناريوهين السابقين على حدة. ويستهدف من خلال الرفع التدريجي تحسين الاستدامة المالية وتفادي توجيه صدمة قوية للفقراء، بالإضافة إلى حد أدنى من القبول الشعبي يسمح باستمرار عملية التحول الديمقراطي. إن هذا السيناريو تدعمه التجارب الدولية

والسنن الإلهية التي تقوم على التدرج في الأحكام، حيث يتميز أن الزيادة في أسعار المشتقات النفطية ستم بمستويات تتيح التكيف معها من قبل الفئات الفقيرة ومتوسطة الدخل. ومع ذلك، يمكن المحذور في إمكانية استغلال هذا السيناريو بزيادات سعرية متواترة وبمبالغ فيها على السلع والخدمات الأخرى مع تنفيذ كل مرحلة نتيجة ضعف الرقابة على الأسعار وبالذات أسعار النقل، إضافة إلى مواجهة ردود الأفعال في كل مرة.

الجزء الرابع

اعتبارات قرار إلغاء الدعم و مجالات تخصيص الفارق من رفع الدعم

إن تحقيق أهداف قرار رفع الدعم عن المشتقات النفطية يتطلب مراعاة بعض الاعتبارات الخاصة بتحفيض الآثار السلبية وخاصة على الفئات الهشة من محدودي الدخل والفقراة، بالإضافة إلى ضرورة إعادة توجيه الموارد المالية نحو جهود التنمية بما يسهم في عملية النمو الاقتصادي وجهود التنمية.

٤-١ اعتبارات قرار إلغاء الدعم

- ✓ يكون الدعم أحد مكونات تنفيذ برنامج وطني شامل للإصلاحات الاقتصادية ذات الأولوية بما يضمن استدامة المالية العامة ويعزز ثقة المواطنين في جدية وفوائد الإصلاحات.
- ✓ فتح حساب مستقل يودع فيه على الأقل 40٪ من الوفر الصافي من إلغاء الدعم ويخصص لصالح تنفيذ برامج تعويضية وإنمائية لتعزيز الحماية الاجتماعية للفقراء وتحسين التنمية الريفية وسبل العيش.
- ✓ تحديد أثر رفع الدعم على أجور النقل وفرض رقابة قوية عليها في مختلف المناطق.
- ✓ الانطلاق السريع من حالة تثبيت الأسعار المحلية للمشتقات النفطية إلى مرحلة التحرير الكامل وفق آلية شفافة، بحيث يتم تفادياً لأزمات مستقبلاً الناتجة عن تراكم الدعم من جديد، وفي نفس الوقت يستفيد المواطن من انخفاض الأسعار العالمية للمشتقات مقابل تحمل أعباء ارتفاعها.

- ✓ إنشاء كيان مؤسسي وطني مستقل يعنى بقضايا الطاقة ويتولى ضمن مهامه ما يلي:
- ✓ مراقبة أسعار المشتقات النفطية وبما يضمن تعديل الأسعار المحلية تبعاً للأسعار الدولية بصورة دورية، ووضع الفوارق السعرية في حساب مستقل.
- ✓ الإشراف على استخدام ذلك الجزء من وفر رفع الدعم في برامج التنمية والتحفييف من الفقر.
- ✓ الإشراف على تنفيذ سياسات وبرامج ومشاريع الطاقة وفقاً لخطط مزمنة.
- ✓ إعطاء أولوية قصوى لحماية أنابيب نقل النفط الخام ضد أعمال التخريب المتكررة.
- ✓ شراء جزء من حصة الشركات الأجنبية من النفط الخام أو حتى استيراد النفط الخام من الخارج إذا لزم الأمر لتكريره في مصفاة عدن بما يضمن عدم توقيتها عن العمل جزئياً بسبب الهجمات المتكررة على أنابيب نقل النفط الخام وما يحتمه ذلك من استيراد للمشتقات من الخارج.
- ✓ وضع ضوابط لترشيد استهلاك الجهات الحكومية والأمنية والعسكرية من المشتقات النفطية.
- ✓ التحفيز على استخدام الغاز الطبيعي مقابل дизيل والغاز البترولي مقابل الكيروسين.

- ✓ وقف تحول وسائل النقل مؤقتاً نحو استخدام الغاز البترولي المسال، والتسريع باستكمال الوحدة الخامسة لتسهيل الغاز البترولي المسال، وبناء وحدات جديدة.
- ✓ تشجيع القطاع الخاص للدخول في عملية إنتاج وتصدير واستيراد وتوزيع المشتقات النفطية.
- ✓ تحفيز الاستثمار الخاص ومشاركته في إنشاء مصافي جديدة لتكثير النفط الخام.
- ✓ بناء خزانات (مخزون استراتيجي) للمشتقات النفطية لتغطية احتياجات السوق المحلية وخاصة أثناء الأزمات.

2-4 مجالات تخصيص وفورات الدعم

يتطلب إعادة تخصيص فارق أو وفر الدعم ضمانات يتم بموجبها وضع ٤٠٪ من الوفر الصافي في حساب مستقل، وبحيث يتم تخصيصه سنوياً لصالح برامج ومشاريع التنمية والتخفيف من الفقر حتى يقتنع المواطن أن الإصلاحات ورفع الدعم ستعود عليه بالنفع المباشر، وكما يلي:

- ✓ تنفيذ توجيهات رئيس الجمهورية ومنها تعزيز تغطية الرعاية الاجتماعية للأسر الأشد فقراً عبر زيادة عدد المستهدفين من تحويلات صندوق الرعاية الاجتماعية بـ 500 ألف حالة وزيادة مبلغ الإعانة بنسبة ٥٥٪، مع ضرورة مراجعة الحالات السابقة واستبعاد الحالات غير المستحقة.

- ✓ إصلاح وتطوير قطاع الكهرباء من خلال تحويل المحطات القائمة وبناء محطات جديدة تعمل بالوقود الرخيص (الرياح والغاز وغيرها من مصادر الطاقة البديلة والمتتجدة)، وبما يضمن التحول كلياً بعيداً عن استخدام الديزل كوقود للكهرباء خلال فترة لا تتجاوز 3 سنوات.
- ✓ توسيع شبكة الحماية الاجتماعية بحيث تضم صندوق لإعانة البطالة بين الخريجين في ضوء المشروع المعروض على مجلس الوزراء، وكذلك تنفيذ نظام التأمين الصحي.
- ✓ رفع مخصصات برامج الاستثمار العام ذات الأولوية للمناطق الريفية في التعليم، الرعاية الصحية الأولية، مياه الشرب، والطرق الريفية.
- ✓ مشاركة القطاع الخاص في تحديث وتوسيعة مصفاة عدن لتكرير النفط.

قائمة المراجع:

المراجع العربية:

- نتائج مسح الأمان الغذائي، 2011.
- وزارة النفط والمعادن، نشرة إحصاءات النفط والغاز والمعادن، أعداد مختلفة.
- وزارة المالية، نشرة إحصائية مالية الحكومة، أعداد مختلفة.
- الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي 2013.

المراجع الانجليزية:

1. *Abdulmajeed Al-Batuly, (2013), Fuel Subsidy Reform in Yemen, prepared as part of the requirements of Master in Public Governance in the Arab World.*
2. *Abdulmajeed Al-Batuly, (2011), The Impacts of Fuel Crisis on Yemeni Economy: current situation and future prospective, presented at Shaba Center for Strategic Studies.*
3. *Clemens Breisinger et al. (2011), Petroleum Subsidies in Yemen: Leveraging Reform for Development, the World Bank, WPS5577. Available via internet at: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5577>*
4. *Clemens Breisinger et al. (2012), Leveraging Fuel Subsidy Reform for Transition in Yemen, International Food policy Research Institute. Available via internet at: http://econpapers.repec.org/article/gamjsusta/v_3a4_3ay_3a2012_3ai_3al_1_3ap_3a2862-2887_3ad_3a21079.htm*
5. *Aderonke, (2013), the Political Economy of Fuel Subsidy Removal in Nigeria, Internaional Journal of Management and Social Sciences*

Research, Volume 2, No.7. Available via internet at:<http://www.irjcjournals.org/>

6. BassamFattouh et al, (2012), *Arab Human Development Report, Research Paper Series: Energy Subsidies in the Arab World*. Available via internet at: <http://www.arab-dr.org/publications/other/ahdrps/Energy%20Subsidies-Bassam%20Fattouh-Final.pdf>
7. International Monetary Fund, 2013, *case studies on energy subsidy reform: lessons and implications.* Available via internet at: <http://www.imf.org/external/np/eng/2013/012813.pdf>

"تحسين أداء الميزانية وضمان العدالة الاجتماعية"

الندوة الأولى

21 أغسطس 2014

تعليق على ورقة : رفع الدعم عن المشتقات النفطية - الخيارات والمعالجات

م. خالد عبدالواحد محمد نعман

أود أن أشكر منظمي هذه الندوة، الذين أتاحوا لي التعقيب على الورقة الأساسية المقدمة من الأستاذ عبدالمجيد البطلي خبير السياسات التنموية والموسومة بـ"الآثار المترتبة على رفع الدعم عن المشتقات النفطية".

وفي البداية، وقبل التعقيب على الورقة، أود التقرير بأن الدعم للمشتقات النفطية في اليمن، هو خارزق كبير لم نستطيع أن نسبر أغواره بعد، وما لدينا من معرفة هو على الظاهر منه، والمتمثل في فاتورة الدعم المحاسبة من قبل وزارة المالية، والتي تحمل في الموازنات العامة سنوياً خصماً من المال العام. والحقيقة أننا لا ندري كيف يتم إحتسابها ولن تدفع، وكيف يحاسب عليها، ولماذا تم السكوت عليها على مدى العشرين العام الماضية، ولماذا لم تعالج الأسباب المؤدية إلى تنايمها واستفحالها، ولماذا لم تعالج الآثار التي كانت تسببها وتؤدي إلى تفاقمها إلى أن وصل الهدر فيها حوالي 24 مليار دولار خلال الفترة 2000-2013، حيث كان يمكن لهذا المبلغ المهدر أن يقفز باليمن إلى آفاق تنمية واسعة ويحلف من حالة الفقر الذي يعني منه نسبة كبيرة من السكان. لذلك، فإني أعتبر أن خطايا هذا الموضوع ما زالت غير ظاهرة للعيان بصورة مؤكدة، وتحتاج إلى جهود مضنية وشفافية عالية لتوضيحها، تمهدأ لعدم إعادة إنتاجها أو إستئصالها بصورة نهائية.

فالدعم إصطلاحاً يعني بيع المنتج أو السلعة بأقل من ثمنه الحقيقي، وتحمل الدولة الفارق بين سعر الإنتاج أو الشراء وسعر البيع. والوضع الذي كان قائماً - كما يفترض - هو أن الدولة كانت تقدم دعماً للفارق مابين تكلفة أسعار المشتقات النفطية التي تنتج في المصافي المحلية وكلفة المشتقات التي تستورد من الخارج ليتم استخدامها للمحطات الكهربائية أو مصانع الاسمنت

أو للاستهلاك المحلي في المجالات والقطاعات المختلفة، وكذلك أسعار البيع المحلية لتلك المشتقات (كما هي مسيرة من قبل الدولة). ولكن كيف تتم هذه العملية وكيف يتم الإحتساب وكيف تتم التسويات ومن يحدد سعر تكلفة الانتاج المحلي وما هو السعر العالمي الذي يحتسب (والذى دائماً ما يتغير). لا أحد يعرف كل هذه التفاصيل، ولم تخضع لأي دراسات ولا فحص أو متابعة أو رقابة، لا تصريحًا ولا تلميحاً، ولا هم يحزنون.

كما أننا لم نجد تبريراً شافياً لماذا لم يتم بناء طاقات خزن للمشتقات النفطية في أي من المحافظات الشمالية طوال الثلاثين العام الماضية، ولماذا تم تقويض إقامة طاقة خزن كبيرة للمشتقات في رأس عيسى والتي كانت مقررة قبل عشر سنوات وتمت عرقلة تنفيذها، ولماذا تم الإصرار على إحتكار نقل وتوزيع المشتقات النفطية براً وبحراً في طول وعرض اليمن على جهتين فقط، ولماذا تحمل سلعة مدعومة كل ذلك العبء من الضرائب (ضريبة مبيعات وضريبة مرتكبات ورسوم صيانة طرق وعمولات مجحفة لمحطات التوزيع، الخ.). وخفايا عديدة ما زالت غائبة عن المشهد. وبالتالي، فإن هذا الضائع من المعلومات عن الدعم، يجب أن يكشف ليتم معالجة قضية الدعم بشكل متكملاً لا لبس فيه، ولا يتيح أي مجال للتحايل مرة أخرى على موارد الدولة.

أما فيما يتعلق بموضوع التعقيب، فقد تناولت بشكل تحليلي ومتكملاً موضوع الدعم من كل جوانبه، أكان تطور فاتورة الدعم وتأثيراتها على استدامة المالية العامة وتأثيراتها على الإيرادات والنفقات وتفاقم العجز خلال الفترة 2000 وحتى 2013، أو فيما يتعلق ب العلاقة الدعم بإنتاج النفط الخام

وإيرادات الحكومة منه واستنزاف الموارد النفطية وما يمكن أن يؤول إليه الوضع إذا استمر ذلك الدعم. كما تناولت علاقة الدعم بتشجيع وزيادة استهلاك المشتقات النفطية لصالح التهريب والتلوّع فيه براً وبحراً، أو فيما يتعلق بتحليل نمط إستهلاك المشتقات النفطية وتوزيعاته على القطاعات المختلفة، وكيف أن الدعم في معظمها يذهب للأغنياء أو يستخدم هدراً في دعم الكهرباء، أو يستهلك بشكل ترفيه وغير رشيد في الأجهزة الحكومية، وأنه لا يذهب إلى الفقراء إلا في حده الأدنى. كذلك، فإن علاقة الدعم بزيادة الاستهلاك وبمعدلات عالية إلى أن أصبح استيراد المشتقات يمثل أكثر من 80% من حجم الاستهلاك المحلي، ويشكل ضغوطاً على استدامة الوضع النقدي.

ولولا وضع الدعم وتلك الضغوط على موارد النقد الأجنبي، والذي أصبح يهدد الوضع الاقتصادي والمالي بالانهيار الشامل، حيث لم يعد بإمكان الدولة توفير نقد أجنبي لتمويل استيراد أي شحنات قادمة للمشتقات النفطية لما صدر قرار تصحيح أسعار المشتقات النفطية وعلى استحياء وبهذه السرعة، وإن كان هذا الإجراء الأخير يتميز بأنه تم بتوافق سياسي وإن غير معلن.

لقد وفت الورقة الأساسية موضوع التعقيب وكفت بطريقة تحليل منهجية معمقة، حيث غطت كل جوانب دعم المشتقات النفطية، ولم يعد هناك ما يمكن إضافته سوى إستعراض تراجيدي لما آل إليه وضع إستهلاك المشتقات النفطية في عام 2013 من حيث حجم الاستهلاك المحلي وكلفته والذي بلغ 5.7 مليون طن متري (المنتج محلياً والمستورد) وبقيمة إجمالية 5.4 مليار دولار أي ما يعادل 1.2 ترiliون ريال يمني، وهو حجم مهول وغير طبيعي

ولايتناسب مع النشاط الاقتصادي الفعلى في البلد. ولاشك أن جزءاً كبيراً منه لا يستخدم داخل البلد، لأن ذلك يعني أن الفرد في اليمن يحصل على 265 لتر من المشتقات النفطية سنوياً (يختلف الطن المترى حسب كثافة المشتق النفطي وقد أخذنا المعدل الوسطي الذي يقدر بحوالي 1,200 لتر)، وأن الدولة تدفع سنوياً لكل فرد ما يعادل 207 دولار لتوفير المشتقات النفطية، وهو أكثر مما تخصصه الدولة للمواطن لكل من احتياجاته من المياه والتعليم والصحة والسكن وخدمات الصرف الصحي مجتمعة. وهذا ما يثير الاستغراب والتعجب!!، فهل أصبحت المشتقات النفطية أهم من المياه والصحة والتعليم بالنسبة للمواطن؟!

لقد خلصت الورقة الأساسية إلى الاستنتاج التالي: بأن إستمرار الدعم المهوّل بهذا الحجم يفوق قدرات الدولة ويعتبر السبب الرئيسي لضعف الإستدامة المالية وتفاقم عجز الموازنة الذي يشعل التضخم ويؤثر بصورة سلبية على معيشة المواطنين ويزيد الفئات الفقيرة فقراً. كما يزاحم الدعم أولويات الإنفاق الاستثماري في مجالات أكثر حيوية كالتعليم والصحة وكل الخدمات الأخرى، ويحفز أيضاً زيادة الاستهلاك المحلي للمشتقات النفطية ويوفر مجالات واسعة لتهريب المشتقات النفطية إلى الخارج وتركيز الثروة لصالح فئة المهربيين، فضلاً عن اختناقات العرض المحلي.

وقد استعرضت الورقة 3 سيناريوهات لرفع الدعم عن المشتقات النفطية، الأول عدم رفع الدعم، والثاني رفع الدعم ككلية ودفعه واحدة، والثالث رفع الدعم تدريجياً. وناقشت الورقة السيناريوهات الثلاثة بصورة تفصيلية على أساس افتراضات عامة موحدة مستعرضة النتائج المتوقعة لكل سيناريو على حدة،

حيث كانت موقعة جداً في استعراض النتائج بتلك الصورة الدقيقة والواقعية. ورغم أن الورقة كانت مع سيناريو الرفع التدريجي، إلا أن قرار التصحيح لأسعار المشتقات النفطية في نهاية شهر يوليو 2014 تجاوز السيناريوهين الأول والثالث، وبالتالي لم تعد تلك السيناريوهات مجالاً للنقاش.

لذلك، فإن المهم الآن هو مناقشة الآثار المتربطة عن رفع الدعم على المشتقات النفطية، والتي أسميتها تصحيح أسعار المشتقات النفطية باعتبار أن مكان حاصلاً هو خلل في تسعير المشتقات النفطية. وقد أوردت الورقة جملة من الاعتبارات والسياسات والإجراءات التي اقترحت مراعاتها لتحقيق نجاح هذا الإجراء (رفع الدعم أو تصحيح أسعار المشتقات النفطية) وربطها بنجاح ودعم عملية التطوير الديمقراطي. وقد وردت هذه المقترفات بخطوط عريضة تشمل حوالي 19 بنداً، تضم كل ما يمكن تحقيقه على المدى العاجل والمتوسط.

وستكون مهمتي في هذه الورقة التعقيبية، هي إعادة تشكيل هذه المقترفات على أساس عدد من المحاور، كنت قد أوردتها في المصفوفة المقترحة من قبل فريق الإصلاحات الاقتصادية للقطاع الخاص والتي قدمت للأخ رئيس الجمهورية، وعلى أساس أن تكون هذه المقترفات ملزمة لقرار الإصلاحات السعرية بحيث تخفف من آثار التصحيحات وخاصة على ذوي الدخل المحدود والفقراط. ويشكل الوقت الراهن فرصة تاريخية للقيام بإصلاحات حقيقية مالية وإقتصادية تفتح آفاق واسعة لتنفيذ مخرجات الحوار الوطني الشامل، وفي مقدمة ذلك مكافحة الفساد في كل مفاصل الدولة وإعادة توزيع الوقفات إلى مجالات حيوية، وإصلاح القطاعات الأخرى التي لها ارتباط

مباشر بالهدر المالي وكذلك تصحيح الاختلالات في القطاعات الاقتصادية التي يكتنفها خلل كبير يساهم في ضعف الاستدامة المالية.

وهذه المحاور التي سنتناولها هي 13 محوراً، وكل محور يتكون من مجموعة برامج، وكل برنامج يحدد تفاصيله والهدف منه وזמן الإقرار والتنفيذ والجهة المكلفة بالتنفيذ وأآلية الرقابة والتقييم. لذلك، لا نستطيع في هذا الحيز أن نتناول المصفوفة بتفاصيلها كاملة، ولكن سنتناول أهم البرامج المقترحة في كل محور وعلى النحو التالي، علماً أن هذه البرامج قد تناولتها الورقة الرئيسية في خطوط عريضة، بما يؤكد توارد خواطر وأفكار بين الورقة الرئيسية ومصفوفة القطاع الخاص، لأنهما ينطلقان من فكر ومفهوم واحد قوامه "اقتصاد السوق الاجتماعي"، فإلى المحاور والبرامج:-

١. إجراءات ذات أولوية فيما يتعلق باستيراد ونقل وتوزيع واستهلاك المشتقات النفطية:

بالإضافة إلى رفع الدعم الكامل عن المشتقات النفطية، لابد من أن يرافقها الإجراءات التالية:-

- الوقف الفوري لاحتكار النقل والتوزيع للمشتقات النفطية براً وبحراً، وتمويل المحطات الكهربائية الحكومية ومؤسسات الدولة المدنية والعسكرية والأمنية مباشرة من قبل شركة النفط أو شركات التكرير (مصالح في عدن ومارب)، وعلى أساسياتها البرية أو البحرية أو عبر الأنابيب مباشرة من الشركات إلى المحطات دون وسيط.

- السماح للقطاع الخاص باستيراد احتياجاته من المشتقات النفطية المختلفة من السوق العالمية أو من شركات التكرير بدون قيود أو عوائق، وتسهيل حصوله على الخدمات التخزينية والنقل لدى الشركات العامة بمقابل يتفق عليه بين الطرفين بموجب تعاقدي قانونية ملزمة للطرفين.
- إقامة طاقات خزن احتياطي للمشتقات النفطية في كل الأقاليم لا تقل عن احتياج شهر واحد في كل إقليم، ويسمح للقطاع الخاص أن يقيم هذه الخزانات إذا لم تتمكن شركة النفط الوطنية من القيام بذلك.
- التوسيع في إقامة محطات نموذجية للتمويل بالمشتقات النفطية وتعمل بالبطائق المغнطة، وتتوفر فيها كل الخدمات المساعدة من تعبئة مياه وأطارات وخدمات نظافة وغيرها من الخدمات، وعلى أن تتوزع في الأقاليم وتقيمها شركات عامة مساهمة لتقديم خدمات أفضل للمواطنين.
- التقليل الفوري لخصصات الوقود الكبيرة التي تصرف في بعض الوزارات والأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة والتي تصرف للمؤسسين أو في المؤسسات التمثيلية مجاناً، والتوقف الفوري عن الصرف المجاني للمشتقات النفطية الشخصية للوجاهات والمشائخ والشخصيات الاجتماعية.
- إعادة هيكلة المؤسسات العامة العاملة في مجال إنتاج وتكرير ونقل وتوزيع المشتقات النفطية، وحل المشاكل المالية التي تعاني منها كل على حده، وإزالة العلاقات المالية التشابكية بينها والتي لم تحسم على مدى سنين، وأيضا حل المشاكل الإدارية والفنية والتضخم الوظيفي في تلك المؤسسات بما في ذلك المؤسسة المشرفة عليها جميعاً.

- وضع آلية لتوزيع الوفورات جراء رفع الدعم وبصورة عادلة على الأقاليم وال المحليات بنسبة حجم الوفورات التي تحققت فيها، وتوزيعها على مشاريع البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية المختلفة.
- إلغاء كل الضرائب والإضافات على سعر المشتقات النفطية، وفي مقدمتها ضريبة المبيعات والرسوم الجمركية وضريبة المركبات وإتاوات صندوق صيانة الطرق وتخفيض عمولات شركة النفط وعمولات محطات التوزيع إلى نسب معقولة.

2. إجراءات عاجلة للحد من الآثار السلبية لرفع الدعم عن المشتقات على المواطنين وعلى القطاعات المنتجة الأخرى:

- تخصيص جزء من الوفورات الناتجة عن رفع الدعم لزيادة المشمولين بالرعاية الاجتماعية (الأسر الفقيرة ومن ليس لها عائل أو الأرامل والأيتام) بواقع 500 ألف حالة جديدة، مع ضرورة مراجعة الحالات السابقة وتنزيل الحالات غير المستحقة، وكذلك رفع المبلغ الشهري إلى خمسة ألف ريال يمني، وتوزيعها بشكل عادل على كل المحافظات.

- تقديم إعانات مالية مباشرة عبر برامج Direct Transfer للمستفيدين مباشرة على مستوى المحافظات تؤدي إلى تحقيق أهداف عظيمة كتشجيع التحاق الفتيات بالدراسة في الأرياف أو تشجيع الفقراء في المدن والأرياف على إلحاق أبنائهم بالدراسة، وتحسين وضعهم الصحي وال الغذائي عبر تمويل وجبات صباحية خفيفة للفقراء من الطلبة، أو توفير وسائل نقل لطلبة الجامعات إلى كلياتهم مجاناً أو

بأسعار رمزية، أو توفير دعم مالي شهري محدد لخريجي الجامعات العاطلين عن العمل لفترات زمنية محددة على أساس الإقراض (بدون فوائد) وتسدد بعد التوظيف في آجال زمنية طويلة وغيرها من البرامج والتحويلات التي يمكن أن تتم على مستوى المحليات وحسب الاحتياجات الفعلية.

- تخصيص جزء من الوفورات المالية لمشروع إقراض المزارعين عبر عدد من البنوك وبشروط ميسرة لاستبدال مضخات дизيل بطاقة شمسية أو شراء منظومات الري الحديثة بالتنقيط.
- تنظيم عمل وسائل النقل المختلفة على أساس التنافس الحر ومنع الاحتكار، ووضع تسعيرة مرجحة عادلة كحد أعلى للنقل الداخلي بين المحافظات للركاب والبضائع وكذلك داخل المدن بالتشاور مع ذوي المصلحة وإقرارها بصورة رسمية، ويتم تنفيذها تحت إشراف السلطات المحلية.

3. إجراءات عاجلة لإصلاح نظام الخدمة الحكومية المدنية والعسكرية:

- استكمال نظام البصمة والصورة في كل أجهزة القطاع الحكومي المدني والعسكرية والأمنية وكافية أصحاب الأجر والمرتبات من الموازنة، وكذلك أموال الصناديق خلال فترة لا تزيد عن 3 أشهر، والتوزيل الفوري لكل الأسماء الوهمية والمزدوجة والرافقين للشخصيات الاجتماعية الذين لا يعملون في الجهاز الحكومي.

- تصفية كشوف الرواتب والغاء المخصصات التي تصرف من الموازنة العامة لكل من تم إضافتهم بصورة غير نظامية أو بشكل استثنائي خلال عام 2011.
- تطبيق قانون التقاعد على كل القيادات العليا بدون استثناء واستناداً إلى البيانات الفعلية لخدمتهم.
- تخفيض مخصصات المكافآت والحوافز وبدلات السفر في الأجهزة الإيرادية والمؤسسات المستقلة والتي يتم العبث فيها لصالح كبار المسؤولين، وتحويل ما يمكن تحويله إلى الأجور الفعلية، والوقف الفوري للصرف المزدوج والمكرر للبدلات لنفس الشخص ومن جهات مختلفة.
- الوقف الفوري للتجنيد في أي من المؤسسات العسكرية والأمنية وخاصة لصغار السن، أو لأغراض التسويات والإبتزازات القبلية أو للمنخرطين في الحروب أو لأي غرض كان، باستثناء خريجي المؤسسات والكلليات العسكرية والعائدین من العسكريين الجنوبيين بموجب قرارات جمهورية وفقاً للنقطات العشرين للقضية الجنوبية.
- تخفيض المرافقين والسيارات والحراسات لشخصيات الدولة المدنية والعسكرية وأعضاء المجالس النيابية والشورى وبشكل كبير، وكذلك في المحافظات والمحليات والشخصيات الاجتماعية والقبلية التي تديها حراسات وسيارات تمول من قبل المالية العامة.
- الإسراع بإعداد قانون الهيئة المستقلة للخدمة المدنية وإنشائها، وتحويل اختصاصات الخدمة المدنية الحكومية، وجعل هذه المهمة من الأولويات القصوى بعد إعداد الدستور والاستفتاء عليه.

4. إجراءات عاجلة لإصلاحات في مجال الضرائب والجمارك ورفع حصيلتها في الموارد العامة :

- تشكيل فريق وطني من الجمارك والجهات الأمنية والرقابية، يقوم بحصر وتحديد حجم التهريب ومصادره ومنافذه وقوائم المهربيين ونوعية السلع المهرية، وتفنيد التهرب الجمركي وحجمه وأنواعه والجهات المستفيدة وتلك التي تمارسه وأشاره على الإيرادات العامة. وفي ضوء نتائج عمل الفريق يشرع في تنفيذ إجراءات فورية لمحاربة ومكافحة ظاهري التهريب والتهرب الجمركي بإستخدام مختلف الوسائل والقوى الأمنية والعسكرية، وتغليظ العقوبات باعتبارها جرائم تخريب لل الاقتصاد الوطني ومخلة بالشرف وبمواطنة السوية، مع إصدار قوائم بيضاء للملتزمين وسوداء للمهربيين.
- توسيع نطاق التغطية الضريبية على كافة المكلفين بمن فيهم القطاع غير المنظم، وتطبيق ضريبة المبيعات على الجميع بدون استثناء مع تخفيض نسبتها، وتبسيط إجراءات تحصيلها وإلغاء التكرار في تحصيلها في المنافذ الجمركية ومن قبل المرافق الحكومية من خلال مشترياتها أو مدفوئاتها للغير، للحد من إرباك عمل مصلحة الضرائب والمكلفين الناتج عن تراكم الإحتسابات المتكررة والرصيد المدين لصالح التجار والذي يؤثر على سيولتهم المالية.
- شمول ضريبة القيات من المنبع ومن المنتج مباشرة، ورفع كفاءة تحصيلها بدون وسطاء.

- الاهتمام بضريبة العقارات وإجراء تغطية كاملة للبيوع العقارية والتأجير في كل أنحاء اليمن، والتي مازالت مهملاً أو يحدث تدليس فيها وبالذات في المدن الكبرى.
- مكافحة التدليس في فواتير الاستيراد، وعدم قبول الفواتير إلا من الجهة المصنعة أو المسوق للبضائع المستوردة، وتغليظ العقوبات على المدعى عليهم ومصادرة بضائعهم ومنعهم من الاستيراد لفترات طويلة باعتبار التدليس جرائم تخريب للاقتصاد الوطني ونهب المال العام ومخلة بالشرف والمواطنة السوية، مع إصدار قوائم بيضاء وأخرى سوداء.
- استخدام كل وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من قبل مصلحة الجمارك للحصول على الأسعار الحقيقة للبضائع والسلع المستوردة من مصادرها سواء الشركات المنتجة أو البورصات العالمية، وتوثيق العلاقة بين مصلحة الجمارك والشركات المنتجة للحصول على الأسعار الحقيقية بشكل دوري والتأكد من صحة فواتير الاستيراد.
- تصفية كل التعهادات الجمركية السابقة، وعدم السماح بأي تعهدات جديدة إلا عبر ضمانات بنكية غير مشروطة، وكذلك استكمال التسوية الودية والمصالحة لأية مخالفات ضريبية أو جمركية خلال فترة أقصاها ستة أشهر.
- تبني إصلاحات هيكلية في مصلحتي الضرائب والجمارك بما في ذلك التدوير الوظيفي وتطهيرهما من الفاسدين.

5. إجراءات عاجلة لرفع ايرادات إنتاج النفط وخفض نفط الكلفة وتصحيح أسعار بيع الفاز، وإلزام الشركات النفطية بتنفيذ المشروعات بموجب العقود الموقعة معها:

- تكليف مراجع دولي مستقل مع فريق وطني من المختصين، لمراجعة نفط الكلفة في كل الشركات العاملة في إنتاج النفط والغاز والمواد الهيدركربيونية الأخرى، وفي ضوء النتائج يتم اتخاذ إجراءات فورية لتنفيذ توصيات الفريق المراجع في كل شركة فيما يتعلق بالمخالفات أو المبالغ في احتساب نفط الكلفة بما في ذلك إزالة العوائق التي تساهم في ذلك.
- الإزالة الفورية لكل أنواع الأحتكار في مجال الخدمات النفطية، أكان في مجال التوظيف أو النقل أو الحماية أو المشتريات أو التخزين أو التوريد للسلع والخدمات، أو أي نوع من الخدمات اللوجستية للشركات النفطية المنتجة أو المستكشفة أو مقاولتها من الباطن. ويجب أن تخضع كل تلك الأعمال للمنافسة الشريفة والشفافة، مع إعطاء الأولوية في توظيف العمالة غير الماهرة وغير التخصصية لأبناء المناطق التي يجري فيها الإنتاج أو الاستكشاف.
- تكثيف إشراف وزارة النفط ومؤسساتها المختصة ووزارة الشئون الاجتماعية والعمل لحل المشاكل العمالية التي تنشئ في شركات النفط والغاز، ودون بساطة أو تسوييف استناداً إلى القوانين والاتفاقيات وعقود العمل، وبما يحول دون أي توقفات نتيجة مشاكل عمالية.
- إلزام كل الشركات العاملة في مجالات النفط والغاز والتعدين تنفيذ المشروعات المتفق عليها في العقود المبرمة معها، وبالذات تلك التي تؤدي إلى

خفض كلف الإنتاج وتنوع المنتجات أو تعظم من إنتاج الحقول أو تحسين الكفاءة الإنتاجية فيها عبر تطبيقات جديدة مثل Enhanced Oil Recovery Applications.

- المراجعة الفورية لأسعار الغاز المسال المباع للشركات الأجنبية، واعتماد الأسعار العالمية لجميع الشركات وفق مصلحة البلاد، وإعادة دراسة وتقدير احتياجات الغاز مع إعطاء الأولوية للاستهلاك المحلي قبل التوسيع في التصدير.

6. إجراءات عاجلة ومتوسطة المدى في مجال توليد ونقل وتحويل وتوزيع الطاقة الكهربائية:

- تقدير حجم الطلب الراهن والمستقبلى للكهرباء على مستوى الجمهورية ولجميع السكان، وتوزيع الطلب على مستوى الأقاليم، وإعداد مخطط توجيهي لتلبية احتياجات اليمن من الطاقة الكهربائية لآجال زمنية متعددة وطويلة المدى.
- تنوع طرق إنتاج الطاقة الكهربائية باستخدام مختلف أنواع المحطات، وإنشائها في مراكز الاحتياج الفعلي، مع التركيز بصفة خاصة على المحطات التي تولد الأحمال الأساسية Base Load Stations وباستخدام مختلف التكنولوجيات للتوليد مثل التوربينات الغازية ذات الدورات المجمعة، أو المفتوحة، أو التوربينات البخارية، أو التوربينات السائلة، وباستخدام مختلف أنواع الوقود كالفحم والغاز والوقود الثقيل والطاقة الشمسية مع التخلص من استخدام дизل.

- الفصل بين عمليات الإنتاج والتوليد والنقل والتحويل والتوزيع للطاقة الكهربائية، بحيث يتم إنشاء شركات للتوليد وأخرى للنقل والتحويل وشركات للتوزيع، وبما يرفع الكفاءة الإنتاجية ويختصر تعرفة الكهرباء ويسهل تقديم الخدمات؛ مع إقامة علاقات تعاقدية واضحة ومسبقة بين هذه الشركات.
- يتبنى فريق الإصلاحات الاقتصادية دعوة كبار رجال الأعمال والمستثمرين في كل إقليم لتشكيل تحالفات طوعية وإنشاء شركات مساهمة عامة تتولى إقامة محطات كهربائية وفق احتياجات كل إقليم، وبما يتفق مع المخطط التوجيسي العام لإنتاج الطاقة. ويتم دعم تلك الشركات من خلال تقديم ضمادات حكومية للاقتراض من البنوك أو الدول المانحة لتنفيذ مشاريعها، وبحيث تتولى الشركات بيع الطاقة بالجملة للمستهلكين أو عبر مؤسسات الكهرباء الحكومية أو لشركات النقل والتوزيع.
- إعادة هيكلة المؤسسة العامة للكهرباء وفروعها من حيث التمويل والإدارة، وبما يرفع كفاءتها ويفحسن أدائها ويخلصها من العمالة الفائضة، وكذلك الحصول على مدرونيتها لدى الغير. وينبغي تحديد تخصصها في النقل والتوزيع، مع الحفاظ على ماتبقى من قدرتها الإنتاجية في التوليد ويكفاءة أعلى.
- تشغيل محطة مأرب الغازية² قبل نهاية العام.

7. إجراءات عاجلة ومتوسطة لترشيد الإنفاق الحكومي، وتحويل وفورات الدعم إلى

تمويل مشاريع استثمارية واجتماعية وتخفيف الأعباء:

- توقيف الهدر المالي في إقامة مباني حكومية ضخمة وبطرق غير نظامية مثل مبني مجلس النواب، أو استئجار مبانٍ فارهة وكبيرة للجهات الحكومية، والتصرف بالبيع أو التأجير للمنشآت الحكومية المدنية والعسكرية الفائضة عن الحاجة أو ليس هناك مبرر لوجودها في المدن الرئيسية كالقصور الرئاسية العديدة المنتشرة في العديد من المحافظات وكذلك المعسكرات وغيرها من المنشآت التي لا حاجة إليها.
- تخفيض الصرفيات والمخصصات الكبيرة والمهولة لبعض أجهزة الدولة والتي لا تتناسب مع ظروف البلد الاقتصادية ولا مع حجم تلك الأجهزة من حيث عدد منتسبيها ووظائفها، وبالتالي في كل من مؤسسة الرئاسة ومجلسى النواب والشورى ومجلس الوزراء ومصلحة القبائل وزارات الدفاع والداخلية والمالية.
- التوقف عن صرف السيارات الفارهة أو المصفحة للمسؤولين الحكوميين، واستعادة كل السيارات الحكومية المصروفة للمسؤولين السابقين الذين انتهت صفاتهم الرسمية.
- التوقف عن صرف مخصصات العلاج في الخارج للمسؤولين الكبار وأعضاء المجالس النيابية والشورى، ومعالجتهم في المستشفيات المحلية أسوة ببقية المواطنين.

- مكافحة الفساد والهدر للمال العام الناتج عن عدم الالتزام بتطبيق أنظمة المناقصات للتوريدات الحكومية، والإنهاء الكلي والفوري لاعتماد التوريدات لحجم كبير من متطلبات الدولة على مؤسسات بعينها كالمؤسسة الاقتصادية.
- دعم تشكيل هيئات مجتمعية مساندة لمكافحة الفساد، إلى جانب النشاط الرسمي المنوط بالهيئة العليا لمكافحة الفساد، وتشجيع إعداد تقارير دورية تناولت بكل شفافية قضايا الفساد بين هذه الهيئات والجهات الحكومية، وعدم إهمال أي شكاوى تقدم من قبل تلك الهيئات.
- التوقف الفوري عن صرف التعويضات للقبائل مقابل تسويات أمنية، أو لمنفذى الأعمال التخريبية من المال العام.
- تقديم دعم قوي للجهاز التنفيذي لتسريع استيعاب تعهدات المانحين وتنفيذ الإصلاحات الاقتصادية، لضمان متابعة ومراقبة وتقييم تعهدات المانحين على الواقع من خلال تنفيذ المشروعات المعتمدة بأقصى سرعة وكفاءة.
- إعادة هيكلة كافة الصناديق الخاصة وتحقيق رقابة وإشراف فعال على مواردها ونفقاتها، وإعادة تشكيل مجالس إدارتها بحيث يتمثل فيها المستفيدون وجهات مجتمعية أخرى لها صلة بعمل تلك الصناديق، وإلغاء أي صندوق انتفت الحاجة إليه.
- تشديد الرقابة على إستثمارات صناديق التقاعد المدني والعسكري وتوجيهها للاستثمار في مشاريع تحل مشاكل الشباب ومشاكل العشوائيات كالتجمعات السكنية لذوي الدخل المحدود

Programs ومشاريع تشغيل العاطلين أو الشراكة في مشاريع البنية التحتية مع القطاع الخاص والتي لها ديمومة واستدامة في تحقيق عوائد مجزية.

- تخصيص صندوق لدعم الصادرات اليمنية، ورفع كافة القيود على الصادرات للوصول إلى مضاعفة الصادرات غير النفطية خلال خمس سنوات.
- وضع برنامج مدروس وحيوي لتنمية الموارد البشرية، وتمويله من خلال وفورات رفع الدعم ومساعدات المانحين لتأهيل القيادات الإدارية العليا والمتوسطة في دورات تخصصية في معاهد مرموقة في الخارج، وكذلك تأهيل مجتمعية كبيرة من الشباب وبشهادات معتمدة في المجالات الفنية والمهنية التخصصية التي تحتاجها أسواق العمل الخارجية وخاصة دول الخليج العربية، تمهيداً لتوقيع اتفاقيات مع تلك الدول لانتداب أولئك الشباب المؤهلين للعمل فيها، وبما يخفف من البطالة القائمة بين الشباب.
- التقليص الكبير للسفارات والبعثات الخارجية واللحقيات العسكرية والتجارية والثقافية التي تنتشر في أكثر من 70 بلداً، والإيقاف الفوري لما يصرف لغير الممثلين الرسميين من رواتب ومزايا بالعملة الأجنبية لاعتبارات المجاملة أو لذوي النفوذ أو أي غرض آخر، مع الاكتفاء بعدد محدود من بعثات التمثيل على أساس تمثيل قاري لعدد من البلدان من خلال بعثة واحدة.
- تقليص مخصصات السفر للعلاج في الخارج للمسؤولين الحكوميين ومنتسبي الهيئات التمثيلية وغيرهم من الشخصيات الاجتماعية والوجهات القبلية، وتخصيص الوفر لدعم القطاع الصحي واستحداث وحدات للتشخيص

والعلاج المتخصص للتخفيف من أعباء السفر إلى الخارج سواءً على الدولة أو على المواطنين.

- الاهتمام الأقصى بالسياحة والترويج لها في مختلف المناطق، وتقديم كل التسهيلات للمنشآت وشركات السياحة، مع ضمان حماية السياح أولاً، وكذلك الاهتمام بالسياحة الداخلية في المواسم المختلفة.
 - تخصيص صندوق حكومي يمول من وفورات رفع الدعم ومساهمات الدول المانحة لتشجيع تطبيقات الطاقة البديلة والمتتجدة في مجالات الزراعة والأسماك.
8. إجراءات عاجلة ومتعددة لحفظ مصادر المياه ومكافحة آفة القات:

يجب أولاً الاعتراف بأن أزمة المياه في اليمن والسبعين الذي حدث خلال الخمسين العام الماضية في المخزونات المائية التي تكونت على مدى ملايين السنين واستنزافها بصورة جائرة، مرتبطة ارتباطاً أساسياً بالتلوّع في زراعة واستنبات القات وأنه لا يمكن تحقيق أي تنمية في اليمن بدون التصدي لهاتين القضيتين وبصورة متلازمة. كما أنه لامجال لتأجيل استحقاقاتها حيث يسوء الوضع سنوياً، مما قد يشكل مصدراً للحروب الداخلية مستقبلاً. ولذا، فإننا سنضع بعض المقترنات في هذه المصفوفة، سواءً قبلتها الحكومة أو أهملتها، مع إصرارنا على قطاع خاص على ضرورة تبنيها؛ وتحديداً تشمل المعالجات التالية:-

- الاعتراف وطنياً بأن ظاهرة القات آفة خطيرة جداً ومضررة بالوطن والشعب والأرض والكرامة، بل وتجعلنا منبوذين يتم التندر علينا في جميع أنحاء العالم. ولذلك، علينا أن نضعها ضمن أولويات برامج الإصلاح الوطني من

خلال خطة وطنية لمكافحة آفة القات والقضاء عليها تدريجياً، مع ضرورة البدء فوراً وبعزمية لا تلين وشفافية كاملة مدعومة بحملات اعلامية مكثفة ومنظمة في كل وسائل الاعلام مع رعاية ومناصرة منظمات المجتمع المدني لهذه الخطة.

- إصدار قانون لفرض ضريبة دخل على إنتاج القات تحصل من المتبوع في مزارع القات ذاتها عند القطف، وأيضاً فرض ضريبة مبيعات على القات عند نقاط البيع بالجملة وضريبة المبيعات عند الشراء في آخر منفذ للمستهلك.
- تقنين بيع القات في موقع مخصصة ومعروفة وبتراخيص لزاولة المهنة تلتزم بكل أنظمة الأسواق من نظافة والتخلص من المخلفات وغيرها.
- إنشاء هيئة وطنية (حكومية/مجتمعية) مستقلة للإشراف ومتابعة تنفيذ الخطة الوطنية لمكافحة آفة القات.
- تحفيز المزارعين على التخلي عن زراعة القات والتحول إلى زراعات أخرى مفيدة من خلال صرف حوافز مادية وعينية عند قلع أشجار القات وتنفيذ بعض مكونات خطة مكافحة آفة القات التي تخصهم.
- إصدار قانون يجرم شراء القات من المال العام تحت كل الظروف ويدون استثناء، ويمنع إدخاله أو تناوله مطلقاً في الأجهزة والمؤسسات الحكومية المدنية والعسكرية أثناء الدوام الرسمي.
- إعطاء حوافز للأقاليم والمحليات التي تستطيع أن تمنع تناول القات أو تقنين تناوله في أيام الجمع والإجازات الرسمية، كما كان عمولاً به في المحافظات الجنوبية قبل الوحدة.

- الشروع في إعداد خطة وطنية شاملة للحفاظ على المياه الجوفية والسطحية، وإصدار قوانين تفرض محاصلة استخدام المياه لأغراض الشرب والصناعة والزراعة في كل الحقول المائية.
 - تقنين امتلاك الحفارات والإيقاف الفوري للحفر العشوائي لأغراض استخراج المياه، إلا بناء على تراخيص رسمية صادرة عن الجهة المختصة.
 - التوسيع في بناء السدود استناداً إلى دراسات علمية بغرض الحفاظ على المياه، وإعادة تغذية الخزانات الجوفية.
 - دراسة استخراج المياه التي تقع تحت طبقات الغاز والنفط في الحقول النفطية المستنزفة ولم يتبقى فيها سوى الطبقات الحاملة للمياه.
9. إجراءات عاجلة للفصل بين نشاط البنك المركزي اليمني ومهام الخزانة العامة للدولة :
- تعديل قانون البنك المركزي، بحيث تكون وظيفته الأساسية هي وضع وتنفيذ السياسة النقدية للدولة وحماية الوضع النقدي وما يتطلب من رقابة على أداء البنوك التجارية والاستثمارية والاسلامية وغيرها من أسواق الصرافة والمعاملات المالية بما فيها سوق الأوراق المالية المقرر إقامته في الدولة المدنية الجديدة.
 - إصدار قانون جديد للخزانة العامة يحدد وظيفتها في تنفيذ الموازنة العامة للدولة إيراداً وإنفاقاً واقتراضاً، والاحتفاظ بأموال الدولة لديها وممارسة الرقابة السابقة واللاحقة على كل الأداء المالي للدولة بكل أجهزتها وفي كل المستويات.

10. إجراءات عاجلة ومتوسطة المدى لتعديل بعض القوانين الأساسية واستحداث قوانين جديدة تتعلق بتوفير بيئة ملائمة للإصلاحات السياسية والإقتصادية وتحقيق الأمان والاستقرار:

- استحداث قانون مكافحة الإرهاب والتعاون الإقليمي والدولي في المتابعة والرصد وتبادل المعلومات، لأن آثار الإرهاب تمتد إلى خارج الوطن وتضر بالمصالح الوطنية ومصالح الآخرين في الخارج، وإدراج أفعال مجرمة ضمن تعريف الإرهاب الذي يجب مكافحته بكل الوسائل الأمنية والعسكرية الصارمة، وتشمل الآتي:-
- أ) تنفيذ أعمال قتل جماعية وتدمير منشآت عامة أو خاصة على نطاق واسع كأعمال القاعدة وأنصار الشريعة وأي أنصار أخرى تهوى القتل الجماعي وتنشر الدمار الشامل وأعمال إجرامية أخرى.
- ب) نشاط تهريب وتجارة الأسلحة بكل أنواعها، وكذلك المخدرات والسموم الخطرة والمفرقعات، وأية أعمال مساعدة لها من نقل وتوزيع وترويج وخلافه.
- ج) امتلاك أو حيازة أو تداول أو بيع أو شراء الأسلحة الثقيلة والمتوسطة من قبل الأفراد والجماعات والأحزاب وال مليشيات والقبائل وأية جهة غير أجهزة الأمن والدفاع الحكومية.
- د) جميع أعمال التقطيع والتفجيرات والتخريب لأي سبب كان، وعلى أي من المصالح الحيوية للدولة والشعب، سواء أنابيب ومحطات ومواقع إنتاج ونقل وشحن النفط والغاز، أو أبراج وكابلات ومحطات الكهرباء والمياه والاتصالات، أو شاحنات المشتقات النفطية براً أو بحراً، وفي أي من مواقع وأراضي

الجمهورية أو حدودها الإقليمية. ويجب تغليظ العقوبات على مثل هذه الجرائم، وإجازة استخدام كل الوسائل الممكنة للتصدي لها ولرتكبيها بما في ذلك استهدافهم بالقصف الجوي.

- إصدار قانون جديد لحمل وحيازة السلاح الشخصي ومنع حمل السلاح داخل المدن الرئيسية وخاصة أمانة العاصمة وولاية عدن وعواصم الأقاليم.
- إصدار قانون جديد للسجل العقاري وإنشاء هيئة مستقلة تنظم التسجيلات القانونية للعقارات والأراضي في كل أنحاء الجمهورية، وتكون سجلاتها حجة قانونية معتمدة في كل المعاملات.
- إصدار قانون للسجل المدني وتشكيل هيئة مستقلة تكون سجلاتها حجة قانونية معتمدة لدى كل الجهات وتخالف عن مصلحة السجل المدني المعنية بتسجيل الأحوال المدنية الشخصية من رقم وطني وأحوال شخصية من إثبات موايد ووفاة وزواج وطلاق وخلع وإثبات مواريث وغيرها، وتقوم الهيئة بتسجيل كل التصرفات المدنية من بيع وشراء وهبة ورهن ووقف وأية تصرفات ناقلة للملكية التجارية أو العقارية أو الأسماء والسنادات أو أي ممتلكات وسواءً كان ذلك النقل بشكل مؤقت أو دائم.
- إصدار قانون خاص بالم ráفات التجارية يضمن للمتخاصمين في القضاء التجاري سرعة البت في قضاياهم في آجال زمنية محددة، نظراً لأهمية تلك الآلية في حسم القضايا لأضرارها الكبيرة على المتخاصمين وعلى عجلة التنمية في البلد.

- إصدار قانون بإنشاء المناطق الاقتصادية الخاصة التي تهيئة لإقامة مشروعات صناعية واستثمارات كبرى محلية وأجنبية في إطار من المزايا الخاصة التي تشجع تدفق الاستثمار في بعض المناطق الوعدة كولاية عدن.
- تعديل قانون العمل، بحيث يضمن علاقات تعاقدية واضحة وشفافية بين أصحاب الأعمال والعمالين في القطاع الخاص والمشروعات الاستثمارية المحلية والأجنبية، ويقوم على قاعدة التعاقد شريعة المتعاقدين، ولا ضرار ولا ضرار، وأن القانون هو سيد الموقف، ولا يجعل من الانتهازية العمالية غير المشروعية سبباً في تعطيل المشروعات والمنشآت.
- تعديل قانون الاتصالات، بحيث ترفع كل أنواع الاحتكار لكل أنواع خدمات الاتصالات، ويتاح التنافس الشريف في كل المجالات، بما في ذلك تحرير خدمات الانترنت والاتصالات الدولية، مع تشكيل هيئة مستقلة لتنظيم قطاع الاتصالات من حيث عدم تداخل الترددات وبغرض تطوير خدمات الاتصالات وتعزيز تنافسيتها.
- تعديل قانون الغرف التجارية ومنظمات رجال المال والأعمال، وإزالة آية قيود من آية جهة حكومية بما في ذلك وزارة الصناعة والتجارة، ومنحها كمنظمات مجتمع مدني الحرية والاستقلال ويديرها منتسبيها وفق القانون العام لها ولواحتها الخاصة.
- تعديل قانون الشركات بما يفضي إلى سرعة وشفافية إنشاء الشركات بمختلف أشكالها، وبدون آية تعقيدات أو متطلبات تعجيزية، وتحفييف الرقابة الحكومية والتدخلات على أنشطة الشركات لدى شركات المساهمة العامة،

مع التأكيد على الإفصاح الحقيقي عن رأس المال الشركات عند الإنشاء وعدم التدليس في ذلك بسبب التخوف من التدخلات الحكومية.

- إصدار قانون إنشاء سوق الأوراق المالية وتشكيل هيئة الأوراق المالية للاستفادة من الثروات المخزنة في أقبيبة الأرض وضخها في دولاب النشاط الاقتصادي.

11. إجراءات عاجلة ومتوسطة المدى لتنفيذ مشروعات كبرى للتشغيل والقضاء على جزء من البطالة بين الشباب:

- إن اليمن بحاجة إلى مشروعات كبرى في كل المجالات، ولعل أهمها البنية التحتية من طرق وجسور وموانئ ومطارات ومشروعات المياه والصرف الصحي والكهرباء في كل أنحاء وأقاليم اليمن، بالإضافة إلى المشروعات الصناعية في المناطق الصناعية والمشروعات السكنية والسياحية والخدمية الأخرى. لذلك، يجب أن ترى هذه المشاريع النور قريباً مع التسريع بتنفيذ المشروعات المملوكة من الدول والمنظمات المانحة وبحيث توزع على كافة الأقاليم بعدلة ويشارك فيها القطاع الخاص المحلي كمستثمر أو منفذ وعلى أساس تنافسي وعادل.
- إستكمال مشروع قانون الشراكة مع القطاع الخاص ووفقاً للاحظات ورؤيه القطاع الخاص، وليتمكن القطاع الخاص من انتشار أوضاع المؤسسات العامة المتعثرة في مجالات عديدة، وتشجيع القطاع الخاص للدخول في مجالات جديدة محتكرة بيد الدولة وبالذات في المشاريع الكبرى مثل الموانئ والمدن الصناعية والسكنية وشركات النقل البري والبحري والجوي وصناعة التعدين واستكشاف وإنتاج النفط والغاز، عبر إنشاء شركات مساهمة عامة أو تحالفات لشركات قطاع خاص مشتركة مع مستثمرين دوليين وعرب.

12. إجراءات عاجلة لبناء شراكة حقيقية بين الدولة والقطاع الخاص ووضع آلية للشراكة قائمة على الاعتراف بأدوار كل طرف وعلى أساس من توازن المصالح والشفافية ومعايير الحكم الرشيد، وبهدف تحقيق تنمية مستدامة:

- إعادة صياغة العلاقة بين القطاع الخاص والدولة بمختلف مؤسساتها، والاعتراف بدور الآخر وإيجاد علاقة شراكة حقيقة تعتمد الثقة والشفافية والمصداقية، وأن يسهم القطاع الخاص في رسم السياسيات الاقتصادية والتنموية التي سيشارك فيها بدور ريادي، مع إيجاد آلية حقيقة لتنفيذ تلك الشراكة.
- تبني نظام الاعتمادية والتقييم المستمر لممارسات القطاع الخاص والتزاماته تجاه القوانين واللوائح والأنظمة، وتحفيز وتكريم الملتزم، واتخاذ إجراءات وفق القانون لغير الملتزم عبر إصدار القوائم البيضاء والقوائم السوداء من قبل البنك المركزي ومصلحتي الضرائب والجمارك وغيرهما من الجهات التي لها علاقة بالقطاع الخاص، مع ضمان حق التظلم والتعويض في حالة التجني على القطاع الخاص.

13. القيام بحملة مناصرة وكذلك توعية مجتمعية، وإعداد آلية للمراقبة والمتابعة والتقدير لهذه المصفوفة :

- القيام بحملة مناصرة واسعة لتعزيز وشرح واقناع مختلف الجهات المؤثرة في اتخاذ القرار لتنفيذ مصفوفة الإصلاحات بكل مكوناتها وبشكل دقيق وفعال ومؤثر، وبحيث تتحقق الأهداف المرجوة منها وتنعكس في تحسين معيشة الناس وبيئة الأعمال والتنمية المستدامة في كل أنحاء الوطن.

- القيام بحملة توعية مجتمعية بأهمية هذه المصفوفة ونجاحتها في تحقيق الإصلاحات المرجوة لصالح جميع فئات الشعب.
- إعداد آلية واضحة وخارطة طريق مزمنة للرقابة المجتمعية، يتتصدرها فريق الإصلاحات الاقتصادية وعدد من منظمات المجتمع المدني الأخرى للرقابة والمتابعة والتقييم لدى تنفيذ المصفوفة، وإصدار تقارير دورية عن ذلك تنشر في وسائل الاعلام المختلفة.

"تحسين أداء الميزانية وضمان العدالة الاجتماعية"

الندوة الأولى

21 أغسطس 2014

ورقة عمل بعنوان : توجيه الإنفاق نحو البنية التحتية – الوضع الراهن والبدائل المتاحة

أ. نبيل محمد الطيري

مدخل

تحرص الدول على زيادة الإنفاق الاستثماري في تطوير البنية التحتية لما يحققه من تطوير التجمعات السكانية وتحسين نوعية الحياة والتحفيز من الفقر وعلى وجه الخصوص في المناطق الريفية. وتظهر آثار ذلك الإنفاق أيضاً على النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال مساندة القطاعات الإنتاجية كالزراعة والصناعة والتعدين والتجارة. كما أن استمرار الاستثمار في البنية التحتية أمرٌ بالغ الأهمية لخلق فرص العمل والتوظيف. عموماً، تدل المعطيات أن الاستثمار في البنية التحتية يحقق العديد من المنافع الاقتصادية والاجتماعية التي تتحقق التوازن في الاقتصاد والبيئة وتساعد على التحول الديمقراطي. وتبين العديد من الدراسات أن توفر البنية التحتية المناسبة يحرك الاستثمار ويزيد الإنتاجية في الاقتصاد¹، حيث أن استثمار دولار واحد في البنية التحتية يؤدي إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي بحوالي 0.7-0.8 دولار.

وتواجه اليمن في الوقت الحاضر تحديات اقتصادية وإنمائية جدية فرضتها مجموعة من العوامل والظروف الاقتصادية والسياسية المحلية والدولية خلال السنوات الماضية. وقد بدأت مشاكل الاقتصاد الوطني بالاستفحال وخاصة في اختلال التوازنات الاقتصادية والمالية العامة مع أزمة الغذاء العالمي (2007-2008) والأزمة المالية العالمية (2008) والتي تزامنت مع تراجع إنتاج النفط في اليمن وتراجع أسعاره العالمية، فضلاً عن تداعيات ثورة الشباب الشعبية

¹ منتدى الرياض الاقتصادي "دور البنية التحتية في التنمية الاقتصادية" أكتوبر 2008م.

السلمية في عام 2011 حتى اليوم. وقد تراجعت قدرة الحكومة على تمويل استثمارات الخدمات الأساسية في حين تجمدت استثمارات القطاع الخاص المحلي والأجنبي، الأمر الذي ترتب عليه تباطؤ النمو الاقتصادي وتردي خدمات البنية التحتية. وانعكس كل ذلك في انخفاض مستوى المعيشة لفئات واسعة من المواطنين.

وفي ضوء ذلك، تسعى هذه الورقة إلى تناول الإنفاق العام على مشاريع البنية التحتية في جزئين؛ يتناول الأول مراجعة الوضع الراهن للإنفاق الرأسمالي والاستثماري لقطاعات البنية التحتية، وإبراز ضعف الموارد العامة، وتقييم أولويات الإنفاق العام ومدى ملائمة المخصص منه للبنية التحتية مع احتياجات السكان. ويتناول الجزء الثاني البذائل والسياسات والتدخلات الالزمة لتوجيه الإنفاق العام نحو مشاريع البنية التحتية من خلال تصحيح أولويات الإنفاق العام ورفع كفاءة الاستخدام ووقفا لإهدار ومكافحة الفساد، وكذلك تقديم بذائل لزيادة الإيرادات الضريبية والجمالية وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص وفرص التمويل لتلك المشاريع من المنح والقروض الخارجية.

الجزء الأول: الوضع الراهن للإنفاق الاستثماري على قطاعات البنية التحتية

1-1 الإنفاق الاستثماري على قطاعات البنية التحتية :

تبلغ النفقات الاستثمارية على قطاعات البنية التحتية حوالي 35٪ من إجمالي النفقات الرأسمالية والاستثمارية للدولة² في حين تراوح بين 1-3٪ من الناتج المحلي الإجمالي ويمتوسط 2٪ خلال الفترة 2007-2012. ويعتبر هذا المستوى غير كافٍ لتلبية الاحتياجات المتزايدة من خدمات البنية التحتية، لاسيما وأن حجم النفقات الرأسمالية منخفضة أصلًاً وتتجه أهميتها النسبية للانخفاض خلال السنوات الأخيرة. وينتقد هذا الوضع من الناحيتين الاستثمارية والاقتصادية، إذ يؤدي قصور النفقات الاستثمارية للبنية التحتية إلى العجز عن سد احتياجات المجتمع من الخدمات الأساسية وكذلك متطلبات النشاط الإنتاجي والاستثمارات الجديدة في الاقتصاد. ويوصي البنك الدولي أن تكرس الدول الأقل نمواً 6٪ من الناتج المحلي الإجمالي لتوفير بنية تحتية أكثر تطوراً وتلبي احتياجاتها.²

² صلاح العودة "البنية التحتية للاقتصاد الفلسطيني" غرفة تجارة وصناعة محافظة رام الله، فلسطين 2008.

جدول (1): النفقات الرأسمالية على قطاعات البنية التحتية خلال الفترة 2007-2013 (مليون ريال)

النوع	السنة	النفقات الرأسمالية على قطاعات البنية التحتية خلال الفترة 2007-2013 (مليون ريال)								
		%	المتوسط	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
الأشغال العامة والطرق	54	72159	55781	56800	46616	92792	85621	89194	78312	
الكهرباء	31	40531	69122	69293	14941	31900	29757	32051	36653	
المياه والبنية	14	18289	7122	7084	1853	26792	28466	27425	29283	
النقل	1	1429	215	206	12	700	3911	2199	2762	
الاتصالات	0	257	23	19	0	0	0	915	843	
الإجمالي	100	132666	132263	133402	63422	152184	147755	151784	147853	
معدل النمو %	9	-1	110	-58	3	-3	3	-		
إجمالي النفقات الاستثمارية %	35	28	42	29	40	38	34	37		
الناتج المحلي الإجمالي %	2	2	2	1	3	2	3	3		

المصدر: وزارة المالية، الحسابات الختامية للدولة 2007-2012؛ نشرة احصائية مالية الحكومة العدد 45، الربع الرابع 2013.

وتواجه اليمن عجزاً كبيراً في الطاقة الكهربائية لتلبية الاحتياجات التنموية المختلفة، حيث تبلغ نسبة السكان المحرورين من شبكة الكهرباء في عام 2012 حوالي 59% مقابل تغطية لا تتجاوز 41% من السكان. وترتفع نسبة الحرمان من خدمات شبكة الكهرباء إلى 77% في الريف.³ ويقدر نصيب الفرد من الطاقة الكهربائية بحوالي 202 كيلو وات ساعة(ك.و.س) والذي يعتبر أدنى المعدلات بين الدول العربية، إذ يبلغ حوالي 1956 (ك.و.س) في الأردن وحوالي

3 تؤثر الانقطاعات المتكررة للطاقة الكهربائية تأثيراً سلبياً على الإنتاج والاستثمار.

1248 (ك.و.س) في تونس و1384 (ك.و.س) في مصر.⁴ ويعكس انخفاض نصيب الفرد من الكهرباء ضعف مستوى التنمية، فالطاقة تسهم إسهاماً إيجابياً في تحسين معيشة الفرد وفي الدفع بالنشاط الاقتصادي.

وفي خدمات المياه وشبكات الصرف الصحي، يظهر نقص حاد ينعكس سلباً على الأوضاع الصحية والبيئية الفردية وال العامة. فما زالت نسبة التغطية عبر شبكات خدمات المياه دون 18% من إجمالي السكان أي حوالي 4.5 مليون منتفع من خلال 640 ألف مشترك في عام 2012. وبلغت تغطية خدمة الصرف الصحي 10% أي 2.6 مليون منتفع من خلال 370 ألف مشترك. وتتركز خدمات مؤسسات المياه والصرف الصحي في المدن الرئيسية، وبدرجة أقل في عدد محدود من مراكز المحافظات، في حين تنعدم كلياً في أغلب المديريات.

وفي قطاع الأشغال العامة والطرق الذي يستحوذ على 54% من النفقات الاستثمارية لقطاعات البنية التحتية، بلغت أطوال الطرق الإسفلتية 16,582 كم في عام 2012، أي أن معدل الكثافة الإسفلتية للطرق لا تتجاوز 30 كم لكل 1000 كم² من مساحة الجمهورية، وهو معدل منخفض بالقياس إلى بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا والذي يبلغ 70 كم لكل 1000 كم².⁵ من جانب آخر، فإن هذه التغطية في المناطق الريفية ما زالت متدايرة ولا تصل إلا لحوالي 40% من سكان الريف نتيجة

4 نبيل محمد الطيري، واقع ومستقبل قطاع الكهرباء في الجمهورية اليمنية، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الاقتصادي اليمني الأول، المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية، 2010م.

5 البنك الدولي، 2005، إعادة بناء العراق: الإصلاح الاقتصادي والمرحلة الانتقالية، ص 5.

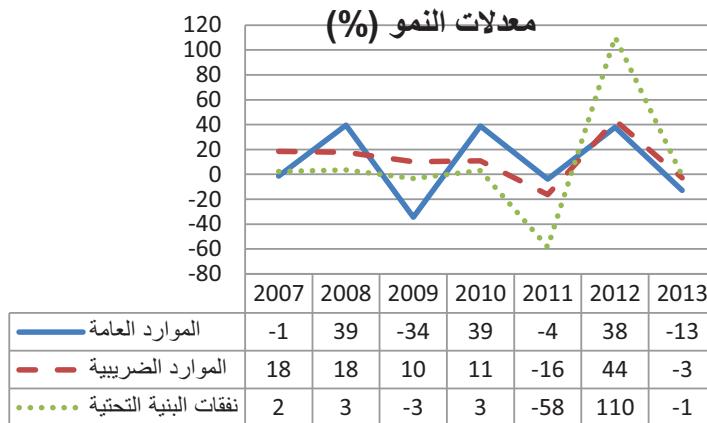
احتلال ميزانية الطرق التي يذهب الجزء الأكبر منها إلى الطرق الرئيسية مقابل قدر غير كاف إلى الطرق الريفية. ويطلب انخراط سكان المناطق الريفية في التيار الرئيسي للنشاط الاقتصادي واستقرار الإمدادات الغذائية وبأسعار معقولة، إعادة توجيه الجزء الأكبر من نفقات الطرق نحو الطرق الريفية. وعموماً، تواجه أعمال الطرق تباين المواصفات بين معظم الطرق الإسفلтиة وتدور أجزاء كبيرة منها بسبب قصور الصيانة الدورية.

وفي مجال الموانئ والمطارات، بلغ حجم البضائع الجافة المفرغة في جميع موانئ الجمهورية 8279 ألف طن في عام 2012 مقارنة بنحو 8727 ألف طن في عام 2009. كذلك انخفضت البضائع الجافة المشحونة إلى 312 ألف طن في عام 2012 مقارنة بنحو 411 ألف طن في عام 2009. كما تظهر حركة الركاب والشحن في المطارات وكذلك حركة الطائرات للخطوط المحلية والعالمية أن عدد الركاب الوافدين والمغادرين بلغ 2324 ألف راكب في عام 2012 مقارنة بـ 2272 ألف راكب في عام 2009. وبلغ حجم الشحن الداخل والخارج 19428 ألف طن في عام 2012 مقارنة بـ 22054 ألف طن في عام 2009. وفي ذات الوقت، وصلت حركة الطائرات الدولية والمحالية إلى 33 ألف رحلة في عام 2012 منها 16 ألف رحلة دولية، مقارنة بـ حوالي 37 ألف رحلة في عام 2009.

وتظهر هذه البيانات أن حجم الموانئ والمطارات اليمنية وخدماتها ما يزال متواضعاً مقارنة مع بلدان أخرى مشابهة من حيث الحجم والسكان والتطور الاقتصادي، إذ يتضح عدم التمكّن من استغلال المزايا التي يوفرها موقع اليمن الاستراتيجي.

2-1 ضعف تعبئة الموارد العامة

ارتبط الإنفاق الاستثماري لقطاعات البنية التحتية بمدى توفر الموارد العامة للدولة، حيث يلاحظ أن تزايد أو تراجع الموارد العامة للدولة يقابله تزايد أو انخفاض النفقات الرأسمالية لقطاعات البنية التحتية. وبالتالي، فإن توفر التمويل الكافي للمشاريع الرأسمالية والاستثمارية للبنية التحتية يعتمد على تعبئة الموارد العامة للدولة. ويبين الشكل البياني مسار النفقات الرأسمالية لقطاعات البنية التحتية مع نمو الموارد العامة للدولة ونمو الموارد الضريبية خلال الفترة 2007-2013.



المصدر: وزارة المالية ، الحسابات الختامية للدولة 2007-2012: نشرة إحصائية مالية الحكومة العدد 45. الربع الرابع 2013.

ويعتبر توفر الموارد المالية محدداً أساسياً لتمويل مشاريع البنية التحتية، إذ تعكس اختلالات الموارد العامة في شكل سلسلة من الآثار السلبية على مشاريع البنية التحتية. وبطبيعة الحال، يتوقف حجم ومستوى واتجاه التأثير على

حجم وطريقة تمويل مشاريع البنية التحتية. ورغم ضعف الإنفاق الاستثماري على البنية التحتية في اليمن ابتداءً نتيجة محدودية الموارد المالية، فإن العواقب الاقتصادية لتراجع النفط في اليمن إلى جانب الصعوبات المالية أعادت العمل على كبح الموازنة المالية بدرجة أكبر وخاصة خفض الإنفاق الاستثماري على البنية التحتية. لقد ارتبطت إستراتيجية الإنفاق الاستثماري ارتباطاً وثيقاً بتوفر الإيرادات وخاصة النفطية، وبالتالي فإن التأثير المباشر لتراجع النفط أو انخفاض أسعاره ينعكس في خفض و/أو إلغاء المخصصات الاستثمارية كما حدث في العام 2009.

وعاني الخزينة العامة في اليمن من تدني الإيرادات الضريبية رغم أهميتها في هيكل الموازنة العامة وافتراض مساحتها في تمويل الخدمات الأساسية للمجتمع. وقد شكلت الحصيلة الضريبية في المتوسط 21٪ من إجمالي الموارد العامة و18٪ من إجمالي الإنفاق العام و6.1٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2007-2013. ولا شك أن محدودية الإيرادات الضريبية انعكست سلباً على تمويل مشاريع البنية التحتية حيث انخفضت الأهمية النسبية للإنفاق الرأسمالي لمشاريع البنية التحتية من 47٪ عام 2007 إلى 25٪ في 2013، فضلاً عن ارتفاع عجز الموازنة العامة وتجاوزه الحدود الآمنة.

جدول (2): النفقات الرأسمالية للبنية التحتية إلى الموارد العامة والإيرادات الضريبية (%)

المتوسط	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	
	الموارد العامة للدولة							
	الإيرادات الضريبية							
7	6	5	4	8	11	8	10	
32	25	25	17	33	36	41	47	

المصدر: وزارة المالية ، الحسابات الختامية للدولة 2007-2012؛ نشرة إحصائية مالية الحكومية العدد 45، الربع الرابع 2013.

الإيرادات الضريبية في الدول المشابهة لليمن

تعد الضرائب أحد أهم مصادر الإيرادات العامة التي تتسم بالديمومة والتجدد، والتي تعتمد عليها معظم الدول المتقدمة والنامية بصفة أساسية لمواجهة نفقاتها العامة وتحقيق الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية لمواطنيها. وتمثل الضرائب مورداً هاماً ورئيسيّاً في بعض الدول العربية خصوصاً التي تتشابه هياكلها الاقتصادية والمالية مع اليمن مثل المغرب والأردن ومصر ولبنان وتونس، حيث بلغت إيراداتها الضريبية ما بين 54-88% من إجمالي مواردها العامة و27-15% من الناتج المحلي الإجمالي خلال عامي 2008 و2009.

ويأتي أغلب الإيرادات الضريبية من قطاعات ضريبية منتظمة كضرائب الدخل على الأفراد وضريبة الإنتاج والاستهلاك، الأمر الذي يعكس وبوضوح تدني كفاءة النظام الضريبي والجماركي وفشلها في تعبئة الموارد الضريبية والجماركية. وترتفع الموارد غير المستغلة نتيجة اتساع ظاهرة التهرب الضريبي والجماركي في الوقت الذي لم تستطع فيه الحكومة تبني خطوات جادة وحقيقية في إصلاح الإدارة الضريبية والجماركية وتعزيز قدراتها التحصيلية. وتقدر الطاقة الضريبية الممكن تحصيلها من دافعي الضرائب دون أن يترتب أضرار بالحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية بحوالي 20.1% من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة بتحصيل فعلي 6.1% وتهرب ضريبي 14%.⁶ وتشير

⁶ محمد سيف المخلافي، "تأثير النظام الضريبي على حصيلة الإيرادات الضريبية في الجمهورية اليمنية" بحث مقدم لنيل درجة الماجستير التنفيذي في الإدارة العامة، مركز تطوير الإدارة العامة / جامعة صنعاء، مايو 2012م.

تلك الأرقام إلى عدم استغلال الطاقة الضريبية المتاحة وفقدان موارد كثيرة يمكن أن تسهم بشكل كبير في تمويل البنية التحتية.

ويستلزم الأمر مضاعفة الجهد من أجل توفير التمويلات الازمة لمشاريع البنية التحتية وضمان قدر أعلى من الاستدامة المالية، وكذلك العمل على تنمية وتطوير الموارد الضريبية والحد من التهرب الضريبي والجمركي من خلال إصلاح الإدارة الضريبية.

3-3 اختلال أولويات وهيكلا الاستخدامات العامة

تكمن جذور مشكلة قصور استثمارات البنية التحتية في الاختلال الهيكلي المزمن بين النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية، حيث استحوذت النفقات الجارية على 84٪ في المتوسط من إجمالي الاستخدامات العامة خلال الفترة 2007-2013 مقابل 16٪ للنفقات الرأسمالية والاستثمارية. ويعكس هذا الاختلال غلبة النفقات الجارية وتضخم الالتزامات الحتمية، الأمر الذي يضفي على الموازنة طابع الإنفاق الجاري غير الرشيد والذي يحد بصورة كبيرة من الدور الاستثماري والتنموي للموازنة. وانعكست تلك الاختلالات بدورها في تدني النفقات الرأسمالية والاستثمارية لمشاريع البنية التحتية والتي تراوحت بين 2-8٪ من إجمالي الاستخدامات العامة وبمتوسط 6٪ خلال نفس الفترة. وأدت تلك الاتجاهات إلى تباطؤ النمو الاقتصادي وانخفاض الاستثمار الخاص نتيجة غياب البيئة المواتية للاستثمار وقصور خدمات البنية الأساسية للنشاط الاقتصادي.

ويعكس ارتفاع النفقات الجارية واقع البناء المؤسسي والمالي للدولة من خلال الهياكل المؤسسية المتضخمة بالسميات والمستويات والتي تعيق أداء وظيفتها أكثر مما توفر بيئة لإنجاز المهام. ويستتبع التضخم المؤسسي ارتفاع الإنفاق الجاري وخفض كفاءة الإنفاق العام واهدار الماتح من الموارد العامة.

جدول(3): أولويات النفقات العامة (%)

المتوسط	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	
84	83	89	92	86	79	80	77	النفقات الجارية
19	20	19	16	15	22	19	21	نفقات الدفاع والأمن
24	23	23	20	21	21	34	23	دعم المشتقات النفطية
16	17	11	8	14	21	20	23	النفقات الرأسمالية والاستثمارية
6	7	5	2	6	8	7	8	النفقات الرأسمالية لقطاعات البنية التحتية

المصدر: وزارة المالية، الحسابات الختامية للدولة 2007-2012؛ نشرة إحصائية مالية للحكومة العدد 54، الربع الرابع 2013.

ورغم ارتفاع الإنفاق على الدفاع والأمن إلى متوسط 19٪ من الإنفاق العام، إلا أن كفاءة القوات المسلحة والأمن وأجهزة الضبط لم تتحقق بصورة تتناسب مع ذلك المستوى من الإنفاق، لاسيما مع استمرار الاختلالات الأمنية والأعمال التخريبية والتقطيعات وضعف هيبة الدولة في معظم المناطق. ويشكل الباب الأول أجور وتعويضات العاملين بالدفاع والأمن حوالي 46٪ من إجمالي نفقات الأجور والمرتبات في الدولة، كما يستحوذ على حوالي 78٪ من إجمالي نفقات الدفاع والأمن. وإذا كانت نفقات الدفاع والأمن تستحوذ على

المربحة الأولى من النفقات العامة للدولة، فإن التحدي الأساسي يتمثل في إعادة توجيه جزء من الهدر في الإنفاق على الدفاع والأمن إلى الحماية الاجتماعية وإلى النفقات الرأسمالية والاستثمارية لقطاعات البنية التحتية.

ويشكل دعم المشتقات النفطية حوالي 24% من الإنفاق العام، وهذا يعني أن حوالي ربع الماليـة العامة للدولة تذهب للدعم الذي يتزايد عاماً بعد آخر لا يستفيد منه إلا حوالي 23% من المستحقين،⁷ وينذهب جزء كبير منه للميسورين والجهات الحكومية وللتهريب.

ويتبين أن الاختلالات التي يعاني منها الإنفاق العام قد أضعفـت الإنفاق الرأسمالي والاستثماري على البنية التحتية في الوقت التي اقـسمـت سيـاستـات الإنفاق الاستثماري للموازنة بالجمود وتعارضـها مع اتجـاهـاتـ التـغـيرـاتـ الكلـيـةـ. فـخلالـ الفـترةـ 2007-2013ـ تـعرـضـ الـاقـتصـادـ الـوطـنـيـ لـصـدـمـاتـ عـدـدـ وـمـنـهـ أـزـمـةـ الـغـذـاءـ الـعـالـمـيـ ثـمـ الأـزـمـةـ الـمـالـيـةـ الـعـالـمـيـةـ، تـلاـهـماـ كـارـثـةـ السـيـوـلـ فيـ مـحـافـظـتـيـ الـمـهـرـةـ وـحـضـرـمـوتـ وـأـخـيـراـ تـدـاعـيـاتـ ثـورـةـ الشـابـ فيـ عـامـ 2011ـ. وـتـبـعـاـ لـذـلـكـ وـاجـهـتـ النـفـقـاتـ الـاسـتـثـمـارـيـةـ أـوضـاعـاـ حـرـجةـ بـلـغـتـ ذـرـوـتـهـاـ فيـ عـامـ 2011ـ حينـ تمـ تـجـمـيـدـ مـعـظـمـ الـبرـنـامـجـ الـاسـتـثـمـارـيـ الـعـامـ، الـأـمـرـ الـذـيـ يـؤـثـرـ تـأـثـيـرـاـ سـلـبـيـاـ وـعـمـيقـاـ عـلـىـ التـنـمـيـةـ وـالتـخـفـيفـ مـنـ الـفـقـرـ. وـلـاـ يـتـسـقـ هـذـاـ الـوـضـعـ مـعـ مـسـاعـيـ التـحـولـ الـدـيمـقـراـطـيـ الـذـيـ يـتـطـلـبـ اـسـتـقـرـارـ اـقـتصـادـيـ وـتـسـيـرـ الـحـصـولـ عـلـىـ خـدـمـاتـ الـبـنـيـةـ التـحـتـيـةـ لـتـوـفـيرـ الـحـيـاةـ الـكـرـيمـةـ لـلـسـكـانـ. وـبـالـتـالـيـ، تـظـهـرـ أـهـمـيـةـ إـعادـةـ النـظـرـ فيـ أـوـلـيـاتـ الـإنـفـاقـ الـعـامـ وـالـحدـ منـ تـلـكـ الـاخـتـالـلـاتـ

⁷ عبد المجيد البطلي، المـوازنـةـ الـعـامـيـةـ فيـ الـيـمـنـ وـالـانتـقالـ إـلـىـ نـظـامـ اـقـتصـادـ السـوقـ الـاجـتمـاعـيـ، المرصدـ الـاـقـتصـاديـ، يـونـيوـ 2012ـ صـ 15ـ.

بما يضمن توجيه حصة أكبر نحو النفقات الرأسمالية والاستثمارية الالزمة للبنية التحتية.

وفي المقابل، يمثل الإنفاق على المرتبات والأجور حوالي 50% من النفقات الجارية والتي تزيد في المتوسط عن 32% من إجمالي النفقات العامة. ورغم هذه النسبة الكبيرة، فإنها لا تعكس مستوى الخدمات العامة والحماية الأمنية المفترضة وإنما ترجع إلى تضخم الجهاز الإداري للدولة وكذلك الوحدات العسكرية والأمنية. ويقدر عدد العاملين في تلك الأجهزة بحوالي 1.4 مليون شخص، ولا زال هذا العدد في تصاعد مستمر نتيجة أن الالتحاق بالوظيفة العامة لا يتم وفقاً للاحتياج الفعلي وإنما يستخدم لاستيعاب أكبر عدد من المنتجين للقوى السياسية سواء الحزبية منها أو القبلية. ويتربّط على ذلك أن العدد الأكبر من أولئك والذين يقدرون بحوالي 20% من إجمالي التوظيف المدني والعسكري لا يمارسون عملاً محدوداً وإنما يستمرون في الحصول على مستحقات وظيفة لا يتزامن بها. أما الأزدوج الوظيفي والذي يتمثل في الحصول على أكثر من وظيفة، فتفيد بعض التقديرات أن هذه الظاهرة تزيد عن 15% من إجمالي التوظيف الحكومي. كما تنتشر بشكل أكبر ظاهرة الجمع بين الوظائف العامة في الصباح والوظيفة الخاصة بعد الدوام نتيجة عدم كفاية المرتب الحكومي لتلبية الاحتياجات. وقد تمس هذه الظاهرة أكثر من 50% من إجمالي العاملين في الوظيفة العامة.⁸

⁸ د. سيف العسلاني، إصلاح المالية العامة في اليمن، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الاقتصادي اليمني الأول، المركز اليمني للدراسات الإستراتيجية، 2010م.

إن تصحيح هذا التشوه سوف يسهم في إعادة توجيه جزء من تلك النفقات إلى مشاريع البنية التحتية وتعزيز الجوانب الأساسية للتوجه نحو اقتصاد السوق الاجتماعي، علماً أن مشاريع البنية التحتية لا يقتصر دورها على توفير الخدمات الأساسية بل يمتد لتوفير فرص العمل من خلال تلك الاستثمارات.

4- الفساد وإهار المال العام

جدول(4): ترتيب اليمن في مؤشر مدركات الفساد العالمي						
2012	2011	2010	2009	2008	2007	
156	164	146	154	141	131	الترتيب العالمي
176	182	178	180	180	179	عدد الدول
16	16	16	17	16	16	الترتيب الإقليمي
2.3	2.1	2.2	2.1	2.3	2.5	نقاط المؤشر

Transparency International 2012 www.transparency.org

يعد الفساد عدواً للتنمية والنمو، كما أنه يعارض مصالح الفقراء وحقوق الإنسان وحاضر رئيسي للاستبداد ويهدم الديمقراطية والاستقرار وسيادة القانون. ويتضمن مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية ترتيب الدول وفقاً لدرجة إدراك وجود الفساد في القطاع العام للدولة. وفيما يتعلق باليمن، فإن نتائج التقرير تظهر أنها من أسوأ الدول أداءً في هذا الجانب على المستوى الدولي والإقليمي، حيث ما زالت اليمن تحتل مركزاً متاخراً على المستوى الدولي والإقليمي.

وتدل تلك المؤشرات على أن الفساد يمثل مشكلة خطيرة في اليمن وأنه معيق للتنمية، وسبب لنقص الإنفاق الاستثماري على البنية التحتية وتأخر تدفق الموارد وعدم توظيفها التوسيع الصحيح، مما يسبب استمرار قصور البنية التحتية وحرمان اليمن من الاستفادة المثلث من المساعدات والقروض.

وقد أسلهم الفساد في تنامي الأعباء السنوية المرتبطة على المديونية الداخلية وما تشكله من ضغوط متزايدة على الموازنة العامة للدولة، والتي تمثل أيضاً أحد الاختلالات التي تعيق تمويل مشاريع البنية التحتية. وبلغت خدمة المديونية حوالي 398 مليار ريال تشكل 14.4% من إجمالي النفقات العامة في عام 2013. وقد تفاقم هذا الوضع بشكل ملحوظ خلال الأعوام 2009-2013 نظراً لزيادة الحادة في رصيد الدين الداخلي واستمرار تصاعد المديونية الداخلية والأعباء المرتبطة عليها، مما يشكل أهم تحديات استدامة المالية العامة. وفي ظل عدم وجود قانون ينظم الاقتراض والدين العام، فإن ذلك يؤدي ولا شك إلى ظهور العديد من أوجه القصور وتفشي الفساد وإهدار المال العام. وبالتالي، تقلص أو تنعدم فرص الحصول على تمويلات جديدة لمشاريع البنية التحتية، وهو مؤشر خطير للغاية. ويُخشى كذلك في حال استمرار هذا الاتجاه تفاقم المشكلة في المستقبل واضطرار الحكومة للاقتراض لسداد فوائد ومستحقات الدين العام وليس لتمويل مشاريع البنية التحتية.

وفي حقيقة الأمر، فإن الفساد المتنامي في اليمن ساهم بشكل كبير في تدني كفاءة الإنفاق الاستثماري العام، إذ تدفع الرشاوى والعمولات إلى سوء استخدام الموارد وزيادة كلفة المشاريع، بل واختيار المشروعات الرديئة وغير

المطابقة للمواصفات المطلوبة.⁹ فرغم تواضع الاعتمادات السنوية للإنفاق الرأسمالي والاستثماري مقارنة باحتياجات التنمية، إلا أن التنفيذ الفعلي يسفر وبشكل مستمر عن وفر بلغ حوالي 770 مليار ريال وبنسبة 31% من إجماليربط لسنوات الخطة الخمسية الثالثة 2006-2010 وبنسبة 59.6% في عام 2011. وينعكس هذا الأمر سلباً على الدور التنموي للموازنة وعلى قدرتها في دعم السياسات الاقتصادية والدفع بعجلة التنمية وتحقيق معدلات النمو المستهدفة.

وتزداد حدة المؤشرات السابقة في ظل العديد من الاختلالات الإدارية والتنظيمية التي تصاحب الإجراءات المرافقة لاستخدام الموارد المالية المخصصة للإنفاق الاستثماري، مما ساهم في بطء وتعثر تنفيذ وإنجاز العديد من المشاريع الاستثمارية، فضلاً عن ارتفاع تكاليف التنفيذ وعدم الاستفادة من العوائد والمزايا الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بإنجاز تلك المشاريع. وقد بلغ ما أمكن الوقوف عليه من المشاريع المتغيرة حوالي 1079 مشروع بلغ إجمالي المنصرف عليها حوالي 50 مليار ريال حتى نهاية عام 2011. وتشمل تلك الاختلالات طول فترة إجراءات المناقصات وعدم الاهتمام بالعامل الزمني وأثاره على تكلفة تنفيذ المشاريع وكذلك عدم استغلال القروض المخصصة والتي يمتد بعضها إلى عام 2006 نتيجة عدم التخطيط السليم لتلك المشاريع وغياب التنسيق بين الجهات المعنية والممولين مثل مشروع كهرباء

9 الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، بيان الرقابة السنوي عن مراجعة الحسابات الختامية للموازنات العامة لسنة المالية 2011م.

الريف الممول من منحة هيئة التنمية الدولية ومشروع الصرف الصحي في تريم الممول من قرض الصندوق العربي.

ويتعذر تنفيذ العديد من المشاريع التنموية والهامة الممولة خارجياً أثناء تنفيذها دون وضع حلول عاجلة مما يعيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومنها مشروع قطاع الكهرباء الممول بقرض هيئة التنمية الدولية رقم (4289) بمبلغ 50 مليون دولار نتيجة ضعف أداء الاستشاري وتأخره في إنجاز تصاميم ووثائق المناقصة منذ عام 2007. ولم يستغل من ذلك القرض سوى 2.6 مليون دولار بما نسبته 5.2% من إجمالي قيمة القرض. وبالمثل تعثر برنامج دعم قطاع المياه الممول من عدة منح (البنك الدولي، الحكومة الهولندية، الحكومة الألمانية، الحكومة اليمنية) نتيجة ضعف التنسيق بين تلك الجهات وناظيرتها المحلية وكذلك ضعف الإشراف من قبل وزارة المياه والبيئة.

ويترتب على التعثرات وتأخير تنفيذ المشاريع إضعاف الجدوى من الاقتراض الخارجي، وتحديداً نتيجة إجراءات التعديل والشطب وإعادة هيكلة مكونات المشاريع وبالتالي تأخير الإنجاز وارتفاع في تكاليف المشاريع والانحراف عن الأهداف وفي المواجه المخطط لها. ومع ذلك، يستمر التعاقد على قروض خارجية جديدة لتمويل بعض المشاريع رغم عدم استغلال كامل القروض السابقة المخصصة لها لتعذر تنفيذها في المراحل السابقة، ومن أمثلة ذلك مشروع تطوير وتحديث مطار صنعاء الدولي ومشروع الطرق الرئيسية. ويترتب على ذلك زيادة عدد المشاريع المتأخرة وترامك المديونيات، فضلاً عن عدم التوازن بين المشاريع المنفذة وموازناتها التشغيلية والذي يؤدي إلى وجود

مشاريع جاهزة للتشغيل دون الاستفادة من تشغيلها من ناحية والاستمرار في إدراج مشاريع مماثلة في الميزانية من ناحية أخرى: خاصة وأن إدراج المشاريع الاستثمارية في الميزانية لا يتم وفقاً لأولويات اقتصادية أو اجتماعية وإنما حسب النفوذ سواء للمستفيددين أو المنفذين لتلك المشاريع. لذلك، غالباً ما تكون إجراءات المناقصة شكليّة.

وعندما تناقش وزارة المالية مشاريع موازنات الجهات المختلفة، فإنها لا تنظر بجدية ولا مسؤولية لمبررات والأسباب التي تقدمها تلك الجهات وإنما المعتمد أن تطالب وزارة المالية التخفيف وفي أفضل الأحوال الربط على مخصصات السنوات السابقة، علماً أن الجهات قد اعتادت المبالغة استباقاً لتخفيض وزارة المالية. وفي نهاية المطاف، فإن وزارة المالية تعتمد المخصصات التي تراها مع زيادة في بعض المخصصات اعتماداً على نفوذ تلك الجهات. وللأسف، فإن تقارير لجان مجلس النواب وكذلك الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بشأن حسابات الوزارات والهيئات والمشاريع تظل حبيسة الأدراج لفترة تتجاوز الخمسة أعوام، فضلاً عن عدم بحث أسباب تعرّض المشاريع أو محاسبة المخالفين وإحالتهم إلى القضاء.

ومن جانب آخر، فقد أهدر الفساد موارد عامة كان من شأنها أن تردد مشاريع البنية التحتية وتدعم الاقتصاد الوطني لتحسين النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل. ويأتي في مقدمة ثقوب الفساد عقود النفط، وعدم الشفافية في الإيرادات النفطية، وضعف الرقابة على حسابات الشركات والتلاعب في نفط الكلفة. كما أهدرت الموارد من خلال الاعتمادات الإضافية (إنفاق خارج الميزانية) بما يربو على عشرة مليارات دولار خلال السنوات الماضية. ولعل أبرز

شواهد الفساد ذات العلاقة هو تدني كفاءة المؤسسات الحكومية في تشغيل وإدارة ومراقبة المشروعات، مما يعكس في ضعف استيعاب تعهدات المانحين، ومن ذلك تأخر إعداد دراسات الجدوj والتوصيات، وعدم استكمال وثائق المناقصات وتأخير إنجازها وأعلانها، إضافة إلى ضعف أو غياب الشفافية في إجراءات المناقصة والذي يفتح المجال للتجاوزات وتدخلات أصحاب المصالح. كما أن غياب معايير ومترونة تنظيم عمل المقاولين وتفعيل القائمة السوداء لهم يفسح المجال للتواطؤ وسوء تنفيذ المشروعات. وعلى أية حال، فإن الفساد يمثل أحد أسباب التوتر في شراكة اليمن مع المانحين والذين يؤكدون على أهمية مجابهة الفساد وأن الحكومة اليمنية لم تعمل بما فيه الكفاية للحد من استشراء الفساد، فضلاً عن أن دور أجهزة مكافحة الفساد بما فيها الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد ضعيفاً وشكلياً¹⁰.

وأخيراً، تدل النتائج على خطورة الفساد المستشري والذي يقوض تمويل مشاريع البنية التحتية، بل ويدفع اليمن إلى حافة الفشل والانهيار. ويتطابق الأمر عملية تغيير وإصلاح شامل مقتربنا بإرادة سياسية حقيقة.

10 د. محمد أحمد الأفendi، شركاء اليمن في التنمية (الشركاء الإقليميون والدوليون)، دراسة مقدمة إلى ندوة: الثورة اليمنية .. الخلية التاريخية .. الخصوصية .. الآفاق) التينظمها المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات في دولة قطر (فبراير 2012).

الجزء الثاني: البدائل المتاحة لإعادة توجيه الإنفاق نحو البنية التحتية

يبرز تحليل الوضع الراهن أن أمام اليمن تحدياً ذا ثلاثة أوجه، يتمثل الأول بسد الاحتياجات الناجمة عن النمو السكاني العالى مع الأخذ في الاعتبار ارتفاع التكلفة نتيجة التشتت السكاني. أما الوجه الثاني فيتعلق بتوفير البنية التحتية والبيئة الاستثمارية الملائمة لإطلاق المسار للقطاع الخاص لقيادة عجلة التنمية والدفع بها. ويتمحور الوجه الثالث حول تجاوز محدودية الإنفاق الاستثماري على خدمات البنية التحتية.

ويتطلب مواجهة هذا التحدي بأوجهه المتعددة والمداخلة إعادة هيكلة الإنفاق العام وتبنيه الموارد المتاحة بما يسمح بتنفيذ مشاريع استراتيجية في البنية التحتية. ويساعد زيادة الإنفاق الاستثماري على البنية التحتية في تحقيق تحول ديمقراطي حقيقي نحو الحكم الرشيد والذي بدوره يضمن الإدارة الكفؤة للموارد الاقتصادية. ففي البعد الاقتصادي، تمثل زيادة النفقات الاستثمارية حجر الزاوية للتنمية الاقتصادية المنشودة ليس فقط من خلال دعم النمو الاقتصادي من خلال ضمان بيئة مواتية للاستثمار، بل وكذلك دورها في خلق فرص عمل في تلك المشاريع أثناء تنفيذها وكذلك بعد تشغيلها. وفي البعد الاجتماعي، فإن زيادة الإنفاق الاستثماري على البنية التحتية يساهم في توفير خدمات البنية التحتية من طرق وكهرباء ومياه وصرف صحي الالزمة للسكان، وخاصة في الريف الذي يضم حوالي ثلاثة أربعين السكان والسود الأعظم من القراء. ولا شك إن ارتفاع نسب الفقر والحرمان من الخدمات الأساسية وكذلك البطالة تمثل دوافع وأسباب قوية لتعزيز السياسة الاجتماعية وتبني اقتصاد السوق الاجتماعي بما يضمن تحقيق

العدالة الاجتماعية. وأخيراً، فإن البعد المؤسسي للتحدي يتطلب استمرار الإنفاق الاستثماري على البنية التحتية ليس كغاية بحد ذاته، وإنما وسيلة لتحقيق الاستقرار السياسي والأمني والاجتماعي من خلال تنفيذ إصلاحات هيكلية في البنية السياسية والمؤسسية للدولة.

وأخيراً، فإن الشراكة مع القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية وفتح المجال له في السنوات المقبلة سوف يعمل على مضاعفة استثماراته في البنية التحتية سواء بشكل مباشر أو عبر نظام البناء والتشغيل والتحويل (B.O.T) وغيرها، وخاصة في قطاعات الكهرباء والطرق والنقل الجوي والنقل البحري والموانئ والاتصالات.

2-1 الحد من الاختلال الهيكلي في الإنفاق العام

إن زيادة نصيب المشاريع الرأسمالية والاستثمارية لقطاعات البنية التحتية يتطلب تصحيح الاختلال القائم في هيكل النفقات العامة وترشيد الإنفاق العام ورفع كفاءته وإعادة النظر في أولوياته، وهو ما يعني الحصول على نتائج أفضل بتكاليف أقل. ويقترح رفع الأهمية النسبية للنفقات الرأسمالية والاستثمارية من 16٪ متوسط الفترة 2007-2013 إلى 30٪ من النفقات العامة على الأقل، لاسيما وأن خدمات البنية التحتية تعاني من قصور واضح. وينبغيربط الزيادات المقترحة في الإنفاق الاستثماري بتوجيه الجزء الأكبر منها للبنية التحتية. ويمكن تحقيق تلك الزيادة من خلال ترشيد هيكل الإنفاق العام وإعادة هيكلة الجهاز الإداري للدولة لإزالة التضخم غير المبرر ومظاهر الترهل والضعف والاختلالات التنظيمية التي تمثل أحد المعضلات

الرئيسية في جهاز الدولة. ولا تتطلب تلك الأهداف إمكانيات كبيرة بقدر ما تحتاج إرادة سياسية وقرارات حاسمة للإصلاح الإداري تتضمن السياسات والإجراءات التالية:

- 1- إعادة هيكلة مؤسسات وأجهزة الدولة بما يحقق وظيفة الدولة والمؤسسة دون تضخيم المسمايات والمستويات تلبية لمتطلبات المواصلة والمحاباة والمحاصصة السياسية.
- 2- خفض عدد الوزارات في الحكومة ودمج بعضها والحليلولة دون استنزاف موارد الدولة في نفقات تشغيلية وإيجارات وغيرها، حيث يمكن دمج وزارات الثقافة والإعلام والسياحة، المالية والتخطيط والتعاون الدولي والتنمية المحلية، الزراعة والري والثروة السمكية، الشؤون القانونية وحقوق الإنسان، التربية والتعليم العالي والتعليم الفني، الكهرباء والطاقة والمياه، وغيرها.
- 3- إلغاء الحراسات الوهمية والامتيازات الدائمة لأعضاء مجلسي النواب والشوري والحكومة وخاصة بعد انتهاء مسؤوليات تلك الوظائف.
- 4- إلغاء المهام المكوكية لأعضاء الحكومة والسفريرات الدائمة التي تكلف الدولة مليارات الريالات سنوياً دون أن يكون لها أي جدوى.
- 5- خفض المستويات المساعدة في سلم الوظائف الوزارية وفي المحافظات، مثل الاكتفاء بوزير دون وضع نائب له، وخفض عدد الوكالء في العديد من الوزارات من خلال دمج القطاعات، وخفض عدد وكالء المحافظات والوكالء المساعدين وبما تقتضيه الحاجة وألا يزيد عددهم عن 3

وكلاًء مع اعتماد معايير الكفاءة والوطنية والخبرة في شغل المناصب والابتعاد عن المصالح واستغلال الوظائف العامة للمصلحة الخاصة.

- توفر إرادة سياسية وخلق تأييد سياسي ومجتمعي لهذه الإصلاحات والذى يحتاج تعزيز الدور الإعلامي والثقافي السابق لهذه الإصلاحات.

إن الحد من الاختلالات الهيكلية في الإنفاق العام وتوجيه النفقات الرأسمالية والاستثمارية نحو مشاريع البنية التحتية سيكون لها انعكاسات مهمة على النمو الاقتصادي والنمو الوظيفي، كما أن التخطيط والتنمية المتوازنة في مشاريع البنية التحتية هو أمر بالغ الأهمية لتحقيق النمو على المدىين القصير والطويل وخلق المزيد من فرص العمل. وتزداد الفائدة في حال تحسين الخدمات الأساسية في المناطق الريفية من أجل زيادة النمو الاقتصادي والحد من البطالة. وينبغي بالتزامن النأي عن السياسات الاقتصادية التقشفية والإنفاق على التسلیح، بالإضافة إلى تشجيع الاستثمارات الأجنبية التي تضخ الأموال في شرایین الاقتصاد الوطني وتنمي القطاعات الإنتاجية والاستثمارية.

2-2 إزالة الموظفين الوهميين والازدواج الوظيفي

- إ حالة من بلغ أحد الأجلين إلى التقاعد دون استثناءات وكذلك المتوفيين وحالات العجز إلى التأمينات، وعلى وجه الخصوص تفعيل قانون التقاعد العسكري.

- 2 معالجة العمالة الفائضة من خلال إعادة التوزيع وخاصة إلى المحليات أو إخضاعهم للتدريب وإعادة التأهيل.
- 3 إزالة الأسماء الوهمية والازدواج الوظيفي في القطاع العام ووحدات الجيش والأمن، وذلك من خلال التالي:
- أ- تطبيق نظام البصمة والمصورة لجميع الموظفين بدون استثناء بما فيهم المتعاقدين.
 - ب- إعادة تحميل نظام بيومترى في الخدمة المدنية وفقاً للخطة المقدمة خلال 100 يوم.
 - ج- ربط النظام مع الجهات والوزارات المعنية لضمان تدفق البيانات بمصداقية.
 - د- توسيع قدرات النظام البيومترى من 500 ألف موظف إلى 1.5 مليون موظف.
 - هـ- منع أي توظيف جديد بما في ذلك للقوات المساحة والأمن إلا من خلال بوابة واحدة هي وزارة الخدمة المدنية والتأمينات.
- ويمكن أن يساهم تطبيق النظام البيومترى وإزالة الموظفين الوهميين والازدواج الوظيفي في توفير حوالي 120 مليار ريال سنوياً على موازنة الدولة استناداً إلى تقديرات بحوالي 400 ألف موظف وهمي منهم 300 ألف في القوات

المسلحة والأمن يحملون الميزانية 10 مليارات ريال شهرياً مقابل 4 مليارات ريال شهرياً في الجهاز المدني.¹¹

3- مكافحة الفساد والحد من إهدار المال العام

إن استمرار غياب/ضعف مكافحة الفساد في القطاع العام والذي تطور إلى أن أصبح مطلباً رئيسياً لثورة الشباب في عام 2011، يقود إلى تنمية اقتصادية غير قابلة للاستدامة وغير منصفة ولا عادلة في توزيع ثمارها. كما أن التحول الديمقراطي في ظل فقر وبطالة وعدم توفر الاحتياجات الأساسية من خدمات البنية التحتية واحتلال موازين العدالة قد ينتهي إلى مجرد تحول ديمقراطي راشف ينتج مؤسسات شكلية وضعيفة غير قادرة على ممارسة الرقابة والمساءلة. لذلك، فإن المكافحة الفعالة للفساد والإصلاح المؤسسي الشامل يمثل الرابط لتحقيق التكامل بين التنمية الاقتصادية والمتمثلة في توفير الحد الأدنى من خدمات البنية التحتية وبين التحول الديمقراطي الحقيقي الذي يضمن التوجه نحو اقتصاد السوق الاجتماعي.

ويستلزم هذا الهدف توفير إرادة لدى الحكومة لمكافحة الفساد وتحقيق الإصلاح المؤسسي والإداري، بما يضمن توفير مناخ استثماري موati وزيادة الموارد المالية العامة الناجمة عن مكافحة الفساد والإصلاح المالي والإداري وتوجيهها لتمويل مشاريع البنية التحتية، فضلاً عن العمل على بناء الثقة بين اليمن

¹¹ - وزارة التخطيط والتعاون الدولي، مشروع برنامج وطني لإصلاح المالية العامة (الاستدامة المالية)، مايو 2014م.

- وزارة الخدمة المدنية، خطة عمل لتنفيذ برنامج الموظفين الوهميين وحالات الزدواج الوظيفي في نظام الخدمة المدنية والأجهزة العسكرية والأمنية، سبتمبر 2013م.

وشركاء التنمية والمستثمرين الأجانب كأحد المكاسب التي تعزز الانتقال الديمقراطي. وتمثل أهم الإصلاحات والإجراءات اللازمة فيما يلي:

- 1 استكمال البناء المؤسسي لمكافحة الفساد وبناء نظام للشفافية والمساءلة بغية مكافحة الفساد على مستوى السلطة المركزية والمحالية.
- 2 تفعيل الدور الرقابي لمجلس النواب في ضوء تقارير اللجان الدائمة وتقارير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ومحاسبة المخالفين وإحالتهم إلى القضاء، ووضع المعالجات المناسبة لمنع استمرار تعثر المشاريع.
- 3 تفعيل دور الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد.
- 4 تفعيل القائمة السوداء للمقاولين والموردين وعدم التعامل معهم لضمان التنفيذ السليم للمشاريع.
- 5 الالتزام بالحدود المعتمدة للمشاريع الاستثمارية في الخطة والموازنة ومحاسبة أي تجاوز.
- 6 معالجة الدين العام الداخلي الذي أصبحت خدمته تشكل عبئاً كبيراً على الموازنة العامة.
- 7 إصدار قانون ينظم الاقتراض والدين العام تلتزم به كافة الجهات في تعاملها مع القروض والمساعدات والدين العام.

- 8- تقليل امتيازات القادة العسكريين والأمنيين من المشتقات النفطية والتي تصل في حدتها الأدنى إلى حوالي 2000 لتر في الشهر، وكذلك مخصصات كبار المسؤولين والمؤسسات والجهات الحكومية.
- 9- إنشاء نظام معلومات حماية المال العام ومكافحة الفساد يشمل سجل حالات الفساد والشركات والموظفين العموميين المتورطين في حالات الفساد.

4-2 توسيع الوعاء الضريبي وزيادة العائدات غير النفطية

إن تنمية وتنويع مصادر الإيرادات العامة يتطلب بذل الجهود الحثيثة لتحسين الطاقة الضريبية الكامن ورفع نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي، حيث تقدر الطاقة الضريبية غير المستغلة بحوالي 14٪ من الناتج المحلي الإجمالي، كما تمت الإشارة إليها سابقاً. وتمثل هذه النسبة هاماً واسعاً لزيادة الموارد المالية، يمكن تعيئتها للأغراض التنموية والاجتماعية. وتشمل السياسات والإجراءات المقترحة ما يلي:

- ❖ مكافحة التهرب الضريبي والذي يتطلب الآتي:
 - 1) وضع إطار قانوني وتشريعي لعقوبات رادعة لجميع أساليب التهرب الضريبي والتنفيذ الصارم لها.
 - 2) إحكام الرقابة المالية وتطبيق إجراءات إدارية للحد من التهرب الضريبي.
 - 3) زيادة حملات التوعية الضريبية بين المكلفين وتخوين التهرب الضريبي.
 - 4) محاربة كافة أشكال الرشوة والمحسوبية والفساد الإداري.

❖ ترشيد الإعفاءات الضريبية من خلال إعادة النظر في الإعفاءات الضريبية التي فقدت معظمها الأسباب الموجبة لها وبهدف توزيع العبء الضريبي بشكل متساوي.

❖ إعادة النظر في الهيكل الضريبي من خلال السياسات والإجراءات الآتية:

(1) الانتقال من نظام الضرائب النوعية إلى الضرائب الموحدة التي تنقسم إلى ضريبة على الأشخاص الطبيعيين وضريبة على الشركات، مع إعطاء مزايا إضافية لشركات الأموال.

(2) تخفيض العبء الضريبي إلى الحد الذي يصبح مقبولاً من أغلب المكلفين ويحول دون التهرب.

(3) توسيع الأوعية الضريبية من حيث النوع والكم وتحسين إجراءات الجباية بما يكفل الوصول إلى جميع الأوعية الضريبية ومكلفيها.

❖ تعزيز مساهمة الإيرادات الأخرى الذاتية والمتمثلة في الإيرادات الذاتية غير النفطية وغير الضريبية والتي لا تتجاوز 3% من إجمالي الإيرادات العامة. ويرجع تدني هذه النسبة إلى ضعف التحصيل والتوريد من قبل الأجهزة المعنية، وتدني قيمة الرسوم نفسها، وعدم توفر معلومات كافية حول الأوعية، فضلاً عن ضعف الإطار القانوني. ويقترح رفع هذه الإيرادات إلى 6% من إجمالي الإيرادات العامة من خلال مراجعة منظومة القوانين واللوائح المنظمة للرسوم والعوائد الأخرى وإصدار قانون الرسوم الخدمية ومراجعة أوعية رسوم الخدمات وقيمها وكذلك مصادر العوائد الأخرى للدولة وحصرها وعمل

دليل الرسوم الخدمية والإدارية، وكذلك معالجة الاختلالات في إجراءات التحصيل والتوريد والتخصيص للرسوم بكل أشكاله.



5-2 تحرير أسعار المشتقات النفطية

يشكل الإنفاق الرأسمالي والاستثماري على البنية التحتية 25٪ من دعم المشتقات النفطية في المتوسط للفترة 2007-2012. وقد انخفضت تلك النسبة من 37٪ في عام 2007 إلى 20٪ في عام 2013 نتيجة تزايد دعم المشتقات النفطية مع تدني حجم الإنفاق الرأسمالي والاستثماري على البنية التحتية، وهو ما أوصله إلى ربع دعم المشتقات النفطية، علماً أن حوالي 41٪ من دعم المشتقات النفطية يذهب لأحد قطاعات البنية التحتية وهو قطاع الكهرباء.

إن تحقيق نتائج إيجابية سريعة وملمودة لتحرير أسعار المشتقات النفطية في إطار التوجهات الرامية لإصلاح المالي العامة يستلزم توجيه 50-60٪ من نفقات دعم المشتقات النفطية نحو الإنفاق الرأسمالي والاستثماري لقطاعات البنية التحتية، وبالتالي زيادة الإنفاق الاستثماري على البنية التحتية بحوالي 300-350 مليار ريال أي ما يقارب ثلاثة أضعاف الإنفاق الحالي. وسوف تعمل هذه الزيادة على تحقيق العديد من المكاسب للاقتصاد الوطني والتحول الديمقراطي، ففي الجانب الاقتصادي والتنموي تلبي الاحتياجات من خدمات البنية التحتية وتزيد من النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل نتيجة ضخ هذه الاستثمارات، فضلاً عن تحسين اندماج المناطق الريفية في الاقتصاد الوطني. وفي الجانب الاجتماعي، ستترك هذه الزيادة أثراً مباشراً على مستوى المعيشة ومكافحة الفقر والوصول للأسوق. أما الفائدة الثالثة فتتعلق بالجانب السياسي والتأثير المتوقع في تحقيق الاستقرار السياسي الذي يكفل التحول الديمقراطي الحقيقي والحكم الرشيد.

ويستلزم الأمر توجهات حكومية جادة وسرعة توجيه هذه الفوارق نحو قطاعات البنية التحتية وخاصة في المناطق المحرومة والأكثر احتياجاً حتى تتحقق آثار سريعة وملمودة. وفي المقابل، فإن التباطوء أو توجيه الفوارق نحو بنود مالية جارية (باستثناء نسبة محددة لتحسين الرعاية الاجتماعية) سوف يترك نتائج سلبية تزيد من الاحتياط وتمسّك أغلب المواطنين باستمرار دعم المشتقات النفطية، وبالتالي إعاقة التحول الديمقراطي نتيجة التوترات السياسية والاجتماعية الناشئة عن آثار الإصلاحات الاقتصادية وتحرير أسعار المشتقات النفطية.

6- تشجيع الشراكة مع القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية

تواجه الحكومة اليمنية تحديات مالية من ناحية وأخرى متعلقة بالقدرة في تنفيذ الاستثمارات والمشاريع الملحمة من ناحية أخرى. ونظراً لصعوبة توفير التمويلات المطلوبة للمشاريع الاستثمارية من الموازنة العامة، استهدفت الحكومة تشجيع الشراكة بين القطاع العام والخاص للاستثمار في توفير خدمات البنية التحتية الأساسية، حيث أن تلك الشراكة لن توفر رأس المال المطلوب فحسب وإنما تؤدي إلى خلق بيئة أكثر تنافسية وتحفز الخبراء والمعارف التكنولوجية لدى القطاع الخاص وكوادره المختلفة وتضعها في خدمةصالح العام.

فقدان التركيز:

منذ توقيع إطار المسئوليات المتبادلة في سبتمبر 2012م ركزت معظم الجهود الحكومية في مجال الشراكة بين القطاع العام والخاص على صياغة قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص وتم استهلاك الثمانية عشر شهراً الماضية في إعداد مسودة قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص ليتم تقديمها إلى مجلس الوزراء ومن ثم إلى مجلس التواب. وفي تلك الأثناء كان يمكن التركيز على مشاريع ذات أهمية للشراكة. إن وجود إطار قانوني وناظم للشراكة بين القطاع العام والخاص يؤدي إلى إيجاد حالة من التأكيد حول المستقبل ويؤشر على التزام الحكومة نحو الشراكة بين القطاعين ويساهم في الحوكمة الرشيدة في برنامج الشراكة بينهما، إلا أنه خلال فترة إعداد قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص بالإمكان أن يتم السير قدماً في تنفيذ مشاريع الشراكة بينهما على أساس كل مشروع على حدة وذلك بدون وجود أي وثيقة سياسات محددة تدعم ذلك نظراً للحاجة الماسة لمشاريع البنية التحتية الأساسية الرئيسية في اليمن.

وهناك العديد من مشاريع البنية التحتية التي يمكن أن تستند إلى الشراكة بين القطاع العام والخاص ويمكن تنفيذها حتى قبل صدور قانون الشراكة، خاصة إذا ما أعطيت الاهتمام والدعم اللازم، ومنها:¹²

❖ مشروع تحلية مياه مدينة تعز: يمثل مشروع تحلية المياه لمدينة تعز أحد المشاريع الوعادة، حيث التزم الصندوق السعودي بتمويل مد أنابيب نقل المياه من محطة التحلية إلى مدينة تعز بشرط التزام القطاع الخاص ببناء محطة التحلية.

❖ الاستثمار في جانب الكهرباء بسبب العجز الشديد القائم حالياً في الطاقة الكهربائية وتلبية الطلب المتزايد للأغراض التجارية والاستثمارية والاستهلاك المنزلي، بالإضافة إلى عدم كفاية موارد التمويل اللازم. وبالتالي، يمكن إشراك القطاع الخاص في الأنشطة المختلفة من توليد ونقل وتوزيع، وتبني أسلوب عقود الإدارة والتشغيل أو عقود الشراكة وفق نظام المنتج المستقل للطاقة (IPP) وبما يكفل التنافس. ويطلب إيجاد بيئة تنافسية إنشاء هيئة ناظمة للقطاع من خلال إصدار قانون الكهرباء واعتماد لوائح ترفع مستوى الخدمة للمستهلكين والعدالة لكل المشاركين في نشاط القطاع.

❖ الاستثمار في إقامة البنية التحتية الازمة للنشاط الصناعي وأهمها إنشاء المناطق الصناعية بالشراكة مع القطاع الخاص وبأسلوب BOT القائم على نظام تأجير طويل الأجل يتراوح بين 30 إلى 50 سنة. وتساعد هذه المشاريع

12 تقدم الورقة 26 مشروع في قطاعات البنية التحتية تمثل أولوية خلال الفترة القادمة، كما يبين ذلك الملحق (1).

على جذب الاستثمارات المحلية والعربية والأجنبية إلى النشاط الصناعي من خلال توفير الأراضي والبني التحتية والخدمات والتسهيلات، وتقليل الوقت والجهد والتكلفة التي يتحملها المستثمرون حالياً في مشاريعهم الصناعية.

وفي هذا الإطار، ينبغي إعطاء الأولوية للمشاريع التي تحقق أثراً سريعاً على الأرض وليس المشاريع سريعة التنفيذ والتي تأخذ فترة زمنية طويلة لكي تتحقق نتائج ملموسة على الأرض. فعلى سبيل المثال، فيما يتعلق بالشراكة بين القطاع العام والخاص ينبغي أولاً إيجاد الإطار القانوني وفي الوقت ذاته تحديد مشاريع الشراكة بين القطاع العام والخاص ذات الأولوية وسرعة تنفيذها بما يبرهن على نجاعة هذه المقاربة.

7-2 رفع كفاءة التمويل الخارجي

تلجاً الحكومة نتيجة محدودية الموارد المحلية للبحث عن مصادر تمويل خارجي وخاصة القروض وتوجيهه جزء منها لمشاريع البنية التحتية. ومع ذلك، فإن تلك التمويلات شأنها شأن الموارد المحلية تتصرف بالمحodosية وأحياناً بعدم استخدامها في الأوجه المناسبة. وتغطي المساعدات الخارجية الموجهة لمشاريع البرنامج الاستثماري العام حوالي 10-15٪ من إجمالي تكلفة البرنامج الاستثماري العام. وقد ظلت تلك المصادر محدودة وقصيرة عن تغطية فجوة التمويل المحلي لمشاريع البنية التحتية، حيث بلغت حوالي 7٪ من إجمالي تكلفة مشاريع البنية التحتية.¹³

13 وزارة التخطيط والتعاون الدولي، البرنامج المرحلى للاستقرار والتنمية 2012-2014.

ويكشف ذلك الوضع عن فجوة واضحة بين اتجاهات الإنفاق التنموي في الموازنة وبين استهدافات خطط واستراتيجيات التنمية التي تسعى نحو زيادة المكون الاستثماري في الموازنة. ففي عام 2008، بلغ البرنامج الاستثماري 202% من الموازنة الرأسمالية. وتعود الفجوة بين الموازنة السنوية والبرنامج الاستثماري لخطط التنمية إلى أن خطة التنمية تعد على أساس منهجية متفائلة تعكس الاحتياجات، في حين تعتمد الموازنة منهجية متحفظة تراعي التوازنات الكلية، وهو ما يستدعي تقليل التفاوت في توقع العائدات مع تطوير الإطار المالي متوسط المدى.

ويبرز ضعف الارتباط بين خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وبرنامجهما الاستثماري العام من جهة والموازنة العامة من جهة أخرى، كأحد عقبات تحسين إدارة وتنفيذ مشاريع البرنامج الاستثماري العام، وخاصة المشاريع الاستثمارية لقطاعات البنية التحتية. وتجدر الإشارة أن من أسباب ضعف هذا الارتباط آلية إعداد خطط التنمية نفسها، الأمر الذي يصعب معه وضعها موضع التنفيذ الفعلي في الميزانيات نتيجة الآتي:

- لا تتضمن الخطط أولويات قطاعية محددة يمكن التعامل معها أو برامج استثمارية ذات أولوية حقيقية فكل المشاريع فيها ذات أولوية.
- تتجاوز مشاريع خطط التنمية القدرة التمويلية للميزانيات العامة، لأنها في الأساس وضعت بغرض الحصول على دعم وتمويل من المانحين، ولذلك نلاحظ أن الفجوات التمويلية مرتفعة.

- لا تراعي الخطط الوضع المالي للموازنة العامة والالتزاماتها، الأمر الذي يصعب تضمينها في الموازنات العامة كما هي لأن ذلك يتطلب موارد تبلغ أضعاف الموارد المتاحة.

ومع ذلك، يسمح رفع القدرة الاستيعابية للمشاريع بزيادة نصيب البلاد من المساعدات الخارجية، وهو ما يتطلب رؤية واضحة ودراسات جاهزة لأولويات مشاريع التنمية مع تقليص الفترة التي تستغرقها دورة حياة تمويل وتنفيذ تلك المشروعات، إضافة إلى تنويع المصادر والآليات. وهناك أيضاً ضرورة العمل على مواعيده البرنامج الاستثماري العام والموازنة العامة من خلال تقييد منهجية تحديد أولويات المشاريع المتضمنة في البرنامج الاستثماري العام بما يتوافق مع أولويات القطاعات والموارد المالية المتاحة. عموماً، يتطلب رفع كفاءة التمويل الخارجي العديد من الإجراءات والسياسات الجادة التي تعزز ثقة الجهات المانحة وتتضمن الاستفادة من المساعدات الخارجية، ومن أهمها ما يلي:

أ- متابعة وتقييم مستوى تنفيذ المشروعات المملوكة خارجياً وفقاً للخطة المعتمدة، وأن يتولى مجلس الوزراء وزارة التخطيط والتعاون الدولي والجهة المستفيدة من القرض تقديم تقارير دورية حول مستوى التنفيذ نوعاً وكماً.

ب- التزام الجهات المختلفة بالإعداد المسبق لدراسات الجدوى الاقتصادية والفنية والخطط التنفيذية للمشروع قبل التعاقد على القرض، بالإضافة إلى التأكيد من تجهيز موقع تنفيذ المشروع حتى لا يواجه القرض مشاكل عند التنفيذ تتعلق بالأرض أو خلافه.

- إصدار قانون ينظم ويحدد بدقة مستويات وقدرات فئات المقاولين المنفذين للمشاريع وتصنيفهم تصنيفاً مهنياً بما يساعد على ضمان إنجاز المشاريع المولدة خارجياً بالمستوى المطلوب وفي الفترات الزمنية التي تحدها اتفاقيات التمويل.
- استناد المشروعات الاستثمارية على دراسة حقيقة للجدوى الاقتصادية تضمن اتساق تلك المشروعات مع الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية من ناحية وتحقيق معدلات النمو المنشود من ناحية أخرى، وتكفل حسن استخدام موارد الدولة في تلك المشروعات وتحقيق العائد المناسب من ناحية ثالثة.
- أن يصاحب طلب إدراج كل مشروع في الخطة والموازنة بيان بمصادر تمويله وكيفية سداد التمويل، مع العمل على تحقيق أكبر استفادة من القروض والمنح المقودة مع مؤسسات التمويل الدولية وخاصة القروض الميسرة والمنح بما يساعد على تقليص تكلفة المشاريع وخفض الدين العام وأعبائه.

8-2 فرص وبديل آخر

يتوفر للحكومة اليمنية العديد من الفرص والبدائل التي يمكن الاستفادة منها لزيادة الإنفاق الاستثماري، ومنها مبادرة شراكة "دوفيل" والمتمثلة في صندوق التحول لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وتستهدف هذه المبادرة العالمية طويلة الأجل الدول العربية التي تعيش مرحلة تحول من خلال تقديم الدعم الفني ووضع إطار اقتصادي من أجل نمو مستدام وشامل للجميع.

وتعتبر اليمن من الكيانات التي تتمتع بالأهلية للتقدم إلى هذا الصندوق شأنها شأن مصر والأردن وليبيا والمغرب وتونس.¹⁴

وتتضمن نشاطات التعاون الفني في هذا المجال على سبيل المثال لا الحصر التنفيذ الريادي للإصلاحات الرئيسية (بما في ذلك الاستثمارات المخصصة لهذا الهدف)، وتطوير المعرفة ونشرها، وبناء القدرات لوضع الاستراتيجيات وإصلاح السياسات والمؤسسات، وإعداد القوانين والأنظمة والمشاركة في المفاوضات بشأن العقود والاتفاقيات، وإدارة الموارد العامة والتخطيط للمشاريع الاستثمارية وتحضيرها والإشراف عليها وتقييمها، وتعزيز قدرات المؤسسات البرلمانية للإشراف على الهيئات الحكومية، والقيام بترتيبات التدريب والتوأمة.

من جانب آخر، يمثل تمويل البنية التحتية المستند إلى الأراضي في المدن أحد الفرص التي يمكن الاستفادة منها في دعم المشاريع الاستثمارية استناداً إلى أن منافع مشروعات البنية التحتية تحول إلى رأس مال في قيمة الأرضي. وطالما أمكن تضمين التوزيع المكاني لمنافع المشروع في "منطقة منافع" جيدة التحديد، فإن من الكفاءة الاقتصادية تمويل مشروع البنية التحتية من خلال الاستفادة من الإضافات في قيمة الأرضي نتيجة لذلك المشروع. وعند وجود منافع خارجية يمكن استرداد جزء من التكاليف بالاستفادة من الإضافات في قيمة الأرضي ضمن منطقة المنافع القابلة للتحديد.¹⁵

14 صندوق التحول للشرق الأوسط وشمال أفريقيا على الموقع الإلكتروني التالي:
www.menatransitionfund.org

15 البنك الدولي، كتاب تحرير الأراضي لتمويل مشروعات البنية التحتية، 2010، ص 22.

وتملك الجهات الحكومية المالكة للأراضي ثلاثة خيارات، إذ يمكنها بيع الأراضي الحالية من العمران لستثمرين من القطاع الخاص في مشروعات البنية التحتية وترك الإنشاء لنوع من أنواع المزيج بين مبادرات القطاع الخاص واستثمارات البلديات. ويمكنها كذلك تمويل العمران بنفسها من خلال استثمار القطاع العام في البنية التحتية وأيضاً في إنشاء المساكن، ثم يتم بيعها كعقارات جاهزة في السوق، وربما يتم إبقاء المساكن الخاصة بمحدودي الدخل والفقراء وتأجيرها بأسعار مدرومة. ويمكن أيضاً إنشاء البنية التحتية الأساسية الازمة للعمران في المدن والمناطق الحضرية ثم بيع الأرضي بعد إنشاء الخدمات عليها. ويتبع العديد من بلدان شمال أفريقيا وغيرها حالياً البديل الثالث، الذي يعطي للسلطات الحكومية والبلديات السيطرة على موقع توسيع العمران الحضري، مع الاستفادة من مبادرات القطاع الخاص في تعمير موقع الأرضي بعد إنشاء الخدمات عليها، كما في جمهورية مصر العربية التي تنفذ هذه الإستراتيجية في نطاق المدن الجديدة.¹⁶ وبالنسبة لليمن، ينبغي تلك التجارب العربية والدولية في مجال تمويل البنية التحتية المستند إلى الأرضي والاستفادة منها والعمل على تنفيذ ما يناسب منها، خاصة وأنها وفرت مليارات الدولارات في كل من مصر وتونس والمغرب.

16 المصدر السابق.

الخاتمة:

إن استمرار ضعف البنية التحتية في اليمن وتدني مستوى الخدمات التي يحصل عليها المواطن وخاصة في الريف، يجعل البلاد أمام تحديات كبيرة وصعوبات جمة ليس في الجانب الاقتصادي فحسب وإنما في جوهر الانتقال الديمقراطي، حيث تؤدي عملية التحول الديمقراطي في ظل غياب العدالة الاجتماعية وانتشار الفقر والبطالة وعدم توفر الاحتياجات الأساسية وخدمات البنية التحتية إلى مجرد تحول ديمقراطي زائف، ينتج مؤسسات شكلية وضعيفة غير قادرة على ممارسة الرقابة والمساءلة. بل، قد تقود تلك الاختلالات إلى مناخٍ طارئٍ للتحول الديمقراطي الحقيقي من خلال زيادة حدة الانقسامات والتناقضات بين شرائح المجتمع والتوترات السياسية والاجتماعية الناشئة عن الآثار السلبية للإصلاحات الاقتصادية وعدم توفير تمويل مستدام لمشاريع البنية التحتية واستمرار قصور الخدمات الأساسية.

الملحق رقم (١)

قائمة مشاريع الشراكة مع القطاع الخاص في البنية التحتية

المشروع	القطاع
إنشاء رصيفين لميناء المخاء (المرحلة الأولى)	
تصنيع وتوريد رافعة عائمة لميناء عدن	
مشروع بناء رصيف لليخوت السياحية	
إعادة تأهيل ممر التدحرج مع المداخل لمطار عدن الدولي	
إنشاء مدرج جديـد موازـي للمدرج الحالـي بمطـار المـكلا الدولـي	
إنشاء مبني للركاب بمطار المـكلا الدولـي	
مشروع إنشاء خط السكة الحديد (حوف - عدن - تعز - الحديدة - حرض - ميدي)	
إنشاء ميناء بحري في ضبة حضرموت	
إنشاء ميناء الطوال البري	
إنشاء ميناء شحن البري	
إنشاء موانئ جديدة في (خلفوت + قشن) محافظة المهرة	
إنشاء رصيف جديد بطول (600م) مع تعميق القناة الملاحية لميناء الحديدة	
مشروع إعادة إنشاء مرسى الدولفين (6 داخـل و 6 خارـج لمـينـاء عـدن)	
مشروع تطوير وتعـميـق اـرـصـفـة مـينـاء المـعلا - عـدن	

للتـفـقـيـد

القطاع	المشروع
	مشروع محطة بلحاف الغازية 240 ميجاوات (IPP)
	إنشاء محطتين (IPP) في عدن والحديدة بقدرة إجمالية (120) ميجاوات، بمكائن مزدوجة الوقود (المازوت والغاز)
	مشروع محطة عدن بالفحم بطاقة 400 ميجاوات (IPP).
	مشروع محطة الحديدية بالفحم بطاقة 400 ميجاوات (IPP).
الصناعة	مشروع محطة المخاء بالرياح بطاقة 60 ميجاوات (مرحلة أولى).
	إنشاء خمس مناطق صناعية
	طريق صناعي - الحديدية (نفق مناخة)
	إنشاء (5000) وحدة سكنية في عدة مناطق
	الحديقة الدولية بصنعاء
	إنشاء مواقف عامة للسيارات في العاصمة صنعاء
	قرية البضائع والشحن الجوي (المنطقة الحرة - عدن)
	منطقة الصناعات الثقيلة والبتروكيماوية (المنطقة الحرة - عدن)
المياه	مشروع تحلية المياه محافظة تعز

قائمة المراجع والمصادر

- وزارة المالية، الحسابات الختامية للدولة 2007-2012.
- وزارة المالية، نشرة إحصائية مالية الحكومة العدد 54 الربع الرابع 2013.
- وزارة المالية، مشروع خطة عمل إصلاح إدارة المالية العامة في اليمن للفترة 2014-2015.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، البرنامج الاستثماري 2007-2014.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، البرنامج المرحلي للاستقرار والتنمية 2012-2014.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الجهاز التنفيذي لتسريع استيعاب تعهدات المانحين، تقرير عن الوضع الراهن إطار المسؤوليات المتبادلة (التعهدات والإصلاحات)، 22 مارس 2014.
- الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، بيان الرقابة السنوي عن مراجعة الحسابات الختامية للموازنات العامة لسنة مالية 2011.
- د. محمد أحمد الأفendi، شركاء اليمن في التنمية (الشركاء الإقليميون والدوليون)، دراسة مقدمة إلى ندوة: الثورة اليمنية .. الخلفية التاريخية .. الخصوصية .. الآفاق) التي نظمها المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات (قطر) خلال الفترة (18-19 فبراير 2012).

- د. يحيى بن يحيى المتوكل، دراسة مبادرة 20/20، نحو تخصيص الموارد للخدمات الاجتماعية الأساسية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، أبريل 2003م.
- د. سيف العسلی، إصلاح المالية العامة في اليمن، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الاقتصادي اليمني الأول، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، 2010م.
- محمد سيف المخلافي، "تأثير النظام الضريبي على حصيلة الإيرادات الضريبية في الجمهورية اليمنية"، بحث مقدم لنيل درجة الماجستير التنفيذي في الإدارة العامة، مركز تطوير الإدارة العامة / جامعة صنعاء، مايو 2012م.
- عبدالمجيد البطلي ، الموازنة العامة في اليمن والانتقال إلى نظام اقتصاد السوق الاجتماعي، المرصد الاقتصادي للدراسات والاستشارات، يونيو 2012م.
- نبيل محمد الطيري، والسلامي صالح السلامي، استدامة المالية العامة في ظل تراجع إنتاج النفط، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، دراسة غير منشورة 2010م.
- نبيل محمد الطيري، واقع ومستقبل قطاع الكهرباء في الجمهورية اليمنية، ورقة عمل مقدمة إلى المؤتمر الاقتصادي اليمني الأول، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، 2010م.

- صندوق التحول للشرق الأوسط وشمال أفريقيا على الموقع الإلكتروني التالي: www.menatransitionfund.org
- البنك الدولي، كتاب تحرير الأراضي لتمويل مشروعات البنية التحتية، 2010.
- صلاح العودة، البنية التحتية للاقتصاد الفلسطيني، غرفة تجارة وصناعة محافظة رام الله، فلسطين (2008).
- الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي، 2007-2012م.
- منتدى الرياض الاقتصادي، دور البنية التحتية في التنمية الاقتصادية، أكتوبر 2008م.
- د. محمود محمد داغر، الإنفاق العام على مشروعات البنية التحتية وأثره في النمو الاقتصادي في ليبيا، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 51، صيف 2010م.
- البنك الدولي، 2005، إعادة بناء العراق: الإصلاح الاقتصادي والمرحلة الانتقالية.
- عبدالقوى لطف الله علي جميل، أنماط الفساد وآليات مكافحته في القطاعات الحكومية بالجمهورية اليمنية، دراسة ميدانية على الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد، رسالة دكتوراه في العلوم الشرطية، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، الرياض، 2013م.

"تحسين أداء الميزانية وضمان العدالة الاجتماعية"

الندوة الأولى

21 أغسطس 2014

تعقيب على ورقة : توجيه الانفاق نحو البنية التحتية – الوضع الراهن والبدائل المتاحة

أ.د. أرسلان محمد أحمد عزت

خبير اقتصادي وأستاذ المالية الدولية في جامعة عدن

مقدمة

يبدو أن الإشكالية الراهنة التي يعاني منها الاقتصاد المالي في اليمن تمثل في غياب الرؤية الاستراتيجية للتنمية أو إمكانية التغلب على معوقات النمو الاقتصادي لأسباب وعوامل مختلفة، أهمها سوء استغلال الموارد وعناصر الثروة والخلاف التكنولوجي السائد على مستوى قطاعات وفروع الاقتصاد الوطني. ومع ذلك، فإن أغلب الظن أن هذه الإشكالية ترجع إلى ضعف الإدارة العامة للدولة وتخلف التنظيم والبناء المؤسسي الذي يندرج تحت مفاهيم نوعية جديدة يكثّر الحديث عنها وتبادل مصطلحاتها بتسميات محلية ودولية متقاربة وشائعة كمصطلاح "الإدارة العليا والحكم الرشيد" أو "الحكم الصالح والحكومة" Governance "سواءً للمؤسسات العمومية أو مؤسسات وشركات القطاع الخاص. وعموماً، فقد جرى استخدام مصطلح "الحكومات المقارنة" وفقاً لدراسات عديدة قامت بها مؤسسات دولية مثل مؤسسات بريتونوودز وهي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والذي يعني حكومة أفضل ودولة أكثر كفاءة تمثل في دور السلطة وقدرتها على صناعة أو اتخاذ القرارات - المدرسة - وتنفيذها عبر مراحل مختلفة وحتى تتحقق النتائج المتعلقة بإنجاز تلك القرارات وارتباطها بالأهداف الاستراتيجية للتنمية. وهكذا يظهر لنا أن الإشكالية الرئيسية في معظم الأزمات الاقتصادية والمالية التي يتعرض لها الاقتصاد الكلي في اليمن مصدره ضعف الإدارة العامة للدولة وسوء إدارة الاقتصاد الحكومي والمالية العامة وعلاقتها باقتصاد السوق.

لقد عانى الاقتصاد الوطني في اليمن من مشكلات كثيرة يصعب علينا وصفها أو حصرها، ومن ذلك الفساد الإداري والمالي الذي يمكن نعته أو تصويره – مجازاً – بالإرهاب الحقيقى للتنمية؛ وربما يكون هذا الفساد من أسباب ضعف الدولة في اليمن بل وفشلها لقيام بوظائفها والاضطلاع بواجباتها والتزاماتها الوظيفية والتنموية، ولاسيما عند انجاز مشاريع البنية الأساسية وخدمة مشروعات المنافع العامة.

إن العلاقة بين ((الحكم الجيد)) ومقوله إدارة الاقتصاد الحكومي وعلاقته بالمالية العامة والموازنات المالية السنوية المستقلة منها والمركزية المعنية بتوزيع الجزء الأكبر من الدخل القومي في مجال الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري على مشروعات التنمية وتوظيف التراكم الرأسمالي في عملية تجديد الإنتاج وإعادة خلق القيم المضافة الجديدة من مختلف قطاعات التنمية في الناتج المحلي الإجمالي (GNP) هي علاقة وثيقة ومتراقبة، إذ لا يمكن لنا أن ننظر في موضوع توجيهه وإدارة الإنفاق الحكومي في مجال تمويل متطلبات الاستثمار والتشغيل والصيانة الذي تحتاجه قطاعات البنية الأساسية (التحتية) للأقتصاد اليمني بدون وجود الإدارة العامة الحكومية أو الإدارة العليا المثلى للدولة أي ((الحكم الرشيد)). وبالتالي، لابد من استكشاف هذا الخلل القائم وإعادة هندسة السياسات المالية الكلية والجزئية وتطبيقاتها برؤية سليمة ومنظور جديد للأقتصاد القومي في اليمن الذي يمر حالياً بمنعطفات أخرى ومرحلة انتقالية تحكمها عوامل داخلية وخارجية متنوعة نحو قيام دولة اتحادية وحكومات للأقاليم قد تتمتع بالأنظمة المالية اللامركزية، وهي تجربة مختلفة كثيراً عن – اقتصاد الأمس – ومشكلات

التنمية في الماضي. ولذلك، لابد من التفكير نحو المستقبل المنظور خاصة ما بعد إخفاق معظم أهداف إستراتيجية التنمية في الخطة الخمسية الثالثة (2006 – 2010)، وحدوث الأزمة السياسية وأزمات الاقتصاد والمالية العامة للدولة والتي قادت إلى حالة من التضخم المتتسارع وتفشي البطالة ثم حدوث مظاهر الركود الاقتصادي Economic stagnation؛ وفي النتيجة تباطؤ معدلات النمو خلال الفترة (2013 – 2014)، وأخيراً وصول الدولة إلى مرحلة الفشل ثم محاولة إنقاذ النظام عبر مؤتمر الحوار الوطني الشامل في اليمن الذي انطلق في 18 مارس 2013 وإعداد وثيقته الأساسية مع نهاية 26 كانون الثاني/يناير 2014.

وعلى هذا الأساس، ولأهمية هذه الندوة وموضوعاتها الرئيسية سنحاول في هذه الورقة التعقيبية والمساندة عرض رؤية نظرية وقراءة واقعية جديدة عن أهمية وإمكانية إعادة هندسة السياسات المالية الرشيدة للدولة في مجال توجيهه وإدارة الإنفاق الحكومي من خلال التركيز على قطاعات معينة في الاقتصاد اليمني وهي قطاعات البنية الأساسية (التحتية) والتي تعتبر محفزة للاستثمار المحلي والأجنبي وقاعدة هيكلية من أهم قواعد البناء وتحقيق أهداف التنمية المستدامة على المدى المتوسط والبعيد. وسوف نركز في هذا السياق على عدة قضايا وأمور هامة يسمح بها هذا المحور من محاور النقاش وذلك في شكلين أو قسمين أساسيين وهما على النحو التالي:

(أولاً) المداخلة والتعليق على الورقة الرئيسية حول "توجيه الإنفاق العام على مشاريع البنية التحتية"، والتي تقدم بها مشكوراً الباحث الاقتصادي السيد نبيل محمد الطيري.

(ثانياً) عرض الرؤية الراهنة والمستقبلية عن "أهمية إصلاح الإدارة العامة للدولة و إعادة هندسة السياسات الاقتصادية والمالية الرشيدة في مجال الإنفاق الاستثماري على قطاعات البنية الأساسية - التحتية" كإضافة علمية مساندة.

القسم الأول

المدخلة والتعليق على الورقة الرئيسية

تناولت الورقة الأساسية حول " الإنفاق العام على مشاريع البنية التحتية في اليمن" عرضاً نظرياً عميقاً وشاملاً من الوجهة الإحصائية والتحليلية وذلك في محورين رئيسيين نشير إليهما بابイجا ز في الآتي:

• المحور الأول:

قدم فيه الباحث وصف تحليلي وإحصائي عن الوضع الراهن للإنفاق الاستثماري على قطاعات البنية التحتية، ولعل أهم ما تضمنه هذا المحور بعض المسائل الهامة والمعطيات الرقمية والإحصائية التالية:

- تحديد مؤشرات حجم الإنفاق الاستثماري على قطاعات البنية التحتية بالمؤشر القيمي المطلق خلال الفترة (2007-2013) والذي وصل إجمالاً إلى حدود 163,132 (مليون ريال/ي) في عام 2013 بينما كان مقدار هذا المؤشر القيمي ما يقارب 147,853 (مليون ريال/ي) في عام 2007 وهي السنة الأساس للمقارنة، وهو ما يعني أن ما تم تخصيصه من موارد مالية للإنفاق الاستثماري نمى بشكل سالب بوجه عام في السنوات الماضية وليعكس عدم النهوض بالقطاعات الأساسية التي انخفضت نفقاتها الاستثمارية إجمالاً من 40% في عام 2010 إلى 28% في عام 2013، مع تراجع معدل النمو السنوي من 3%

إلى ١٪ تقريباً وفقاً للإحصائيات الرسمية (وزارة المالية والحسابات الختامية للدولة 2007-2013).

-2 عند النظر إلى تركيب قطاعات البنية الأساسية، تشير البيانات والإحصائيات إلى قصور كبير في النفقات الاستثمارية لمشاريع البنية التحتية كقطاع الأشغال العامة والطرق حيث تراجعت تلك النفقات من 92,792 (مليون ريال/ي) في عام 2010 إلى 55,781 (مليون ريال/ي). ولم تشهد كثير من مناطق اليمن توسيعاً في بناء الطرق الرئيسية أو الشبكة الداخلية للطرق على مستوى المحافظات.

وفي قطاع الكهرباء، ارتفعت نفقاته الاستثمارية من 31,900 (مليون ريال/ي) في عام 2010 إلى قرابة 69,122 (مليون ريال/ي) في عام 2013، وذلك على حساب قطاعات أخرى كالأشغال العامة والطرق والمياه والبيئة واللدين انخفضت تخصيصاتها لصالح قطاع الكهرباء. وقد عجز قطاع الكهرباء عن مواجهة الطلب المتزايد على الطاقة في اقتصاد السوق، وعن توفير احتياجات التنمية والسكان لاسيما في المدن الرئيسية ومعظم مناطق الريف اليمني. ولاشك أن خدمات قطاع الكهرباء سواء في مجال الإنتاج أو التوزيع عانت من تدهور واضح، حيث لم تستطع الدولة تلبية احتياجات المواطنين أو وقف ظواهر الانقطاعات المستمرة للكهرباء تحت أسباب أو ظروف طارئة، بل وأشد من ذلك خطورة هو ضعف هذا القطاع عن توفير الطلب الاستهلاكي لصالح تغذية احتياجات المشروعات الاستثمارية والتنمية التي ترتبط بالقاعدة الصناعية والإنتاجية للبلاد.

وعلى صعيد قطاع المياه والبيئة، فإن حجم النفقات الرأسمالية على هذا القطاع استمرت بالانخفاض أيضاً عند المقارنة بين سنة الأساس المجدولة إحصائياً في عام 2007 والمقدرة بحوالي 29,283 (مليون ريال/ي) وانخفاضها تدريجياً خلال الأعوام 2008-2010 ثم الانخفاض الشديد خلال الفترة الزمنية 2010-2013 وتبلغ حدود 7,122 (مليون ريال/ي) وذلك إلى حوالي الربع من حجم الموارد المالية المخصصة في موازنة الدولة.

وأخيراً يأتي كل من قطاع النقل وقطاع الاتصالات وهما من أكثر القطاعات أهمية للاقتصاد اليمني واللذين تم إهمال خدماتهما وتخفيض نفقاتهما الاستثمارية إلى مستويات تكاد لا تكون مذكورة.

-3 حاولت الدراسة استكشاف أسباب وعوامل انخفاض الإنفاق الاستثماري، حيث أشارت في هذا السياق إلى ضعف تعبيئة الموارد العامة للدولة ومن ذلك الموارد الإيرادية (الضرائب بأنواعها المختلفة)، واحتلال التوازن بين الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة للدولة مما أضعف قدرة الإنفاق الاستثماري على تمويل مشروعات البنية التحتية. وأشارت الدراسة بأن اليمن تعاني من شح وندرة مواردها المالية وضعف قدرة الدولة على التحصيل الضريبي حيث كان مستوى متوسط النمو للضرائب السنوية خلال الفترة 2007-2013 بنسبة 21٪ من إجمالي الموارد العامة، ولم تساهم الضرائب بأكثر من 6.1٪ كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي المقابل، نجد أن الحصيلة الضريبية المتداينة في مجال الإيرادات العامة لم تغط أكثر من 18.6٪ من

اجمالي النفقات العامة، والذي أثر على الإنفاق الاستثماري لمشروعات القطاعات الأساسية في البنية التحتية بوجه عام.

ومن جهة أخرى، تشير الدراسة إلى أن من أسباب وعوامل ضعف الإنفاق الاستثماري هو بعض الاختلالات الهيكيلية في مجال التوازن بين النفقات العامة الجارية والنفقات الرأسمالية والاستثمارية حيث يظهر أن ما يتم تخصيصه لصالح النفقات الجارية (الدفاع والأمن + دعم المشتقات النفطية) يستحوذ على 84% تقريباً، وهي على قدر كبير من الارتفاع، بينما لم يتجاوز مؤشر النفقات الرأسمالية والاستثمارية 16% خلال سنوات المقارنة 2007-2013. ويدل هذا الفارق أو الاختلال في النسبات (4:1) دليلاً قاطعاً على عدم وجود التخطيط السليم في إدارة الاقتصاد المالي الحكومي والموازنة العامة للدولة، بل وبرهان حقيقي على غياب السياسات الاقتصادية والمالية الرشيدة ودور الدولة ووظائفها التنموية بالتفاعل الإيجابي مع إستراتيجية التنمية الاجتماعية والتحفيض من الفقر، ناهيك عن قدرتها على خلق بيئة ملائمة ومناخ أفضل في خدمة اقتصاد السوق وعوامل جذب الاستثمار المحلي والأجنبي والذي هو أحوج ما يكون إلى توفر ولو بقدر معقول خدمات البنية التحتية أو ما يسمى بالقاعدة الهيكيلية للاقتصاد القومي.

وأخيراً تتعرض الدراسة في عمق هذا المحور إلى ظاهرة الفساد وإهدار المال العام واعتبارها ظاهرة خطيرة قوست تمويل مشاريع البنية التحتية، حيث احتلت اليمن في مدركات الفساد العالمي المركز (16) في الإطار الإقليمي العربي (156) في الترتيب العالمي وفقاً للتقارير

والجداول الرسمية الدولية. وعلاوة على ذلك، فإن سوء الادارة العامة الحكومية قد جعل من اليمن دولة متلهلة حيث أضاعت حتى الفرص المتاحة لها من المساعدات والعون الإنمائي التي حصلت عليها من أصدقاء اليمن ومؤتمرات المانحين الدوليين وخاصة مؤتمر لندن في نوفمبر 2006، ومؤتمر أصدقاء اليمن المنعقد في نيويورك في إبريل عام 2014؛ وهو ما يستدعي ضرورة دخول البلاد في اصلاحات اقتصادية حقيقية والاهتمام بملف الاقتصاد والتنمية كأولوية سباقية عن أي ملفات أخرى وباعتبار أن استقرار الاقتصاد وتحقيق التنمية أساس استقرار الدولة والنظام السياسي.

• المحور الثاني:

ناقشت الدراسة المقدمة أهم البديل المتاحة لتوجيه الإنفاق العام نحو المشروعات الخدمية والاستثمارية في قطاعات البنية الأساسية (التحتية) وذلك انطلاقاً من ثلاثة دوافع أو مبررات موضوعية أولها متطلبات النمو واحتياجات السكان؛ وثانيها اعتبار البنية التحتية ضرورة مشجعة للاستثمارات وحاجة القطاع الخاص للخدمات في مجال الكهرباء والمياه والبيئة والنقل.. الخ؛ وثالثها أهمية معالجة نقص الإنفاق الاستثماري. وعلى هذا الأساس، تم اقتراح البديل أو كما يمكن لنا تصويبها بالآليات التالية:

الأالية رقم (1) :

تدعوا إلى الحد من الاختلال الهيكلي في الإنفاق العام لمشاريع البنية التحتية وترشيد الإنفاق العام وتخصيص الموارد المالية الكافية للنهوض بالقطاعات الأساسية وخدمات البنية التحتية على نحو أفضل وذلك من خلال زيادة نصيب النفقات الرأسمالية والاستثمارية إلى 30% من حجم الإنفاق العام. ولكي يتحقق هذا الأمر تقترح – دراسة الباحث – ضرورة تطبيق الإصلاحات المالية وسلسلة من الإجراءات الإدارية في تصحيح أوضاع الوزارات والمؤسسات الحكومية المعنية بتطوير قطاعات البنية التحتية وتقليل حجم المصروفات – الإدارية والمكتبية والإيجارات..الخ – وأيضاً خفض المستويات المساعدة في سلم الوظائف الوزارية ووظائف السلطة المحلية والمرافق العامة في المحافظات.

الأالية رقم (2) :

وتنطوي هذه الآلية على ضرورة تحقيق الإصلاح الإداري والوظيفي وإزالة الموظفين الوهميين وحالات الازدواج أو شغل الوظائف المتعددة في المرافق العامة الحكومية والتي تستحوذ على نفقات كبيرة من دولابيه بند الأجر والمرتبات والبدلات والسفر..الخ، وإعادة هيكلة وتدوير هذه النفقات لصالح توفير الخدمات في مرافق البنية الأساسية ومنها الكهرباء والمياه والبيئة وتحسين النظافة والصرف الصحي وبما يخفف معاناة المواطنين وتحسين أوضاعهم الاجتماعية.

الأالية رقم (3) :

وهي الأالية أو البديل الذي تنظر إليه الدراسة بشأن إمكانية مكافحة الفساد والحد من إهدر المال العام وتوجيهه نحو مشاريع البنية التحتية وتعزيز التحول الديمقراطي للمجتمع في الانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي.

وفي الخلاصة تؤكد الدراسة على أهمية الإصلاحات والإجراءات المتعلقة باستكمال البناء المؤسسي، واتخاذ إجراءات حاسمة في مواجهة الفساد المالي على مستوى السلطة المركزية والمحلية، وبناء نظام للشفافية والمساءلة، وتفعيل الدور الرقابي والمحاسبة، وتطوير النظم المالية في الوزارات والمرافق العامة المعنية بخدمة قطاعات البنية التحتية وترشيد النفقات والمصروفات لأغراض التشغيل والترميم والصيانة، والتدقيق المالي والمحاسبي في الموازنات الفرعية للمؤسسات العمومية المستقلة: المؤسسة العامة للكهرباء والمؤسسة العامة للمياه والصرف الصحي وغيرهما، وكذلك الالتزام بتطبيق أنظمة ولوائح المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية، وما شابه ذلك من إجراءات عملية تساعد في توجيهه وترشيد الإنفاق العام على كافة مشاريع البنية التحتية.

القسم الثاني

أهمية السياسات الاقتصادية والمالية الرشيدة في إدارة الاقتصاد الحكومي وتوجيهه

الإنفاق الاستثماري نحو قطاعات البنية التحتية الأساسية

إن اليمن تمر في الوقت الحاضر بتحولات جديدة على طريق إعادة بناء الدولة والنظام السياسي والاقتصادي للبلاد، وفي تجربة ربما تكون مختلفة على طريق استراتيجية ومسارات التنمية. وسيفترض هذا الواقع بعد الإعلان عن الوثيقة الأساسية للحوار الوطني الشامل في 26 يناير 2014 إنجاز شروط المرحلة الانتقالية والسير قدماً نحو بناء وأقلمة نموذج حديث للتنمية والتوجه نحو تشييد اقتصاد السوق الاجتماعي. وبعيداً عن وصف المشهد الاقتصادي لليمن وملفاته المتعددة والشائكة خلال السنوات الماضية 2011-2014، أي عقب تنفيذ الخطة الخمسية الثالثة للتنمية والتخفيض من الفقر (2006-2010) وإفرازات ما بعد هذه المرحلة من أوضاع سياسية واقتصادية وأزمات مالية متنوعة وعن آثارها السلبية في الماضي.. وانعكاساتها على حاضر ومستقبل البلاد، يتوجب على صناع القرار وخبراء السياسة والاقتصاد والمال التفكير برأي وطني جديد تساعده على معرفة الواقع وتحدياته الراهنة وكيفية استشراف آفاق التهيئة القطرية للأقتصاد اليمني من أجل تحقيق التنمية المستدامة على المدى القريب وعلى المدى المتوسط والبعيد.

والحقيقة إن أول ما يجب أن نفكر به هو الشروع الجاد في تصميم البرامج النوعية ومواصلة تطبيق الإصلاحات الاقتصادية والمالية، وإقامة حكومة أفضل ودولة أكثر كفاءة، والاستفادة من تجارب اقتصادات الدول النامية أو المتقدمة التي حققت نجاحات مثمرة وانجازات ملموسة سيما في أهم مجال

من مجالات التنمية وهو النهوض بالقطاعات الأساسية للبني التحتية وأهمها: قطاع الكهرباء والطاقة، والمياه والصرف الصحي، والبيئة والإسكان، ووسائل النقل البري والطرق المروية واقتصادات الموانئ البحرية والنقل الجوي، وقطاع الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات.

ولأهمية التفكير الأساسي بهذه البرامج، يجب في المقدمة فتح البوابة الرئيسية للإصلاحات المتعلقة بالإدارة العامة للدولة وإعطاء اهتمام أكبر للإصلاح الإداري والمالي والذي ينبغي أن يتلازم مع التكيف الاقتصادي للمرحلة الانتقالية في اقتصاد اليمن كدولة – اتحادية – سوف تحكمها منظومة من الاستراتيجيات الشاملة والسياسات القطاعية الكلية من جهة، والتنمية المحلية بالنظم الاقتصادية والمالية اللامركبة والتي ستؤثر حتماً في تطوير اقتصادات الموقع الجغرافي للأقاليم أو (الحكومات المحلية) من جهة أخرى؛ وعلى أن يكون هذا الأمر في إطار علاقة تكاملية متلازمة ومتوازنة نحو الأهداف الكلية للتنمية المستدامة.

وانطلاقاً من ذلك، فإن إصلاح الإدارة العامة للدولة وإعطاء عنابة واهتمام أكبر من أجل تخطيط وتنظيم إدارة الاقتصاد المالي الحكومي، وتحسين أداء وفاعلية أدوات المالية العامة وموازنة الدولة على صعيد العلاقة بين المركز والمحليات – الفيدرالية – وتحديداً ترشيد أقندة الإنفاق العام الاستثماري لصالح النهوض بمشروعات البنية الأساسية في اعتقادنا سوف تكون من أبرز المعالم والسمات التي سيتميز بها طابع الاقتصاد اليمني خلال المرحلة الراهنة ثم المستقبل المنظور. وبالتالي، فإن هذه الرؤية الجديدة عن طبيعة الفروق التي ستظهر بين – اقتصادات الماضي – واقتصادات المستقبل في التوجه نحو

بناءً آلية ما يعرف بـ "اقتصاد السوق الاجتماعي" المنظم والذي يركز على إعطاء المزيد من الاهتمام لخدمات البنية الأساسية والإنتاجية ومشروعات المنافع العامة لصالح المجتمعات السكانية والمحليّة والاستقرار والتنمية المستدامة.. كل ذلك إجمالاً وعلى صعيد الواقع يقتضي منا أن نمضي في سلوك بعض المسارات الهامة ومن ذلك:

١ - التهيئة القطرية للدولة الاتحادية في اليمن وتصميم برنامج للإصلاح الإداري والمالي خلال المرحلة الانتقالية

إذا كانت وثيقة الحوار الوطني الشامل في اليمن والمعلنة على المستويين – الرسمي والشعبي – في 26 يناير 2014 قد حددت متطلبات تحقيق التنمية الشاملة والمتكاملة المستدامة: الباب الثاني – الفصل الأول ص 215-272، ووضعت تصورات عمومية في مجالات عديدة ومتداخلة حول الإجراءات المتعلقة في الخروج من الأزمة السياسية ذات الصلة بالإدارة العامة للدولة والسياسات المالية العامة في الأمد القصير ومنها اتخاذ التدابير الهامة في معالجة القضايا أو المشكلات (الطارئة) سيما في قطاعات البنية التحتية: قطاع الكهرباء، قطاع المياه، الاتصالات، النقل.. الخ؛ فإن ذلك لا يعني إطلاقاً بأن هناك تصور أو رؤية استراتيجية متكاملة ومتناصة الأبعاد حول وضع برنامج للإصلاح الإداري والمالي يواكب متطلبات اقتصاد المرحلة الانتقالية وذلك في إطار التهيئة القطرية للدولة الاتحادية – المأولة – على المستوى الوطني في اليمن. ولذلك يجب تقييم هذا الأمر بصورة استثنائية عاجلة – وتصميم برنامج وطني جديد للإصلاح الإداري والتكييف الاقتصادي تكون له منظومة متناصقة من الأهداف والآليات أو – ميكانيزمات – يتبلور فيها تطوير

وتحديث البناء المؤسسي للادارة الحكومية على قاعدة من القوانين والنظم الفعالة - خارج الروتين أو البيروقراطية - وزيادةوعي الأفراد أي تأهيل القيادات والملاكات في المستويات العليا والوسطى والأدنى للموظفين العموميين، باعتبار أن الفرد هو محور كل مشروع وإصلاح جاد في سلوكه المهني والوظيفي والأخلاقي وأساس مقاومة الفساد الذي غالباً ما نشكو منه في الإدارة الاقتصادية والمالية الحكومية لليمن. وفي هذا المسار، يستحسن الأخذ بمعاهدات علمية حديثة عن الإدارة المثلث وإقامة دولة القانون ومنح المزيد من المسؤولية للموظفين العموميين ورفع مستوى أداء المصالح للمراافق العامة وتطبيق الشفافية والمحاسبة عند تسيير مصادر أموال الدولة ونفقاتها على مشروعات التنمية.. ولا ننسى في هذا الاتجاه تحسين مستوى الأجر ودخل الموظف العام وتأمين مصلحته في العمل لكي يكون على الدوام مضطلاً بواجباته القانونية وعنصراً مساعداً في تحقيق الأهداف ودفع مسعى الإصلاح إلى الأمام.

2 - إعادة هندسة السياسات المالية للدولة وترشيد الإنفاق الرأسمالي للتنمية

لا يمكن إصلاح إدارة الاقتصاد الحكومي بمعزل عن الإصلاحات المالية والضريبية والإصلاح النقدي في مجال الحفاظ على أسعار العملة (الوطنية) مقابل سعر الصرف الأجنبي ومكافحة مظاهر التضخم الذي يعرقل النمو الاقتصادي على المدى الطويل. ولذلك، فإن تهيئة الظروف للاقتصاد المالي في المرحلة الانتقالية لليمن سوف يفرض بالضرورة مراجعة النظام المالي السائد حالياً في البلاد وتطوير منظومة الموازنة العامة للدولة على أساس

الخطيط الاستراتيجي الذي يربط أدوات المالية العامة بالأهداف والتركيز على الإنفاق العام – الرأسمالي والاستثماري – بأنظمة مالية وضريبية تساعد على تمويل قطاعات التنمية وخاصة التمويل والإنفاق الاستثماري على مشروعات المنافع العامة والهيكل الأساسي المرتبطة بخدمات البنية التحتية. وبما أن المركزية المالية قد أثبتت فشلها في اليمن خلال المرحلة الماضية في تحقيق أهداف قطاعات التنمية وتخفيف أعداد الفقراء أو التخفيف من ظاهرة الفقر الاجتماعي عن طريق توفير الخدمات الأساسية في عدة قطاعات هامة كالتعليم والصحة والكهرباء والمياه والصرف الصحي وغيرها، فإن استبدال النظام المالي المركزي والتحكم بتسير الموازنة العامة للدولة والمصروفات العمومية من مركز واحد (وزارة المالية والبنك المركزي اليمني) بمستجدات الواقع الراهن وانتقال اليمن إلى دولة اتحادية وحكومات (أقاليم)، تفرض تطورات نوعية تقوم على أساس قاعدة (العلاقة بين المركز والنظم المالية اللامركزية)؛ وبالتالي فإن إعادة هيكلة الاقتصاد الحكومي يعني بالضرورة إعادة هندسة السياسات المالية والتنسيق بين تخصيص الأموال واستخداماتها وفقاً للنهج المالي الفيدرالي. بمعنى آخر، إن الإنفاق الاستثماري على قطاعات التنمية وتحديداً في مجال النهوض بالبنية الأساسية وخدماتها لن يكون عن طريق – السلطة المركزية – وإنما بواسطة الوكلاء الحكوميين أي حكومات (الأقاليم)، وهذه مهمة معقدة جداً لضمان التوازن والتنمية الشاملة على مستوى المحليات. وفي اعتقادنا، فإنه رغم صعوبة هذا المسار عند تطبيق النظم المركزية واللامركزية المالية، إلا أن تحويل المسؤوليات المالية من المركز إلى السلطات المحلية وفي ظروف جديدة

سيجعل حكومات (الأقاليم) في اليمن أكثر استجابة لاحتياجات الفقراء، ويحد من الفساد، ويشجع على تطبيق مبدأ المساءلة والشفافية والإنصاف والكفاءة في توظيف الإنفاق الرأسمالي والاستشاري لصالح التنمية المستدامة وزيادة مردود المنافع العامة من خدمات البنية الأساسية.

3 - إعطاء الأولوية لإنماء اقتصادات البنية التحتية والخدمات الأساسية للمجتمع

تسعى سياسات الاقتصاد الكلي في البلدان النامية دائمًا إلى التخفيف من ظاهرة الفقر وخفض آثاره المجتمعية، ومن هنا فإن التحدي الرئيسي أمام السياسات الاقتصادية والمالية يجعل الدول وحكوماتها الوطنية تركز على زيادة حجم الإنفاق العام وتوجيه التمويلات الاستثمارية بأنواعها المباشرة وغير المباشرة لصالح إنماء اقتصادات البنية التحتية وزيادة نصيب الفرد من الخدمات الأساسية في مجال الصحة والتعليم وتحسين البيئة والإسكان. ومن هنا، نرى أن من واجب الحكومة اليمنية إعطاء الأولوية الاستثمارية مثل هذه القطاعات المحفزة للنمو والاستقرار والتنمية المستدامة. ولاشك، أن سياسة المالية العامة للدولة اليمنية—الاتحادية—سوف تعمل، بل ويجب أن تعمل بطريقة مختلفة عن النظام المالي السائد حالياً في البلاد والابتعاد عن (المركبية المالية) عند اتخاذ القرارات والتي لا تستند على ترتيب تسلسل إصلاح الإنفاق العام؛ بمعنى آخر أن حجم النفقات الرأسمالية في الموازنة العامة ينبغي أن تقوم على أساس التنسابات مقارنة بالنفقات الجارية، إذ لا يعقل أن يسود الموقف المالي الراهن بتخصيص الموارد العامة ونفقاتها الجارية بنسبة 80% (انظر موازنة عام 2013). وبناء عليه، فإن هذا الحال لا بد أن

يتبدل على قاعدة جديدة من التناسبات، فبدلاً من أن تكون المعادلة في معامل التناسب (1:4) تصبح خلال المرحلة الانتقالية الراهنة (3.5:1.5)، وتستمر بالتصاعد التدريجي إلى أقصى حد ممكن بالمعايير الدولية والتي يكون فيها الإنفاق الاستثماري بنسبة لا تقل عن 40٪ مقارنة بالنفقات الجارية 60-65٪، وهو السائد في معظم دول العالم السائرة على نهج أو طريق التنمية المستدامة.

٤ - مواكبة متطلبات الشراكة الذكية بين الحكومة والقطاع الخاص في تطوير قطاعات البنية الأساسية

من الواضح أن اليمن من البلدان العربية التي تتلقى العون الفني والمساعدات الإنمائية الدولية وكذلك القروض الميسرة من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ولكن المشكلة القائمة هو عدم صياغة إستراتيجية فعالة حول القدرة الاستيعابية المتعلقة باستخدام القروض في مجال التنمية. كما أن حجم العون الإنمائي والمساعدات من الدول الصديقة والمانحة لليمن لا يتم استخدامه بكفاءة عالية على مستوى قطاعات التنمية.. والواقع هناك فرص حقيقية ضئيلة في هذا المجال، ويمكن للحكومة اليمنية الاستفادة منها في حال مواصلة الإصلاحات الاقتصادية والمالية وإقامة شراكة ذكية مع القطاع الخاص في إطار التمويل الاستثماري لمشروعات البنية التحتية. ومن هذا المنطلق، نرى أن توجيه المعونة إلى تطوير قطاعات البنية الأساسية ومن خلال الدعم العام للميزانية ربما يساعد على سد "الفضوة التمويلية" للإنفاق الاستثماري والوصول إلى الأهداف المحددة في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية الراهنة والمستقبلية.

المقتراحات والتوصيات

- التأكيد على أهمية الاسترشاد بالوثيقة الأساسية للمؤتمر الوطني الشامل في اليمن مارس 2013 - يناير 2014.
- التأكيد على ضرورة وجود حكومة قوية وقدرة على حسن التنظيم والإدارة للاقتصاد الحكومي وفي تطبيق السياسات المالية الرشيدة.
- مواصلة مسارات الإصلاح الاقتصادي والمالي في المرحلة الانتقالية وحتى إعداد دستور جديد للدولة يسمح بإعادة البناء المؤسسي الحكومي للدولة اليمنية الاتحادية وحكومات الأقاليم ووضع تشريعات وقوانين وأنظمة مالية حديثة.
- وضع إطار استراتيجي شامل لتطوير القطاعات الأساسية في البنية التحتية للاقتصاد الكلي في اليمن والنهوض بمشروعات المنافع العامة وخاصة الكهرباء والطاقة والقطاع المائي وتحسين النظام البيئي وشؤون البلديات والإسكان.
- بناء قاعدة هيكلية متطرفة جاذبة للاستثمار الوطني والأجنبي وذلك في بعض قطاعات البنية التحتية كالنقل والمواصلات وشبكة الطرق الرئيسية الدولية وتحسين أوضاع خدمات الموانئ البحرية وكذلك الاهتمام بأنظمة الاتصالات والبريد والهاتف وخدمة تكنولوجيا المعلومات.
- إقامة الشراكة الذكية بين الحكومة والقطاع الخاص في تمويل مشروعات البنية الأساسية وإنشاء شركات وطنية مساهمة في مجال

الكهرباء وفي مجال استثمار الموارد المائية وتوزيعها بضمانات كافية وبعيدة عن المخاطر المحتملة.

7- الاستفادة من المعونة والمساعدات الفنية والمالية والائتمانية الدولية من أجل تدعيم الانفاق الاستثماري لصالح مشروعات المنافع العامة والتنمية المحلية على مستوى الأقاليم المرتبة.

المراجع المساعدة

- 1 - نبيل محمد الطيري: "الورقة الأساسية حول الانفاق الاستثماري على قطاعات البنية التحتية في اليمن"، المرصد الاقتصادي للدراسات والاستشارات – صنعاء أغسطس 2014.
- 2 - وزارة التخطيط والتعاون الدولي: الخطة الخمسية الثالثة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخفيف من الفقر (2006-2010)، صنعاء 2006-.
- 3 - وثيقة مؤتمر الحوار الوطني الشامل في اليمن، صنعاء - يناير 2014.
- 4 - وزارة التخطيط والتعاون الدولي: التقرير الاقتصادي السنوي 2006 والتقرير الاقتصادي للعام 2008، بالتعاون مع مكتب التعاون الفني الألماني (GTZ)، صنعاء.
- 5 - وزارة المالية: النشرات الاحصائية عن مالية الحكومية للفترة 2010-2013، صنعاء.
- Harvey s. Rosem (1998): "Public Finance", Princeton – 6 University – IRWIN. U.S.A.

7 - وثيقة إعلان الأمم المتحدة بشأن الأهداف الإنمائية للألفية، قمة الألفية

نيويورك، 2000.

أرسلان محمد أحمد: "تجارب الإصلاح الهيكلية في القطاعات المالية

والنقدية لبلدان المتوجهة نحو اقتصاد السوق"، مركز عبادي للدراسات

والنشر-صنعاء، 2002.

"تحسين أداء الميزانية وضمان العدالة الاجتماعية"

الندوة الثانية

31 أغسطس 2014

ورقة عمل بعنوان : تعزيز أداء الإدارة الضريبية والجمالية

أ.د. طه أحمد الفسيل

يقوم النظام الضريبي بصورة عامة على ثلاث دعائم أساسية هي التشريعات الضريبية، والسياسة الضريبية وأخيراً الإدارة الضريبية. وتعتبر الإدارة الضريبية المركز الأساسي والداعمة الأهم، في النظام الضريبي، كونها تحمل على عاتقها مسؤولية تنفيذ القوانين الضريبية والجماركية بشكل يضمن حماية حقوق الخزانة العامة من جهة وحماية حقوق الممولين من جهة أخرى. وتشمل الإدارة الضريبية أيضاً اقتراح القوانين والأنظمة الضريبية والجماركية وكذلك التعديلات الالزمة عليها في ضوء المستجدات والتطورات الاقتصادية والاجتماعية المحلية والإقليمية والدولية، وبما يتلاءم مع ظروف واحتياجات المجتمع. وفي هذه الورقة، نشير بالإدارة الضريبية في اليمن إلى الجهاز الإداري وال الفني ممثلاً بكلٍ من مصلحتي الضرائب والجمارك.

وتحتاج التشريعات والقوانين الضريبية والجماركية دوماً لعملية تحديث لتواءك التطور الاقتصادي وقطاعاته المختلفة، بالإضافة إلى الاستمرار في تحسين الإدارة الضريبية للقيام بالواجبات المناطة بها على أكمل وجه وخاصة المحافظة على حق الخزينة العامة للدولة. وقد منح القانون للإدارة الضريبية سلطات واسعة مثل الفحص والرقابة وكذلك صلاحيات تحصيل المبالغ الضريبية من المكلفين، بالإضافة إلى توقيع الجزاءات والعقوبات. وتعتبر كفاءة ونزاهة الإدارة الضريبية وكذلك تطور أساليب وأاليات العمل المتبعة ركيزة أساسية للتطبيق السليم للسياسة الضريبية وزيادة تعبيئة الموارد الضريبية دون الحاجة لرفع معدلات الضريبة. كما تعتبر الإدارة الضريبية

عاملًا رئيسيًا في تحسين مناخ الاستثمار، حيث تساعد الإدارة الضريبية الناجحة على جذب الاستثمار، ومن ثم تحسين النمو الاقتصادي وتوليد فرص العمل والتخفيض من الفقر بما يحقق أهداف نظام اقتصاد السوق الاجتماعي. وعموماً، يعتبر دور الإدارة الضريبية هو الأهم والحاصل في تحصيل الإيرادات الضريبية وجيابتها، إذ بدون الإدارة الضريبية الكفؤة والمأهولة تصبح التشريعات والسياسات الضريبية مجرد حبر على ورق.

الإشكالية الرئيسية

يشكل تنمية الإيرادات الذاتية غير النفطية وتطوير النظام الضريبي والجماركي بما يكفل العدالة وكفاءة التحصيل ومنع التهرب الضريبي والتهريب الجمركي أحد الأهداف الرئيسية للإصلاحات الاقتصادية في اليمن، باعتبار ذلك عامل هام في تحقيق استدامة الموازنة العامة للدولة. وقد شكلت الإصلاحات الضريبية المحور الأساسي لتحقيق ذلك الهدف منذ انطلاق الإصلاحات في مارس 1995 وحتى الآن، حيث نفذت الحكومات اليمنية المتعاقبة خلال الفترة 1995-2010 مجموعة واسعة من الإصلاحات الضريبية والجماركية بهدف زيادة وتوسيع إيرادات الضرائب المباشرة وغير المباشرة، والتي ركزت بصورة أساسية على الإطار التشريعي وتحسين وتطوير الإدارة الضريبية.

ورغم ذلك، لم تتمكن تلك الإصلاحات وحتى نهاية 2010 من حشد ودعم الموارد المالية غير النفطية وفي مقدمتها الإيرادات الضريبية المباشرة وغير المباشرة، وبقيت نسبتها إلى الناتج المحلي الاجمالي متواضعة لم تتجاوز في

المتوسط 6.5% خلال الفترة 2001-2006 وارتفعت إلى 7.3% خلال الفترة 2001-2010. وتقل تلك النسب والمعدلات كثيراً عن تلك المحققة في الدول النامية والأقل نمواً، والتي عادة ما تتراوح بين 15-21% من الناتج المحلي الإجمالي لتسخدم كأداة من أدوات السياسة المالية لتحقيق أهداف مالية واقتصادية. ويعود انخفاض الإيرادات الضريبية في اليمن إلى اتساع ظاهرة التهرب الضريبي وجمود النظام الضريبي، علماً أن الإيرادات الضريبية تتسم عادة بالاستقرارية والاستقرار النسبي. وعموماً، تبرز تقارير الجهات الحكومية ذات العلاقة وكذلك تقارير المؤسسات الدولية وفي مقدمتها البنك الدولي بأن الثقافة الضريبية في اليمن منخفضة، خاصة وأنها مصحوبة بضعف كلٍ من الإطار القانوني والقواعد البشرية المؤهلة وأداء الإدارة الضريبية.

أداء الموازنة العامة والإيرادات الضريبية

تستمد الموازنة العامة أهميتها في أنها الأداة الأساسية والأهم بيد الدولة لتحقيق الأهداف التنموية الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك حفز النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل في ظل العدالة الاجتماعية. وبالنسبة لليمن، تشكل الموازنة 30-35% من الناتج المحلي الإجمالي الأمر الذي يجعلها المحرك الرئيسي لحفظ الأنشطة الاقتصادية المختلفة، بما في ذلك أنشطة القطاع الخاص. وتحتل الموازنة العامة هذه الأهمية في اليمن باعتبارها من الدول الأقل نمواً والتي تلعب فيها النفقات العامة الدور الأكبر في تعزيز خدمات البنية الأساسية وتحسين المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية. وفي نظام

السوق الاجتماعي تعتبر الموازنة العامة الأداة الرئيسية لتحقيق الرعاية الاجتماعية للمواطنين، بالإضافة إلى أن السياسة المالية مع السياسية النقدية تقومان بدور هام في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، بما في ذلك استقرار سعر الصرف والتحكم بالتضخم.

وقد تبادر أداء الموازنة العامة للدولة في اليمن خلال الفترة 2001-2010، إذ تراوح هذا الأداء بين تحقيق فائض في عام 2001 وعجز بلغ في المتوسط 2٪ من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2002-2005. ورغم تحقيق الموازنة العامة فائضاً في عام 2006، عاد العجز للظهور واستمر خلال الفترة 2007-2010 متراوحاً بين 7.2٪ و8.6٪ من الناتج المحلي الإجمالي. ويرجع هنا التباين خلال الفترة كلها وبصورة أساسية إلى اعتماد الموازنة العامة الكبير على عائدات تصدير النفط الخام، والتي تتوقف بدورها على إنتاج النفط الخام من ناحية وأسعاره في الأسواق العالمية من ناحية أخرى، بالإضافة إلى تأثير بعض الإجراءات الإدارية التي يتم تبنيها بين فترة وأخرى مثل تخفيض قيمة الريال اليمني والتصحيحات السعرية للسلع والخدمات العامة وبعض الإجراءات الضريبية.

ومع ذلك لم تتمكن السياسة المالية خلال العقد الماضي من حشد ودعم الموارد المالية غير النفطية ممثلة بصورة أساسية في الإيرادات الضريبية المباشرة وغير المباشرة، والتي أخذت أهميتها النسبية في التراجع من 29.6٪ من إجمالي الإيرادات العامة في عام 2004 إلى 25.6٪ و18.4٪ في العامين التاليين، على التوالي. ورغم ارتفاع تلك النسبة إلى 22.1٪ في عام 2007، إلا أنها

انخفضت مرة أخرى إلى 18.3% في عام 2008. وبصورة عامة، شكلت الإيرادات الضريبية كمتوسط حوالي 23.9% من إجمالي الإيرادات العامة و6.8% من الناتج المحلي الاجمالي خلال الفترة 2000-2012. وقد توزعت هذه النسبة بالتساوي بين الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

جدول (1): هيكل الإيرادات العامة خلال الفترة 2006-2013 (%)									البيان
2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006		
52.0	43.0	68.5	62.0	55.2	73.8	66.5	73.1	إيرادات النفط والغاز *	
24.8	21.9	21.6	24.9	30.5	18.3	21.6	17.9	إجمالي الإيرادات الضريبية	
23.0	17.6	17.7	20.3	25.4	15.4	18.1	15.1	إيرادات مصلحة الضرائب	
4.9	3.6	3.3	3.7	4.4	2.5	3.1	2.4	إيرادات مصلحة الجمارك	
7.2	23.0	2.9	3.4	4.5	2.3	3.1	3.3	تمويل الأجنبي **	
21.5	22.2	20.2	25.9	27.7	19.9	23.3	25.1	تنظيم الإيرادات الضريبية للنفقات % الجارية	

المصدر: وزارة المالية، نشرة إحصائية مالية الحكومة، العدد 44، 2011، العدد 54، 2013.

- ❖ تتضمن عمولة امتياز على انتاج النفط والغاز، والضرائب على دخل شركات النفط والمعادن، ومنح توقيع الاتفاقيات النفطية والمعدنية.
- ❖ يشمل المنح والقروض.

وقد عجزت الإيرادات الضريبية عن تغطية النفقات الجارية خلال الفترة 2000-2012، حيث بلغت التغطية 28.2% فقط في المتوسط خلال هذه الفترة، وتنخفض النسبة إلى 22% فقط بالنسبة لـ إجمالي النفقات العامة (صافي الإقراض).

الإطار التنظيمي للإدارة الضريبية

تشكل الإدارة الضريبية في اليمن بصورة أساسية من كلِّ من مصلحتي الضرائب والجمارك واللتين تتبعان وزارة المالية بجميع فروعهما وتقسيماتهما الإدارية والفنية والجغرافية.

مصلحة الضرائب

ينظم عمل مصلحة الضرائب كلًّ من قانون ضريبة الدخل رقم 17 لسنة 2010، وقانون الضريبة العامة على المبيعات رقم (19) لسنة 2001، ولائحتهما التنفيذيتين. وكذلك اللائحة التنظيمية لمصلحة الضرائب الصادرة بالقرار الجمهوري رقم 186 لسنة 2007. وتعتبر مصلحة الضرائب جهة حكومية إيرادية تتبع وزير المالية، وتمثل في الوقت نفسه جهازاً فنياً واستشارياً لوزير المالية فيما يتعلق باقتراح وتطبيق السياسات والقوانين الضريبية. لذلك، تقوم مصلحة الضرائب باقتراح وتنفيذ السياسات الضريبية في ضوء السياسات المالية للدولة وقوانين الضرائب والرسوم. وتحدد المادتان الثانية والثالثة من اللائحة التنظيمية لمصلحة الضرائب مهام المصلحة فيما يلي:

- اقتراح السياسات والقوانين الضريبية (جهاز فني واستشاري للوزير).
 - تطبيق وتنفيذ السياسات والقوانين الضريبية.
 - وضع الخطط الضريبية وتنفيذها بما يحقق تحصيل الضرائب من الأوعية الضريبية المختلفة.
 - القيام بحصر ومحاسبة وربط وتحصيل الضرائب والرسوم الضريبية المنوط بالمصلحة تحصيلها، وما يلحقها من خرامات وتعويضات.
 - مكافحة التهرب من الضرائب واتخاذ الإجراءات اللازمة عن طريق جهات الاختصاص.
 - إجراء البحوث والدراسات وتقديم المقترنات بشأن تطوير النظام الضريبي وتبسيط الإجراءات وتطوير وتحسين وسائل التخطيط والتنفيذ.
 - إعداد تقديرات ايرادات الموازنة العامة من الضرائب والرسوم المنوط بالمصلحة تحصيلها، وعرضها على وزير المالية.
- ويتشكل الهيكل التنظيمي لمصلحة الضرائب من كلٍ من ديوان عام المصلحة والمكاتب التنفيذية للمصلحة في أمانة العاصمة والمحافظات وكذلك مكتب المصلحة في الهيئة العامة للاستثمار. ويكون ديوان عام مصلحة الضرائب من رئيس المصلحة، وكيل المصلحة، وأربعة وكلاء مساعدين لكل قطاع من قطاعات المصلحة الأربع (كبار المكلفين، متوسطو وصغر المكلفين، قطاع التخطيط والمعلومات، قطاع الشؤون المالية، تنمية الموارد البشرية). وقد حدت اللائحة التنظيمية مهام واختصاصات هؤلاء القيادات في الباب الثاني (الماد 9-4). ويتبع تلك القيادات 24 إدارة عامة ويحدود أربع إدارات عامة لكل

قطاع، بالإضافة إلى المكاتب التنفيذية في المحافظات والتي تعتبر بمستوى إدارة عامة، وكذلك المستشارون.

مصلحة الجمارك

ينظم عمل مصلحة الجمارك كلًّ من قانون الجمارك رقم 14 لسنة 1990 والمعدل بالقرار الجمهوري رقم (12) لسنة 2010، وقانون التعريفة رقم 41 لسنة 2005 والمعدل بالقانون رقم 10 لسنة 2012، وكذلك اللائحة التنظيمية لمصلحة الجمارك الصادرة بالقانون رقم 48 لسنة 1993. وتتمثل المهمة الرئيسية والوظيفة الأساسية لمصلحة الجمارك في تحصيل الرسوم الجمركية والعوائد الأخرى على جميع الواردات السلعية التي تدخل اليمن عبر مختلف الدوائر الجمركية البحرية والبرية والجوية، وتوريدها إلى الخزينة العامة للدولة، وكذلك القيام بوظائف أخرى أمنية وواقائية وصحية وبيئية.¹ وتحدد المادتان 2 و 3 من اللائحة التنظيمية مهام واختصاصات مصلحة الجمارك فيما يلي:

- مصلحة الجمارك مصلحة حكومية إيرادية تتبع وزير المالية، وتعتبر جهازاً فنياً واستشارياً للوزير فيما يتعلق بتنفيذ السياسات الجمركية وفقاً للقوانين والقرارات النافذة.
- اقتراح وتنفيذ السياسات الجمركية للدولة وفقاً للقوانين واللوائح والقرارات النافذة.
- وضع خطط العمل السنوي وبرامج تنفيذها ومتابعة وتقييم نتائج التنفيذ.

¹ مصلحة الجمارك، التقرير السنوي للعام 2012، أبريل 2013، ص ص 5-7.

- تطبيق قانون الجمارك واللوائح والقرارات المنفذة له وكذلك القوانين واللوائح والقرارات الأخرى النافذة المتعلقة بالجمارك والتعليمات الصادرة إليها من رئيس مجلس الوزراء وزير المالية والجهات ذات العلاقة في حدود صلاحياتها القانونية.
- جباية الضرائب والرسوم الجمركية المقررة على الواردات وال الصادرات وفقا لقانون وجدول التعريفة الجمركية والرسوم الأخرى والغرامات وفقا للقوانين والقرارات النافذة.
- مكافحة التهريب الجمركي بكافة صوره وأشكاله واقتراح الوسائل الملائمة لمواجهته ومكافحته وذلك من خلال التعاون والتنسيق مع الأجهزة المعنية وخاصة المحافظين والقوات المسلحة والأمن واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة تجاه مرتكبي جرائم التهريب والمشاركين لهم من الموظفين والمواطنين وذلك وفقا للقوانين النافذة.
- اقتراح تعديل بعض أو كل فئات جدول التعريفة الجمركية وذلك وفقا لمعطيات ونتائج البحوث والإحصاءات الجمركية كي تتحقق الضريبة الجمركية كافة أهدافها المرسومة، وتقديمه لمجلس التعريفة للنظر فيه.
- إصدار الشروح والفتاوي المتعلقة بتطبيق قانون الجمارك وقانون التعريفة الجمركية بما يساعد على تنفيذ الأعمال وذلك بالتنسيق مع الجهات القانونية المختصة.
- تقديم المقترنات بشأن تطوير القوانين واللوائح والأنظمة الجمركية بما يضمن تحسين مستوى العمل الجمركي وزيادة إنتاجيته ورفع كفاءة الأداء.
- بحث واقتراح وسائل تنمية الإيرادات الجمركية كلما تطلب الأمر ذلك.

- تجميع إحصاءات التجارة الخارجية بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة كأحد مصادر رسم السياسة الجمركية.
- التنسيق مع الدول المجاورة والاستفادة من تجارب الدول الأخرى والدراسات المتخصصة بهدف تحقيق وتحسين أساليب ووسائل مكافحة التهريب.

ويتكون الهيكل التنظيمي لمصلحة الجمارك حالياً من رئاسة المصلحة والمتمثلة في رئيس المصلحة ووكيل المصلحة²، و3 وكلاء مساعدين لكل من قطاع الشؤون الفنية، الضابطة الجمركية، والشئون المالية والإدارية. ويتبع كلّاً من الوكلاه المساعدين عدد من الإدارات العامة التي تبلغ في إجماليها 22 إدارة عامة. ويشتمل الهيكل أيضاً على 39 دائرة ومكتب جمركي تتوزع على 11 دائرة بحرية و12 دائرة برية و7 دوائر جوية، بالإضافة إلى 9 مكاتب في كل من أمانة العاصمة والمحافظات. وقد تم مؤخراً إلغاء 7 دوائر رقابية. ويبلغ عدد موظفي المصلحة المُدرجين بكشف الحافز الشهري حوالي 2200 موظف رسمي، إضافة إلى حوالي 850 موظف متعاقد ومتعاون.

الإصلاحات الضريبية والجممركية

في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الذي تبنّته الدولة بالتعاون مع البنك وصندوق النقد الدوليين منذ العام 1995، تم تنفيذ

² تم استحداث منصب وكيل لمصلحة الجمارك للمناطق الغربية بموجب القرار الجمهوري رقم (4) لسنة 2010.

العديد من السياسات والإجراءات الضريبية والجمالية والتي تركّزت بصورة أساسية على الإصلاحات التشريعية القانونية، كان أبرزها ما يلي:

- إجراء العديد من التعديلات على قانون ضرائب الدخل رقم (31) لسنة 1991 بموجب القرار الجمهوري بالقانون رقم (3) لسنة 1995 الذي أجاز ربط الضريبة بنظام الربط المقطوع؛ وبموجب القانون رقم (31) لسنة 1996 والذي وحد الضريبة على شركات الأموال وشركات الأشخاص بنسبة 35% مع الإبقاء على نسبة الضريبة على الأفراد بواقع 20%؛ وكذلك بموجب القرار الجمهوري بالقانون رقم 12 لسنة 1999³ وغيرها. وقد انتهت تلك التعديلات بإصدار قانون ضرائب الدخل الجديد رقم (17) لسنة 2010، والذي تضمن تخفيض الضريبة على أرباح الشركات من 35% إلى 20%， وإلى 15% بالنسبة للمشاريع الاستثمارية المسجلة في الهيئة العامة للاستثمار وفقاً لقانون الاستثمار الجديد رقم (15) لسنة 2010.

3 إدخال تعديل شرائح جديدة للدخل لاحتساب الضريبة على الدخل ورفع حد الإعفاء السنوي إلى 36 ألف ريال، وتحديد الحد الأقصى لمعدل الضريبة على المرتبات والأجور إلى 20% بالنسبة للمقيم 35% وغير المقيم؛ وضرائب أرباح الأنشطة التجارية إلى 35%， إلى جانب الإعفاء من ضريبة العقارات المستغلة من مالكها في أنشطتهم المختلفة ووضع أساساً سهلاً لتحصيل ضريبة ريع العقارات بواقع إيجار شهر واحد في السنة، بالإضافة إلى إقرار نظام الربط بالمثل المقطوع بالنسبة لغير المكلفين وكذلك الربط بالنسبة المقطوعة لمكلفين الذين لا يسكنون حسابات منتظمة وهؤلاء يمتلكون أكثر من 80% من مجموع المكلفين بضريبة الدخل.

- تعديل قانون ضرائب الإنتاج واستهلاك والخدمات أكثر من مرة بموجب القرارات الجمهورية بالقوانين رقم (4) لسنة 1995، ورقم (14) لسنة 1996⁴، ورقم (23) لسنة 1999⁵. كما تضمن القانون رقم (4) لسنة 1997 العديد من التعديلات أهمها إخضاع معظم السلع (باستثناء السلع الواردة في الجداول المرفقة بالقانون) ل معدل ضريبة موحد بواقع 10٪. وانتهت تلك التعديلات أيضاً بإصدار القانون رقم 19 بشأن الضريبة العامة لمبيعات في عام 2001.
- إصدار القانون رقم 27 لسنة 1995 بشأن الضريبة على استخدام المركبات والآليات والذي تضمن إلغاء القانون السابق رقم 45 لسنة 1990 مع إضافة هذه الضريبة على كل لتر بنزين يتم بيعه للمستهلكين.
- إصدار القانون رقم (5) لسنة 1998 بشأن إلغاء القانون رقم 44 لسنة 1991 بشأن ضرائب الدمغة.

4 استهدف توسيع قاعدة السلع والخدمات الخاضعة إلى 1998 سلعة وخدمة حسب الجدول المرفق به.

5 تضمن توسيع قاعدة ضرائب الإنتاج والاستهلاك والخدمات لتحتوي على كافة السلع والخدمات غير الواردة في الجداولين (1و2) المرفقة بالقانون، مع إلغاء التمييز بين الضرائب على السلع المحلية والسلع المستوردة فيما عدا بعض السلع المحددة بموجب نص قانوني في ذات الجدول المرفق بالقانون؛ وكذلك إنشاء آلية تحديد مدعيونية الضرائب للتخفيف من التهرب، إلى جانب إقرار الضريبة من واقع سعر البيع للمستهلك لعدد من السلع مثل المشتقات النفطية والمشروبات الغازية والمعدنية والصحية وأيضاً السجائر بواقع 60٪ حتى 80٪. وتتضمن ذلك التعديل ولأول مرة إعفاء المواد الأولية الداخلة في صناعة السلع والمنتجات المعفية.

وفيما يتعلق بإصلاحات الإدارة الضريبية، فقد اتخذت الحكومة جملة من الإجراءات لتحسين تحصيل الضرائب وإدارتها أهمها إصدار نظام الرقم الضريبي للمكلفين (TNI) في عام 1997 والذي تم تحديده في عام 1999، وبالتالي ربط تخلص البضائع المستوردة في الدوائر الجمركية بهذا الرقم باعتباره يمثل بطاقة التعريف الضريبي. وتم كذلك بدء تطبيق نظام البندرول (Bandrolls) على السجائر المنتجة محلياً والمستوردة في عام 1997 للحد من التهرب الضريبي. وأنشأت الإدارة العامة للضرائب على كبار المكلفين بمقتضى القرار الجمهوري رقم (140) لسنة 2000 وأدمجت في الهيكل التنظيمي للمصلحة في عام 2007، حيث أصبحت هذه الإدارة العامة وفروعها مسؤولة عن حصر ومحاسبة وربط وتحصيل الضرائب على كبار المكلفين في إطار إداري وفني واحد وبملف واحد، وبناءً على إجراءات وأسس محاسبية موحدة، خاصة وأن الضريبة المحصلة من هؤلاء تزيد عن 30% من إجمالي الضرائب المحصلة.

- وعملت مصلحة الضرائب على تبسيط الإجراءات وتسهيلها من خلال الآتي:
- توحيد كافة الإجراءات الضريبية في رئاسة مصلحة الضرائب وفروعها ومكاتبها من خلال خبرة استشارية بدعم من مؤسسة التمويل الدولية.
 - إنشاء نظام النافذة الواحدة والعمل بها في كل من أمانة العاصمة وعدن والمكلا في إطار الإدارات العامة لكبرى المكلفين خطوة أولى ول يتم تعميمها لاحقاً في كافة المكاتب والفرع.

- إعداد استماراة نموذجية يتم تبعيئتها بكافة البيانات من قبل المكلف وبصورة سهلة ومبسطة.
- إعادة هيكلة مصلحة الضرائب ابتداءً من عام 2005 في إطار مشروع تحديث الخدمة المدنية، وقد انتهى المشروع بإصدار اللائحة التنظيمية لمصلحة الضرائب في عام 2007.

أما مصلحة الجمارك، فمن بين الإجراءات العديدة والمتعددة التي اتخذتها إلغاء شرط الحصول المسبق على رخص الاستيراد من الجهات الحكومية لفتح الاعتماد المستندي لأغراض الاستيراد، وكذلك تخفيض هيكل التعريفة الجمركية تدريجياً من خمس عشرة مجموعة (حزمة) تتراوح بين 5% و100% إلى هيكل تعريفة جديد يتكون من أربع حزم فقط هي 5%, 10%, 15%, و25%. كما اعتمدت الإدارة الجمركية النظام المنمق بدلاً من تعريفة بروكسيل. واشتملت الإصلاحات الجمركية كذلك ما يلي:

- إدخال العمل بالنظام الآلي الجمركي المعروف عالمياً بـ ASYCUDA++ والذي تم تنفيذه على مرحلتين، غطت المرحلة الأولى يناير 2000 - يونيو 2002 وتم خلالها تركيب هذا النظام في ستة منافذ جمركية بالإضافة إلى مبنى رئاسة المصلحة. وامتدت المرحلة الثانية إلى نهاية عام 2010 لتشمل بقية المنافذ الجمركية، وليغطي هذا النظام 95% من إجمالي واردات اليمن. ويتوقع تطوير هذا النظام

لاحقاً بإدخال النظام الآلي الجمركي المطور (ASYCUDA WORLD).

- تقليل وتخفيض عدد المستندات المطلوبة لتخلص البضائع إلى أربع وثائق فقط.
- إلغاء شرط توثيق القنصلية للوثائق التجارية وفقاً لتعديلات قانون الجمارك في عام 2010.
- تطبيق نظام الانتقائية وإدارة المخاطر عند التفتيش على البضائع في 6 دوائر جمركية رئيسية كخطوة أولى لتطبيقه في بقية الدوائر، بالإضافة إلى إنشاء إدارة للمخاطر في المصلحة.
- تطبيق نظام النافذة الواحدة في رئاسة المصلحة وفي المنافذ الجمركية الرئيسية لتسهيل وتبسيط إجراءات الإفراج عن البضائع ول يتم من خلالها التعامل مع كافة الجهات ذات العلاقة.
- الانتقال من أسلوب تقديم الإقرارات في المنافذ الجمركية إلى نظام التقديم الإلكتروني للتخلص الجمركي، حيث يتم حالياً تقديم البيانات الكترونياً من قبل جميع المستوردين والمصدرين ومكاتب التخلص الجمركي إلى الدوائر الجمركية بصورة مباشرة من خلال الرابط الشبكي.⁶

6 يوجد حالياً أكثر من 1000 شركة ومخلاص جمركي.

- العمل بنظام الفحص بالأشعة السينية على السيارات والمركبات والحاويات في المنافذ الجمركية الرئيسية، وكذلك الربط بين نظام الاسيكودا ونظام الفحص بالأشعة السينية في مراكز النظام الآلي برئاسة المصلحة.
- بدء مشروع إعادة البناء والهيكلة لمصلحة الجمارك في عام 2005 في إطار مشروع تحديث الخدمة المدنية، وتعثر تنفيذ مخرجات المشروع حتى الآن.

تقييم الوضع الراهن للإدارة الضريبية في اليمن

1. وضع الإدارة الضريبية في التقارير الدولية

أبرز تقرير صندوق النقد الدولي عن مشاورات المادة الرابعة لعام 2013 أن انخفاض الإيرادات الضريبية أحد التحديات الرئيسية للموازنة العامة في اليمن، نظراً لأنخفاضها إلى حوالي نصف النسبة المحققة في الدول التي تتشابه أوضاعها مع اليمن والتي تبلغ 13.5%.⁷ وقد احتل اليمن الترتيب 129 من بين 189 دولة شملها مؤشر سهولة دفع الضرائب وفقاً لتقرير ممارسة الأعمال للعام 2014، حيث لم تقم اليمن بأية إصلاحات جادة يقيسها المؤشر خلال الفترة 2009-2014 باستثناء إصدار القانون الجديد لنضريبة الدخل في عام 2010.

7 IMF, REPUBLIC OF YEMEN, ARTICLE IV CONSULTATION 2013,
p. 35.

وبالنسبة لسهولة التجارة عبر الحدود، حقق اليمن المرتبة 128 من بين 189 اقتصاداً في تقرير ممارسة الأعمال لعام 2014، حيث يتطلب تصدير حاوية قياسية للسلع من اليمن 29 يوماً وثائق وبتكلفة 995 دولار مقارنة بـ 25 يوم و9 وثائق وبتكلفة 1490 دولار عند استيراد نفس الحاوية. ويلخص الجدول (2) وضع اليمن في مؤشرى سهولة دفع الضرائب والتجارة عبر الحدود وفقاً لذات التقرير.

جدول (2): وضع اليمن في مؤشرى سهولة دفع الضرائب والتجارة عبر الحدود

المؤشر	اليمن	الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية
المدفوعات (عدد)	44	18	12
الوقت (عدد المرات سنوياً)	248	220	175
ضريبة الأرباح (%)	20.1	12.4	16.1
المدفوعات والضرائب المتعلقة بالعمال (%)	11.3	16.3	23.1
ضرائب أخرى (%)	1.4	3.6	2.0
إجمالي سعر الضريبة (%) من إجمالي الربح	32.7	32.3	41.3
عدد المستندات اللازمة لإتمام الاستيراد	9	8	4
الوقت اللازم لإتمام الاستيراد (يوم)	25	24	10
تكلفة الاستيراد (بالدولار الأمريكي لكل حاوية)	1,490	1,360	1,090
عدد المستندات اللازمة لإتمام التصدير	6	6	4
الوقت اللازم لإتمام التصدير (يوم)	29	20	11
تكلفة التصدير (بالدولار الأمريكي لكل حاوية)	995	1,127	1,070

المصدر: <http://arabic.doingbusiness.org/data/exploreconomies/yemen#paying-taxes>
<http://arabic.doingbusiness.org/data/exploreconomies/yemen#trading-across-borders>

ويكشف تقييم مؤشرات أداء الإنفاق العام والمساءلة المالية للبنك الدولي خلال الفترة من 2007-2008 أن تحصيل مدفوعات الضرائب في اليمن تشكل إحدى التحديات الكبرى في إدارة المالية العامة لليمن، إذ حصلت اليمن على الدرجة (ب) في المؤشرين رقم 13 و 14 المتعلقة بشفافية التزامات ومسؤوليات دافعي الضرائب وفعالية التدابير الالازمة لتسجيل دافعي الضرائب والربط الضريبي. كما حصلت على درجة متدنية (د+) في المؤشر 15 والذي يقيس الفعالية في تحصيل مدفوعات الضرائب (البنك الدولي، 2010: 10-11). وحققت اليمن 3.0 درجات في مؤشر كفاءة تعبئة الموارد المالية (Efficiency of Revenue Mobilization) المؤسسي والسياسات القطرية للبنك الدولي لعام 2014، وهو ما يعكس درجة ضعيف إلى حد ما (Moderately Weak)⁸. ويشير تواضع هذا المؤشر والذي تراوح بين 3.0-3.5 درجات من 6 درجات خلال الفترة 2005-2014 إلى ضعف الإدارة الضريبية نتيجة ضعف القاعدة المعلوماتية والفساد ومحدودية القدرات المؤسسية. كما تتمثل أبرز نقاط ضعف الإدارة في تدني مستويات التحصيل العلمي للموظفين وضعف قدرة تقدير الإيرادات الضريبية، فضلاً عن استمرار حل المنازعات بالطرق التقليدية.

وتكمّن أهمية التقييم المؤسسي والسياسات القطرية لليمن الذي يعده البنك الدولي سنوياً عن كافة الدول المقترضة منه، أن حجم الموارد المالية التي يتم تخصيصها من قبل هيئة التنمية الدولية لكل دولة عضو يتوقف على نتائج ذلك التقييم، إلى جانب تزايد اهتمام الدول المانحة هي أيضاً وكذلك

⁸ The World Bank Group, Africa CPIA (includes Djibouti and Yemen), 2014, p. 73.

هيئات ومؤسسات التقييم الأخرى على تلك النتائج في تحديد حجم مساعداتها وفي تقييمها لاتجاهات الفساد ومدى انتشاره كما تعمل منظمة الشفافية العالمية. وقد بدأ البنك الدولي منذ تقييم عام 2005 في نشر نتائج التقييم المؤسسي بعد أن كانت داخلية ولا يتم نشرها.

2. تدني الإيرادات الضريبية

تشير خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الرابعة للتخفيف من الفقر (2011-2015) إلى فشل السياسة المالية في توسيع قاعدة الموارد العامة غير النفطية. ويعود الأمر إلى تدني كفاءة النظام الضريبي وقدراته على تعبيئة الموارد الضريبية، رغم الخطوات التي قطعتها الحكومة اليمنية على طريق إصلاح الإدارة الضريبية وتعزيز قدراتها الجبائية. وتواجهه مسألة الاستدامة المالية محدودية الإيرادات الضريبية والتي ترجع إلى العديد من الأسباب، أهمها التهرب الضريبي الناتج عن كتمان النشاط كلياً أو جزئياً، وعدم فاعلية جهاز مكافحة التهرب الضريبي، وضعف كفاءة الجهاز الضريبي من حيث التأهيل والتدريب وقواعد المعلومات، وعدم كفاية أعداد المراقبين، وضعف شفافية الإجراءات، وعدم تطبيق رقم ضريبي موحد لجميع المكلفين.

وتشير بيانات الرقابة السنوية عن مراجعة الحسابات الختامية للموازنة العامة التي يقدمها الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة سنوياً إلى مجلس النواب أن أحد أسباب اختلال هيكل الموازنة العامة للدولة يعود في جانب منه إلى استمرار تواضع الإيرادات الضريبية والتي لم تتجاوز 7% من الناتج المحلي الإجمالي في العام المالي 2010 والأعوام السابقة له، وهي نسبة متذبذبة مقارنة

بالطاقة الضريبية المتاحة في الاقتصاد اليمني المقدرة بحوالي 19٪، أو حتى مقارنة ببعض الدول العربية ذات السمات الاقتصادية المشتركة.⁹ لذلك، وبغض النظر عن الظروف الاستثنائية التي مرت بها اليمن خلال العام 2011 وحتى اليوم، فإن تدني الحصيلة الضريبية يعد بصورة عامة مشكلة مزمنة في اليمن نظراً لعدم جدية الحكومات اليمنية المتعاقبة في إجراء إصلاحات حقيقة لكافة مكونات النظام الضريبي والجمعي والتي سبق للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة تناولها في مجلد مخرجاته الرقابية.¹⁰

3. تحصيل الإيرادات الضريبية المتاحة

تعاني الإدارة الضريبية من ضعف وقصور حاد في عمليات المحاسبة والربط والتحصيل الضريبي، وعلى النحو الذي يسمح بالتهرب الضريبي ويفقد الموازنة العامة موارد مالية متاحة، ومن بين مظاهر ذلك الضعف والقصور:

- تدني نسبة إنجاز مصلحة الضرائب وفروعها للإقرارات الضريبية، حيث تم استكمال 241,021 إقرار في عام 2010 بما نسبته 33٪ مقارنة بالمستهدف. وقد تراجع هذا العدد في العام التالي 2011 إلى 87,108 إقرار بما نسبته 17.4٪ مقارنة بالمستهدف.

9 الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، بيان الرقابة السنوي عن مراجعة الحسابات الختامية للموازنات العامة للسنة المالية 2010، ص 11-9.

10 الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، بيان الرقابة السنوي عن مراجعة الحسابات الختامية للموازنات العامة للسنة المالية 2011، ص 11-16.

- تمت أعمال المحاسبة والربط الضريبي لحوالي 118,050 مكلف في عام 2010 وبنسبة 23.6% من المستهدف إنجازه والبالغ 501,099 مكلف، مع تراجع هذا العدد في عام 2011 إلى 27,499 مكلف وبنسبة 4% من المستهدف إنجازه والبالغ 695,952 مكلف نتيجة الظروف الاستثنائية لذلك العام. وتعكس تلك الأرقام إلى زيادة مخاطر التهرب الضريبي للحالات التي لا يتم إخضاعها لإجراءات التحاسب.
- استمرار تصاعد حالات التراكم الضريبي سنة بعد أخرى في ظل عدم قيام الإدارة الضريبية باتخاذ الإجراءات الكفيلة لمعالجة وإنهاء تلك الحالات. وتشير التراكمات الضريبية إلى الملفات الضريبية الخاصة بالشركات والمؤسسات لدى مصلحة الضرائب والتي لم يتم الفصل فيها. وقدرت تلك الملفات بحوالي 181 ألف ملف ضريبي حتى نهاية عام 2008 يأتي في مقدمتها ملفات ضرائب الأرباح ثم العقارات فالمرببات، وأخيراً ملفات ضرائب المهن. ومع نهاية عام 2009، ارتفع العدد إلى 166.3 ألف ملف ضريبي، ثم إلى 325.2 ألف ملف في نهاية ديسمبر 2010، وليتضاعف إلى حوالي 668.5 ألف ملف في نهاية ديسمبر 2011. ويحرم هذا العدد الهائل من الملفات دون فصل الموازنة العامة من موارد ضريبية يمكن تحصيلها والربط الإضافي عليها. وينبغي تلافي هذا الوضع من خلال رفع وتيرة الإنجاز والاستفادة من تقنيات الأنظمة

والبرامج الحديثة، إضافة إلى تشديد المراقبة والمحاسبة على مستويات

أداء الإدارة الضريبية ومنتسبها.¹¹

4. الإخلال بقاعدة العدالة الضريبية

ساهم الأداء الحالي للإدارة الضريبية في استمرار الإخلال بقاعدة العدالة الضريبية، والذي يبرز فيما يلي:

- توسيع الفجوة بين شريحة محدودي الدخل وشريحة القطاع الخاص التجاري والصناعي واستمرار تحمل الأفراد لمعظم العبء الضريبي، وهو ما لا يتفق مع التوجهات الاقتصادية لتضييق الفجوة بين دخول شرائح المجتمع المختلفة. ففي عامي 2010 و2011، بلغت حصيلة ضريبة المرتبات والأجور حوالي 64٪ من إجمالي الضرائب مقابل حوالي 33٪ حصيلة ضريبة الأرباح المستوفاة من شركات ومؤسسات القطاع العام والمختلط والخاص.
- بلغت الإيرادات المحصلة من وحدات الجهاز الإداري للدولة والوحدات الاقتصادية للقطاع العام والمختلط والتعاوني 66٪ و65٪ من ضرائب الدخل خلال عامي 2010 و2011 مقابل 32٪ و31.9٪ فقط للإيرادات المحصلة من القطاع الخاص التجاري والصناعي (شركات الأموال والأشخاص والأفراد)، وهو ما يشير إلى اتساع التهرب الضريبي في الأنشطة التجارية والصناعية للقطاع الخاص.

11 عبد المجيد البطلي، 2012، النظام الضريبي اليمني والانتقال إلى نظام اقتصاد السوق الاجتماعي.

- عدم تمكن السياسات المالية والاقتصادية من المواءمة بين منفعة الحصيلة الضريبية والعبء الاقتصادي لها وكذلك تحديد القطاع الأكثر تأثراً بالعبء الضريبي، وذلك بهدف التخفيف من الآثار الاقتصادية الناجمة عنها.
- ضعف وقصور إجراءات ضبط القيمة الجمركية، وتأثير ذلك على انخفاض الرسوم الجمركية والعوائد الأخرى، إلى جانب الآثار السلبية الاقتصادية الأخرى المترتبة عليها.
- استمرار ظاهرة الواردات المغفاة تحت نظام السماح المؤقت والبالغ قيمتها حوالي 937 مليار ريال خلال عامي 2010 و2011 والتي يرافق إجراءاتها العديد من الاختلالات والقصور، حيث تبلغ قيمة الرسوم الجمركية عنها حوالي 56 مليار ريال.
- استمرار آليات العمل الجمركي الخاص بنظام الرسوم الجمركية والعوائد الأخرى المعلقة، والذي أدى إلى تنامي رصيد تلك المعلمات سنة إثر أخرى وتبلغ قيمة الرسوم الجمركية والعوائد الأخرى المستحقة على تلك المعلمات كما في نهاية عام 2011 حوالي 383.8 مليار ريال.

5. القصور الإداري والتنفيذي

ضاعفت الأحداث التي مرت بها اليمن خلال عام 2011 وحتى اليوم من الاختلالات وجوانب القصور المزمنة التي يعاني منها النظام الضريبي والجمعي أصلاً، وأدت في المجمل إلى تراجع الحصيلة الضريبية؛ ومن تلك الاختلالات ما يلي:

- محدودية أثر الإصلاحات الضريبية والجماركية والتي ظلت في معظمها محصورة في الجانب النظري، علاوة على عدم شمول تلك الإصلاحات لبعض القضايا والتحديات الجوهرية التي يعاني منها النظام الضريبي والجماركي خصوصاً ما يتعلق بالموارد البشرية والمجتمع الضريبي.
- عدم استكمال منظومة التشريعات الضريبية والجماركية لتبسيط إجراءات التحاسب الضريبي وتحسين مستوى الامتثال الطوعي للمكلفين، والتي منها قانوني مكافحة التهرب الضريبي والتهريب الجمركي وقانون الإجراءات الضريبية.
- ضعف تطبيق قانون الضريبة العامة للمبيعات رقم (19) لسنة 2001 وتعديلاته، حيث يخضع إنفاذ الضريبة العامة للمبيعات لاجتهاادات وأليات توافقية في ظل عدم وجود رؤية متكاملة لتطبيق القانون المذكور وكذلك قانون ضرائب الدخل الجديد رقم (17) لسنة 2010.
- غياب الدور الفني المعنى بوضع وتطوير إجراءات التحاسب الضريبي لكافة قطاعات الأعمال وغياب برامج المراجعة الفنية في الدورة المستندية المتبعة في تنفيذ إجراءات التحاسب الضريبي، مما ترتب عليه ضعف الرقابة والضبط الداخلي لنتائج التحاسب.
- غياب الأدلة الفنية المتطورة والتي تحكم إجراءات وأعمال التحاسب الضريبي والمنازعات الضريبية، والذي سمح بالاجتهاد والتباين في النتائج وساهم في إيجاد بيئة تسمح بإظهار النتائج على غير حقيقتها وتساعد على التهرب الضريبي والتهريب الجمركي، مع زيادة خطورة هذا الأمر

نتيجة عدم وجود معايير التدقيق والقواعد المحاسبية الوطنية الملزمة التي تنسق مع القواعد والمعايير الدولية وتحكم قياس واثبات المعاملات في الدفاتر والإفصاح عن المعلومات المحاسبية وتحديد مسؤوليات وأخلاق مدقق الحسابات.

- محدودية نظم المعلومات القائمة في مصلحتي الضرائب والجمارك، والذي يصاحبها نقص واضح في الكادر الفني، فضلاً عن تدني معدلات الأداء وغياب ضوابط التحقق من الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة ومتطلبات النزاهة.
- قصور الإجراءات الجمركية في جميع مراحلها نتيجة ضعف التشريعات الجمركية، غياب المسائلة، عدم كفاية النظم والأدلة الإرشادية المنظمة للإجراءات الجمركية، غياب مؤشرات الأداء وقياس النتائج، ومحدودية الكوادر الفنية.
- عدم شفافية إجراءات ومعايير المخاطر الانتقائية المتبعة بتحديد الموردين الملزمين بالمتطلبات الجمركية وفقاً لأحكام قانون الجمارك والتي تهدف إلى مراعاة تسيير التجارة دون الالتماع بالرقابة الفعالة للجمارك.
- هشاشة نظام الرقابة الداخلي المصاحب للإجراءات الفنية نتيجة عدم إجراء التدوير الوظيفي للوظائف الجمركية المرتبطة بخصوصية العمل الجمركي ومتطلبات جودة الإجراءات الجمركية، وغياب لائحة إجرائية تحدد سلطات وصلاحيات الدخول إلى نظام الاسيكودا للأغراض المختلفة، عدم الاهتمام بإعداد تقارير تقييمية لأداء المخلصين

الجماركيين تبين الالتزام بالتشريعات والضوابط الأخلاقية الأمر الذي ساهم في إيجاد بيئة ملائمة للفساد.

• غياب البيانات الجمركية لل الصادرات النفطية.

6. انعدام الثقة بين الإدارة الضريبية والجماركية والقطاع الخاص

يتسم التفاعل بين الإدارة الضريبية والقطاع الخاص في اليمن وفقاً لمؤسسة الخدمات الاستشارية للاستثمارات الأجنبية التابعة للبنك الدولي، يتسم بدرجة عالية من عدم الثقة مع المستوى الأكبر من القطاع الخاص، وانتشار الفساد من كلا الطرفين على مستوى الأنشطة الأصغر. وتترجم هذه العلاقة بدورها في عدم امتناع مكلفي الضرائب، ورفع تقارير خاطئة عن الأنشطة التجارية، والمساومات غير الرسمية حول الربط الضريبي، والرشاوي لمحصلي الضرائب، وأخيراً ضياع إيرادات الدولة.

ويعتبر الفساد جوهر المشكلة بالنسبة للإدارة الضريبية في اليمن، وتکاد التشريعات الضريبية أن تبقى على الورق دون صلة بما يحدث على أرض الواقع. ويسيطر على الفساد الضريبي في اليمن الحلول المتوازنة التي تخدم كلا الطرفين المكلف وفاحص الضرائب نتيجة وجود مجال واسع للتقدير الفردي من قبل الفاحص أثناء تطبيقهم القوانين الضريبية. فالمنشآت التجارية والمكلفين عادة ما يدخلون في مساومات غير رسمية من أجل خفض مبالغ الربط والاستحقاقات الضريبية. وبين تقرير مؤسسة الخدمات الاستشارية للاستثمارات الأجنبية أن مبالغ الرشوة تتراوح بين 25-40% من إجمالي المبلغ الذي يتم تقديره للأغراض الضريبية، وهو ما يؤدي إلى

تخفيض تقييم الضريبة بحوالي 50%. لذلك، تكون مكاسب المساومات كبيرة ومغربية لموظفي الضرائب والمكلفين، وبالتالي تميل أغلب الشركات الكبيرة إلى إخفاء حساباتها وتلجأ إلى المساومات غير الرسمية.

وتسيد المساومات على العمل الضريبي نتيجة أمرين، الأول يتمثل في عدم وجود أدلة فنية متطرفة تحكم إجراءات وأعمال المحاسبة والربط والتحصيل الضريبي والمنازعات الضريبية، مما سمح بالاجتهاد. وتزداد خطورة هذا الأمر في ظل غياب معايير التدقيق وقواعد محاسبية وطنية ملزمة تتسع مع القواعد والمعايير الدولية وتحكم قياس وإثبات المعاملات في الدفاتر والإفصاح عن المعلومات المحاسبية. ويتمثل الأمر الثاني في عدم كفاية وكفاءة أنظمة المعلومات في المصالح الإيرادية مع النقص الواضح في الكادر المؤهل، والذي يترتب عليه تدني الأداء وعدم الالتزام بأخلاقيات الوظيفة العامة ومتطلبات النزاهة.

محدوية نتائج الإصلاحات الضريبية والجممركية

شرعت الحكومة اليمنية في تنفيذ الإصلاحات الضريبية والجممركية في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري ويدعم من المانحين وفي مقدمتهم البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وتم تلك الإصلاحات وفق تصورات خبراء هاتين المؤسستين وغالباً دون مراعاة للبيئة الداخلية لمصلحتي الضرائب والجمارك وكذلك البيئة الخارجية لهما. فعلى سبيل المثال، وخلال عملية إعادة البناء والهيكلة لمصلحة الضرائب اضطررت مصلحة الضرائب إلى تشكيل لجنة الهيكل التنظيمي في مايو 2006 تولت مهمة المواءمة بين الهيكل المعد

من قبل شركة "براييس ووتر هاوس" والهيكل الموص به من قبل بعثة صندوق النقد الدولي.

وقد ركزت الإصلاحات بصورة أساسية على تطوير وتحديث التشريعات دون أن يواكبها إصلاحات حقيقة للإدارة الضريبية والجماركية والتي تأخرت إلى بعد 2005. وإذا كانت عملية هيكلة مصلحة الضرائب قد استكملت في عام 2007، إلا أن اللائحة التنظيمية لمصلحة الجمارك قد تأخرت حتى يومنا هذا مع استمرار خضوع المصلحة لللائحة التنظيمية القديمة لعام 1993. ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى غياب الإرادة السياسية لتنفيذ إصلاحات حقيقة وجذرية تكافح الفساد وتحقق العدالة الضريبية وعدم وجود وحدة إصلاحات وتطوير داخل مصلحتي الضرائب والجمارك، خاصة في ظل هيمنة القوى السياسية والوجهات الاجتماعية على القرار الاقتصادي، وارتباط المصالح بين رجال الأعمال والقوى السياسية، بل وأحياناً ممارسة القوى السياسية نفسها للأعمال والأنشطة التجارية بصورة مباشرة وغير مباشرة وبالتالي تدخلها في أعمال الجهاز الإداري للضريبة.

وقد اتسع الهيكل التنظيمي وموظفي مصلحتي الجمارك والضرائب دون مراعاة للكفاءة والتأهيل والنزاهة. وبلغ عدد موظفي مصلحة الضرائب في عام 2008 أكثر من 4,200 موظف، 82٪ يحملون الشهادة الثانوية العامة فيما دون، و18٪ من حملة البكالوريوس والدبلوم العالي، وموظف وحيد حاصل على الماجستير. وقد أدى هذا الخلل في تركيبة القوى العاملة والنقص

الشديد في الكفاءات وبرامج التدريب والتأهيل إلى الاختلالات المذكورة سابقاً، بالإضافة إلى استمرار تدني الإيرادات الضريبية.

ويغلب على المجتمع اليمني غياب الثقافة الضريبية، أو في أحسن الأحوال تدني مستواها. فالنظام الضريبي حديث العهد في اليمن، حيث ترجع بداياته إلى مطلع سبعينيات القرن الماضي في ما كان يعرف بالشطر الشمالي من اليمن، في حين ساد النظام الاقتصادي الاشتراكي في الشطر الجنوبي والذي يعتبر الضرائب أداة من أدوات الرأسمالية. واعتمدت الإيرادات العامة خلال الفترة 1972-1982 في الشطر الشمالي على المساعدات الخارجية والإيرادات الجمركية، ولم يتم الاهتمام بالإيرادات الضريبية إلا خلال الفترة 1986-1983، حيث أدى اكتشاف النفط وبدء تصديره في نهاية عام 1986 إلى عودة التراخي والذي استمر خلال السنوات الأولى من الوحدة نظراً لاضطراب الأوضاع السياسية والاقتصادية. وبالتالي، لم يتمكن النظام الضريبي خلال تلك الفترة من نشر الثقافة الضريبية وترسيخها لدى كافة المواطنين، باعتبار أن أداء الضريبة واجب وطني.

ويساهم في بقاء هذا الوضع المختل حجم الأعباء والتكاليف الضريبية التي يتحملها القطاع الخاص في اليمن بحسب العديد من التقارير الدولية ومن بينها التقارير السنوية لأداء الأعمال التي يصدرها البنك الدولي، وكذلك تعدد الرسوم المفروضة على أنشطته. فعلى سبيل المثال، يفرض القانون رقم (4) لعام 2000 بشأن السلطة المحلية 17 نوعاً من الرسوم على القطاع الخاص. وتقوم العديد من الجهات بتحصيل موارد ضريبية تدرج تحت

مسمى الرسوم، من بينها الرسوم التي نص عليها ذلك القانون؛ رغم أن مصلحتي الضرائب والجمارك تمثل الجهات المعنية بتحصيل الإيرادات الضريبية. وقد أشارت دراسة مكتب مؤسسة التمويل الدولية في صنعاء إلى تلك الرسوم بشيء من التفصيل، وحددت تقارير أداء الأعمال العباء الضريبي الذي يتحمله القطاع الخاص.

وفي المقابل، ينظر القطاع الخاص اليمني إلى المزايا النسبية والدعم المقدم للقطاع الخاص ورجال الأعمال في العديد من الدول العربية، وبالذات في دول مجلس التعاون الخليجي. وتتمتع تلك الدول بأنظمة ضريبية سخية يمكن اعتبارها "جنة ضريبية" للاستثمارات الوطنية منها والأجنبية. ولا شك أن تلك المزايا وغياب الجبايات التي يتحملها القطاع الخاص في اليمن، تثير حفيظة القطاع الخاص ورجال الأعمال اليمنيين تجاه الأعباء التي يتحملونها سواءً القانونية أم غير المشروع.¹² وينتج عن هذه التباينات اتساع نطاق التهرب والتهريب الضريبي في الاقتصاد اليمني، إذ تقدر السلع المهرية إلى اليمن وفقاً لتقرير اللجنة البرلمانية في عام 2001 بحوالي 70٪ مما يدخل البلاد والتهرب الضريبي بحوالي 50٪ من إجمالي الضرائب المطلوب تحصيلها. وقدرت مصلحة الجمارك الرسوم الجمركية المفقودة نتيجة التهريب بنحو 382 مليار ريال خلال الفترة 1999-2002، مما يعني أن الخزينة العامة تخسر ما بين 89-100 مليار ريال سنوياً نتيجة التهريب.

12 ما زالت دول مجلس التعاون الخليجي وبالذات دولة الإمارات العربية المتحدة تدرس كافة الجوانب الفنية والقانونية والاقتصادية والإدارية والتنظيمية الخاصة بجدوى تطبيق ضريبة القيمة المضافة.

بالإضافة إلى ما سبق، تواجه مصلحتي الضرائب والجمارك العديد من الإشكاليات وأوجه القصور المعروفة في الجهاز الإداري والتنظيمي للدولة شأنهما شأنسائر الجهات والأجهزة الحكومية. بل إن تلك الإشكاليات قد تكون أشد لاعتبارات تعود لطبيعة عملهما واتساع نشاطهما كجهتين إيراديتين ترتفع لديهما احتمالات الفساد والضغوط والتدخلات، خاصة وأن مصلحة الجمارك تقوم بتحصيل العديد من الضرائب والرسوم لحساب بعض الجهات والصناديق الحكومية وفي مقدمتها ضريبة الاستهلاك (سابقاً) والضريبة العامة على المبيعات (حالياً) وكذلك جزء من ضريبة الأرباح التجارية. كذلك، ونتيجة تعدد الأهداف الاستراتيجية للسياسة الضريبية والجممركية، بالإضافة إلى طول الحدود البرية والبحرية لليمن مما يستلزم عدد كبير من المكاتب والدوائر الجمركية وتنظيم محكم وكوادر مؤهلة، فإن المصلحتين تحتاجان إلى تعزيز تشريعي ومؤسسي وبشرى إلى جانب استقلال مالي وإداري مع وجود رقابة قوية.

التوصيات:

تشمل التوصيات كافة الجوانب التشريعية والمؤسساتية والبشرية والمالية والفنية، ويمكن تقسيمها إلى:

(1) استكمال البناء التشريعي من خلال إعداد مشروع قانون الإجراءات الضريبية وإصداره، بحيث يشمل ويوحد كافة الإجراءات الضريبية لمختلف أنواع الضرائب فيما يساهم في تبسيط وتوضيح حقوق المكلفين والتزاماتهم، وكذلك فهم الإجراءات بمختلف مراحلها (حصر، إقرارات، محاسبة، ومراجعة، ربط، تقاضي، وتحصيل) لأنواع الضرائب المختلفة. وفي الوقت نفسه، يساعد العاملين على تطبيق الإجراءات بسهولة ويسر من خلال الفصل بين القواعد القانونية المتعلقة بفرض الضرائب عن تلك المتعلقة بالإجراءات التنفيذية. وقد خططت مصلحة الضرائب لإعداد هذا القانون خلال عامي 2008-2009 أو كحد أقصى بعد صدور قانون ضريبة الدخل في عام 2010. كما ينبغي إصدار قانون للتهرب الضريبي يتضمن عقوبات رادعة لجرائم التهرب الجمركي والضريبي.

(2) استكمال مشروع إعادة بناء وهيكلة مصلحة الجمارك بما في ذلك إصدار لائحة تنظيمية جديدة بدلاً عن اللائحة الصادرة في عام 1993، علماً بأن المصلحة كانت قد بدأت بتنفيذ بعض التوصيات الخاصة بالهيكلة وأعدت خطة تنفيذية. وعلى المدى المتوسط، يمكن دراسة جدوى منح المصلحتين الاستقلال الإداري والتنظيمي و/أو دمجهما.

(3) تنفيذ توصيات مجلس النواب بشأن مشاريع الميزانية العامة للدولة وموازنات الوحدات المستقلة والمملحة والصناديق الخاصة والوحدات الاقتصادية وخاصة توصيات السنة المالية 2014، حيث أوصى المجلس بإجراء إصلاحات جادة للإدارة الضريبية ومعالجة الاختلالات التي يعاني منها النظام الضريبي ووضع الآليات الكفيلة برفع كفاءة تحصيل الموارد الضريبية والجماركية وفقاً للطاقة الضريبية والجماركية المتاحة، وذلك من خلال:¹³

- التطبيق الكامل للقوانين الضريبية والجماركية، وفي مقدمتها قانون الضريبة العامة على المبيعات.
- الحد من ظاهرة التهرب الضريبي والتهريب الجمركي وتفعيل إجراءات الرقابة على المنافذ الجمركية.
- محاسبة المتهربين من المكلفين والمقصررين من المسؤولين في تحصيل الموارد الضريبية والجماركية.
- اتخاذ الإجراءات الالزمة لإجراء التحاسب الضريبي لمكلفي قطاع النفط والغاز وقطع الاتصالات وفقاً لأحكام القوانين واللوائح النافذة، وبما يكفل تحصيل الإيرادات الضريبية المستحقة للدولة في هذين القطاعين.
- إجراء التحاسب الضريبي لقاولي الباطن العاملين تحت مظلة شركة صافر وبترومسيلة بما يكفل تحصيل كافة الضرائب المستحقة للدولة مع مساءلة المتسببين في إعفاء المكلفين المذكورين من دفع الضرائب المستحقة عليهم.

13 مجلة مالية، العددان 150-151، ديسمبر 2013 م - يناير 2014، ص 59-62.

- تقديم مشروع قانون بـإلغاء جميع الحسابات الجارية الخاصة وتوريدها إلى حساب الحكومة العام، وعلى أن يراعى استيعاب الاحتياجات الضرورية لتلك الجهات في موازناتها السنوية واعتماد حواجز للعاملين في الإدارات الضريبية والمنافذ الجمركية مع تفعيل الرقابة على الأداء.
- تطبيق مبدأ التدوير الوظيفي على جميع العاملين في الإدارات الضريبية والجممركية، وبما يسهم في تحسين الأداء الضريبي والجمركي.

(4) تحديد التوصيات ومراجعة الأوامر التي أصدرتها الحكومة، ومن بينها ما يلي:

- تطبيق قرار مجلس الوزراء رقم 113 لسنة 2010 بشأن التنفيذ الكامل لقانون الضريبة العامة على المبيعات وتعديلاته.
- تطبيق النظام الآلي الجمركي المطور (ASYCUDA WORLD)، والذي يساهم في جعل كافة الخدمات الجمركية متاحة عبر موقع مصلحة الجمارك في الشبكة العنبوتية.
- بناء الثقة بين المكلفين والإدارتين الضريبية والجممركية على أساس سليمة وشفافية كاملة، بما في ذلك الحد من الأعباء الضريبية والرسوم الأخرى التي يتحملها القطاع الخاص، مع الحرص على تحقيق العدالة الضريبية بين المكلفين.
- تحسين أداء العاملين في مصلحتي الضرائب والجمارك من خلال التدريب والتأهيل المستمر، وعلى المستويين العلمي والتطبيقي وفق قواعد وأسس موضوعية للالتاحق بالدورات التدريبية والمشاركات الخارجية، وكذلك لفرص الترقى والتعيين في المناصب الإدارية والمكاتب التنفيذية.

"تحسين أداء الميزانية وضمان العدالة الاجتماعية"

الندوة الثانية

31 أغسطس 2014

تعليق على ورقة : تعزيز أداء الإدارة الضريبية والجمالية

أ.د. علي علي صالح الزبيدي

بادئ ذي بدء تناولت الورقة عدداً من العناوين يمكن الإشارة إليها تباعاً كالتالي:

الإشكالية الرئيسية

أوردت الورقة أن تنمية الإيرادات الضريبية وإصلاح النظام الضريبي ضرورة من شأنها أن تكفل العدالة وترفع كفاءة التحصيل والحد من التهرب والتهرّب، وأن ذلك أحد أهداف الإصلاحات الاقتصادية لتحقيق استدامة الموازنة العامة. كما تناولت الورقة تلك الإصلاحات والتي تقوم على:

- 1 إصلاح التشريعات.
- 2 تحسين وتطوير الإدارة الضريبية.
- 3 رفع كفاءة التحصيل.

ومن خلال الاطلاع على فحوى الدراسة، يتبيّن فعلاً أن أركانه قامت على العناصر الثلاثة السابق بيانها، وأن ما أشارت إليه الدراسة من ضعف حصيلة الضرائب بما في ذلك الضرائب الجمركية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي والذي يمثل المؤشر الرئيسي في تقدير الوعاء الضريبي، يتبيّن في المشكلة الرئيسية المتمثلة في هيكل الضرائب بتصوراته التقتصيلية وأوعيته المختلفة. ويعكس كل منها مشكلته من حيث التشريع ومن حيث الأداء المؤسسي في إدارة السياسات واجراءات الجباية وكذلك من حيث موقف المكلف. وقد أشارت الدراسة إلى ذلك، وإلى أن ضعف نسبة الضرائب المحصلة من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بالدول المماثلة يعود إلى مجموعة عوامل تتمثل في الآتي:

- 1 كبر حجم التهريب والتهرب
- 2 جمود النظام الضريبي
- 3 عدم الاستمرار والاستقرار النسبي في حصيلة الضرائب

وقد أدى ذلك الوضع إلى اعتماد الموازنة في إيراداتها على النفط بشكل كبير، وهذا افتراض صحيح رغم ما شهدته الإيرادات الضريبية خلال الفترة السابقة من تزايد، ما ثبّت أن انخفاضت بعد ذلك بسبب الأحداث الأخيرة في اليمن والتي عرقلت مواصلة الإصلاحات والتي بدأت بالإصلاحات التشريعية كما أشارت إليها الدراسة. ومن أهم تلك العناصر ما يتعلق بالتهرب الضريبي والتهريب الجمركي والذي شهد توسيعاً كبيراً، حيث أنه ورغم انخفاض التعريفة الجمركية إلى 5٪ على أكثر من 75٪ من البند التعريفية و10٪ على ما يقرب من 21٪ من إجمالي بنود التعريفة الجمركية، إلا أن التهريب الجمركي ما زال يقدر بأكثر من 35٪ من إجمالي الإيرادات الجمركية وذلك لأسباب أخرى من أهمها ما يلي:

- أ- ارتفاع الضريبة على بعض السلع كالسجائر والتبغ والتي تفوق 100٪.
- ب- منع استيراد بعض السلع إدارياً أو أمنياً كالألعاب النارية والدراجات النارية.
- ج- رفع تعريفة استيراد السيارات والمعدات القديمة التي يتجاوز تاريخ إنتاجها ثمان سنوات، ورفع قيمتها في التعديلات الأخيرة.
- د- تقييد استيراد بعض السلع بالتراخيص كالأدوية والمبينات.

- هـ- احتكار الوكلاء استيراد بعض السلع المرتبطة بتوكييلات وعلامات تجارية.
- وـ- سهولة تهريب السلع خفيفة الوزن ومرتفعة الثمن نسبياً كال ساعات والتلفونات ومصوغات الذهب وغيرها.
- زـ- منع استيراد الأسلحة وكذلك المخدرات.

ومن الأسباب الأخرى التي قد تكون هامة إلى جانب ما أوردناه في موضوع التهرب الجمركي، فإنه وكما ورد في الدراسة يبرز انخفاض ثقافة الالتزام الضريبي، إلى جانب:

- 1 ضعف الإطار القانوني
- 2 ضعف الموارد البشرية المؤهلة
- 3 الضعف المؤسسي للإدارة وعدم توفر الأنظمة الآلية التي تقلل من الوقت وتدعيم دقة الاحتساب وعدم التلاعب فيه

وقد أدت تلك الأسباب أيضاً إلى تراكم متأخرات ضريبة الدخل، فضلاً عن تدني حصيلة ضريبة المبيعات والمرتبط بإحجام المكلفين وفقاً للآلية التي نص عليها القانون، وبحجة أن ذلك سيؤدي إلى كشف مراكزهم المالية ويحدد ضريبة الدخل والأرباح بشكل حقيقي والتي تم تخفيضها من 35٪ إلى 20٪ و 15٪. لذلك، لم يتم تطبيق قانون ضريبة المبيعات بالشكل المطلوب حتى اليوم. كذلك، يمكن إضافة أن إتباع بعض آليات الجباية كنظام المعهد لضريبة القيات أو تحديد سقف لربط الضرائب بدون دراسة كافية يؤدي إلى

الفساد، بالإضافة إلى مظاهر الفساد الأخرى التي أوردتها الدراسة سواءً في أداء الموظفين المكلفين بالجباية أو في ضعف الرقابة.

كما أن الضغوط التي مورست على القيادة السياسية بما جعل الجباية تتم في المنافذ الجمركية بآلية تخالف القانون وتضعف أداء الجمارك في التحصيل نتيجةً أيضاً تحصيل الضرائب بمختلف أنواعها إلى جانب الضرائب الجمركية وبما يزيد من عمليات التهرب الضريبي والتهريب الجمركي. ورغم ما أبنته الجهات الإدارية في مصلحة الضرائب من مرونة تجاه المكلفين وخاصة كبار المكلفين، إلا أن نتائج الإقرارات الضريبية دون المستوى بما يجعل الحاجة ماسة إلى دراسات كافية وميدانية للتعرف على الأسباب الحقيقة لذلك الإهمام، لأن ما ورد ليس إلا عنوانين للأسباب الرئيسية دون الأسباب التفصيلية.

وأوردت الدراسة ضعف السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وفي هذا المجال يمكن القول أنه أساساً لا توجد سياسة مالية في اليمن وخاصة في مجال الضرائب. فهل هناك سياسة مالية تستخدم في السيطرة على معدلات التضخم عند مستوياتها الآمنة؟ الواقع، إن الحكومة لا تستطيع اتخاذ قرار بتخفيض الضرائب أو زيادتها أو تعديل أي بند ضريبي إلا من خلال تعديل القانون ووفق الإجراءات الدستورية، وبالتالي تخشى تقديم مشروع تعديلات إلى مجلس النواب يقوم المجلس بدوره بفرض تعديلات غير مرغوب فيها، فضلاً عن أنها تأخذ وقتاً طويلاً للحصول على موافقة المجلس ثم إصدار القانون، حيث تكون الحالة أو الأسباب التي استدعت ذلك التعديل قد استفحلت أو انتهت أو تغيرت.

أما في جانب النفقات، فإن الموازنة لا تتضمن الإنفاق المطلوب الحقيقي وبالتالي فإن خفضه يمكن أن يؤثر على عمليات التشغيل أو على البرنامج الاستثماري الذي يعد أساس عملية التنمية. وقد أحجمت الحكومة في السنوات الأخيرة عن تنفيذ البرنامج الاستثماري أو جانب كبير منه، مما أدى إلى انخفاض الإنفاق وأثر على أعمال المقاولات وبالتالي على حركة التجارة والبنوك وغيرها. وأدى انخفاض التشغيل إلى ارتفاع البطالة، مصحوباً بالسياسات النقدية الانكمashية التي تحاول الحفاظ على الاحتياطي من العملات الأجنبية، خوفاً من انخفاض الإيرادات النفطية للحكومة نتيجة تخريب أنابيب النفط وكذلك انخفاض الإنتاج والذي أشارت إليها الدراسة.

وفيما يتعلق بالكوادر البشرية، فقد أظهرت الدراسة كبر حجمها وخاصة العدد الكبير من المتعاونين والتعاقديين وأيضاً الذين تم تثبيتهم بشكل نهائي ويشكلون في معظمهم كوادر غير مؤهلة يحملون في أفضل الأحوال الثانوية العامة. ويقترب أغلب الكوادر المؤهلة من الموظفين الثابتين من أبواب التقاعد، وبالتالي تحتاج كل من مصلحة الضرائب والجمارك إلى توفير بدلاء وعلى أن يكون التوظيف وفقاً للمعاير الوظيفية والفنية الخاصة بالعمل الجمركي والضربي مع بذل أقصى جهد في التدريب، وإجراء التعيينات في المراكز الإدارية سواء للمدراء العموم أو مدراء الإدارات أو رؤساء الأقسام بناء على الكفاءة والنزاهة، وعدم إخضاع التعيين لتوزيع الخدمة المدنية. كما ينبغي إجراء التقييم المستمر لمستوى الأداء والنزاهة، والاهتمام بالأنظمة الآلية خاصة لمصلحة الضرائب واستكمالها للجمارك لتجديـد اسيـكودا ++ باـسيـكودـا العالمي حتى لا تتغير الأنظمة وتكون سبباً في تراجع الأعمال والخلط بين

الأنظمة. ويجب التدريب المستمر للعاملين على تلك الأنظمة وكذلك المخلصين والمعاملين مع المؤسسات الضريبية وخاصة في المحافظات والمنافذ الجمركية، وأخيراً استكمال عملية الهيكلة أو الهندسة وفقاً للمعايير العالمية.

أداء الموازنة العامة والإيرادات الضريبية

أبرزت الدراسة أن الموازنة العامة أداة لتحقيق ما يلي:

- 1 الأهداف التنموية الاقتصادية والاجتماعية
- 2 التحفيز للنمو الاقتصادي وإيجاد فرص عمل جديدة
- 3 تحقيق العدالة الاجتماعية

وهذا أمر طبيعي لموازنة يتم وضعها بالأسلوب المتعارف عليه في مجال الإنفاق بما يحقق تلك الأهداف. ولكن دون تكرار ما تناولته سابقاً، وبالإشارة إلى ما ورد من أرقام الإيرادات والتي تقدر بحوالي 30-35٪ من الناتج المحلي الإجمالي، كانت أود التنبيه إلى ضرورة نسبتها أيضاً إلى النفقات وكم تغطي من النفقات الجارية وكم من الأجراء، كما أن هناك تأثير على سعر الصرف يأتي من خلال سياسات تمويل الموازنة من أذون الخزانة -وله كثير من المثالب ليس مكانها في هذه الدراسة - وبعض السياسات النقدية والإجراءات الإدارية للبنك المركزي التي اتخذت لتحقيق استقرار سعر الصرف. والحقيقة أن ما لفت النظر هو ما ورد في الدراسة عن إجراءات إدارية لمواجهة عجز الموازنة والتي أثرت على تخفيض سعر صرف الريال وتعزيز الإيرادات، وكانت أود لو بينت الدراسة مقدار ذلك على زيادة الإيرادات أو آثارها على النفقات، إضافة إلى الإشارة إلى أن التصحيحات السعرية للسلع والخدمات وبعض الإجراءات

الضريبية قد عززت أيضاً الإيرادات، وهنا أيضاً لم أجد إشارة إلى حجم تلك الآثار، فضلاً عن أن هذا يتعارض مع ما أشارت إليه الدراسة من أن السياسات المالية لم تتمكن من حشد الموارد المالية. كذلك، أوردت الدراسة جدول بيانات الإيرادات وبيانات أخرى تمنيت توظيفها لأهميتها.

الإدارة الضريبية لمصلحة الضرائب ومصلحة الجمارك

نتيجة أهمية هذا الموضوع، تناولت الدراسة محاولات إعادة الهيكلة للمصلحتين والتي واجهت عراقيل ورد جزء منها في الدراسة. وبالتالي أشير هنا أولاً إلى عدم استكمال هيكلة مصلحة الجمارك، وثانياً أنه رغم الانتهاء من إعادة هيكلة مصلحة الضرائب إلا أن ذلك لم يمس سوى الهيكل واللائحة التنظيمية. وثالثاً، أن إعادة الهيكلة للمصلحتين لابد أن تشمل الآتي:

- أتمتة العمل في جهاز الضرائب والجمارك، والتطوير المستمر بما يواكب التطورات في الدول التي تطبق أفضل الأنظمة العالمية.
- التوصيف الوظيفي لكل عمل وعملية.
- وضع أدلة للعمل الإداري من جهة وأالية تنفيذ القوانين الضريبية من جهة أخرى.
- رفع القدرات لموظفي ومسؤولي المصلحة وفروعها، وبشكل مستمر لتجاوز الضعف الحالي.
- إعادة النظر في الكوادر وتوفير المستويات المطلوبة من حيث الكفاءة والنزاهة.
- تحديد العلاقة بين الإدارة الضريبية والجماركية والمؤسسات والأجهزة الحكومية بشكل دقيق وإلغاء التعارض في الاختصاصات ومنع التداخلات،

و خاصة مع الزراعة والمواصفات وهيئة الأدوية والإدارة العامة لمكافحة المخدرات والأجهزة الأمنية المشاركة في المنافذ وأجهزة وزارة النقل والهيئات التابعة لها وغيرها.

- وضع آلية دقيقة لمحاربة التهرب الضريبي والتهريب الجمركي، والتحديد الدقيق لختلف الأجهزة الحكومية المشاركة في ذلك وخاصة الأجهزة الأمنية والعسكرية، والأجهزة في الإدارات المحلية في المحافظات، وأجهزة النيابة والقضاء، وذلك وفق قانون الجمارك وقانون الضرائب والتي تعتبر كافية لمكافحة التهرب والتهريب وتنظيم عمل اللجنة الخاصة بمكافحة التهريب والتهرب.
- الإسراع في تشكيل النيابة والمحكمة الخاصة بالجمارك.
- الاستفادة من تجارب الدول التي تعتمد على الإيرادات الضريبية.
- متابعة المؤشرات الدولية وتحسين الأداء والشفافية ومحاربة الفساد، وتحسين بيئة الأعمال.
- التقييم المستمر لتنفيذ القوانين والأنظمة ومؤشرات الأداء ومستوى النزاهة التي تعد من أهم المؤشرات التي تركز عليها المنظمات والمؤسسات الدولية.

الإصلاحات الضريبية والجممركية

تواجه الإصلاحات الضريبية والجممركية في مجال التشريعات عدداً من العقبات، أهمها:

- تغيير في مجمل القوانين، حيث ذكرت الدراسة أن ذلك التغيير لم يتم بشكل مدروس وعلى أساس سليمة، والدليل على ذلك قانوني التعريفة

الجماركية وتعديل قانون ضريبة المبيعات لعام 2005، وكذلك إجراء بعض التعديلات استناداً إلى وجهات نظر غير مدققة والأمر كذلك في قانون ضريبة الدخل.

- تغيير قانون الاستثمار إلى جانب قانون الجمارك، حيث يظهر اتجاه لتغيير قانون الاستثمار من جديد وهذا ناجم عن وجهة نظر جديدة، علماً أن التطبيق لم يقييم ولم تتضح الأسباب الموضوعية الموجبة للتغيير كما كان في تغيير قانون الاستثمار السابق، وهو ما سيؤدي تبعاً لذلك إلى تغيير قوانين الضرائب والجمارك.
 - هناك قصور في بعض القوانين كقانون ضريبة العقارات والأراضي وضريبة القات والضرائب على التبغ ومشتقاته وغيرها والتي تحتاج إلى دراسة كافية ومتعمقة.
 - نظراً للتوزيع الموارد بين مرکزية ومحليّة ومشتركة، فإنها تحتاج إلى إعادة النظر ووضع آلية جبائية وتحديد مجالات صرفها كما هو بالنسبة للزكاة، فضلاً عن إعادة النظر في الرسوم التي فرضتها بعض القوانين كقانون السلطة المحلية وقوانين إنشاء الأجهزة والهيئات والمؤسسات والصناديق، والتي تعمل على خلق مشاكل في الأزواج وزيادة العباء الضريبي ولها آثار أخرى ليس هنا مقام تناولها.
 - مخالفة القوانين في آلية جبائية الضرائب بناء على أسلوب المعهددين وكذلك في آلية تقدير الربط.
- وفي الأخير، لابد من وضع الأسس والمعايير ودراسة الآثار التي يتم بناء عليها طلب وضع القوانين المالية أو تعديلهما.

تقييم وضع الإدارة الضريبية

أشارت الدراسة إلى أن المؤشرات الدولية تبين ضعف الجانب المؤسسي والقصور في الأداء، ويمكن تفصيل ذلك في مجال الرقابة ومقاييس الأداء وتطبيق الأنظمة الآلية وأنظمة الرقابة وفي قواعد البيانات والمعلومات لعدم اكتمال الأنظمة الآلية، مما يؤدي إلى غياب الدور الفني المعني بوضع وتطوير إجراءات التحاسب الضريبي لكافة قطاعات الأعمال وغياب برامج المراجعة الفنية في الدورة المستندية المتبعة في تنفيذ إجراءات التحاسب الضريبي وبالتالي محدودية قابلية نتائج التحاسب للرقابة والضبط الداخلي وغياب معايير التدقيق والقواعد المحاسبية الوطنية الملزمة التي تتسم مع القواعد والمعايير الدولية وتحكم قياس وإثبات المعاملات في الدفاتر والإفصاح وتحديد مستويات وأخلاق مدقق الحسابات، فضلاً عن عدم شفافية إجراءات ومعايير المخاطر الانتقائية المتبعة بتحديد الموردين الملزمين بالمتطلبات الجمركية وفقاً لأحكام قانون الجمارك والتي تهدف إلى مراعاة تسهيل التجارة دون الإخلال بالرقابة الفعالة للجمارك، وهنا كانت الدراسة موفقة في تناول هذا الشأن.

وهنا أضيف إلى ما يتعلق بالرقم الضريبي والذي لم يتم ضبطه حتى اليوم، كما لم يتم منحه بموجب شروط ومعايير سليمة بما جعل التاجر المستورد يسجل أرقاماً ضريبية متعددة له ولأولاده وأقاربه، تستخدمن لغرض واحد ومؤسسة واحدة، ويتم من خلال ذلك فتح الرقم أو حجبه بناء على توجيهات موظفين ويخلق الكثير من أوجه الفساد والتحايل، ويجبر معه مشاكل بين مصلحتي الضرائب والجمارك باعتبار الأخيرة تنفذ ذلك عند جياتها لضريبة المبيعات وجزء من ضريبة الدخل في المنافذ. وهناك أيضاً قضايا تتعلق

بالإعفاءات، ونقصد بذلك الإعفاءات النهائية وليس الإدخال المؤقت كما ورد في الدراسة، حيث أشارت إلى ما يتعلق بالإعفاءات في قانون الجمارك الصادر عام 2010 وهو كاف جداً ولا داعي لإصدار قانون جديد خاص بالإعفاءات. وما يهم هو التنفيذ لما ورد فيه، فالقانون لم يستثن أي وزارة حكومية من الرسوم الجمركية ما عدى السلاح والذخائر والمعدات والأجهزة العسكرية والأمنية، وبالتالي وجب على الوزارات والمؤسسات الحكومية إدراج تلك الرسوم والضرائب في موازناتها وإنزال المناقصات تسلیم المخازن. وقد استوّعت نصوص قانون الاستثمار في قانون الجمارك كما سبق بيانه، ولم يتبق سوى إعفاءات الاتفاقيات مع الجهات الخارجية الصادرة بقانون والإعفاءات المتعلقة بذوي الاحتياجات الخاصة.

وهناك قضية أثارتها الدراسة متعلقة بالعدالة الضريبية، وتحقيق الموازنة للعدالة في جانب الإيرادات. ومن المفيد الإشارة إلى أن الدول النامية والأقل نمواً ومنها اليمن يسودها الضرائب غير المباشرة بصورة أكبر مقارنة بالضرائب المباشرة، ويجب تحسين هذا الوضع علماً أن العدالة لا تتحقق إلا في المجتمعات المثلالية.

"تحسين أداء الميزانية وضمان العدالة الاجتماعية"

الندوة الثانية

31 أغسطس 2014

ورقة عمل بعنوان : التنويع الاقتصادي في اليمن وفرص نجاحه

د. محمد شمسان القاهري

مقدمة : تنوع الاقتصاد ضرورة ملحة لليمن

الاقتصاد المنوع هو الذي توزع بنيته الانتاجية على عدد كبير من الأنشطة المختلفة في طبيعة السلع والخدمات التي تنتجها . حتى لو كان عدد القطاعات والأنشطة في الاقتصاد صغيراً كما هو حال الاقتصاد اليمني، فإن التنويع يعني ببساطة أن تعمل كل قطاعات الاقتصاد القائمة بكل قدراتها الكامنة . وهناك معيار عام يحظى بإجماع الاقتصاديين والناس العاديين، وهو أن الاقتصاد المنوع أفضل من الاقتصاد احادي القطاع، لدوره في ازدهار النشاط الاقتصادي وتجاوز الفقر وكذلك للاستفادة من القطاع الخارجي للتبادل والدعم المالي والمؤسسي والفنوي للتنمية . وبالتالي، يعتبر التنويع أكثر من ضروري في حالة اليمن للأسباب الآتية :

- نمو الانتاج والتبادل، فالتنوع رهان اساسي للسياسات العامة الصناعية والتجارية وسياسات التنمية المحلية حيث يوسع قاعدة الانتاج و يجعلها متينة وأكثر قدرة على انتاج السلع والخدمات وفرص العمل والتطوير التكنولوجي وزيادة الإيرادات الضريبية للحكومة، وبالتالي اشباع السوق الداخلية . ولن يزيد التبسيط، يلخص هذه الاهمية التعبير الشعبي "كثروا بالحرف تنجوا من الفقر" ، وهو تعبير غني عن الشرح يؤكّد على دور التنويع في القضاء على الفقر وفي ادماج فئات السكان في حق التمتع بالخيرات .
- تقليل المخاطر، فالاقتصاد المنوع قليل التأثر بالتقبلات الظرفية للأنشطة، حيث أن المخاطر التي تضرب القطاعات المختلفة ليست موجبة الارتباط بشكل تام، والاقتصاد المنوع بصادرات عديدة ومتعددة

محمي نسبياً من مخاطر التقلبات في السوق الخارجية بعكس حال الاقتصاد وحيد السلعة المصدرة. كما أنه محمي أيضاً من آثار الكساد في الأسواق الخارجية وخاصة عندما تكون قاعدته الانتاجية متطرفة، لأن التبادلات القطاعية البنية الداخلية تكون كثيفة وتغنى عن التبادلات الخارجية ولو جزئياً. كذلك يعتبر التنويع عامل لتقليل المخاطر وحماية الاقتصاد الضعيف أمام التطورات التكنولوجية ودخول المنافسين الجدد. لذلك، فالتنويع رهان للسياسات الوطنية والمحلية.

- تحقيق التمثيل السياسي للسكان، فعندما تزدهر كل قطاعات الاقتصاد تشارك كل فئات المجتمع في انتاج الثروة ودفع الضرائب للحكومة، وتصبح صاحبة فضل على الحكومة وتمتلك وبالتالي حجة أقوى لأن تمثل في الحكم. بينما ازدهار قطاع النفط الريعي وحده كما هو الحال في اليمن يجعل الحكومة تابعة له في تمويل نفسها ومن ثم في غنى عن السكان، بل وصاحبة الفضل عليهم مما يجعلها غير مبالية بتمثيلهم السياسي وبتمتعهم بحقوقهم المدنية وتقديم الخدمات الكافية لهم.

- بوابة للإدماج الاجتماعي، وهي أهمية مترادفة للتنويع، لأن مشاركة فئات السكان في التنمية وخلق الثروة ومنها فئات جديدة مثل الشباب والنساء وسكان الريف تفتح بوابات لإدماجها في السياسة الأمر الذي ينعكس في تحسن الديمقراطية والاستقرار الاجتماعي.

١. المشكلة : لا يوجد تنوع اقتصادي في اليمن

- هل اليمنيون مختلفون عن الشعوب التي نوعت اقتصاداتها كمالزيما وتونس، أم أنهم عاجزون عن ادراك المعيار وأهمية التنوع التي ذكرناها، وبالتالي عن تحقيق التنوع؟

- الجواب قطعاً لا، فالنسبة لقطاعي الأعمال والعمل والفضاء المدني لا توجد مشكلة أو عوائق من ناحيتهم، حيث يؤدون دورهم على الوجه المطلوب لأن حافزهم هو الربح وتحقيق الذات وتجسيد قيم جماعية أخرى غالباً ما تكون ايجابية كالعمل والوطنية والتضامن. وعادة ما يتبعون منظومة الحواجز السائدة والتي توفرها او ترعاها الحكومة، فلو وفرت الحكومة الحواجز التي تدعوهם الى الإنتاج والتنويع الاقتصادي فسيتبعونها. لكن، عندما تفرض الحكومة حواجز سلبية عبر سلوكيات الربح والفساد واهمال السياسات والمؤسسات والخدمات العامة فسوف يتبعون نفس السلوكيات او ينسحبون من ميدان التنمية (هجرة الرساميل والعقول). اذا، المشكلة في الحكومة وتقع مسؤولية غياب التنويع على المقررين السياسيين وتلخصها بـ"عدم وجود سياسة فعلية للتنويع الاقتصادي توفر للقطاع الخاص ولكل المجتمع الحواجز الايجابية لتحقيق التنويع". ومع غياب تلك السياسة امتدت المشكلة الى اهدار المقومات الطبيعية والثقافية والخارجية للتنويع.

1.1 اسباب المشكلة

1.1.1 التنويع لم يكن خيار المقررين السياسيين

نجد أن السياسيين الذين اتخاذوا القرارات الرئيسية في البلاد خلال الثلاثة العقود الأخيرة آثروا الريع من قطاع النفط والغاز وحده على الانتاج في كافة قطاعات الاقتصاد التي تقوم عليها حياة كل السكان. وقد صاحب ذلك ما يلي:

- أ- تبعية الحكومة وقيامها بتمويل نفسها من قطاع النفط وبالتالي لامبالاتها ببقية القطاعات وبالضرائب والخدمات للمواطنين، وكمثال على ذلك عدم حل مشاكل الطاقة (الكهرباء والنفط والديزل) والتي تسبب انقطاعاتها المتكررة تعطلاً دائمًا وعدم انتظام الأنشطة وتطورها نحو التنويع.
- ب- استشراء فساد القادة السياسيين إلى حد أدى إلى تعطيل السياسات والمؤسسات والخدمات العامة وإلى تنامي قوتهم ونفوذهم وتطوير رأسمالية قرابة طفيلية وقطاع مدنى خاصين بهم، على حساب إضعاف وإقصاء قطاع الاعمال والعمال والمجتمع المدني.
- ج- التنكر لحق تمثيل السكان في الحكم والتثبت بالسلطة إلى حد التوجه إلى توريث الابناء، وهو الامر الذي أضعف شرعية الحكومة ورضا المواطنين عنها وخارج دورها في عملية التنمية من الحساب.

ولكي نفهم كيف حدث هذا، نعود إلى بعض المفاهيم حول السياسة عموماً وسياسة التنويع على وجه التحديد. فالسياسة كمفهوم عام مشتقة من

كلمة ساس أي وضع أساساً للشيء، ويقضي ذلك بالطبع أن يكون ذلك الأساس صحيحاً باعتبار السياسة وظيفة لها غاية تعنى القيام بالشيء بما يصلحه. ولكن في الممارسة، السياسة تمثل إدارة لعبة مصالح بين افراد المجتمع، وتختزل في اتخاذ القرارات من قبل السياسيين الذين هم ايضاً افراد في المجتمع ولهم مصالح خاصة. وبالنسبة لسياسة التنويع الاقتصادي، فنعرفها بأنها "الالتزام السياسي من المقررين ببرؤية وأهداف ومشاورات وتواصلات مع الاطراف المعنية وتوفير ترتيبات قانونية وقدرات مؤسسية ومالية ونظام معلومات لتحقيق التنويع الاقتصادي".

وفي الواقع، فإن الأفراد الذين يمتلكون السياسة يديرونها محكومين بمصالحهم الخاصة التي تتمحور حول حافزي "الريع أو الفيد" لإشعاع نهم الاستهلاك والجاه وكذلك البقاء في السلطة أطول وقت ممكن، وبالتالي يتخدون في الغالب قرارات تخدم تلك المصالح على حساب الغير وليس القيام بالأمور بما يصلحها. وترجمة لذلك التناقض فيما يخص التنويع الاقتصادي، فإن أولئك السياسيين خلال الثلاثة العقود الأخيرة كرسوا التبعية لقطاع النفط وغيبوا سياسة التنويع الاقتصادي غير مبالين بالمخاطر المصاحبة لذلك والتي سنأتي على ذكرها لاحقاً.

المشكلة في الأصل مسألة معلومات

ويظل هناك سؤال هام وهو: لماذا يتمسّك المقررون السياسيون بهذه الحافزين وبذلك الشكل المدمر للقيم الانتاجية والمولد للمخاطر؟

يتمحور الجواب حول مسألة المعلومات ومفادها ان هؤلاء المقررين يفتقرن للمعلومات السليمة او يعجزون عن فهمها (معالجتها) مما يدفعهم

لما واجهتها ومن ثم يستمرون في سلوكياتهم الرافعه للريع وفرض البقاء في السلطة أياً كان الثمن، وهذا ينعكس في عدم التزامهم لصالح تنوع الاقتصاد ومن ثم وضع استراتيجية وسياسات تعمل على تحقيق التنوع واستغلال مقوماته الطبيعية المتاحة. وبهذا التقرير للمشكلة، يصبح من يسير الحديث عن معالجة لذلك وتقديم مقترنات للتوصيل اليه، كما سنفعل أدناه.

2.1 اعراض المشكلة

1.2.1 قطاعات الاقتصاد خارج النفط معطلة أو تعمل بطاقة محدودة جداً
رغم أهمية التنويع الاقتصادي التي ذكرنا، لم تراليمن تنويعاً في انشطة ومنتجات القطاعات خارج النفط والغاز. فلو نظرنا الى التمرة النهائية للتنويع من خلال ايرادات الموازنة العامة للدولة لالسنوات الخمس الاخيرة، نجد أن 61% في المتوسط تأتي من ريع النفط والغاز و19% من المساعدات والقروض الخارجية و20% فقط من الضرائب المختلفة، بينما يفترض ان تبلغ الضرائب 70% على الاقل في حال التنويع الفعلى للاقتصاد وتجاوز نموذج الريع. لذلك، نلاحظ:

ان قطاعات الزراعة والأسماك والصناعة التحويلية تعمل بطاقة محدودة جداً، بينما قطاع المعادن غير النفطي التي تزرع بها مناطق اليمن المختلفة لا تعمل إطلاقاً، وهو ما يعني عدم الاستفادة من التنوع الطبيعي في المناخ والتضاريس وجيولوجيا الأرض الذي يسمح بتنوع قاعدة الانتاج والمنتجات الزراعية والسمكية والتعدينية والتحويلية وال الصادرات.

ان قطاعات السياحة والحرف التقليدية والثقافة والفنون والاعلام ونشاط الترفيه معطلة وفي احسن الاحوال تعمل بطاقة محدودة جداً، مما يعكس عدم الاستفادة من التنوع الثقافي والفنى والشراء التاريخي والسياحي على خارطة اليمن في تنويع قاعدة الانشطة والمنتجات الثقافية، ويحرم الاقتصاد من مصدر للثروة والتشغيل وخلق صورة ايجابية للبلد للترويج لصاداته المادية وتبادلاته الخارجية عموماً.

أ- إهدار ميزة الموقع الاستراتيجي والميزات التجارية المقارنة وخاصة منطقة عدن الاقتصادية ذات الصيت الدولي والتكاليف المقارنة المنخفضة، وكذلك أسواق الخليج للصادرات الزراعية والصناعية وقوة العمل، بالإضافة إلى أسواق القرن الافريقي للمنتجات المصنعة وبعض الخدمات.

ب- غياب معظم الخدمات الاقتصادية والشخصية والحكومية خاصة في الريف الذي ينادي غالبية السكان. وينطبق هذا الغياب بشكل كامل على الخدمات المصرفية والتأمينية والاستشارية والبحثية، وخدمات اقتصاد المعلومات الواعدة (الاتصالات، الانترنت) والاعلام والثقافة وخدمات الحكومة الاساسية كالامن والقضاء والسجل المدني او خدمات الادماج الاجتماعي للشباب، والنساء والمهتمين... الخ، فضلاً عن الخدمات الخاصة بالبيئة. وينطبق الشيء ذاته على الخدمات الاقتصادية مثل النقل الجوي والتي تراجعت مع مرور الزمن إذا قسناها بعدد مكاتب شركات الطيران في اليمن وعدد الرحلات اليه. ويعكس هذا الوضع عدم الاستفادة من الدور المساعد لتلك الخدمات في تنويع

قاعدة الانشطة والمنتجات المادية والثقافية وتنويع الصادرات ومن
شراكة المجتمع المدني واشكال التعاون الريفي مع الحكومة في عملية
التنمية ومكافحة الفقر.

ج- محدودية مساهمة القطاع الخارجي فهناك فرص توفرها في الأسواق
الإقليمية للصادرات من السلع والخدمات وقوة العمل، وفرص لعودة
الرساميل اليمنية المهاجرة كما حدث غداة اعلان الوحدة في عام
1990 وكذلك جذب الاستثمارات الخارجية المباشرة، والدعم
الخارجي للصادرات والتنوع وسياسات الاصلاح والاستثمار في البنية
التحتية وتأهيل قوة العمل، ونقل الخبرات والتجديفات المؤسسية
والفنية الخ. وقد فشلت الحكومة في الاستفادة من كل ذلك نظراً
لضعف او انعدام القدرة الاستيعابية لدى الاقتصاد والحكومة.

د- إهمال قيمة التعلم والاستفادة من تجارب النجاح التي تخدم التنويع،
ومنها تجربة ميناء عدن في السبعينيات، وتجربة التعاون الأهلي للتطوير
في السبعينيات والتي ترجمت شراكة المجتمع الريفي مع الحكومة في
تحمل كلفة التنمية من خلال شق الطرق وبناء المدارس.. الخ. كما
لم تتم الاستفادة من تجارب بلدان أخرى حققت التنويع كماليزيا
وتونس في وضع وتنفيذ سياسة تنويع سليمة وناجحة.

2.2.1 غياب سياسة تنويع الاقتصاد

إن ما حال دون الاستفادة من الإمكانيات المتاحة للأقتصاد الوطني هو ضعف
البناء المؤسسي والانفاق الملائم على البنية التحتية والرأسمال البشري إلى
جانب عدم الاستقرار السياسي والأمني وعدم تطبيق السياسات الاقتصادية

الكلية والقطاعية الملائمة. ويعتبر ذلك إهاراً لمقومات التنويع الموجودة بالقوة، حسب كلام الفلاسفة، أي التي منحتها الطبيعة مجاناً، وبالتالي انعكس ذلك في انعدام الديناميكيّة الاقتصاديّة الضروريّة للتنويع الاقتصادي وكذلك أي سياسة عامة أو برنامج عملٍ للتنويع الاقتصادي حتى عام 2009.

ورغم أن الرؤية الاستراتيجية لليمن 2025 وكذلك الخطة الخمسية للنمو ومكافحة الفقر 2006-2010 وغيرها أبرزت أهمية التنويع الاقتصادي، إلا أن الفكرة لم تتعزز إلا باعتماد برنامج دعم التنويع الاقتصادي (EDSP) للفترة 2009-2014 والممول من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بحوالي 10,4 مليون دولار والذي استهدف 5 قطاعات اعتبرتها واعدة هي الزراعة والأسماك والتجارة والصناعة والسياحة. ورغم الجدل حول اختيار تلك القطاعات، وخاصة في ضوء شحّ الموارد المائية للزراعة وإهمال الصناعات التعدينية التي لم تدخل حتى الآن طور الاستغلال بشكل جدي، فإننا سنتناول رهانات التنويع والقطاعات الأخرى التي يمكن أن تكون واعدة وتستند إلى مقومات التنويع الطبيعية والثقافية.

وقد بدأت الوزارات المعنية منذ عام 2009 وبمساعدة برنامج دعم التنويع المذكور بتنفيذ أنشطة التقييم وإعداد الدراسات وبناء القدرات على طريق إعداد الاستراتيجيات القطاعية وبرامجها التنفيذية. ويبين تقرير صادر عن هذا البرنامج أن وزارة الصناعة والتجارة قطعت شوطاً في إعداد استراتيجية التنمية الصناعية واستراتيجية تشجيع الصادرات وتشكيل وحدة سياسات التجارة والصناعة. وتعد استراتيجية التنمية الصناعية الألّا جود من حيث

تشخيص الحاجات والمشاكل واعداد خطة قابلة للتنفيذ. وفي نفس الفترة نشرت وزارة السياحة خطة التنمية السياحية واتجاهات استراتيجية التسويق والترويج السياحي للفترة 2010-2025.

ولاشك أن أحداث عام 2011 قد أخرت انجاز بقية الوزارات لاستراتيجياتها القطاعية حتى الآن، إذ لم نعثر على أي بيانات أو تقارير تقييم تثبت ذلك. كما لم نعثر على ما يدل على بدء تنفيذ الاستراتيجيات القطاعية التي أنجزت لتحقيق أهداف التنويع. عموماً لا يوجد أي تحسن على أرض الواقع في انشطة ومنتجات تلك القطاعات.

3.2.1 السياسات العامة الأخرى لم تكن مساعدة للتنويع

صاحب غياب سياسات التنويع الاقتصادي أن المناخ العام الذي توفره السياسات العامة الأخرى لم يكن أيضاً مواتياً للتنويع، بل في الكثير من الحالات كان منافياً للتنويع وينسف مقوماته الأساسية، للأسباب الآتية:

1. انعدام الحكم الرشيد، الذي انعكس في غياب المسئولية والمحاسبة وسيادة الفساد، وتهميشه وضعف المؤسسات، وغياب أو خطأ السياسات، ومحظوية او سوء استخدام الموارد، وانعدام الاستقرار السياسي والأمني، وضعف الاستفادة من القطاع الخارجي ومن الدعم الخارجي للتنمية.
2. وجود اختلال في الإنفاق العام لصالح الإنفاق العسكري والسياسي على حساب الإنفاق على الخدمات العامة وتطوير البنية التحتية وخاصة الكهرباء والمياه، وكذلك تأهيل قوة العمل.

3. ضعف صوت وتأثير القرار الاقتصادي بسبب المركبة المفرطة وتطویر الحكم رأسمالية قرابة طفیلية اقصت الرأسمال المحلي وأحبطت الرساميل اليمنية المهاجرة بدلاً من تشجيعها على العودة.

وقد أدت تلك الأسباب إلى تبديد وسوء استخدام الموارد المالية المحدودة أصلًا واقصاء القطاع الخاص من التنافس المشروع، ورفعت المخاطر والتکاليف عليه، بالإضافة إلى استبعاد المجتمع المدني من المشاركة في جهود التنمية. وانعکست تلك الأوضاع السلبية في غياب الديناميكية المساعدة لخلق التنویع الاقتصادي ونجاحه.

3.1 مخاطر المشكلة

ويترتب على الأوضاع السابقة نتائج وآثار سلبية على السكان بفئاته المختلفة، نجملها في ضعف النمو الاقتصادي وهشاشة الاقتصاد أمام التقلبات الخارجية، وتنامي الفقر، واقصاء وافقار قطاع الأعمال، وحرمان السكان من التمثيل السياسي.

3.1.1 ضعف النمو الاقتصادي وهشاشة الاقتصاد أمام التقلبات الخارجية يرتبط النمو الاقتصادي ارتباطاً ايجابياً بالتنویع الاقتصادي، فكلما كان انتاج الاقتصاد متنوّعاً كلما كانت المدخلات القطاعية متعددة ومصطفوفة تبادلاتها كثيفة. وتترك هذه الكثافة اثر تعلم يشترك فيه كل السكان المنتجين وينعكس في تطوير التكنولوجيا والتنظيم الذي يساهم بدوره في نمو الانتاجية والانتاج. ويصبح نمو التبادل القطاعي البيني مدعوماً

بالتقليد ضمانة مهمة ضد المخاطر الخارجية والتقلبات المستوردة التي تصيب الاقتصاد المعتمد على قطاع واحد كالنفط والغاز نتيجة تأثيره مباشرة بتغيرات الأسعار العالمية.

2.3.1 تنامي الفقر

يرتبط نمو الدخل أيضاً وطريقاً بالتنمية الاقتصادية. وفي حالة اليمن، لم تتم الاستفادة من المردود الحدي للتنمية، حيث تشير الدراسات إلى أن تطور الاقتصاد اليمني يحدد حظوظ نجاحه التنموي. فإذا كان مستوى الدخل منخفضاً ولكن يتحرك إلى الزيادة بفعل آلية اقتصاد كلي تخلقها السياسة الاقتصادية، فإن تلك الزيادة تؤدي إلى تغير في بنية الاستهلاك والتنمية حتى مستوى معين من الدخل يعود بعده التنموي إلى الانخفاض. ويحدد ذلك المستوى بـ 13000 دولار بالقوة الشرائية المكافئة للولايات المتحدة بأسعار 1999 (Berthélemy, 2005). وبما أن مستوى الدخل الفردي في اليمن لعام 2010 يقدر بحوالي 2077 دولار بالقوة الشرائية المكافئة بأسعار 2005، فإنه لا زال لديه هامش كبير للتنمية والتحقيق الفوائد المرتبطة به، غير أن ذلك لم يتحقق. وبالنسبة للسكان، فإن عدم التنموي يخلف مزيداً من الفقراء والمهمشين ومنهم:

- العمال الذين يعانون من قلة فرص العمل وضائقة الأجور وانعدام الحماية المهنية والاجتماعية والحقوق النقابية وكذلك الخدمات العامة، فأصبحوا مع مرور الزمن أكثر فقراً.

- بـ- الشباب والنساء الذين افتقرروا لآليات الاندماج في السوق وفي السياسة (تأهيل، فرص عمل واقراض، صوت وحقوق في الأحزاب والحكومة والمجال المدني).
- جـ- الريفيون وهم غالبية السكان الذين ظلوا معزولين عن منافع التنمية، وبقوا منسيون من السياسات والمؤسسات والخدمات العامة فضلاً عن فرص العمل والدخل.
- دـ- مستخدمو الخدمات العامة، وهم كل أولئك الذين يعانون من انعدام الخدمات العامة أو رداءتها.

3.3.1 اقصاء وافتقار قطاع الأعمال

عانى قطاع الأعمال في وضع كهذا من ارتفاع المخاطر والتکاليف ومن الأقصاء في ميدان الأعمال، وكذلك الافتقار إلى الصوت المؤثر في السياسات، بالإضافة إلى ضعف أو انعدام فرص التصدير والاندماج في الاقتصاد العالمي. وإذا كان قطاع الأعمال والقطاع الخاص عموماً الذي ينتج 90% من الثروة العامة في البلاد يواجه هذه المعانات، فإنه لا محالة سيخرج من اللعبة وستبقى البلاد بلا تنمية، وهو ما حدث فعلًا في اليمن حيث غابت التنمية الحقيقية.

4.3.1 حرمان السكان من التمثيل السياسي

حرمت جميع الفئات المذكورة أعلاه عملياً من التمثيل السياسي. وأدت تبعية الحكومة لقطاع النفط الريعي في تمويل نفسها إلى تصرفات لا مبالية بالضرائب والرسوم التي يفترض أن يدفعها السكان، ومن ثم عدم الاهتمام بتمثيلهم في الحكم. ومن المعروف أنه عندما لا يقوم المواطنون

بتمويل الحكومة من خلال الضرائب يفتقدون للتمثيل في الحكومة "No taxes no representation" وهو الامر الذي ينعكس في فقدان شرعية وفعالية الحكومة وانعدام الاستقرار السياسي ومزيد من الضعف والهشاشة في الاقتصاد والفقر في السكان. فما الحل؟

2. الحل: سياسة فعلية للتنويع الاقتصادي

عرفنا اعلاه سياسة التنويع الاقتصادي بأنها "الالتزام السياسي من المقررين ببرؤية وأهداف ومشاورات وتواصلات مع الاطراف المعنية، وتوفير ترتيبات قانونية وقدرات مؤسسية ومالية ونظام معلومات لتحقيق التنويع الاقتصادي". وعادة ما ترتكز سياسة التنويع على الرهانات او الفرص المتاحة لمواجهة التحديات والتهديدات التي تواجهه تطوير الصناعات التحويلية والسياسات التجارية الدولية وسياسات التنمية المحلية و المجالات اخرى تتأثر بعدم التنويع. ويمكن في حالتنا تحديد التحديات ومخاطر عدم التنويع في الأسباب التي تناولناها في الفقرات السابقة، ولخلصها هنا في ثلاثة عناصر رئيسية دون تفصيل، وهي:

أ- انعدام الالتزام السياسي لصالح سياسة تمكن الاقتصاد من الاستفادة من فرص التنويع التي تمنحها الطبيعة.

ب- ضعف او انعدام قدرات استيعاب الاقتصاد لساهمة الخارج في دعم عملية التنويع.

ج- ضعف ديناميكية الانشطة الاقتصادية، وهي مشكلة تأخر زمني تجعل الاقتصاد بطيء في اتجاه التنويع الناجح.

1.2 رهانات وفرص السياسة

حضرنا المسئولية في الفقرة اعلاه في المقررين السياسيين حيث عرفنا سياسة التنويع بعنصر الالتزام السياسي. وبناء على ذلك، فإن إيجاد سياسة فعالة للتنوع الاقتصادي يمر عبر تغيير حواجز المقررين السياسيين باتجاه ضمان التزامهم لصالح سياسة تحقق التنويع الاقتصادي، مما يعني تغيير قواعد اللعبة واللاعبين باتجاه قواعد منصفة تضمنتها مخرجات مؤتمر الحوار الوطني، وعلى وجه الدقة تغيير معلومات المقررين بالاتجاه الذي يحقق الالتزام السياسي الذي نتحدث عنه. لذلك، نلخص الرهانات في عناصر أنتاجها الحوار الوطني واخرى تمثلها المقومات الطبيعية للتنوع التي سردناها اعلاه.

1.2.1 ضمادات وفترتها مخرجات الحوار الوطني

نصنف مخرجات فرق الحقوق والحريات والهيئات والقضايا الخاصة والتنمية الشاملة في الحوار الوطني على ضمادات حقوقية بشكل غير مسبوق ولو من الناحية النظرية. ومن شأن ذلك أن يرسخ قواعد جديدة للعبة السياسية تحقق التزاماً جدياً بما في ذلك بسياسة التنوع وكذلك تمثيلاً أفضل للسكان. وبما أن الضمادات الأساسية وردت في وثيقة حل وضمادات القضية الجنوبية، فإن تحقيقها والتمتع الفعلي بها يرتبط بشكل الدولة الاتحادي كحل سياسي وحقوقي للقضية الجنوبية والذي يصعب التخلص من الالتزام به. ونصنف مخرجات الحوار الوطني أيضاً على ضمادات تعزيز المشاركة والشفافية، وخاصة في فرق الحكم الرشيد، الحقوق والحرفيات والهيئات الخاصة. وقد تضمنت تلك المخرجات آليات لتعزيز

المشاركة والشفافية التي من شأنها تحسين التزام السياسيين بقواعد اللعب السليمة، وشكل الدولة الاتحادي وبما يوفر آليات عملية للمشاركة والشفافية. كما اشتملت المخرجات نصوصاً دستورية وقانونية ووجهات للسياسات العامة القادمة تفضي إلى تأكيد الالتزام السياسي لصالح التنويع الاقتصادي، حيث ينتظر أن يقر الدستور الجديد نموذج اقتصاد السوق الاجتماعي منهجاً للتنمية، وكذلك توزيع السلطات والاختصاصات بين المستويات المختلفة للدولة بشكل جيد وبما يمكن المحليات من التنافس والتجريب وابداع التجارب المتنوعة في التنمية المحلية والتي تعتبر أساسية في التنويع الاقتصادي.

2.1.2 النظام الاتحادي وما يوفره من آليات تخدم التنويع
يوفر الشكل الجديد للدولة القائم على النظام الاتحادي الفرص التالية:

- نقل جزء من اختصاصات الحكومة الى مقررين جدد في المحليات، لديهم معلومات مختلفة بالضرورة ولو نسبياً وكذلك حواجز تخدم الالتزام السياسي لصالح التنويع ونبذ الريع.
- ب- يكون الشكل الاتحادي عادة داعماً لاقتصاد السوق ذي النزعة التلقائية إلى التنويع.
- ج- يوفر الشكل الاتحادي آلية لاستيعاب التنوع الطبيعي والثقافي.
- د- يعتبر الشكل الاتحادي آلية تلقائية لتطبيق نظام اقتصاد السوق الاجتماعي كنظام شراكة ديمقراطي.

- هـ- يعول على الشكل الاتحادي في تقديم حواجز وآليات للمنافسة بين السلطات المحلية، وكذلك للتجريب التي من شأنها ان تقوى الالتزام السياسي للمقررين وتعزز التنويع الاقتصادي.
- وـ- يعطي الشكل الاتحادي فرصة افضل للتنمية المحلية والجهوية والريفية وكذلك إدماج الفئات الاجتماعية، وهي عوامل تنويع بحد ذاتها.

3.1.2 الحكم الرشيد

ينتظر ان تتم ترجمة مخرجات الحوار الوطني فيما يخص الحكم الرشيد الى اسس وآليات تطبيقية وتحديداً ما يخص سيادة القانون والمساءلة والمحاسبة والشفافية ومكافحة الفساد ورفع القدرات المؤسسية لمستويات الحكومة المركزية والمحليية في وضع وتنفيذ السياسات الاقتصادية بما في ذلك سياسة التنويع. ومن شأن ذلك ان يؤدي الى خفض المخاطر والتكاليف على الاعمال ومن ثم رفع ديناميكية الاقتصاد والتنويع من خلال الآتي:

- أـ- توفير الطاقة والبني التحتية من طرق، موانئ، اتصالات، انترنت.. الخ، وبقدر يخدم تلك الديناميكية.
- بـ- تأهيل قوة العمل عبر تحسين مستويات التعليم والتدريب والصحة، وأيضاً بالقدر الذي يخدم تلك الديناميكية.
- جـ- رفع قدرات الاقتصاد في التعامل مع القطاع الخارجي من خلال رفع القدرات التفاوضية والتنسيقية والخططية والتنفيذية للجهات والسياسات الحكومية لاستيعاب الدعم الخارجي ورفع قدرات المنتجين

على الانتاج والشراكة الخارجية والتصدير والاندماج في الاقتصاد العالمي.

4.1.2 الرأسمال البشري والاجتماعي

تلعب الموارد في الاقتصاد عموماً وفي التنويع خصوصاً دوراً أساسياً في نجاحه. ويصدق هذا القول على الموارد الإنسانية كالسكان عموماً والموارد البشرية التي تمتلك معارف وقدرات عالية (رأس المال البشري) تحديداً. وفي حالة عدم كفاية الموارد الطبيعية للفرد، كما في اليمن، والتي يمكن ان تقاربها بمساحة الارض ووفرة المياه، فيتم الاستعاضة عن كميتها بفعاليتها عبر رفع انتاجية الفرد والذي يتأتى بتطوير الرأسمال البشري من خلال إعادة هيكلة الانفاق العام لصالح الانفاق الانتاجي في هذه المجالات بدلاً عن مجالات الريع المعروفة في نموذج عدم التنويع والمصاحب لتبعية قطاع النفط، أي ان الاستثمار في زيادة التعليم ورفع جودته عنصر اساسي في سياسة تنويع الاقتصاد كما تبين تجرب فنلندا وكوريا والاردن وتونس وغيرها. وفي اليمن، يوجد عدد كافٍ من السكان لتوفير سوق واسع وسكان نشطاء وهرم سكاني شاب. كما تتوفر غالبية ريفية قادرة ان تكون أكثر إنتاجاً مع تطوير الخدمات، مع اعتبار أن الخدمات في حد ذاتها انشطة انتاجية وفق التحول المتزايد للاقتصاد العالمي وبالتالي تؤدي الى زيادة مساهمة الخدمات في الناتج المحلي الاجمالي، اي ان سكان الريف عامل مساعد للتنويع الاقتصادي في حال وفرت له سياسة التنويع شرطاً مكملة.

5.1.2 التنوع الطبيعي والثقافي

اشرنا في الاعراض الى وجود تنوع طبيعي وثقافي في اليمن وهو مثير للإعجاب، ويمثل أحد المقومات المهمة للتنوع الاقتصادي في حال ايضاً وفرت له سياسة التنوع شروطاً مكملة.

6.1.2 هامش تنوع يوفره قطاع الخدمات والتنمية الريفية

asherنا سابقاً إلى أن قطاع الخدمات يعمل بطاقة محدودة جداً، مما يعني أنه يمثل هاماً كبيراً لتوسيع قاعدة الأنشطة والمنتجات التي تترجم التنوع الاقتصادي بشكل عملي. وتعطي تنمية الريف بواسطة تطوير الخدمات ذلك الهامش أهمية أكبر.

7.1.2 الموقع الجيويغرافي والسوق الأقليمية

تتطلب الاستفادة من الموقع الجغرافي تدابير ينبغي ان تتضمنها سياسة التنوع والسياسات التنموية الأخرى، ومنها:

- اعتماد سياسات واستراتيجيات جيدة للترويج الخارجي للاقتصاد ودعم التنافسية والتنوع.
- إعداد مشروع شبيه بمشروع مارشال لتطوير منطقة عدن لتكون نقطة استقطاب لعوامل التنمية وتطوير الاعمال وتشجيع التنوع.
- تعظيل القدرات التفاوضية للوزارات والسفارات للقيام بالدور التفاوضي والترويجي في الخارج لاستغلال فرص القطاع الخاص في التعاقد والشراكات والتوسيع التجاري الذي يدعم سياسة التنوع.
- اعتماد استراتيجية امنية وخدمية وترويجية لتنشيط قطاع السياحة.

هـ- تشجيع خيارات الشراكات والمشاريع المختلطة يمنية/خارجية.

ومن شأن تلك أن تتحقق ما يلي:

- أـ الاستفادة من قوة العمل المحلية الرخيصة، ومن إمكانية سوق القرن الأفريقي والسوق الخليجي التدابير للصادرات اليمنية وكذلك من صادرات قوة العمل اليمنية.
- بـ جذب الاستثمار الخارجي المباشر وتوطين التكنولوجيا وبما يحقق سياسة التنويع.
- جـ الاستفادة من اتفاقيات منظمة التجارة العالمية لتسهيل الصادرات اليمنية والتي تخدم التنويع.
- دـ الاستفادة من المساعدات العامة الرسمية للتجارة والتي ستدعم سياسة التنويع.
- هـ الاستفادة من المساعدات الإقليمية التي تساعده عملية التنويع.

8.1.2 الدعم الخارجي للتسوية السياسية وتنفيذ مخرجات الحوار الوطني
لعب الشركاء الخارجيون لليمن عادة دوراً سلبياً أو غير فعال في حل مشاكل اليمن قبل 2011، والدليل أنه رغم خطاب المساعدة المرتفع فقد استمرت المشاكل السياسية والأمنية والاقتصادية والانسانية تستفحـل حتى وصلت إلى نقطة الانفجار. وقد أبدوا الشركاء جدية أكثر وتوحدوا في موقفهم والتزاماتهم تجاه التسوية السياسية ودعم الحوار الوطني. ونظراً لخطورة فشل التسوية السياسية وانفلات الوضع، يتوقع استمرار هذا الموقف

من قبل الشركاء، بما من شأنه المساعدة في حل مشكلة المعلومات ومن ثم في ايجاد ونجاح سياسة التنويع، وذلك على النحو التالي:

- المساهمة في تحسين المعلومات: ويتحقق ذلك من خلال تقديم معلومات تحسن صياغة النصوص الدستورية والقانونية ووجهات السياسات القادمة وضمانات توفر الالتزام السياسي للقادة، فضلاً عن تحسين تعريف المسؤولية والمحاسبة للمؤسسات وتطوير قدراتها في صياغة وتنفيذ السياسات (ارسال الحكم الرشيد).
- الضغط لتوفير الالتزام السياسي: حيث يتحقق الدعم الخارجي من خلال ممارسة ضغوط على الاطراف السياسية المنخرطة في التسوية السياسية من أجل ان تلتزم بالحلول التي يتم التوصل اليها، ومن شأن تلك الضغوط ان تضعف او تبطل مقاومة المعلومات والحلول من قبل بعض السياسيين.
- تقديم دعم مالي ومؤسسي للعملية الانتقالية: ويتمثل ذلك في تقديم دعم مالي ومؤسسي وفني لاستكمال البناء المؤسسي للدولة الجديدة بشكل يحسن ادائها المستقبلي بما في ذلك في صياغة وتنفيذ سياسة التنويع الاقتصادي وارسال الحكم الرشيد، تحسين تمويل البنية التحتية وتأهيل قوة العمل وتنمية الريف. كما يشمل لعب دور الضامن والمشجع للدعم من مصادر اخرى كالمنظمات الدولية ومجالات التعاون الثنائي للإسهام في تمويل التنمية مستقبلاً بما في ذلك سياسة التنويع التي تستهدف استغلال مقومات التنويع الطبيعية والثقافية والتجارية وتطوير الخدمات وادماج المجتمع المدني.

2.2 مكونات السياسة

لا يسمح حيز هذه الورقة بتقديم عرض تفصيلي بمكونات السياسة ولا بالكيفية التي ستؤثر فيها ولا بمصادر تمويلها. لذلك، نقدم خطوطاً عريضة حول هذه الثلاثة المواقع حيث يفترض أن تتضمن سياسة التنويع المكونات التالية:

- أ- برامج متقاطعة للاستفادة من مقومات التنوع الطبيعي في توسيع قاعدة الأنشطة والمنتجات المادية مثل سياسات المياه، والسياسات الزراعية والسمكية والتجارية والتعدينية.
- ب- برامج متقاطعة للاستفادة من مقومات التنوع الثقافي في توسيع قاعدة الأنشطة والمنتجات الثقافية مثل السياسات السياحية والثقافية والفنية والحرف التقليدية وكذلك الرياضية والترفيهية.
- ج- برامج متقاطعة للاستفادة من مقومات الموقع واسواق الجوار متمثلة في مشروع طموح للاستفادة من منطقة عدن الاقتصادية، تطوير مناطق حرة اخرى وال الصادرات، وبرامج مرتكزة على منتجات وخدمات مصدرة مثل قوة العمل او الاسماك اليمنية.. الخ.
- د- برامج لتطوير الخدمات الحكومية وخدمات الادماج الاجتماعي حيث ان خدمات الحكومة وانشطة الادماج الموجهة للشباب والنساء وذوي الاحتياجات الخاصة لازالت جد محدودة حتى في المدن الرئيسية وهو ما يعني اهمال هامش مهم لخلق فرص عمل ودخل وبناء للقدرات

المؤسسية ومن ثم تفعيل القطاع الاجتماعي لتوسيع قاعدة تنمية الاقتصاد.

هـ- برامج لتنمية الريف وعلى ان ترتكز على نشر الخدمات الحكومية وانشطة منظمات المجتمع المدني في الريف وتعمل على حل مشكلة الطاقة في عواصم المديريات والقرى من خلال إحلال الطاقة البديلة بالشراكة مع المانحين وخاصة الامانة؛ وهو ما يسمح بتفعيل الانشطة المجمدة والمغيبة وزيادة الانتاج وفرص العمل والدخل وتوسيع قاعدة تنمية الاقتصاد.

3.2 كيف ستؤثر السياسة في تحقيق التنمية؟

تسهم البرامج والسياسات المقاطعة التي اقترحناها اعلاه في نهاية الأمر بما يحقق الآتي:

خفض المخاطر والتكاليف على الاستثمار
من خلال التزام سياسي بالأمانة عن الانقلابات والحروب وأشار الفوضى،
وابداع الحوار والانتخابات من اجل ترسیخ الاستقرار السياسي والامني
وترسيخ مناخ انتظام الاعمال وتطوير ديناميكيتها الكفيلة بتحقيق التنمية.

ومن خلال سلوك حكومي غير ريعي وإنما انتاجي رشيد يوجه الانفاق العام إلى توفير الطاقة والبني التحتية وتأهيل قوة العمل وبناء القدرات البشرية والفنية للمؤسسات، وبما يكفل خفض تكاليف الانتاج والمعاملات لقطاع الاعمال والاسر.

تقديم حواجز لقطاع الاعمال تؤدي الى زيادة ديناميكيه الانشطة وتنويع المنتجات والذي يرتبط بتقديم مجموعة حواجز ضريبية وجمركية وقوانين خدمات تجارية وخاصة بسوق العمل والترويج الخارجي والمناطق الحرة وما شابه.

جذب التجديفات التقنية والتنظيمية من الخارج بما يسهم في التطور التكنولوجي والمؤسسي والذي يتحقق من خلال جذب الاستثمار الخارجي المباشر والشراكات بين قطاع الاعمال اليمني والخارجي وتكثيف التبادل التجاري والمساعدات الرسمية المالية والفنية للتجارة والبناء المؤسسي والشركات والسلطات العامة والمنظمات المدنية.

زيادة فرص الاستفادة من الاسواق الخارجية ومن الدعم الخارجي الرسمي للتنمية من خلال اطر التفاهمات والشراكة والتنسيق التجاري الثنائي والاقليمي والدولي وهو الامر الذي يسهم في زيادة فرص الصادرات وتحسين جودة السياسات والممارسات التجارية والتمويل لسياسة التنويع.

تمكين المحليات من تطوير انشطة ومنتجات وخدمات توسيع قاعدة التنويع الاقتصادي عبر إعطاء المحليات هامشاً للاستفادة من مقوماتها الخاصة ومن اشكال العمل المدني والتعاوني وخاصة في الريف والتي كانت مطموسة او معطلة بسبب المركبة.

4.2 خيارات تمويل سياسة التنويع

1.4.2 التمويل من مصادر محلية

- أ- القطاع الخاص المحلي، والذي ينتظر ان تتحسن ارباحه بفعل سياسة التنويع وتحسن السياسات الاخرى.**
- ب- عودة الرساميل المهاجرة، بناء على الثقة بتحسين الفرص بفعل سياسة التنويع وتحسن السياسات الاخرى.**
- ج- الشركات المشاركة مع الخارج، بناء على تحسن البنى التحتية وتأهيل قوة العمل وقدرات الاقتصاد التكنولوجية بفعل سياسة التنويع وتحسن السياسات الاخرى.**
- د- اعادة هيكلة الانفاق الحكومي، والذي سينتتج عن تحسن الالتزام السياسي والحكم الرشيد وزيادة دخل الحكومة من الضرائب.**
- هـ- تحسين دور المجتمع المدني وكذلك التعاوني في الريفي والذي يوفر اوعية للحصول على دعم خارجي وحشد التمويل الطوعي للمواطنين.**

2.4.2 التمويل من مصادر خارجية

- أ- الاستثمار الخارجي المباشر الذي ينتظر ان يزيد مستوى بناء على تحسن البنى التحتية وتأهيل قوة العمل وقدرات الاقتصاد التكنولوجية بفعل سياسة التنويع وتحسن السياسات الاخرى، وكذلك نتيجة ضمادات اخرى يوفرها الدعم السياسي والتنموي الخارجي لليمن.**

- بـ- المساعدات الرسمية للتنمية بما في ذلك المساعدة للتجارة والتي ينتظر ان تزيد مع انضمام اليمن الى منظمة التجارة العالمية وانخراطها في سياسات نمو وتنويع فعالة.
- جـ- التمويل من البرامج الموجهة لتشجيع الصادرات والتي ستزيد مع نمو التجارة الخارجية لليمن واندماجها في السوق العالمي.
- دـ- التمويل القطاعي مثل التدريب الفني من دول الخليج للعمالية المهاجرة.
- هـ- تعهدات المانحين في اطار المسؤولية المشتركة ورعاية التسوية السياسية والعملية الانتقالية، حيث ينتظر ان تستمر مؤتمرات المانحين واصدقاء اليمن وان يصاحبها تعهدات جديدة مع تحسن العلاقات مع الخارج وتحسين استيعاب المساعدات الخارجية.

توصيات اخرى

يفترض في القطاع الخاص ان يسعى للمساهمة في وضع الحلول وصياغة السياسات بما في ذلك سياسة التنويع، وكذلك ارساء الشفافية في تنفيذها، وذلك من خلال:

1. تشكيل مجموعة تفكير وضغط من القطاع الخاص والمجتمع المدني والخبراء الاقتصاديين لكي تتوافق وتنسق مع لجنة صياغة الدستور من اجل تضمين الدستور الجديد وكذلك قوانينه التنفيذية النصوص التي تحقق الالتزام السياسي والحكم

**الرشيد والاصلاحات السياسية والتجارية التي تحقق شروط
سياسة التنويع.**

2. ان يعمل على اقرار آليات للرقابة والشفافية تمكنه من الاطلاع على صياغة الحلول والسياسات وتقديم آرائه في التصويتات الضرورية عليها.

مراجع

- مؤتمر الحوار الوطني الشامل: 2013-2014 وثيقة الحوار الوطني الشامل -
تقارير فرق العمل
<http://www.ndc.ye/>
- الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الاحصاء السنوي، سلسلة سنوية.
- وزارة السياحة، خطة التنمية السياحية، مشروع تنمية وتطوير المناطق والواقع السياحية، وثيقة غير مورخة.
- وزارة السياحة، اتجاهات استراتيجية التسويق والترويج السياحي للفترة 2010-2025، وثيقة غير مورخة.
- *Government of Republic of Yemen, Government of Malaysia (2010), Framework for the Industrial Development Strategy for Yemen, Malaysian Technical Assistance Program Report (IDS Yemen Framework), SIRIM Berhard, October 2010.*
- *Alan Gelb (2010), Economic Diversification in Resource Rich Countries, from author's lecture on Natural resources, finance, and development: Confronting Old and New Challenges, organized by the Central Bank of Algeria and the IMF Institute in Algiers, on 4-5 November 2010.*
- *Anupam Basu and Krishna Srinivasan (2002), Foreign Direct Investment in Africa—Some Case studies, March 2002, International Monetary Fund, WP/02/61.*
- *Berthélemy Jean-Claude (2005), « Commerce international et diversification économique », Revue d'économie politique 5/2005 (Vol. 115), p. 591-611, URL : www.cairn.info/revue-d-economie-politique-2005-5-page-591.htm.*
- *Economic Diversification Support Loan: Botswana Appraisal Report; AfDB, 8 May 2009.*

- *ESCWA (2009), Foreign Direct Investment Report, New York, 2009, United Nations, 09-0334.*
- *General Investment Authority/Yemen (2008), FDI inflows to Yemen, 2008.*
- *Michael Fleshman (2006), Africa starts a fishing ‘revolution’ NEPAD plan promotes poverty reduction, food security and environmental sustainability, April 2006, From Africa Renewal.*
- *OECD/WTO (2011), Aid for Trade and LDCs: Starting to Show Results.*
- *RoY/MoPIC: FYP For Growth and Poverty Reduction 2001-2005; 2006-2010.*
- *RoY/MoPIC (2001), Yemen Strategic Vision 2025.*
- *RoY/UNDP(2010), Economic Diversification Support Programme (EDSP), Annual Review Report 2010.*
- *S. Creskoff and P. Walkenhorst (2009), Implications of WTO Disciplines for Special Economic Zones in Developing Countries, Policy Research Working Paper, The World Bank, April 2009.”*
- *Simon NEAIME and Marcus MARKTANNER (2009), The Role of Foreign Direct Investment for Economic Development in the MENA Region, American University of Beirut,, Inst. of Financial Economics, 29the Annual Meeting of the Middle Economic Association (MEEA).*
- *UNDP (2009), Economic Diversification Support Programme (EDSP).*
- *UNCTAD (2008), World Investment Report 2008.*
- *WDI: YEM_Country_MetaData_en_EXCEL.xls.*

"تحسين أداء الميزانية وضمان العدالة الاجتماعية"

الندوة الثانية

31 أغسطس 2014

تعقيب على ورقة : التنويع الاقتصادي في اليمن وفرص نجاحه

د. عبدالودود شرف الزبيري

باحث اقتصادي

مقدمة

إن موضوع الدراسة يتطرق إلى أحد أهم المشكلات التي تواجه الاقتصاديات النامية والاقتصاد اليمني على وجه الخصوص، وهي الاختلالات الهيكيلية الكلية والجزئية في بنية الإنتاج والتشغيل والتجارة والإيرادات المالية وغيرها. وقد تطرقت الدراسة إلى العديد من الجوانب التي تتناول مشكلة التنويع الاقتصادي والسياسي والاجتماعي وباقتضاب شديد، حيث كان التركيز الأكثر على الجانب المالي، و كنت أتمنى أن يعطى الاهتمام الأكبر للجوانب الاقتصادية والمتمثلة في بنية الهيكل الاقتصادي للنتاج المحلي والتشغيل والتجارة والاستثمار وفقاً للعديد من المؤشرات التي تستخدم لقياس التنويع الاقتصادي.

لقد تناولت الدراسة في الجزء الأول من الورقة مشكلة التنويع الاقتصادي وأعراض المشكلة ومخاطرها، وقدمت في القسم الثاني اقتراح الحل الذي تضمن العديد من السياسات المقترحة مسترشداً بما تضمنته مخرجات الحوار الوطني من فرص في إطار التحول إلى النظام الاتحادي وسياسات داعمة تعزز من التنويع الاقتصادي.

ورغم أن الدراسة خلصت إلى غياب سياسة التنويع الاقتصادي، إلا أنها أشارت إلى بعض الأطر التي تناولت ضمنياً الاهتمام بالتنويع الاقتصادي وهي الأطر الكلية للاقتصاد بقطاعاته الاقتصادية المختلفة وقطاعات الملكية، ولم توليها الدراسة الاهتمام الكافي في التحليل واستعراض مؤشراتها المتاحة.

وأعتبر هنا على الدراسة اعتماد الجانب النظري والوصفي لعرض الموضوع وجوانب المشكلة وإهمال الجوانب الإحصائية ومختلف المؤشرات التي تقيس التنويع الاقتصادي ودرجته على المستوى الكلي والقطاعي، والتي يمكن أن تعطينا صورة واضحة عن طبيعة التنويع الاقتصادي واتجاهاته عبر إطار زمني محدد خلال الفترة الماضية، وبغض النظر عن الكفاءة والجودة في التنويع الاقتصادي والأهمية النسبية للقطاعات في بنية الناتج المحلي والدخل القومي. وقد كان واضحًا غلبة الانطباع السياسي العام على الدراسة، واستخدام لغة أكثر بساطة فيتناول محتوياتها.

واستغرب إنكار توفر البيانات الاقتصادية ومؤشرات التنويع الاقتصادي على وجه الخصوص، فهناك هيكل الاقتصاد اليمني بقطاعاته المختلفة والعديد من مؤشرات القياس لتطورها خلال الفترة الماضية، وكذلك التنوع في الأنشطة القطاعية ومساهمتها في تركيب الناتج القطاعي وتوليد الناتج المحلي الإجمالي والتشغيل وكذلك حسب قطاعات الملكية وحتى على المستوى الجغرافي، حيث كان بالإمكان الدخول على موقع الجهاز المركزي للإحصاء¹، وموقع المركز الوطني للمعلومات وغيرها والتي توفر الكثير من البيانات حول المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية واتجاهاتها لسلسلة زمنية طويلة نسبياً. وكان يمكن الاستفادة منها في التحليل وتناول مشكلة التنويع الاقتصادي والعديد من مؤشرات قياس التنويع الاقتصادي، وسهل تقديم

1 يمكن الرجوع إلى إصدارات الجهاز المركزي للإحصاء مند 1990 وحتى قبلها والتي تعطي بيانات تفصيلية عن التطور الهيكلي لبنية الناتج المحلي الإجمالي حسب القطاعات الإنتاجية وقطاعات الملكية.

العديد من المقترنات والحلول الجيدة لمشكلة التنويع، ولكن كانت الدراسة أكثر موضوعية وواقعية ..!!

وسأتناول هنا العديد من المؤشرات ولبعض الجوانب التي يمكن تناولها لعرض التنويع الاقتصادي ومن أهمها على المستوى الكلي البنية الهيكلية للناتج المحلي الإجمالي والتشغيل والإيرادات المالية للدولة كنماذج لاستخلاص مؤشرات التنويع.

التنويع الاقتصادي ومؤشرات القياس:

للتنويع الاقتصادي تعاريف متعددة تختلف عن بعضها البعض باختلاف الرؤية التي ينظر منها إلى ظاهرة التنويع. عموماً، يقصد بالتنويع "توسيع القاعدة الاقتصادية وإقامة اقتصاد حقيقي مكون من قاعدة متعددة إنتاجية ومالية وخدمية" تسهم في إيجاد مصادر متعددة للدخل. وبهدف التنويع إلى "إحداث تحولات هيكلية في الاقتصاد تؤدي إلى تكوين قاعدة اقتصادية صلبة ومتعددة القوميات ومتباينة النشاطات ومتكمالة الوحدات". كما ينصرف التنويع إلى "دراسة ممكنتات تقليل اعتماد البلدان الريعية على المورد الوحيد". ويربط البعض التنويع بالإنتاج وبمصادر الدخل، بينما يربطه آخرون بهيكـل الصادرات السلعية على وجه الخصوص. ويتوقف التنويع أساساً على السياسات الهدافـة لخفض الاعتماد على السلع الأولية المصدرـة التي يتقلب سعرها وحجمها في الأسواق الدوليـة.²

² ممدوح عوض الخطيب، جامعة الملك سعود، التنويع والنمو في الاقتصاد السعودي، المؤتمر الأول لكليات إدارة الأعمال في دول مجلس التعاون الخليجي، الرياض 2004 ، نسخة الكترونية Pdf: انظر أيضاً مفاهيم أخرى، طبـابـية سـلـيمـة، التنـوـيعـ الـاـقـتـصـاديـ خـيـارـ استـرـاتـيـجيـ لـاستـدـامـةـ التـنـمـيـةـ، 2008، نـسـخـةـ الكـتـرـوـنـيـةـ Pdf: عـاصـفـ لـاـمـرـزـوكـ، التـنـوـيعـ الـاـقـتـصـاديـ فيـ بـلـدـانـ الـخـلـيـجـ الـعـرـبـيـ، مـقـارـنةـ لـلـقـوـاعـدـ وـالـدـلـائـلـ، مـجـلـةـ الـاـقـتـصـادـ الـخـلـيـجـيـ العـدـدـ 24ـ لـسـنـةـ 2013ـ، نـسـخـةـ الكـتـرـوـنـيـةـ pdf.

ويمكن التمييز بين نوعين مختلفين من التنويع حسب اتجاه كل منهما، فهناك التنويع الأفقي الذي يتراافق مع توليد منافع وفرص جديدة في ذات القطاع المنتج، والتنويع الرأسى الذي يستلزم إضافة مراحل إنتاجية إلى المدخلات المحلية أو المستوردة.

وهناك أيضاً اتجاهان فكريان يفسران العلاقة بين التنويع والنمو الاقتصادي، يتمثل الاتجاه الأول في نظرية المزايا النسبية لريكاردو التي ترى في التخصص انخفاض درجة التنويع الاقتصادي (محفزاً ومصدراً للنمو الاقتصادي)، ويتمثل الاتجاه الآخر في آراء العديد من الباحثين الذين يرون بأن انخفاض درجة التنويع الاقتصادي وتركز الإنتاج وال الصادرات يترك آثاراً سلبية على النمو الاقتصادي. وفي ظل غياب التنوع الاقتصادي وانخفاض الميزة النسبية تنخفض أيضاً حواجز التبادل التجاري بين الدول، وبالتالي تنادي هذه الآراء إلى زيادة درجة التنويع الاقتصادي وعدم تركيز الإنتاج وال الصادرات في عدد قليل من المنتجات والقطاعات والنشاطات.³

وتسعى الدول النفطية بشكل عام إلى تنويع القاعدة الاقتصادية بالتوسيع في الصناعات البتروكيميائية، والصناعات المستهلكة للطاقة كصناعة الحديد والألمنيوم والخزف والإسمنت والصناعات ذات الكثافة الرأسمالية العالية. وتتبادر تجارب الدول في مجال تنويع القاعدة الاقتصادية باختلاف المزايا النسبية لعناصر الإنتاج المتوافرة فيها.

وخلالاً لنظرية المزايا النسبية، يرى الكثيرون أن التنويع الاقتصادي يقود إلى

3 أ.د.ممدوح عوض الخطيب، جامعة الملك سعود، مرجع سبق ذكره

- انظر أيضاً، أ.م.د.عاطف لافي مرزوك، مرجع سبق ذكره، (قواعد أخرى للتنويع)

- د.عبد بن عابد العبدلي، محددات التجارة البنية للدول الإسلامية باستخدام منهج تحليل باشل،

أستاذ مشارك جامعة أم القرى، مجلة دراسات اقتصادية إسلامية، البنك الإسلامي للتنمية، مجلد

(16)، العدد (1) جدة، 1431هـ/2010، نسخة إلكترونية Pdf

النمو الاقتصادي، حيث يرجعون ذلك إلى العديد من الأسباب أهمها:⁴ تقليل المخاطر الاستثمارية الناجمة عن تركيز الاستثمارات في عدد قليل من المشاريع، وخفض المخاطر الذي قد ينبع عن انخفاض حصيلة الصادرات وتأثير ذلك على تمويل الواردات أو تمويل عملية التنمية الاقتصادية برمتها. كما أن التنويع يساعد على زيادة إنتاجية رأس المال البشري وتعزيز التشابك بين القطاعات الإنتاجية وتقليل التقلبات في مستويات الناتج المحلي الإجمالي، وكذلك التقلبات الناجمة عن الصدمات على المستوى الكلي، بالإضافة إلى رفع معدل التبادل التجاري نتيجة النمو الاقتصادي الذي يحدثه التنويع الاقتصادي وزيادة القيمة المضافة. وفيما يتعلق بالتشغيل، يؤدي التنويع إلى زيادة الطلب على العمالة وتوليد مزيد من فرص العمل والخفض من معدلات البطالة. والخلاصة، أن ارتفاع درجة التنويع الاقتصادي تؤدي إلى استقرار معدلات النمو وتحقيق التنمية المستدامة، حيث أن الاقتصاد الأكثر تنوعاً أكثر قدرة على خلق فرص العمل للأجيال القادمة، وأقل تأثراً بالطفرات والصدمات والدورات الاقتصادية، وأكثر قدرة على توليد وزيادة القيمة المضافة.

وفي الحالة اليمنية، فإن الاهتمام بالقطاعات الوعدة⁵ مثل السياحة والأسماك والصناعات التحويلية والمعادن والزراعة، توفر العديد من فرص

4 Acemenglu and Zilibotti, 1999, Ramcharan, 2005, Heiko, 2008, Fenestra and al. (المرجع أعلاه) (2) 1999, Romer, 1990, Herzer and Nowak-Lehman. 2002

5 مأرب الورد، صحيفة الصحوة الأسبوعية، أولويات الحكومة استعادة الاستقرار الاقتصادي وخلق فرص عمل للمواطنين. 3/3/2013

النمو ومقومات النجاح. وقد حظيت تلك القطاعات ببعض الاهتمام في الأدبيات التنموية، في إطار من الشراكة مع شركاء التنمية وأصحاب المصلحة المتعددين لدفع عملية التنمية إلى الإمام. وقد تم تنفيذ العديد من الإجراءات في هذا الاتجاه أهمها، إعداد مسودة استراتيجية التنمية الصناعية والتي قدّمت رؤية وطنية لتطوير القطاع الصناعي وتعزيز قدراته في النمو وترسيخ واستدامة التنمية وتنويع الموارد الاقتصادية. وتمكن الاستراتيجية الصناعات الوعادة من المساهمة في تحقيق الأهداف الاقتصادية والاستراتيجية للحكومة والتي تضمنتها "الرؤية الاستراتيجية لليمن 2025"، كما أنها تنسجم مع التوجهات التنموية المستقبلية وأهداف الخطط الاقتصادية والمتمثلة في التخفيف من الفقر ورفع مستوى التشغيل، فضلاً عن أنها تعمل على زيادة دخل الفرد وتوفير فرص عمل جديدة وتنويع موارد الاقتصاد اليمني.⁶

وفي جانب آخر، تم اعتماد خطة تنفيذية لبرنامج دعم التنوع الاقتصادي للقطاع الزراعي في سبيل تحسين دخل المزارع ومكافحة الفقر ودعم التدخلات في مجال الأمن الغذائي، واعتبار قطاع الزراعة أحد أهم القطاعات الوعادة لعملية التنمية الاقتصادية في اليمن.⁷ وتم كذلك إجراء دراسة للقطاعات الاقتصادية الوعادة الأخرى وهي السياحة والأسمakan والزراعة والصناعات التحويلية، وذلك بهدف تمتيتها وتعزيز قدراتها التنموية ورفع مستوى استغلال الفرص الاستثمارية الكامنة في هذه القطاعات وبالتالي تعزيز التنوع

6 إبراهيم عشماوي، 26 سبتمبر نت، 19 أغسطس، صحيفة 14 أكتوبر نت

7 وكالة سبا، 14/6/2012، صفحة إلكترونية

الاقتصادي وإيجاد مصادر آمنة ومستدامة للدخل.⁸

وبغض النظر عن ما تم تحقيقه في جانب التنويع، فإن هناك فرص كامنة وواسعة في تلك القطاعات وينبغي للدولة إيلائها الاهتمام وتوجيه المزيد من التدخلات في السياسات التنموية التي توفر بيئة ملائمة لنموها وتطويرها المختلفة.

ويقاس التنويع الاقتصادي من خلال العديد من المؤشرات الإحصائية تتفاوت في كفاءتها وملائمتها لقياس، حيث تعتمد بعض المؤشرات على قياس ظاهرة التشتت (Dispersion) كمعامل الاختلاف، أو على قياس خاصية التركيز (Concentration) كمؤشر جيني، أو على معامل هيرفندال - هيرشمان للتنويع الاقتصادي (Diversification) الذي يعد الأكثر شيوعاً⁹. ويمكن هنا تناول بعض مؤشرات قياس التنويع الاقتصادي، مثل الأهمية النسبية لتركيب الناتج كأحد المؤشرات التقليدية التي تقيس بعض جوانب التنويع الاقتصادي للناتج المحلي الإجمالي وقطاعات الملكية والتنويع في التجارة الخارجية وتوزيع القوى العاملة. كما سنعرض أكثر المؤشرات استخداماً لقياس التنويع الاقتصادي وهو معامل هيرشمان لقياس التنويع الاقتصادي، وعلى النحو التالي:

8 2010، حوار مع وزير التخطيط والتعاون الدولي
9 ممدوح عوض الخطيب، جامعة الملك سعود، مرجع سبق ذكره.

١- بنية الناتج المحلي الإجمالي:

يتولد الناتج المحلي الإجمالي من خلال الأنشطة الإنتاجية والخدمية في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة. ومن الجدول (١) يمكن معرفة الأهمية النسبية للتركيب الهيكلي للناتج المحلي الإجمالي وتطورها خلال الفترة الزمنية 2001-2012، على مستوى المجموعات الاقتصادية وعلى مستوى القطاعات الفرعية، فقد ارتفعت الأهمية النسبية للقطاعات الخدمية من 37.9٪ في عام 2001 إلى 48.9٪ في عام 2012، بينما تراجعت الأهمية النسبية للقطاعات الإنتاجية من 51.3٪ إلى 39.3٪ خلال نفس الفترة، وهو توجه إيجابي في إطار التنويع الاقتصادي وخاصة تراجع القطاع الأولي والتقليدي والابتعاد عن الاعتماد على المصادر الأولية والريعية، وهي سمة الاقتصاديات المتقدمة التي ترتفع فيها الأهمية النسبية لقطاعات الخدمات في تركيب الناتج المحلي.

ووفقاً لنتائج معامل هيرشمان يتضح أن الاقتصاد اليمني يتمتع بتنوع في تركيبته القطاعية والذي بلغت قطاعاته حوالي 17 قطاعاً فرعياً رغم تواضع الحجم الكلي للناتج المحلي ومتوسط دخل الفرد، وهو ما يساهمن في رفع درجة التنويع الاقتصادي وتعدد مصادر الدخل. وينعكس ذلك في قيمة معامل التنويع لهيرشمان الذي تراجع من 0.19 في عام 2001 إلى 0.12 في عام 2012، وهو ما يعطي انطباع لدى التنوع في مصادر الناتج المحلي الإجمالي، حيث أن ارتفاع قيمة المعامل يعكس تدني مستوى التنويع الاقتصادي في تركيب الناتج.

**جدول رقم (1): تركيب الناتج المحلي الإجمالي بسعر المنتج حسب القطاعات
لأعوام 2001-2012 (%) (بالأسعار الثابتة)**

البيان	N
الزراعة والغابات والصيد	1
نشاط الصناعة الاستخراجية	2
إجمالي نشاط الصناعة التحويلية	3
نشاط الكهرباء والمياه	4
نشاط البناء والتسييد	5
إجمالي القطاعات الإنتاجية	
تجارة الجملة والتجزئة	6
المطاعم والفنادق	7
الصيانة والإصلاح	8
النقل والتخزين	9
الاتصالات	10
التمويل والتأمين	11
العقارات وخدمات الأعمال	12
نشاط الخدمات الشخصية وخدمات المجتمع	13
إجمالي الخدمات	
قطاع منتجو الخدمات الحكومية	14
القطاع العائلي (خدمات المنازل)	15
منتجو المباني اللاحريحة التي تخدم العائلات	16
الرسوم الجمركية:	17
الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق	
معامل هيرشمان*	

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي 2012 ، نسخة إلكترونية Excel

* محسوبة بواسطة الباحث

وعلى المستوى القطاعي، تراجعت الأهمية النسبية للقطاع الاستخراجي بما في ذلك النفطي من 30% إلى 10.5% بين سنتي المقارنة، في حين تزايدت أهمية القطاعات الإنتاجية نسبياً وهي الزراعة والصناعات التحويلية والتشييد والبناء من 11.9%، 16.2% إلى 16.5%، 5.6% على التوالي. وتوضح هذه التطورات اتجاه التنويع الاقتصادي لتوليد الناتج بين سنوات المقارنة حسب القطاعات الإنتاجية والخدمية في الاقتصاد. كما تعكس طبيعة الظروف غير المستقرة والمصاحبة لتطور الأنشطة الاقتصادية والبيئة العامة المؤسسية والسياسات العامة المحيطة بقطاع الأعمال وإدارة الاقتصاد.

ومن الجدول (1) أيضاً يتضح بأن الأهمية النسبية لمساهمة القطاعات الوعادة (السياحة، الأسماك والزراعة والصناعات التحويلية) كانت غير منتظمة في اتجاه تطورها، فقد تزايدت أهمية القطاع الزراعي من حوالي 11.9% إلى 16.2% وهو ما يعكس إمكانية النمو في القطاع والذي يملأ فرص كامنة للمشاركة في التنويع. وقد تراجعت أهمية قطاع السياحة والممثل بالطعام والفنادق من 1.7% إلى 1.6% بين سنتي المقارنة. كذلك، كانت التغيرات إيجابية في قطاعات الاتصالات والتأمين والتمويل، وعززت من فرص التنويع لصالح قطاع الخدمات، بالإضافة إلى دعم قطاعات البناء والتشييد وتكرير النفط وهي من القطاعات الإنتاجية لتحقيق التنويع الاقتصادي، فضلاً عن قطاعات الخدمات الحكومية والجمارك.

وينتج عن استخدام معامل التنويع لهيرشمان لعدد أقل من القطاعات نتائج مختلفة نسبياً، فمن الجدول (2) يتضح أن المعامل ظل مستقراً تقريباً خلال

سنوات المقارنة، حيث تراوح بين 0.39 و 0.4 خلال سنتي المقارنة، ويرجع ذلك في الأساس إلى خفض القطاعات المولدة للناتج إلى 6 قطاعات وكذلك إلى نوعية تلك القطاعات المختارة.

جدول (2): تركيب الناتج المحلي الإجمالي بسعر المنتج حسب القطاعات للأعوام 2001-2012 (%) (بالأسعار الثابتة)

البيان	N
إجمالي القطاعات الإنتاجية	1
إجمالي الخدمات	2
قطاع منتجو الخدمات الحكومية	3
القطاع العائلي (خدمات المنازل)	4
منتجو الهيئات الالاربجية التي تخدم العائلات	5
الرسوم الجمركية	6
الإجمالي	
معامل هيرشمان ♦	

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي 2012، نسخة إلكترونية
♦ محسوبة بواسطة الباحث

ويتضح من الجدول (2) أن التغيرات التي حدثت في الأهمية النسبية ل القطاعات غير منتظمة بشكل عام، وتعطينا انطباع بالانخفاض النسبي لمستوى التنوع في توليد الناتج مقارنة بالهيكل السابق للناتج المحلي الذي بلغ عدد قطاعاته 17 قطاعاً. ومن ناحية أخرى، يمكن تناول قياس التنوع في توليد الناتج المحلي الإجمالي من خلال التمييز بين القطاع النفطي والقطاعات غير النفطية، حيث يتضح من الجدول (3) أن معظم الناتج المحلي الإجمالي يتولد أساساً في القطاعات الاقتصادية غير النفطية والتي تزايدت أهميتها من 70.2% في عام

إلى 89.7% في عام 2012، وهو اتجاه سليم لتخفيض الاعتماد على القطاع الأولي والريعي. وتعكس أيضاً مؤشرات التغير في التنويع اتجاه التغير في صالح القطاعات غير النفطية وبمعدلات إيجابية مقابل اتجاه سلبي للقطاع النفطي وفي غير صالحها في ترکيب الناتج بين سنوات المقارنة.

جدول (3): تركيب الناتج المحلي الإجمالي بسعر المنتج حسب القطاعات للأعوام 2001-2012 (بالأسعار الثابتة %)

البيان					
2012	2011	2010	2005	2001	
89.71	87.64	86.76	77.66	70.20	الإجمالي للقطاعات غير النفطية 1
10.29	12.36	13.24	22.34	29.80	النفط الخام والغاز الطبيعي 2
100	100	100	100	100	الإجمالي
0.67	0.61	0.58	0.34	0.19	معامل هيرشمان ♦

التغير في مؤشر التنويع الاقتصادي لتركيب الناتج المحلي حسب قطاعات الاقتصادية النفطية وغير النفطية

البيان					
2012	2011	2010	2005	2001	
-16.71	-6.71	-1.47	-5.77		النفط الخام والغاز الطبيعي
2.36	1.02	0.23	1.79		الإجمالي للقطاعات غير النفطية

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي 2012، نسخة إلكترونية Excel
♦ محسوبة بواسطة الباحث

وبالنسبة لمعامل هيرشمان، تعكس قيمة المعامل تراجعاً في التنويع من مستوى عالٍ للمعامل عند حوالي 0.2 في عام 2001 إلى 0.67 في عام 2012، وهو اتجاه سلبي للتنويع. ويعود هذا التراجع أساساً إلى عدد القطاعات المحسوب على أساسها المعامل والتي تنحصر هنا في قطاعين فقط، وكما سبق وأشارنا إلى أن تزايد عدد القطاعات يعزز من التنويع الاقتصادي والعكس في حالة محدودية القطاعات التي تولد الناتج.

مؤشر التنويع الاقتصادي حسب قطاعات الملكية :

وهنا سنتناول مؤشر آخر لقياس التنويع الاقتصادي ومن وجهة أخرى وهي التنويع حسب قطاعات الملكية المشاركة في توليد الناتج المحلي الإجمالي، حيث يتضح من جدول (4) أن القطاع الخاص هو المساهم الرئيسي في توليد الناتج، حيث ارتفعت أهميته النسبية من 51.8٪ على 66.4٪ بين سنتي المقارنة، وهو الأمر الذي يعكس التوجه العام للسياسات الاقتصادية والنظام الاقتصادي الحر المتبع في إدارة الاقتصاد، فضلاً عن البيئة النسبية العامة التي يعمل بها قطاع الأعمال الخاص. والنسبة الباقيه من نصيب القطاع العام والخدمات الحكومية والأخرى، وهو ما يعكس التنوع النسبي في تركيب الناتج ويفسح المجال للقطاع الخاص.

جدول (4): التنويع الاقتصادي ل التركيب الناتج المحلي الإجمالي
حسب قطاعات الملكية % (بالأسعار الثابتة)

البيان	2012	2011	2010	2005	2001
قطاع عام	21.81	23.30	24.84	31.47	37.45
قطاع خاص	66.43	65.19	65.20	58.08	51.75
قطاع منتجو الخدمات الحكومية	10.68	10.52	8.85	8.93	8.92
القطاع العائلي (خدمات المنازل)	0.05	0.05	0.05	0.06	0.06
منتجو الهيئاتalarbyha التي تخدم العائلات	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04
الرسوم الجمركية	1.00	0.92	1.03	1.42	1.79
الإجمالي	100	100	100	100	100
معامل هيرشمان ♦	0.51	0.49	0.50	0.44	0.40

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي 2012، نسخة إلكترونية Excel

♦ محسوبة بواسطة الباحث

مؤشر آخر للتنويع الاقتصادي في التجارة بجانبيه الصادرات والواردات:

ويمكن قياس التنويع من خلال مؤشرات التجارة الخارجية، حيث يتضح من الجدول (5) الترکز الشديد بالنسبة للصادرات والتنوع الجيد للواردات إذ أن الصادرات تتركز في سلعة الوقود المعدني والتي تراجعت قليلاً من 87.4% عام 2010 إلى 86.9% عام 2012، وهو ما يؤكده معامل هيرشمان الذي انخفض من 0.82 إلى 0.81 بالنسبة للصادرات، ويعكس حقيقة الاعتماد الشديد على تصدير سلعة محدودة وهي النفط.

**جدول (5): الهيكل السلمي للصادرات والواردات حسب التصنيف الدولي الموحد SITC2
خلال الفترة 2012-2010 (%)**

الواردات			الصادرات			السلعة
2012	2011	2010	2012	2011	2010	
31.6	29.3	24.9	6	6.7	6.4	الأغذية والحيوانات الحية، منها:
1.4	1.2	1.3	0.2	0.3	0.4	المشروبات والدخان، منها:
0.9	1	1.1	0.2	0.3	0.4	الماء الخام باستثناء الوقود، منها
27.1	31.1	23.7	86.9	86.3	87.4	الوقود المعدني، منها:
2.2	2.1	3.3	0.2	0.1	0.1	الشحوم الحيوانية والمزيوت النباتية
7.6	6.9	7.4	3.3	3.2	1.6	المواد الكيماوية، منها:
11	9.9	13.6	0.9	1	0.8	مصنوعات أساسية
14.5	15.3	20.9	2.1	1.8	2.2	الآلات ومعدات النقل
3.7	3.2	3.7	0.2	0.3	0.2	مصنوعات متنوعة، منها:
0.1	0	0.1	0	0	0.4	سلع غير مصنفة
100	100	100	100	100	100	الإجمالي العام
0.21	0.23	0.17	0.81	0.80	0.82	معامل هيرشمان ♦

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي 2012 ، نسخة إلكترونية Excel

♦ محسوبة بواسطة الباحث

أما جانب الواردات فقد سيطرت ثلاث مجموعات على معظم الواردات، وهي الأغذية والحيوانات الحية والوقود المعدني والمواد الكيماوية، حيث ارتفعت أهميتها على التوالي، من 24.9٪، 23.75٪، 7.4٪ عام 2010، إلى 31.6٪، 27.1٪، 7.6٪ عام 2012 على التوالي، وترجع الأهمية النسبية للواردات من الشحوم والمصنوعات الأساسية والمواد الخام الأخرى واستقر البعض الآخر من الواردات. عكس معامل هيرشمان التنوع النسبي للواردات رغم ارتفاعه من 0.17 إلى 0.21 بين سنتي المقارنة، مما يعني التراجع النسبي لكفاءة التنويع الاقتصادي قليلاً بالنسبة للواردات.

ومن الجدول (5) أيضاً يتضح التنوع النسبي في التجارة الخارجية وبغض النظر عن نقاط الضعف والقوة في بنية التجارة الخارجية اليمنية، فترجع في الأساس إلى الاختلالات في بنية الإنتاج ومن التنوع المحدود للمنتجات ومحدودية الفائض الإنتاجي عن حاجة السوق المحلية، وبالتالي ليس هناك فائض من المنتجات المحلية يعزز من قدرة التجارة الخارجية للنفاذ إلى الأسواق الإقليمية والدولية.

مؤشر التنويع الاقتصادي للإيرادات العامة:

ونتناول مجال آخر للتنويع الاقتصادي في جانب المالية العامة وهيكلية الإيرادات، فيتضح من الجدول (6) محدودية التنوع النسبي للإيرادات عندأخذها حسب المجموعات الرئيسية، إيرادات جارية وإيرادات رأسمالية ومنح خارجية، حيث تتركز الإيرادات العامة في الإيرادات الجارية التي تتجاوز نسبة 90٪ من إجمالي الإيرادات العامة، وعندأخذها على مستوى المجاميع الفرعية يتحسين نسبياً مستوى

التنوع، حيث تراجع قليلاً الأهمية النسبية للإيرادات النفطية من 60% عام 2010 إلى حوالي 51% عام 2012، كما تراجعت الأهمية النسبية للإيرادات غير النفطية من 37.8% إلى 24.6% بين سنتي المقارنة، وتزايدت الأهمية النسبية للمنح الخارجية وبشكل كبير من 1.9% إلى 9.9% وبمعدلات تغير كبيرة في أهميتها النسبية بين سنوات المقارنة وصلت إلى 375.4% عام 2012، وهو ما يعكس الظروف الحرجة التي مربها الاقتصاد اليمني خلال السنوات الماضية، واعتماده على الموارد الخارجية في تمويل برامج التنمية والتي صاحبت ثورة الشباب والأزمة السياسية منذ عام 2011.

النوع (%)		البيان (%) لـ 2012-2010				
2012	2011	2012	2011	2010		
-8.0	0.0	90.1	97.9	97.9	إجمالي الموارد الذاتية	
-8.0	0.0	90.1	97.9	97.9	الإيرادات الجارية	
-24.4	13.0	51.4	67.9	60.1	الإيرادات النفطية	1
-7.0	-29.9	24.6	26.5	37.8	الإيرادات الجارية غير النفطية	2
-69.1	167.4	0.0	0.0	0.0	الإيرادات الرأسمالية	3
375.4	10.2	9.9	2.1	1.9	المنح الخارجية	4
		100	100	100	إجمالي عام الموارد والمنح	
		0.16	0.46	0.42	معامل هيرشمان♦	
المصدر: نشرة إحصائية مالية الحكومة الرابع 2012						
♦ محسوبة بواسطة الباحث						

الختام:

من خلال قراءة المؤشرات السابقة للتنوع الاقتصادي وحسب العديد من المجالات والتي تعطينا صورة واضحة عن مستويات ودرجة التنوع الاقتصادي في الاقتصاد اليمني، وبغض النظر عن كفاءة التنوع في توليد الناتج المحلي وتوفير متطلبات المجتمع من السلع والخدمات المختلفة، أو من خلال استغلال الموارد المتاحة، فهناك تنوع جيد نسبياً ولكنه ليس بالتنوع الكافي الذي يعزز من قدرات الاقتصاد على النمو وعلى مواجهة الصدمات الاقتصادية وخاصة في استمراره الركون على الموارد الخارجية في تلبية الكثير من متطلباته الاستثمارية والاستهلاكية والإنتاجية والوسطية وبالتالي لن يحقق المجتمع أهدافه التنموية، إلا بإعادة تعريف موارده المحلية المختلفة ورفع كفاءة استخدامها وتوظيفها بعقلانية حسب أولوياته التنموية وفقاً لأسس الرشادة والحكمة ومعايير الكفاءة الاقتصادية والاجتماعية، وبالتالي التعزيز من قدرات التنوع الاقتصادي، ولن يتأنى ذلك أيضاً إلا بالتوجه نحو القطاعات الوعادة بالتدخلات الإستراتيجية والسياسات الوعية الداعمة لتهيئة البيئة العامة ورفع القدرات المؤسسية لتوفير خدمات الأعمال وبالشراكة مع مختلف شركاء التنمية من القطاع الخاص والمانحين بهدف تحقيق تنمية مستدامة ونمو يرفع من المستوى المعيشي لأفراد المجتمع ويحقق وبالتالي الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

بعض الملاحظات على الورقة :

- كـ الورقة لم تنطلق من مفهوم معزىٰ محدد للتنويع الاقتصادي يساعدها في عرض وتحليل المشكلة وفق معايير ومؤشرات واضحة يمكن قياسها مثل تركيب الناتج المحلي الإجمالي حسب القطاعات الاقتصادية، وقطاعات الملكية والتوزيع الجغرافي وغيرها .
- كـ لم ترکـِ الورقة على جانب من جوانب التنويع التي أشار إليها الباحث ضمناً، وكان التنويع المالي أكثر وضوحاً من غيره من جوانب التنويع .. وكان ينبغي للباحث أن يركـِ أكثر على الجوانب الاقتصادية كما هو عنوان الورقة !!.
- كـ الباحث اعدم التنويع الاقتصادي في هيكلية الاقتصاد وأبرز الدور الريعي لقطاع النفط والغاز كمحدر رئيسي للدخل وقام عليه فرضية غياب التنوع الاقتصادي.
- كـ الورقة لم تهتم كثيراً باتباع أسس البحث العلمي ومنهجيته، واقتصرت بتحديد المشكلة وغيبة الهدف والمعايير والمؤشرات لقياس المشكلة واتجاهها، رغم تقديم بعض التوصيات للحل ، ولم ينتهي بنتائج معينة للافراض الضمني.
- كـ لم تعطي الورقة الاهتمام الكافي بالمؤشرات الإحصائية للتنويع التي كان ينبغي للباحث أن يولـِها الاهتمام الأكبر ليعطـِينا صورة عن مستوى واتجاه التنويع من عدمه في الاقتصاد اليماني ..!



يمثل هذا الكتاب أحد مخرجات التعاون بين مؤسسة فريدريش، إيرت والمرصد الاقتصادي للدراسات والاستشارات ويحمل نفس عنوان المشروع الذي تم الاتفاق عليه، وهو "تحسين أداء الموازنة وضمان العدالة الاجتماعية". ويضم الكتاب بين جانبيه أوراق العمل التي أعدت عن الموضوعات الأربع: رفع الدعم عن المشتقات النفطية، تقوية الإدارة الضريبية والجمالية وتحسين التحصيل، الاستثمار في تقديم الخدمات الأساسية والبنية التحتية، والورقة الأخيرة بعنوان تنويع قاعدة الاقتصاد، مع ورقة تعقيبية لكل منها. وقد قدمت الأوراق في ندوتين مستقلتين الأولى في 21 أغسطس 2014 والثانية في 31 أغسطس 2014.

وتتجدر الإشارة إلى أن إعداد الأوراق وتحديداً المتعلقة بدعم المشتقات النفطية تم قبل احتدام النقالش والخلاف السياسي حول قرار رئيس الجمهورية في يونيو 2014 بإلغاء الدعم بصورة كاملة عن الديزل والبترول، مما استوجب إعادة النظر في الورقة والتركيز على الإصلاحات الاقتصادية والإدارية التي يجب أن تماهياً مثل ذلك القرار.

والى اليوم، وقد تجاوزنا هذا الموضوع بعد مراجعة قرار رئيس الجمهورية الأخير، نود التأكيد على أن إلغاء الدعم وتحرير سوق المشتقات النفطية لا يمكن أن يتحقق النتائج المتواخة ما لم تستكمم حزمة الإصلاحات كاملة دون انتقاص، وقد وردت هذه الحزمة وبشكل كامل وواضح في الورقة التعقيبية لرفع الدعم عن المشتقات النفطية والمتضمنة في هذا الكتاب، والتي نلتزم نحن في المرصد الاقتصادي للدراسات والاستشارات ومؤسسة فريدريش، إيرت بمواجهة العمل في هذا الجانب لضمان تنفيذه، آملين من الجميع بذل الجهد والمساهمة في الخفيف حتى نرى تلك الإصلاحات منفذة وناجحة.