

سياسات الإصلاح الاقتصادى فى الجمهورية اليمنية:
النتائج الاقتصادية والآثار الاجتماعية

يحيى صالح محسن

ABSTRACT

**Political and Economic Reform in the Republic of
Yemen Economic: Results and Social Impact**

The study comprises:

- Analysis of the scope of political and economic reform that government of the Republic of Yemen tried to implement during 1995-1998 in accordance with the recommendations of the international monetary Fund and the World Bank.
- Consideration of the content and directions of economic reform programmes as well as the estimation of the unsatisfactory results of reform based on officially confirmed information.
- Examination of the serious social impact of economic reform, that affected various strata of population (decline of standard of living, increased poverty and destitution, reduced social programmes, etc). Those negative effects were caused by the government as it took no responsibility to solve the emerging social and economic problems. It followed the standard recommendations of international financial institutions blindly overlooking the peculiarities of local social and economic needs and the priorities of national development.
- Determination of economic causes behind the failure of economic reform as well as the political factors that contributed to this failure- namely weakness of the state, security degradation, spread of all forms of corruption, wast of limited state resources by top authority representatives.

Major conclusions of the study are finally materialised in a series of proposals.

* مدير معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة الشلف بالجزائر.

مقدمة

أصبح من المعروف أن أغلب الإصلاحات الاقتصادية التى قامت بها حكومات البلدان النامية المختلفة خلال الحقبة الأخيرة هى من تبنى ووصفات صندوق النقد الدولى والبنك الدولى، إذ ترتبط الدول الراغبة فى التعامل مع صندوق النقد بتنفيذها جملة من السياسات، كشرط للاقتراض منه. وهى فى جوهرها تهدف إلى إبعاد الدولة من الحياة الاقتصادية وحصر دورها فى مشاريع البنية الأساسية وبعض الخدمات الاجتماعية، وترك المجال للقطاع الخاص فى تنظيم العلاقات الاقتصادية وفقاً لآليات السوق.

وتشتمل برامج الإصلاح التى تشترطها منظمتا التمويل (صندوق النقد والبنك الدوليان) على اتجاهين أساسيين:

الأول: عبارة عن مجموعة من السياسات التى تسمى "برامج التثبيت" وتتضمن جميع السياسات المالية والنقدية الهادفة إلى معالجة الفجوات فى الموازنة العامة للدولة وميزان المدفوعات، وإلى تنمية السوق المالية، من أجل السيطرة على التضخم وتثبيت أسعار الصرف. لتحقيق الاستقرار الاقتصادى الكلى.

الثانى: ويندرج ضمن "برامج التكيف وإعادة الهيكلة" وهى جملة من الإجراءات الهادفة إلى تحرير الأسعار وتحرير التجارة، وخصخصة مؤسسات القطاع العام للدولة.

والهدف من وصفات صندوق النقد الدولى كما ثبت نظرياً وعملياً. هو سياسات انكماشية لتوفير الموارد التى تجعل البلد قادراً فى المستقبل على الوفاء بعبء ديونه المتراكمة، ولن يتحقق ذلك إلا من خلال تحجيم دور الدولة وإعادها كلية عن النشاط الاقتصادى، وإلغاء جميع الخيوط التى كانت بيدها للتأثير فى مجريات الأمور الاقتصادية، وكل ذلك لا بد وأن يرافقه خفض هائل فى الإنفاق

الحكومي الموجه للخدمات الاجتماعية وضغط مستوى الاستهلاك الضروري وخفض معدلات الاستثمار العام^(١).

إن السياسات الإصلاحية التي يشترطها صندوق النقد والبنك الدوليان هي بمثابة وصفات نمطية ومتشابهة مع خصوصيات جزئية، يطلب تنفيذها في أغلب البلدان النامية وحتى في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في أوروبا الشرقية وبلدان الاتحاد السوفيتي السابق. الأمر الذي لاقت فيه تلك البرامج انتقادات واسعة من قبل بعض الحكومات، فعلى سبيل المثال رأى العديد من الاقتصاديين الروس بأن سياسات الإصلاح التي أعدها صندوق النقد الدولي لتنفيذها في روسيا تتشابه كثيراً مع البرامج والسياسات التي يقدمها الصندوق لإصلاح اقتصادات الدول النامية دون مراعاة خصوصيات الاقتصاد الروسي ومستوى تطوره، من حيث مستوى التطور العلمي التكنولوجي والقاعدة الصناعية، ومن حيث الارتفاع النسبي للمستوى المعيشي مقارنة بما هو عليه في الدول النامية، وغياب أسس البناء الرأسمالي لفترة زمنية طويلة^(٢).

وفي اليمن تبنت الحكومات المتعاقبة خلال عقد السنوات العشر الماضية التي أعقبت تحقيق الوحدة، العديد من البرامج العامة والسياسات الإصلاحية إلى الحد الذي يمكن معه تسمية تلك الحقبة بـ "عقد الإصلاحات" إلا أن الأهم فيها ما يتعلق بدور الصندوق والبنك الدوليين في برامج الإصلاح، فقد اعتمدت الحكومة اليمنية وصفاً جاهزة من وصفات الصندوق والبنك، ضمن برنامج إصلاحى ينفذ خلال الفترة (١٩٩٥-٢٠٠٠)، دون أن يكون للأجهزة المحلية في الحكومة بصماتها في رؤية وطنية مستقلة تراعى خصوصيات ومتطلبات الأوضاع الاقتصادية - الاجتماعية، وأولويات الإصلاح والتنمية، بعكس ما حدث ويحدث في الكثير من البلدان ومنها تجارب الإصلاح في جمهورية مصر العربية وفي المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة المغربية. وغيرها.

فإن؛ ما طبيعة الأوضاع الاقتصادية - الاجتماعية التى كانت قائمة عشية الوحدة اليمنية؟ وما هى أهم البرامج الإصلاحية؟ استراتيجياتها، أهدافها، مراحلها. ثم ما هو دور مؤسسات التمويل الدولية فى ذلك (صندوق النقد الدولى والبنك الدولى)؟ وهل تحققت الأهداف المرجوة من تلك الإصلاحات أم تعثرت، وإلى أى مدى؟

وما هى الآثار الاجتماعية الناجمة عن تنفيذ سياسات "الجرعات" الإصلاحية؟.

(1) برامج وسياسات الإصلاح الاقتصادى

ورثت الجمهورية الوليدة من عهد التشطير اختلالات هيكلية حادة فى البنى الاقتصادية، تمثلت فى عدم التوازن بين الإنتاج والاستهلاك وبين القطاعات الاقتصادية المختلفة وبين النفقات والإيرادات واتساع الفجوة بين الادخار والاستثمار.

ونتج عن تلك الاختلالات أزمات واختناقات اقتصادية كبيرة تجلت مظاهرها فى العجز المزمن فى الموازين التجارية والمدفوعات وفى الموازنات العامة للدولة، وارتفاع نسب التضخم والبطالة وانخفاض الاحتياطى من النقد الأجنبى، وزيادة تراكم الديون الخارجية، ناهيك عن معدلات النمو السكانى المرتفعة التى تعتبر من أعلى المعدلات فى العالم، وامتدت جوانب الأزمة أيضاً إلى تواصل التدهور فى نصيب الفرد من الدخل القومى وفى الخدمات الاجتماعية والصحية والتعليمية.... الخ. كما شكلت عمليات وإجراءات دمج مؤسسات وجهازى الدولتين اليمنيتين عبئاً إضافياً، حيث كان كل منهما يعتمد فى سياساته التنموية على آلية اقتصادية مختلفة عما هو لدى الطرف الأخر.

مما سبق برزت الأهمية الملحة لسلسلة من الإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية والسياسية، ولبرنامج شامل وسياسات تستوعب خصوصية ومتطلبات تلك

المرحلة وما تلاها، فتبنت الحكومة سياسات وبرامج إصلاحية شاملة ... كان أهمها "برنامج البناء الوطنى والإصلاح السياسى والاقتصادى والمالى والإدارى" فى عام ١٩٩١م، ثم "البرنامج العام للحكومة" فى ١٩٩٧م، إلا أن السياسات والحزم الإصلاحية التى تبنتها الحكومة وفقاً لتوصيات كل من الصندوق والبنك الدوليين كانت الأهم ... وهو ما سيتم التركيز على مضامينها واتجاهاتها الأساسية، والنتائج الفعلية المتمخضة عنها.

إن تفاصيل ما سيرد عن مراحل وسياسات الإصلاح فى اليمن سيعقد فى الأساس على المصدر الوحيد المتاح وهى وثيقة شبه رسمية عن الإصلاحات الاقتصادية خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠١. ويرجع ذلك إلى تعميم الحكومة والمبالغة فى سرية المعلومات وحجبها، بعكس تأكيدات المستمرة - نظرياً - بأهمية إشراك الشعب ومؤسسات المجتمع المدنى فى مناقشة وتأييد مختلف البرامج والسياسات الإصلاحية.

(٢) مراحل وسياسات الإصلاح الاقتصادى

هناك أربع مراحل لأربع حزم من الإجراءات الإصلاحية نفذتها الحكومة اليمنية خلال الفترة من مارس ١٩٩٥م ديسمبر ١٩٩٨م، بناء على وصفات صندوق النقد الدولى والبنك الدولى وبالتسبيق الكامل معهما^(٣).

المرحلة الأولى: وهى مرحلة التثبيت الاقتصادى:

حيث امتدت فترة تنفيذها من مارس - ديسمبر ١٩٩٥م، بهدف وقف التدهور المتسارع فى البناء الاقتصادى والاجتماعى على أثر كارثة حرب ١٩٩٤م، بعد أن أصبح نمو الناتج المحلى الإجمالى سالباً وارتفاع نسب التضخم والبطالة والعجز فى موازنة الدولة وتفاقم أزمة الدين الخارجى بعد التوقف عن سداد خدمة الدين وأقساطه الخ. فقد عملت الحكومة على اتخاذ جملة من الإجراءات العاجلة تنفذ على المدى القصير، تم تصنيف أهمها كما يلي:

أولاً: مجموعة إجراءات شملت آثارها المواطنين وذوى الدخل المحدود مباشرة مثل: إلغاء الدعم الحكومي أو تقليصه على بعض السلع. وزيادة أسعار المشتقات البترولية. وتخفيض مخصصات العلاج في الخارج بنسبة ٥٠%، ومنع البعثات الدراسية للخارج على نفقة الدولة، وإيقاف التوظيف الجديد باستثناء خريجي الجامعات والمعاهد.

ثانياً: إجراءات شملت آثارها مسئولى الدولة "وهى فى معظمها لم تنفذ أو نفذت بشكل نسبي ومحدود للغاية، مثل: تقليص عدد العاملين فى السفارات. وإيقاف شراء السيارات والأثاث لمسئولى الدولة من الموازنة العامة.

ثالثاً: إجراءات مالية واقتصادية أخرى مثل: مكافحة التهريب. (لم ينفذ). وتوحيد سعر الصرف للمعاملات الحكومية (٥٠ ريالاً للدولار) وللمواد المدعومة (٢٤ ريالاً للدولار). كذلك تحرير أسعار الفائدة المدينة ورفع فوائد الإيداع من ٧% إلى ما بين ٢٠-٢٢%. وإصدار أذون الخزانة لأول مرة فى ديسمبر ١٩٩٥ لتعبئة المدخرات وامتصاص السيولة الزائدة.

المرحلة الثانية: (يناير ١٩٩٦ - يونيو ١٩٩٧م):

أولاً: مجموعة إجراءات شملت آثارها المواطنين وذوى الدخل المحدود مباشرة مثل: زيادة أسعار المشتقات النفطية. إحالة ٣٥ ألف من موظفى الدولة إلى التقاعد. واعتماد بدل غلاء معيشة لموظفى الدولة بنسبة ٢٠% من أول مربوط الراتب الأساسى. اعتماد خمسة مليارات ريال لصالح صناديق التقاعد لمواجهة حالات التقاعد الجديدة (لم ينفذ).

ثانياً: إجراءات مالية واقتصادية أخرى:

- توحيد أسعار صرف العملة (١٠٠ ريال للدولار الواحد).
- إعادة ترتيب المجموعات الخاصة بنظام التعريف الجمركية.
- تخفيض العمالة الأجنبية بنسبة ٢٥%.
- تحرير التجارة الداخلية وإلغاء نظام تصاريح الاستيراد والتصدير.

- منع التعاقدات على الديون الخارجية قصيرة الأجل.
- سداد متأخرات خدمة الدين الخارجى وإعادة جدولة ديون اليمن الخارجية.
- إصدار أذونات خزانة لفترات استحقاق أطول (٣، ٦ شهور).
- تخفيض نسبة الاحتياطي القانوني للبنك المركزي من ٢٥% إلى ١٠%.

المرحلة الثالثة (يوليو ١٩٩٧ - مايو ١٩٩٨م):

- أولاً: مجموعة إجراءات شملت آثارها المواطنين وذوى الدخل المحدود مباشرة:
- زيادة جديدة لأسعار المشتقات النفطية (البنزين ٢٧%/ الكيروسين ٦٥%/ المازوت ٦٠%).
 - تخفيض نسبة الدعم الحكومى للقمح والدقيق بنسبة ١٥%.
 - تحرير سعر وقود الطيران واحتسابه وفقاً للسعر العالمى، إضافة إلى احتسلب أسعار وأجور النقل الجوى الدولى على أساس سعر السوق.
 - إقرار البرنامج الوطنى للأسر المنتجة وتنمية المجتمع.
 - صرف علاوة غلاء معيشة لموظفى الدولة بنسبة ١٠% من أول مربوط الراتب الأساسى..

ثانياً: إجراءات مالية واقتصادية أخرى:

- إعطاء الصلاحية لكافة وحدات القطاع العام والمختلط بوضع سياسات تسعيرية لمنتجاتها الخدمية والسلعية وفقاً لاقتصاد السوق (ما عدا الكهرباء والماء والنفط).
- تصفية بعض المنشآت والمؤسسات الصناعية المتعثرة. (لم يحدد نوعها أو عددها).
- الموافقة على تعديل بعض القوانين المتعلقة بضرائب الدمغة والرسوم فى المعاملات الجمركية وضرائب الدخل والاستثمار والجمارك والتمويل والإنتاج، وقانون جديد للبنوك.
- إقرار معالجة ديون المؤسسات العامة للبنوك التجارية.

- إقرار وثائق برنامج الإصلاح الهيكلي المعزز ESAF ، وبرنامج إصلاح القطاع المالي EFSAC، اللذين يتبناهما صندوق النقد والبنك الدوليان.
- تخفيض حالات السفر إلى الخارج وتقليص عدد الوفود وكذا أيام المهمات الرسمية.

المرحلة الرابعة (يونيو - ديسمبر ١٩٩٨م)

أولاً: مجموعة الإجراءات التي شملت آثارها المواطنين وذوى الدخل المحدود مباشرة:

- زيادة جديدة رابعة فى أسعار المشتقات البترولية.
- تخفيض جديد فى الدعم الحكومى للقمح بنسبة ٣٢%، وللذيق بنسبة ٢٨%.
- الحد من المساعدات المالية لطلاب الدراسات العليا والجامعية فى الخارج.
- التوقف التام عن التوظيف الجديد والترقيات والترفيعات للجهاز الإدارى خلال الربع الأخير من عام ١٩٩٨م، (سكون وظيفى).
- اعتماد علاوة غلاء معيشة بنسبة ١٥% من أول مربوط الراتب الأساسى لموظفى الدولة.
- تشكيل اللجنة الوطنية لشبكة الأمان الاجتماعى.

ثانياً: إجراءات مالية واقتصادية أخرى:

- الإلغاء التدريجى لحظر استيراد الخضار والفواكه.
- تكثيف إجراءات مكافحة التهريب. (لم ينفذ)
- عقد مؤتمر وطنى للإصلاح المالى والإدارى.

(٣) النتائج الاقتصادية لسياسات الإصلاح

أدت الحرب الأهلية التى اندلعت فى ١٩٩٤م وما سبقها من تداعيات إلى توقف جهود الإصلاح "البرنامج البناء الوطنى للإصلاح السياسى والاقتصادى والمالى والإدارى (١٩٩١ - ١٩٩٤م)"، ليتشكل بذلك ما يمكن تسميته بفاصل بين مرحلتين لكل منها طبيعتها ونهجها ووسائلها الخاصة، ويبدو أن المقولة القائلة:

"باستحالة بقاء نظام برأسين" قد ثبت صحتها، إذ أنه من الصعب في ظروف بلد متخلف كاليمين اتحاد رؤيتين ومشروعين مختلفين، يقف وراء كل منهما وبشكل متناقض تكتل لمجموعة من المصالح ومراكز القوى، وبالتالي تعذر استمرارية اندماجها في كيان سياسى وإدارى واحد وسلطة مركزية واحدة، فى ظل تجربة ديمقراطية هشة ومشوهة فى كثير من الأحيان، وغياب مفاهيم وسلوكيات العمل المؤسسى للدولة ومؤسسات المجتمع المدنى. لذلك سيقصر الحديث هنا على تقييم نتائج سياسات الإصلاح الاقتصادى التى تلت الحرب المشؤومة بمراحلها وحزمها المختلفة.

لاشك بأن مقاييس نجاح الإصلاحات من عدمه فى أى بلد نام، تتوقف على قدرة الاقتصاد الوطنى ومدى تمكنه من تحقيق استقرار الاقتصاد الكلى ورفع معدلات النمو الحقيقية، والتمكن من جذب وتوظيف الاستثمارات الداخلية والخارجية، وخلق فرص عمل جديدة، وزيادة الصادرات بمنتجات نوعية قادرة على المنافسة فى الأسواق الخارجية ... الخ.

وفى تجربة الإصلاح الاقتصادى لليمن، غابت على مراحلها الأربع (١٩٩٥-١٩٩٨م) بخطوطها العريضة، سياسة مالية انكماشية هدفت إلى تخفيض الإنفاق العام وعبء الدين الخارجى، وتقليص معدلات التضخم لمعالجة الاختلالات الهيكلية والعجز فى الميزانيات العامة للدولة وميزان المدفوعات، باتجاه تحقيق استقرار الاقتصاد الكلى، إضافة إلى الشروع فى بعض السياسات المتعلقة بإعادة الهيكلة كخصخصة مؤسسات القطاع العام، وتعديل عدد من التشريعات الكفيلة بتخفيض التعريفات الجمركية وتبسيط الإجراءات الجمركية نحو تحرير التجارة وتقديم المزيد من الامتيازات والتسهيلات للاستثمارات المحلية والأجنبية التى مازالت مترددة ومحجمة عن الاستثمار فى اليمن، وإعادة النظر فى بعض القوانين الضريبية وقانون البنوك التجارية ... وغيرها.

حقيقة، لقد أمكن من خلال تنفيذ تلك الإجراءات وقف التدهور الحاد فى النمو الاقتصادى الذى أعقب حرب ١٩٩٤م، وانخفض معدل التضخم من حوالى ٧١% عام ١٩٩٤م إلى ٦,٣% عام ١٩٩٧م، كما استقر سعر صرف الريال وانخفضت أسعار الفائدة من ٢٦% إلى حوالى ١١% خلال نفس الفترة،^(٤) وتقلص العجز فى الموازنة من ٢٠% فى عام ١٩٩٤م إلى ٦% من الناتج المحلى الإجمالى فى ١٩٩٥م،^(٥).

إلا أن تلك المؤشرات الإيجابية باستثناء السيطرة على التضخم واستقرار أسعار الصرف لم يتواصل زخمها فى السنوات اللاحقة، وبدأت عدها التنازلى فى مفاصل الاقتصاد الوطنى. ويمكننا للتعرف على النتائج الفعلية لسياسات الإصلاح الاقتصادى استعراض الأرقام والمؤشرات الرسمية عبر المحاور التالية:

(١-٣) معدلات النمو الاقتصادى

تشكك العديد من الدراسات فى دقة احتساب معدلات النمو الرسمية ومنها دراسة سيف العسلى وكيل وزارة المالية،^(٦) التى قدرت متوسط معدل النمو بـ ١% أن لم يكن سالباً خلال الفترة ١٩٩٥ - ١٩٩٦م، ويعزو ذلك إلى الزيادة الكبيرة فى معدل النمو السكانى البالغ ٣,٧% الذى يعنى بالضرورة انخفاض متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك والادخار ومن ثم الاستثمار وهو ما ينعكس على معدلات النمو الاقتصادى.

وحتى باعتبار أن البيانات الرسمية المنشورة صحيحة نجد أن معدلات النمو فى الناتج المحلى الإجمالى قد تراجعت من ٨,٥% عام ١٩٩٥ إلى ٥,٦% فى عامى ١٩٩٦م و١٩٩٧م، ثم إلى ٣,٢% عام ١٩٩٨م،^(٧) فى حين أن الحكومة كانت تطمح وفقاً لتوصيات البنك إلى رفع معدل النمو الاقتصادى الحقيقى إلى ما بين ٦-٧%، وبشكل دائم خلال العشر سنوات (١٩٩٥ - ٢٠٠٥م)، لمواجهة حالات البطالة المتزايدة والنمو السكانى وانتشار الفقر، وانخفاض متوسط دخل الفرد ... الخ.

كما تشير تقارير البنك المركزي للأعوام ١٩٩٧ و ١٩٩٨ و ١٩٩٩م إلى تراجع معدلات النمو في كافة القطاعات الاقتصادية، بما فيها - وهي الأهم - القطاعات غير النفطية، التي تناقصت وبحدة من ٨,٢% في عام ١٩٩٧م إلى ٥,٤% و ١,٢% في عامي ١٩٩٨، ١٩٩٩م على التوالي.^(٨)

هذا بالإضافة إلى أن متوسط نصيب الفرد السنوي من الناتج القومي لازال في انخفاض مستمر ليبلغ في نهاية ١٩٩٨م ما مقداره ٢٧٥ دولاراً بعد أن كان في عام ١٩٩٠م يعادل ٦٨٦ دولاراً^(٩)، لتحل اليمن بذلك المرتبة (١١٧) بين دول العالم.^(١٠)

(٢-٣) تطورات العجز في الموازنة العامة للدولة

تمكنت الحكومة حسب البيانات الرسمية من خفض العجز في موازنة الدولة من ما نسبته ٢٠% إلى الناتج المحلي عام ١٩٩٤م - وهي سنة الحرب الأهلية - إلى ٦% عام ١٩٩٥م و ١,١% في ١٩٩٧م. حيث اتبعت سياسات تخفيض عجز الموازنة مسارين متوازيين:

- الأول عن طريق زيادة الإيرادات عبر السياسات الضريبية ورفع أسعار الخدمات العامة.

- الثاني وهو الأخطر عبر تقليص الإنفاق العام الاستثماري وليس الجاري والترقي إلى حده الأدنى، بل تجميده في بعض القطاعات، الأمر الذي حتماً سينعكس سلباً على عائدات النفقات العامة ويؤثر على المدى الطويل على القطاعات الخدمية كالتعليم والصحة والإدارة والقضاء. وعلى تنمية مشاريع البنية الأساسية للاقتصاد الوطني عامة.

ومع ذلك فقد تصاعد مجدداً عجز الموازنة العامة من ٨,٥ مليار ريال عام ١٩٩٧م إلى ٤٣,٩ و ٨٣ مليار ريال في ١٩٩٨م و ١٩٩٩م على التوالي^(١١). نتيجة للإهدار العيئي للمال العام، ولتقلبات الأسعار العالمية للنفط، التي أصبحت موازنة

الدولة من جرائها تتأثر مداً وجزراً، خاصة إذا ما علمنا وعلى سبيل المثال بأن تقديرات إيرادات النفط في موازنة عام ١٩٩٨م تبلغ نسبتها ٦٦% من جملة الإيرادات الذاتية^(١٢)، أي أن ثلثي إيرادات الموازنة تغطي من الإيرادات النفطية. بل إن عامل النفط وتأثيرات أسعاره العالمية المتغيرة، قد أسهم إلى جانب عوامل التعثر الأخرى في تسجيل عجز في ميزان المدفوعات لعام ١٩٩٨م مقداره ٤٦٧,٧ مليون دولار أي قرابة نصف مليار دولار وبما نسبته ٩,١% من الناتج المحلي الإجمالي، بعد أن كان هناك فائض، يقدر بـ ١١٨,٩ مليون دولار عام ١٩٩٧م^(١٣).

(٣-٣) الصادرات والميزان التجاري

بلغ إجمالي قيمة الصادرات خلال عام ١٩٩٨م ما يعادل ١,٥ مليار دولار بنقص مقداره حوالي ٧٦٣ مليون دولار ونسبة انخفاض ٣٤% عن إجمالي قيمة الصادرات لعام ١٩٩٧م البالغة ٢,٣ مليار دولار تقريباً^(١٤).

ويتضح من البيانات الرسمية المتاحة والمسموح بنشرها بأن صادرات النفط الخام والمنتجات النفطية تحتل معظم مساحة الصادرات، حيث شكلت في ١٩٩٦م ما نسبته ٩٦,٢% من إجمالي الصادرات عامة، ٩٥,٣% و ٩١,٥% خلال عامي ١٩٩٧م و ١٩٩٨م على التوالي، وبمعنى آخر فإن الصادرات غير النفطية لم تتجاوز نسبتها ٣,٨%، ٤,٧%، ٨,٥% من إجمالي قيمة الصادرات خلال الأعوام ١٩٩٦، ١٩٩٧، ١٩٩٨م بالترتيب^(١٥). الأمر الذي يعكس محدودية وضآلة هامش الصادرات من غير النفط وعجزها عن المنافسة في الأسواق الخارجية ومدى اعتماد الاقتصاد اليمني على إيرادات النفط وبنسبة عالية جداً في تغطية أنواع العجز المختلفة واعتباره مصدراً رئيسياً وغالباً لمعظم إيرادات الدولة. وبالتالي ارتهان الاقتصاد الوطني للعوامل الداخلية من حيث الاعتماد شبه الكلي على إنتاج وتصدير سلعة وحيدة قابلة للنضوب، وللمؤثرات الخارجية في سوق النفط وتقلب أسعار بورصته وهو ما يمكن ملاحظته في تطورات عجز الميزان التجاري خلال

الفترة ١٩٩٦-١٩٩٨م، فبرغم سياسة مضاعفة الإنتاج النفطي وزيادته عن المخطط له، (الأرقام غير معروفة)، لتغطية احتياجات التنمية ومعالجة بعض الاختناقات، إلا أن التدهور في الأسعار العالمية للنفط الذي يركز عليه اقتصاد البلاد قد أثر وبجلاء على الميزان التجاري، وبرز العجز فيه فجأة عام ١٩٩٨م بأكثر من ٧٠٠ مليون دولار وبنسبة ١٣,٦% من الناتج المحلي الإجمالي^(١٦).

(٣-٤) الدين العام المحلي والخارجي

حققت الإصلاحات الاقتصادية في مجال الحد من الأزمة المتفاقمة للدين الخارجي نجاحاً ملحوظاً، حيث كان رصيد المديونية الخارجية على اليمن في ١٩٩٥م يقارب ١٠ مليارات دولار وبما نسبته ١٨٠% من الناتج المحلي الإجمالي، إذ تمكنت الحكومة في نوفمبر ١٩٩٦م وبمساعدة صندوق النقد الدولي عبر نادي باريس من إلغاء ٨٠% من الديون الروسية (أي إلغاء ٥,٣٦٩ مليار دولار) والتي كانت تشكل ما نسبته ٦٠% من إجمالي مديونية اليمن الخارجية، وإخضاع الـ ٢٠% المتبقية من الدين الروسي لشروط اتفاقية نابولي التي تعني إعفاء اليمن أيضاً من ٦٧%، أي من ٨٢ مليون دولار^(١٧).

في الوقت نفسه وبالمقابل أكدت بعض الدراسات على أن نجاح الإصلاحات خلال فترتها الأولى وإيقاف التدهور الاقتصادي قد تم بفضل قروض كبيرة من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي^(١٨)، حيث ساهمت تلك الأموال في تدفق العملات الصعبة إلى البلاد، فقد حصلت اليمن خلال الفترة (١٩٩٦ - ١٩٩٩م) على عدد من القروض المختلفة تجاوز مجموعها مليارات دولار قدمتها الدول المانحة والمؤسسات التمويلية الدولية^(١٩)، كدعم لسياسات الإصلاح الاقتصادي.

وحسب بيانات الإدارة العامة للدين الخارجي في وزارة المالية فقد تزايد الدين الخارجي لليمن خلال عام واحد فقط من ٥,٧ مليار دولار في عام ١٩٩٧م إلى ما يقارب ٦,٢ مليار في ١٩٩٨م^(٢٠)، وهو ما أصبحت نسبته تمثل ١١٩% من الناتج المحلي الإجمالي.

كما زاد الدين المحلى والسلفيات الممنوحة للحكومة من ما يعادل ١,٢٥ مليار دولار فى ١٩٩٧م إلى ١,٥٨ مليار دولار فى ١٩٩٨م بزيادة نسبتها ٢٦,٤% مقارنة بحجم الدين المحلى فى ١٩٩٧م^(٢١). وليصبح بذلك مجموع الدين الخارجى والمحلى عام ١٩٩٨م ما يعادل ٧,٧٣٥ مليار دولار أى ما نسبته ١٥٠% من الناتج المحلى الإجمالى^(٢٢)، أى أن أزمة الدين الخارجى قد عادت بداياتها تظهر من جديد، فالمعروف أن الدين العام المحلى والخارجى لا يجب أن تتجاوز نسبته ٦٠% من الناتج المحلى الإجمالى، وإذا زاد عن ذلك تسدق أجراس الإنذار.

(٥-٣) الاستثمار والبطالة

بعد تنفيذ مرحلة استقرار الاقتصاد الكلى بإيقاف حالة التدهور الاقتصادى وتقليص الفجوات فى الموازين الكلية وكبح جماح التضخم النقدى، وبالتالي افتراض تهيئة المناخ الملائم للاستثمار المحلى والخارجى، ناهيك عن التسهيلات والمزيد من الامتيازات التى تمنحها الدولة للمستثمرين من حين لآخر، والتى كان آخرها التعديلات الجديدة المزمع إجراؤها فى قانون الاستثمار، حيث جاء على لسان كل من وزير الصناعة ومدير عام الهيئة العامة للاستثمار بأن "التعديلات الجديدة ستتضمن إلغاء بعض النصوص التى تجاوزتها المرحلة وتشذيب بعض المواد التى تعطى الهيئة وبعض الجهات حق التدخل الجزئى فى متابعة المشروع، إضافة إلى تحويل عمل الهيئة العامة للاستثمار من نظام الترخيص إلى نظام التسجيل"^(٢٣).

إضافة إلى جملة من الإجراءات والتسهيلات الضريبية والجمركية، ومع كل ذلك أثبتت البيانات والمؤشرات الرسمية استمرار إحجام الاستثمارات المحلية والأجنبية عن الإسهام فى مشاريع التنمية فى اليمن، إذ لم يتجاوز إجمالى تراخيص الاستثمار الممنوحة من الهيئة العامة للاستثمار خلال سبعة أعوام (١٩٩٢ - ١٩٩٨) عدد ٣٤١٧ ترخيصاً، نفذ منها بشكل كامل أو جزئى حسب

بيانات المسح الميداني للهيئة فقط ٩٨٦ مشروعاً لا غير أى ما نسبته ٤٠% تقريباً، وبذلك تكون نسبة المشاريع غير المنفذة ٦٠% تقريباً. وحتى نسبة الـ ٤٠% من المشاريع "المنفذة" بعضها تم تنفيذه كاملاً والبعض الآخر بشكل جزئى وغير كامل، كما أن معظمها اقتصر على الاستثمار فى مشاريع صغيرة هامشية، وليست هناك مشاريع صناعية أو زراعية أو سكنية إنتاجية ذات وزن يذكر، حيث يظهر ذلك جلياً من محدودية حجم فرص العمل التى أتاحتها الاستثمارات الجديدة "المنفذة" فعلاً منذ ١٩٩٢م وحتى ١٩٩٨م أى خلال ستة أعوام، وهى ١٩٢٢٩ فرصة عمل فقط بمعدل سنوى لا يزيد عن ٣٢٠٥ فرصة عمل جديدة^(٢٤). وهذه كارثة بالمعنى الاقتصادى كون الاستثمارات الخاصة هى البديل والمخرج الوحيد لامتصاص جموع العمالة العاطلة التى بلغت تقديراتها الحالية - وهى غير دقيقة وتهون كثيراً من عمق الأزمة ما نسبته ٣٠% من إجمالى القوى العاملة، إذ قدر عدد المتخرجين من النظام الجامعى خلال ١٩٩٦ - ٢٠٠٠م بما يزيد عن ١٢٠ ألف خريج^(٢٥)، كما أشار تقرير التنمية البشرية إلى أن الزيادة السكانية الهائلة فى اليمن ترفد سوق العمل سنوياً بين ١٢٠ - ١٥٠ ألف عامل^(٢٦). كل هذا مقابل ٣٢٠٥ فرصة عمل سنوياً تتيحها الاستثمارات المحلية والأجنبية.

(٤) الآثار الاجتماعية لسياسات "الجرعات" الإصلاحية:

كما سبق الإشارة اشتملت سياسة "الجرعات" الإصلاحية ضمن مراحلها المختلفة على جملة من الإجراءات الاقتصادية، التى نتج عنها آثار اجتماعية مباشرة تركزت أهمها حول:

- ♦ إلغاء الدعم الحكومى للمواد الغذائية الأساسية كالأرز والحليب والسكر والأدوية والقمح والدقيق.
- ♦ زيادات متتالية فى أسعار المشتقات البترولية كالبنزين والكيروسين والملازوت والديزل والغاز، وارتفاع تكاليف النقل والمواصلات.

- زيادات متتالية فى أسعار الخدمات العامة كالكهرباء والتلفون والمياه والصرف الصحى وغيرها.
- وقف التوظيف الجديد فى القطاع العام وتقليص فى حدودها الدنيا، وإقرار إحالة ٣٥ ألف موظف على التقاعد.
- وقف البعثات الدراسية إلى الخارج على حساب الدولة مع استثناءات محدودة وتخفيض مخصصات العلاج فى الخارج بنسبة ٥٠%.
- خصخصة أكثر من ستين مؤسسة والتعديلات فى بعض مواد القوانين الضريبية.
- تخلى الدولة عن الكثير من التزاماتها الاجتماعية.

كل تلك السياسات وغيرها يقع ضررها المباشر وعبؤها الأساسى على كاهل الشريحة الواسعة فى المجتمع من محدودى الدخل، إذ نتج عنها تدهور سريع فى مستوى دخولهم الحقيقية وتدننى قدراتهم الشرائية والاستهلاكية، خاصة وان الأجور الحقيقية خلال الفترة ما بين ١٩٩٢ - ١٩٩٧م قد سجلت انخفاضاً تزيد نسبته عن ٧٠%. ومع نقشى البطالة والزيادة الكبيرة والمتسارعة فى النمو السكانى التى لا مثيل لها فى العالم، إضافة إلى غياب البعد الاجتماعى الفعلى - دون النظرى الإعلامى - فى سياسات الحكومة كالضمانات الاجتماعية من إعانات البطالة والتأمينات الصحية والاجتماعية المختلفة. لاشك فى أن مثل هذه العوامل قد أسهمت وبقوة فى امتداد مساحة الفقر والفقر المدقع.

حيث تشير بيانات وزارة التخطيط ضمن تقريرها عن التنمية البشرية لعام ١٩٩٨م بأن نسبة الفقر فى اليمن قد ارتفعت من ١٩,١% عام ١٩٩٢م إلى حوالى ٢٧% عام ١٩٩٨م، أى أن عدد من يعيش تحت خط الفقر قد زاد من ٣,٢ مليون إلى ما يقرب ٤,٣ مليون مواطن، وقدرت دراسة أخرى قامت بها منظمة الإسكوا نسبة من يعيشون تحت خط الفقر فى اليمن عام ١٩٩٦م بحوالى ٤٧% من إجمالى

السكان، في حين ذهبت إحدى الدراسات المقدمة إلى المؤتمر الوطني الثاني للسياسة السكانية بأن إجمالي عدد الفقراء عام ١٩٩٩م يتوقع أن يكون ٧,٣ مليون مواطن أى ما نسبته ٤١% من مجموع السكان^(٢٧).

وفي كل الأحوال، فإن جميع المؤشرات بمختلف مصادرها أصبحت تؤكد على عمق واستفحال ظاهرة الفقر، وتضع اليمن ضمن الدول الأكثر فقراً، كما أن بيانات البنك الدولي تشير إلى أن ٨١% ممن هم تحت خط الفقر يعيشون في الأرياف، وأن الفقر في اليمن أكثر انتشاراً مما هو في بلدان الشرق الأوسط الأخرى.

لقد اتسعت الفجوة في توزيع الدخل، إذ تبين نتائج مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٨م، أن ٢٠% من الأفراد الأقل دخلاً لا تتجاوز حصتها ٦% من إجمالي الدخل بينما تستحوذ شريحة الـ ٢٠% من السكان الأكثر دخلاً على ٥٠% تقريباً من إجمالي الدخل على مستوى الجمهورية.

كما انخفض متوسط الإنفاق الشهري للأسرة على الغذاء في ١٩٩٨م مقارنة بالإنفاق عام ١٩٩٢م بما نسبته (-٥٢%) وعلى السكن (-٢٨%) وبنسبة (-٢٨%) و (-٤٥%) على التعليم والثقافة، والنقل والمواصلات على التوالي، بينما زاد الإنفاق على المصاريف الطبية بنسبة ٥٥%، نظراً لتخلي الدولة عما كانت تقدمه من خدمات طبية مجانية وشبه مجانية^(٢٨)، فاعتمادات الجانب الاستثمارى للقطاع الصحى فى موازنة ١٩٩٩م لم تعد تتجاوز ٢,٨ مليار ريال فقط، و ٥,٥ مليار ريال لا غير لقطاع التعليم على مستوى الجمهورية عامة، أما نسبة إنفاق الأسرة من متوسط إجمالي الدخل الشهري على الغذاء فقد بلغت ٦٩% على مستوى الجمهورية الأمر الذى يثبت حالة التدهن الشديد للأوضاع المعيشية للسكان، فكلما زادت نسبة الإنفاق من الدخل على السلع الغذائية كلما كان ذلك مؤشراً على زيادة حدة الفقر.

أمام تلك المؤشرات والحقائق التى تعبر بجلاء عن تدهور سريع ومتواصل فى المستوى المعيشى، لا نجد فى سياسات الإصلاح ما يقابلها من إجراءات تخفف — ولو نسبياً — من حدة المعاناة والأزمة المعيشية، باستثناء الـ ١٠% "غلاء المعيشة" التى تفضل بمنحها الحكومة لموظفى القطاع العام فقط (وتحسب من أول مربوط الراتب الأساسى)، أو قرارات باعتماد موازنات لشبكة الأمان الاجتماعى، تمتنع عن تنفيذها وزارة المالية كما حدث، أى أن الحكومة فى برامجها لم تول، ولن تولى على ما يبدو، الجانب الاجتماعى أية سياسات حمائية، شاملة كلية أو جزئية، لا على مستوى الحضر ولا على مستوى الريف، كون فلسفة الإصلاح لمؤسسات التمويل الدولية فى وصفاتها النمطية (التثبيت والتكيف الهيكلى) قائمة أساساً على تحميل أعباء التحول والإصلاح الاقتصادى على الشرائح الفقيرة الواسعة فى المجتمع دون غيرهم.

(٥) استخلاصات

يمكن القول إن سياسات الإصلاح الاقتصادى فى اليمن تواجه تعثرات حقيقية، إذ أن النجاح الذى تحقق عامى ١٩٩٥ و ١٩٩٦م "مع التحفظ على دقة المؤشرات الصادرة خلال عام ١٩٩٥ وإمكانية مقارنتها بسنة الحرب الأهلية ١٩٩٤ وحدها إذ يصعب الاعتماد عليها فى إعطاء صورة حقيقية لمسار ونتائج الإصلاحات"، والمتمثل فى زيادة نمو الناتج المحلى الإجمالى وتحسين وضع الميزان التجارى وخفض عجز الموازنة العامة، والسيطرة والثبات النسبى لأسعار الصرف، ذلك النجاح المحدود، يلاحظ أن المتحكم الرئيسى فى أسبابه هو مضاعفة حجم الإنتاج النفطى وارتفاع أسعاره العالمية آنذاك، إضافة إلى الدعم الخارجى من الدول المانحة ومنظمات التمويل الدولية.

أما من حيث اتجاهات تنفيذ الإجراءات الإصلاحية فقد نجحت الحكومة فى تلك التى يقع عبؤها على الفئات الشعبية ومحدودى الدخل كإلغاء الدعم عن السلع الغذائية الأساسية وتحرير الأسعار برفع أسعار المشتقات النفطية وأسعار الخدمات



الاجتماعية كالنقل والمواصلات، والكهرباء، الهاتف، المياه والصرف الصحى وما تسمى بالإصلاحات الضريبية، والحد من البعثات الدراسية إلى الخارج، وتقليص التوظيف الجديد والتسويات الوظيفية إلى الحدود الدنيا وبالمقابل جمد تنفيذ بعض الإجراءات الأخرى مثل:

* امتناع وزارة المالية وفق صلاحيتها الاستثنائية عن صرف بعض الاعتمادات المتعلقة بالجانب الاجتماعى لصناديق المعاشات، وبتعزيز الإقراض الميسر عبر البنوك المتخصصة، وحتى توقيف صرف بعض الاعتمادات للمشاريع الاستثمارية.

* سياسات التخفيف من الأضرار الناتجة عن سياسات الإصلاح عملياً لا تنفذ باستثناء غلاء المعيشة الذى لا تغطى نسبته سوى جزء محدود للغاية من تلك الأضرار، ناهيك عن أن المستفيدين منه هم موظفو القطاع العام دون غيرهم من فئات المجتمع الأخرى فى الريف والمدينة.

* عدم تنفيذ القرارات الخاصة بتقليص السفارات وإلغاء الملحقيات، وإيقاف شراء السيارات والأثاث، وبتخفيض الامتيازات العديدة التى يتمتع بها قياديو الدولة ... إن لم يكن العكس من ذلك.

* تعثر تنفيذ سياسات الإصلاح الإدارى والقانونى.

* إهدار المال العام في غير قضايا التنمية.

إن الإخفاقات التى رافقت تنفيذ الإصلاح الاقتصادى وأثرت على نتائجه

يمكن أن تعزى إلى:

أولاً: الاجتزاء فى تنفيذ السياسات الإصلاحية، والإخلال بالبرنامج الزمنى لمراحل الإصلاح، الذى ألحق ضرراً بالغاً فى النتائج المتوخاة، إذ أنه للخروج بنتائج إيجابية يتطلب الأمر تنفيذ جميع السياسات الإصلاحية كاملة وبشكل متوازٍ وليس جزئياً - وفقاً للجدول الزمنى المحدد - كون تلك السياسات هى فى الأصل تكاملية

و ذات ديناميكية مترابطة، تعمل جميعاً على المستوى الكلي لتحقيق التوازن الاقتصادي فمثلاً:

• سياسة تحرير التجارة بدون إجراءات موازية لجذب الاستثمارات وتنمية الإنتاج، والإنتاجية تؤثر على السوق المحلية وتعرضها لمنافسة خطيرة تنعكس سلباً على الميزان التجاري.

• إعادة هيكلة المؤسسات وعمليات الخصخصة، وتعديل قانون الاستثمار بين الحين والآخر، من دون إصلاحات مالية وإدارية لتوفير مناخ صحي للاستثمار بما في ذلك إنشاء بورصة مالية، وتثبيت الأمن والاستقرار والقضاء على الفساد.

• تحرير الأسعار وتنفيذ سياسات الخصخصة، وتعديل القوانين الضريبية، دون أن يتضمن برنامج الإصلاح سلسلة من الإجراءات الاجتماعية والحمايية، فليس هناك تنمية اقتصادية حقيقية ومتوازنة إلا بتوفر البعد الاجتماعي.

• تنفيذ سياسات تقليص الإنفاق ورفع أسعار الخدمات الاجتماعية وإلغاء الدعم الحكومي عن بعض السلع الأساسية، دون محاربة الفساد المستشري وإيقاف عمليات الإهدار العبثي للمال العام، واستنزاف الموارد الشحيحة في الأغراض الشخصية والسياسية، والاستعراضية المناسبة، أي في غير جوانب الإصلاح والتنمية الاقتصادية - الاجتماعية.

ثانياً: تزايد المعدل السنوي للنمو السكاني من ٣,١% في ١٩٨٨ إلى ٣,٧% عام ١٩٩٤ والذي يعتبر من أعلى المعدلات في العالم، وما يمثله ذلك من خطورة بالغة تجثم على صدر الاقتصاد الوطني، كون التضخم السكاني يبتلع المقدرات الشحيحة للبلاد وأية معدلات نمو اقتصادي، ويتدهور المستوى المعيشي للسكان بانخفاض نصيب المواطن من الخدمات المختلفة، لعجز جهود وإمكانات التنمية مع تلبية متطلبات الزيادة الهائلة لملايين الأفواه الجديدة وسيل الخدمات والاحتياجات

اللامحدودة مما يؤدي إلى اتساع مساحة الفقر والبطالة والتأثير على الادخار وعلى برامج الإصلاح وتفاقم حدة العجز في الموازين الكلية^(٢٩).

إلا أن الغريب في الأمر هو التجاهل الرسمي المفروض لأبعاد المشكلة، وغياب السياسات والمعالجات المناسبة الكفيلة بتنظيم الأسرة والحد من النسل في برامج الإصلاح الحكومي، فيما عدا إشارات مقتضبة وتظاهرات إعلامية من خلال الندوات والمؤتمرات النظرية التي لا يتجاوز نطاقها حدود الفعل.

ثالثاً: إجماع الاستثمارات المحلية والخارجية عن الاستثمار في البلاد وخاصة الإنتاجية منها، رغم الدعوات المتكررة واللحوة التي تتقدم بها الجهات الرسمية بأعلى مستوياتها إلى رؤوس الأموال الأجنبية، ورغم قانون الاستثمار المتضمن تسهيلات وامتيازات جمة وتصريحات مسئولى الدولة عن استعدادهم إجراء أية تعديلات إضافية في القانون ... الخ.

ومع ذلك لم يأت "التدفق" الموعود للاستثمارات الأجنبية ولا حتى المحلية بسبب عدة عوامل أهمها^(٣٠):

- ♦ ضعف البنية التحتية والأساسية للاقتصاد الوطنى وخاصة البنية المصرفية، وغياب السوق المالية اللازمة لأية نشاطات استثمارية.
- ♦ ضعف مقومات السوق المحلية وخاصة تدهور القدرة الشرائية لدى اليمينيين من جراء تدهور أوضاعهم المعيشية.
- ♦ التعثرات والاحباطات التي يواجهها برنامج الإصلاح الاقتصادى.
- ♦ ضعف الدولة واختلال حالة الأمن والاستقرار، وغياب العمل المؤسسى فى إدارة أعمال الحكومة والتنمية الاقتصادية عامة.
- ♦ تفشى الفساد وتعذر الاستثمار دون إشراك أطراف من العائلات المنتفذة والمقربين من مراكز القوى المسيطرة كشركاء و"جَاهة" و"حماية" ليس إلا، دون مشاركة حقيقية لا برأس المال ولا بالجهد، وإنما باقتسام العوائد والأرباح،

وبغير ذلك فإن الاستثمار الأجنبي وحتى المحلي يصبح إلى حد بعيد في حكم المستحيل.

♦ استمرار فرض الإتاوات غير القانونية على البيوت التجارية والاستثمارية مما انعكس سلباً وبحدة على مزيد من انكماش النشاطات الاستثمارية للقطاع الخاص الوطني والأجنبي، وتكيفه مع علاقات الفساد، ومن ثم تعطيل قدراته وإحجائه عن القيام بدوره المفترض.

فإذن ينبغي الفهم بأن المستثمر الخارجي ليس بحاجة إلى دعوات، فهو يعرف طريقه جيداً إذا ما توافرت له المقومات اللازمة، والمناخ الصحي الملائم للاستثمار.

رابعاً: نقشى الفساد المالي والإداري بمختلف أنواعه، الذي أصبح يخرق في أجهزة ومؤسسات الدولة ويستنزف موارد ومقدرات الشعب، وتغاضي الدولة - الذي يبدو عن عمد وإدراك كمفهوم أخذ يتحذر في ثقافة الحكم السائدة عما يدور في أروقتها ومن حولها، وتجميد نشاط ومهام الأجهزة الرقابية في محاسبة المتسببين فيه والمقصرين في أداء مهامهم، بل وصل الأمر إلى حد عدم الفصل - على عكس ما هو سائد في مختلف أصقاع العالم - بين الوظيفة الرسمية في أجهزة السلطة العليا والنشاطات التجارية والاستثمارية، واقتحام العديد من كبار مسئولى الدولة، هم وأبناؤهم، علناً عبر نفوذهم ومواقعهم وسلطاتهم، باستحواذهم على الكثير من الصفقات والمقاولات المختلفة وتقاسمها فيما بينهم.

خامساً: غياب العمل المؤسسي في إدارة شئون الدولة وعمليات التنمية، وتعدد مرجعيات إصدار القرار السياسي والاقتصادي والإداري والمالي ... بتعدد مراكز القوى وحجم نفوذها خلافاً للقانون، فعلى سبيل المثال نجد أنه:

* في الوقت الذي تحمل الحكومة كامل المسؤولية عن أية إخفاقات أو أزمات اقتصادية اجتماعية أو اختلالات أمنية، في الوقت نفسه وكما هو معروف لم تمتلك أى من الحكومات المشكلة خلال سنوات الوحدة لجميع صلاحياتها المفترضة لا من

حيث تنفيذ السياسات ومتابعة تقويمها التي كثيراً ما تعترضها توجيهات السلطة الأعلى المقيدة لاعتبارات ذاتية وغير موضوعية، ولا حتى فى حرية اختيار وتعيين أعضاء الفريق الحكومى ورؤساء الأجهزة والمؤسسات المالية والرقابية الحساسة - مع استثناءات محدودة - التي تخضع لمعايير الولاءات الشخصية والحزبية وما يسمى بالتوازن المناطقى وغيرها ...، وغالباً ما اقتصر دور رؤساء تلك الحكومات على التعيين فى هامش الصف الثانى والثالث من المسؤولين. الأمر الذى دون شك فرض وما زال حالة من عدم الانسجام وغياب روح الفريق الواحد، كما أضعف ويضعف من قدرة الحكومة فى التغلب على خلافاتها الداخلية ومن التقدم فى إصلاح الاختلالات وإنجاز المهام المنوطة بها.

* يمكن القول بأن وزارة المالية أصبحت ترتبط مباشرة بالرئاسة، فهى لا تخضع فى كثير من الأمور لسياسات وإشراف الحكومة وإنما لتعليمات وتوجيهات الجهاز الرئاسى وبعض مراكز القوى، وهو الأمر الذى ظهر جلياً فى سلسلة الخلافات المتتالية مع رؤساء الحكومات المتعاقبة وأثر بدوره على تنفيذ العديد من برامج وسياسات الإصلاح الإقتصادى والاجتماعى، وخلق فى بعض الأحيان حالة عدم انسجام وتنافر داخل الفريق الحكومى إن لم تكن أزمات حكومية أدت إلى الاعتكافات المتكررة، ومن ثم الاستقالات.

سادساً: حجب المعلومات المتعلقة بسياسات وبرامج الإصلاح الإقتصادى واعتبارها فى حكم "سرى للغاية" واقتصار تداولها ومناقشتها فى أضيق نطاق ومن ثم اتخاذ القرارات بشأنها فى مجلس الوزراء، ومع المنظمات الدولية المعنية خاصة صندوق النقد الدولى والبنك الدولى. فى الوقت الذى كان يفترض أن تحظى تلك البرامج بفرص المناقشة العلنية بين مختلف الأطراف الحكومية والخارجية من مصممي زوشته الإصلاح وممثلى مؤسسات المجتمع المدنى والمنحصرين فى مراكز الدراسات والبحوث والأحزاب والمنظمات غير الحكومية من نقابات وتجمعات رجال المال والعمال فى الاتحادات والغرف التجارية والصناعية، كونهم المعنيين بتلك الإصلاحات وأصحاب المصلحة الحقيقية فى إغنائها وتطويرها

ومساندتها وإخراجها إلى حيز التحقيق والنجاح، وهذه هي ميزة "الشفافية" التي أصبحت مبدأ ديمقراطياً ومفهوماً هاماً وأساسياً في البناء والتنمية تحرص على مراعاته - باستثناء حكومتنا - مختلف دول العالم.

سابعاً: الإنفاق الكبير واللامحدود للمال العام في الأغراض العسكرية والشخصية وإهدار موارد البلاد الشحيحة واستنزافها بصورة عبثية هامشية ومناسباتية غير إنتاجية وغير اجتماعية، وإنما لأهداف سياسية واستعراضية لا جدوى لها سواء في مواسم الانتخابات أو في الاحتفالات الضخمة التي لا معنى لها، فإنفاق عشرات المليارات خلال أعياد الوحدة لمجرد التظاهرات الاحتفالية مثال حي ومؤلم وعمل مناف للمنطق في بلد يعاني من نقشي الفقر المدقع، ومن أزمات خانقة على جميع المستويات.. في الوقت الذي تلهث فيه الحكومات وراء قروض ومساعدات المنظمات الدولية والدول المانحة تستجدي بضعة ملايين من الدولارات لدعم برامج التنمية.

ثامناً: تغليب السياسة على المصالح الاقتصادية، باتخاذ المواقف الخاطئة والسياسات غير المدروسة، التي أضرت بالمصالح الاقتصادية وبآفاق التنمية للبلاد، كالموقف الرسمي من أزمة الخليج الثانية، والذي مازالت آثاره قائمة حتى الآن، حيث دفعت اليمن واقتصادها ثمناً باهظاً، بعد أن قامت دول الخليج بترحيل ما يقارب المليون مهاجر يمني، مما أفقد اليمن مورداً أساسياً من التحويلات الخارجية السنوية تقدر بمئات الملايين من الدولارات، وتوقف معظم القروض والمساعدات التي كانت تقدم لليمن، ناهيك عن تقلص الصادرات اليمنية والعلاقات التجارية مع تلك الدول.

* ثم الحرب الأهلية الداخلية التي تفجرت بسبب أخطاء الساسة، وكلفت البلاد خسائر مادية هائلة تزيد عن ١٢ مليار دولار - حسب التقديرات الرسمية - أحدثت انهياراً اقتصادياً شاملاً، إضافة إلى الخسائر البشرية والاجتماعية الوطنية.

* ومن جهة أخرى وبعد مرور عشر سنوات من حرب الخليج، يلاحظ التباطؤ والتراخي في إعادة تطبيع العلاقات السياسية ومن ثم الاقتصادية مع دول الجوار، إذ يفترض في السياسة الخارجية اليمنية أن تسعى بشتى الوسائل والإمكانيات في سبيل تجاوز المعوقات وتحقيق تقدم فعلى باتجاه تحسين العلاقات اليمنية الخليجية من أجل الأسواق والاستثمارات والمصلحة المشتركة.

* إن السياسة لابد من تسخيرها لصالح التنمية الاقتصادية، وليس العكس، فالسياسة وسيلة لرعاية مصالح الشعوب والحفاظ على مكتسباتها، وتأمين عملية مواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية العالمية، من أجل حياة اقتصادية - اجتماعية أفضل.

(٦) خاتمة:

إن نتائج وآثار السياسات الإصلاحية المخيبة للآمال في مجملها، تستدعى بالضرورة تقييم الحزم وسياسات الإصلاح السابقة بمراحلها المختلفة، وتلمس أسباب الإيجابيات ومعوقات الإخفاق في هذا الجانب أو ذاك، وأهمية أن يكون للدولة دور أساسى فى الاقتصاد، من حيث التوجيه والتنظيم ومنع الاحتكار والحفاظ على كفاءة السوق وعلى البعد الاجتماعى وفقاً لأولويات ومتطلبات التنمية، فلا يجوز ترك الحبل على الغارب ومسيرة التشدد العفوى غير الموضوعى لاقتصاد السوق بشكل مطلق ودون تحفظات، فحسب قول الاقتصادى الأمريكى الشهير جيفرى ساكس البروفيسور فى جامعة هارفارد إن "اقتصاد السوق هو عبارة عن نظام اقتصادى حر فى إطار قانونى صارم .."، إضافة إلى ضرورة إعادة النظر فى طبيعة وأدوات السياسة الإصلاحية، عن طريق وضع تصور شامل ومتكامل للمرحلة القادمة من الإصلاحات، يكون لجانب الحكومة اليمنية قبل الأطراف الدولية بصمات واضحة فيه، والذى يفترض أن يراعى فى أولوياته الاتجاهات العريضة التالية:

♦ الإمكانيات والموارد الفعلية المتاحة.

- ♦ الاستعداد الجاد للتعامل ومواجهة العولمة القادمة، وتهيئة مقومات التفاعل مع تطورات النظام العالمى الجديد.
- ♦ تحديد السياسات والأهداف التى لا بد لها من التركيز على:

أ- النمو الاقتصادى لمختلف القطاعات الاقتصادية، والسعى إلى تنويع الإنتاج والحد التدريجى من الاعتماد شبه الكلى على قطاع النفط، باعتباره سلعة متقلبة الأسعار وقابلة للنضوب، كذلك الأمر بالنسبة لمشروع الغاز الذى يصعب التعويل عليه كثيراً، إذ لم يتبق لليمن فيه سوى ٢١% بعد توزيع بقية الأسهم على الشركات.

(توتال ٣٦%، هنت ١٥%، اكسون ١٤%، يوكونج SK ٨%، هونداى ٥%)

ب- مواجهة ما يمكن تسميته بالانفجار السكانى القادم، والتصدى لظاهرة تفشى الفقر بالتركيز على البعد الاجتماعى وربط الإصلاحات بمعالجات مباشرة وسريعة لمشاكل الفقر، والاهتمام الجاد بالاستثمار فى رأس المال البشرى للحد من الفقر، وانشال قطاعى التعليم والصحة من هوة السقوط والتدنى المفجع فى مستوى الخدمات المقدمة، إذ أن توفير مستوى جيد من التعليم والصحة والغذاء وتنظيم الأسرة يسهم وبشكل فعال فى تمكين الشرائح الواسعة من الفقراء المشاركة فى عمليات التنمية وتحقيق النمو الاقتصادى، حيث تشير العديد من الدراسات إلى أنه لم يحدث لأى بلد أن انطلق اقتصادياً بمستوى تقل فيه نسبة الملمين بالقراءة والكتابة - وليس الأمية - عن ٥٠%^(٣١)، بينما تبلغ نسبة الأمية فى اليمن قرابة ٥٦%^(٣٢).

ج- تذليل الأسباب الإدارية والمالية والقانونية والأمنية المعيقة لقدوم الاستثمارات، واتخاذ ما من شأنه توجيهها نحو القطاعات الإنتاجية، والحقيقة أن اليمن لا تمتلك عناصر جذب الاستثمارات الخارجية فبالإضافة إلى الاختلالات الأمنية وغياب العمل المؤسسى وضعف البنية التحتية، فإن عنصر الجذب التقليدى للاستثمارات الأجنبية كما هو أيضاً فى البلدان النامية، - والمتمثل برخص الأيدي العاملة لم يعد ذا أهمية كبيرة، أو بمعنى أدق العامل الحاسم

والأهم لقرار الاستثمار، خاصة بالنسبة للبلدان الصناعية المتطورة، وحلت محله من حيث الأولوية عوامل أخرى كخدمات قطاع الأعمال ومعدلات النمو ومستوى الأداء الاقتصادي، وحسب إحدى المقولات فإن "الاستثمار الأجنبي المباشر يميل إلى أن يتبع النمو لا أن يقوده"^(٣٣). ويمكن اختزال أزمة الاستثمار في المعادلة التالية:

موقف المستثمرين الحذر الذي يغلب قاعدة "لننتظر حتى نرى"، قد انتقل إلى قاعدة أخرى مفادها: "مقومات الاستثمار (في اليمن) غائبة ... والمناخ غير مأمون لنبحث عن مكان آخر...".

د- مكافحة الفساد المالي والإداري، ووقف الهدر للمال العام واستنزاف الموارد، وأبعاد التأثيرات السياسية بمختلف أشكالها عن عمليات التنمية الاقتصادية - الاجتماعية، وإخضاع الأولى لمصلحة الثانية وليس العكس، ومراعاة أن يتكون الجهاز الحكومي من الإخصائيين التكنوقراط الذين تجمعهم روح الفريق الواحد وفق آليات العمل المؤسسي.

هـ- التخلي عن سياسة التعتيم، وإتاحة البيانات والمعلومات المختلفة حول برامج وسياسات الإصلاح الاقتصادي، والتقارير المتعلقة بتقييم سير تنفيذ تلك السياسات. وأن يتم نشرها لتكون في متناول الباحثين والمهتمين ومؤسسات المجتمع المدني... ليسهموا بدورهم في مناقشتها وإغنائها وتطويرها والمشاركة في إنجازها، فالمصلحة مشتركة للجميع.

من دون ذلك يستحيل تحقيق أي تقدم أو إصلاح، إن لم يكن العكس المزيد من الإخفاق والتدهور.

فهل ستوفر الإرادة السياسية لذلك؟

المراجع

- (١) رمزى زكى، قضايا مزعجة، مكتبة مذبولى، القاهرة، ١٩٩٣، ص ١٩٤.
- (٢) يحيى صالح محسن، التحولات فى روسيا... إلى أين؟ دار الثقافة الجديدة، القاهرة، ص ٤٧-٤٨.
- (٣) أحمد البشارى، الإصلاحات الاقتصادية فى الجمهورية اليمنية (١٩٩٥ - ٢٠٠٠)، دراسات يمنية العدد (٥٩)، مركز الدراسات والبحوث اليمنى، صنعاء ص ١٤١ - ١٥٤.
- (٤) أندرسود، مدير إدارة الشرق الأوسط - البنك الدولى - واشنطن، اليمن: سياسات تسريع النمو وخلق فرص عمل دروس من تجربة الإصلاحات الاقتصادية فى دول نامية، مؤتمر الإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية فى الجمهورية اليمنية ١٩٩٩، الثوابت، صنعاء، ص ٣٧ - ٣٨.
- (٥) أحمد البشارى، مرجع سبق ذكره، ص ١٤٣.
- (٦) سيف مهيوب العسلى، النمو الاقتصادى فى الجمهورية اليمنية فى ظل برنامج الإصلاح الاقتصادى، مؤتمر الإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية فى الجمهورية اليمنية ١٩٩٩، الثوابت، صنعاء، ص ١٦٦ - ١٦٧.
- (٧) كتاب الإحصاء السنوى ١٩٩٨م، الجهاز المركزى للإحصاء، صنعاء، ص ٣٣٩.
- (٨) النشرة الإحصائية الفصلية للبنك المركزى اليمنى، أكتوبر - ديسمبر ١٩٩٩م، صنعاء، ٦١ - ٦٢.
- (٩) كتاب الإحصاء السنوى ١٩٩٨م، الجهاز المركزى للإحصاء، صنعاء، ص ٣٤٧.
- (١٠) تقرير عن التنمية فى العالم، التقرير السنوى للبنك الدولى، ١٩٩٩/٩٨م، ص ١٩٠.
- (١١) تقرير البنك المركزى اليمنى ١٩٩٨م صنعاء، ص ١٣، باستثناء بيانات العجز عام ١٩٩٩م من الإعلام الرسمى، حيث أعلن عن طلب وزارة المالية من مجلس النواب الموافقة على إضافة ٤٠ مليار ريال جديدة إلى العجز المقدر آنذاك بـ ٤٣ مليار، وقد تم إقرارها من قبل المجلس فى ديسمبر ١٩٩٩م.
- (١٢) البيان المالى لمشاريع الموازنات العامة للعام المالى ١٩٩٩م، وزارة المالية، الجمهورية اليمنية، صنعاء، ١٩٩٨، ص ٣٤.

- (١٣) يحيى صالح محسن اليمن إلى أين؟ أرقام ومؤشرات، أوراق يمانية، العدد (٧)، ديسمبر ١٩٩٩م، المركز العربي للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، ص ٥.
- (١٤) تقرير البنك المركزي اليمني لعام ١٩٩٨م، صنعاء، ص ٦٦.
- (١٥) تقريرا البنك المركزي اليمني، لعام ١٩٩٧م، ص (٦٨، ٧٨)، ولعام ١٩٩٨م ص ٧٢.
- (١٦) تقريرا البنك المركزي اليمني، لعام ١٩٩٧م، ص ٦٤، ولعام ١٩٩٨م، ص ٦٥.
- (١٧) ناصر الحربي مدير عام الديوان الخارجي في وزارة المالية، هيكل الدين الخارجي وعلاقته بالموازنة العامة للدولة، وزارة المالية، صنعاء، ص ٢.
- (١٨) عبد العزيز السقاف، تقييم الجانب النقدي والمالي في برنامج الإصلاح الاقتصادي، مؤتمر الإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية في الجمهورية اليمنية ١٩٩٩م، الثوابت، صنعاء، ص ٤٩١.
- (١٩) أحمد البشاري، مرجع سابق، ص ١٦٨.
- (٢٠) خلاصة مركز القروض الخارجية في ٣١/١٢/١٩٩٨م، الإدارة العامة للدين الخارجي، وزارة المالية صنعاء.
- (٢١) تقرير البنك المركزي اليمني لعام ١٩٩٨م، ص ٥٠.
- (٢٢) تقريرا البنك اليمني، لعام ١٩٩٧م، ص ٨٤، ولعام ١٩٩٨م، ص ٥١، وبيانات الإدارة العامة للدين الخارجي في وزارة الخارجية من ورقة "هيكل الدين الخارجي وعلاقته بالموازنة العامة للدولة".
- (٢٣) عبد الرحمن عثمان وزير الصناعة، عبد الكريم مطير مدير عام الهيئة العامة للاستثمار، صحيفة ٢٦ سبتمبر، ١٣/٤/٢٠٠٠م، (٩٠١).
- (٢٤) يحيى صالح محسن، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧.
- (٢٥) أندر سود، مرجع سابق، ص ٣٨.
- (٢٦) اليمن: تقرير التنمية البشرية ١٩٩٨م، وزارة التخطيط والتنمية، صنعاء، ص ٢٤.
- (٢٧) يحيى صالح محسن، مرجع سابق، ص ٣٤ - ٣٦.
- (٢٨) ملخص النتائج النهائية لمسح ميزانية الأسرة ١٩٩٨م، الجهاز المركزي للإحصاء، صنعاء، ص ٣٨.
- (٢٩) يحيى صالح محسن، مرجع سابق، ص ٤٧.

- (٣٠) نفس المرجع السابق، ص ٢٨ - ٢٩.
- (٣١) سفين ساند ستروم، مدير مساعد البنك الدولي، الحد من الفقر: الدروس المستفادة من التجربة، التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، العدد (٣)، المجلد ٣١، سبتمبر ١٩٩٤م، ص ٣١.
- (٣٢) بيانات الإحصاء السكاني لعام ١٩٩٤م، كتاب الإحصاء السنوي، الجهاز المركزي للإحصاء ١٩٩٨، ص ١٥.
- (٣٣) جويل بير غسمان، زياو فانغ شين، الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان النامية: الإنجازات والمشكلات، التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، العدد (٤)، المجلد ٣٢، ديسمبر ١٩٩٥م، ص ٧.

