# السوق المالية والاصلاح الاقتصادي والمالي والاداري

د. محمد علي سليمان

جهة النشر جامعة الملكة أروى

copyrights©2005

# السوق المالية والإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري

الدكتور محمد علي سليمان

## تمهيد :

يتضمن العنوان أهم قطاعين يرتكز عليهما نظام الدولة في العصر الحديث . فالاقتصاد والإدارة على الرغم من شدة الارتباط بينهما، حيث يمثل الأول ( الاقتصاد أو المال ) الوقود، الذي بدونه تتوقف حركة الدولة بكافة مؤسساتها وقطاعاتها بل والأفراد فيها، ويمثل جهاز الإدارة بموظفيه أهم الوسائل التي يتم من خلالها تنفيذ السياسة العامة للدولة، ومنها السياسة الاقتصادية التي لا يمكن أن تزدهر أو تتحسن بدون الإدارة المنظمة والدقيقة، ومن ثم يشكل الإصلاح الاقتصادي والإداري عملية واحدة متداخلة، بل ومتكاملة ، فإصلاح الاقتصاد لا يمكن أن يحقق نتائج إيجابية في ظل إدارة سيئة وغير منضبطة، كما أن فاعلية الإدارة وكفاءتها ينعكس إيجابا في زيادة النمو الاقتصادي، فهي – أي الإدارة - تحرك سير الحياة اليومية في المجتمع والدولة بشكل عام إلى غايتها، وتشبه الإدارة اليوم من حيث المركز والأهمية في أية دولة أو منظمة إدارية القلب في جسم الإنسان؛ الذي يزوده بالحركة والحياة، فالإدارة لمجتمعنا اليوم تحتل أهم مركز فيه وبدونها لا يستطيع المجتمع العيش كالجسم بدون القلب، ولا يمكن ينتظم إيقاع الحياة في المجتمع بدون إدارة لأنها أعظم حقائق الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فهي التي تحدد نوع العلاج أو كمه ونوع الرعاية الاجتماعية؛ والسياسة الزراعة والصناعية والإسكانية ، بل وكافة أوجه النشاط والخدمات التي يستلزم توفرها لتدفق وتنظيم حياة أي شعب واستمرارها، فمسئولية الإدارة إحداث النهضة الشاملة في المجتمع .

كما يعكس الارتباط الوثيق بين برامج الإصلاح الإداري والمالي في أن الكفاءة تتحدد كهدف مشترك ،تسعى كل من برامج الإصلاح المالي والإداري إلى تحقيقها وتحمل معنا اقتصاديا بحتا متمثلا في زيادة الإنتاج بأقل تكلفة ، وعلى ذلك يفترض أن يكون الإصلاح الإداري قبل المالي، ومن ثم يكون العنوان هو : (الإصلاح الإداري والمالي والسوق المالية ) ، حيث تمثل الإدارة العلمية الدقيقة والمنضبطة الأساس السليم لنجاح أي نظام في أي بلد؛ اقتصاديا كان أم سياسيا أم اجتماعيا ، فالدولة الحديثة المتقدمة هي دولة إدارة ، وتقدم مستوى الأخيرة يعني تقدم الدولة وتخلفها يعني تخلف الدولة ، والنظام الاقتصادي في الدولة كغيره من الأنظمة الأخرى التي تنمو وتزدهر من خلال حكمة إدارته وحصافتها ودقتها، وبدون الإدارة لا يمكن الحديث عن اقتصاد أو تقدير لأولويات نموه .

وتمثل السوق المالية أحد الوسائل أو الأساليب التي لجأت إليها كثير من الدول في مراحل الإصلاح لدعم النظام الاقتصادي أو المالي، مما أصبحت معه تلك السوق أحد المصادر الهامة التي تساعد على سرعة تحول النظام الاقتصادي، حيث ترفع من قيمته - أي الاقتصاد – وتحسن من مستواه .

والارتباط بين وجود السوق المالية بعد أن وجدت برامج للإصلاحات الاقتصادية والإدارية تنعكس من خلال معرفة النتائج التي حققتها تلك البرامج في النظامين الإداري والاقتصادي وذلك باعتبار السوق خطوة تالية لبعض الإجراءات أو الخطوات التي حققت نتائج

إيجابية في مجال الاقتصاد هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى يعد وجود سوق للأوراق المالية خطوة هامة في مجال الإصلاح الاقتصادي، وذلك لما للسوق من فوائد متعددة سنشرحها فيما بعد.

وعليه تتحدد دراسة هذه الورقة من خلال العناوين التالية :

- الأسس والمحاور التي استندت عليها برامج الإصلاح المالي والإداري .
- استخلاص بعض النتائج الأولية من خلال دراسة البرامج سالفة الذكر، ووثائق برامج الإصلاح الهيكلي المعزز ESAFالمحاور الأساسية التي قامت عليها برامج الإصلاح المالي والإداري فى لجمهورية اليمنية : -اعتمدت برامج الإصلاح المالي والإداري فى الجمهورية اليمنية على مجموعة من المبادئ والأسس التي تحدد فى مضامينها الخطوط العريضة للسياسة العامة للدولة ، وفيما يرتبط بالورقة التي نحن بصددها نوضح ما تضمنته تلك البرامج فى مجال الاقتصاد أولاً ثم الإدارة ، وقبل الحديث عن محاور الإصلاح فى كلا القطاعين الاقتصادي والإداري نمهد بالتالي :

بدأت الخطوة العملية الأولى لبرامج الإصلاح المالي والإداري في الجمهورية اليمنية في أوائل عام ١٩٩٥م (١) ورافق ذلك ما اصطلح على تسميته بالإصلاح القانوني ، مما يؤكد للوهلة الأولى المبالغة في الاعتماد على المدخل التشريعي كوسيلة عملية للإصلاح الإداري والمالي ، وكان الأولى أن ينصب ويتركز اهتمام البرامج على الدراسة العميقة لجوانب القصور والاختلالات، وبيان أساليب ووسائل معالجتها، ثم يأتي التشريع بناءً على واقع مدروس، ليوضح وسائل علاج تلك الاختلالات ، منطلقاً من واقع اتضحت وبرزت فيه كافة جوانب القصور ، ومن ثم تأتي برامج الإصلاح متناسقة، موضوعية ، وعاكسة لواقع ومضمون قريب التحقيق وسهل التنفيذ (٢) ، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى لا يستطيع المشرع أن يتنبأ مسبقا بمواطن القصور والخلل الذي يفرزه واقع تطبيق التشريعات والقواعد فإذا ما صاحب برنامج الإصلاح أن تم تعديل في التشريعات والقوانين لن يجدي تطبيقها سوى من حيث معارضتها وزيادة أعبائها عند تنفيذ البرامج، أما فيما تضمنته البرامج من تفاصيل دقيقة تقتضي تعديل بعض تفاصيل التشريعات والقواعد فالإصلاح القانوني يتمحور في اقتراح تعديلها وعمل مقترح للصياغات الجديدة وكان الأولى التريث، وعدم البدء ببرنامج الإصلاح القانوني حتى يفرز واقع تطبيق برامج الإصلاح ضرورته العملية فى إجراء التعديلات التشريعية ، ويستلزم أن يكون ذلك من السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الحقيقي بالتشريع .

وإذا كان قد سبق إيضاح شدة الارتباط التام والمباشر للبرامج في كلا القطاعين الاقتصادي والإداري، حيث يستحيل الفصل في أي من برامج الإصلاح الاقتصادي عن الإداري، فتشترك

---

(١) وقبل عام ١٩٩٥م وبالتحديد في ديسمبر ١٩٩١م أقر برنامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري والملاحظ على برنامج ١٩٩١م،سالف الذكر سيطرة الشعار السياسي للمصطلحات التي استخدمت فيه مما أفقدها الفاعلية فى التطبيق.

(٢) عبد الله أحمد غانم . وزير الشئون القانونية ، بحثه بعنوان : الإصلاح القانوني في الجمهورية اليمنية ، منشور في مجلة الثوابت ، العدد ال( ١٤) ، أكتوبر _ ديسمبر ١٩٩٨م ، ص٣ ، د. عبد العزيز الترب ، الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية بحث منشور فى مجلة الثوابت نفس العدد سالف الذكر ،ص ٢١ وما بعدها .

نوعي برامج الإصلاح الإدارية والاقتصادية فى أنها ركزت على ضرورة تطويره الإنسان (٣) حيث اعتبرته حجر الأساس الذي يقوم عليه أي نوع من أنواع الإصلاحات، وأكدت على تنمية قدراته وطاقاته من نواح مختلفة حددتها بالتشريعية و التنظيمية والهيكلية والإنتاجية وغيرها. وهو ما يعكس الحماس الشديد والتنكر لواقع الأداء الإداري السابق والحالي للإدارة اليمنية،والمتأمل ولا يستطيع التنكر لواقع وتاريخ الإدارة اليمنية تماما أو إطلاقا، كما لا يجزم أحد القول بضرورة إعادة النظر في النظام الإداري من كافة الجوانب التشريعية والتنظيمية والهيكلية والإنتاجية وغيرها ، حيث يتجاوز ذلك حدود الثورة على الواقع الإداري في اليمن ، كما تؤدي المبالغة وشدة التنكر للواقع المراد إحداث التغيير فيه إلى الخروج عن مضمون البرامج، بل وعدم فاعليتها في تحقيق نتائج تذكر ، فالتشريعات الوظيفية في اليمني لم تكن بدعة من أية حكومة سابقة أو مستوردة من الخارج وإنما أخذت في اعتبارها كثير من تجارب الدول وواقع الشعب اليمني على وجه الخصوص في تطبيق بعض القوانين كما أن هياكل المنظمات والوحدات والإدارية لم تأت من فراغ، وإنما جاءت نتيجة لتراكمات فترة من الزمن ،وان شابها بعض العيوب والقصور فلا يعني التنكر لها تماما وتجاهل دورها في الفترة الماضية كاملا ، كما أن الفرد ( الإنسان ) العامل في الإدارة لا يعني أنه عمل ويعمل في الإدارة اليمنية لفترة طويلة عبثا ، ومن ثم يفاجأ بعدم صلاحيته أو عدم إمكانية تقويمه وتدريبه فى أخر المطاف، وفي رأي الباحث أن كل ما يحتاجه الوضع الإداري هو ضرورة تفعيل أدوات الرقابة بكافة صورها وأشكالها،بعد معالجة وتصحيح الأوضاع المادية للإدارة والموظف ؛ بحيث تكون تلك الرقابة موضوعية ، مع ملاحظة وجود وشمول كثير من التشريعات اليمنية على بعض صور الرقابة على أعمال الإدارة كالتي تضمنتها المادة ( ٧ ) من قانون مجلس الوزراء رقم ٢٠ لسنة ١٩٩١م والمادة ١٣٢ من قانون الخدمة المدنية رقم ( ١٩ ) لسنة ١٩٩١م، حيث أشارتا لكيفية ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة ، وهو ما يعرف بالرقابة الذاتية أو الرئاسية ، ومع ذلك لم يولي القانون الأخير- (رقم ( ١٩ ) لسنة ١٩٩١م بشأن الخدمة المدنية )- الرقابة الإدارية حقها، فالفصل الثالث منه -( المواد من ١٠٠ -١٠٧ )- تضمن عنوان تقييم الأداء ، وكان المشرع رحيما وعطوفا في ربطه لنتائج التقييم بضرورة قيام الوحدة الإدارية باتخاذ إجراءات مناسبة لمعالجة جوانب القصور في أداء الموظف عن طريق تدريبه ، وتوسيع مجال خبرته بإمكانيات الوحدة الإدارية ، كما غلب على نصوص المواد سالفة الذكر من ( ١٠٠- ١٠٧ )- الطابع التقليدي لعلاقة الموظف بالوحدة الإدارية حيث أكد المشرع على مسئولية الوحدة الإدارية عند تقصير الموظف في أداءه، وكان الأولى أن يكون لنتائج التقييم تأثير مباشر وصريح في التأثير على حقوق الموظف المادية والمعنوية، وهذه نظرة عامة وبعيدة عن تفاصيل نظام التقييم وتقارير الكفاية، الذي يتضمن أسس ومبادئ وأهداف وأساليب علمية لتطبيقه ..وهو مما يحتاجه أي نظام

(٣) للمزيد راجع الفقرة ١ من السند ثانيا العنوان الأهداف العامة : في مشروع برامج البناء الوطني والإصلاح السياسي والاقتصادي والمالي والإداري للجمهورية اليمنية ( يونيو ١٩٩١م ) .

متكامل في أي جانب من جوانب الوظيفة الإدارية (٤)، كما تضمنت التشريعات اليمنية صورا أخرى للرقابة على أعمال الإدارة كالسياسية والقضائية . ومع ذلك لم تكتمل، بل ولم تتحقق لها أي نوع من الفاعلية المطلوبة، ولو حتى لأجزاء أو صور من الرقابة، ويرجع ذلك لأسباب كثيرة يرتبط بعضها بعدم وضوح التشريعات وجهل العاملين في الإدارة والأفراد (المواطنين) للإجراءات اللازمة لممارستها، وهو ما يرتبط مباشرة بعدم نمو وازدهار الفكر القانوني في البلد بشكل عام ...

محاور الإصلاح الاقتصادي أو المالي :-

يقصد بالإصلاح الاقتصادي تغيير النظام الاقتصادي القائم فى الدولة وتحويلة إلى نظام أكثر فاعلية وكفاءة (٥)، وفي الحالة اليمنية يعني التحول من اقتصاد الدولة إلى اقتصاد السوق، ولا يقتصر الإصلاح الاقتصادي على عدد من الإجراءات الاقتصادية والمالية مثل سعر الفائدة أو تحقيق خفض في عجز الموازنة أو حتى البدء في بيع بعض وحدات القطاع العام ، وإنما يتعدى ذلك إلى حدوث تغيير في الإطار القانوني والمؤسسي والوضع الاجتماعي والسياسي في البلد بشكل عام .

ومن الإجراءات المتغيرة فى ظل التحول الاقتصادي ضرورة وجود سوق للأوراق المالية التي تعد أحد وسائل الاقتصاد أو السوق الحر ، فيتحدد من خلالها حركة السوق زيادة أو نقصا ، كما أنها تساعد على الادخار والاستثمار .

وإذا كان وجود سوق للأوراق المالية في أي بلد يستلزم ضرورة توفر بعض المقومات الأساسية والضرورية التي تجعل القائمين على الحكم أن يقدموا بثقة على اتخاذ إجراءات سريعة لإنشاء السوق ، ومن تلك المقومات الضرورية على سبيل المثال وجود اقتصاد قوي منظم ونشط ، فيه من الأدوات الضرورية لقيام السوق ما يكفي لتطوير وازدهار السوق في المستقبل، فإذا ما توفرت الأسس الكافية لقيام ووجود السوق من حيث التشريعات اللازمة لتنظيمه، والاقتصاد القوي القائم على قطاع خاص نشط؛ فيه من الأسهم والسندات أو الأوراق المالية ما يكفي لتحقيق قوى العرض والطلب التي يحتاجها السوق، وذلك كله يتوقف بدرجة أساسية على ارتفاع نسبة الادخار في أي مجتمع في الأصل وبمستوى دخل الفرد على وجه التحديد (٦) ، فإلى أي مدى أرست برامج الإصلاح المالي والإداري في الجمهورية اليمنية كيان النظام الاقتصادي الحر القوي، وثبت فيها من المبادئ والأسس التي توحي بازدهار النظام الاقتصادي في اليمن وزيادة دخل الفرد إذا ما قورن بغيره من أفراد الدول الأخرى، وهو ما نلمسه ونتتبع سير نموه من خلال دارسة المحاور والأسس التي استندت عليها برامج الإصلاح المالي وإجراءات تنفيذها وذلك من خلال العناوين التالية :-

---

(٤) راجع للباحث رسالة دكتوراه بعنوان الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية ، دراسة مقارنة ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٠ص٦٤ وما بعدها . وأنظر أيضا الجريدة الرسمية للجمهورية اليمنية العدد ( ٦ ) صادر بتاريخ ١٥ رمضان ١٤١١هـ الموافق ٢١مارس ١٩٩١م ص٣١ وما بعدها .

(٥) د. حازم الببلاوى ، دور الدولة فى الاقتصاد ، دار الشروق ، مصر ١٩٩٩م ص ١٣٩ .

(٦) د. على الفقيه ، المقومات الأساسية لإنشاء سوق الأوراق المالية ، منشور في المجلة الاقتصادية العدد ( ٢٩ ) الصادرة عن وكالة الأنباء اليمنية ( سبأ ) صنعاء بتاريخ ٦محرم ١٤٢٢هـ الموافق ٣١ مارس ٢٠٠١م ص٧٠

تحرير الاقتصاد( بصورة متدرجة) (٢) ، واعتماد آلية السوق ،المتمثلة بالعرض والطلب كأساس يقوم عليه الاقتصاد في الفترة القادمة ، وبمقابل ذلك تضمنت البرامج ضرورة اعتماد سياسات وبرامج ضمان اجتماعي للشرائح الفقيرة في المجتمع .

يسند تحرير الاقتصاد على أساس ترك حرية الأفراد والمشروعات في ممارسة نشاطها في إطار قواعد عامة متفق عليها، ولا يقتصر مفهومه على إضعاف دور الدولة ونبذ فكرة الاقتصاد المدعوم أو الموجه من الدولة، فالسوق الحر لا يعمل إلا في إطار دولة قوية تضع الإطار العام للنشاط الاقتصادي، فتحدد الشروط المناسبة لمباشرة النشاط في السوق ، فنشأة اقتصاد السوق وازدهاره مرتبط تاريخيا بنشأة الدولة الحديثة ، ولا تقوى السوق أو تزدهر إلا في حضن الدولة القوية ، وإذا كان نظام السوق يقوم على أساس الباعث الشخصي للأفراد والمشروعات، حيث يبحث كل منهما من خلال نشاطه عن تحقيق مصالح شخصية ، فإن تلك المصالح ترتبط في الأصل بمصلحة الجماعة - غير الواضحة - والمتمثلة في توفير أكبر قدر من الإنتاج بأقل قدر من التكلفة، وهو ما يعرف في التاريخ الاقتصادي بفكرة اليد الخفيفة . وإن لم يكن من الضروري توافق المصالح الخاصة مع المصلحة العامة فإن ذلك يبرز دور الدولة في التدخل لوضع الحدود والقيود لحماية وضمان المصلحة العامة، كما لم يقتصر دورها في التدخل في حالة تهديد المصلحة العامة وإنما تعمل دائما على إيجاد كافة الشروط والضوابط التي يتم من خلالها مباشرة النشاط الخاص ، فالدولة صاحبة الحق في إيجاد الإطار العام للنشاط الاقتصادي، فنشاط الأفراد والمشروعات لم يكن مطلقا دائما ولكنه خاضع للقواعد القانونية السائدة .

فدور الدولة لا يتضاءل مع التحول الاقتصادي، وإنما يتغير ذلك الدور مع تحول السوق من الدولة المصدرة للأوامر إلى دولة تقوم بوضع القواعد والعمل على احترام تنفيذها ، وتصبح بالتالي دولة قواعد عامة وليست دولة أوامر، والفارق بين الوضعين هو فارق بين قرارات فردية خاصة وجزئية، وبين قواعد عامة مجردة وان كانت في الحالتين ملزمة من السلطة وتفرض قهرا على الأفراد فهي في الأولى فردية وخاصة، وفي الثانية عامة ومجردة ولا تخاطب شخصا أو مشروعا بعينه ، وإذا كانت الدولة في حالة القرارات الفردية طرفا مباشرا قويا في العلاقة ؛ فأنها في حالة القواعد المجردة تضع الشروط وتحدد القواعد العامة، ويقتصر دورها على ضمان تطبيقها واحترامها من الأفراد والمشروعات فتفضل فيما يحدث بين الأفراد والمشروعات من خلافات أو نزعات وهي حكم أكثر منها طرف في الأخير (٣) .

(٢) أ . محمد عبد الله سعيد ، ورقة مقدمة لندوة الإصلاح الإداري التي أقامها المجلس الاستشاري بالتعاون مع وزارة الخدمة المدنية المنعقدة في الفترة ١٥- ١٧ ديسمبر ١٩٩٧ ، مجموعة وثائق الندوة ، طبع بمطابع دائرة التوجيه المعنوي ، صنعاء ، ص٦٣ .

(٣) د. حازم الببلاوي ، دور الدولة في الاقتصاد ، دار الشروق ، القاهرة ١٩٩٩ ، ص٦٨ وما بعدها .

- الأخذ بنظام الخصخصة فيما يتعلق بالقطاع العام ، وذلك للاستفادة من الدعم المقدم لها من موازنة الدولة، وتوفير السيولة النقدية من ثمنها ؛والحديث عن الخصخصة كأحد وأهم الإجراءات الضرورية للتحول الاقتصادي يستدعي أيضا بيان شرعية التصرف وسلامة إجراءه؛ وهو ما نوجزه على النحو التالي :

شرعية الخصخصة وسلامة إجراءاتها :

ترجع أساس فكرة الشرعية إلى ضرورة تطابق كافة التصرفات مع القوانين واللوائح السائدة في البلد وعدم تعارض تلك التصرفات مع ما ورد في مضامين وأحكام القوانين واللوائح المعمول بها ، فشرعية أي تصرف تعني صحته من الناحية القانونية ، ويكون كذلك إذا ما جاء التصرف مطابقا وغير مخالفا للقواعد والأحكام المحددة له في القوانين واللوائح .

وفي الدول الديمقراطية الحديثة يتجاوز معنى الشرعية مجرد التحقق من توفر الإطار القانوني السليم إلى ضرورة خلق الشعور العام لدى الكافة حكاما ومحكومين بأن قرارات الإدارة تتم مراعاة للمصلحة العامة، ومطابقة لأحكام القوانين واللوائح السائدة فيها ؛ ومن تلك القرارات وأهمها ما يتعلق بتحويل الجانب الإنتاجي والاقتصادي للدولة من طبيعته العامة القائم على خدمة الجميع ؛ والممول من الدولة إلى طبيعته الخاصة ، فيتحول هدف الوحدات والقطاعات التي كانت تمولها وتديرها الدولة عندما تقدم خدمات للجمهور؛ بأسعار رمزية وأحيانا معدومة إلى تقديم خدمات بأسعار تنافسية قد تكون مجحفة على الأفراد، ولا شك في سلامة تلك الإجراءات وصحتها ما دامت برامج الإصلاح أرفقت قد تضمنت ضرورة مصاحبة بدء تنفيذ برامج الإصلاح ببرامج أخرى مقابلة اشتملت على زيادة حقيقية في دخل الفرد العادي ، بل وحماية حقيقية للشرائح الفقيرة في والمجتمع .

وإذا كان الشعور العام لأي مجتمع تحكمه مجموعة الظروف النفسية والتاريخية والثقافية فإن رضا المجتمع واقتناعه بالإجراءات والتصرفات المنظمة للخصخصة لا يستلزم سوى إتمامها في إطار من العدالة والإنصاف دون محاباة أو تمييز لطرف أو أطراف على حساب الأطراف الأخرى، فتتم طبقا لمعايير وضوابط اقتصادية سليمة ، وليس حماية لمصالح خاصة أو فئوية ، وابتداء من عمليات التقييم ومرورا بتوقيت عمليات البيع ونوع التسهيلات المالية التي تقدم للمشتري وتوظيف أثمانها.

وتمثل قضية الخصخصة في اليمن مسألة في غاية الأهمية والحساسية لدى الأحزاب والتنظيمات السياسية والنقابية، تتجلى تلك الأهمية بالمعارضة القوية على إجرائها ، وذلك على الرغم من صغر عدد وحجم المؤسسات والقطاعات المراد خصخصتها أو بيعها إذا ما قورن ذلك بالعديد من الدول كمصر مثلا التي انتهت من خصخصة نحو ١٣٠ مؤسسة عامة وجاري الإعداد لبيع غيرها في السنوات الحالية .

وبعيدا عن الجدل الحزبي الذي يستند على دعوى حماية الغالبية العظمى من المواطنين واستفادتها من خدمات تلك القطاعات ، فذلك شعار سياسي يخفي وراءه مصالح سياسية في ظاهرها الدفاع عن حقوق وهي في حقيقتها وهمية غير موضوعية ، فإن الهدف من الخصخصة والبيع تتجلى أساسا في تحسين ورفع كفاءة المؤسسات الاقتصادية المملوكة للدولة من خلال منافستها في السوق ، واستجابة لتحرير السوق وتخفيف العبء المتمثل في إنفاق الدولة على

القطاعات الخاسرة، وبعد تلك القطاعات عن كاهل الموازنة العامة للدولة، وهو ما يؤدي إلى ضبط العجز المالي للدولة بل وخفضه أو تخفيفه ، هذا بالإضافة إلى ما يسعى إليه نظام الخصخصة من إتاحة الدور الأكبر للقطاع الخاص في قيادة عملية التنمية والنمو الاقتصادي وتوسيع قاعدة الملكية في البلاد وتطوير أسواق رأس المال المحلية ( كما ورد في برنامج الحكومة اليمنية للأعوام ٢٠٠١-٢٠٠٥ ) ، وهناك ارتباط وثيق بين برامج الخصخصة وسوق المال فكلاهما يمثل أحد المحاور بل المهمة، وأسس تستند عليها برامج الإصلاح الاقتصادي ففي الدول ذات الوحدات الاقتصادية الكبيرة إذا ما أريد خصخصتها يتم إصلاح سوق رأس المال قبل البدء بتنفيذ برامج الخصخصة وذلك لكي تكون هناك سوق حقيقية للتداول عند طرح أسهم برامج الخصخصة ، مستهدفة بذلك تحقيق نوع من الالتقاء الفعلي أو الموضوعي بين العرض والطلب (٩) وإذا ما قارنا ذلك بالدول التي لا يوجد بها سوق مالية فمن الأولى قبل أن تبدأ قبل تنفيذ برامج الخصخصة أن تنشئ أسواقا مالية أولا، فوجود السوق يمثل ضمانة لها في استكمال شروط العرض والطلب إلى جانب تحقيق ما تحققه من سرعة واختصار للوقت في إتمام برامج الخصخصة .

- توجيه النشاط الاقتصادي نحو التصدير:- وذلك من خلال تطوير قدرات القطاعات التصديرية، حيث تضمن هذا المحور آخر برنامج للإصلاح المالي والإداري ٢٠٠١ -٢٠٠٥ ، وبالتحديد في البند (٤) من البرنامج،ويعد وجود مثل هذا المحور خطوة إيجابية نحو تحسين مستوى الدخل القومي، فالتركيز على ضرورة توجيه النشاط الاقتصادي نحو التصدير أمر تستلزمه مرحلة التحول الاقتصادي ولو من باب التوجه ولفت الأنظار إليه،وكان واضع البرنامج منطقيا في عدم ذكر فائدة التصدير بالنسبة لمستوى الاقتصاد الكلي فى اليمن ، وذلك إدراكا منه لمحدودية السوق المحلي في هذا الجانب حاليا على الأقل، كما أن السوق اليمنية لازالت تحتاج لنفقات كبيرة لإعدادها لتكون سوقا مصدرة ، فأخذ واضع البرنامج فكرة التصدير كمشروع سينمو بشكل تدريجي بحسب العرض والطلب وان كانت السوق اليمنية تستدعي أولا إستراتيجية علمية واقتصادية دقيقة،ومن ثم توجه معزز بإرادة قادرة على بذل الجهد والإنفاق .

فإذا ما تأملنا واقع السوق الزراعية مثلا في اليمن، فإن المزارع والتاجر والسوق بشكل عام يفتقر للمعلومات الأولية في إعداد المنتجات وتجهيزها للمنافسة في أي سوق أخرى، كما أن واقع الاقتصاد فى اليمن لازال غائباً عنه كثير من الإجراءات أو الخطوات الأولية التي تستلزم نشر الوعي أولا بأساليب الدفع ووسائله فى التجارة الدولية، فتصبح خطوة برنامج الإصلاح سالف الذكر مثار اهتمام قطاع واسع من المصدرين والمستوردين والمصرفيين والمحاسبين والاقتصاديين ورجال القانون والقضاء ....وغيرهم من المهتمين بتنمية مختلف الأوضاع التي يحتاجها السوق فى البلد (10) .وتمثل في نفس الوقت دول الجوار (خاصة الخليج) أهم وأقرب

---

(٩) د. منى قاسم ، الإصلاح الاقتصادي في مصر ، الدار المصرية اللبنانية ، القاهرة ، ١٩٩٨م ص١٤٠ .

(١٠) الأستاذ . أمير القرشي ،مصطلحات قانونية بعنوان : وسائل الدفع فى التجارة الدولية (١ -٢ ) ، منشور فى مجلة الاقتصادية ، العدد ٦٣٩ محرم الموافق ٣١/ مارس ٢٠٠١ ، ص٦٢ .

سوق للمنتجات الزراعية، حيث تستورد غالبيتها معظم احتياجاتها الزراعية من دول أخرى، لعدم إمكانية زراعتها في أراضيها، مع ملاحظة أن الظروف المادية والاجتماعية لا تساعد في الوقت الحالي أي من المزارع والتاجر أو المسوق في اليمن على التضحية البسيطة بالوقت أو المال في سبيل زيادة ثقافتهم التصديرية وتحسينها خاصة مع وجود آفة القات والتوسع في زراعتها . كل ذلك يستلزم من الدولة أولا وضع إستراتيجيات دقيقة قائمة على أنواع مختلفة من الدراسات يتعلق بعضها في الأرض ، ثم الفرد ( المزارع ) ثم السوق ووسائله أو وسائطه، وكل ذلك يمثل خطوات آثارها البرامج ويستلزم من القائمين على تطبيقه وقفات جادة يبدأ من خلالها بتقييم الواقع الحالي للسوق ثم وضع خطط متنوعة وأهمها تنمية الوعي وزيادة ثقافته كافة المرتبطين بإنشاء السوق اليمنية ، وحتى لا تؤدي سياسة الانفتاح الاقتصادية إلى نتائج عكسية على حجم الإنتاج المحلي إذ عادة ما يصاحب سياسات الانفتاح الاقتصادي تشجيع التوسع في الاستيراد عند إزالة العوائق المتعلقة بالواردات وغياب الحماية الحقيقية للمنتجات المحلية (11) وتنهار كافة الخطط أمامه لإعداد السوق للمستقبل .

## تشجيع الاستثمار وتقديم التسهيلات المحفزة لجذب المستثمرين(وطنيين وأجانب).

إذا ما عرفنا أن قدرة أية دولة في جذب الاستثمارات المباشرة وتشجيعها تتأكد من خلال توفير المناخ الاستثماري الملائم ، الذي يساعد المستثمرين وطنيين كانوا أم أجانب على سرعة اتخاذ القرار للاستثمار في هذه الدولة أو تلك ، كما يجب ملاحظة أن المناخ الاستثماري لا يكتمل بصدور القوانين والتشريعات الاستثمارية فحسب ، وإنما هو مجموعة من المحددات أو الحلقات المترابطة ، تشكل فيها القوانين إحدى تلك الحلقات أو أولها أن جاز لنا التعبير .
ويتكون المناخ الاستثماري بالإضافة إلى التشريعات الاستثمارية المحفزة ، وحجم الطلب المتوقع ومستوى نموه ، وسعر الفائدة أو تكلفة الاقتراض ، والاستقرار الاقتصادي والسياسي والتشريعي حيث تكمن محصلة كل تلك المحددات في استقرار الفوائد من الاستثمار الذي عادة ما يركز عليها المستثمر قبل أن يقدم على اتخاذ قراره للاستثمار في أية دولة (12).
وبالنظر فى التشريعات الاستثمارية في اليمن على الرغم من صدور قانون الاستثمار رقم ٢٢ لسنة ١٩٩١م وتعديلاته التي كان أخرها عام ١٩٩٨م
فان السؤال الذي يتبادل إلى الذهن : إلى أي مدى حقق القانون اليمني من عوامل الجذب والمنافسة للمستثمرين إذا ما قورن بالقوانين التي استنتها الدول المجاورة أولا وغير المجاورة ثانياً . وبالتالي يستلزم ذلك مراجعة قانون الاستثمار اليمني لمعرفة مميزاته التنافسية والتغيرات التي ينطوي عليها مقارنة بما هو موجود في المنطقة من حول اليمن أولا وهذا بالنسبة لنصوص

---

(11) منى الطحاوي ، نظرة على بعض المشكلات الاقتصادية في مصر ، بحث منشور في مجلة القانون والاقتصاد ، السنة الثانية والخمسون ١٩٨٢م ص١٥ .
(12)خالد واصف الوزني ، الاقتصاد الأردني رؤية لسياسات مستقبلية ، بحث منشور في مجلة بحوث اقتصادية عربية العدد ٢١ للعام ٢٠٠٠ ص٧٤ وما بعدها .

القانون ومواده غير ما يرتبط بالقانون ويتكامل معه ( خبرات الإنسان وثقافته ) باعتباره الأداة للتطبيق ، فثقافة وسلوكيات القائمين على تطبيق القوانين ، ومقارنة ذلك بالوضع في الدول المجاورة . حيث لا يتعامل المستثمر مع مواد القانون وإنما مع من يعمل على تطبيقه، من خلال فهم الأخير لمعانيها وأحكامها ، فابتداء من كيفية التعامل مع المستثمر في المطارات والموانئ المختلفة، وبمن يستقبل طلب الاستثمار، ومرورا بموظفي الجمارك والضرائب، وانتقالا إلى كيفية الوصول للبنية الأساسية لأي مشروع في مجال إيصال ومد خطوط الكهرباء والهاتف والمياه وانتهاء باستجابة المسئولين لمطالب المستثمرين وتقبل شكاويهم وسرعة حلها أو البت فيها ، كل ذلك يمثل المناخ المؤثر في جلب الاستثمار أو نفوره.

- كما أكدت البرامج أيضا على ضرورة مشاركة القطاع الخاص في التنمية فاعتبرته شريكا للدولة في هذا المجال .
- وأكدت أيضا على ضرورة مشاركة المجتمع ، بل وحملته المسئولية في التنمية حيث حثته على ضرورة تحمل أعباء التنمية ( الضرائب الجمارك ... الدعم على بعض السلع ) .
- اللامركزية المالية .

ويلاحظ على البنود الثلاثة سالفة الذكر أن مشاركة القطاع الخاص في التنمية طبقا لما تضمنه البند الأول يرتبط ببنود أخرى تضمنتها البرامج خاصة تحرير الاقتصاد وإتمام إجراءات الخصخصة
كما كان البند الثاني واضحا فيما يتحمله المجتمع من أعباء أثر إتمام إجراءات التحرير الاقتصادي وأخيرا يرتبط تطبيق البند الثالث -( اللامركزية المالية )- بانضباط أوضاع أخرى في البلد منها الإدارة وتحسن الجانب الاقتصادي ،ومستوى دخل الفرد .
وبالنظر إلى مذكرة السياسة الاقتصادية والمالية تضمنت مقدمتها القول بأن الحكومة اليمنية قدمت برنامجا طموحا لإصلاح النظام الاقتصادي والهيكلي منذ منتصف عام ١٩٩٥م فاعتمدت برنامجا استند على عدة محاور أهمها :

تعديلات مالية قوية مدعومة بإجراءات مالية ذاتية (13) .

ضبط السياسة النقدية وتصحيح أسعار الصرف من خلال اتباع سعر الصرف العائم في السوق الحرة وتوحيد سعر الصرف .

إصلاح أسعار الفائدة المتضمن تحرير معدلاتها .

- تعديلات كبيرة في النفقات الإدارية لتخفيض الدعم .

إصلاح كلى للتعريفة الجمركية في خطوة واحدة تشمل تخفيض المعدل الأقصى للتعريفة من ٢٠٠% إلى ٣٠% .

- رافق ذلك العمل بنظام ضريبة الإنتاج والاستهلاك الموحد .
- إلغاء حظر الاستيراد .
- إصلاح الإدارة الجمركية .
- وضع برامج جادة للخصخصة .

*والمتأمل فيما احتوت عليه البنود سالفة الذكر يستنتج الآتي :*

١-لا تختلف بنود المذكرة كثيرا عن ما ورد في برامج الإصلاح المالي سوى من حيث التركيز والإيضاح المتسم بالتكرار لبعض الجوانب التي تستدعي إيضاحها . وان كان متوقعا أن يكون أكثر شفافية ووضوح ، خاصة ما تضمنته في القول بتعديلات مالية قوية مدعومة بإجراءات مالية ذاتية تعديلات كبيرة في النفقات الإدارية لتخفيض الدعم .

حيث أن بنود كتلك التي تحدد ضرورة إجراء تعديلات وغالب الطعن يقصد بالتعديلات خفض الإنفاق أو حرمان من يستفيد من الإنفاق ، وكان متوقعا أن تكون أكثر وضوحا في تحديد مصادر تمويلها ودعمها .

**محاور الإصلاح الإداري :-**

تعددت أسس ومحاور برامج الإصلاح الإداري في الجمهورية اليمنية ، حيث شملت تلك البرامج ضرورة تنمية قدرات الأفراد العاملين في الجهاز الإداري للدولة ،باعتبارهم حجر الأساس الذي تقوم عليه الإدارة فى الدولة الحديثة

وابتداء بإصلاح الهيكل الوظيفي ، وتوصيف الوظائف، وتطوير نظام التوظيف أو التعيين ، حيث ورد في وثائق خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأعوام ٢٠٠١-٢٠٠٥ . إصلاح وإعادة هيكلة الجهاز الحكومي وتحديد دورة وهياكله ومؤسسات وفق الفلسفة الاقتصادية الجديدة المعتمدة على حجم جهاز حكومي متقلص وفاعل إلى جانب تحسين مستوى الخدمات التي يقدمها الجهاز الحكومي والتخلص من الازدواجية والخدمات غير الضرورية .

---

(13) مقدمة مذكرة السياسة الاقتصادية والمالية التي قدمتها الحكومة اليمنية ، ضمن وثائق برنامج الإصلاح الهيكلي المعزز ESAF والمدعومة من البنك الدولي ويلاحظ على البند الأول في البرنامج سابق الذكر أنه عام ولا يحمل أية ذرات من الشفافية التي تضمنتها البرامج . فإذا كانت الحكومة تقصد بالتعديلات المالية القوية هو ضبط النفقات أو تخفيضها فكان الأولى بها أن توضح بشكل فعلي المجالات التي سيتم التخفيض الحقيقي للنفقات فيها هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى تضمن البند نوع من الغموض حينما أكد أو أشار للدعم بإجراءات مالية ذاتية فهي أيضا الأخرى إجراءات مجهولة المصدر .

على حجم جهاز حكومي متقلص وفاعل إلى جانب تحسين مستوى الخدمات التي يقدمها الجهاز الحكومي والتخلص من الازدواجية والخدمات غير الضرورية .

- تطوير نظام التوظيف والتعيين بما يؤسس ويحافظ على المعايير المهنية من خلال وضع نظم واضحة في إدارة الأفراد تحكم عملية التوظيف والترقية وتحديد الأجور والواجبات والمسئوليات ، وإجراء التقييم السليم للأداء .
- إيجاد رقابة فعالة على التوظيف وإعادة توزيع - أو الاستغناء - عن العمالة الفائضة بعد إعادة تأهيلها وتدريبها وإكسابها المهارات التي تمكنها من الحصول على أعمال في القطاع الخاص .

وباختصار استندت برامج الإصلاح الإداري - الماضية والحالية والمستقبلية- على مجموعة محاور أساسية تتحدد أهمها بـــ :إصلاح الهيكل الوظيفي أو البناء التنظيمي للإدارة اليمنية، وترتيب وتوصيف الوظائف،وتطوير كل من نظام التعيين والترقية والأجور وتقييم الأداء ونفصل ذلك بإيجاز على النحو التالي :

**إصلاح الهيكل الوظيفي :**

يتحدد مفهوم إصلاح الهيكل التنظيمي للمنظمات الإدارية بمجموعة الترتيبات الدائمة والعلاقات الرسمية التي تربط أجزاء المنظمة الإدارية ويلتزم أعضائها باحترامها فتشمل الإدارات والأقسام والأفراد،بل والإجراءات المتبعة فيها عند أداء الأعمال اللازمة . ([14])

ويشترط في البناء التنظيمي أو الهيكلي لأية منظمة إدارية أن يكون ملائما لأهداف وطبيعة نشاطها ولا يوجد نظام أمثل للبنيان التنظيمي ، وذلك لارتباط كل هيكل أو بناء تنظيمي كما سبق بأهداف وطبيعة النشاط والظروف المحيطة بكل منظمة على حدة .

كما يستلزم إصلاح أي بناء أو هيكل تنظيمي لأية منظمة إدارية ضرورة القيام ببعض الخطوات،كإجراء دراسة مبدئية دقيقة ؛ يحدد من خلالها هدف المنظمة وغاياتها وبيان كافة أوجه نشاطها،تجزئتها إلى أجزاء تفصيلية دقيقة ،ثم يتحدد الهيكل ليشمل كافة الأجزاء التفصيلية للوظيفة.

- **ترتيب وتوصيف الوظائف :**

فضل بعض الفقه ([15])تعريف ترتيب وتوصيف الوظائف بأنها : تجميع الوظائف وإدراجها في مراتب بعد تحليل خصائصها المختلفة وتوصيفها على أساس ما بينها من تماثل في أهمية الواجبات ومستوى المسئوليات والمؤهلات اللازمة لشغلها ، موضحا أن لمفهوم توصيف وترتيب الوظائف معنا شاملا يقوم على أساس تجميع الوظائف في فئات، يتم التوصل إليها من خلال

---

([14]) د. محمد محمد بدران ، أسس الإصلاح الإداري في نظرية التنظيم ، دراسة في الهيكل التنظيمي ومحددات تطويره ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٥م ، المرجع السابق ، ص ٣٤ وما بعدها .

([15]) د. أحمد حافظ نجم ، ترتيب الوظائف العامة وتوصيفها وتقويمها ، رسالة دكتوراه منشورة كتاب عن دار الفكر العربي ، القاهرة ١٩٧٩م ص ١١ وما بعدها موضحا أن المعنى اللغوي للترتيب هو تثبيت الشيء وجعله في مرتبة أو هو العملية التي يتم بموجبها تنظيم الأشياء وتجميعها في مجموعات مشتركة من حيث الصفات والطبيعة.

عمليات توصيف تلك الوظائف بحيث تضم كل فئة بما تتشابه بغيرها من حيث النوع والصعوبة والمسئولية، وبما يبرر إعطاء كل فئة مسمى وظيفي موحد، وتحديد متطلبات تأهيل موحد لها، وإخضاع شاغليها لقواعد وظيفية مشتركة، وتجمع كل الفئات المتشابهة، ويتم وضعها في درجات ذات أجر موحد ونظام ترتيب وتوصيف الوظائف يمثل أساسا متينا تستند عليها الإدارة الحديثة رغم تعدد أساليبه واختلافها باختلاف النظام الوظيفي المتبع في الدولة أو المنظمة .

وقد بدأ الاهتمام بنظام ترتيب وتوصيف الوظائف لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية في أوائل القرن التاسع عشر ، حيث استخدمته الشركات الكبيرة نتيجة لتزايد أنشطة مشروعاتها وتضخم إدارات شئون الموظفين فيها، ثم امتدت نظم ترتيب الوظائف للعديد من دول العالم فأنتشر استخدامه في أجهزة الدولة بعد أن اتسع النشاط الاقتصادي للدولة وزاد التدخل الحكومي في جميع المجالات والأنشطة الاقتصادية والإدارية، خاصة عقب الحرب العالمية الثانية مع زيادة نشاط الإدارة تعقيدا واحتياجا للوسائل العلمية في ترتيب وتصنيف الوظائف.

وتطورت نظم الترتيب والتوصيف بعد ذلك بمرور الوقت وتنوعت طرقه وأساليب تطبيقه، فكان ولا يزال خبراء الإدارة يعملون دائما على استنباط طرق جديدة للترتيب يتلافون بها ثغرات التطبيق العملي للأساليب والطرق القديمة ، فبعد أن كانت عمليات الترتيب تجرى بصورة إجمالية مبسطة ظهرت طرق ترتيب الوظائف ترتيبا تحليليا قائما على تحليل أعمال الوظائف تفصيلا إلى العناصر الأساسية الداخلة في تكوينها؛ كالصعوبة والمسئولية وغيرها ، وأصبحت عملية ترتيب وتوصيف الوظائف من أهم موضوعات الإدارة العلمية الحديثة في الدول المتحضرة على المستوى الحكومي والخاص .

وإذا كان القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٩١ بشأن الخدمة المدنية في الجمهورية اليمنية قد جعل مهمة ترتيب وتوصيف الوظائف العامة ثابتا في نصوصه ومحددا للسلطات الإدارية مهمة إتمامه، فلا شك من سلامة ذلك لما يحققه نظام الترتيب بهذا الأسلوب من مرونة وتطوير يتجنب فيها عيوب الأساليب الأخرى ،كالتي تعتمد على تشكيل لجان خاصة بالترتيب والتصنيف ، بعيدا عن التشريعات التي تضفي على نظام الترتيب عنصر الإلزام في إتمامه ، ومع ذلك برزت صعوبة الإمكانيات المادية وظروف الإدارة اليمنية عائقا أمام نظام الترتيب والتوصيف خلال فترة الـ١٠ سنوات من صدور القانون سالف الذكر . وتضمنت مذكرة السياسات الاقتصادية والمالية القول : ( .. أن برنامج الإصلاح الذي سينفذ خلال ٩٧- ٢٠٠٠ سوف يتضمن تصنيف الوظائف على أساس هيكل وطني للدرجات ...) .

- كما تضمن آخر برنامج للإصلاح الإداري ٢٠٠١-٢٠٠٥ ما يوحي إلى عدم إكمال أو الانتهاء من التصنيف الحقيقي والموضوعي للوظائف اليمنية ، حيث يظهر ذلك واضحا من خلال عبارة (١٥)( .. مواصلة إصلاح وإعادة هيكلة الجهاز الحكومي وتحديد دورة وهياكله ومؤسساته وفق الفلسفة الاقتصادية الجديدة .....) ولنا أن نتساءل أين السلطة الإدارية منذ عشر سنوات من مسألة إعداد وصف دقيق وملائم للوظائف في وحدات الجهاز الإداري ؟ وأين نتائج التوجيهات الرئاسية للإدارة خلال نفس الفترة بل وما هو على أقل تقدير أثر الحملات الإعلامية المصاحبة لأعداد

(١٥) للمزيد راجع للباحث رسالة ماجستير بعنوان ترقية الموظف العام باليمن ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٤م ص٤٦ .

وصدور برامج الإصلاح الإداري ؟ ألم تحرك ساكنا طوال فترة الـ١٠ سنوات وأكثر وإذا تذرعنا بالإمكانيات المالية وعدم كفايتها فان ضعف وسائل الرقابة وغياب التخطيط طويل الأجل في نظام الخدمة المدنية في اليمن واعتماده على خطط تسيير الإجراءات الضرورية أو الأعمال الروتينية اليومية هو الذي أوصل الإدارة والعامل إلى مرحلة تشبعت الإدارة بمجموعة تراكمات لاجتهادات شخصية حلت فى الأصل مكان الخطط العلمية الإستراتيجية ، وأصبح ينظر لها المواطن والعامل (أو الموظف فى الإدارة ؛ فى ظل ظروفه وإمكاناته المحدودة بنظرة فاقد الأمل فى إ مكانية حدوث التطور اللازم للإدارة اليمنية ، مما يعكس صعوبة مهام القائمين على تنفيذ برامج الإصلاح ، بل ويستلزم منهم جهدا مضاعفا لتحقيق نتائج فعلية لما تضمنته البرامج .

تطوير نظام التعيين والترقية والأجور ،ونظام تقييم الأداء والرقابة عليه:-

كان واضع البرامج موفقا في استخدام لفظ تطوير كل من نظام التعيين والترقية والأجور وتقييم الأداء ، وذلك باعتبار أن تلك الأنظمة لها جذور ، بل وقواعد سادت لفترة من الزمن في الإدارة اليمنية ، غير أن تطوير أوضاع الإدارة بشكل عام وما يصاحب ذلك من تغيير في النظام الاقتصادي يستلزم ضرورة تطوير تلك الأنظمة لما ينسجم مع تلك التحولات الجديدة والتي تسعى إلى تحقيق أهداف جديدة للمنظمات الإدارية بشكل عام .

وبالنظر لمذكرة السياسات الاقتصادية والمالية تضمن البند (٩) منها القول ( تعتبر الحكومة أن برنامج إصلاح الخدمة المدنية هو المحور الأساسي للتماسك المالي ولإعادة توجيه النفقات نحو القطاعات ذات الأولوية ، وتحسين نوعية خدمات الحكومة ... ...

وقد نتج عن ذلك ضغط في هيكلة مرتبات الخدمة المدنية فاتفقت مع موظفي صندوق النقد والبنك الدوليين على وثيقة تحدد بالتفصيل الملامح الرئيسية لخطوط الإصلاح وتوقيتاتها ومما ورد بالبند سالف الذكر (وسوف تبدأ التحضيرات للتنفيذ في أغسطس ١٩٩٧ ، إن برنامج الإصلاح الذي سينفذ خلال ٩٧- ٢٠٠٠م سوف يتضمن :

تصنيف الوظائف على أساس هيكل وطني للدرجات ، تحديد كل المراكز في كل الدرجات ، في كل الوزارات والأجهزة على أساس الاحتياجات الوظيفة ، إزالة الموظفين الغائبين ، تعدد حمل الوظائف ، المتقاعدين الذين فات موعد تقاعدهم من جدول الرواتب ، ملائمة العاملين مع مراكز الوظائف المستبقاة ، إزالة العمالة الفائضة مع ترتيبات مالية انتقالية ، هيكل مرتبات جديد لتحقيق ضبط الأجور وفي وقت لاحق إجراءات التوظيف ، التدريب ... إلى أن تشير بأن الحكومة تتوقع تخفيضا بنسبة ٢٠% من مستلمي جدول الرواتب ... كما توقعت الحكومة في مذكراتها أن يستكمل الإصلاح في منتصف ١٩٩٩ ... وأشارت أخيرا بأنه سوف يجري التحضير لإنشاء صندوق العمالة الفائضة .

والمتأمل لما سبق يستنتج الآتي :

١-حتى نهاية عام ١٩٩٩م لم يظهر نظام مقترح أو على الأقل دراسات حول تطوير نظام التعيين والترقية والأجور ، وينطبق ذلك أيضا على ما تضمنه البند الذي يليه والخاص بتطوير نظام الأداء والعمل بوسائل أو طرق رقابة فاعلة عليه .

٢- تركيز البرامج ووثيقة التفاهم مع البنك الدولي على تحقيق نتائج في جانب النفقات الجارية مما يعكس الاهتمام بالإصلاح الاقتصادي بعيدا عن الإصلاح الإداري؛ والذي يشجع على القول

بعدم البداية الحقيقية في تنفيذ إجراءات الإصلاح الإداري حتى الآن ، ومما يؤكد ذلك عدم استكمال ما بدأته برامج الإصلاح فى الجانب الإداري منتصف ١٩٩٩م، كما حدد لها،بل وعدم ظهور أي أثر للإعداد وليس لصندوق العمالة الفائضة - سابق الذكر- أي بداية حقيقية للإصلاح الإداري حتى نهاية ٢٠٠٠ م.

**سوق الأوراق المالية :**

يطلق عليها أيضا بورصة الأوراق المالية ، ويرجع ظهورها على أرض البسيطة للعام ٥٢٧ قبل الميلاد ، وإن بدأ بسيطاً على شكل صرافة عند اليونان القدماء، ثم ظهرت فى القرن الأول بعد الميلاد التشريعات الرومانية للإيداعات وتبادل النقود، وذلك أثر ازدهار بعض مدن إيطاليا ، كجنوة وفينيسيا، وازدهار مدينة بروج البلجيكية، وظهر مصطلح البورصة نسبة لفاندورز بورز ؛الذي كان يمثل أشهر المتعاملين فى المسائل المالية ، واعتماد أنطوس كمركز للتبادلات المالية ، أما المراحل التالية بعد ذلك لنشوء وتطور سوق الأوراق المالية فيمكن معرفته من خلال التقويم التالي :

١٥٩٥م ظهرت بورصة ليون في فرنسا .
١٦٢٦م ظهور وول ستريت كمركز للتبادل الهولندي .
١٧٢٤م صدور التنظيم الملكي لبورصة باريس .
١٨١٧م إنشاء بورصة نيويورك .
١٩٣٣م صدور قرار الأوراق المالية في الولايات المتحدة بهدف تنظيم عملية الاستثمار .
١٩٧٥م صدور قانون تنظيم العملات والتبادلات في الولايات المتحدة الأمريكية (17).

أما في البلاد العربية فيوجد فيها حوالي خمسة عشر سوقا مالية ، تشارك تسعة منها في قاعدة بيانات صندوق النقد العربي ، ويصدر عنها مؤشر مركب يعكس أدائها، والأسواق العربية الحالية هي :

سوق البحرين ، والأردن، وعمان، والسعودية، والكويت، ولبنان، ومصر ، والمغرب، أما الأسواق المالية العربية غير المدرجة في قاعدة البيانات المشتركة فهي أسواق الدوحة بقطر، وفلسطين، والسوق غير الرسمية في دولة الإمارات، والعراق، والسودان، والجزائر .

ومجموع القيمة السوقية لأسهم الشركات المشاركة في الأسواق سالفة الذكر وعددها ١٤٤٦ شركة بلغ حوالي ١٢٣ بليون دور عام ١٩٩٨م وتعد الأسواق العربية سالفة الذكر أسواقا ناشئة ، وهو ما يستلزم أيضا معناها بإيجاز :-

**الأسواق المالية الناشئة Emerging Markets :**

هي أسواق البلدان التي تكون فيها البنى الأساسية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية في مرحلة التغيير والتطور والأوضاع الاقتصادية والمالية والنقدية فيها ومنها أسعار صرف العملات

(17) د. على الفقيه ، المرجع السابق ، ص٧٠ .

وأسعار الفوائد والسندات قابلة للتغير السريع؛ وغير المتوقعة ،ويعكس التعريف-السالف- في رأي غالبية خبراء الاقتصاد أن شروط الكفاءة الاقتصادية الرأسمالية غير متوفرة في البلدان التي ينطبق على أسواقها التعريف سالف الذكر .

ويكاد يكون نطاق ونوع الفعاليات المالية والاستثمارية في الأسواق العربية الناشئة محدود، بل ومحصور في الأسهم والسندات والاستثمار، وبعض الدول تفضل أسعار صرف العملات، إذ لا زالت الأطر المؤسسية والقانونية والإجرائية الفنية في بدايتها فى كافة الأسواق العربية الناشئة ،ولا وجه لمقارنتها بدول العالم التي لديها العديد من المجالس والمؤسسات المعتمدة للقيام بتنظيم التعامل والاتجار في الأسواق؛ من خلال أطر مؤسسية وقانونية وإجرائية راسخة؛ مدعمة بأساليب فنية متقدمة ونظم معلومات متكاملة، تسهل اتخاذ القرارات من الممولين مستثمرين ووسطاء ([18]) .

وإذا كان البعض يعتبر([19])وجود البنوك فى أي بلد لا يمثل سوى نصف سوق المال ، أما النصف الأخر لسوق المال فيمثله سوق الأوراق المالية ، حيث يعتبر وجود الأخيرة ضرورة حتمية لتطوير الاقتصاد ، فتأخذ من خلالها حركة الاستثمار طورها الطبيعي في الحياة الاقتصادية وترجع أهم مزايا وجود سوق للأوراق المالية النشيطة هو تغيير شكل خريطة المدخرات وانتقال الأفراد من مجتمع ربوي يعيش على فتات ريع البنوك إلى حالة استثمار حقيقة لمدخراتهم ؛والتي لم تتاح لهم في غياب سوق الأوراق المالية .

ولليمن تاريخ قديم فى وجود المصارف أو البنوك( نصف السوق المالية كما سبق )- حيث يرجع ذلك إلى أواخر القرن الثامن عشر ؛ وبالتحديد فى ٩ فبراير ١٨٩٤ م ، عندما بدأت المصارف الكبرى فى الهند وبريطانيا تفتح فروعا لها فى مدينة عدن اليمنية ([20]) .

غير أن البداية الأولى لفكرة إنشاء سوقا للأوراق المالية في الجمهورية اليمنية حديثا يرجع للعام ١٩٩١م، حيث تضمنت الفقرة الثانية من المادة ٧٤ من قانون البنوك رقم ٣٦لسنة ١٩٩١م القول ( بأن تعمل جمعية البنوك على نشر الوعي المصرفي وتمهيد السبل لنشوء أعراف مصرفية سليمة ، كما أكدت على ضرورة مساعدة الجمعية ([21]) للحكومة في إنشاء سوق مالية، متى كانت الظروف ملائمة .

---

([18]) صبري زايد السعدي الأسواق المالية الدولية الاقتصاد السياسي للتنمية في البلدان النامية ، بحث في بحوث اقتصادية عربية العدد ١٢١ ٢٠٠٠م ،ص١٤ .

([19])د. منى قاسم ، الإصلاح الاقتصادي في مصر ، ودور البنوك في الخصخصة وأهم التجارب الدولية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة ، ١٩٩٨م ، ص١٢٥ .

([20]) أما فيما كان يسمى بالشطر الشمالي سابقاً أو الجمهورية العربية اليمنية فوجدت البنوك فيها فى وقت متأخر نسبياً،ويرجع ذلك للظروف الخاصة بهذا الشطر من اليمن سابقاً، للمزيد راجع د. سعيد الشيباني ، خلفية تاريخية للنظام المصرفي فى اليمن (نشوء وتطور النظام المصرفي ) ، ورقة مقدمة لندوة النظام المصرفي ؛ التي أقامها المجلس الاستشاري خلال الفترة من ٧-٩ ديسمبر ١٩٩٨م ، من مطبوعات المجلس الاستشاري ،ص٨٤.

([21]) الجريدة الرسمية للجمهورية اليمنية ، صادرة عن وزارة الشئون القانونية صنعاء ، عام ص ، وأساس ذلك يرجع فى الأصل لنص المادة ٧٤ من القانون سالف الذكر ، حيث نصت بأن ( يجوز للبنوك العاملة فى اليمن أن تؤسس لها جمعية تكون العضوية فيها إلزامية على البنوك على أن يعتمد نظامها البنك المركزي ) ، ومن ناحية أخرى يلاحظ عدم ذكر سوق الأوراق المالية في قوانين البنك المركزي اليمني .

وتضمنت الفقرة (و) من المادة ٣ من القانون رقم ٤٥لعام ١٩٩٩م الخاص بنظام الخصخصة آخر هدف من الأهداف التي تحددت لصدور القانون هو تشجيع قيام السوق المالية .
وفي شهر أغسطس من العام الماضي ٢٠٠٠م كلف مجلس الوزراء وزارة المالية والبنك المركزي بإعداد قانون السوق المالية واللائحة التنفيذية وسرعة تقديمه ، كما أردف ذلك بصدور قرار رقم ١٦٨ لسنة ٢٠٠٠ بإنشاء وتشكيل اللجنة الإشرافية العليا للإعداد لإنشاء سوق الأوراق المالية فى اليمن برئاسة وزير المالية وعضوية كل من: وزير الصناعة والتموين والتجارة والتنمية والتخطيط .
وأخيرا أوصت ندوة النظام المصرفي في اليمن؛ التي أقامها المجلس الاستشاري خلال الفترة من (٧-٩) ديسمبر ١٩٩٨م في البند ٢٤ منها باتخاذ الإجراءات والخطوات اللازمة لتأسيس السوق المالية وفق دراسة متأنية تضمن تجنب تعثرها ، وتوفير كل الوسائل والإمكانيات لنجاحها وإسهامها في التنمية .
وعلى ذلك يتضح مصدر الفكرة الأولى لدى المشرع اليمني في إنشاء سوقا للأوراق المالية ، حيث استقاها من تجارب بعض الدول، كمصر مثلا؛ التي جعلت للبنوك الدور الأكبر والفعال في إحياء وخلق سوق الأوراق المالية فيها؛ وذلك طبقا للقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٩٢م ([22])؛ الخاص بسوق رأس المال في مصر .
ومع ذلك لم تكتمل بعد فكرة إنشاء سوق الأوراق المالية في اليمن حيث خلت ([23]) كثير من التشريعات المرتبطة بوجودها من مجرد ذكرها على الأقل ، و يؤكد عدم اكتمال الفكرة وتردد المشرع أو على الأقل بداية التفكير الجاد هو عدم الإشارة لوجود السوق في قانون البنوك الأخير رقم ٢٨ لسنة ١٩٩٨م، حيث تضمنت المادة ٨٠ منه جواز أو إمكانية تأسيس جمعية للبنوك

---

([22]) كما كان للبنوك المصرية دورا كبيرا في تنفيذ برنامج الخصخصة ، حيث غطت كل ما يحتاجه تنفيذ برنامج الخصخصة كإعادة هيكلة رأس المال ، بل ووفرت كافة الخدمات المالية والفنية والتحويلية ، وبذلك تنوعت وظائف البنوك في ظل التوجيهات الاقتصادية الجديدة ولم يتوقف دورها عند تقديم الدعم التمويلي لعملاء القطاع الخاص أو مساهمتها معه في المشروعات المشتركة وإنما تعدي ذلك ليشمل أيضا تمويل المستثمرين الراغبين في حيازة الأوراق المالية للشركات المباعة وقيامها بدور المستشار المالي للمستثمرين الراغبين في شراء أصول أو أسهم تلك الشركات فضلا عن طرح بعض مساهمات البنوك للبيع للقطاع الخاص ، وقيامها بدور هام في ضمان وتغطية الاكتتاب والترويج للأوراق المالية ، ودورها المساعد في خلق نظام للإفصاح بما يزيد من قدرة المستثمر على تقييم وتوقع= =حركة الأوراق المالية ، كما اتجهت البنوك المصرية إلى إنشاء صناديق الاستثمار لتجميع المدخرات على اختلاف أحجامها من عملاء القطاع الخاص وتوظيفها في أصول منتجة وأخيرا أنشأت البنوك العديدة من الشئون المتخصصة في شئون البورصة وأسواق المال لتقديم الخدمات المالية لمستثمري القطاع الخاص في كافة المجالات ، للمزيد راجع د. منى قاسم ، الإصلاح الاقتصادي في مصر ، مرجع سابق ، ص١٢٨ وما بعدها .
([23]) للمزيد راجع الجريدة الرسمية للجمهورية اليمنية ، العدد ١١ صادر بتاريخ ١٣ ربيع أول ١٤٢١هـ الموافق ١٥يوليو ٢٠٠٠ ص٦٣ .

وغاب عن نصها ما كان قد تضمنه قانون ١٩٩١م من تكليف الجمعية - جمعية البنوك - بمساعدة الحكومة في إنشاء سوق مالية من خلال قيامها -(أي الجمعية )- بنشر الأعراف المصرفية التي تساعد وتمهد لإنشاء السوق ، كما لم تتضمن مواد اللائحة التنفيذية لقانون الشركات التجارية رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧م ، وتعديلاتها أية إشارة لسوق المال ، وان كان الفصل الثالث من لائحة قانون الشركات- سالف الذكر -قد حمل عنوان : الصكوك ( الأوراق المالية التي تصدرها الشركة المساهمة، وحددها في نوعين هي الأسهم وأسناد القرض المشروع (المادة ٣١ من اللائحة) وحددت المادة (٣٢)من اللائحة شهادات الأسهم بالفئات التالية : فئة السهم الواحد، والخمسة ، والعشرة والعشرين، والخمسين، والمائة، والخمسمائة، والألف ، فيما ربط المادة ٣٣ من القانون -سالف الذكر- حالة طرح أسناد القرض للاكتتاب العام، فأوجبت ضرورة إتمامه عن طريق أحد المصارف المعتمدة،واستلزمت لصحة ذلك دعوة الجمهور قبل بداية موعد الاكتتاب بـــ ١٥ يوم.

وعلى ذلك يكون المشرع اليمني بالقانون الأخير للبنوك قد تراجع عن فكرته الأولى في إنشاء سوقا للأوراق المالية مما يعكس التردد الكبير لدى المشرع في إمكانية صدور تشريعات منظمة لسوق الأوراق المالية في السنوات القريبة القادمة على الأقل .