

## السياسة المالية والإيرادية في ضوء متطلبات برنامج الإصلاح ومتطلبات النمو الاقتصادي ( الحالة اليمنية )

د. عبد الكريم أحمد الشجاع  
الأستاذ المساعد في قسم الاقتصاد  
كلية العلوم الإدارية  
جامعة تعز

مقدمة :

يشير استقرار التاريخ إلى أن نشوء الدولة - بالمعنى السياسي-، قد استلزم قيامها بجملة من النشاطات، ومن ضمنها النشاط المالي ممثلاً بالنفقات و الإيرادات العامة بهدف - بالإضافة إلى أهداف أخرى- الحفاظ على هذا الكيان وضمانديمومته. إلا أن هذا النشاط قد تفاوت في حجمه ومدى تنوعه، تبعاً للتطور الاقتصادي والاجتماعي، الذي انعكس بدوره على تطور الفكر السياسي، من خلال بروز مذاهب سياسية واتجاهات فكرية متباينة، تشكلت في ضوئها الأنظمة السياسية الحاكمة، وتعددت بالتالي أساليبها في إدارة الموارد الاقتصادية. ولذا لم يعد دور الدولة محدهم: أبحسب ما ذهب إليه الفكر الاقتصادي التقليدي القائم على فكرة تحقق التوازن بيني للاقتصاد عند مستوى التشغيل الكامل.

فقد أدى تعرض اقتصاديات بعض الدول الكبرى و المؤثرة في الاقتصادات العالمية، لأزمات اقتصادية متعاقبة، استمرت فترات طويلة نسبياً، خاصة في العقدين الثالث والرابع من القرن الماضي، أدى إلى تأثر اقتصاد الكثير من الدول بتلك الأزمات، مما أفضى إلى تراجع معدلات النمو فيها، وما صاحب ذلك من ارتفاع معدل البطالة وبروز ظاهرة الكساد واستفحالها، إلى الحد الذي بات يهدد بانهيار تلك الكيانات الاقتصادية، خاصة في ظل تزامن ذلك مع تعطل آلية السوق

وإخفاؤها في إعادة تحقيق التوازن التلقائي عند مستوى التشغيل الكامل. الأمر الذي تطلب معه - وتحت تأثير حدة تلك الأزمات و تعمقها - من الاقتصاديين والسياسيين في تلك الدول إلى التفكير في إعادة النظر في بعض المسلمات النظرية لفلسفة الاقتصاد الحر أو اقتصاد السوق، والتنازل عن بعض تلك المسلمات، باتجاه إتاحة الفرصة لمزيد من تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال الزيادة في الاتفاق العام وما يستتبع ذلك من زيادة الإيرادات العامة لمواجهة تلك النفقات. وهو الإجراء الذي كان من شأنه القضاء على ظاهرة الكساد وبالتالي معالجة الاختلالات الناجمة عنها، وصولاً إلى إعادة تحقيق التوازن الاقتصادي العام. الأمر الذي أتاح ويرر بالتالي تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، كلما تعرض اقتصادها لأزمات طارئة أو اختلالات هيكلية باستخدام النفقات والإيرادات العامة، بوصفهما الأدوات الرئيسيتين لما بات يعرف بالسياسة المالية.

بيد أن هذا التوجه - وإن كان قد ساد لفترة طويلة نسبياً في معظم الدول باختلاف توجهاتها السياسية ومذاهبها الاقتصادية - بدأ يخفت وينحسر بالتالي الإيمان بأهميته وجدواه - بفعل التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على المستويات المحلية والإقليمية والدولية - باتجاه الأخذ وتفضيل العمل بآلية السوق (العرض والطلب) في تيسير النشاط الاقتصادي، بما يعنيه ذلك من تقليص لدور الدولة وتراجعها. إلا أن هذا التحول إزاء دور الدولة قد تولد- في اعتقاد الباحث - لاعتبارات سياسية ذات طبيعة أيديولوجية في المقام الأول أكثر منها اعتبارات ودواعي اقتصادية، وهو ما لا ينفي مسئولية الأخيرة وإن بدرجة أقل عن بروز و تنامي هذا التحول.

ولذلك ظهرت مدارس اقتصادية - جديدة في أساليبها و أدواتها لكنها قديمة في فحوى أفكارها - ومنها المدرسة النقدية التي تفسر سبب حدوث تلك الأزمات

و الاختلالات الاقتصادية على أنه نتيجة مباشرة للتدخل المفرط للدولة في النشاط الاقتصادي وترى بالتالي أن علاج ذلك ينأتى من خلال ترك آلية السوق تفعل فعلها سواءً على مستوى سوق السلع أو عناصر الإنتاج، لأن في ذلك ضمان لإعادة تخصيص الموارد بكفاءة اقتصادية أعلى ومن ثم القضاء على التشوهات و الاختلالات التي تعاني منها تلك الاقتصادات.

وفي هذا السياق، يلاحظ أن اليمن - كغيرها من البلدان النامية وتحت تأثير وضغط التطورات المحلية و الإقليمية والدولية الحادثة وعلى مختلف الأصعدة، ولما تفرضه حقيقة عدم إمكانية أن يعيش الاقتصاد اليمني منكفئاً على نفسه وبمعزل عن تلك التغيرات التي تستلزم بدورها ضرورة الارتباط بالاقتصادات الأخرى والتكيف مع التحولات التي تصيبها - قد اقتنعت بوجهة النظر هذه في تفسيرها للأسباب التي أدت إلى بروز و تفاقم المشكلات الاقتصادية، المتمثلة بالاختلالات المالية والنقدية والاقتصادية عموماً. الأمر الذي دفع بالحكومة إلى تبني برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي يعبر بشكل أو بآخر عن وجهة النظر تلك، لاسيما مع تفاقم تلك الاختلالات و حدة تأثيرها مع نهاية عام 1994، والمتضمن في ثناياه ( برنامج الإصلاح) بعض السياسات والإجراءات الإصلاحية المتعلقة بالسياسة المالية الإيرادية.

#### أهمية البحث ومشكلته :

تكمن أهمية البحث من حقيقة أن الاقتصاد اليمني يصنف على أنه من الاقتصادات الأقل نمواً، بالنظر لشحة موارده، وما يتسم به من أحادية النشاط، حيث مازال القطاع الزراعي هو الغالب عليه، وما يعكسه ذلك من محدودية الأوعية الضريبية وضيق نطاقها أيضاً وما يترتب عليه من محدودية الإيرادات العامة التي تستلزمها عملية حفز النمو ورفع وتيرته إلى مستويات عالية نسبياً. غير أن تحقق الأخير مرهون - بالإضافة إلى عوامل أخرى - بتوفر البنية

التحتية (المادية والبشرية) التي لن تتحقق بدورها إلا من خلال زيادة الإئفاق العام، وهو ما يتطلب لمواجهة زيادة الإيرادات العامة. ولما كانت الأخيرة محدودة ومحكومة بطبيعة ومستوى النشاط الاقتصادي، على النحو الذي أوضحناه توأ، فلا مناص والحالة هذه، إلا ضرورة التوفيق بين طرفي المعادلة، يتمثل حدها الأول في توفير مقومات النمو ورفع وتيرته، بينما يتمثل حدها الثاني في زيادة الإيرادات العامة لاسيما الضريبية منها، دون أن يؤدي ذلك إلى إعاقة أو تعثر تحقق الحد الأول من جهة، ودون أن يؤدي أيضاً إلى بروز اختلالات جديدة ويعمق منها في الأجلين المتوسط والبعيد.

ومن هنا تتبع مشكلة البحث، والتي يمكن التعبير عنها بالسؤال التالي : هل أن السياسات والإجراءات المتعلقة بإصلاح السياسة الإيرادية، وخاصة سياسة الإصلاح الضريبي، التي تضمنها برنامج الإصلاح الاقتصادي، سوف تسهم في معالجة الاختلالات المالية والاقتصادية القائمة، دون أن يؤثر ذلك بالسلب على حفز معدل النمو الاقتصادي، وما قد يترتب على ذلك من إخفاق في تحقيق التنمية المستدامة بمفهومها الواسع على المدى البعيد ؟.

#### فرضية البحث :

يرتكز البحث على فرضية مفادها وجود علاقة بين السياسات و الإجراءات المتعلقة بإصلاح السياسة الإيرادية (الضريبية منها على وجه الخصوص) و بين مستوى النمو الاقتصادي ؛ ذلك أن زيادة معدل الضرائب القائمة أو إنشاء ضرائب جديدة سوف تؤثر بالسلب على حافز الادخار و الاستثمار و الإنتاج و بالتالي على مستوى النمو الاقتصادي بالانخفاض.

#### حدود البحث ومنهجيته :

حتى لا تتشتت جهود الباحث وتظل في نطاق ما ينبغي دراسته، فإن البحث سوف يقتصر على تناول السياسة المالية "الإيرادية" مع التركيز على ما يتعلق

بالجانب الضريبي منها، وذلك خلال الفترة 1991-2001، معتمداً في ذلك على الأسلوب الوصفي المدعوم بالتحليل الاقتصادي لقيم ونسب واتجاهات المتغيرات الاقتصادية ذات الصلة، ورصد و استقراء طبيعة العلاقة بين تلك المتغيرات ودلالاتها أيضاً.

#### خطة البحث:

لكي يتسنى الإجابة على تساؤل البحث ومن ثم إثبات فرضيته أو العكس، فإن ذلك قد اقتضى تضمين البحث ثلاثة مباحث بخلاف، المقدمة والخلاصة و التوصيات، حيث يستعرض المبحث الأول ملامح السياسة المالية "الإيرادية" و أهم خصائصها، في حين يتناول المبحث الثاني عرض وتحليل أهم السياسات والإجراءات الإصلاحية المتعلقة بالسياسة الإيرادية، بينما يختص المبحث الثالث بتوضيح مدى ملائمة تطبيق الإجراءات المتعلقة بإصلاح السياسة الإيرادية مع مقتضيات النمو الاقتصادي.

## المبحث الأول

### ملامح السياسة المالية الإيرادية وأهم خصائصها

إن التطور الذي انتاب دور الدولة في اليمن - شأنها في ذلك شأن غيرها من الدول - قد أفضى إلى زيادة ذلك الدور واتساع نطاقه أيضاً، ليطال كافة مناحي الحياة، السياسية والاقتصادية والاجتماعية متجاوزاً بذلك المفهوم التقليدي لدور الدولة المستند على مبدأ حياد ذلك الدور والذي استلزم بالنتيجة ضرورة الحصول على الموارد اللازمة والكافية لتمويل أنشطتها وبما يحقق الأهداف المرجوة منها. وقد تآتى للدولة ذلك من خلال ما تحصل عليه من عوائد، سواءً من أملاكها أو من الضرائب والرسوم و القروض بمعدلات متفاوتة، حيث أن الأهمية النسبية

لأبي من تلك العوائد إلى إجمالي الإيرادات العامة قد تفاوتت، تبعاً لذلك التطور، المحكوم بدوره بطبيعة النظام الاقتصادي والتوجه السياسي القائم.

كما أن الهدف في الحصول على إيراد معين والتركيز عليه دون غيره من الإيرادات، وإمكانية تغيير حصيلته بالزيادة أو النقص قد انتابه التطور هو الأخر، إذ لم يعد الهدف المالي (تغطية النفقات المالية) هو الهدف الوحيد، بل تعداه ليشمل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية أيضاً، بحيث أصبح ذلك التغيير أداة من الأدوات التي تستخدمها الدولة لتحقيق تلك الأهداف في إطار ما يسمى بالسياسة المالية.

وبالنظر لما تمثله الإيرادات الضريبية من أهمية في هيكل الإيرادات العامة، ولما يترتب على تحديد الأوعية المفترض خضوعها للضريبة وإجراءات ربط الضريبة وتحديد أسعارها وطريقة تحصيلها من آثار اقتصادية ومالية تصيب المتغيرات الاقتصادية الكلية والوحدات الاقتصادية الجزئية (المستهلك والمنتج) أيضاً، فإننا سوف نقوم باستعراض مكونات النظام الضريبي وتحليل هيكل ذلك النظام وصولاً لتحديد أهم خصائصه على النحو التالي:

أولاً : مكونات النظام الضريبي :

من المعلوم أن النظام الضريبي، يعد ظاهرة اجتماعية ومالية بالغة التعقيد و التركيب، فهو يتأثر بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية - لأي دولة - ويؤثر بها أيضاً ؛ ففي الوقت الذي يمكن النظر إليه على أنه انعكاس لتلك الأوضاع ونتاج لها في لحظة زمنية معينة، يمكن أن يفرض (النظام الضريبي) خلال مدى زمني معين إلى إعادة تشكيل تلك الأوضاع في اتجاه مغاير لما كانت عليه في السابق في ظل توافر ظروف ومعطيات معينة<sup>(1)</sup>.

وتأسيساً على ذلك، فإن النظام الضريبي في اليمن قد أشتمل على عدد من الأوعية الضريبية، التي انتظمت بدورها في شكل عدد من القوانين التي يُعد

أغلبها - بعد إجراء التعديلات عليها - امتداداً للقوانين السارية في دولتي ما قبل الوحدة، كما استحدث البعض الآخر منها بعد الوحدة، لتعكس تلك التعديلات وهذا الاستحداث في القوانين الضريبية التوجهات السياسية والاقتصادية والأهداف الاجتماعية للنظام السياسي القائم. بالإضافة إلى ذلك فقد احتوى ذلك النظام مختلف أنواع الضرائب، المباشرة وغير المباشرة، العينية والشخصية، العامة والنوعية، يتم العمل بها في إطار من التكامل، وبما يُضفي عليه سماته الخاصة، ولذلك سوف يتم تسليط الضوء على مختلف الأوعية التي تشكل قوام النظام الضريبي والمستوعبة في عدد من القوانين كما يأتي.

#### 1- الضرائب المباشرة :

اعتمدت الضرائب المباشرة كأوعية لها، كلاً من الدخل والثروة والزكاة - التي تُعتبر فريضة شرعية أكثر منها ضريبة وضعية - ويندرج تحت كل منها عدد من الأوعية، تم معالجة مشكلاتها الفنية المتعلقة بعملية اختيار وتحديد الأوعية وإجراءات ربط الضريبة وتحديد سعرها وطريقة تحصيلها في عدد من القوانين ؛ ففي إطار الضريبة على الدخل التي نظمها القانون رقم (31) لسنة 1991، المعدل بالقانون رقم (12) لسنة 1999، تم معالجة وتنظيم عدد من الضرائب نفصلها تباعاً كما يلي :

#### الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية :

وتعد ضريبة مباشرة نوعية، تُفرض على الربح الصافي السنوي الذي تحققه المنشآت والمهن التي تزاول نشاطاً تجارياً أو صناعياً أو مالياً أو عقارياً، كما أن المشرع قد استهدف أن يسبغ على هذه الضريبة التشخيص الضريبي، من حيث إعفائه للحد الأدنى من الدخل اللازم للمعيشة، بالإضافة إلى إعفاء بعض دخول الأشخاص الطبيعيين والمعنويين، والدخول المتأتية من بعض القطاعات لإعتبارات اقتصادية واجتماعية<sup>(2)</sup>.

الضريبة على المرتبات والأجور وما في حكمها:

وهي ضريبة شهرية، تُفرض على نوع معين من الإيراد الناتج عن العمل، وبالتالي فهي ضريبة نوعية، كما تتميز هذه الضريبة بكونها تجمع بين الصفة العينية والشخصية(3) في نفس الوقت، من حيث أنها تُفرض على دخل الممول دون مراعاة لظروفه الشخصية، إلا أن المشرع أضاف على هذا الوعاء عند فرض الضريبة عليه الصفة الشخصية حين قرر مراعاة الممول بإعفاء الحد الأدنى منه لضمان مستوى معيشة عند حد الكفاف.

الضريبة على أرباح المهن غير التجارية وغير الصناعية:

وهي بالإضافة إلى كونها تقع ضمن الضرائب المباشرة، لأنها تفرض على الدخل الصافي والذي يتسم بالدورية والانتظام النسبي، فإنها ضريبة نوعية كونها تسري على نوع معين من الدخل يمثل عنصر العمل الغالب في اكتسابه، كما تعد هذه الضريبة شخصية، بالنظر لما تضمنه قانون تنظيم هذه الضريبة من الإعفاءات لبعض المهن والسماح بخضم التكاليف اللازمة للحصول عليه (الدخل) علاوة على ذلك فإن المشرع قد أخذ بمبدأ التصاعد في معدلات الضريبة مثلها في ذلك مثل ضريبة المرتبات والأجور وضريبة الأرباح التجارية والصناعية.

الضريبة على ريع العقارات :

تفرض هذه الضريبة سنوياً على صافي تقديرات دخول العقارات المبنية والأراضي الفضاء المؤجرة بواقع إيجار شهر في السنة<sup>(4)</sup>، وبالتالي فهي تتميز بعدة خصائص لعل من أهمها: أن الضريبة تُفرض على صافي الدخل، وبالتالي فإنها تُعد ضريبة على الدخل وليس على الملكية، وهو ما يعني أنها ضريبة نوعية وعينية في نفس الوقت، كونها تُفرض على الدخل المتأتي من ريع العقار دون مراعاة للظروف الشخصية لصاحبه، إلا أن ذلك لا يعني انتفاء صفة

تشخيص الضريبة عليها، كون المشرع قد أعفى بعض العقارات لاعتبارات مختلفة.

الضريبة على الدخل من التصرفات و المبيعات العقارية:

وفقاً للمادة (40) من القانون رقم (31) لسنة 1991. فإن هذه الضريبة تُفرض " على الدخل من ثمن المبيعات التي تتم في الأرض والعقارات المبنية أو المُعدة للبناء، سواء شمل التصرف بالعقار كله أو جزء منه، وسواء كان التصرف بعوض أو بأي شكل آخر وذلك بواقع (3%) "، ومن ذلك يتضح أن هذه الضريبة نوعية كونها تُفرض على دخل من إيراد مهين، علاوة على كونها ضريبة عينية لإغفالها الظروف الشخصية للمتصرف (البائع)، ومع ذلك لا تخلو من اصطباغها بصفة التشخيص الضريبي لاحتوائها بعض الإعفاءات كالتصرفات الناتجة عن انتقال الملكية بالميراث أو الوهب على سبيل المثال لا الحصر والمتضمنة تحديداً في المادة (47) من القانون الآنف الذكر ضريبة ممارسة العمل:

تُفرض هذه الضريبة على جميع المنشآت الأجنبية العاملة في الجمهورية اليمنية والتي لا تخضع شرعاً للزكاة وذلك بواقع (2.5%) من رأسمالها الكامل. ضريبة المركبات:

أُنشئت هذه الضريبة بموجب القوانين السابقة المعدلة بالقانون رقم (45) لسنة 1991 وتسري على المركبات التي تمارس نشاطها في اليمن بصرف النظر عن جنسية مالكها، وصنفت إلى ستة أنواع يقابل كل نوع ضريبة سنوية مستحقة عليه، تراوحت بين (200) و(600) ريال. كما فُرضت ضريبة مباشرة على استخدام جميع المركبات والآليات العاملة في الجمهورية، بموجب القانون رقم (27) لسنة 1995، الذي حدد (25) و(15) فلساً لكل لتر من البنزين و الديزل على التوالي، تُحصل بإضافتها على قيمة الكمية المباعة أو المستخدمة لكل لتر

منها، سواء كان مستورداً أو منتجاً محلياً وتؤول حصيلتها لحساب مصلحة الضرائب.

## 2- الضرائب غير المباشرة :

إذا كانت الضرائب المباشرة تجعل من الدخل والثروة وعاءً لها، وبالتالي تُفرض الضريبة على هذا الوعاء بمناسبة اكتسابه أو تملكه، فإن الضرائب غير المباشرة تتخذ من كيفية استعمال أو إنفاق ذلك الدخل والتداول في الثروة وعاءً لها وتُفرض من ثم على هذا الأساس. وينطوي التعريف لمقدم لوعاء الضريبة غير المباشرة على عدد من الأوعية تم معالجة كيفية تعديدها وإجراءات ربط الضريبة المستحقة عليها، و تسعيرها وطريقة تحصيلها في عدد من القوانين التي تم تغييرها أو تعديلها في فترات زمنية متلاحقة لتواكب الظروف والتطورات السياسية والاقتصادية المحلية و التوجهات الإقليمية و الدولية.

وبعيداً عن الخوض في تفاصيل مختلف جوانب المشكلات التي تعالجها تلك القوانين - لأن ذلك ليس مجال هذا البحث وهدفه - فسوف نقتصر على الإشارة إلى السلع والخدمات والحالات والتصرفات المرتبطة بها التي تُمثل وعاءً لهذه الضريبة من جهة، والأساس الذي تقوم عليه الأخيرة من جهة ثانية. إلا أن ذلك لا يمنع من رصد تلك الأوعية وتحليل ما يتصل بها من مشكلات كلما اقتضى الأمر ذلك وبما يخدم البحث أيضاً، وذلك على النحو الذي يلي :

### الضرائب (الرسوم) الجمركية :

وتُفرض هذه الضريبة عند عبور السلع الحدود الدولية، وبالتالي فإن وعاء هذه الضريبة هو واقعة انتقال السلع من و إلى الدولة المعنية (الصادرات والواردات) حيث تحصل الضرائب الجمركية طبقاً للفئات الواردة بجداول التعريفات الجمركية المرفقة بالقانون رقم (15) لسنة 1990، والمتضمنة مختلف السلع، موضح قرين كل منها فئة الضريبة التي يجب أن تستأديها الدولة، وقد انتظمت

تلك الفئات في أربعة عشر حزمة (5%، 10%، 15%، 20%، 25%، 30%، 35%، 40%، 50%، 60%، 75%، 100%، 120%، 150%).

الضرائب على الإنتاج والاستهلاك والخدمات:

تعددت القوانين التي نظمت الضرائب على الإنتاج والاستهلاك والخدمات، إلا أنه تم لاحقاً تضمين السلع والخدمات التي تمثل وعاء لهذه الضريبة في قانون رقم (70) لسنة 1991 الذي خضع لبعض التعديلات كان آخرها القانون رقم (23) لسنة 1999. وتفرض هذه الضريبة على السلع والخدمات، المنتجة محلياً وكذلك على كل ما يستورد من السلع الخاضعة لهذه الضريبة بما في ذلك السلع المصنعة في المناطق والأسواق الحرة عند سحبها للاستهلاك المحلي<sup>(5)</sup>.

وقد حدد القانون فئات الضريبة للسلع والخدمات وفق جدول أرفق به، و الذي يتبين منه، أنه تم تقسيم السعر الضريبي لتلك السلع وخدمات إلى أربع فئات على النحو التالي:

- 1- سلع (محلية ومستورده) غير السلع المتضمنة في الفئات اللاحقة وغير السلع المعفية الواردة مسمياتها بجدول آخر مرفق بالقانون، وتفرض عليها ضريبة موحدة بنسبة (10%).
  - 2- سلع ومنتجات وخدمات (محلية ومستوردة) تخضع للضريبة بنسبة تقل عن (10%).
  - 3- سلع ومنتجات خاضعة للضريبة (محلية ومستورده) بسعر يزيد عن (10%).
  - 4- سلع ومنتجات مستوردة تخضع للضريبة بنسبة تزيد عن (10%).
- وقد وصل أعلى حد لها إلى (80%) بالنسبة للسجائر المستوردة. كما أن سعر الضريبة قد يتحدد على أساس إجمالي (سعر المصنع لتاجر الجملة لبعض السلع) وعلى أساس إجمالي سعر البيع للمستهلك لبعض السلع الأخرى (السجائر والمشروبات الغازية والبتروول ومشتقاته). بالإضافة إلى ما تقدم هناك ضرائب

التداول، وقد نظمها القانون المعدل رقم (5) لسنة 1998، وتفرض على كل التصرفات القانونية والمعاملات المختلفة التي يترتب عليها أثر قانوني وهو ما يسمى بالتداول القانوني كما تفرض على انتقال الساع والأشخاص وهو ما يسمى بالتداول المادي، وفي كلتا الحالتين تتجسد ضريبة التداول فيما يعرف برسوم الدمغة الذي يتخذ صورتين : ضريبة نوعية وضريبة نسبية.

وإذا كان النظام الضريبي قد تضمن أنواعاً مختلفة من الضرائب، إلا أنه قد خلا من بعضها كالضريبة العامة على الدخل، فضلاً عن تضمنه بعض الإعفاءات الكلية والجزئية سواء على مستوى الضرائب المباشرة أو غير المباشرة، علاوة على أخذه بالتمييز الضريبي. إلا إن كل ذلك لا يتيح رصد ملامح السياسة المالية الإيرادية - لاسيما الضريبة منها - دون التعرض لتطور وتحليل هيكل الإيرادات العامة، وهو ما تتناوله الفقرة التالية.

ثانياً : خصائص السياسة المالية واتجاهاتها في ضوء تطور وتحليل هيكل الإيرادات العامة :

لا تتيح الإحاطة بحجم الإيرادات العامة، وتطور الأهمية النسبية لكل مكون من مكوناتها بالنسبة لبعض المتغيرات المالية والاقتصادية، إمكانية التعرف على الملامح الرئيسية للسياسة المالية "الإيرادية" وخصائصها فحسب، بل تتيح أيضاً قدراً أكبر من المرونة لمتخذ القرار للتأثير في اتجاه تلك المكونات، وفقاً لما تمليه طبيعة ومستوى النشاط الاقتصادي السائد من جهة، وبما يحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المرجوة من جهة ثانية. ولذلك سوف يتم تقسيم الفترة قيد البحث إلى مرحلتين : المرحلة الأولى من 1991 - 1995 والثانية من 1996 - 2001 وفي ذلك التقسيم ما يلائم بعض الأهداف التي يسعى البحث إلى تحقيقها والمتمثلة في إبراز مدى اختلاف أو ثبات ملامح السياسة

السياسة المالية والإيرادية في ضوء متطلبات برنامج الإصلاح د. عبد الكريم أحمد الشجاع

المالية واتجاهاتها قبل تبني برنامج الإصلاح الاقتصادي (الفترة الأولى) وبعده (الفترة الثانية).

وفي هذا الصدد يلاحظ من الجدول الملحق تصدر الأهمية النسبية للإيرادات الضريبية على غيرها من الإيرادات العامة في الفترة الأولى، حيث مثلت في المتوسط حوالي (54.3%) من إجمالي الإيرادات العامة، في حين انحسرت تلك الأهمية في الفترة الثانية لتصل في المتوسط (27.4%) من المتغير ذاته. و يتضح أن ذلك التراجع والانحسار في الأهمية النسبية للإيرادات الضريبية في الفترة الثانية قد تمت على حساب الزيادة من أملاك الدولة و الإيرادات الرأسمالية والاستثمارية (6) الناجمة عن خصخصة بعض وحدات القطاع العام وزيادة إيرادات النفط المصدر ؛ لاسيما بعد اعتماد سياسة تعويم سعر الصرف وهو ما أدى إلى انخفاض سعر العملة المحلية مقابل الدولار وبالتالي زيادة الإيرادات من مبيعات النفط، بالإضافة إلى الإلغاء التدريجي لدعم تلك السلعة ومشتقاتها المستهلكة محلياً. وهي الإجراءات التي تعد نتاج لتبني برنامج الإصلاح.

وفي إطار الإيرادات الضريبية، يتضح أن الضرائب غير المباشرة تحتل الأولوية مقارنة بالضرائب المباشرة، حيث مثلت في المتوسط حوالي (58.6%) و(59.2%) من إجمالي الإيرادات الضريبية للفترة الأولى والثانية على التوالي. غير أن ما تجدر الإشارة إليه هنا هو الارتفاع النسبي للأهمية النسبية لضرائب التجارة الخارجية (الرسوم الجمركية) إلى الإيرادات الضريبية وإجمالي الإيرادات أيضاً، حيث بلغت أهميتها النسبية حوالي [(33.3%) و(28.7%)] و [(18.0%) و(7.9%)] لكل منها و للفترة الأولى والثانية على التوالي.

وفي الوقت الذي يمكن عزو الارتفاع النسبي للأهمية النسبية للرسوم الجمركية من الإيرادات الضريبية وإجمالي الإيرادات في الفترة الأولى إلى قصور الناتج المحلي عن مواجهة الطلب الكلي الداخلي سواء فيما يتعلق بالسلع

الاستهلاكية - لاسيما الغذائية منها - أو السلع الرأسمالية والوسيطه، وما يترتب عليه من ارتفاع حجم الاستيراد من تلك السلع لتغطية ذلك الطلب، إلا أن انخفاض الأهمية النسبية للرسوم الجمركية في الفترة الثانية قد يعزى لانخفاض حجم الواردات من السلع كنتيجة منطقية لاعتماد سياسة تعويم سعر الصرف وما ترتب عليه من انخفاض قيمة الريال مقابل الدولار، وهو ما يعني ارتفاع سعر السلع المستوردة مقومة بالعملة المحلية وبالتالي انخفاض الطلب عليها لاسيما تلك التي تتميز بارتفاع مرونة الطلب السعرية عليها، بالإضافة لانتشار و تفاقم ظاهرة التهريب.

أما فيما يتعلق بالمكون الثاني من مكونات الضرائب غير المباشرة، والمتمثل بضريبة الإنتاج والاستهلاك والتداول، فيحتل المرتبة الثانية بعد الرسوم الجمركية، حيث بلغت أهميتها النسبية في المتوسط حوالى [22.3%) و (29.1%) و (12.0%) و (7.8%) إلى الإيرادات الضريبية وإجمالي الإيرادات العامة ولكل من الفترة الأولى والثانية على التوالي.

ولئن كانت الأهمية النسبية للرسوم الجمركية قد فافت أهمية ضريبة الإنتاج والاستهلاك والتداول بالنسبة للإيرادات الضريبية في الفترة الأولى، إلا أن تلك الأهمية قد تساوت تقريباً في الفترة الثانية و لنفس المتغير، و ينطبق القول نفسه على الفترة الثانية و على ذات المتغير.

أما على مستوى الضرائب المباشرة، فيلاحظ أنها تأتي في المرتبة الثانية بعد الضرائب غير المباشرة، حيث تبين أن الأهمية النسبية للضرائب المباشرة بلغت في المتوسط حوالى (41.4%) و (40.8%) من الإيرادات الضريبية للفترة الأولى والثانية على التوالي، تمثل ضريبة الدخل والأرباح واستعمال الملكية حوالى (95%) منها وللفترة ذاتها.

وعلى مستوى الإيرادات الضريبية عموماً، يلاحظ أن أهميتها النسبية إلى إجمالي الإيرادات قد تذبذبت خلال الفترة قيد البحث ؛ ففي حين تزايدت تلك الأهمية لتصل في المتوسط إلى (54.3%) في الفترة الأولى، إلا أنها انحسرت إلى (27.4%) في الفترة الثانية، ليعكس ذلك الانحسار مقدار الانخفاض المتحقق في الأهمية النسبية للرسوم الجمركية لنفس الفترة وللأسباب نفسها التي سيقت عند عرض الأخيرة.

غير أن ما تجدر ملاحظته هو انخفاض الأهمية النسبية للإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي مقارنة بما هو متحقق في الدول المشابهة لها في الظروف الاقتصادية ومستوى النشاط الاقتصادي ومعدل نموه، أو مقارنة بالدول المتقدمة اقتصادياً، حيث بلغ معدل الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الناتج المحلي حوالي (8.9%) كمتوسط للفترة كلها، وهو معدل منخفض، ومنخفض جداً قياساً بما هو عليه في الدول المتقدمة الذي قد يصل فيها هذا المعدل إلى (30%) (7) .

ولعل أهم ما يشير إليه ذلك الانخفاض، ليس الانخفاض في الجهد الضريبي فحسب، ولكن إمكانية زيادة ذلك الجهد بما يعنيه من زيادة المقدرة التكاليفية للاقتصاد محل البحث، دون أن يترتب على ذلك نقص أو تآكل الأوعية الضريبية المعنية. ودون المساس بالاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والنفسية للوحدات الاقتصادية، خاصة تلك الوحدات المتصل وعانها الضريبي بضريبة الدخل والأرباح التجارية والصناعية.

أما فيما يتعلق بالإيرادات غير الضريبية، فنحصر بين الإيرادات من أملاك الدولة و الإيرادات الرأسمالية والاستثمارية والقروض والمساعدات، ولأن الأخيرة ذات وزن نسبي ضئيل بالنسبة للمتغيرات المالية والاقتصادية محل المقارنة، فلن يتم التطرق لها. و بناءً عليه، يلاحظ من الجدول الملحق أن الإيرادات من أملاك الدولة قد مثلت في المتوسط حوالي (23.7%) و(54.2%)

من إجمالي الإيرادات العامة لكل من الفترة الأولى والثانية على التوالي. أما الإيرادات الرأسمالية و الاستثمارية، فقد مثلت في المتوسط (17.4%) و(11%) من إجمالي الإيرادات العامة للفترتين على التوالي.

وعلى الرغم من أن الإيرادات من أملاك الدولة قد ارتفعت أهميتها النسبية إلى إجمالي الإيرادات العامة بعد عام 1997 لتصل إلى أقصى مدى لها في عام 2000 وبنسبة (76.5%) إلا أن ذلك الارتفاع قد حدث بشكل مؤقت، لا يتوقع استمراره و يصعب القول معه أنه نتيجة لإجراء مقصود للسياسة المالية الإيرادية باتجاه تخفيض أسعار بعض الضرائب القائمة أو إلغاء البعض الآخر منها، لاسيما إذا عرفنا أن الزيادة في تلك الإيرادات متأتية في أغلبها من مبيعات النفط ومشتقاته والذي يكون عرضه للتغير بالزيادة أو النقص تبعاً لتذبذب الأسعار العالمية لهذه السلعة والتي تتحدد بدورها بعدة عوامل متداخلة وغير مستقرة أهمها مستوى الطلب العالمي عليها.

والآن، وبعد أن فرغنا من استعراض تطور هيكل الإيرادات العامة وتحليل دلالة قيم مكوناته، يمكن استنباط أهم خصائص السياسة المالية للاقتصاد قيد البحث في النقاط التالية :

1- هيمنة الضرائب غير المباشرة على هيكل الإيرادات الضريبية طوال الفترة قيد البحث، كما ظلت أهميتها النسبية مهيمنة بالنسبة لإجمالي الإيرادات العامة خلال الفترة التي سبقت تبني برنامج الإصلاح (1991-1995) مفسحة المجال بعد ذلك للإيرادات من أملاك الدولة لتحل الأولوية من حيث الأهمية النسبية، بفعل زيادة العائد من مبيعات النفط ومشتقاته، إلا أن ذلك لا ينفي إمكانية استمرار تبوء هيمنة الضرائب غير المباشرة لأهميتها النسبية إذا ما تعرض مستوى الطلب والعرض العالميين على النفط لأية تغيرات باتجاه انخفاض الأول و زيادة الثاني.

- 2- تعاضم الوزن النسبي للرسوم الجمركية على التجارة الخارجية كنسبة من الإيرادات الضريبية غير المباشرة أو الإيرادات الضريبية عموماً لكل من الفترة الأولى أو الثانية، وهو أمر منطقي ويمثل انعكاس للخاصية الأولى، بالنظر لقصور الناتج المحلي عن مواجهة الطلب الكلي المتزايد.
- 3- ضآلة الوزن النسبي للضرائب المباشرة من إجمالي الإيرادات العامة طوال فترة الدراسة مما يشير إلى محدودية الأوعية الخاضعة لهذه الضريبة فضلاً عن إعفاء بعض الأوعية و إخضاع البعض الآخر منذاً لمبدأ تمييز المعاملة الضريبية بما يعنيه من تحيز السياسة الضريبية لصالحها وتعثر سياسة الإصلاح الضريبي في الحد من ذلك التميز بما يتيح معالجة الخلل القائم في هيكل الإيرادات الضريبية بدليل أن ضآلة الوزن النسبي للضرائب المباشرة كانت أكثر وضوحاً في الفترة الثانية (بعد تنفيذ البرنامج) دون الأولى، إضافة إلى كل ذلك أثر التهرب الضريبي بمظاهره المختلفة.
- 4- ضعف الطاقة الضريبية الفعلية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي حيث بلغت في المتوسط (8.9%) خلال فترة الدراسة بالإضافة إلى جمود النظام الضريبي من خلال عدم تطويره بما يناسب المشكلات التي يعاني منها والحلول التي يتطلع لتحقيقها.
- 5- زيادة الوزن النسبي للإيرادات من أملاك الدولة من إجمالي الإيرادات العامة في الفترة الثانية، وإن كانت تلك الزيادة قد حدثت لأسباب سعرية أكثر منها أسباب حقيقية تتعلق بزيادة الكمية المنتجة من النفط ومشتقاته، الأمر الذي ينتفي معه اعتبارها من ضمن الخصائص التي تتسم بها السياسة الإيرادية كون تلك الزيادة مؤقتة وليست ثابتة ومستقرة. ومن الملاحظ أن تلك الخصائص - باستثناء الأخيرة - تشترك فيها مختلف البلدان النامية أو

المنخفضة الدخل (8). مع تفاوت الأهمية النسبية لكل مكون من تلك المكونات إلى الإيرادات العامة وإجمالي الناتج المحلي من دولة إلى أخرى.

## المبحث الثاني

**عرض وتحليل أهم السياسات والإجراءات الإصلاحية المتعلقة بالسياسة الإيرادية**  
مع بروز الاختلالات المالية والنقدية والاقتصادية عموماً، وتفاقم حدتها مع نهاية عام 1994، تبنت الدولة برنامج الإصلاح الاقتصادي عبر اتخاذ سلسلة من السياسات والإجراءات المتدرجة بهدف الحد من الاختلالات الآتية (عجز الموازنة العامة وعجز ميزان المدفوعات، التضخم) أو معالجة الاختلالات الهيكلية على مدى الأجلين المتوسط والبعيد، بما يؤدي إلى رفع معدل النمو الحقيقي وبالتالي تحقيق التنمية بمفهومها الواسع.

وتأسيساً على ذلك، اتخذت الدولة عدداً من السياسات والإجراءات المتعلقة بالسياسة الإيرادية، سوف يتم عرضها - وإلى حد ما تحليل مضمونها - وفق التصنيف الذي يخدم البحث وذلك كما يلي :

أولاً: الإصلاحات الإيرادية المباشرة :

تتمثل بالإصلاحات السعرية التي طالت بعض السلع والخدمات العامة والتي أخذت طابع التدرج في تنفيذها خلال المراحل الأربع لبرنامج الإصلاح الممتد في الفترة 1995-2001، وذلك بهدف التخفيف من وقع تلك الإصلاحات على الوحدات الاقتصادية وبما يؤدي إلى تكييف الأخيرة معها في نهاية المطاف. ونورد فيما يلي أهم تلك السياسات والإجراءات (9).

❖ زيادة أسعار النفط ومشتقاته في المرحلة الأولى (البنزين بنسبة 100%، المازوت بنسبة 75%، الغاز بنسبة 60%، الكيروسين للطيران أرتفع إلى ما يوازي السعر الدولي). وعدلت تلك الأسعار في المرحلة الثانية لتصبح

الزيادة (60%، 132%، 200%، 20%) لكل من البنزين والكيروسين والمازوت و الديزل - الذي عدلت نسبته إلى 100% -- والغاز على التوالي، كما زادت الأسعار مرة أخرى في المرحلة الثالثة لتصحح الزيادة (27%، 65%، 60%) لكل من البنزين والكيروسين و المازوت على التوالي بالإضافة إلى تحرير سعر وقود الطيران ليصبح سعره وفق السعر العالمي. كما ارتفعت الأسعار في المرحلة الرابعة إلى (40%، 15%، 67%) لكل من البنزين والكيروسين والغاز على التوالي.

❖ إلغاء الدعم لعدد من السلع (الأرز، الحليب، السكر، الأدوية) وتخفيض الدعم على سلعتي القمح والدقيق في المرحلة الأولى، إلا أنه تم رفع السعر بنسبة (15%) لكل من القمح والدقيق في المرحلة الثالثة وبنسبة (32%) و(28%) في المرحلة الرابعة لنفس المادتين على التوالي، لتصبح أسعارها بعد ذلك مساوية للأسعار العالمية، ولم تبق إلا سلعة الديزل التي تحظى بجزء من الدعم الضمني لأهميتها كمُدخل مهم في أنشطة القطاع الزراعي.

❖ رفع أسعار الكهرباء والمياه في المرحلة الثانية، في إطار شرائح تُراعي ذوي الدخل المحدود، وطبيعة الاستهلاك (منزلي أم تجاري)، كما تم زيادة سعر وحدة الكهرباء بواقع ريال لكل وحدة في المرحلة الرابعة، بالإضافة إلى رفع رسوم الاستفادة من بعض الخدمات العامة، كالتعليم والصحة والاتصالات، والمجاري.... الخ من خدمات المرافق العامة.

وإذا كانت تلك الإجراءات قد أسهمت ولاشك في زيادة الإيرادات العامة وأسهمت بالتالي في الحد من عجز الموازنة، إلا أن تلك الإجراءات في المقابل قد تركت أثراً سلبياً على الوحدات الاقتصادية سواء بوصفهم منتجين أم مستهلكين، وإن كان الأثر على المستهلكين أكثر وقعاً.

ومما ضاعف من ذلك إلغاء الدعم لبعض السلع الغذائية والدوائية فضلاً عن رفع أسعار ورسوم الخدمات العامة الحيوية، ناهيك عن ارتفاع أسعار السلع الأخرى المستوردة بفعل تبني سياسة تعويم سعر الصرف واعتماد حوالي (90%) من احتياجات المستهلكين من السلع على الاستيراد. الأمر الذي سيؤدي إلى انخفاض الطلب الكلي وما يترتب عليه من بروز ظاهرة الكساد وتفشي البطالة ومن ثم انخفاض أو تباطؤ معدل النمو الاقتصادي.

ثانياً : الإصلاحات الإيرادية غير المباشرة :

تنصرف تلك الإصلاحات إلى الإجراءات التي استهدفت زيادة الإيرادات العامة ولكن بطريقة غير مباشرة من خلال لجوء الدولة إلى تنظيم تلك العملية سواء بسن التشريعات أو إصدار القرارات واللوائح التي تضمن لها تحقيق ذلك الهدف، ومن أهم مظاهر تلك الإصلاحات، الإجراءات التالية:

- ❖ إعادة النظر في سعر الصرف، حيث تم في المرحلة الأولى توحيد سعر الصرف للمعاملات الحكومية (50 ريال للدولار) وللمواد المدعومة، (24 ريال للدولار)، ثم تلا ذلك توحيد أسعار صرف العملة الوطنية (التعويم) كافة المعاملات باستثناء مادتي القمح والدقيق اللتين حُدد سعر الصرف لهما بواقع 30 ريالاً للدولار في المرحلة الثانية الذي ألغي بدوره في المراحل اللاحقة على نحو ما فصلنا سابقاً.
- ❖ تحويل كافة وحدات القطاع العام والمختلط بوضع سياسات تسعيرية فاعلة لمنتجاتها السلعية والخدمية وفقاً لاقتصاديات السوق (باستثناء الكهرباء والمياه والنفط).
- ❖ تصفية بعض المنشآت والمؤسسات الصناعية المتعثرة في المرحلة الثالثة ثم أعقبها إصدار قانون الخصخصة الذي بموجبه تم تحويل عدد من المؤسسات إلى القطاع الخاص عبر البيع أو التأجير أو التصفية.
- ❖ منع الإعفاءات الجمركية غير القانونية وتبسيط الإجراءات الجمركية في المرحلة الأولى، ثم أعقب ذلك المصادقة على مشروع قانون بتعديل نظام التعرفة الجمركية وإعادة ترتيبها بخمس حزم (5%، 10%، 15%، 30%، 70%)، في المرحلة

الثانية، ثم خفضت إلى أربع حزم رئيسية (5%، 10%، 15%، 25%) في المرحلة الثالثة.

❖ الموافقة على إجراء تعديلات في عدد من القوانين منها قانون فرض ضرائب الدمغة بالإضافة إلى تعديل بعض مواد قوانين (ضرائب الدخل، الاستثمار، الجمارك، التمويل، ضرائب الإنتاج والاستهلاك والخدمات) في المرحلة الثالثة، والاتجاه إلى استحداث بعض القوانين، كالضريبة العامة على المبيعات، الذي صدر في نهاية المرحلة الرابعة، إلا أنه تم تأجيل العمل به إلى بداية يوليو سنة 2004. ونورد بالتفصيل فيما يلي التغيير الذي طرأ جراء التعديلات في بعض القوانين ذات العلاقة حتى تكون الصورة أكثر جلاءً ووضوحاً.

ففي إطار الضرائب المباشرة، يلاحظ أن ضريبة الدخل لم يحدث فيها تغيير ملحوظ باتجاه إصلاح تشوهات هيكل الضرائب المباشرة، من حيث التزايد المفترض للأهمية النسبية لضريبة الأرباح، أو من حيث إحداث إعادة الأثر التوزيعي الرأسي للدخول؛ ذلك أن ضريبة المرتبات والأجور وضريبة الأرباح تشكل (35.1%) و (23.5%) على التوالي، قبل فترة تنفيذ برنامج الإصلاح، في حين أصبحت تلك الأهمية تمثل (27.5) و (22.6%)<sup>(10)</sup> لكل منها على التوالي بعد تنفيذ البرنامج، وهو ما يشير إلى تدني الأهمية النسبية لضريبة الأرباح في هيكل الضرائب المباشرة، سوء قبل تنفيذ البرنامج أو بعده، وإن كانت قد انخفضت عما كانت عليه قبل البرنامج بدلاً من أن تزيد.

ويبدو أن تراجع الأهمية النسبية للمرتبات والأجور بعد تنفيذ البرنامج - رغم تناقص عدد الشرائح وارتفاع معدل الضريبة المفروض على كل منها الذي من المفترض أن يؤدي إلى زيادة الاستقطاع الضريبي من مرتبات وأجور العاملين بالقطاعات العام والمختلط والخاص - يعزى إلى تقلص الوعاء نفسه الذي يتم استقطاع الضريبة منه، بفعل بعض إجراءات برنامج الإصلاح، كتحويل عدد من

الموظفين إلى التقاعد لمن بلغ أحد الأجلين، وتقليص و/ أو تجميد و/ أو توقيف التوظيف العام، و تفعيل قانون الخصخصة، مما ترتب عليه الاستغناء عن عدد من العاملين، وتقلص بالتالي الوعاء الضريبي الخاص بهم.

أما من حيث الأثر التوزيعي للسياسة الضريبية، لاسيما بعد التعديلات، فكان من المتوقع أن تحدث أثراً توزيعياً رأسياً، باتجاه إعادة توزيع الدخل، إلا أن ذلك لم يتحقق بالنظر لانخفاض مساهمة شركات ومؤسسات القطاع الخاص في تكوين تلك الدخول، و بالتالي انخفاض حصيلة الضرائب منها، فبرغم تدني الأهمية النسبية لضريبة الأرباح من الضرائب المباشرة على نحو ما أشرنا إليه سلفاً، إلا أن النسبة الأكبر منها من نصيب شركات ومؤسسات القطاع العام والمختلط والتعاوني سواء قبل تنفيذ البرنامج أو بعده، حيث تشير إحدى الدراسات إلى أن هيكل تلك الأرباح قد تشكل وفقاً للنسب (44%)، (10.5%)، (9.1%)، (13.2%)، (23.1%) في المتوسط لكل من ضرائب أرباح ومؤسسات وشركات القطاع العام والمختلط والتعاوني، وضرائب أرباح مؤسسات وشركات الأموال والأشخاص والأفراد على التوالي لفترة ما قبل تنفيذ البرنامج و(35.1%)، (8.9%)، (28.2%)، (2.4%)، (25.6%)<sup>(11)</sup> في المتوسط للفترة بعد تنفيذ البرنامج ونفس الأوعية على التوالي. و يتضح من ذلك، تصدر الوزن النسبي لضريبة أرباح الشركات العامة والمختلطة، بالإضافة إلى الوزن النسبي لضريبة أرباح الأفراد في الفترتين قيد المقارنة، وإن كان قد تزايد الوزن النسبي للأخير.

أما فيما يخص ضريبة المبيعات العقارية، فقد أبقى التعديل على نسبة الضريبة الواجب استقطاع الضريبة بموجبها (3%)، ومع ضالة هذه النسبة - بالنظر لكبر وعائها وما يفترضه ذلك من تزايد الدخل المتولد عنه (الوعاء) - إلا أنه مع ذلك أخضع التعديل الجديد هذا الوعاء لنظام شرائح الدخل المقرونة بتعدد الأسعار الضريبية النسبية بما يتضمنه ذلك من إعفاء الحد الأدنى (36000) ريال، الأمر

الذي يعتقد معه الباحث، بأن ذلك لا يعد مجاف لمبدأ العدالة في توزيع العبء الضريبي فحسب، بل يُعد انحياز لفئة الملاك أيضاً - ومن ثم كان يتعين رفع السعر الضريبي على هذا الوعاء طالما أنها ضريبة مؤقتة و ليست دورية أو منتظمة - لاسيما إذا علمنا ضآلة مساهمتها النسبية من ضريبة الدخل، التي تمثل في المتوسط حوالي (1.8%) خلال فترة الدراسة، وتدنت بعد تنفيذ البرنامج لتصل في المتوسط إلى (1.4%) من ضريبة الدخل مقابل (2.3%) قبل تنفيذ البرنامج نفسه<sup>(12)</sup>.

أما فيما يتعلق بالضرائب غير المباشرة - التي تمثل ضريبة الإنتاج والاستهلاك والرسوم الجمركية أهم مكوناتها - فقد حُدِدت ضريبة الإنتاج والاستهلاك قبل التعديل بفئات ضريبية مختلفة على عدد محدود من السلع المنتقاة، على أن تُضاعف تلك الفئات على كل ما يستورد من السلع الخاضعة لهذه الضريبة، وبذلك حققت السياسة الضريبية هدفين معاً هما: هدف مالي و حمائي. أما بعد التعديل و بحسب ما تطلبه تنفيذ برنامج الإصلاح، فقد تم تعديل بعض مواد القانون المنظم لهذه الضريبة، بما يلائم توجهات وعضامين ذلك البرنامج، حيث تم توسيع عدد السلع المستوردة الخاضعة للضريبة وإخضاعها لفئات ضريبية متساوية مع ضريبة الإنتاج، تم حصرها في أربع فئات سبق عرضها بالتفصيل في المبحث السابق.

إلا أن تلك التعديلات قد أثرت بالسلب على حجم المنتجات المحلية - بفعل تقليص معدل الحماية الفعلي - وبالتالي على حجم ضريبة الإنتاج حيث أنخفض الوزن النسبي للأخيرة من الضرائب غير المباشرة إلى (27.3%) و(29.2%)<sup>(13)</sup> في المتوسط بعد وقبل تنفيذ برنامج الإصلاح على التوالي.

وفيما يخص الرسوم الجمركية، فقد طالتها سياسة الإصلاح الضريبي من حيث اختصار فئات التعريف الجمركية إلى أربع بدلاً من خمس حزم بالإضافة إلى

تخفيض فئات الرسوم الجمركية، على النحو الذي سبق الإشارة إليه في هذا المبحث، و هو ما أدى إلى تراجع أهميتها النسبية بالنسبة للإيرادات الضريبية بدءاً من 1998 (انظر الجدول الملحق)، ناهيك عما ألحقه تطبيق التعريفة الجديدة من آثار سلبية على حجم المنتج من السلع المحلية و هو ما سنتعرض له بالتفصيل لاحقاً.

كما أنه بالإضافة إلى تلك التعديلات، تم استحداث بعض القوانين التي تصب في سياسة الإصلاح الضريبي، والمتمثل في إصدار قانون الضريبة العامة على المبيعات، والمتضمن احتساب ضريبة عامة بنسبة (10%) من قيمة مبيعات السلع والخدمات (المحلية والمستوردة)، إلا أنه تأجل تنفيذه إلى بداية النصف الثاني من عام 2004.

بيد أن السؤال الذي يعبر عن مشكلة البحث و الذي مازال قائماً، يتعلق بماهية الآثار المترتبة جراء تطبيق تلك السياسات والإجراءات الإصلاحية على واقع ومستقبل الوحدات الاقتصادية، إنتاجية كانت أم استهلاكية، وأثر ذلك على مستقبل معدل النمو الاقتصادي و بالتالي على إمكانية تحقيق التنمية بمفهومها الواسع ؟ وتمثل الإجابة عن ذلك التساؤل موضوع المبحث التالي.

### المبحث الثالث

#### مدى ملائمة تطبيق الإجراءات المتعلقة بإصلاح السياسة الإيرادية مع

#### مقتضيات النمو الاقتصادي

إن مما لا شك فيه، إن القضاء على الاختلالات المالية والنقدية أو الحد منها لا يعد هدفاً بحد ذاته، بقدر ما يعد خطوة أولية تمهد للوصول إلى تحقيق أهداف أكثر في عددها وأعقق في مضمونها، تتمثل في القضاء على الاختلالات الهيكلية

والتشوهات التي يعاني منها الاقتصاد المعني وبما يؤدي إلى إعادة تخصيص الموارد وتوظيفها بكفاءة اقتصادية أعلى، وعلى نحو يؤدي إلى رفع معدل النمو الاقتصادي ومن ثم تحقيق التنمية بمفهومها الواسع في نهاية المطاف.

وتأسيساً على ذلك، وانطلاقاً منه، جاء تبني الحكومة لبرنامج الإصلاح بوعي من قناعتها بفعاليتها في معالجة تلك الاختلالات، مستخدمة في ذلك جملة من السياسات والإجراءات منها: سياسات وإجراءات تتعلق بإصلاح السياسة الإيرادية، بوصفها أحد مكونات السياسة المالية التي تستخدمها الحكومة كأداة لا تقتصر على تحقيق الهدف المالي فحسب، ولكن لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية مرغوبة باتجاه تحقيق التوازن الاقتصادي العام أيضاً.

ومن البديهي، أن يترتب على تطبيق تلك السياسات والإجراءات بعض الآثار سوف يتم عرضها وبيان مدى ملاءمتها مع مقتضيات حيز معدل النمو ومن ثم تحقيق التنمية أيضاً، وذلك من خلال زاويتين: تتمثل الزاوية الأولى بالنظر إلى الآثار المتوقعة على مستوى الادخار ومن ثم على قرارات المنتجين إزاء زيادة مستوى الاستثمار وتحسين أدائه، بينما تتعلق الزاوية الثانية بالنظر لآثار المتوقعة على مستوى الاستهلاك الكلي و انعكاسات ذلك على معدل النمو و بالتالي على مستوى النشاط الاقتصادي أيضاً.

أولاً: الآثار المتوقعة على مستوى الادخار والاستثمار:

من المعلوم أن التعديلات في بعض القوانين الضريبية واستحداث قوانين جديدة، قد أسهمت في إصلاح ومعالجة نواحي القصور في السياسة الضريبية القديمة، باعتبار أن الأخيرة لا تستجيب لغايات ومضامين برنامج الإصلاح الاقتصادي، فضلاً عن أن استحداث بعض القوانين من شأنها تغيير بنية الهيكل الضريبي بما يؤدي - نظرياً على الأقل - ليس إلى القضاء على الاختلالات

المالية والنقدية الآتية فحسب ولكن إلى الحد أو القضاء على الاختلالات الهيكلية على المدى البعيد أيضاً.

وفي هذا السياق، يمكن رصد الآثار الناجمة والمتوقعة عن تلك السياسات والإجراءات، على المنتجين وبالتالي على القطاع الصناعي وعلى مستوى النشاط الاقتصادي بوجه عام، وذلك على النحو التالي :

#### 1- أثر تعديل ضريبة الإنتاج والاستهلاك :

يتعين الإشارة هنا إلى أن التعديلات التي تضمنها القانون المنظم لهذه الضريبة، تمثلت بتقسيم السلع والخدمات وفئات الضريبة المفروضة على كل منها إلى أربع فئات، بخلاف ما كان عليه الأمر في السابق، حيث اقتصر في فرض هذه الضريبة على عدد محدود من السلع المنتقة ومضاعفة فئة الضريبة نفسها على السلع المستوردة، على نحو ما أشرنا إليه في المبحث الأول. وإذا كان القانون القديم قد ضمن نسبياً مستوى معيناً من الحماية للصناعات المحلية الناشئة من خطر إغراق الأسواق المحلية بالسلع المستوردة المماثلة، وذلك من خلال مضاعفة فئات الضريبة على تلك السلع، فإنه بذلك (القانون) قد أدى جزئياً إلى زيادة قدرة منافسة السلع المحلية وساهم بالتالي في تساع قاعدتها، وزيادة الكمية المنتجة منها، الأمر الذي أدى بدوره إلى زيادة الأهمية النسبية لضريبة الأرباح الصناعية من إجمالي الضرائب المباشرة، وفي نفس الوقت، أدى ذلك إلى زيادة الطلب على السلع المحلية لانخفاض أسعارها مقارنة بأسعار مثيلاتها المستوردة، وزاد تبعاً لذلك الوزن النسبي لضريبة الاستهلاك من إجمالي الضرائب غير المباشرة.

غير أن تلك المزايا قد تلاشت وفي أحسن الأحوال تقلصت بفعل التعديلات التي حدثت في إطار إصلاح السياسة الضريبية التي تضمنها القانون رقم (23) لسنة 1999، و يتضح ذلك من خلال استعراض التقسيم الرباعي لطبيعة السلع

والخدمات وفئات الضريبة المفروضة عليها، حيث يلاحظ أن القسم الأول من تلك السلع قد تم فرض ضريبة موحدة بنسبة (10%) على السلع والخدمات التي لم يتضمنها الجدول رقم (1) والجدول رقم (2) المرفقان بالقانون المعني، وهذا من شأنه الإضرار ببعض الصناعات المحلية، منها على سبيل المثال، سلع الأثاث الخشبي، البلاط، البطانيات، المصنوعات الورقية، والطلاء بجميع أنواعه، وما يجره ذلك من آثار سلبية على مستوى النشاط الاقتصادي بمجمله، على النحو الذي سنوضحه لاحقاً.

ولأسباب ذاتها، نصل للنتيجة نفسها - وإن كان الأثر في هذه الحالة أكثر حدة - إذا استعرضنا سلع القسم الثاني، بالنظر لانخفاض فئة الضريبة الجديدة عما كانت عليه في القانون السابق لبعض السلع، مثل منتجات الإسفنج والبلاستيك بمختلف أنواعها - حيث كانت فئات اضريبة عليها (10%) وتتضاعف هذه النسبة على مثيلاتها المستوردة، بينما أصبحت الضريبة متساوية لكل منها بنسبة (5%) وفقاً للتعديل الجديد - أو مساواة فئة ضريبة نقل عن (10%) على البعض الآخر من السلع المحلية لمثيلاتها المستوردة، كسلع الأحذية الجلدية، الأدوات المنزلية، الملابس الجاهزة، على سبيل المثال لا الحصر.

2- أثر تعديل فئات التعريف الجمركية :

من المسوغات التي ارتكز عليها تعديل فئات الرسم للتعريف الجمركية، اعتبار الأخيرة ليست أداة إيرادية فحسب، ولكنها أداة اقتصادية أيضاً، من حيث أنها تشجع الإنتاج المحلي و تحميه، وبناء عليه تم أثناء تحدد و إقرار فئات الرسم تلك، تغليب الهدف الاقتصادي (تشجيع وحماية الإنتاج المحلي) على الهدف المالي (الحصول على أكبر قدر من الإيرادات)، إلا أن استقرار أداء المتغيرات المالية والاقتصادية ذات العلاقة، يفيد بخلاف ذلك، خاصة فيما يتعلق بالهدف الاقتصادي ؛ فبرغم تخفيض فئة التعريف الجمركية على بعض السلع الاستهلاكية

المرتبطة بالاحتياجات اليومية للمستهلك، بهدف تجنب الأخير أعباء ضريبة جديدة، إلا أن هذا الإجراء يظل محدود الأثر إذا أخذنا بعين الاعتبار تدني متوسط دخل الفرد وانخفاض القوة الشرائية له، بفعل أثر تحرير (تويم) سعر الصرف.

أما فيما يتعلق بتخفيض فئة الرسم على معظم المواد الخام الداخلة في الصناعة وجعلها عند مستوى الحد الأدنى للرسوم الجمركية (5%)، فيلاحظ أن هذا الإجراء محدود الأثر أيضاً على الصناعات المحلية الوليدة؛ ففوق أن ذلك التخفيض قد تم بصفة عشوائية ودون الأخذ في الاعتبار طبيعة السلعة التي لها الأولوية بهذا التخفيض؛ إذ لم يفرق بين نوع السلع، فيما إذا كانت ضرورية أم كمالية، ولا، إن كانت السلعة استهلاكية أم وسيطة أم رأسمالية... فوق ذلك تم تخفيض فئات التعريفات بمعزل عما يتطلبه تشجيع وحداية الصناعات المحلية فعلياً، ذلك أن تحقق الأخير كان يتطلب تحديد فئات التعريفات الجمركية سواء على المواد الخام الداخلة في تلك الصناعات أو السلع النهائية التي لها مثل محلي، في إطار حزمة متكاملة من السياسات، لتلافي الأثر السلبي الذي يحدث جراء أخذ أحد تلك السياسات دون الأخرى، وهو ما يعني ضرورة أن يؤخذ في الاعتبار - وقبل تحديد فئات التعريفات - معرفة معدل الضريبة المفروض على السلع المحلية والمستوردة (ضريبة الإنتاج والاستهلاك) وتحديدتها بالتالي على هذا الأساس.

ولأن هذه الخطوة تم إغفالها؛ وفي ظل الإبقاء على فرض ضريبة موحدة على السلع المحلية ومثيلاتها المستوردة - بمعدل يتساوى أو يقل عما كان عليه قبل التعديل - بالإضافة إلى ما تتحمله السلع المنتجة محلياً - وخاصة المنتجات الجاهزة المشابهة للمواد الخام المستوردة - من ضرائب متعددة تبعاً لتعدد مراحل إنتاجها، علاوة على فرض الرسوم الجمركية على المواد الأولية والوسيطات التي تدخل في صناعتها، فإن ذلك سيؤدي إلى انخفاض بل انعدام معدل الحماية الفعلي لها (14)، وبصبح الأخير (معدل الحماية) وفقاً لذلك مقتصراً -

خلافاً لما تتضمنه وتدعو إليه الأدبيات الاقتصادية في هذا الخصوص - على معدل الرسم الجمركي، المنخفض أصلاً، الأمر الذي سيؤدي إلى انخفاض القدرة التنافسية للسلع المحلية لمثيلاتها المستوردة، بما يؤدي إليه ذلك من نقص الإنتاج للسلع المحلية، وما يترتب عليه من نقص هامش ربح المنتجين، ومن ثم انخفاض مستوى الادخار لديهم، بما يعنيه ذلك من تقليص فرص التوسع في الاستثمار والحافز إليه، الأمر الذي يؤثر بدوره على تباطؤ أداء القطاع الصناعي خصوصاً - لاسيما ما يتعلق منه بقطاع الصناعات التحويلية - ومعدل النمو الاقتصادي عموماً.

### 3- الأثر المتوقع لفرض الضريبة العامة على المبيعات :

في إطار إصلاح السياسة الضريبية جاء إصدار الضريبة العامة على المبيعات، بهدف توسيع قاعدة الأوعية الخاضعة لهذه الضريبة وبالتالي زيادة الإيرادات العامة التي سوف تسهم بدورها في معالجة بعض الاختلالات التي يعاني منها الاقتصاد قيد البحث ومنها تفاقم عجز الموازنة وإبقائه في الحدود الآمنة. وبمقتضى هذا القانون تفرض ضريبة عامة بنسبة (10%) على كافة السلع والخدمات محلية كانت أم مستوردة، باستثناء السلع الدفعية والسلع الخاضعة لضريبة الإنتاج والاستهلاك المحددة في جداول ملحقة بهذا القانون.

وعلى الرغم من تعميم فرض الضريبة العامة على كافة السلع والخدمات المحلية والمستوردة بمعدل (10%)، وهو معدل منخفض نسبياً مقارنة بالمعدل الذي أخذت به بعض الدول العربية المشابهة في ظروفها الاقتصادية مع ظروف اليمن، بالإضافة إلى ما تضمنه القانون المعني من إعفاء عدد من السلع والخدمات من هذه الضريبة، إلا أنه مع ذلك تظل هناك بعض الملاحظات أو التحفظات التي ترد على فرض الضريبة العامة من حيث الأثر الذي تزاوله

الأخيرة على عدد من المتغيرات المالية والاقتصادية الجزئية والكلية، سيتم تناولها تباعاً وفي الحدود التي تتطلبها الفقرة قيد المناقشة.

فعلى الرغم مما يتوقع نظرياً من أن فرض الضريبة لعامة سوف يسهم في الحد من تراكم العبء الضريبي على المنتجين من خلال خصم الضريبة على المدخلات اللازمة لإنتاج السلع والخدمات في المراحل المختلفة للإنتاج وهو ما لم تعالجه ضريبة الإنتاج والاستهلاك، ولأن هذا القانون يعد بديلاً للأخيرة، إلا أنه مع ذلك مازال أثر ضعف معدل الحماية الفعلي على السلع المنتجة محلياً قائماً - وهو ما كان ينبغي أن تستهدفه سياسة الإصلاح الضريبي من خلال هذه الضريبة - بالنظر لمساواة فرض هذه الضريبة على السلع والخدمات المحلية والمستوردة وتقليص فئات التعريفة الجمركية وانخفاض أسعار تلك الفئات على النحو الذي سبق بيانه. كما أن أمر تنفيذ هذه الضريبة عملياً، يفترض إمكانية قدرة المكلفين على تلبية متطلبات فرض وتحصيل تلك الضريبة سواء ما يتعلق منها من مسك سجلات محاسبية منظمة، أو التكيّف مع تعدد بعض الإجراءات وتعقيدها، أو عدم منطقيّة البعض الآخر منها<sup>(15)</sup>، ناهيك عما يتطلبه تحصيل هذه الضريبة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون، من ضرورة توفر عدد كبير من المحصلين والمراقبين والمدققين يكونوا على درجة عالية من الكفاءة يعملون في ظل بيئة لا يكتنفها بعض القيم السلبية كالرشوة والمحسوبية والمحاباة وكلها أمور - في ظل اعتبار بعضها معطيات يجري فرض هذه الضريبة وتحصيلها في إطارها، أو اعتبار البعض الآخر منها قلما يتوفر عملياً - يصعب القول معها بإمكانية تنفيذ هذا القانون، دون أن يترتب على ذلك مزيد من التكاليف، التي تمثل أعباء جديدة على المكلفين قد تدفع باتجاه التهريب الضريبي بوسائله المختلفة، بالإضافة إلى نفسي ظاهرة التهريب وإغراق الأسواق بسلع تفتقر للمواصفات المطلوبة بل وانعدام صلاحية جزء كبير منها، الأمر الذي يؤدي مع

تضافر تلك العوامل مجتمعة إلى ضعف القدرة التنافسية للسلع المحلية لمثيلاتها المستوردة وما يترتب عليه من تثبيط الحافز للاستثمار وتقليص فرص التوسع فيه وهو ما تم استخلاصه من بيانات إحدى الدراسات، حيث تراجع أداء الاستثمارات الخاصة إلى (9.3%) في عام 2000 بعد أن كان (24.6%) (16) في عام 1992، كنسبة من إجمالي الاستثمارات الكلية، الأمر الذي سيؤدي - لاسيما إذا أخذنا بعين الاعتبار ما صاحب كل ذلك وتزامن معه، اعتماد بعض السياسات والإجراءات المالية (الإنفاقية) والنقدية الإنكماشية - إلى تراخي مستوى نشاط القطاع الصناعي، وبالتالي مستوى النشاط الاقتصادي ككل، باعتبار أن الأول هو المعول عليه في إنعاش الثاني والانتقال به من حالة الركود إلى حالة الراجح.

ثانياً : الآثار المتوقعة على مستوى الاستهلاك الكلي :

بات من غير المشكوك فيه القول بأن سلوك الوحدات الاقتصادية المستهلكة، طبيعية كانت أم معنوية، يُعد مفعولاً للنظام الضريبي، إلى الحد الذي يمكن القول معه بأن ذلك السلوك - بما يمثله من تصرفات وقرارات اقتصادية - هو نتاج لذلك النظام، حيث لا تستطيع تلك الوحدات أن تتأى بقرارات التصرف بدخلها تجاه الاستهلاك أو الادخار أو الاستثمار بمعزل عنه، و دون أن يكون (النظام الضريبي) محددًا لتلك القرارات.

ومما يزيد الوضع تعقيداً، أن جميع القوانين المكونة للنظام الضريبي تؤثر على قرارات الوحدات الاقتصادية بوصفهم مستهلكين - سواء بشكل مباشر أو غير مباشر - ولكن من زوايا مختلفة، يختلف معها مدى الأثر الذي يزاوله هذا المكون أو ذاك على تلك القرارات، الأمر الذي يتيح منه رصد تلك الآثار لكل قانون على حده، إلا أنه في المحصلة النهائية سوف يؤدي تطبيق مكونات الهيكل الضريبي مجتمعة إلى التأثير في مستوى الاستهلاك، وما يجره ذلك من تأثير على غيره من المتغيرات الاقتصادية على المستوى القطاعي أو على مستوى

النشاط الاقتصادي برمته، بالنظر للعلاقة السببية التي تحكم بعض تلك المتغيرات ببعضها، أو العلاقة المتبادلة والمتداخلة التي تحكم البعض الآخر منها.

فكما سبق وان لاحظنا الآثار المختلفة لتعديل مواد بعض القوانين أو استحداث غيرها على قرارات المنتجين إزاء الادخار والاستثمار. لا أن تلك الآثار سوف تطل - وإن كان بطريقة غير مباشرة - قرارات المستهلكين أيضاً، ليس على مستوى استهلاك هذه الوحدة أو تلك (على المستوى الفردي أو الوحدوي) و لكن على مستوى الاستهلاك الكلي أيضاً، بما يؤدي إليه من آثار سلبية على بقية المتغيرات الكلية ومن ثم على مستوى النشاط الاقتصادي ومعدل النمو كذلك.

غير أن هذه الآثار، وتلك التي تنجم عن تعديل بعض مواد القوانين ذات الصلة سوف تكون في هذه الحالة أكثر حدة وعمقاً، ومبعث ذلك يكمن في تعرض المستهلكين لأثر مزدوج أو مضاعف وبشكل مباشر لمنظم القوانين الضريبية لأسباب تتعلق بفلسفة النظام السياسي القائم وتوجهاته الاقتصادية والاجتماعية، أو تتعلق بطبيعة ومستوى النشاط الاقتصادي، أو تلك المتعلقة بمستوى الدخل الإجمالي وكيفية توزيعه.

ولتوضيح ذلك، نشير بداية إلى أثر ضريبة الدخل التي تعتمد على فكرة الضريبة التصاعدية، حيث تم الإبقاء على ضريبة الأجور والمرتبات بمعدلاتها المختلفة، ليتوقف ذلك التصاعد بالنسبة للأخيرة (الأجور والمرتبات) عند (20%)، ومع ذلك تعد تلك المعدلات مرتفعة نسبياً - رغم ما قد يبدو للوهلة الأولى أنها منخفضة - بالنظر لتدني وضآلة الوعاء الذي تفرض عليه هذه الضريبة من جهة وللاستقطاعات الأخرى التي تطل الوعاء نفسه من جهة ثانية.

كما أن رفع معدل ضريبة الأرباح التجارية والصناعية إلى (35%) - وهو معدل منخفض نسبياً بالقياس لكبر حجم الوعاء الذي على أساسه تفرض هذه الضريبة - بما يؤدي إليه من نقص، هامش ربح المنتجين (المكلفين)، قد تدفع

هؤلاء إلى تعويض ذلك النقص، بنقل جزء أو كل عبء هذه الضريبة على المستهلكين، لاسيما إذا كان الطلب على السلع محل النشاط منخفض أو عديم المرونة، الأمر الذي سيؤدي جنباً إلى جنب مع الأثر المباشر لضريبة الأجور والمرتبات إلى انخفاض مستوى الدخل الحقيقي للمستهلكين و بالتالي انخفاض مستوى الاستهلاك و الطلب الكلي عموماً.

أما فيما يتعلق بالآثار الناجمة عن تعديل بعض مواد قانون ضريبة الإنتاج والاستهلاك والآثار الناشئة عن الإصلاحات السعرية وإلغاء الدعم على كل السلع والخدمات - عدا الديزل - التي تمس حياة المستهلك اليومية، فإنها سوف تعمل جنباً إلى جنب مع الآثار غير المباشرة التي تزاو لها هذه التعديلات أو تلك المتعلقة بالتعريفات الجمركية وتزامن ذلك - وما يرتبط به أيضاً - مع اعتماد سياسة تعويم سعر الصرف، على مستوى الدخل الحقيقي للمستهلكين بالانخفاض، وهو ما يؤدي بالنتيجة إلى انخفاض الطلب الكلي الذي يؤدي بدوره وتحت تأثير عمل آلية المعجل إلى انخفاض نشاط القطاع الصناعي وخاصة ذلك المتعلق بالصناعات التحويلية، وما يتمخض عن ذلك من نقص مستوى التوظيف وتزايد معدل البطالة و ولوج النشاط الاقتصادي في حالة من الركود وما يترتب عليه من انخفاض أو تباطؤ معدل نمو الناتج المحلي الحقيقي.

ولا يتوقف الأمر عند ذلك الحد، بل أن تلك الآثار سوف تنعكس وفي نفس الاتجاه لتساهم في إعاقة إمكانية تحقيق التنمية بمفهومها الشامل، والذي يمكن ملاحظته من خلال تراجع قيم واتجاهات المؤشرات الدالة عليها، لاسيما أن كل ذلك يجري في إطار العمل بالسياسات المالية والنقدية الإكراهية التي انتهجتها الحكومة عبر تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي.

ولعل في استقرار واقع النشاط الاقتصادي بعد تنفيذ البرنامج المعنى من خلال رصد قيم واتجاهات المتغيرات الاقتصادية الكلية التي يتوقف عليها مستوى ذلك

النشاط، بالإضافة إلى رصد قيم واتجاهات بعض المؤشرات التي تعكس مستوى التنمية المتحقق، يؤكد حقيقة ما انتهينا إليه وفقاً للتحليل المتقدم.

فقد تبين على مستوى أداء المتغيرات الكلية تدهور معدل النمو الحقيقي الفعلي إلى (2.9%)<sup>(17)</sup> في عام 2002 وبالتالي فإن معدل نمو دخل الفرد يصبح سالباً إذا أخذنا في الاعتبار ارتفاع معدل نمو السكان الذي يصل (3.5%)، كما ارتفع معدل التضخم إلى ما يتجاوز (10%)<sup>(18)</sup>، خلافاً لما أشار إليه البيان المالي للحكومة لعام 2002 من أنه سيستقر عند (5%).

أما على مستوى أداء المتغيرات القطاعية وتلك المتعلقة بمؤشرات التنمية عموماً والتنمية البشرية خصوصاً، يلاحظ التراجع الواضح في نمو كل من الاستثمار الخاص والأجنبي بمعدل (-9%)، (-43.7%) على التوالي بحسب ما تشير إليه مؤشرات تنفيذ السنة الثانية من الخطة الخمسية الثانية<sup>(19)</sup>. كما ظلت عند مستواها أو تراجعت قيم المؤشرات المتعلقة بقطاع التعليم، حيث ظلت الأمية عند مستواها المرتفع، وتراجع معدل الالتحاق في التعليم الثانوي - مع انخفاضه أصلاً مقارنة بغيرها من الدول ذات الدخل المنخفض - ليصل إلى (38.7%)، (37.9%) لعامي 2002 و 2003 على التوالي، وهو ما يعني أن هناك (62.1%) من إجمالي الفئة العمرية (15-17) من السكان غير ملتحقين بالتعليم الثانوي والفني والمهني، وزاد معدل التسرب من (61.3%) إلى (62.1%) (20) للفترة نفسها، الأمر الذي لا يعكس تدني كفاءة الإنفاق على التعليم في كثير من جوانب العملية التعليمية فحسب ولكن يعكس حجم التحدي الذي تواجهه العملية التعليمية أيضاً.

وفي إطار المؤشرات المتصلة بقطاع الصحة، لوحظ ارتفاع معدل الوفيات للأطفال أقل من خمس سنوات، حيث وصل إلى (80) حالة وفاة لكل (1000) طفل وفقاً لإحصائيات عام 2002، وتزايد احتمال درجة المخاطر الصحية نتيجة

لا انتشار سوء التغذية، وتدني فرص الحصول على خدمات الرعاية الصحية، حيث لا تغطي سوى (42%) من حجم السكان تتركز معظمها في المدن الرئيسية، فضلاً عن تزايد الحالات المسجلة لبعض الأمراض السارية، كالمalaria والالتهاب الكبدي و السدرن، و أخيراً ارتفاع نسبة التلوث في مياه الشرب، إذ لا يتجاوز الذين يحصلون على مياه نظيفة عن (40%) من حجم السكان ومحدودية خدمات الصرف الصحي.

أما فيما يخص المؤشرات التي تعكس مستوى الفقر والبطالة تشير إلى أهم تلك المؤشرات كما يلي (21):

- نسبة الأسر التي تعاني من الفقر الحاد (فقراء الغذاء) (27%) من إجمالي عدد الأسر في الجمهورية.
- نسبة السكان تحت خط الفقر (17.65%) من إجمالي عدد السكان.
- نسبة السكان الذين لا يتمكنون من تحصيل كامل احتياجاتهم (الفقر العام) (41.8%) من إجمالي السكان.
- نسبة الفقراء في الريف (45%) من سكان الريف.
- نسبة الفقراء في الحضر (30.8%) من سكان الحضر.
- نسبة البطالة الصريحة (11%).
- بيد أن ما تجدر الإشارة إليه هنا هو تدهور قيم واتجاهات تلك المؤشرات قياساً بما كانت عليه قبل تنفيذ السياسات والإجراءات المرتبطة ببرنامج الإصلاح، وهو ما يشير إلى مسؤولية الأخير عن ذلك التدهور وما يترتب عليه من مخاطر؛ ذلك أن تفاقم واستفحال ظاهرة الفقر وما ينجم عنها من تبعات متعددة وعلى مختلف مناحي الحياة، سوف تغدو معضلة اقتصادية واجتماعية تحد من فرص التطور والنمو.

- على أن ما ينبغي التنويه له في هذا السياق والتأنيد عليه أيضاً، هو أنه مع افتراض بقاء الوضع على ما هو عليه - مستبعدين في ذلك حدوث المزيد من تدهور قيم واتجاهات تلك المؤشرات مع أن المعطيات الراهنة تشير بخلاف ذلك - سوف تؤدي إلى تزايد تدهور مستوى الدخل الحقيقي للمستهلكين وما يستتبعه ذلك من انخفاض الطلب الكلي في حلقات متوالية، بما يؤدي إليه من تراجع معدل النمو الحقيقي، يتعذر معه تحقيق التنمية الشاملة والمستدامة أيضاً.
- والآن، وبعد استكمال عرض وتحليل الموضوع قيد البحث، يمكن القول بأن السياسات والإجراءات المتعلقة بإصلاح السياسة الإيرادية وإن كانت قد نجحت جزئياً في معالجة بعض الاختلالات القصيرة الأجل إلا أنها لم توفق في معالجة الاختلالات الهيكلية في المدى الزمني المتوسط وقد تكون كذلك في المدى البعيد، بدلالة قيم أهم المتغيرات الاقتصادية الكلية وبعض المؤشرات ذات العلاقة التي أشرنا إليها توأ، وهي النتيجة التي تتناق مع فرضية البحث، وتوجب بالتالي عن التساؤل الذي يعبر عن مشكلته أيضاً.
- ومما زاد الباحث اطمئناناً لما توصل إليه، هو الوصول للنتيجة نفسها التي أنهت بها تقرير صادر عن إحدى المؤسسات الرسمية ذات العلاقة، حين أشار إلى " محدودية نتائج الإصلاحات الهيكلية والمؤسسية و الإدارية التي تمت خلال السنوات السبع الماضية، لاسيما وأن برنامج الإصلاح الاقتصادي، قد استهدف التعجيل بالنمو الاقتصادي لتقليل الآثار السلبية الناتجة عن السياسات الانكماشية وتعويض ما تحمله المجتمع من نضجيات وأعباء كثيرة نتيجة الإصلاحات السعرية التي رافقت تطبيق البرنامج وبالتالي فإن الأمر يتطلب تقويم برنامج الإصلاح الاقتصادي وتحليل العوائق التي حالت دون تحقيق نتائج معتبرة " (22).

## الخلاصة والتوصيات

استهدف البحث معرفة مدى ملاءمة السياسات المالية "الإيرادية" الإصلاحية مع مقتضيات النمو الاقتصادي، ولهذا الغرض تم تقسيم موضوع البحث إلى ثلاثة مباحث، تناول المبحث الأول ملامح السياسة المالية الإيرادية وأهم خصائصها، وفيه تم بداية الإشارة إلى أهمية هذه السياسة من حيث عدم اقتصرها على تحقيق الهدف المالي (رغد الخزانة العامة بالموارد اللازمة لمواجهة النفقات العامة) بل لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية أيضاً، وكره يتسنى معرفة ملامح السياسة المالية المتبعة، كان لابد من استعراض مكونات النظام الضريبي الذي ينقسم بدوره إلى ضرائب مباشرة وغير مباشرة، تم التطرق إلى أوعيتها وطرق ربط الضريبة المستحقة عليها وكيفية تحديد السعر الضريبي لها وطرق تحصيلها، من خلال القوانين المنظمة لها.

ولأن هذه الخطوة بمفردها لا تفي بالاحاطة بخصائص تلك السياسة، كان لابد من استعراض تطور وتحليل هيكل الإيرادات العامة خلال الفترة قيد البحث، الذي أفصح عن تلك الخصائص والمتمثلة بهيمنة الضرائب غير المباشرة، وتعاطف الرسوم الجمركية، في مقابل ضعف الوزن النسبي للضرائب المباشرة الذي ازداد ضعفاً بعد تنفيذ برنامج الإصلاح، بالإضافة إلى ضعف طاقة الضريبة الفعلية وجمود النظام الضريبي.

أما المبحث الثاني فقد اختص بعرض وتحليل أهم السياسات والإجراءات الإصلاحية المتعلقة بالسياسة الإيرادية، من خلال تقسيم تلك السياسات والإجراءات إلى قسمين، القسم الأول يتعلق بالإصلاحات الإيرادية المباشرة والمتمثلة بالإصلاحات السعرية التي طالت بعض السلع والخدمات العامة التي أنثرت بدورها بالسلب على المنتجين بتقليص هامش الربح لديهم، أو على المستهلكين بانخفاض مستوى دخلهم الحقيقي. أما القسم الثاني فيتعلق

بالإصلاحات الإيرادية غير المباشرة، والمتمثلة بتعويم سعر الصرف، وتعديل مواد بعض القوانين الضريبية ذات العلاقة، واستحداث قوانين جديدة كالضريبة العامة على المبيعات، والتي استهدفت جميعها الحد من الاختلالات المالية والنقدية الآتية ومعالجة الاختلالات الهيكلية على المدى البعيد بما يؤدي إلى حفز معدل النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية الشاملة.

أما المبحث الثالث، فقد أنصب على إبراز مدى إمكانية تطبيق الإجراءات المتعلقة بإصلاح السياسة الإيرادية في تحقيق الأهداف المشار لها توأماً من عدمها، وبالتالي الحكم على مدى ملاءمة تلك السياسات مع مقتضيات النمو الاقتصادي، حيث تبين أن تلك السياسات والإجراءات، وإن كانت قد نجحت جزئياً في الحد من الاختلالات المالية والنقدية القصيرة الأجل، إلا أنها أخفقت في معالجة الاختلالات الهيكلية على مدى الأجلين المتوسط والطويل، ليس ذلك فحسب، بل لم تتمكن تلك السياسات من المحافظة على قيم بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية وقيم واتجاهات بعض المؤشرات التي تعكس مستوى التنمية المتحقق عند مستواها قبل تنفيذ البرنامج المعني، إذ اتجهت سلباً قيم بعض المتغيرات وتدهورت اتجاهات بعض المؤشرات بشكل ملحوظ. وهو ما يستخلص معه عدم ملاءمة تلك السياسات والإجراءات مع مقتضيات النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية الشاملة.

وتبرز في هذا السياق أهم التوصيات، التي يمكن إبرازها بالنقاط التالية :

1- أن يستهدف القائمون على رسم السياسات الاقتصادية الكلية تنوع النشاط الاقتصادي، لما يتيح ذلك من توسيع قاعدة الأوعية الذي يؤدي بدوره إلى زيادة الإيرادات الضريبية.

2- إعادة النظر في بنية الهيكل الضريبي القائم، سواء من حيث تضمينه أوعية جديدة تخضع للضريبة، أو من حيث تعديل السعر الضريبي لبعض الأوعية

بُغية إصلاح التشوهات التي تعاني منها، خاصةً تلك الأوعية المتعلقة بهيكل الضريبة المباشرة.

3- اعتماد عدد من الطرق و الآليات الفعالة، ذات العلاقة بربط و تسعير و تحصيل الضرائب، التي لا تستهدف زيادة الإيرادات فحسب، بل و تضيق الهوة بين الطاقة الضريبية الفعلية و الكامنة أيضاً.

4- إعادة النظر في جدوى استمرار العمل ببعض تلك السياسات والإجراءات، على أن يتزامن ذلك مع إجراء

دراسات قطاعية و كلية مفصلة و معمقة، تتيح التشخيص الدقيق لطبيعة المشكلات التي تعاني منها و تحديد

سبل المعالجة، التي ينبغي أن تركز على الاعتبارات، والدواعي الاقتصادية الوطنية أكثر منها الاعتبارات

السياسية ذات الطبيعة الأيديولوجية، ودون أن تتعارض تلك السبل مع أداء المتغيرات ذات العلاقة في الآجال المختلفة.

الجدول الملحق

1- هيكل الإيرادات العامة والأهمية النسبية لمكوناته إلى بعض المتغيرات المالية والاقتصادية خلال الفترة من 1991-2001 (%)

نوع الإيراد	1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	إجمالي الإيرادات العامة	الناتج المحلي الإجمالي	إجمالي الإيرادات العامة	الناتج المحلي الإجمالي	إجمالي الإيرادات العامة	الناتج المحلي الإجمالي	إجمالي الإيرادات العامة	الناتج المحلي الإجمالي	إجمالي الإيرادات العامة	الناتج المحلي الإجمالي	إجمالي الإيرادات العامة	الناتج المحلي الإجمالي
الإيرادات الضريبية	52.8	13.3	54.3	9.7	57.8	9.2	100	8.3	100	8.6	100	6.0
الضرائب المباشرة	44.4	5.9	35.9	3.5	23.1	3.7	49.5	4.1	37.3	3.2	43.6	4.7
الزكاة	2.2	-	1.3	-	1.4	-	2.4	-	2.1	-	1.6	-
ضرائب الدخل والأرباح ورأس المال واستعمال الملكية	42.2	5.6	18.2	3.2	21.8	3.5	47.0	3.9	35.2	3.0	41.9	4.5
ضرائب غير مباشرة	55.6	7.4	34.8	6.2	34.6	5.5	50.5	4.2	62.7	5.4	56.4	6.0
ضرائب (رسوم) التجارة الخارجية	29.9	4.0	19.5	3.5	19.8	3.2	28.9	2.4	37.7	3.2	32.8	3.5
ضرائب الإنتاج والائتملاك والتداول	23.9	3.2	13.8	2.5	13.4	2.7	16.6	1.4	22.3	1.4	20.9	2.2
ضرائب الممنوعة	1.1	-	1.0	-	1.1	-	1.7	-	1.4	-	1.2	-
إيرادات خدمات (رسوم) وغرامات	2.6	-	2.1	-	2.2	-	3.1	-	3.0	-	1.2	-
إيرادات الدولة	33.1	4.4	25.2	4.5	20.5	3.3	41.8	3.5	64.1	5.5	46.9	5.0
إيرادات رسمية واستثمارية	53.04	7.097	15.1	2.5	15.9	2.5	18.3	1.5	16.6	3.0	122.8	13.1
قرض ومساعدات	0.0	0.003	3.3	0.8	3.7	0.6	5.8	0.5	8.3	0.7	20.4	2.2

نوع الإيراد	2001 (*)		2000		1999		1998		1997		مصدر الجدول: تم استخلاص النسب من قبل الباحث بالرجوع إلى الحساب الختامي للموازنة العامة وكتاب الإحصاء السنوي الصادر عن الجهاز المركزي للإحصاء لسنوات مختلفة. (* ) تقديرات أولية.
	الناتج المحلي الإجمالي	إجمالي الإيرادات العامة	الناتج المحلي الإجمالي	إجمالي الإيرادات العامة	الناتج المحلي الإجمالي	إجمالي الإيرادات العامة	الناتج المحلي الإجمالي	إجمالي الإيرادات العامة	الناتج المحلي الإجمالي	إجمالي الإيرادات العامة	
الزكاة	0.7	0.5	2.2	0.4	3.0	0.6	2.5	0.8	2.4	0.5	1.5
ضرائب الدخل والأرباح ورأس المال واستثمار والملكية المباشرة	3.0	8.5	36.7	6.8	2.7	8.8	35.6	11.2	33.7	14.4	44.6
ضرائب غير المباشرة	4.4	12.7	58.5	11.3	4.8	15.4	61.9	20.9	63.9	17.3	53.8
ضرائب (رسوم) التجارة الخارجية	2.1	6.0	27.8	2.0	2.2	7.1	28.6	9.8	30.1	8.5	26.2
ضرائب الإنتاج والاستهلاك والتداول	2.3	6.6	30.6	6.2	2.5	8.1	32.5	10.5	32.2	8.0	24.8
ضرائب الدمغة	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.4	1.2
إيرادات خدمية (رسوم وغرامات)	0.3	0.9	4.2	0.7	0.4	1.3	5.4	1.3	4.1	0.7	2.2
إيرادات أملاك الدولة	26.0	74.4	342.8	31.0	19.4	62.6	251.1	55.9	171.0	39.4	122.3
إيرادات رأسمالية واستثمارية	0.03	0.09	0.4	0.01	0.04	0.1	0.5	0.2	0.5	7.9	23.6
قروض ومساعدات	1.0	2.7	12.6	1.1	3.0	9.5	38.3	9.2	28.0	4.1	12.8

## الهوامش والمصادر

- (1) د/عبد الكريم أحمد شجاع : المالية العامة، طبعة (2)، مركز الطالب، تعز، 2002، ص134.
- (2) وزارة المالية : التشريعات المالية " الجزء الثاني "، ديسمبر 1993، ص 44، 54.
- (3) د/ عبد الله حسين بركات : المالية العامة " التشريع الضريبي في ح.ي"، الجزء الثاني، ط (2) ، مركز الشرعي، صنعاء، 2001، ص 182.
- (4) د/ عبد الله بركات : المالية العامة، المصدر السابق، ص244.
- (5) الجمهورية اليمنية (وزارة الشؤون القانونية و شؤون مجلس الوزراء) : الجريدة الرسمية، القانون رقم (23)، العدد (2)، الجزء (2)، 1999.
- (6) يرجع ارتفاع الأهمية النسبية للإيرادات من أملاك الدولة في الفترة الثانية عن الفترة الأولى إلى إدراج مبيعات النفط و مشتقاته ضمن الإيرادات من أملاك الدولة وفق التقسيم الجديد لهيكل الإيرادات العامة، بعد أن كان تم احتسابه ضمن الإيرادات الرأسمالية و الاستثمارية، الأمر الذي يفسر أيضاً انخفاض الإيرادات الرأسمالية في الفترة الثانية عما كانت عليه في الفترة الأولى.
- (7) البنك الدولي: تقرير عن التنمية في العالم 1988، طبعة (1)، ترجمة و نشر مؤسسة الأهرام، القاهرة، ص 101.
- (8) للمزيد من التفاصيل حول تلك الخصائص أنظر :
  - د/ رمزي زكي : الصراع الفكري و الاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، ط (1)، سينا للنشر، القاهرة، ص 73-102.
  - د/ أحمد علي البشاري : الإصلاحات الاقتصادية في اليمن (1995-2001)، مجلة الثوابت، العدد (16)،
  - 1999، ص 57-71.
  - د/ ناصر العولقي : الاقتصاد اليمني و برنامج الإصلاح الاقتصادي، مجلة الثوابت، العدد (24)، 2001، ص 8-11.
- (9) عبده مدهش صالح: السياسة الضريبية وأثرها في الاستثمار اخاص في الاقتصاد اليمني (1990-2000)، رسالة ماجستير، كلية الإدارة و الاقتصاد، جامعة المستنصرية، العراق، 2002، ص102.
- (10) للمصدر السابق، ص102.

- (11) المصدر السابق، ص 104.
- (12) المصدر السابق، ص 109.
- (13) إذ يوجد اختلاف بين معدل الحماية الأسمي و معدل الحماية الفعلي، حيث يتوقف الأخير على معدل الرسم الجمركي على السلع المستوردة النهائية و على القيمة المضافة بالصناعة بالنسبة لكل وحدة مادة خام مستوردة، و بالتالي ينخفض معدل الحماية الفعلي كلما زاد الرسم الجمركي الاسمي على المدخلات المستوردة. لمعرفة كيفية حساب معدل الحماية الفعلي انظر :
- د/رمزي زكي : الصراع الفكري و الاجتماعي حول عجز الموازنة العامة، مصدر سابق، ص 98-99.
- (14) حيث لا يأخذ القانون و لائحته التنفيذية في الاعتبار الفوائد الفنية في المواد الخام و المدخلات الأخرى التي يستحيل تجنبها كلية في عملية التصنيع و يصعب إجراءات إثباتها، فضلاً عن أن اعتماد القانون حق مصلحة الضرائب في تعديل قيمة المبيعات و بالتالي قيمة مبلغ الضريبة وفقاً للأسعار السائدة في السوق، يؤدي إلى تحميل المنتجين لضرائب على مدخلات صناعية تستخدم في إنتاج سلع قد يضطرون للتخلص من بعضها أما بسبب ركود المخزون أو تغير نمط الاستهلاك أو قرب انتهاء الصلاحية، الأمر الذي يؤدي إلى بيع تلك السلع بأسعار مخفضة. لمزيد من التحفظات على هذا القانون. انظر : جمعية الصناعيين الليبية، الضريبة العامة على المبيعات و أثرها على النشاط الاقتصادي، ورقة مقدمة لاجتماع خبراء بشأن الضريبة العامة على المبيعات، يوليو 2002، صنعاء، ص 9.
- (15) عبده مدهش صالح : السياسة الضريبية و أثرها في الاستثمار الخاص، مصدر سابق، جدول رقم (24)، ص 159.
- (16) تقرير اللجنة البرلمانية المكلفة بدراسة مشاريع موازنات 2004، استنسل، ص 12.
- (17) المصدر السابق، ص 8، 9.
- (18) المصدر السابق، ص 13.
- (19) المصدر السابق، ص 19.
- (20) المصدر السابق، ص 20.
- (21) المصدر السابق، ص 12.

