

بسم الله الرحمن الرحيم

الأخ / نائب رئيس المجلس رئيس الجلسة

الأخوة / أعضاء هيئة رئاسة المجلس

الأخوة والأخوات / أعضاء المجلس

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته :

في البداية أتقدم إليكم بجزيل الشكر والتقدير على دعوتكم لحضور هذه الجلسة لإلقاء بيان الرقابة السنوي عن الحسابات الختامية لنتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة بشقيها المركزي والمحلي والحسابات الختامية لموازنات الوحدات الاقتصادية للقطاعين العام والمختلط والموازنات المستقلة والملحقة والصناديق الخاصة للعام المالي 2006م وذلك التزاماً بالمادة (91) من الدستور واستجابة للمادة (176) من اللائحة الداخلية لمجلسكم الموقر .

الأخوة الأعضاء :

لقد تابعنا بكل تقدير إصرار ومطالبة مجلسكم بالإطلاع على تقارير الجهاز بشأن الحسابات الختامية ، وإذا كان هذا المطلب يعبر عن ثقة نعتز بها فإنه يرتب علينا أيضاً مسؤوليات إضافية لنكون قادرين على تلبية متطلبات المساءلة البرلمانية وهو ما نحرص عليه دوماً .

وفي هذا السياق أتوجه إليكم بالشكر والأمتنان لما يصدر عن مجلسكم الموقر من توصيات بشأن الجهاز تؤكد على أهمية دوره الرقابي وتدعيم استقلاليته .

وقبل أن أستعرض معكم تفاصيل البيان الرقابي أود التطرق أولاً وبإيجاز إلى جملة من المؤشرات والنقاط الأساسية :

وأولها : أن متطلبات الموضوعية تقتضي في البداية التنويه إلى جملة من المؤشرات الاقتصادية الإيجابية الخاصة بعام 2006م سواء فيما يتعلق بالسياسات المالية والنقدية أو الاقتصادية وفي مقدمتها تحقيق نتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة لعام 2006م فائضاً متجاوزاً بذلك ظاهرة العجز التي شابت تنفيذ الموازنات العامة في الأعوام السابقة بالإضافة إلى تحقيق استقرار نسبي في أسعار الصرف ونمو الاحتياطي النقدي بالعملات الأجنبية ليصل إلى حوالي (7) مليار دولار تكفي لتغطية الواردات لأكثر من (14) شهراً بالإضافة إلى التحسن الإيجابي في أداء موازين التجارة الخارجية واستمرار التحسن في وضع المديونية الخارجية .

أما النقطة الثانية : بالرغم من استمرار تحقيق معدل نمو ايجابي في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في عام 2006م بلغ حوالي (3,17%) إلا أنه لم يتمكن من تحقيق المعدل المستهدف البالغ (4,9%) كما أن الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي حقق نمو خلال نفس العام بلغ (4,7%) متراجعاً عن المعدل المستهدف والبالغ (7,9%) صاحبه ارتفاع معدلات التضخم لترتفع معدلاته إلى (18%) متأثراً بذلك وبشكل أساسي بالسياسات المالية والنقدية بالإضافة إلى عوامل خارجية وداخلية أخرى.

أما النقطة الثالثة : فإن الإنفاق العام شهد نمواً متحيزاً للإنفاق الجاري على حساب الإنفاق الاستثماري مدعوماً بما أقره الاعتماد الإضافي والذي لم يكن في أضيق الحدود وهو ما انعكس سلباً على الانضباط المالي للموازنة وكانت له أثراً تضخمية .. وبالرغم من النجاحات التي حققتها السياسات النقدية في الفترة السابقة والتي تركزت على المحافظة على

الاستقرار الاقتصادي من خلال أدوات متنوعة في مقدمتها
أذون الخزانة إلا أن كلفة هذه الأداة انعكست بارتفاع أعباء
خدمة الدين المحلي والذي أصبح أحد مصادر الضغط على
الموازنة ، كما انعكست بصورة مباشرة على تدني الدور
التنموي للجهاز المصرفي مفضلاً التوجه نحو أذون الخزانة
كوعاءٍ أمنياً بدلاً من أن يمارس دوره في إقراض القطاع الخاص
وهو ما انعكس سلباً بطبيعة الحال – إلى جانب عوامل هامة
أخرى – على دور هذا القطاع في قيادة التنمية الاقتصادية
في بلادنا .

كما ساهم دعم المشتقات النفطية بصورة أساسية في ارتفاع الإنفاق
الجاري والذي أصبح يلتهم موارد الدولة من الإيرادات
النفطية في ظل عدم قدرة المصالح الإيرادية على تنمية
الموارد الضريبية ، بسبب الاختلالات المزمنة التي تعاني منها
وقد صاحب ذلك نمو ملحوظ في العرض النقدي بلغ (29%)
كانت له أيضاً أثراً تضخمية مدعوماً بتضخم خارجي بسبب
ارتفاع معدلات الاستيراد من الخارج ... وقد انعكست
الاختلالات السابقة بطبيعة الحال على معدلات النمو
الاقتصادي خاصة معدلات نمو القطاعات الاقتصادية
الواعدة.

والحق أقول ... أن تطورات قيادتنا السياسية الحكيمة ممثلة
بفخامة الأخ/ الرئيس القائد على عبد الله صالح – حفظه
الله – وجهوده المخلصة والمتواصلة في الدفع بعجلة التنمية
الشاملة وتشجيع وجذب الاستثمارات كانت ومازالت في موقع
متقدم في حين كان الأداء الحكومي متراجعاً بخطوات ، وهو
ما يستدعي أن ترتقي الجهود والإرادات ليس فقط لتكون
على قدر التحديات التي يواجهها الاقتصاد وإنما لتكون قادرة

على إحداث التنمية الشاملة التي تستهدفها الخطة الخمسية الثالثة ، وهي مسئولية الجميع وبمشاركة الجميع .

وفي هذا السياق لابد من التنويه أن هناك رغبة صادقة يمكن تلمس ملامحها من الجانب الحكومي في اتجاه تصحيح المسار المالي وفي التعرف ليس فقط على الاختلالات التي تشوب الأداء الحكومي وإنما في الكشف عن الأخطاء والمخالفات وفي ذلك دليل صحة ... ومؤشر هام يستجيب لتطلبات الشفافية والمساءلة .

وفيما يلي أستعرض عليكم أهم المؤشرات التي خلص إليها الجهاز في مجمل مراجعته وتحليله للحسابات الختامية المشار إليها وذلك على النحو التالي :

أولاً : المؤشرات الخاصة بنتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة للعام المالي 2006م :

بلغ إجمالي الإيرادات الفعلية للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2006م حوالي مبلغ (1497,5) مليار ريال في حين بلغ إجمالي النفقات الفعلية للموازنة لنفس العام حوالي (1433,2) مليار ريال وبلغ صافي الفائض الفعلي لموازنة عام 2006م حوالي (64,3) مليار ريال بنسبة (4,49%) من جملة النفقات الفعلية .

وقد أسفرت أعمال المراجعة التي قام بها الجهاز عن العديد من المؤشرات المرتبطة بمستوى تنفيذ الموازنة العامة للدولة للعام المالي 2006م نوجز أهمها في الآتي :

1 - فائض الموازنة :

أسفرت نتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة عن تحقيق فائض بحوالي (64,3) مليار ريال وهو ما يعد أحد أهم المؤشرات الإيجابية التي أتسم به تنفيذ الموازنة العامة للدولة لعام 2006م متجاوزاً ظاهرة عجز الموازنة التي شابت تنفيذ الموازنات في الأعوام السابقة إلا أن هذا الفائض يعود في جانب هام منه إلى الإرتفاع الملحوظ في أسعار النفط العالمية .

2 - النفقات العامة :

أسفر التنفيذ الفعلي للموازنة العامة للدولة لعام 2006م في جانب النفقات عن تحقيق نفقات فعلية بلغت حوالي (1433,2) مليار ريال بصافي وفر قدره حوالي (169,5) مليار ريال بنسبة (10,6%) من إجمالي الربط المقدر والبالغ حوالي (1602,7) مليار ريال .

وقد أظهرت نتائج تنفيذ الموازنة المؤشرات التالية :

أ - الإنفاق الجاري :

بلغ الإنفاق الجاري حوالي (1070,3) مليار ريال محققاً صافي وفر بحوالي (85,5) مليار ريال بنسبة (7,4%) من إجمالي الربط المقدر البالغ حوالي (1155,8) مليار ريال .

ورغم صافي الوفر المحقق إلا أن نتائج التقييم أظهرت المؤشرات التالية :

• استمرار الاختلال في هيكل الموازنة المتمثل في زيادة الإنفاق الجاري وسيطرته على استخدامات الموازنة واستحواده على الموارد العامة على حساب الإنفاق الاستثماري ومن مظاهر ذلك :

1 - الارتفاع المستمر في الأهمية النسبية للإنفاق الجاري والذي مثل ما نسبته حوالي (72%) في عام 2005م ليرتفع في عام 2006م إلى نسبة (74,6%) من الإنفاق العام ، كما ارتفعت قيمة الإنفاق الجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي حيث بلغت في عام 2005م حوالي (26,80%) لترتفع في عام 2006م إلى (28,5%) ، وعلى نحو لا ينسجم وأهداف الإصلاح المالي .

2 - وبالرغم من الزيادة المستمرة في الأسعار العالمية للنفط وأنعكاسها الإيجابي على زيادة الموارد العامة إلا أن الإنفاق الجاري والبالغ (1070) مليار ريال يكاد يستحوذ على إجمالي موارد الدولة من

الإيرادات النفطية والبالغة حوالي (1085) مليار ريال أي أن الإنفاق الجاري يلتهم حوالي (99%) من الإيرادات النفطية وهو ما يعد أحد أهم المؤشرات الخطيرة للتشوهات التي تعاني منها الموازنة العامة وهو ما يجب التنبه إليه .

3 - الملاحظ أن الموازنات العامة للدولة لا تترجم توجه جاد نحو ترشيد الإنفاق الجاري على مستوى وحدات الجهاز الإداري سواء من خلال الاعتمادات المرصودة أو اتجاهات التنفيذ الفعلي وهو ما يمكن رصد ملامحه من خلال المؤشرات التالية :

- الارتفاع المستمر في نفقات المياه والكهرباء حيث ارتفعت من (7,9) مليار في عام 2005م لتصل إلى (9,8) مليار ريال كما لازالت نفقات الضيافة والاتصالات والانتقالات العامة ونفقات الوقود والزيوت وإعانات علاج بالخارج مرتفعة والتي بلغت نفقاتها خلال عام 2006م حوالي (19,9) مليار ريال .
- درجت بعض وحدات الجهاز الإداري للدولة برصد اعتمادات تحت أنواع مسمياتها (أخرى) والصرف منها أما لأغراض معظمها لا تتصل بأنشطتها أو لتغطية تجاوزات بنود وأنواع أخرى بلغ ما صرف على النحو المذكور حوالي (46) مليار ريال .
- التزايد المستمر في نفقات البعثات الدراسية والتي بلغت حوالي (9,1) مليار في عام 2006م مقابل (8,5) مليار ريال في عام 2005م في ظل غياب رؤية إستراتيجية واضحة تحكم عملية الإبتعاث وتحدد مجالاته وفق الاحتياجات المستهدفة بالإضافة إلى ضعف آليات الإشراف على المبعوثين وتعدد جهات الإبتعاث والتي بلغت (28) جهة بعيد عن الجهة المعنية وهي وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وهو

ما ينعكس سلباً على كفاءة تخصيص الإنفاق على البعثات الدراسية مع الأخذ في الاعتبار أن عملية الإبتعاث تتضمن أيفاد تخصصات في العلوم الإنسانية رغم إمكانية توفيرها في الجامعات الحكومية.

- التصاعد المستمر في إعانات سد العجز الجاري لبعض وحدات القطاع الاقتصادي والتي بلغت حوالي (22,3) مليار ريال بنسبة زيادة قدرها (45%) بالمقارنة مع إعانات سد العجز الجاري في عام 2005م والبالغة (15,4) مليار ريال ويأتي هذا التزايد المستمر ليس فقط في ظل غياب خطط تفصيلية وبرامج عمل واضحة تستهدف إصلاح الاختلالات المالية والإدارية والفنية التي تشوب أداء تلك الوحدات وتكفل ترشيد الإنفاق وتنمية مواردها ، إنما تأتي أيضاً في ظل غياب الحد الأدنى من الضوابط التي تحكم تحديد قيمة الدعم وهو ما أدى إلى منح العديد من الجهات إعانات تفوق احتياجاتها وتغطي خسائرها بل وتحقق فائض عن نتيجة نشاطها الجاري تقدر بأكثر من (1) مليار ريال بسبب الزيادة في قيمة الدعم وعلى نحو لا يتفق وطبيعة هذا النوع من الإنفاق ويظهر في الوقت ذاته غياب الضوابط التي تحكم منح الدعم مما يؤدي إلى انخفاض مستوى الكفاءة في تخصيص موارد الموازنة .

- الارتفاع المستمر في قيمة دعم المشتقات النفطية والذي بلغ حوالي (303,3) مليار ريال في عام 2006م ، وبالرغم من الأثر الاجتماعي الإيجابي والهام لهذا الدعم إلا أنه يمثل أحد أهم الاختلالات التي تعاني منها الموازنة في ضوء المؤشرات التالية :

○ أن دعم المشتقات النفطية يستحوذ على حوالي (70%) من إجمالي إيرادات بيع المشتقات النفطية والبالغة حوالي (435) مليار ريال ، كما أنه يمثل نسبة (8%) من الناتج المحلي الإجمالي .

○ أن دعم المشتقات النفطية يمثل أكثر من (28%) من إجمالي الإنفاق الجاري ويفوق إجمالي المنصرف على قطاعات التعليم والصحة والشباب والثقافة وقطاع الزراعة والأسماك والبالغ أجماليها حوالي (291) مليار ريال ، كما أنه يتجاوز الإنفاق الرأسمالي والاستثماري والبالغ (278,3) مليار ريال ... والثابت أن قيمة هذا الدعم وكيفية التحكم في نموه المستمر يمثل أحد أهم التحديات الراهنة والمستقبلية التي تواجهه السياسة المالية خاصة في ظل الارتفاع المتواصل في الأسعار العالمية للنفط وهو عامل لا يمكن التحكم فيه وكذا الزيادة النسبية في كميات الاستهلاك المحلي ، وهو ما يستدعي البحث عن آليات فاعلة للسيطرة عليه .

• الارتفاع المستمر في قيمة الفوائد المحلية الناتجة عن الدين الداخلي والتي بلغت (76,4) مليار ريال بنسبة نمو قدرها (27%) تقريبا بالمقارنة مع الفوائد المحلية لعام 2005م والبالغة (60) مليار ريال ، وبالرغم من الأثر الإيجابي المتحقق لاستخدام أذونات الخزانة في تمويل عجز الموازنة في الأعوام السابقة من مصادر غير تضخمية وفي التحكم بالسيولة النقدية إلا أن هناك حاجة لإجراء تقييم شامل لآثارها في ظل تنامي فوائد الدين المحلي وما يمثله من ضغوط على الموازنة من جهة وتواضع قدرتها على سحب السيولة النقدية من الأفراد وتأثيرها السلبي على دور القطاع

المالي في دعم وتمويل خطط التنمية الاقتصادية من جهة
ثانية .

ويتعلق بما سبق بشأن النمو المستمر في الإنفاق الجاري أن الحكومة درجت
ومنذ عام 2001م على طلب فتح اعتماد إضافي للموازنة العامة وبقيم
مبالغ فيها وعلى نحو لا يستقيم مع أحكام المادة (31) من القانون المالي
رقم (8) لسنة 1990م وتعديلاته والتي تشترط أن يكون الاعتماد
الإضافي في أضيق الحدود وينحصر على المجالات الضرورية والطارئة والتي
لا سبيل لتجاوزها وهو ما لم يتم التقيد به ومن مؤشرات ذلك :

- الارتفاع المستمر في نسبة الاعتماد الإضافي إلى ربط الموازنة قبل التعديل
والتي بلغت (40%) في عام 2006م وعلى نحو مبالغ فيه وهو ما تفصح
عنه نتائج التنفيذ الفعلي حيث بلغت نسبة المستخدم من الاعتماد
الإضافي حوالي (67%) فقط .

والثابت أن المغالاة في قيمة الاعتماد الإضافي تفقد الموازنة طابع
الانضباط المالي ، وتسمح بحدوث وفورات شكلية لا تعطي مؤشرات
حقيقية تسهم في تقييم مستوى الأداء ، كما أنها لا تساعد على ترشيد
الإنفاق وتقييد نموه المتزايد .

- أن الاعتمادات الإضافية السنوية لا تقتصر على الحالات الضرورية أو
الطارئة ويرجع ذلك في جانب هام منه إلى قصور في أعداد الموازنة
ونقص في قدرات وإمكانيات التنبؤ ومن مؤشرات ذلك :

- أن البيانات والمعلومات المتوفرة والتي يمكن توفرها عبر العديد
من المصادر عند أعداد الموازنة تسمح بالتعرف على المتغيرات
المتوقعة سواء في أسعار النفط العالمية أو في أسعار الصرف وعلى
نحو يحد من المبالغة في الاعتماد الإضافي بهذا الجانب .

○ أن جانب هام من مكونات الاعتماد الإضافي في عام 2006م هي مستحقات تخص عام 2005م .

• أتسمت الاعتمادات الإضافية من خلال السنوات الماضية وفي عام 2006م بالتحيز تجاه الإنفاق الجاري والذي يستحوذ على ما يتراوح (75% - 78%) من إجمالي قيمة الاعتمادات الإضافية وعلى نحو يرسط اختلالات الموازنة ويحد من الأثر التنموي لها .

ب - الإنفاق الرأسمالي والاستثماري :

بلغ الإنفاق الرأسمالي الاستثماري الفعلي (متضمنا المساهمة الرأسمالية للمشاريع في بعض وحدات القطاع الاقتصادي) مبلغ وقدره (2,347) مليار ريال محققاً صافي وفر قدره (6,81) مليار ريال بنسبة (19%) تقريباً من الربط المعتمد والبالغ (8,428) مليار ريال .

وتظهر نتائج التقييم المؤشرات التالية :

• حدث تحسن نسبي في الإنفاق الرأسمالي كقيمة مطلقة في عام 2006م حيث بلغ حوالي (2,347) مليار ريال بنسبة نمو قدرها (9%) بالمقارنة مع قيمة الإنفاق الرأسمالي في عام 2005م والبالغة حوالي (6,317) مليار ريال .

إلا أن هذا التحسن الظاهر يحمل جملة من الاختلالات المزمنة التي تشوب تنفيذ الموازنة العامة للدولة وتحد من تأثيرها التنموي على الاقتصاد الوطني وهو ما يمكن إيضاحه بإيجاز في النقاط التالية :

• تراجعت الأهمية النسبية للإنفاق الرأسمالي كنسبة من إجمالي النفقات العامة خلال عام 2006م حيث بلغت حوالي (24%) بالمقارنة مع نسبة (6,26%) من إجمالي نفقات العام السابق 2005م ويزداد الفارق عند المقارنة

بنسبة المستهدف بخطط التنمية والتي تقدر بحوالي (30%) من إجمالي الإنفاق العام .

• تواضع نسبة النمو في الإنفاق الرأسمالي والبالغة حوالي (9%) بالمقارنة مع نسبة النمو المستهدفة في الخطة الخمسية الثالثة والتي تقدر بأكثر من (18%) .

• بالرغم من تواضع قيمة الاعتمادات المخصصة للإنفاق الرأسمالي والاستثماري إلا أن نتائج تنفيذ الموازنة تشير إلى انخفاض مستوى استخدام تلك الاعتمادات والتي حققت وفورات بلغت حوالي (19%) الأمر الذي ينعكس سلباً على الأثر التنموي للسياسة المالية وعلى قدرتها على دعم السياسات الاقتصادية والدفع بعجلة التنمية الشاملة وتحقيق معدلات النمو المستهدفة .

وتبرز آثار تلك التداعيات السلبية في ظل تواضع دور القطاع الخاص في قيادة الاقتصاد الوطني ومساهمته في رفع معدلات النمو حيث تقدر قيمة مساهمة القطاع في التكوين الرأسمالي الثابت بحوالي (298,7) مليار ريال في عام 2006م يمثل نسبة (8%) فقط من الناتج المحلي الإجمالي بالمقارنة مع مبلغ (544) مليار ريال وبنسبة (14%) من الناتج المحلي الإجمالي مستهدفة وفق الخطة الخمسية الثالثة وهو ما يستدعي رفع مستوى استخدام الاعتمادات الحكومية لسد العجز في مساهمة القطاع الخاص ليس فقط لتحقيق أهداف خطة التنمية وإنما لجذب الاستثمارات الخاصة.

كما تزداد حدة المؤشرات السابقة في ظل وجود العديد من الاختلالات الإدارية التي تصاحب استخدام الموارد المالية المخصصة للإنفاق الاستثماري الأمر الذي يؤدي إلى تعثر وبطء في تنفيذ العديد من المشاريع الاستثمارية في العديد من الوزارات والوحدات الحكومية وبشكل لا يسمح بالاستفادة من العوائد والمزايا الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بتنفيذ تلك المشاريع

ويحد من معدلات نمو القطاعات الاقتصادية وهو ما يؤدي إلى أهدار الموارد رغم محدوديتها وارتفاع كلفة التنفيذ عند إعادة تأهيل تلك المشاريع .

وعلى سبيل المثال فقد بلغ ما أمكن حصره من المشاريع المتعثرة منذ عدة سنوات وحتى نهاية عام 2006م عدد (508) مشروع وإجمالي كلفتها التعاقدية حوالي مبلغ (70,3) مليار ريال تشمل العديد من الوحدات من ضمن ذلك :

- (125) مشروع في وزارة الأشغال العامة والطرق صرف عليها حوالي (11,7) مليار ريال .
- (30) مشروع في وزارة الإدارة المحلية صرف عليها حوالي (2,8) مليار ريال .
- (94) مشروع في وزارة التربية والتعليم صرف عليها حوالي (728) مليون ريال .
- (43) مشروع في وزارة الصحة العامة صرف عليها حوالي (577) مليون ريال .

وقد وقف الجهاز على العديد من جوانب القصور التي رافقت أداء بعض القطاعات وهو ما سيتم تسليط الضوء عليها وعلى النحو التالي :

قطاع التعليم :

أظهرت نتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة لعام 2006م تحسناً طفيفاً في نسبة نمو الانفاق على قطاع التعليم والتي بلغت حوالي (17,1%) بالمقارنة مع نسبة نمو قدرها (15,8%) في عام 2005م وبالرغم من ذلك إلا أن هناك تراجع في الأولويات الاجتماعية للسياسات المالية بالنسبة لقطاع التعليم لثبات نسبة الانفاق عليه في عامي 2005م ، 2006م بواقع (5,3%) بعد أن كانت بواقع (5,8%) .

وبالرغم من التطور الملحوظ الذي طرأ على مكونات القطاع في التعليم الجامعي والتعليم الثانوي والأساسي وفصول محو الأمية والتعليم الفني إلى جانب تبني استراتيجيات تطويرية تشمل أغلب مكونات القطاع والجهود التي تبذل في مجال تحديث المناهج وإعادة التأهيل وتدريب المعلمين .. إلا أن قطاع التعليم بمكوناته المختلفة لا يزال يعاني من اختلالات مزمنة يؤدي تراكمها إلى زيادة حجم المشكلة وكلفة معالجتها .. ويمكن إيجاز أهم تلك الاختلالات في النقاط التالية :

1 - القصور في البناء المؤسسي وغياب العديد من اللوائح التي تنظم هذا القطاع بالإضافة إلى عدم وجود قانون للتعليم العالي والبحث العلمي يحدد اتجاهات السياسة التعليمية والعلاقة بين المؤسسات التعليمية والبحثية ووزارة التعليم العالي والبحث العلمي .

2 - رغم الجهود المبذولة في نشر وإقامة مراكز محو الأمية وفي زيادة عدد المتحقيين بهذا التعليم إلا أن تلك الجهود متواضعة نظراً للأعداد الكبيرة من الأميين غير المتحقيين بهذا التعليم وارتفاع نسبة التسرب من المدارس بما يشير إلى أن مسألة الأمية وتعليم الكبار ستظل عائقاً أساسياً أمام خطط التنمية .

3 - التواضع الملحوظ بنسبة الزيادة في عدد المقبولين بالتعليم الأساسي في العام 2005م/2006م والذي بلغ (2,0%) مقارنة بعددهم بما يشير إلى أن نسبة كبيرة من الفئة العمرية (6-14 سنة) لازالت خارج المدارس .. بالإضافة إلى ارتفاع الفجوة على مستوى المقبولين والمتحقيين بالتعليم الأساسي بين الجنسين والتي تتسع في المراحل المتقدمة لصالح الذكور بسبب تسرب الفتيات من التعليم الأساسي .

4 - تدني عدد المقبولين والمتحقيين في التعليم الثانوي في عام 2005م/2006م بنسبة - (5,7%) ، - (2,4%) على التوالي مقارنة بسنة الأساس 2002م/2003م وارتفاع الفجوة بين الجنسين على مستوى المقبولين والمتحقيين لصالح الذكور .. بما يشير إلى اتساع الفجوة إلى

حد كبير في التعليم الثانوي عما هي عليه في التعليم الأساسي نتيجة لاستمرار المعوقات في التعليم الثانوي والتي ترجع إلى تدني مستوى القبول للبنات وخاصة في الريف لجملة من الأسباب الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية مما يتطلب معه الأمر المعالجة الجادة لتلك الأسباب لتلافي هذا التدني على مستوى التعليم الثانوي .

5 - انخفاض الطاقة الاستيعابية لقطاع التعليم الأمر الذي أدى إلى ارتفاع كثافة الفصول وهو ما ينعكس سلباً على العملية التعليمية ويرجع ذلك إلى عدد من الاختلالات الإدارية والمالية منها :

- انخفاض مستوى الفاعلية في تنفيذ مشاريع البرنامج الاستثماري حيث بلغ عدد مشاريع المدارس المتعثرة والتي بدأ تنفيذها خلال الفترة (95 - 2001م) ولم تنجز بعد (94) مشروع رغم رصد المخصصات السنوية لها بالموازنة حتى العام 2006م بلغت تكلفتها التعاقدية حوالي مبلغ (1,5) مليار ريال .
- سوء توزيع المنشآت التعليمية وغياب التخطيط مع الأخذ في الاعتبار التحسن النسبي الذي حدث مؤخراً مع وجود الخارطة المدرسية .
- ضعف الإدارة المدرسية بسبب المستويات التعليمية المتدنية لمدرء المدارس نتيجة الاختيار العشوائي المخالف للضوابط الخاصة بتعيين مدرء المدارس بالإضافة إلى وجود خلل في هياكل الكادر التعليمي حيث تبلغ نسبة المدرسين من حملة الثانوية العامة فما دون حوالي (52%) من كادر المعلمين وهو ما ينعكس بصورة مباشرة على عملية التحصيل وعلى مدى استيعاب متطلبات التطوير والمشاركة فيه ، وقد أنعكس ذلك بطبيعة الحال وبصورة مباشرة على ارتفاع معدلات الرسوب والتسرب والتي تمثل أحد مظاهر الهدر في العملية التعليمية بالإضافة إلى كونها أحد أهم مصادر البطالة وارتفاع نسبة الأمية ،

الأمر الذي يتطلب من الجهات المعنية إعادة النظر في ما هو قائم كون هذه الاختلالات تعتبر السمة الرئيسية لتدني مستوى التعليم العام.

- وجود فجوة واضحة بين المناهج التعليمية وبين متطلبات السوق واحتياجات المجتمع ويشمل ذلك كافة مكونات القطاع .
- القصور في توفير الأثاث والمعدات وغيرها من التجهيزات المتواجدة في المباني المدرسية .

6 - رغم التطورات التي شهدتها التعليم الفني والتدريب المهني في الفترة الأخيرة والمتمثلة بزيادة عدد مؤسساته وفي عدد المتحقيين نتيجة لانتقال تبعية عدد من المعاهد التي كانت تتبع بعض الوزارات إلى وزارة التعليم الفني والتدريب المهني وزيادة الطاقة الاستيعابية لكليات المجتمع المدني .. إلا أن هذا النوع من التعليم ما يزال يعاني جملة من الصعوبات والاختلالات أهمها :

أ - ضعف القدرة الاستيعابية للمعاهد والكليات مع شحة الأماكن المتوفرة لهذه المعاهد .

ب - عدم وضوح أهداف المناهج والبرامج التعليمية والتدريبية المعمول بها حالياً الأمر الذي يؤدي إلى تفاوت معدلات التحصيل المهني والتقني بين المستويات في المؤسسة التدريبية نفسها وبين المؤسسات التدريبية المختلفة .

ج - عدم مواكبة المناهج والبرامج التعليمية والتدريبية للمتغيرات الحالية في سوق العمل .

د - عدم إجراء الصيانة الدورية والطارئة اللازمة للعديد من الآلات والتجهيزات مما يؤثر في جاهزيتها وفاعلية استخدامها وعمرها التشغيلي لجملة من الأسباب أهمها عدم كفاية المخصصات المالية لأعمال الصيانة وعجز الكوادر المحلية في القيام بعملية الإصلاح .

هـ - التعثر في تنفيذ العديد من المشاريع التابعة لوزارة التعليم الفني والتدريب المهني والمتعاقد عليها خلال الأعوام 2003م - 2006م والبالغ عددها (6) مشاريع إجمالي قيمتها التعاقدية (2,4) مليار ريال.

قطاع الصحة :

بلغ الإنفاق على قطاع الصحة في عام 2006م حوالي (54,2) مليار ريال بزيادة قدرها (9,8) مليار ريال بنسبة نمو قدرها (22%) مقارنة بنسبة نمو قدرها (1,3%) فقط على العام السابق .

وبالرغم من التحسن الظاهر في القيمة المتعلقة للإنفاق على قطاع الصحة فإن نتائج التقييم تظهر المؤشرات التالية :

- مازال الإنفاق المخصص لقطاع الصحة منخفضاً حيث يمثل نسبة (3,7%) من إجمالي الإنفاق كما أن هناك جمود في الأولويات الاجتماعية للسياسة المالية حيث بلغ الإنفاق على قطاع الصحة حوالي (1,4%) من الناتج المحلي الإجمالي وهي نفس النسبة في العام السابق منخفضاً عن النسبة المستهدفة والبالغة (2,2) من الناتج المحلي الإجمالي .
- لازال القطاع الصحي يعاني من العديد من المعوقات التنظيمية والإدارية والقانونية والتي تحد من قدرة تطوير هذا القطاع الهام بنسب ملموسة ومن تلك الاختلالات :
- قصور في آليات التخطيط نتج عنه سوء توزيع المرافق الصحية وانخفاض مستوى كفاءة تشغيلها إما بسبب عدم توفر التمويل

اللازم وعدم توفر البيئة التشغيلية مثل الكهرباء والكادر الفني المتخصص وسوء توزيع الأجهزة والمعدات الطبية والأدوية المقدمة كمساعدات وهبات وفقاً للاحتياجات الفعلية للمستشفيات والمراكز الصحية في المحافظات والمدريات، بالإضافة إلى وجود أجهزة طبية في بعض المستشفيات متوقفة عن العمل بسبب عدم توفر الأجهزة الملحقة بها أو المكمل لها .

○ قصور في البناء المؤسسي ويشمل عدم استكمال المنظومة التشريعية المتعلقة بمهام وأعمال هذا القطاع والقوانين التي تحكم فرض وتحصيل الرسوم الإضافية على الخدمات الصحية والعلاجية المقدمة في المرافق الصحية الحكومية كما لم يتم استكمال إصدار قانون التأمين الصحي.

○ ضعف في الأنظمة والآليات المعمول بها وقد نتج عن ذلك ضعف أداء الموارد البشرية وتواضع الدور الرقابي والإشرافي على الوحدات الصحية الحكومية أو المنشآت الصحية والطبية التابعة للقطاع الخاص .

○ انخفاض كفاءة وظائف التخطيط والإشراف على المشروعات الاستثمارية المنفذة الأمر الذي أدى إلى :

■ هناك (43) مشروعاً متعثراً أغلبها لاتفاقيات أبرمت منذ عام 2001م بلغ المنصرف عليها حوالي (577) مليون ريال معظمها وحدات صحية ومراكز لأمراض الكلى وتأهيل وتجهيز العديد من المراكز الصحية .

■ عدم تنفيذ عدد (68) مشروعاً بلغت الاعتمادات المرصود لها في موازنة عام 2006م حوالي (1,3) مليار ريال وفي المقابل تم تنفيذ (7) مشاريع من خارج المعتمد بالموازنة بلغ ما صرف عليها حوالي (2,6) مليار ريال .

وقد انعكست تلك الاختلالات سلباً على مؤشرات أداء القطاع الصحي سواء فيما يتعلق بنسب التغطية الصحية أو مؤشرات خدمات الأمومة والطفولة والرعاية الأسرية ومعدلات الإصابة بأمراض الملاريا والإسهالات.

3 - الإيرادات العامة :

بلغت الإيرادات العامة المحصلة فعلاً خلال عام 2006م حوالي (1497,5) مليار ريال بصافي زيادة قدرها حوالي (22,2) مليار ريال بنسبة (1,5%) من الربط المقدر بعد التعديل والبالغ (1475,3) مليار ريال .

وقد أفرزت أعمال المراجعة والتقييم المؤشرات التالية :

1 - لازالت الإيرادات النفطية تمثل المصدر الرئيسي لتمويل نفقات الموازنة العامة للدولة حيث ارتفعت أهميتها النسبية في هيكل الإيرادات العامة إلى نسبة (72,5%) من إجمالي الإيرادات الفعلية ويرجع ذلك إلى الارتفاع الملحوظ في الأسعار العالمية للنفط وهو ما يمثل أحد أهم الاختلالات التي تشوب هيكل الموارد العامة للدولة وعلى نحو يجعل الإنفاق العام والاقتصاد الوطني معرضاً للصدمات المفاجئة وحالات عدم الاستقرار في حالة تراجع الأسعار العالمية للنفط وهو أمر وارد ... أو نقص في الكميات المنتجة والمصدرة وهو أمر قائم .

2 - وفي المقابل فلازالت الإيرادات الضريبية والبالغة (289,6) مليار ريال دون المعدلات المستهدفة حيث تمثل حوالي (19%) فقط من إجمالي الإيرادات العامة وهي نسبة متواضعة بالمقارنة مع الدول الإقليمية حيث تتراوح نسبة الإيرادات الضريبية فيها بين (87%) في تونس و(74%) في لبنان و(67%) في مصر و(65%) في الأردن و(55%) في السودان.

الأمر الذي يشير إلى حجم الخلل والقصور الذي يشوب أداء المصالح الإيرادية ودورها المحدود ليس فقط في تنمية الموارد الضريبية وإنما أيضاً وبشكل أساسي في توفير قدر ملائم من الاستقرار المالي يسمح باستيعاب أي متغيرات سلبية في الإيرادات النفطية .

ويرجع تدني حصيلة الإيرادات الضريبية إلى جملة من الاختلالات القانونية والتنظيمية والإدارية يمكن أبرز ملامحها في الآتي :

1 - قصور في التشريعات الضريبية وعدم إصدار اللوائح التنفيذية لقانون ضرائب الدخل وقانون الجمارك وعدم إصدار القانون الخاص بمكافحة التهرب الضريبي والجمركي وعدم التطبيق الكامل لقانون الضريبة العامة على المبيعات .

2 - ضعف معدلات الأداء في المصالح الإيرادية يصاحبه قصور في آليات الرقابة والإشراف والمتابعة وغياب إجراءات المساءلة وقصور في أنظمة وأدلة العمل ومن مظاهر ذلك :

- بلغت نسبة الإقرارات الضريبية المقدمة حوالي (23%) من الإقرارات المستهدفة والبالغة (662,451) إقرار .
- بلغت نسبة إنجازات أعمال المحاسبة والربط الضريبي على مستوى المصلحة ومكاتبها بلغت نسبته (26%) من أجمالي المستهدف خلال العام.
- بلغت نسبة الملفات المنجزة بمعرفة مجموعة الإدارة الضريبية (35%) من أجمالي الملفات المحالة إليها .
- بلغت ما نسبته عدد القضايا الضريبية التي تم البت فيها من قبل لجان الطعن ما نسبته (17%) من أجمالي القضايا المحالة إليها .

- تراكم القضايا الضريبية المنظورة أمام المحاكم والنيابات والبالغ عددها حوالي (78) قضية منها (62) قضية تبلغ قيمة الضرائب المتنازع عليها حوالي (4,2) مليار ريال.
- تأخر لجان الطعن الضريبي بالإدارة العامة لكبار المكلفين للبت في القضايا الضريبية الخاصة بكبار المكلفين وعددها (49) مكلف تقدر قيمة الضرائب المتنازع عليها بحوالي (4,2) مليار ريال منها (19) مكلف مرحلة من سنوات سبابة قيمة الضرائب المتنازع عليها تقدر بحوالي (3) مليار ريال .
- اللافت للانتباه أن عملية المحاسبة والربط تعتمد وبنسبة (99%) تقريباً على الأسلوب التقديري بحجة عدم توفر حسابات منتظمة لدى المكلفين وعلى نحو لا يسهم في رفع حصيلة الضرائب ويسمح بممارسات الفساد كما تجدر الإشارة إلى أن اتساع ظاهرة إجراءات المحاسبة والربط التقديري يمتد أيضاً إلى كبار المكلفين بحجة عدم امتلاكهم لحسابات منتظمة ومن بينهم شركات تجارية كبرى وشركات تتعامل في تكنولوجيا المعلومات وعلى نحو لا يستقيم مع المنطق أو طبيعة وحجم أعمال تلك الشركات .
- التوسع في منح الإعفاءات الجمركية من سنة لأخرى سواء فيما يتعلق بالشركات النفطية أو مقاولي الباطن أو الإعفاءات الخاصة بالمشاريع الحكومية والاستثمارية حيث بلغت قيمة الواردات المعفية وتحت نظام السماح المؤقت خلال 2006م حوالي (368,6) مليار ريال ويصاحب هذا التوسع غياب الحد الأدنى من إجراءات الرقابة على نحو يسمح بالمغالاة في تحديد الاحتياجات وبالتصرف في السلع المعفاة بعيداً عن الأغراض المخصصة لها في ظل غياب قاعدة بيانات تسمح بتحقيق قدر ملائم من الرقابة على تلك الإعفاءات .

- عدم الالتزام بالقرارات والتعليمات المعمول بها في عدد من المنافذ الجمركية بشأن إجراءات التخليص الجمركي حيث يتم التخليص بما يسمى بالمقطوعية وعلى نحو يسمح بممارسة الفساد بالإضافة إلى التباين في تحديد القيمة الجمركية للسلع المتشابهة من دائرة جمركية لأخرى وهو ما ينعكس سلباً على حصيلة الإيرادات .
- استمرار ظاهرة البيانات الجمركية المعلقة وغير المسدد رسومها وهو ما يؤثر سلباً على عائدات الدولة من الإيرادات الجمركية وتبلغ قيمة الرسوم الجمركية المقدرة على عدد (4998) بيان معلق حوالي (62,9) مليار ريال .
- أن دراسة البيانات الإحصائية الخاصة بالواردات المستوفاة عنها رسوم جمركية تفصح عن بعض المؤشرات والمتعلقة بارتفاع مخاطر التهريب على أنواع معينة من السلع نذكر من ذلك :
 - أن البيانات الجمركية التي وقف عليها الجهاز لم تتضمن أنواع معينة من السلع خاصة الماس والمشغولات الذهبية والهواتف المحمولة .
 - أن السلع والبضائع الخاضعة لفئة رسم مرتفعة بلغت قيمتها ما نسبته (2%) فقط من قيمة الواردات المستوفاة وهي مؤشرات تستدعي الدراسة والتحري .
- تصاعد الإيرادات المستحقة للدولة – دون تحصيل – طرف العديد من الوحدات الحكومية وشركات وأفراد القطاع الخاص ، حيث بلغ ما أمكن حصره من تلك المتأخرات حوالي (300,1) مليار ريال بالإضافة إلى أكثر من (10) مليون دولار أمريكي الأمر الذي يشير إلى قصور وضعف في جهاز التحصيل .

• استمرار قيام عدد من وحدات أجهزة السلطة المركزية والسلطة المحلية بتجنيب جزء من إيراداتها المحصلة في حسابات خاصة خارج إطار الموازنة العامة ودون توريدها إلى الخزينة العامة وقد بلغ ما أمكن حصره من تلك المبالغ المجنبة خلال عام 2006م حوالي (80,2) مليون دولار وهو ما يؤدي إلى حرمان الخزينة العامة من موارد مالية هامة تعادل على سبيل المثال (50%) من قيمة المسحوب من القروض الخارجية خلال عام 2006م كما يتم التصرف في تلك الموارد بمعرفة تلك الجهات خارج إطار الموازنة العامة للدولة وهو ما ينعكس سلباً على مصداقية الموازنة ويظهر حسابات تلك الجهات على غير حقيقتها .

الدين العام والمساعدات الخارجية :

بلغ إجمالي الرصيد القائم للمديونية الخارجية حتى 31/12/2006م حسب بيانات البنك المركزي حوالي مبلغ (5,5) مليار دولار مقابل (5,2) مليار دولار في عام 2005م بارتفاع قدره (300) مليون دولار، كما ارتفع الدين العام الداخلي في عام 2006م إلى مبلغ (445) مليار ريال بعد أن كان بحوالي مبلغ (395,8) مليار ريال في عام 2005م .

ورغم الارتفاع المشار إليه إلا أن نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي انخفضت إلى (28,7%) للدين الخارجي ، (11,8%) للدين الداخلي بعد أن كانت (31%) ، (21,9%) في عام 2005م .

الجدير بالإشارة أن استمرار ارتفاع الدين الداخلي سنة أثار أخرى يتعارض مع ما تستهدفه الخطة الخمسية الثالثة وإستراتيجية التخفيف من الفقر للأعوام 2006م – 2010م ، بترشيد الاقتراض المحلي وبالأخص من أذون الخزانة وتحويلها تدريجياً إلى سندات حكومية طويلة الأجل لأغراض التنمية .

وفيما يلي أهم الإختلالات التي رافقت عملية الاقتراض الخارجي وعلى النحو التالي :

1 - عدم وجود تشريع يحدد شروط ومعايير الاقتراض الخارجي رغم تكرار الجهاز في تقاريره السابقة ومجلسكم الموقر على ضرورة وجود مثل هذا التشريع إلا أن ذلك لم يتم حتى تاريخه .

2 - تعاني إدارة الدين العام من قصور في النظم الإدارية لدى الجهات المناط بها إدارته سواءً على مستوى الجهات المستفيدة والجهات الأخرى المعنية بالرقابة والإشراف .

3 - استمرار ظاهرة البطء في السحب من القروض مما أدى إلى تعثر تنفيذ المشروعات وارتفاع تكلفتها النهائية ، ومن ذلك على سبيل المثال مشاريع (محطة كهرباء مأرب الغازية والممول بقرض من الصندوق السعودي بمبلغ (50) مليون دولار والذي يبدأ تاريط نفاذ اتفاقيته بتاريط 2002/8/10م والفترة المحددة للتنفيذ (3) سنوات حيث بلغ إجمالي ما تم سحبه حتى 2006/12/31م حوالي مبلغ (4,9) مليون دولار بنسبة (10%) فقط من إجمالي قيمة القرض .. ومشروع شبكات الصرف الصحي في صنعاء والممول بقرض من الصندوق العربي بحوالي مبلغ (62,3) مليون دولار والذي يبدأ تاريط نفاذ اتفاقيته في 2000/2/12م ، والفترة المحددة للتنفيذ (56) شهر ، حيث بلغ إجمالي ما تم سحبه حتى 2006/12/31م حوالي مبلغ (33,9) مليون دولار بنسبة (54%) فقط من إجمالي قيمة القرض .. ومشروع التنمية الريفية في محافظة أبين والممول بقرض من البنك الإسلامي بمبلغ (6) مليون دولار ، والذي يبدأ تاريط نفاذ اتفاقيته في 95/9/8م ، والفترة المحددة للتنفيذ (8) سنوات .. حيث بلغ إجمالي ما تم سحبه حتى 2006/12/31م حوالي مبلغ (3,5) مليون دولار بنسبة (58,3%) فقط من إجمالي قيمة القرض .

4 - إتصلاً بما تقدم بلغ الإجمالي الفعلي لقيمة ما تم سحبه من القروض الخارجية في عام 2006م وفقاً لبيانات الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة لعام 2006م حوالي مبلغ (33,8) مليار ريال بنقص عن المقدر بالموازنة بحوالي مبلغ (28,8) مليار ريال فقط وبنسبة (46%).

الجدير ذكره في هذا الخصوص أن الخزينة العامة تتحمل أعباء أخرى إضافية والمتمثلة بسداد عمولات تحت مسمى عمولات الالتزام والتي تزداد مبالغها عاماً إثر آخر نتيجة البطء في عملية السحب والاستخدام للقروض المقدمة من بعض المانحين حيث بلغ إجمالي قيمة العمولات المسددة خلال الفترة 2004م - 2006م حوالي مبلغ (6,6) مليون دولار حسب بيانات البنك المركزي بما يشير إلى غياب الضوابط الكفيلة برفع كفاءة استخدام القروض مما يتطلب :

أ - الإسراع في تنفيذ المشاريع حسب الخطط والأهداف والبرامج المحددة في اتفاقيات القروض .

ب - وضع الضوابط والآليات التي من شأنها تحسين الأداء ومعدل السحب ومعالجة الأسباب والعوائق التي أدت إلى التأخير في تنفيذ مشاريع تلك القروض .

ج - مساءلة المتسببين في تحمل الدولة تلك الأعباء الإضافية لتلافي شمول هذه الظاهرة لقروض أخرى ممولة من مانحين آخرين لمشاريع بعضها متعثرة وأخرى لم تنفذ .

5 - تعثر العديد من المشروعات الممولة بقروض خارجية مما يؤدي إلى طول فترات تنفيذها وارتفاع تكلفتها النهائية وتعود أسباب ذلك (علاوة على ما سبق الإشارة إليه عن استمرار ظاهرة البطء في السحب من القروض) إلى ما يلي :

أ - عدم كفاية وسلامة الدراسات المسبقة والمتمثلة بدراسات الجدوى والتكلفة التقديرية الأمر الذي ترتب عليه تدني نسبة المسحوبات من القروض ،

ونسبة الإنجاز المادي للمشاريع مقارنة بالفترات الزمنية المستهدفة لتنفيذها وتشمل هذه الظاهرة على سبيل المثال مشروع مياه الحديد، ومشروع رفع كفاءة محطة المعالجة في أمانة العاصمة، ومشروع محطة كهرباء المنصورة في محافظة عدن، ومحطة كهرباء أمانة العاصمة ومشروع التنمية الريفية في محافظة ريمة .

ب - طول فترات إجراءات المصادقة الدستورية والقانونية لاتفاقيات بعض القروض .

ج - عدم التزام بعض الجهات بإنشاء وحدات تنفيذية مستقلة للمشاريع كما هو الحال في مشاريع الطرق رغم التأكيد على ذلك في اتفاقيات القروض الموقعة مع الممولين .. والتأخير في إنشاء وحدات تنفيذ بعض المشاريع وضعف القدرات التنفيذية في بعض الوحدات .. كما هو الحال في مشروع تطوير التعليم الأساسي .

د - عدم التأهيل السليم لبعض المقاولين حيث يتم اختيارهم دون النظر إلى خبراتهم السابقة وإمكانياتهم المادية بالإضافة إلى سوء اختيار الاستشاريين والتأخير في تعيين استشاريين لبعض المشاريع .

هـ - إيقاف العمل في بعض المشاريع من قبل المواطنين بدون مبرر وعدم تدخل السلطات المحلية في هذه المناطق لمنع ذلك التوقف مثل مشروع طريق أرحب /حزم الجوف / رجوزه، ومشروع طريق ذمار الحسينية .

و - التأخير في إعداد الوثائق والتصاميم لبعض المشاريع والتأخير في إنزال المناقصات الخاصة ببعض المشاريع .

ز - القصور في عمليتي الإشراف والمتابعة .

ح - إعادة التصاميم لبعض المشاريع بسبب اختلاف التكلفة المخصصة لها عن التكلفة التقديرية .

ط - عدم جاهزية بعض المشاريع لأسباب أهمها عدم حل مشاكل الأراضي المخصصة لها ومن أمثلة ذلك مشروع تطوير وادي حضرموت الزراعي (المرحلة الثالثة) .

ي - الإعلان عن نفاذ بعض القروض قبل استكمال التصاميم ووثائق المناقصات لبعض المشاريع مما يسبب في بطء وتأخير تنفيذها .

ك - عدم التزام الجانب الحكومي بسداد المساهمة الحكومية لأغلب المشروعات الممولة خارجياً .

ل - عدم تطبيق الشروط الجزائية على بعض المقاولين المتأخرين في تنفيذ المشاريع المسندة إليهم وفقاً لما تتضمنه العقود المبرمة معهم من شروط جزائية ولما تنص عليه أحكام قانون المناقصات ولائحته التنفيذية بهذا الشأن .

6 - عدم الدقة في تحديد التكلفة التقديرية للعديد من المشروعات الممولة بقروض خارجية الأمر الذي ترتب عليه تجميد بعض المانحين أجزاء من قروض التمويل وحرمان البلد من تمويل جاهز بذلت جهود كبيرة للحصول عليه ، ومن ذلك على سبيل المثال مشاريع (محطة معالجة الصرف الصحي بأمانة العاصمة والممول بقرض من الصندوق العربي بحوالي مبلغ (27,7) مليون دولار والموقعة اتفاقيته بتاريخ 19/4/1996م وقرض من صندوق الأوبك بمبلغ (13) مليون دولار والموقعة اتفاقيته بتاريخ 5/11/96م حيث بلغ المتبقي منها بدون استخدام وحتى 31/12/2006م حوالي مبلغ (5,969) ألف دولار ، وحوالي مبلغ (4,95) مليون دولار على التوالي .. هذا بالإضافة إلى تجميد كامل القرض الآخر لتمويل مشروع شبكات الصرف الصحي بالأمانة والممول من الصندوق العربي والبالغ قيمته (5) مليون دولار والموقعة اتفاقيته بتاريخ 20/4/99م وجميع تلك المبالغ، جمدت منذ

عام 2002م دون الاستفادة منها لتنفيذ المكونات المستحدثة أو في مشاريع أخرى والحد من الأعباء المترتبة عليها .

7 - إعادة هيكلة بعض المشروعات جراء التعثرات التي تواجهها بموافقة الجهة المقرضة ووزارة التخطيط والتعاون الدولي بخلاف ما أستهدفته وثائق القروض المتفق بشأنها .. حيث يتم إعادة تخصيص التمويل بزيادة مخصصات بعض المكونات وعلى الأخص الخدمات الاستشارية ونفقات التسهيل وتخفيض مخصصات البعض الأخر أو الحذف من أنشطتها وتجنيد مخصصات لتنفيذ أنشطة مشروعات أخرى غير مستهدف تمويلها من مخصصات تلك المشروعات ولا تتضمنها وثائقها .

8 - تدني معدلات السحب من المعونات الخارجية حيث بلغ إجمالي ما تم سحبه في عام 2006م وفقاً لبيانات الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة لذات العام حوالي مبلغ (15) مليار ريال بنقص قدره حوالي مبلغ (4,2) مليار ريال بنسبة (21,9%) من ربط الموازنة .

ثانياً: السلطة المحلية :

بالرغم من الاهتمام المتزايد الذي توليه القيادة السياسية الحكيمة لتوسيع تجربة السلطة المحلية وتفويض الصلاحيات للمجتمعات المحلية في اتخاذ القرارات وتحقيق التنمية المستهدفة إلا أن هناك العديد من الاختلالات الهيكلية والمالية في مراحل التخطيط والتنفيذ لمتطلبات السلطة المحلية تحد من صدق التوجه وتلقي بظلالها على تنفيذ الموازنات المتتالية للسلطة المحلية خلال فترة تجربة تلك الموازنات (2002-2006م) سواء في مجال البنية التشريعية (استمرار تعارض العديد من التشريعات مع متطلبات السلطة المحلية) أو البنية التحتية والمرفقية أو في مجال تهيئة البنية البشرية وتوفير المقومات اللازمة للتعامل مع المخصصات المالية

إيرادا وإنفاقا بما ينعكس على الدور المتوخى من المجتمعات المحلية في تحقيق أهداف التنمية .

ومن خلال تحليل الجهاز لنتائج تنفيذ موازنة السلطة المحلية تم الوقوف على العديد من المؤشرات أهمها :

أولا :- في مجال الإيرادات :

بالرغم من تحقيق موازنة السلطة المحلية لصافي زيادة في الإيرادات الفعلية بلغت حوالي (42.4) مليار ريال وبنسبة (25.5 %) عن الربط المستهدف والبالغ (166.7) مليار ريال إلا أن تلك الزيادة لم تكن نتاجا حقيقيا لفاعلية أجهزة التحصيل المحلية وإنما كانت لعدة عوامل أبرزها زيادة حجم الدعم المركزي المقدم من الحكومة لوحدات السلطة المحلية .

وقد أظهرت مؤشرات التنفيذ لهذا الجانب ما يلي :-

- استمرار اعتماد الوحدات الإدارية على الدعم المركزي بشكل رئيسي في تسيير أنشطتها وتنفيذ مشاريعها حيث مثل الدعم المركزي (الجاري+الرأسمالي) والحصة من الإيرادات العامة المشتركة والمنح الخارجية الرأسمالية من واقع الحساب الختامي للسلطة المحلية للعام المالي 2006م ما نسبته (88,04%) من إيرادات السلطة المحلية في حين مثلت الموارد المحلية الذاتية (11,96%) فقط من إيرادات السلطة المحلية وهي تمثل تقريبا نفس النسبة منذ تنفيذ أول موازنة للسلطة المحلية في العام 2002م الأمر الذي يشير إلى استمرار احد أهم الاختلالات الأساسية في هيكل موازنة السلطة المحلية دون أي معالجة.

- بالرغم من النمو المستمر للإيرادات الذاتية للسلطة المحلية خلال الأعوام (2003م-2006م) إلا أن الإيرادات الذاتية للسلطة المحلية لا زالت تشكل نسبة ضئيلة من إجمالي الإيرادات العامة للدولة وفي

تراجع مستمر فبعد ان كانت نسبتها في العام 2002م (2,45%) من إجمالي الإيرادات العامة للدولة تراجعت هذه النسبة خلال الأعوام 2003م-2006م لتصبح نسبتها في عام 2006م (1,7%) فقط من إجمالي الإيرادات العامة للدولة .

• تمثل الإيرادات الزكوية احد أهم موارد السلطة المحلية وبالرغم من تحقيق صافي زيادة في الإيرادات الزكوية للسلطة المحلية للعام 2006م بحوالي (495) مليون ريال وبنسبة (8,9%) عن الربط المستهدف والبالغ (5,5) مليار ريال إلا أنه لوحظ وجود نقص ملحوظ في حصيلة بعض الأوعية الزكوية (زكاة الحبوب، زكاة الخضروات، زكاة المواشي، زكاة الفطر) وبنسب (16,75%)، (19,95%)، (29,77%)، (18,91%) على التوالي، كما لوحظ الآتي :-

أ. عدم تناسب الإيرادات المحصلة من زكاة الفطر خلال العام المالي 2006م والبالغة حوالي (621) مليون ريال مقارنة بإجمالي عدد سكان الجمهورية والبالغ عددهم وفق آخر تعداد حوالي (19,72) مليون نسمة.

ب. القيام بتجنيب حوالي مبلغ (698) مليون ريال من الإيرادات الزكوية المحصلة خلال العام 2006م في حسابات خاصة تحت مسمى (العمال) من قبل قيادات السلطة المحلية بالمحافظات لدى فروع البنك المركزي .

ج. تركزت أعلى نسبة لتحويل إيرادات الزكاة في أمانة العاصمة وبنسبة مقدارها (46,90%) من إجمالي إيرادات الزكاة المحصلة لعام 2006 على مستوى محافظات الجمهورية وذلك نتيجة لقيام أمانة العاصمة بتحويل زكاة الباطن من كبار المكلفين من المؤسسات والشركات للقطاع الخاص والعام والمختلط من خلال مقراتها الرئيسية الواقعة بأمانة العاصمة الأمر الذي أدى إلى حرمان المحافظات الأخرى التي

يوجد لديها فروع لتلك المؤسسات والشركات من نصيبها من هذه الإيرادات .

د. استمرار ظاهرة البواقي من الواجبات الزكوية في العديد من الوحدات الإدارية دون معالجة لها حيث بلغ إجمالي البواقي الغير محصلة والتي أمكن للجهاز الوقوف عليها في (9) محافظات حتى نهاية العام 2006م حوالي مبلغ (1,8) مليار ريال .

هـ. القصور في أداء بعض المكاتب والأجهزة التنفيذية التابعة للسلطة المحلية في الوحدات الإدارية في تحصيل الإيرادات المستحقة للسلطة المحلية وضعف الدور الرقابي والإشرافي للسلطة المحلية في متابعة عملية التحصيل للإيرادات المحلية الأمر الذي أدى إلى الآتي:

1) وجود نقص ملحوظ في حصيلة (44) مصدرا إيراديا من مصادر الإيرادات المحلية الجارية والرأسمالية والمشاركة خلال العام 2006م مقارنة بالربط المستهدف بالموازنة.

2) تناقص الحصيلة الفعلية لإيرادات العديد من المصادر الإيرادية للسلطة المحلية خلال العام المالي 2006م مقارنة بالمحصل الفعلي منها خلال العامين 2004م-2005م بالرغم من نمو الأنشطة ذات العلاقة بتحصيل تلك الإيرادات خلال عام 2006م .

3) عدم قيام العديد من الوحدات الإدارية بتحصيل بعض أنواع الرسوم والمصادر الإيرادية للسلطة المحلية خلال العام 2006م .

4) إظهار الجزء الأكبر من حصيلة مبيعات الأراضي في الوحدات الإدارية خلال العام 2006م ضمن إيرادات السلطة المركزية والبالغة حوالي (1,98) مليار ريال رغم عدم وجود ربط لهذه الإيرادات ضمن موازنة السلطة المركزية باعتبار مبيعات الأراضي إحدى مصادر إيرادات السلطة المحلية ومن ذلك على سبيل

التدليل قيام الهيئة العامة للأراضي والمساحة والتخطيط العمراني خلال العام 2006م باستلام مبلغ (5) مليون دولار أمريكي مقابل جزء من قيمة العقار (كامب العريش) الواقع في محافظة عدن وعدم توريده إلى حساب إيرادات السلطة المحلية بالمحافظة .

(5) عدم قيام السلطة المحلية بمحافظة الحديدية بمتابعة مواردها المشتركة المفروضة على الطرود الواصلة إلى ميناء الحديدية والمحددة بواقع (10) ريال عن كل طرد من الطرود الواصلة إلى جمرك الحديدية خلال العام الأمر الذي أدى إلى حرمان السلطة المحلية بالمحافظة من حوالي مبلغ (1) مليار ريال .

(6) بلغت الموارد العامة المشتركة المحصلة والغير موزعة كحصص على الوحدات الإدارية في نهاية العام المالي 2006م والتي تم ترحيلها إلى عام 2007م حوالي مبلغ (296) مليون ريال كما بلغت الموارد المشتركة المحصلة وغير موزعة كحصص على الوحدات الإدارية في نهاية العام المالي 2006 والمرحلة إلى عام 2007م حوالي مبلغ (1,1) مليار ريال الأمر الذي اثر سلبا على حصيلة الوحدات الإدارية من هذه الموارد .

(7) بلغ إجمالي المتأخرات المستحقة للوحدات الإدارية من الموارد العامة المشتركة والتي أمكن الوقوف عليها لدى صناديق التنمية الثلاثة حوالي مبلغ (3,1) مليار ريال .

(8) بلغ إجمالي الإيرادات المتأخرة والمستحقة للوحدات الإدارية لدى الغير والتي أمكن للجهاز الوقوف عليها حتى نهاية العام 2006م حوالي مبلغ (917) مليون ريال ومبلغ (79) الف دولار أمريكي .

(9) لجوء العديد من الأجهزة التنفيذية بالوحدات الإدارية بتجنيب جزء من إيراداتها خلال العام 2006م في حسابات خاصة

والصرف منها خارج إطار موازنة السلطة المحلية وقد بلغ إجمالي عدد الحسابات الخاصة التي أمكن للجهاز الوقوف عليها (237) حساب

في (11) محافظة بلغ إجمالي المبالغ الموردة فيها خلال العام 2006م حوالي مبلغ (3,3) مليار ريال ومبلغ (1,2) مليون دولار فيما بلغ إجمالي المبالغ المنصرفة منها حوالي مبلغ (2,97) مليار ريال بالإضافة إلى مبلغ (1,07) مليون دولار أمريكي .

ثانياً :- في مجال النفقات :

بالرغم من تحقيق موازنة السلطة المحلية لصافي تجاوز في النفقات الفعلية لعام 2006م بلغ حوالي (37) مليار ريال وبنسبة (21.8 %) من إجمالي الربط البالغ حوالي (171) مليار ريال إلا أن ذلك التجاوز لم يكن ناتجاً للتوجه التنموي المأمول لوحدات السلطة المحلية حيث حققت النفقات الرأسمالية والاستثمارية لوحدات السلطة المحلية وفراً بحوالي 3 مليار ريال وغلب الإنفاق الجاري على التصرفات المالية لوحدات السلطة المحلية محدثاً صافي تجاوز بأكثر من (40) مليار ريال ساهمت فيه أمانة العاصمة وكافة محافظات الجمهورية وشمل معظم الأجهزة التنفيذية المكونة لها .

وقد أظهرت مؤشرات التنفيذ لهذا الجانب ما يلي :-

(1) استمرار وجود خلل هيكلي في موازنة السلطة المحلية تمثل في استحواد جانب النفقات الجارية على نسبة (87.56%) من إجمالي نفقات السلطة المحلية بينما بلغت نسبة الإنفاق الرأسمالي والاستثماري (12.44%) من إجمالي النفقات الأمر الذي يشير إلى استمرار الفجوة بين الإنفاق الجاري والرأسمالي للسلطة المحلية بالرغم من التحسن التدريجي الطفيف والمتمثل في النمو البسيط للنفقات الرأسمالية من

(4.3%) عام 2002م إلى (12.4%) عام 2006 م وما صاحبة من تراجع لنسبة النفقات الجارية من (95.7%) عام 2002 م إلى (87.6%) عام 2006 م .

وبالرغم من التحسن الفعلي في النفقات الرأسمالية والاستثمارية للسلطة المحلية والتي بلغت في العام 2006م (24,1%) بالمقارنة مع نسبة النمو المحققة في العام 2005م والبالغة (11,8%) إلا أنه رافق ذلك ما يلي :

أ. مثل الإنفاق الرأسمالي والاستثماري في العام 2006م (12,4%) فقط من إجمالي نفقات السلطة المحلية.

ب. قصور دور أجهزة السلطة المحلية في الاستفادة من الإعتمادات المتاحة للجانب الاستثماري رغم ضآلتها حيث حققت أجهزة السلطة المحلية وفرا غير مرغوب فيه في هذا الجانب مثل ما نسبته (10,9%) من الربط المقدر .

ج. عدم استفادة الوحدات الإدارية المشمولة بدعم مشروع اللامركزية من المبالغ المرصودة من المنح الرأسمالية في تنفيذ المشاريع المتفق بشأنها مع الجهات المانحة والمعتمدة في برامجها الاستثمارية حيث مثلت المبالغ غير المستخدمة من المنح والمرحلة لعام 2007م (60,7%) من إجمالي المنح المرصودة بالموازنة والبالغة حوالي (456) مليون ريال الأمر الذي اثر سلبا على مستوى تنفيذ العملية التنموية في تلك الوحدات الإدارية وإعطاء انطباع غير جيد للجهات المانحة عن السلطة المحلية مما قد يترتب على ذلك تقليص أو إلغاء تلك المنح أو إعادة النظر في دعم تجربة السلطة المحلية في بلادنا.

د. عدم استفادة الوحدات الإدارية من أرصدها المتراكمة والمرحلة من السنوات السابقة (الفائض المرحل) والبالغة في نهاية عام 2006م حوالي مبلغ (12,5) مليار ريال في تنفيذ وانجاز المشاريع التنموية والخدمات واستكمال المشاريع المتعثرة .

(2) القصور الملحوظ لدور وحدات السلطة المحلية في تنفيذ ومتابعة المشاريع الإنمائية والتنموية حيث وقف الجهاز على الآتي :-

أ. تنفيذ عدد (1802) مشروع من خارج البرنامج الاستثماري للسلطة المحلية حيث بلغ إجمالي تكلفة الأعمال المنفذة فيها حوالي مبلغ (10) مليار ريال .

ب. عدم تنفيذ العديد من المشاريع المدرجة في البرنامج الاستثماري للسلطة المحلية لعدد (2850) مشروعاً بتكلفة معتمدة قدرها (14,5) مليار ريال .

ج. تعثر تنفيذ العديد من المشاريع في بعض الوحدات الإدارية والمرحلة من سنوات سابقة والبالغ عددها (319) مشروعاً بلغت تكلفة الأعمال المنجزة فيها حوالي (4,2) مليار ريال .

د. تركز الإنفاق الرأسمالي والاستثماري للسلطة المحلية بشكل أساسي في قطاعات (التربية، والأشغال، والصحة والسكان، الإدارة المحلية) بنسبة (89.2%) من إجمالي الإنفاق الرأسمالي والاستثماري للسلطة المحلية .

هـ. عدم اهتمام السلطة المحلية في معظم الوحدات الإدارية بتفعيل مشاريع المبادرات الذاتية والتعاونية وتخصيص جزء من مواردها خلال العام 2006م للمساهمة في تمويل المشاريع التنموية والخدمات القائمة على أساس المبادرات الذاتية بالرغم من أهمية الدور الذي يفترض أن تضطلع به المجالس المحلية في هذا الجانب من خلال تشجيع إقامة مثل هذه المبادرات والمساهمة في تمويلها وتوفير كافة الإمكانيات والسبل لإنجاحها.

(3) مثلت النفقات الفعلية للفصل الأول (الأجور والمرتبات وما في حكمها) والبالغة حوالي (150) مليار ريال خلال العام 2006م ما نسبته (82.2%) من إجمالي نفقات الباب الأول (النفقات الجارية) ونسبة

(72%) من إجمالي النفقات الفعلية للسلطة المحلية فيما بلغت الزيادة في النفقات الفعلية للمرتبات الأساسية في موازنة السلطة المحلية لعام 2006م حوالي مبلغ (85) مليار ريال وبنسبة (160%) عن الربط المقدر بالموازنة و بزيادة مقدارها حوالي مبلغ (61) مليار ونسبة (80%) مقارنة بالإنفاق الفعلي للمرتبات الأساسية لعام 2005م.

4) رافق تنفيذ الوحدات الإدارية بالسلطة المحلية لموازناتها السنوية للعام 2006م العديد من المخالفات والتجاوزات المالية التي أوضحها الجهاز في تقريره التفصيلي عن مراجعة الحساب الختامي لموازنة السلطة المحلية.

الأمر الذي ينبغي معه الوقوف عند التحديات التي تواجه تجربة السلطة المحلية وإيجاد المعالجات المناسبة تمشيا مع الإرادة الصادقة والتوجه النبيل للقيادة السياسية الحكيمة في المضي قدما في نهج التوسع وتفويض الصلاحيات وتحقيق التنمية الشاملة .

ثالثاً : مؤشرات عن نتائج تنفيذ موازنات الوحدات المستقلة والملحقة والصناديق الخاصة للعام المالي 2006م :

أنشأت الوحدات المستقلة والملحقة والصناديق الخاصة بهدف تحقيق الأدوار التنموية والخدمية والاجتماعية الموضحة في القوانين والقرارات واللوائح التي حددت مهام واختصاص هذه الوحدات وعلى الرغم من الدور الحيوي المأمول لتلك الوحدات والصناديق إلا أنه من خلال النتائج التي أسفرت عن مراجعة الحسابات الختامية لهذه الوحدات قد أظهرت أن هناك اختلالات إدارية وتنظيمية رافقت الأداء المالي لها وحدت من فاعلية تنفيذها لموازنتها السنوية ومخرجاتها بالرغم من أنها قد حظيت بالتقييم الحكومي بهدف إيجاد المعالجات اللازمة للاختلالات التي شابته أداءها وبالتالي تفعيل الدور المناط بها إلا أن الجهاز يرى أن أوضاع تلك الوحدات والصناديق مازال بحاجة إلى مزيد من الدراسة وصولاً إلى

معالجات ناجعة تسهم في زيادة فاعلية وكفاءة الأداء وتعزز من مخرجات هذه الوحدات .

ومن أهم الاختلالات التي وقف عليها الجهاز ما يلي :

- 1- عدم استكمال إصدار اللوائح التنظيمية والتنفيذية المنظمة لعمل معظم الصناديق وعدم وجود آليات واضحة لمتابعة تحصيل موارد بعض الصناديق .
- 2- ضعف آلية التنسيق والمتابعة لتحصيل أقساط القروض والإيرادات المستحقة منها على سبيل المثال مستحقات الهيئة العامة للمعاشات البالغة حوالي (2,5) مليار ريال .
- 3- تحقيق وفورات تتراوح ما بين (46% - 100%) في نفقات مشروعات قيد التنفيذ والتي تركزت في المؤسسات والهيئات والصناديق التأمينية .
- 4- عدم قيام صندوق التدريب المهني باستغلال الموارد المحصلة في دعم أنشطة التدريب المهني والتقني وفقاً لقانون إنشائه وبما يلبي متطلبات سوق العمل حيث بلغ الوفرة في بند التدريب خلال عام 2006م بحوالي مبلغ (753) مليون ريال ونسبة (66%) من الربط المستهدف .
- 5- توجه معظم المؤسسات التأمينية والصناديق المتخصصة إلى استخدام فوائض أنشطتها في أذون الخزانة حيث أوضحت التقارير الصادرة عن البنك المركزي اليمني أن ما نسبته (56%) من إصدارات أذون الخزانة تم شراؤها من قبل المؤسسات والصناديق التأمينية .
- 6- عدم قيام إدارة صندوق رعاية النشء والشباب بصرف المستحقات القانونية المخصصة لدعم السلطة المحلية بالكامل حيث تم صرف

حوالي مبلغ (342) مليون ريال وبنسبة (37.24%) من المبلغ المعتمد في موازنة الصندوق والبالغ حوالي (918) مليون ريال .

7- أسفرت نتائج مراجعة حسابات صناديق النظافة والتحسين وصناديق صيانة المباني والتجهيزات المدرسية بالمحافظات التي أمكن للجهاز مراجعة حساباتها عن ما يلي :-

أ. عدم قيام معظم الصناديق بالمحافظات بإجراءات تقييم الأصول والممتلكات التي آلت إليها من مشاريع النظافة وحسابات التحسين السابقة والتي تشكل جزء من أصول وممتلكات الصناديق وفقاً لأحكام القانون رقم (20) لسنة 1999م ولائحته التنفيذية .

ب. الاستمرار في الصرف من موارد بعض صناديق النظافة والتحسين وبنسب مرتفعة لأغراض غير مرتبطة بالأهداف التي أنشئت من أجلها وبلغ ماتم الوقوف عليه لعدد (15) صندوق بحوالي مبلغ (487) مليون ريال ، بالإضافة إلى صرف مبالغ من موارد بعض صناديق النظافة تحت مسمى عمولات تحصيل الإيرادات وبدون مسوغ قانوني وبلغ ما أمكن الوقوف عليه لعدد (10) صناديق حوالي (54) مليون ريال .

ج. تراكم أرصدة السلف والعهد المدينة المنصرفة من حسابات الصناديق وترحيلها من سنة إلى أخرى دون اتخاذ الإجراءات اللازمة بشأن تسويتها حيث بلغ أجماليها كما في 2006/12/31م حوالي مبلغ (308.4) مليون ريال

د. لم تتضمن الحسابات الختامية لموازنات الوحدات المستقلة والملحقة والصناديق الخاصة للسنة المالية 2006م الصادرة عن وزارة المالية الحسابات الختامية لصندوق النظافة والتحسين بمحافظة ريمه ، وصناديق المباني المدرسية لغالبية المحافظات .

هـ. عدم التزام قيادات المحافظات بإدراج موارد صناديق النظافة والتحسين ضمن موارد السلطة المحلية بالوحدات الإدارية وفقاً لقانون السلطة المحلية ولائحته التنفيذية ، وقرار مجلس الوزراء رقم (283) لسنة 2001م.

و. لم يطرأ أي تغيير في تقديرات مشاريع موازنة صناديق صيانة المباني والتجهيزات المدرسية للعام المالي 2006م عن اعتمادات العام السابق 2005م .

رابعاً : المؤشرات العامة لنتائج تنفيذ موازنة القطاع الاقتصادي :

الأخ/ رئيس الجلسة الأخوة الأعضاء :

أسمحولي قبل التطرق إلى المؤشرات العامة أن أؤكد على جملة من الإيضاحات الأساسية والمتعلقة بالإختلالات المزمنة التي تشوب إعداد وتنفيذ موازنات وحدات القطاع الاقتصادي :

1 - تفتقر موازنات وحدات القطاع الاقتصادي عند إعدادها إلى رؤية متكاملة تستوعب على المستوى الكلي الدور المتوقع لهذا القطاع في ضوء أهداف الخطة الخمسية الثالثة وبرامج الإصلاح المنشودة كما أن تلك الموازنات لا تعكس على المستوى الجزئي أهداف واضحة وواقعية بشأن رفع كفاءة الأداء المالي لوحدات القطاع الاقتصادي سواء فيما يتعلق بترشيد الإنفاق أو تنمية الموارد أو رفع معدلات التكوين الرأسمالي وإصلاح الإختلالات التمويلية التي تعاني منها العديد من الوحدات الاقتصادية.

2 - أن التقديرات الواردة بموازنات وحدات القطاع الاقتصادي لازالت تتسم بالعشوائية ولا تستند عند إعدادها إلى الأسس العلمية وبشكل يتعارض مع وظيفتها الأساسية باعتبارها أداة تخطيطية تترجم الخطط السنوية للوحدات بما يتفق وأهداف الخطة العامة للدولة .

3 - أما الإيضاح الثالث فيتعلق بمحدودية الالتزام بأسس وقواعد وإجراءات تنفيذ الموازنة في وحدات القطاع الاقتصادي والتساهل في تنفيذ تلك القواعد والإجراءات وتبرز ملامح هذا الخلل في التزايد المستمر في نسبة الانحراف على المستوى الكلي لنتائج تنفيذ الموازنة والتي بلغت حوالي (42%) في عام 2006م كمحصلة لنتائج الانحرافات التي تحققت على مستوى تنفيذ موازنات وحدات القطاع الاقتصادي دون أن يصاحب ذلك اهتمام جاد وجهد منظم من قبل مجالس الإدارات والقيادات التنفيذية العليا في تلك الوحدات بشأن دراسة الانحرافات ومعرفة أسبابها وتحديد أثارها وعلى العكس من ذلك يقتصر الأمر - إن وجد - على تبرير التجاوزات بصورة شكلية وعلى نحو لا يسمح بالتعرف على الإختلالات وتحديد أسبابها والمسؤولين عنها وهو ما يؤدي إلى استمرار التجاوزات والوفورات بنسب تتزايد وبشكل يفرغ الموازنة من مضمونها باعتبارها وسيلة للتقييم والمساءلة .

أما الإيضاح الرابع فيتعلق بالانحرافات والتجاوزات الظاهرة في الحساب الختامي حيث لا بد من التنويه إلى نقطتين رئيسيتين :

أولهما : أن التجاوزات التي شابت تنفيذ موازنات وحدات القطاع الاقتصادي تعود في جانب منها إلى عوامل خارجية طارئة ومن ذلك على سبيل التحديد ارتفاع أسعار النفط العالمية وإصلاحات حكومية ((وهو ما انعكس بصورة مباشرة على استخدامات وموارد العديد من الوحدات الاقتصادية .

إلا أن ذلك لا يجب أن يكون مبرراً عاماً يتم استخدامه للتغطية على إختلالات أو تبرير تجاوزات أخرى بل يستدعي وضع آليات وضوابط تضمن الحد من تأثير هذا الارتفاع الطارئ بما في ذلك أساليب الشراء وضوابط الاستخدام .

أما النقطة الثانية : التي أود التنويه إليها وهي أننا نتفهم جيداً متطلبات إدارة وحدات القطاع الاقتصادي على أسس تجارية واقتصادية وما يرتبط بذلك من متطلبات المرونة والابتعاد عن الجمود... إلا أن ذلك لا يعني في كل الأحوال العشوائية والإسراف في استخدام الموارد أو عدم الالتزام بقواعد تنفيذ الموازنة أو غياب المساءلة عن أي تجاوزات في الموازنة.

5 - أما الإيضاح الخامس فيتعلق بعدم التزام الوحدات بأقفال حسابات تلك الجهات في المواعيد القانونية الأمر الذي ينعكس على صحة الأرقام الواردة بالحسابات الختامية على مستوى العديد من الجهات باعتبار أن تلك الأرقام غير نهائية وأنها قابلة للتعديل بعد إجراء التسويات عند إقفال حسابات تلك الجهات والذي يتم في أغلب الأحوال بعد صدور الحسابات الختامية المقدمة من وزارة المالية الأمر الذي يؤدي إلى عدم تطابق الأرقام الواردة في الحسابات الختامية مع بياناتها الفعلية من واقع سجلات تلك الجهات وذلك على النحو الوارد تفصيلاً بتقرير الجهاز .

الأخ / رئيس الجلسة الأخوة الأعضاء :

أستعرض وإياكم فيما يلي أهم المؤشرات التي تم التوصل إليها من خلال تقييم نتائج تنفيذ موازنات القطاع الاقتصادي :

أولاً : فائض النشاط :

بالرغم من التحسن الظاهر في قيمة فائض النشاط الكلي لوحدات القطاع الاقتصادي والذي بلغ في عام 2006م حوالي (109,8) مليار ريال مقارنة بفائض العام السابق والبالغ (78,4) مليار ريال إلا أن نتائج التقييم تشير إلى أن هذا التحسن لم يكن ناتجاً بشكل أساسي عن تطور إيجابي في الأداء المالي لوحدات القطاع الاقتصادي أو تحسن إنتاجيتها وإنما يعود فقط وبصفة رئيسية إلى ارتفاع ملحوظ واستثنائي في أرباح كلاً من

البنك المركزي وشركة الاستثمارات النفطية حيث بلغ إجمالي أرباحهما حوالي (61,6) مليار ريال بما يعادل (56%) من إجمالي فائض وحدات القطاع الاقتصادي ، وبنسبة (63%) من فائض النشاط الجاري للقطاع الإنتاجي.

وعلى العكس من ذلك وباستثناء عدد محدود فإن معظم وحدات القطاع الاقتصادي لازالت تعاني من انخفاض إنتاجيتها وتدني معدلات العائد من الإنفاق وعلى نحو لا يتلائم وحجم الزيادة في الاستخدامات الجارية أو طبيعة النشاط الذي تمارسه أو ما تملكه من قدرات وطاقات إنتاجية أو بالنسبة لحجم الأموال المستثمرة فيها الأمر الذي ينعكس سلباً على موارد الخزينة العامة من حصة الدولة في أرباح تلك الوحدات .

ونورد فيما يلي المؤشرات العامة لنتائج تقييم بيانات الحسابات الختامية على مستوى عدد من القطاعات الاقتصادية المختلفة :

1 - في مجال البنية التحتية (الطرق / المطارات / الموانئ / الاتصالات) :

المؤسسة العامة للطرق والجسور :

تشير بيانات الحساب الختامي إلى حدوث تحسن في الأداء المالي للمؤسسة في عام 2006م حيث بلغ فائض النشاط الجاري (766) مليون ريال بنسبة نمو قدرها (19%) عن الفائض المحقق في العام السابق ، إلا أن سجلات المؤسسة تظهر عكس ذلك حيث بلغ فائض النشاط الجاري (148) مليون ريال فقط ويعد هذا الفائض متدنياً بالمقارنة مع الفائض المستهدف والبالغ (968) مليون ريال أو في معدل العائد من الإنفاق الذي حققته المؤسسة والذي يقدر بـ(0,76%) فقط ويرجع ذلك بصفة أساسية إلى انخفاض مستوى الكفاءة في استخدام الموارد المتاحة وضعف السياسة التشغيلية للمؤسسة والذي تبرز ملامحه في الآتي :

- بالرغم مما تملكه المؤسسة من قدرات وخبرات متراكمة عبر عقود زمنية عديدة إلا أنها لا زالت تعتمد وبشكل شبه كلي على المقاولين من الباطن وبصورة أساسية لتنفيذ الأعمال الموكلة إليها حيث بلغت كلفة التشغيل لدى الغير خلال عام 2006م حوالي (8,6) مليار ريال وذلك بخلاف التكاليف الأخرى المرتبطة باستخدام المقاولين لآليات المؤسسة وكذا متطلبات تشغيلها من قطع غيار وغيره .
- بالرغم من العمالة الفائضة والتضخم الوظيفي الذي تعاني منه المؤسسة حيث بلغ عدد العاملين فيها حوالي (6,039) موظف وعامل إلا أن الملاحظ استمرار عملية التوظيف وبشكل يفوق موازنة القوى العاملة حيث تم خلال عامي 2005م ، 2006م تعيين (456) موظف ، وهو ما يفوق المخطط له خلال العامين والبالغ (64) موظف فقط .
- بالرغم مما تملكه المؤسسة من معدات وآليات تقدر بأكثر من (20) مليار ريال وبخلاف ما تم شرائه خلال عام 2006م فقد تبين قيام المؤسسة باستئجار معدات وآليات من الغير بمبلغ (1,7) مليار ريال .
- تتراوح نسبة تنفيذ المشاريع الاستثمارية ما بين (10-50%) من الربط المعتمد الأمر الذي يقتضي إعادة النظر في السياسات المتبعة بالمؤسسة بما يضمن رفع كفاءة استخدام مواردها المتاحة وتنمية مواردها الجارية وترشيد إنفاقها .
- بلغ المنصرف على بند المكافآت فقط أكثر من مليار ريال وهو ما يفوق عشرات أضعاف فائض النشاط الجاري والبالغ (148) مليون ريال ، كما بلغ المنصرف على بند المساعدات حوالي (147) مليون ريال وهو ما يقارب قيمة الفائض المحقق خلال العام من واقع سجلات المؤسسة البالغ (148) مليون ريال كما يفوق ضعف حصة الحكومة البالغة (64) مليون ريال .

الهيئة العامة للطيران المدني والأرصاد :

أظهرت بيانات الحساب الختامي تحسن واضح في الأداء المالي للهيئة حيث بلغ الفائض المحقق حوالي (1,8) مليار ريال بنسبة نمو قدرها (28%) تقريباً عن الفائض في العام السابق ، ويعود التحسن الملحوظ في أداء الهيئة إلى الارتفاع في مواردها بسبب الزيادة في رسوم عبور الطائرات للأجواء الإقليمية وفي رسوم الهبوط الخاص في مطار عدن في ضوء التسهيلات المرتبطة بالتزود بالوقود .

وبالرغم من هذا التحسن والذي يرجع في جانب منه إلى عوامل خارجية إلا أنه مازال هناك العديد من التحديات التي تواجه الهيئة خاصة في ظل التوجه نحو تبني سياسة الأجواء المفتوحة ومن تلك التحديات :

- العمل على سرعة تحديث المطارات الدولية وبشكل خاص سرعة إنجاز مشروع توسعة وتطوير مطار صنعاء الدولي .
- العمل على رفع قدرات المراقبين الدوليين وتحديث أجهزة ومعدات المراقبة الجوية بما يتفق وأهداف الخطة الخمسية الثالثة .

الموانئ البحرية :

أظهرت نتائج التقييم لبيانات الحساب الختامي المؤشرات التالية :

- على مستوى المؤسسة العامة للموانئ بالحديدة ظهر ارتفاع ايجابي في معدلات الأداء المالي حيث بلغ فائض النشاط في عام 2006م حوالي (1,7) مليار ريال بنسبة نمو قدرها (13%) كما بلغ معدل العائد من الإنفاق حوالي (54%) .

• فيما يتعلق بمصلحة موائى عدن وبالرغم من التحسن النسبي في نتائج النشاط حيث بلغ فائض النشاط (129) مليون ريال إلا أن الأداء المالي للمصلحة يظل متواضعاً ، سواء بالمقارنة مع فائض نشاط المؤسسة العامة لموائى الحديدية والذي بلغ (1,7) مليار ريال أو بالمقارنة مع العائد من الإنفاق والذي بلغ حوالي (54%) في المؤسسة العامة لموائى الحديدية وهو ما يفوق عشرة أضعاف المعدل المحقق في مصلحة موائى عدن والذي بلغ (5,4%) فقط .

• أن التباين في الأداء المالي بين المؤسسة العامة لموائى الحديدية ومصلحة موائى عدن يرجع في جانب هام منه إلى التضخم الوظيفي الذي تعاني منه المصلحة بالإضافة إلى انخفاض تعرفه رسوم الخدمات في موائى عدن بمقدار النصف تقريباً بالمقارنة مع التعرفه المعمول بها في موائى الحديدية إلى جانب استبعاد مجال الحاويات من أنشطة موائى عدن . وهو ما يستدعي سرعة البدء في إنجاز مشاريع تطوير الموائى اليمنية بما يضمن رفع مقدرتها التشغيلية والمالية .

المؤسسة العامة للإتصالات السلوكية واللاسلكية :

أسفرت نتائج الحساب الختامي للمؤسسة عن تحقيق فائض بلغ (18,2) مليار ريال خلال عام 2006م وبزيادة بلغت (700) مليون وبنسبة نمو (4%) مقارنة بعام 2005م وفيما يلي أهم المؤشرات التي رافقت أداء المؤسسة خلال العام :

أ - مؤشرات تحسن الأداء :

• قامت المؤسسة بتنفيذ بعض الموجهات وحققت مستوى تنفيذ يتفق مع ما ورد ببرنامج الحكومة والخطة الخمسية الثالثة ومن أهمها :

1 - رفع معدل الكثافة الهاتفية إلى (4,6) خط لكل (100) مواطن بزيادة (0,1) عن المخطط .

2 - بلغ عدد الخطوط الهاتفية في نهاية عام 2006م (1,3) مليون خط بزيادة (300) ألف خط هاتفي عما استهدفته الخطة .

3 - أنشأت شركة يمن موبايل كشركه مساهمة التي تمتلك المؤسسة فيها أكثر من (55%) من رأسمال هذه الشركة حيث بلغ عدد المشتركين في خدمة يمن موبايل (800) ألف مشترك منذ نهاية ديسمبر 2004م وحتى التاريخ .

ب - وبالرغم من تلك المؤشرات الإيجابية إلا أن هناك عدد من التحديات والسلبيات التي لازالت تستدعي القيام بمعالجتها ومن أهمها ما يلي :

1 - عدم قيام المؤسسة بعمل حصر وتقييم شامل لكافة الممتلكات والأصول التابعة لها التي لم يتم حصرها منذ إنشاء المؤسسة .

2 - البطء في معالجة مديونيات المؤسسة لدى الغير والتي يتم ترحيلها من عام لآخر والتي تزيد عن (13) مليار ريال .

3 - الارتفاع المستمر في الإنفاق الجاري والذي أدى بدوره إلى تراجع معدل العائد من الإنفاق من (83,7%) خلال عام 2005م إلى (77,5%) خلال عام 2006م .

4 - عدم تمكن المؤسسة من تنفيذ عدد من المشاريع المدرجة ضمن الخطة الخمسية الثانية وترحيلها للخطة الخمسية الثالثة ولم يتم تنفيذ أي من تلك المشاريع خلال عام 2006م ورحلت للعام 2007م الأمر الذي سيساهم في زيادة أعباء الخطة الخمسية الثالثة ويؤكد ذلك حجم الإنفاق الفعلي للمشروعات الاستثمارية للباب الرابع البالغ نسبته (46,8%) من حجم النفقات الجارية خلال العام .

5 - انخفاض إيرادات النشاط الجاري وذلك للأسباب الآتية :

- استمرار ظاهرة تهريب المكالمات الدولية .
- وجود عدد كبير من الخطوط الهاتفية (الخدمية) الغير مفوترة والتي تزيد عن (3742) خط خدمي لا تحقق المؤسسة أي عائدات منها .
- الإعفاءات الممنوحة لجميع موظفي وزارة الاتصالات والجهات التابعة لها والتي تتراوح ما بين (1000) ريال ، (4000) ريال شهرياً بالإضافة للإعفاءات الممنوحة لأعضاء الإدارة العليا .
- ظهور الشركات العاملة في الهاتف النقال أدى إلى تراجع استخدام الجمهور للهاتف الثابت الأمر الذي يتوجب على المؤسسة سرعة دراسة البدائل لتمكين من زيادة قدرتها التنافسية والحفاظ على عملاءها المشتركين في خدمة الهاتف الثابت .
- معالجة القصور في السياسة الاستثمارية للمؤسسة خاصة فيما يتعلق بالمساهمة في عدد من الشركات والتي لم تحقق للمؤسسة أي عائد منها منذ تاريط المساهمة فيها ومنها على سبيل المثال شركة الثريا للاتصالات الدولية ، وشركة المستقبل لإنتاج الحاسوب والتي تساهم فيها المؤسسة بمبلغ (867) مليون ريال ، (800) الف دولار على التوالي .

2 - قطاع الصناعة :

المؤسسة العامة لصناعة الأسمنت :

على عكس العام السابق تظهر بيانات الحساب الختامي تراجع في قيمة فائض النشاط للمؤسسة في عام 2006م والذي بلغ (3,9) مليار ريال بنسبة

نقص قدرها حوالي (10%) وبالرغم من زيادة الإيرادات الجارية في عام 2006م بنسبة (12,6%) بالمقارنة بالعام السابق إلا أن الاستخدامات ارتفعت وبنسبة أكبر قدرها (18%) مقارنة باستخدامات عام 2005م الأمر الذي أدى إلى تراجع معدل العائد من الإنفاق من (22%) في عام 2005م لينخفض إلى (17,4%) في عام 2006م . ويأتي هذا التراجع في ظل مجموعة من التحديات التي تواجهها المؤسسة نذكر منها :

- الإختلالات التي يعاني منها كل من مصنع أسمنت باجل والبرج والتي تؤدي إلى تحقيق تلك المصانع خسائر تشغيلية بلغت (273) ، (495) مليون ريال على التوالي في عام 2006م علماً بأن صافي أرباح تلك الوحدات هي ناتجة عن العوائد في الاستثمار بأذون الخزانة وليس عن نتيجة نشاطها الإنتاجي ، وهو أحد المؤشرات الهامة التي يجب التنبه إليها من أجل سرعة معالجة أسبابها .
- التعثر في تنفيذ مشاريع التوسعة والتطوير ، الأمر الذي يؤدي إلى عدم قدرة الطاقة الإنتاجية المتاحة على مواكبة النمو المتزايد على الطلب لمادة الإسمنت الأمر الذي أدى إلى تراجع حصة المؤسسة في السوق المحلي لصالح الإسمنت المستورد.

مصنع الغزل والنسيج :

- على عكس ما هو مستهدف بالموازنة فقد أسفرت نتائج أعمال المؤسسة العامة للغزل والنسيج وفقاً لبيانات الحساب الختامي عن تحقيق خسائر بلغت أكثر من مليار ريال بدلاً من تحقيق فائض مستهدف بالموازنة يقدر بحوالي (604) مليون ريال ، وهو ما يشير من حيث المبدأ إلى عدم موضوعية تقديرات الموازنة نظراً للاختلالات المزمرة التي تعاني منها المؤسسة منذ فترات طويلة أدت إلى توقف سنة كاملة للمصنع ، مع استمرار الدعم الحكومي والبالغ (635) ريال وذلك لمواجهة النفقات الأساسية ومن بينها مرتبات العاملين والتي تقدر

بحوالي (572) مليون ريال الأمر الذي ينبغي معه حث الجهات المعنية واللجان المختصة بسرعة اتخاذ الإجراءات العملية بشأن إعادة هيكلة المؤسسة بما يضمن الانتفاع بأصولها والاستفادة من كوادرها والمساهمة الفاعلة في الاقتصاد الوطني.

3 - القطاع المصرفي :

تظهر بيانات الحسابات الختامية لعدد من وحدات القطاع المصرفي (البنك اليمني للإنشاء والتعمير ، البنك الأهلي اليمني ، وبنك التسليف التعاوني والزراعي) تحسن في فائض النشاط الجاري للبنوك الثلاثة مجتمعة والبالغ خلال عام 2006م (5,1) مليار ريال بزيادة بلغت (1,5) مليار ريال بنسبة (42%) مقارنة بعام 2005م وفيما يلي أهم المؤشرات العامة لأداء تلك الوحدات خلال عام 2006م :

أ - مؤشرات تطور الأداء :

• ارتفاع معدل العائد على رأس المال المدفوع - كمعدل متوسط - من (25%) خلال عام 2005م إلى (27,5%) خلال عام 2006م وترجع أسباب زيادة هذا العائد على مستوى البنوك الثلاثة للآتي :

1 - ارتفاع حجم استثمارات البنوك في أذون الخزانة وشهادات الإيداع مما أدى إلى ارتفاع العائد المحقق منها ليصل خلال عام 2006م إلى (11,6) مليار ريال بزيادة بلغت (2,2) مليار ريال مقارنة بعام 2005م .

2 - ارتفاع عائدات البنوك الثلاثة من الاقراض والارصدة لدى البنوك من (4,8) مليار ريال خلال عام 2005م إلى (6) مليار ريال خلال عام 2006م بزيادة بلغت (1,2) مليار ريال بنسبة (25%) والناجمة عن النمو في الاقراض والارصدة لدى البنوك .

• هناك تحسن في حجم التمويل المقدم للقطاع الخاص من البنوك الثلاثة خلال عام 2006م إلا أنه لوحظ الآتي :

1 - بالرغم من ضآلة نسبة الاقراض إلى إجمالي ودائع العملاء خلال عام 2006م إلا أنها انخفضت بمعدل (4%) مقارنة بعام 2005م بسبب توسع البنوك الثلاثة في الاستثمار في شهادات الإيداع وأذون الخزانة .

2 - ارتفاع مخصص الديون الغير منتظمة بمبلغ (531) مليون ريال وبنسبة (6%) مقارنة بعام 2005م في حين انخفضت نسبة المخصص إلى إجمالي القروض من (25%) خلال عام 2005م إلى (22%) خلال عام 2006م .

ويرجع ذلك إلى ارتفاع مخاطر بيئة الائتمان والتمويل في السوق المصرفية المحلية والتي من أهم مظاهرها :

■ عدم الاستيعاب الكامل لقضايا الائتمان والتمويل من جانب القضاء .

■ القصور في الضمانات وإجراءات الرهن العقارية وصعوبة التصرف فيها .

■ القصور في السياسات الائتمانية للبنوك وإجراءات تنفيذها .

• ارتفعت ودائع العملاء لدى البنوك الثلاثة خلال عام 2006م بمبلغ (60) مليار ريال وبنسبة (46%) مقارنة بعام 2005م .

• ارتفاع حقوق الملكية للبنوك الثلاثة من (15,9) مليار ريال خلال عام 2005م إلى (19,6) مليار ريال تنفيذاً لقرار البنك المركزي رقم (12) لسنة 2004م بشأن رفع رأسمال البنوك المصرح لها بالعمل داخل الجمهورية اليمنية إلى (6) مليار ريال .

ب - الاختلالات والتحديات التي تواجه القطاع المصرفي :

- تراجع الدور التنموي للبنوك في دعم المشاريع الاستثمارية وتوجيهها للاستثمار في أذون الخزانة وشهادات الإيداع .
- الحاجة الملحة لإعادة هيكلة البنوك ومعالجة القصور في التشريعات واللوائح المنظمة لأعمالها .
- ضرورة العمل على تنويع الخدمات المصرفية وتوسيعها لاستيعاب المتغيرات المصرفية والاقتصادية والانفتاح على العالم الخارجي خاصة في ظل ظاهرة العولة .
- ضرورة الاستمرار في تدريب الكادر المصرفي لمواجهة تلك المتغيرات وتخفيض معدل المخاطر وتحسين مستوى الخدمات التي تقدمها البنوك.

وفيما يتعلق بمراجعة الحسابات الختامية للبنك المركزي فبالرغم من صدور فتوى من قبل وزارة الشؤون القانونية وصدور توجيهات من السلطات العليا تؤكد جميعها على حق الجهاز في ممارسة اختصاصاته الرقابية على البنك المركزي إلا أن الجهاز لا يزال يواجه معوقات من البنك تحول دون قيام الجهاز بممارسة اختصاصاته القانونية وهو ما لزم التنويه إليه .

4 - القطاع النفطي :

على مستوى أربع وحدات اقتصادية والتي تتولى أنشطة التكرير وبيع وتوزيع المشتقات النفطية والغاز وهي (شركة مصافي عدن ، شركة توزيع المنتجات النفطية ، وشركة الغاز ، والشركة اليمنية لتكرير النفط) فإن نتائج التقييم لبيانات الحساب الختامي تظهر المؤشرات التالية :

- بالرغم من الارتفاع الهائل في قيمة الاستخدامات الجارية لتلك الوحدات والبالغة (1449,8) مليار ريال إلا أن أجمالي الفائض لتلك الوحدات

جاء متدنياً حيث بلغ (8,7) مليار ريال فقط وأن معدل العائد من الإنفاق يقدر بحوالي (0,6%) بمعنى أن كل (100) ريال تم إنفاقها تحقق عائد متدنياً يقدر بحوالي (60) فلساً فقط وهو ما يشير إلى وجود اختلالات هيكلية تعاني منها تلك الوحدات بشكل عام .

- أما على مستوى تلك الوحدات فإن هذا المعدل يتباين حيث بلغ (18) فلس فقط لكل (100) ريال في شركة مصافي عدن وحوالي (3) ريال في شركة تكرير النفط اليمنية بينما بلغ حوالي (1,4) ريال في الشركة اليمنية للغاز وريال واحد في شركة توزيع المشتقات النفطية وهي معدلات جميعها متدنية ، بالمقارنة مع حجم ونوعية النشاط الذي تمارسه تلك الوحدات .

- أما على مستوى المقارنة بين الوحدات ذات الأنشطة المتشابهة فإن معدل العائد من الإنفاق في شركة مصافي عدن يبلغ (0,18%) بمعنى أنه مقابل كل (100) ريال يتم إنفاقها يتحقق عائد قدره (18) فلساً فقط ، وهو أدنى المعدلات وعلى نحو لا يتفق والقدرات والإمكانات التي تملكها المصفاة وتوسع حجم نشاطها وتنوعه والذي يشمل أنشطة التكرير سواء لصالح السوق المحلي أو السوق الخارجي بالإضافة إلى المتاجرة وتصدير واستيراد النفط الخام والمشتقات النفطية إلى جانب أنشطة النقل والتخزين .

وفي المقابل وبالرغم من تواضع القدرة الإنتاجية للشركة اليمنية لتكرير النفط ومحدودية نشاطها بالمقارنة مع مصافي عدن إلا أن معدل العائد من الإنفاق بلغ حوالي (3) ريال بمعنى أنه مقابل كل (100) ريال يتم إنفاقها تحقق عائد قدره (3) ريال ، وبالرغم من تواضع هذا العائد إلا أنه يظل قياسياً بالنسبة لمصافي عدن الأمر الذي يشير إلى وجود اختلالات هيكلية واضحة على مستوى المصفاة.

- بالرغم من تدني الأداء في وحدات القطاع النفطي إلا أن الملاحظ الارتفاع المستمر والمبالغ في قيمة المكافآت دون أن يرتبط ذلك بتحسين مستويات الأداء المالي والإنتاجي في تلك الوحدات والملاحظ أيضاً أن ما

يتم منحه من مكافآت وتبرعات ومساعدات وتعويضات يفوق في حالات كثيرة حصة الدولة من أرباحها فعلى سبيل المثال بلغت قيمة المساعدات المنصرفة من مصافي عدن حوالي (512) مليون ريال في حين بلغت حصة الدولة من أرباح المصفاة حوالي (595) مليون ريال .

- في الوقت الذي تحصل فيه شركة مصافي عدن على خصم خاص على مشترياتها من النفط الخام وبأسعار متميزة تقل عن الأسعار العالمية إلا أنه من خلال البيانات المتاحة تبين قيام المصفاة بإعادة بيع النفط الخام وتصديره للخارج إلى الشركات الاجنبية بنفس الأسعار المتميزة التي حصلت عليها من الدولة الأمر الذي أدى إلى استفادة تلك الشركات من الأسعار المتميزة حيث تقدر قيمة تلك الخصميات بأكثر من (33) مليون دولار خلال عامي 2005م ، 2006م وحرمان الخزينة العامة والمصفاة من الاستفادة من تلك الوفورات وهو ما يشير إلى جانب من الاختلالات المالية التي تشوب أداء الشركة .

- أن الطاقة التخزينية للمنشآت القائمة حالياً والخاصة بالمشتقات النفطية لا تسمح بتوفير مخزون استراتيجي كافي يمكن الاعتماد عليه وفق المعايير الدولية ، ولتلافي هذا النقص فقد تضمنت الخطة الخمسية الثانية 2001 – 2005م إنشاء خزانات اضافية بسعة (41) الف متر مكعب وكذا منشآت للخرن بسعة (65,200) متر مكعب بتمويل حكومي يبلغ حوالي (31) مليون دولار أمريكي ، وبالرغم من الأهمية الاستراتيجية القصوى لهذه الخزانات إلا أنه لم يتم تنفيذها بسبب عدم توفر التمويل الحكومي اللازم .

وتجدر الإشارة إلى أن هناك العديد من البدائل ومن بينها إمكانية قيام وزارة النفط بتوفير التمويل اللازم لهذا المشروع أو جزء منه من خلال أرصدة الحسابات الخاصة لديها والتي سبق التنويه إليها في الجزء الخاص بنتائج التنفيذ للموازنة العامة للدولة .

- بلغت المديونيات المستحقة لشركة مصافي عدن لدى الغير والمرحلة من سنوات سابقة حوالي (129) مليون ريال بالإضافة إلى (28) مليون دولار وفي المقابل بلغت الالتزامات المستحقة على الشركة مبلغ (336,3) مليار ريال منها مبلغ (288,4) مليار ريال يخص وزارة المالية ومصحة الضرائب بالإضافة إلى مبلغ (45,6) مليار لشركات أجنبية وكذا مبلغ (2,3) مليار ريال على الشركة لصالح البنك الإسلامي مدور من سنوات سابقة الأمر الذي يشير على الاختلالات التمويلية التي تعاني منها الشركة .

ثانياً : عجز النشاط والدعم الجاري :

تظهر نتائج تقييم بيانات الحساب الختامي لموازنة وحدات القطاع الاقتصادي المؤشرات التالية :

- التصاعد المستمر في الإنفاق الجاري في بعض الوحدات التي تحقق خسائر يصاحبه زيادة في قيمة الدعم الحكومي المقدم لعدد من تلك الوحدات دون أن يرتبط هذا الدعم ببرامج واضحة تستهدف إصلاح الاختلالات الهيكلية التي تعاني منها تلك الوحدات أو آليات ملزمه لترشيد الإنفاق فيها أو سياسات واضحة لتنمية مواردها الأمر الذي يؤدي إلى استمرارية تنامي الدعم الحكومي من عام لآخر من دون معالجة أوضاع تلك الوحدات وهو ما يؤدي أيضاً إلى انخفاض الكفاءة في تخصيص الموارد المتاحة بالموازنة العامة للدولة على النحو السابق الإشارة إليه في هذا الجزء من البيان .

- فيما يتعلق بالمؤسسات الإعلامية فقد بلغ الدعم الحكومي لتلك الوحدات في عام 2006م حوالي (7,7) مليار ريال بما نسبته (54%) من إجمالي قيمة الدعم الحكومي وتستحوذ المؤسسة العامة للإذاعة والتلفزيون على ما قيمته (5,7) مليار ريال ومن الواضح أن المؤسسة تعاني من أخفاق في تنمية مواردها المالية بالرغم مما تملكه من

مقومات هائلة بسبب وضعها الاحتكاري ويرجع هذا الإخفاق إلى تدني كفاءة سياسات التسويق المتبعة في استغلال هذا الوضع المتميز .

- فيما يتعلق بمؤسسات المياه والصرف الصحي فإنها لازالت تعاني من ارتفاع كلفة التشغيل وانخفاض مستوى الكفاءة في استخدام الموارد المتاحة ومن أبرز مؤشرات ذلك الارتفاع الحاد في نسبة الفاقد في المياه والذي بلغ في المتوسط حوالي (35%) من أجمالي الكميات المنتجة الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع كلفة التشغيل وحرمان تلك الوحدات من موارد مالية هامة وضرورة لإصلاح أوضاعها .

- فيما يتعلق بقطاع الكهرباء وبالرغم مما تحصل عليه المؤسسة العامة للكهرباء من أشكال مختلفة من الدعم الحكومي ووصولها على أكثر من (16) مليار ريال خلال عام 2006م لدعم المشتقات النفطية إلا أنها لازالت تعاني من اختلالات هيكلية انعكست سلباً على الأداء المالي والتشغيلي للمؤسسة ... ومن تلك الاختلالات :

- ارتفاع نسبة الفاقد في التيار الكهربائي بمعدلات تفوق المعدلات المعيارية الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع تكلفة التشغيل وحرمان المؤسسة من إيرادات ضخمة تقدر بأكثر من (6) مليار ريال سنوياً وهو ما يمكن أن يساهم ليس فقط في تخفيض الدعم الحكومي وإنما في تحسين الأداء المالي للمؤسسة .

- ارتفاع معدلات المستخدم من الوقود نتيجة لغياب إجراءات الضبط الداخلي على هذا الجانب الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع تكاليف التشغيل وإهدار جانب هام من قيمة الدعم الحكومي ويزداد هذا الهدر مع ارتفاع نسبة الفاقد في التيار .

- الارتفاع المستمر في مجالات الانفاق الترفي وبالأخص في شراء السيارات والأثاث إضافة إلى المبالغة في صرف المكافآت واستخدام جانب من

المساهمات التي تحصل عليها المؤسسة من الأهالي في شراء سيارات
وصرف المكافآت .

○ ارتفاع كلفة مشتريات وتعاقبات المؤسسة بسبب غياب الشفافية
وعدم الالتزام بالقوانين واللوائح .

○ البطء في تنفيذ المحطة الغازية مما يؤدي إلى حرمان المؤسسة من
الاستفادة من وفورات التشغيل الذي يتسم به هذا النوع من
المحطات والاعتماد الكلي على المشروعات الإسعافية أو شراء الطاقة
الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع كلفة التشغيل والصيانة ومحدودية
الأداء.

○ غياب الحد الأدنى من إجراءات الرقابة الداخلية على أعمال الوحدة
التنفيذية التابعة للمؤسسة العامة للكهرباء وبشكل لا يوفر الحماية
الكافية لاستخدامات المال العام في ظل استمرار صرف العهد دون
تسويتها وتنفيذ العديد من المشاريع والتي تقدر تكلفتها بمليارات
الريالات دون توفر الحد الأدنى من البيانات الضرورية للتأكد من
صحة أنجاز تلك المشاريع .

الأخ / رئيس الجلسة الأخوة الأعضاء :

أن خلاصة المؤشرات العامة لنتائج تنفيذ موازنات وحدات القطاع الاقتصادي
السابق تناولها تفصح عن النتائج الإجمالية التالية :

أولاً : تواضع فائض النشاط المحقق على مستوى وحدات القطاع الاقتصادي
وعلى نحو لا يتناسب وقيمة الاستثمارات التي تملكها وحجم الإنفاق
وطبيعة النشاط الذي تمارسه وقد صاحب ذلك بطبيعة الحال تواضع
حصة الدولة من أرباح تلك الوحدات والتي بلغت في عام 2006م حوالي
(72,4) مليار ريال مع الأخذ في الاعتبار أن هذه الحصة تنخفض لتصل
إلى (19,4) مليار ريال فقط بعد استبعاد تأثير الأرباح الاستثنائية لكلاً

من البنك المركزي والشركة اليمنية للاستثمارات النفطية الأمر الذي يشير إلى الإختلالات الهيكلية التي تعاني منها تلك الوحدات وتأثيرها السلبي على أدائها خاصة في مجال ترشيد الإنفاق وتنمية الموارد .

ثانياً : الارتفاع المستمر في خسائر العديد من الوحدات الاقتصادية رافقه نمو في قيمة الدعم الحكومي المقدم لبعض الوحدات حيث بلغ قيمة هذا الدعم في عام 2006م حوالي (20,4) مليار ريال بخلاف مبلغ (16,4) مليار ريال قيمة الدعم المقدم للمؤسسة العامة للكهرباء وكدعم لمادتي المازوت والديزل ... دون أن يرتبط هذا الدعم ببرامج وسياسات وآليات واضحة معتمدة وملزمة تستهدف معالجة الإختلالات المزمنة التي تعاني منها تلك الوحدات ليس فقط لضمان ترشيد إنفاقها وتنمية مواردها ومن ثم تخفيف الأعباء على الخزينة العامة وإنما وبدرجة أساسية رفع معدلات الأداء وتحسين جودة الخدمات التي تقدمها تلك الوحدات وفي غياب تلك البرامج والآليات يستمر ارتفاع قيمة الدعم الحكومي من عام لآخر وتظل الإختلالات قائمة ويستمر الضغط على الموازنة العامة للدولة .

ثالثاً : الاعتماد شبه الكامل لوحدات القطاع الاقتصادي (الخدمي والإنتاجي) على الموازنة العامة للدولة لتمويل مشاريعها الاستثمارية حيث بلغت قيمة المساهمات الرأسمالية في عام 2006م حوالي (44,8) مليار ريال وهو ما يمثل ضغوط إضافية على موارد الخزينة العامة للدولة بسبب القصور في هياكل التمويل الرأسمالي في وحدات القطاع الاقتصادي وعدم قدرتها على التمويل الذاتي لمشاريعها .

رابعاً : إن حصة الدولة من أرباح الوحدات الاقتصادية والبالغة (72,5) مليار ريال تتلاشى مع قيمة كل من الدعم الجاري والدعم الرأسمالي المقدم لتلك الوحدات والبالغ (65,25) مليار ريال ... الأمر الذي يشير على المستوى الكلي أن محصلة نتائج أعمال وحدات القطاع الاقتصادي لا

زالت تمثل عبء على الموازنة العامة للدولة بدلاً من أن تكون رافداً
لمواردها .

وفي هذا السياق نود التنويه إلى تواضع دور مجالس إدارات الوحدات
الاقتصادية في رصد الإختلالات التي تعاني منها تلك الوحدات وفي وضع
خطط واضحة لمعالجتها ويرجع ذلك إلى العديد من جوانب القصور التي
تشوب أداء مجالس إدارات الوحدات الاقتصادية نذكر منها :

- عدم انتظام اجتماعات مجالس الإدارات بوجه عام ، بل إن بعضها لم
تعقد أي اجتماع خلال عامي 2005م ، 2006م وبعضها عقدت
اجتماع أو اجتماعين خلال عام 2005م .

- عدم تفرغ العديد من رؤساء مجالس الإدارات ، وكذا شغل بعض الأعضاء
أكثر من عضوية مجلس إدارة في وقت واحد كما أن معظم أعضاء هذه
المجالس هم ممثلي للجهات ذات العلاقة ويعملون في مناصب قيادية ولا
تسمح مسؤولياتهم ومهامهم الوظيفية بإعطاء مجالس الإدارات التي
يشغلون عضويتها من الوقت والجهد ما يكفي للإشراف والرقابة
والمتابعة والتقييم لأداء الإدارات التنفيذية وتطوير ورفع مستوى الأداء
فيها .

- الجمع بين وظيفة رئيس مجلس الإدارة ووظيفة المدير العام التنفيذي
لنفس الوحدة الاقتصادية ، وفي هذه الحالة ينتفي مفهوم الإشراف
والرقابة العليا على أداء الإدارة التنفيذية ، كما لوحظ وجود عدد من
وحدات القطاع العام ذات الأهمية من حيث حجم أنشطتها ونوعية
طبيعة تلك الأنشطة لا توجد لها مجالس إدارات وتدار من قبل مدراء
عموم ومجالس مديرين أو رئيس تنفيذي .

إن تواضع دور مجالس إدارة الوحدات الاقتصادية في ممارسة مهامها ساهم بلا
شك في ضعف المساءلة الإدارية واستمرار الإختلالات الهيكلية التي تعاني
منها تلك الوحدات ومن بين تلك الإختلالات :

- القصور في البناء المؤسسي للعديد من الوحدات الاقتصادية ويشمل ذلك قوانين الإنشاء واللوائح الداخلية والبناء التنظيمي في تلك الوحدات .
- القصور في الأنظمة المالية والحاسبية المتبعة وعلى نحو لا يسمح بالاعتماد عليها في توفير حماية كافية للأصول أو في توفير المعلومات اللازمة لعمليات التخطيط والتقييم .
- قصور في السياسات الخاصة بإدارة الموارد البشرية وفي أنظمة التوظيف والتدريب والحوافز .
- اختلال الهياكل التمويلية لدى العديد من الوحدات بسبب تراكم المديونيات لدى الغير وضعف القدرة على تحصيلها وارتفاع قيمة الالتزامات المستحقة عليها وعدم القدرة على سدادها .
- ضعف القدرات الفنية والتنظيمية ما نتج عنه من تعثر تنفيذ المشاريع الاستثمارية وعدم الكفاءة في استخدام القروض الخارجية وعلى نحو ينعكس سلباً على خطط التنمية ومعدلات النمو الاقتصادي.

وإدراكاً من الجهاز للآثار السلبية الحادة المترتبة على تلك الإختلالات ومن ثم ضرورة الإسراع في معالجتها فقد تم تشكيل فريق عمل من المختصين بالجهاز لإعداد دراسة تقييمية لرصد الظواهر السلبية التي تشوب أداء الوحدات الاقتصادية وتحديد أسبابها ومقترحات علاجها .

وذلك تمهيداً للإعداد للقاء موسع مع قيادات الوحدات الاقتصادية يستهدف إعداد برامج عمل استثنائية واضحة المهام ومسئوليات تنفيذها وفترة الإنجاز اللازمة لمعالجة الإختلالات الهيكلية التي تعاني منها تلك الوحدات وذلك على مستوى كل وحدة اقتصادية وهو ما يستدعي جهد منظم وتنسيق غير عادي بين مختلف الجهات المعنية لضمان تحقيق أهدافه .

أن الإيضاح الرئيسي الذي أريد التطرق إليه فهو ما يتعلق بالمواعيد الزمنية لأعداد وتقديم الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة والإشكالية القائمة حول هذا الجانب .

وفي هذا الخصوص أود التأكيد على الحقائق التالية :

• أن الدستور – شأنه في ذلك شأن دساتير دول العالم – قد أرسى عدد من القواعد والمبادئ العامة المتعلقة بنظام المساءلة العامة في بلادنا ومن بينها :

■ أن الجانب الحكومي ملزم بأعداد وتقديم كشوفات حساب كاملة يوضح فيها كيف تم التصرف في الأموال والموارد التي فوض بإدارتها من قبل السلطة التشريعية .

■ أن نطاق المساءلة البرلمانية ينصب بشكل أساسي على الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة والذي تقدمه الحكومة في أوقات محددة .

■ أن تقرير جهاز الرقابة عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة يعتبر أحد أهم الآليات الداعمة لمنظومة المساءلة البرلمانية على أعمال الإدارة التنفيذية .

ومن ثم فإن متطلبات المساءلة هي المرجعية التي تحكم حسم أي خلاف في هذا الشأن .

• من الناحية المهنية فإن أهداف ومجالات المراجعة للحسابات الختامية لا تقتصر على التأكد من صحة الأرقام الواردة في الحساب الختامي وإنما تمتد إلى تقييم نتائج السياسات المالية المتبعة ومدى الكفاءة في استخدام الموارد المتاحة ومستوى الفاعلية في تحقيق الأهداف الواردة ببرامج الحكومة وخطط التنمية الاقتصادية بما يلبي التطور الذي حدث في مفاهيم المساءلة العامة .. وهو ما يستوجب فترة زمنية كافية تبدأ فور

استلام الجهاز للحساب الختامي للموازنة من وزارة المالية للقيام بأعمال المراجعة والتقييم وفق معايير العمل الرقابي تضمن بذل العناية المهنية اللازمة ويلبي متطلبات المساءلة البرلمانية هو أمر مستقر عليه في مختلف دول العالم .

• من الناحية القانونية فقد تضمن القانون المالي رقم (8) لسنة 1990م وتعديلاته جملة من الأحكام تحدد التزامات ومسئوليات الوحدات عن إعداد وتقديم حساباتها الختامية وتنظم علاقاتها مع كلاً من وزارة المالية والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وتحدد مسئوليات وزارة المالية بشأن أعداد الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة والتزاماتها تجاه كل من مجلس الوزراء ومجلس النواب بشأن مواعيد تقديم ورفع الحساب الختامي للموازنة العامة دون تحديد التزاماتها تجاه الجهاز .

ولتلافي هذا النقص ولسد هذه الثغرة جاءت أحكام القانون رقم (39) لسنة 1992م واضحة وفاصلة في تحديد مسئوليات والتزامات وزارة المالية تجاه الجهاز بما يلبي متطلبات المساءلة البرلمانية ويتفق والألتزام الدستوري الوارد بأحكام المادة (91) من الدستور بشأن الحساب الختامي حيث أوجبت المادة (15) الفقرة (10) بأن على وزارة المالية موافاة الجهاز بالحساب الختامي كاملاً في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية وأوضحت المادة (13) الفقرة (5) بأن يعد الجهاز تقريراً سنوياً عن نتائج مراجعته للحساب الختامي للموازنة العامة ويرفع خلال فترة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تاريخ ورود الحساب الختامي كاملاً إلى الجهاز من وزارة المالية .

وإذا كانت الأحكام السابقة تلبى بعدالة ونزاهة مقتضيات الأطراف المعنية ولا تتوافق مع الألتزامات الدستورية وتستجيب لمتطلبات المساءلة البرلمانية فأنها تظل في كل الأحوال نصوص قانونية يجب الإذعان لأحكامها واحترام غايتها والثابت أن أي غموض أو تعارض في القوانين فيما يخص مواعيد

تقديم الحساب الختامي إلى الجهاز هو أمر لا يعتد به طالما أنه لا يلبي المتطلبات الدستورية المتعلقة باختصاصات سلطة عامة من سلطات الدولة وهي مجلس النواب .

من الناحية العملية : وإدراكاً من الجهاز لالتزاماته الدستورية وبالرغم من عدم التزام وزارة المالية بالأحكام الواردة بالقانون رقم (39) لسنة 1992م فقد حرص الجهاز فور استلام الحسابات الختامية من الوزارة بتاريخ 2007/10/2م على تسخير كافة إمكانياته البشرية والمادية وتجميد كافة مهامه الرقابية من أجل الوفاء بتلك الالتزامات وهو ما استطاع تحقيقه في وقت قياسي حيث تم إيداع تقاريره عن الحسابات الختامية إلى مجلسكم الموقر بتاريخ 2007/10/27م وهو أنجاز يدرك أبعاده كل من يعمل في المجال المحاسبي والرقابي.

أن ما أود التأكيد عليه في الأخير هو أن الآثار السلبية المرتبطة بعدم الألتزام بأحكام القانون رقم (39) لسنة 1992م تكاد تنحصر في الوقت الراهن في تأخير المساءلة البرلمانية من موعدها الدستوري إلا أن استمرارها أو محاولة ترسيخها بإغفال الحق القانوني للجهاز يؤدي يقينا إلى أضعاف نظام المساءلة العامة في بلادنا .

لذلك كله حرصت أن أضع أمام مجلسكم الموقر كافة الحقائق بموضوعية وتجرد دون مبالغة أو تهويل تاركاً لكم مسؤولية القرار وكلي ثقة في سلامة ما تتخذونه من توصيات وبما من شأنه دعم نظام المساءلة في بلادنا والمصلحة العامة .

وفي الأخير أود التأكيد على حرص الجهاز في توفير كافة البيانات والإيضاحات والمساهمة في اقتراح آليات المعالجة المناسبة بما يخدم الأهداف الرقابية المشتركة للجهاز والمجلس ، وأنتهز هذه المناسبة لأعبر بأسمى وكافة العاملين بالجهاز عن خالص التقدير والأمتنان لفخامة الأخ/ رئيس الجمهورية حفظه الله ، على الدعم والرعاية الذين يوليها فخامته للجهاز والتي كان لها عظيم الأثر في تطوير العمل الرقابي بالجهاز ودعم قدراته ... كما لا يسعني إلا أن أشكر رئاسة الجلسة وهيئة رئاسة المجلس وجميع الأخوة والأخوات أعضاء المجلس على حفاوة الاستقبال وحسن الاستماع متمنياً لكم التوفيق والنجاح في مهام عملكم .. وفقكم الله .

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته .

أخوكم

د / عبد الله عبد الله السنفي

رئيس الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة