



# تضخم يفوق القدرات المالية: الحاجة إلى إصلاح نفقات رواتب القطاع العام

## ملخص تنفيذي

يتناول موجز السياسة هذا تضخم القطاع العام في اليمن. قبل الحرب، كانت رواتب القطاع العام مصدرًا للضغوط المالية المستمرة، وذلك بسبب عقود من الفساد والمحسوبية في التعيينات والعديد من العوامل الأخرى. أسفرت الجهود السابقة لتقليص حجم الكادر البشري في القطاع العام، ولا سيما تلك التي يدعمها البنك الدولي، عن نتائج مملوسة قليلة، كما يبين هذا الموجز. خلال النزاع، أضافت الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً وجماعة الحوثيين المسلحة آلاف الأسماء إلى قائمة رواتب القطاع العام - لا سيما في الجهاز العسكري والأمني - بالتوازي مع انكماش الاقتصاد. وسط عجز كبير ومستمر في الميزانية، كانت فاتورة رواتب القطاع العام متضخمة، لكن عملية دفعها لا يتمتع بالاستمرارية والانضباط. وفي حال استمرار هذا الوضع، فإنه يهدد بتقويض أي انتعاش اقتصادي أو استقرار مستقبلي متوقع في اليمن.

يقدم موجز السياسات هذا توصيات لتخفيض فاتورة رواتب القطاع العام في اليمن، مراعيًا الدروس المستفادة من الإخفاقات السابقة. توجه هذه التوصيات إلى حكومة ما بعد الصراع وذلك نظراً للتحديات المتعددة أمام إصلاح القطاع العام، حتى في بلد مستقر. يوصي هذا الموجز بأن تقوم حكومة ما بعد الصراع بإجراء تقييم لتقدير الزيادة التي حدثت في رواتب القطاع العام بسبب الصراع، والحد من الفساد الإداري من خلال نظام البصمة الإلكترونية لتحديد هوية جميع العاملين في القطاع العام، ووضع استراتيجية لتسريح المقاتلين وإعادة إدماجهم في المجتمع دون استيعابهم في القطاع العام، كما يوصي بإصلاحات متوسطة إلى طويلة الأجل لخلق قطاع عام فعال ومستدام من الناحية المالية، بما في ذلك فحص حسابات الخدمات العامة وتخفيض حجم الرواتب عن طريق خفض عدد العاملين وتطوير إجراءات توظيف تتسم بالشفافية.

\* تم إعداد هذا الملخص من قبل مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، بالتنسيق مع شركاء المشروع ديب روت للاستشارات ومركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO).



## المقدمة

شكل التوظيف المتفاقم في القطاع العام في اليمن ضغطاً على ميزانية الدولة قبل النزاع، لتستهلك ما يمثل في المتوسط 32٪ من الإنفاق الحكومي كمرتبات وأجور بين عامي 2001 و2014.<sup>(1)</sup> خلال النزاع، أضافت الأطراف المتحاربة أعداداً كبيرة من الموظفين الجدد إلى كشوف الرواتب العامة، وخاصة الأجهزة العسكرية والأمنية، تزامناً مع انكماش الاقتصاد اليمني.<sup>(2)</sup> يواجه اليمن أيضاً عجزاً كبيراً في الموازنة العامة، والذي قدّر بـ 660 مليار ريال يمني عام 2018، أي ما يعادل 1,24 مليار دولار أمريكي (بمتوسط سعر صرف الدولار الأمريكي للريال اليمني لعام 2018).<sup>(3)</sup> بعد انتهاء الصراع، ستكون عملية إعادة الإعمار من أولويات الإنفاق العام والدعم الخارجي، ما يعني أن اليمن قد يواجه صعوبات في الحصول على تمويل ثابت لرواتب القطاع العام.

في ظل أزمة السيولة النقدية، توقف البنك المركزي اليمني عن دفع الرواتب في أغسطس/ آب 2016، استؤنفت عملية دفع الرواتب لاحقاً فقط في بعض المناطق والقطاعات، لكن لم تكن عملية الدفع كاملة ولم تتم بطريقة منتظمة لجميع موظفي القطاع العام.<sup>(4)</sup> في حين أن استئناف دفع الرواتب لموظفي الخدمة المدنية يمثل أولوية ملحة للمساعدة في تخفيف الأزمة الإنسانية في اليمن، فإن تضخم القطاع العام يمثل أزمة وشيكة يجب معالجتها إذا أراد اليمن تحقيق الاستقرار الاقتصادي في المستقبل. كما سيتعين على اليمن بعد الصراع العمل على إعادة دمج عشرات الآلاف من المقاتلين الذين تستخدمهم الأطراف المتحاربة، ولن يكون دمجهم كل هؤلاء قابلاً للتطبيق من الناحية المالية في الهيئات العسكرية والأمنية التابعة للدولة، ومع ذلك، يجب تقديم خيارات أخرى لهؤلاء المقاتلين من أجل ضمان عدم تحولهم إلى معرقلين لعملية السلام.

(1) عام 2014، كلفت رواتب القطاع العام الحكومة 1,14 تريليون ريال يمني، والتي كانت في ذلك الوقت تعادل 5,3 مليار دولار. راجع: منصور البشري، "الإجراءات الاقتصادية لبناء الثقة - رواتب موظفي الخدمة المدنية"، إعادة تصور اقتصاد اليمن، 18 مارس/ آذار 2019، <https://devchampions.org/ar/publications/policy-brief/civ-il-servant-salaries>. تم الوصول إليه في 19 أغسطس/ آب 2019.

(2) قدر البنك الدولي في أبريل/ نيسان 2019 أن إجمالي الناتج المحلي لليمن قد تقلص بنسبة 39% متراكمة منذ نهاية عام 2014. انظر: "اليمن: الآفاق الاقتصادية - أبريل 2019"، البنك الدولي، أبريل/ نيسان 2019، <http://pubdocs.worldbank.org/en/487261554133954384/yemen-MEU-April-2019-ar.pdf>. تم الوصول إليه في 19 أغسطس/ آب 2019.

(3) "جوع، دبلوماسية، وأصدقاء لدودون: تقرير اليمن السنوي 2018"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 22 يناير 2019، <http://sanaacenter.org/ar/publications-all/the-yemen-review-ar/6976>. تم الوصول إليه في 19 أغسطس/ آب 2019.

(4) "الإجراءات الاقتصادية لبناء الثقة - رواتب موظفي الخدمة المدنية"، إعادة تصور اقتصاد اليمن، 18 مارس/ آذار 2019، <https://devchampions.org/ar/publications/policy-brief/civil-servant-salaries>. تم الوصول إليه في 19 أغسطس/ آب 2019.

## خلفية

إن تضخم القطاع العام في اليمن هو النتيجة التراكمية لعدة عقود من سوء إدارة سياسات التوظيف في القطاع العام فضلاً عن أشكال متعددة من الفساد الإداري. في عام 1990، أدى توحيد شمال اليمن وجنوبه إلى دمج قطاعين حكوميين كانا متضخمين بسبب سياسات التوظيف الحكومية التي لم تأخذ في الاعتبار الاحتياجات الفعلية للمؤسسات العامة، فقد استخدم الرئيس السابق علي عبد الله صالح ونظامه التوظيف في القطاع العام كأسلوب مباشر للمحسوبية طوال 33 عاماً، لا سيما داخل الأجهزة العسكرية والأمنية، كما استمر في استخدام الوظيفة العامة كأداة سياسية في نهاية فترة رئاسته، حيث أصدر صالح عام 2011 قراراً بتوظيف 60 ألف خريج جامعي وحاصل على شهادة ما بعد الثانوية، ضمن محاولة لوقف موجة المعارضة المتزايدة.<sup>(5)</sup>

تضمنت القوى العاملة في القطاع العام في اليمن منذ فترة طويلة عدداً كبيراً من "الأسماء الوهمية" (أسماء أفراد إما لا يعملون أو أنهم غير موجودين أصلاً، لكنهم مسجلين في كشوف الراتب) و"مزدوجي التوظيف" الذين يحصلون على رواتب متعددة من مصادر مختلفة من القطاع العام. في عهد صالح، حصل القادة العسكريون والأمنيون على الامتيازات المالية والعينية وفقاً لعدد الجنود أو العناصر الموجودين تحت قيادتهم، ما دفعهم إلى تضخيم أعداد الجنود الذين يتراًسونهم.<sup>(6)</sup> للحصول بموجب ذلك على رواتب ومعدات إضافية يمكن بيعها في السوق السوداء أو استخدامها لمصلحة هؤلاء القادة بشكل عام، وبعد تنحي صالح عن رئاسة البلاد في فبراير/شباط 2012، كانت مختلف الجهات السياسية الفاعلة داخل الحكومة الانتقالية برئاسة الرئيس عبد ربه منصور هادي تعمل على تعزيز قواعد الدعم الخاصة بها أثناء مناورتها على المناصب، وكانت إحدى الطرق لتحقيق ذلك توظيف الموالين لهم في القطاع العام.<sup>(7)</sup>

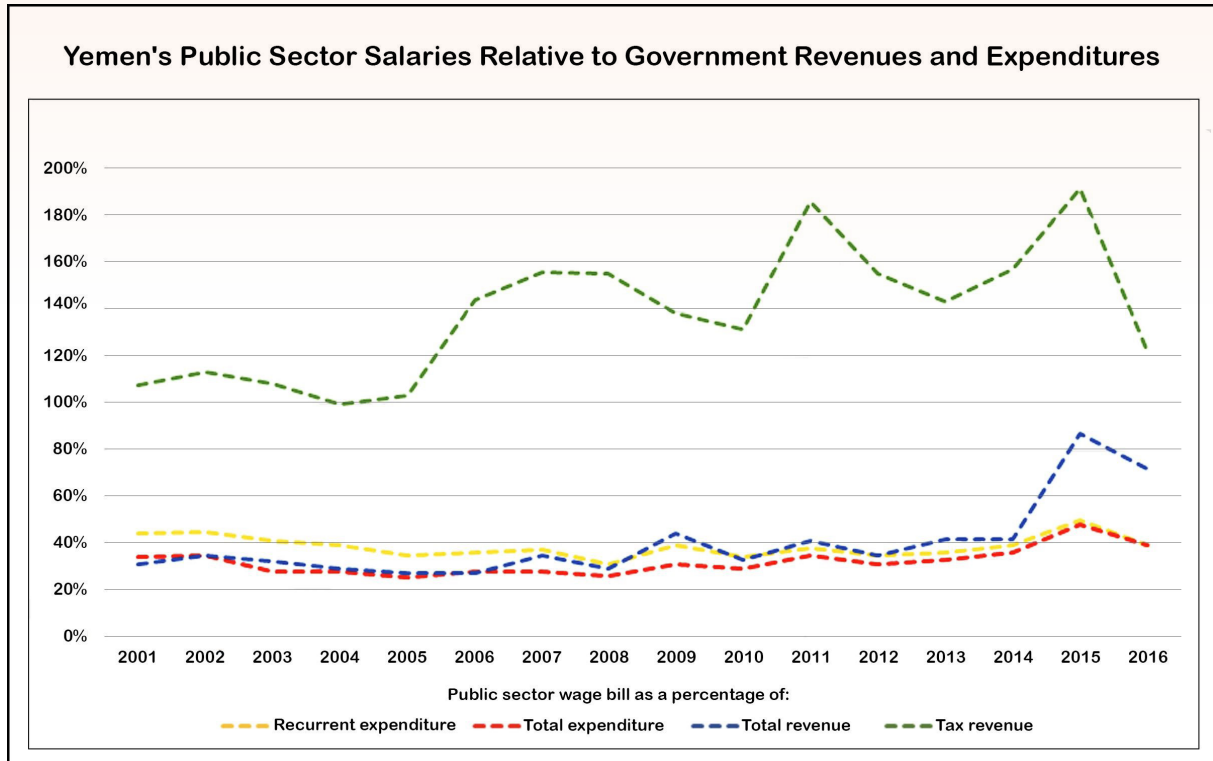
بعد أن استولى الحوثيون (أنصار الله)، بدعم من القوات الموالية لصالح، على صنعاء في سبتمبر/أيلول 2014 ووضعهم الرئيس هادي تحت الإقامة الجبرية، ثم فراره إلى عدن وإجباره مرة أخرى على مغادرتها – إلى السعودية عبر سلطنة عمان – بالهجوم العسكري عليها في مارس/آذار 2015، اتبعت سلطات الحوثي استراتيجية موجهة لتوظيف القطاع العام.<sup>(8)</sup> وقد شمل ذلك استبدال موظفي القطاع العام القدامى في الوزارات التي تتخذ من صنعاء مقراً لها (خاصة الدفاع والداخلية) ومؤسسات الدولة الأخرى بأنصار الحوثيين المختارين بعناية. كما قامت سلطات الحوثيين بتعيين مسؤولين مدنيين وعسكريين وأمنيين من أتباعها لم يكونوا ضمن كشوفات الرواتب الرسمية بل أتوا من خارج القطاع العام.

(5) فارح المسلمي ومنصور راجح، "انهيار الاقتصاد والمجاعة الوشيكة في اليمن: خطوات جادة وعاجلة يجب اتخاذها لمواجهة الأسوأ"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، أكتوبر/تشرين الأول 2015، [http://sanaacenter.org/wp-content/uploads/2015/11/files\\_yemens\\_economic\\_collapse\\_and\\_impending\\_famine\\_ar.pdf](http://sanaacenter.org/wp-content/uploads/2015/11/files_yemens_economic_collapse_and_impending_famine_ar.pdf). تم الوصول إليه في 19 أغسطس/آب 2019.

(6) "بعيداً عن استمرار نهج العمل كالمعتاد: مكافحة الفساد في اليمن"، إعادة تصور الاقتصاد اليمني، نوفمبر/تشرين الثاني 2018، [http://sanaacenter.org/files/Re-thinkingYemens\\_EconomyNo4\\_Ar.pdf](http://sanaacenter.org/files/Re-thinkingYemens_EconomyNo4_Ar.pdf). تم الوصول إليه في 19 أغسطس/آب 2019.

Peter Salisbury, "Corruption in Yemen: Maintaining the Status Quo?" in Rebuilding Yemen: Political, Economic, and Social Challenges, (ed. Noel Brehony and Saud al-Sarhan (Berlin: Gerlach Press, 2015

(8) "بعيداً عن استمرار نهج العمل كالمعتاد: مكافحة الفساد في اليمن"، إعادة تصور الاقتصاد اليمني، نوفمبر/تشرين الثاني 2018، [http://sanaacenter.org/files/Re-thinkingYemens\\_EconomyNo4\\_Ar.pdf](http://sanaacenter.org/files/Re-thinkingYemens_EconomyNo4_Ar.pdf). تم الوصول إليه في 19 أغسطس/آب 2019.



## شكل بياني: مرتبات القطاع العام اليمني مقابل الموارد والنفقات

### إعادة دمج المقاتلين بعد الصراع

كما هو الحال مع عدد من الجماعات المسلحة الناشطة في النزاع، هناك مقاتلون ينتمون إلى الحوثيين يتلقون رواتب غير مسجلة ضمن النفقات العامة. إضافة إلى ذلك، تمت ترقية عدد من المسؤولين العسكريين والأمنيين التابعين للجماعة في القطاع العسكري والأمني بشكل سريع، وبينما لا تنطبق عليهم شروط التعيين أو الترقيات، إلا أنهم أصبحوا جزءاً من موظفي القطاع العام. في الوقت نفسه، تم دمج عشرات الآلاف من المقاتلين في الجهاز العسكري والأمني للحكومة اليمنية المعترف بها دولياً، وتلقى الأفراد العسكريون رواتبهم الشهرية بشكل أكثر انتظاماً من موظفي القطاع العام المدنيين. بسبب إجراءات دفع رواتب مشكوك فيها والافتقار إلى الشفافية، يُعتقد على نطاق واسع أن القادة العسكريين يواصلون تضخيم عدد الرجال الخاضعين لقيادتهم من أجل تلقي مدفوعات رواتب هؤلاء "الجنود الوهميين"<sup>(9)</sup>. أحد العوامل الرئيسية المساهمة في تضخم وفساد القطاع العسكري لدى الحكومة اليمنية هو وجود اثنين من الرعاة الأثرياء، المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة. بينما تمول الرياض القوات العاملة تحت قيادة الحكومة اليمنية، تدفع أبو ظبي رواتب قوات الأمن المحلية التي ساعدت في تأسيسها والتي تعمل في عدن وأبين وشبوة وحضرموت. من المعروف أن أفراد قوات الحزام الأمني المدعومة من الإمارات العربية المتحدة في عدن يتلقون راتبين، أحدهما من الإمارات والآخر من الحكومة اليمنية.<sup>(10)</sup>

(9) المرجع نفسه.

(10) على الرغم من أن أفراد قوات الحزام الأمني المدعومة من دولة الإمارات العربية المتحدة في عدن يعملون تحت السيطرة المباشرة لدولة الإمارات العربية المتحدة، إلا أنهم مسجلون رسمياً لدى وزارة الداخلية في حكومة اليمن، وبالتالي يحصلون على راتب شهري من كل من الإمارات والحكومة.

في حالة التوصل إلى اتفاق سلام، يجب إعادة دمج المقاتلين السابقين في الحياة المدنية، حيث أنهم إذا تركوا مسلحين وبدون مرتبات، قد يصبحون مفسدين لعملية السلام. لن يكون من الممكن مالياً استمرار استيعاب جميع المقاتلين في القوات المسلحة وقوات الأمن الحكومية بعد انتهاء الصراع، وبالتالي، يجب توفير الدعم والحوافز الكافية عبر برنامج وطني لإعادة التأهيل وإعادة دمج المقاتلين ضمن قوى العمل المدنية. يحرك المقاتلين دوافع متعددة، بما في ذلك البطالة، والشعور بالضيقة واليأس الاقتصادي، بالإضافة إلى المعتقدات الإيديولوجية، وعلى أنه لا ينبغي دمج المقاتلين بشكل جماعي في القطاع العام، يعتبر إدخالهم في القوى العاملة المدنية أمراً بالغ الأهمية لاستقرار اليمن والمنطقة ككل على المدى البعيد.

## التقييمات الحالية لنفقات رواتب الموظفين الحكوميين في اليمن

تمثل رواتب القطاع العام 39,33٪ من النفقات المقدمة في الباب الأول من موازنة الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً لعام 2019، ولا يشمل ذلك نفقات الحكومة على الهيئات والصناديق الأخرى التي هي من خارج الباب الأول.<sup>(11)</sup>

### الشكل (1): الإنفاق الحكومي على أجور القطاع العام من الباب الأول (ملايين الريالات اليمنية) \*

الوحدة	الجيش والأمن	المدنيين	التكلفة الإجمالية
ميزانية 2014	430,212	546,873	977,085
نفقات 2018	558,181	271,064	**829,245
ميزانية 2019	528,629	694,896	1,223,525

المصدر: وزارة المالية، الحكومة اليمنية

\* تم تقريب جميع الأرقام إلى أقرب مليون.

\*\* هذا الرقم أقل من المسجل للعام 2014 لأن الحكومة اليمنية دفعت فقط رواتب 51٪ من موظفي الخدمة المدنية خلال عام 2018.

لا تشمل النفقات المتوقعة للعام 2019 من هم في الوحدات العسكرية والأمنية في المناطق التي تسيطر عليها سلطات الحوثيين أو التعيينات التي قامت بها أثناء النزاع. لقد عينت سلطات الحوثيين موظفين في وزارات صنعاء والمؤسسات التي يسيطرون عليها، بما في ذلك شركة النفط اليمنية (YPC) وشركة موانئ البحر الأحمر، كما أنشأ الحوثيون هيئات جديدة، مثل الهيئة الوطنية لإدارة وتنسيق الشؤون الإنسانية ومواجهة الكوارث التي تشرف على التنسيق بين مختلف المنظمات الإنسانية وبرامج المساعدات. يعمل عدد من الأفراد المعينين من قبل الحوثيين في مناصب غير رسمية أو في مؤسسات شبه حكومية، مثل

(11) الفصل 1، ميزانية الحكومة اليمنية لعام 2019.

تلك التي تعمل تحت مظلة اللجنة الثورية العليا والمشرفين المعينين من قبل الحوثيين (معروفون محلياً أيضاً باسم "المشرفين"). على الرغم من عدم توفر إحصاءات دقيقة حول العدد الحالي لموظفي القطاع العام في اليمن، فمن الواضح أن حجم كشوف المرتبات قد زاد منذ عام 2014، عندما وصل إلى 1,25 مليون شخص.

## الجهود الفاشلة لإصلاح القطاع العام

فشلت الجهود السابقة المكلفة لتنفيذ الإصلاحات ومعالجة الفساد الذي أدى إلى تضخم حجم رواتب القطاع العام في اليمن في تحقيق نتائج ملموسة. في السنوات الأولى من الجمهورية الجديدة، استخدمت الحكومة اليمنية تخفيضات الرواتب في محاولة لخفض حجم الأجور، الذي زاد مع دمج قطاعين عامين بعد توحيد الشطرين عام 1990. بحلول عام 1996، كان متوسط الأجور الحقيقية لموظفي القطاع العام قد خفض بنسبة 15٪ من مستويات عام 1990، وحصل كبار المديرين 11٪ فقط من رواتب أقرانهم من القطاع الخاص.<sup>(12)</sup> هذه الأجور المنخفضة شجعت الغياب والإنتاجية المنخفضة، وكذلك الممارسات مثل الازدواج الوظيفي والعمالة الوهمية والفساد.

في عام 1998، اعتمدت الحكومة اليمنية "الإطار الاستراتيجي لتحديث الخدمة المدنية" لإعادة هيكلة القطاع العام وإنشاء نظام يتسم بالشفافية لإدارة شؤون الموظفين وتقليل عدد العمال الزائدين عن الحاجة، بالإضافة لأهداف أخرى. دعم البنك الدولي أجندة الإصلاح الحكومية بمجموعة من آليات التمويل، بما في ذلك مشروع رائد بقيمة 30 مليون دولار أمريكي تمت الموافقة عليه في أبريل/نيسان 2000 لوضع أنظمة جديدة لإدارة شؤون الموظفين والمالية، وإلغاء عمل 34 ألف موظف كعمالة فائضة، وإزالة جميع العاملين ذوي الازدواج الوظيفي والعمالة الوهمية من القطاع العام ضمن أهداف أخرى.

بعد عقد من الزمان، حدد مشروع تحديث الخدمة المدنية 17753 موظفاً زائداً عن الحاجة، معظمهم في إطار مشاريع وأعمال حكومية وهمية أو معطلة. بالإضافة إلى ذلك، تمت إزالة 3792 حالة ازدواج وظيفي من كشوف المرتبات، منهم 3767 صرحوا عن أنفسهم طوعاً بينما تم تحديد 25 فقط من خلال قواعد البيانات التي طورها المشروع.<sup>(13)</sup> لم يتم التعرف على العمال الوهميين أي أن المشروع عملياً لم يحقق نتائج بناء على الآليات المقترحة يومها، كما هدف المشروع إلى تنظيم الهياكل الإدارية في الوزارات، لكن لم يكن هنالك دليل على التنفيذ أو نتائج في هذا الصدد وفقاً لتقييم البنك الدولي. بشكل عام، فشل المشروع في تقليل عدد موظفي الخدمة المدنية أو حجم نفقات الرواتب والتي تضاعفت من 281 مليار ريال يمني في عام 2005 إلى 597 مليار ريال يمني في عام 2010.<sup>(14)</sup>

Implementation completion and results report on a credit in the amount of SDR 22.4 million to the Republic of Yemen for a civil " (12) service modernisation project," The World Bank, December 2010, <http://documents.worldbank.org/curated/en/206391468340752501/text/ICR16880P050701OFFICIAL0USE0ONLY191.txt>. Accessed August 19, 2019

(13) المرجع نفسه.

(14) المرجع نفسه.

خلص التقييم الداخلي للبنك الدولي إلى أن المشروع كان مفرط الطموح في نطاقه وتطوره. كما قلل من تقديره للحساسية والطابع السياسي المتأصل للإصلاحات، فضلاً عن مصالح وارتباطات ومحسوبة القطاع العام في اليمن.<sup>(15)</sup> ومما أعاق محاولات الإصلاح تلك ضعف التنسيق بين الوزارات، وغياب التزام الحكومة بالإصلاح، وضعف التنسيق مع الجهة المانحة، ووجود وضع سياسي وأمني غير مستقر أثر على سلطة الحكومة وقدرتها على دفع الإصلاحات في بعض المناطق، نتيجة استمرار الفساد والمحسوبية، وضغوط من الدوائر الانتخابية الإقليمية والقبلية التي تعتمد على توظيف القطاع العام في ظل غياب المؤهلات التي تساعدهم على الانخراط في سوق العمل لدى القطاع الخاص، وأيضاً لمقاومة إنشاء قاعدة بيانات مركزية للخدمة المدنية وأنظمة الإدارة في بعض المحافظات اللامركزية.

القانون رقم 43 لعام 2005 قدم مطلباً لإنشاء نظام بصمة إلكترونية لتحديد هوية موظفي الخدمة المدنية وتأسيس قاعدة بيانات مركزية للعاملين في وزارة الخدمة المدنية لمنع حدوث ازدواج وظيفي، ومع ذلك، تمت إعاقة هذه العملية بسبب قيود تتعلق بالأجهزة والبرمجيات، وفي وقت لاحق، نتيجة الأضرار التي لحقت البنية التحتية الإلكترونية خلال انتفاضة عام 2011.<sup>(16)</sup> كان لدى أجهزة الكمبيوتر والبرامج الخاصة بقاعدة البيانات القدرة على تسجيل 500 ألف موظف حكومي فقط، ولم تكن هناك ميزانية كافية مخصصة لتطوير نظام تحديد الهوية.<sup>(17)</sup> ونظراً لأن النظام الآلي لم يكن مرتبطاً ببرامج الدوام والحضور، فلا يمكن استخدامه لتحديد العمال الوهميين. بالإضافة إلى ذلك، لم يتم دمجهم مع قواعد بيانات الرواتب.<sup>(18)</sup> في عام 2013، أعلنت الحكومة اليمنية أنها ستنفذ برنامجاً جديداً لإزالة العمال الوهميين وحالات الازدواج الوظيفي من القطاعين المدني والعسكري، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.<sup>(19)</sup> تضمنت الخطط استعادة قواعد البيانات، وكذلك رفع سعة التخزين لقاعدة البيانات بحيث يمكن تسجيل جميع موظفي الحكومة. حتى الآن، تبقى معلومات الإحصاء البشري الإلكتروني التي تم جمعها كبيانات أولية، وقواعد البيانات التي تم إنشاؤها لديها فقط القدرة على تحديد الأسماء المكررة.

(15) المرجع نفسه.

(16) "خطة العمل لتنفيذ برنامج إزالة العمال الوهميين وحالات الازدواج الوظيفي في نظام الخدمة المدنية، بما في ذلك الأجهزة العسكرية والأمنية"، الحكومة اليمنية، [https://www.undp.org/content/dam/yemen/DemDov/Docs/UNDP-YEM-biometric\\_ar\\_Final.pdf](https://www.undp.org/content/dam/yemen/DemDov/Docs/UNDP-YEM-biometric_ar_Final.pdf). تم الوصول إليه في 19 أغسطس/آب 2019.

(17) المرجع نفسه.

(18) المرجع نفسه.

(19) المرجع نفسه.

## توصيات

إن معالجة القطاع العام المتضخم هي مشروع مهم وصعب يتطلب إرادة سياسية مستدامة وتأييداً عاماً وقدرة وموارد مؤسسية كافية، حتى في بلد مستقر. بالنسبة لبلد في حالة حرب، قد تواجه الإصلاحات تحديات لا يمكن التغلب عليها، وبالتالي تركز التوصيات التالية على سيناريو ما بعد الصراع. راعت هذه التوصيات الدروس المستفادة، وتدعو إلى اتباع نهج تدريجي مرحلي لكل خطوة.

### أولويات المدى القريب في سيناريو ما بعد الصراع

#### • تقييم حجم القطاع العام:

- ينبغي إنشاء لجنة خدمة مدنية مستقلة، على النحو الموصى به في مؤتمر الحوار الوطني، لإدارة الخدمة المدنية. يجب أن يكون من بين مهامها الأولى البدء في تقييم عدد الأشخاص في كشوف الرواتب الخاصة بالخدمة المدنية، وأن تكون هذه الهيئة مسؤولة أيضاً عن وضع ممارسات توظيف عادلة في الخدمة المدنية، وتحديد ظروف العمل، وتطوير التوصيفات الوظيفية لجميع مناصب الخدمة المدنية.
- ينبغي أيضاً أن يبدأ التقييم بعدد الأشخاص المدرجين في كشوف المرتبات الخاصة بالمؤسسات العسكرية والأمنية، والتي شهدت أكبر نمو منذ بداية النزاع. يمكن القيام بذلك من قبل لجنة مستقلة، ويتطلب في البداية من وزارتي الدفاع والداخلية والمؤسسات العامة العسكرية الكشف عن سجلات جميع الموظفين.
- يجب أن تعكس تقييمات حجم القطاع العام كل من تمت إضافته إلى كشوف نفقات الرواتب من قبل الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً وسلطات الحوثيين خلال الصراع كل في مناطق سيطرته، وكذلك حركة تبديل الموظفين منذ عام 2014.

• الحد من الفساد الإداري: يجب على القادة السياسيين والمؤسسات الحكومية بذل الجهود لتقليل نفقات رواتب القطاع العام من خلال اتخاذ خطوات لإزالة حالات الازدواج الوظيفي والعمالة الوهمية من جدول الرواتب.

- يجب تخصيص الاستثمارات لإنشاء البنية التحتية والقدرات التقنية اللازمة لتشغيل نظام تحديد الهوية الإلكترونية بالكامل، وإجراء تسجيل البصمات لجميع موظفي القطاع العام، وربط هذه المعلومات الإلكترونية بقاعدة بيانات الأرقام الشخصية الوطنية. هذا سيمكن الحكومة من تحديد وإزالة مزدوجي التوظيف، ومن خلال ربط قاعدة البيانات هذه بسجلات المؤسسات الحكومية وبرمجيات الدوام والحضور، يمكن للحكومة أيضاً تحديد العمال الوهميين وإزالتهم، ولنجاح كل هذا، يجب وضع لوائح لمنع و/أو معاقبة إساءة استخدام أو التلاعب بالبيانات.

- يجب زيادة عدد الموظفين الذين يتم دفع رواتبهم عن طريق الحسابات المصرفية، مما يقلل من القدرة على الاحتيال.

• تسريح المقاتلين السابقين وإعادة دمجهم: ينبغي على القادة السياسيين والمؤسسات الحكومية وضع استراتيجية لإعادة دمج المقاتلين في القطاع المدني بعد انتهاء الصراع كجزء من الاتفاق السياسي لإنهاء النزاع. يمكن أن تستند هذه الاستراتيجية إلى إعادة دمج المقاتلين في سياقات أخرى بعد انتهاء الصراع.



- يجب إنشاء لجنة وطنية لإعادة تأهيل ودمج المقاتلين، بوجود ممثلين عن وزارات الخدمة المدنية والمالية والدفاع والداخلية والتعليم الفني والتدريب المهني لتنفيذ برنامج للتسريح وإعادة الدمج. يجب تكليف اللجنة بتسجيل المقاتلين، وإدارة دعم الفترة الانتقالية للمقاتلين المسرحين، وجمع الأسلحة منهم.
- ينبغي تجنب محاولات إعادة دمج المقاتلين السابقين عبر توسيع القطاع العام. قد تتضمن خيارات دمج المقاتلين السابقين في قوة العمل تشغيلهم في جهود إعادة الإعمار والتأهيل بعد انتهاء الصراع، وتدريبهم مهنيًا بما يتناسب مع احتياجات سوق العمل.

## أولويات متوسطة إلى طويلة الأجل

### • بدء إصلاحات تدريجية ومتسلسلة لتحقيق استدامة وكفاءة مالية للقطاع العام.

- يجب على حكومة ما بعد الصراع تحديد الخدمات العامة الأساسية بهدف التدقيق، ما يؤدي إلى تحديد مستويات التوظيف المناسبة وزيادة كفاءة تقديم الخدمات، وتقليص أعداد المسجلين في كشوف المرتبات تدريجياً عن طريق عدم توظيف بدائل عن المتقاعدين، وتطوير إجراءات توظيف شفافة، وبناء مدونات سلوك، كخطوات أولية نحو إنشاء عملية اختيار قائمة على الجدارة.
- يجب الحد من الفساد من خلال: صياغة تشريعات تفرض عقوبات قانونية على ممارسات التوظيف غير القانونية ووضع آليات وإجراءات لتنفيذ هذه العقوبات، وتشكيل هيئة إشراف مستقلة لمراقبة ممارسات التوظيف وتعزيز المساءلة، ومراجعة سياسات المكافآت لضمان تعويض الموظفين الحكوميين بشكل عادل، ما يقلل من دوافع الموظفين لارتكاب عمليات احتيال كالازدواج الوظيفي، ويؤدي إلى تحفيز المرشحين المؤهلين للانضمام إلى القطاع العام.
- يجب على حكومة ما بعد الصراع أيضاً وضع رقم وطني خاص لجميع المواطنين منذ الولادة، يتم تخصيصه إلكترونياً بواسطة السجل المدني واستخدامه في جميع المعاملات مع المؤسسات الحكومية، بما في ذلك توظيف القطاع العام. بالإضافة إلى تمهيد الطريق للحكومة الإلكترونية، فإن ذلك سيساهم في تقليل القدرة على الازدواج الوظيفي والعمل الوهمي.

### • تمكين القطاع الخاص لخلق بدائل أكبر عن التوظيف في القطاع العام.

- ستكون الجهود الرامية إلى تنويع الاقتصاد وتحسين بيئة الأعمال ودعم القطاع الخاص وتعزيز التعليم المهني أمراً حيوياً للتخفيف من تبعات إصلاحات القطاع العام (لمزيد من التفاصيل، انظر ملخصات سياسة "إعادة تصور اليمن" السابقة: [خلق فرص عمل جديدة في اليمن ومشاركة القطاع الخاص في مرحلة ما بعد النزاع في اليمن](#)).

### • زيادة وعي المواطن.

- يجب على السلطات الحكومية والإعلام والمجتمع المدني التنسيق لتطوير حملات الاتصال لرفع الوعي العام بأن القطاع العام المتضخم يحول الأموال العامة عن التنمية اللازمة ويشكل مصدراً للفساد. يمكن أن تكون هذه خطوة أولى نحو بناء تأييد شعبي للإصلاحات.

**ملاحظة:** تم إنجاز هذه الوثيقة بمساعدة مالية من الاتحاد الأوروبي وسفارة مملكة هولندا في اليمن. التوصيات الواردة في هذه الوثيقة تعكس حصراً الآراء الشخصية للمؤلف/المؤلفون، وهي لا تمثل بالضرورة آراء مركز صنعاء للدراسات الإستراتيجية أو شركة ديب روت للاستشارات أو مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO) أو أي أشخاص أو منظمات أخرى ينتمي إليها أي من المشاركين في منتدى رواد التنمية. كما لا يمكن اعتبار محتويات هذه الوثيقة بأي حال من الأحوال معبرة عن مواقف الاتحاد الأوروبي أو سفارة مملكة هولندا في اليمن.

## حول "مبادرة إعادة تصور الاقتصاد اليمني"

2) الخلية البحثية، والتي بالاستناد إلى قضايا وتوصيات المنتديات ستبحث في أفضل الممارسات والدروس المستفادة من التجارب الدولية لخلق رأس المال المعرفي اللازم لمبادرة «إعادة التصور للاقتصاد اليمني».

3) ستشمل مخططات التواصل العام إقامة ورش عمل تشاورية مع الأطراف المعنية على المستوى المحلي، بما في ذلك القطاع الخاص والشباب ومنظمات المجتمع المدني، بالإضافة إلى حملات إعلامية تتم عبر كل من الإعلام التقليدي والاجتماعي، وذلك بهدف إشراك الجمهور اليمني الأوسع.

4) وأخيراً سيتم إشراك أطراف إقليمية ودولية وإطلاع الأطراف المعنية على نتائج المشروع، بهدف تحفيز وتوجيه تدخلات المجتمع الدولي في مجال السياسات لتحقيق فائدة قصوى للشعب اليمني.

مشروع يستمر لعامين انطلق في مارس 2017، وهو مبادرة تهدف إلى تحديد الأولويات الاقتصادية والإنسانية والاجتماعية والتنمية للبلاد خلال فترة الحرب، وإلى التحضير لفترة ما بعد انتهاء الحرب. يهدف المشروع إلى بناء توافق في الآراء حول هذه المجالات المحورية عبر إشراك الأصوات اليمنية المطلعة وتعزيز حضورها في الخطاب العام، بالإضافة إلى التأثير الإيجابي في خطط التنمية المحلية والإقليمية والدولية.

### يتألف المشروع من أربعة مكونات:

1) منتديات رواد التنمية، والتي تجمع خبراء وعاملين من اليمن في مجالات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، والتي ستحدد القضايا الرئيسية للتدخل وتقتراح توصيات لمعالجة هذه القضايا.

لمزيد من المعلومات والمنشورات السابقة: [www.devchampions.org](http://www.devchampions.org)

### الشركاء المنفذين

يتم تنفيذ هذا المشروع بالتعاون بين ثلاثة شركاء:



#### مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO):

منظمة ألمانية يتركز عملها فيما له علاقة بالأبحاث وتقديم الاستشارات والتبادل، مع التركيز على تنفيذ المشاريع عبر التعاون والشراكة مع أصحاب المصلحة في الشرق الأوسط. يمتلك فريق CARPO خبرات طويلة في تنفيذ المشاريع بالتعاون مع شركاء في الإقليم، وأيضاً يتمتعون بمعرفة عميقة بالسياق اليمني.

[www.carpo-bonn.org](http://www.carpo-bonn.org)



#### ديب روت للاستشارات:

شركة استشارية تهتم بقضايا التنمية في اليمن. تهدف ديب روت إلى تقديم العون لكل من شركاء التنمية الدوليين والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والحكومة اليمنية لتوجيه تدخلاتهم بناء على فهم أوسع للسياقات المحلية والوطنية في اليمن وبناء على أفضل الممارسات الدولية. تتمتع إدارة ديب روت ومجلسها الاستشاري بخبرة طويلة في القطاعين العام والخاص وفي منظمات المجتمع المدني في اليمن وعلى المستوى الدولي.

[www.deeprooot.consulting](http://www.deeprooot.consulting)



#### مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية:

هو مركز أبحاث مستقل يسعى إلى إحداث فارق عبر الإنتاج المعرفي، مع تركيز خاص على اليمن والإقليم المجاور. تغطي إصدارات وبرامج المركز، المتوفرة باللغتين العربية والإنجليزية، التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والأمنية، بهدف التأثير على السياسات المحلية والإقليمية والدولية.

[www.sanaacenter.org](http://www.sanaacenter.org)

بتمويل مشترك من: بعثة الاتحاد الأوروبي وسفارة مملكة هولندا في اليمن.

للتواصل: مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، شارع حدة، صنعاء، اليمن - البريد الإلكتروني: [info@devchampions.org](mailto:info@devchampions.org)