



إعادة هيكلة المالية العامة في اليمن

ملخص تنفيذي

لم يكن تفاقم سوء هيكلة المالية العامة في اليمن وليد النزاع الجاري، فقد عانت اليمن، حتى قبل النزاع الجاري، من الاعتماد بصورة مفرطة على صادرات الطاقة، وتعد أحد الدول الأدنى معدلات جباية للضرائب في العالم، كما تعاني الموازنة العامة وميزان المدفوعات من عجز مزمن. لجأت الحكومة اليمنية إلى سد العجز التشغيلي المترسخ عن طريق استخدام أدوات الدين المحلية لسحب الاستثمارات من القطاع الخاص، الاقتراض من البنك المركزي، أو الاقتراض من الخارج. في المقابل هيمنت النفقات الجارية (أو الثابتة) على هيكل الإنفاق الحكومي مقارنة بالموازنة الاستثمارية والرأسمالية، بما يعكس الإسهام الضعيف للدولة في عملية التنمية خلال العقود الماضية.

أدى احتدام النزاع عام 2015 إلى تجميد صادرات الطاقة والمنح الخارجية، مع هبوط حاد في الموارد الضريبية في ظل الانهيار الشامل للاقتصاد والدولة. ونتيجة لذلك ارتفع الدين العام، فيما تجزأت مؤسسات الدولة بين أطراف الصراع المختلفة وتعثرت عملية جباية الموارد العامة، وكذلك الأمر بالنسبة للسياسات المالية والنقدية. اجتمع عدد من أبرز الخبراء الاجتماعيين والاقتصاديين اليمنيين في العاصمة الأردنية عمان خلال الفترة 27-29 أبريل / نيسان 2019، في إطار منتدى رواد التنمية الخامس الذي يعد جزءاً من مبادرة إعادة تصور اقتصاد اليمن. وقد أثمرت نقاشات المشاركين المعمقة حول التحديات التي تواجه مناخ الأعمال والاستثمار في اليمن عن عدد من التوصيات للحكومة اليمنية المعترف بها دولياً. تتضمن هذه التوصيات ما يلي:

- إعادة تصدير منتجات الطاقة على نطاق أوسع بأقرب وقت ممكن.
- اتخاذ خطوات جادة نحو تنويع مصادر الموارد العامة بعيداً عن صادرات الطاقة.
- تحسين فعالية وكفاءة النظام الضريبي والجمركي اليمني. توجد عدد من الوسائل لتحقيق ذلك منها:
 - فتح قنوات حوار مع القادة المحليين في سبيل إنشاء علاقة جديدة بين الحكومة المركزية والمحافظات.
 - توفير التدريب والموارد لتحسين قدرات جباية الضرائب المحلية.
 - تطبيق آليات شفافية ومساءلة جديدة وفعالة.
- تطوير آليات لتحسين الشفافية والمساءلة في سياق النفقات الحكومية.
- إصلاح الخدمات العامة.
- السعي نحو إعادة توحيد مؤسسات الدولة.

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



الهيكلية المالية العامة في اليمن

قبل النزاع

الموارد العامة للدولة

عانت اليمن لعقود من بنية مالية ركيكة في ظل الاعتماد المفرط على صادرات الطاقة، ففي سبتمبر / أيلول 2014، قبل أن تنتزع جماعة الحوثيين المسلحة بدعم من الرئيس السابق علي عبد الله صالح، السيطرة على العاصمة اليمنية صنعاء، كانت عائدات قطاع النفط تشكل 25٪ من الناتج المحلي الإجمالي و65٪ من الموازنة العامة.⁽¹⁾ صحيح أن الحكومة حاولت في مرحلة ما قبل الصراع الجاري أن تقوم بتنويع الاقتصاد من خلال تبني برامج إصلاحية هدفت إلى دعم القطاعات غير النفطية والاستثمارات الأجنبية، إلا أن هذه المحاولات لم تستطع زحزحة هيكلية المالية العامة من الاعتماد على النفط سوى بنسب زهيدة.⁽²⁾

تعد اليمن واحدة من أقل الدول جباية للضرائب في العالم، فقد كانت الإيرادات الضريبية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لا تتجاوز 9٪ قبل الحرب، مقارنة بالمعدل العالمي الذي يقدر بـ 17,7٪ في الدول النامية ذات الاقتصادات القريبة من حجم الاقتصاد اليمني.⁽³⁾ سعت الدولة على مر السنوات لتبني إصلاحات تهدف إلى زيادة الإيرادات الضريبية كنسبة من مجموع الإيرادات العامة، ولكن هذه النسبة ظلت دون الـ 30٪ في الفترة 2010-2015 وفقاً لمؤشرات المالية العامة.⁽⁴⁾

في المقابل، شكلت المنح والمعونات الخارجية ما نسبته 14,4٪ من إجمالي الموارد العامة للموازنة في الفترة 2012-2014.⁽⁵⁾

الإنفاق الحكومي

ساهم القطاع الحكومي في اليمن بما نسبته 45٪ من الناتج المحلي الإجمالي قبل النزاع القائم، فيما هيمنت النفقات الجارية (أو المتكررة) على الإنفاق الحكومي.⁽⁶⁾ وتضم النفقات الجارية رواتب القطاع الحكومي، ونفقات السلع والخدمات والصيانة، أعباء الدين العام، ودعم الوقود الذي شكل ما نسبته 23٪ من الموازنة العامة في الفترة 2010-2014،⁽⁷⁾ وخلال تلك الفترة مثلت النفقات الجارية أكثر من 85٪ من النفقات الحكومية بينما لم تتجاوز النفقات الاستثمارية والرأسمالية كنسبة من إجمالي الإنفاق العام الحكومي 13٪.⁽⁸⁾

(1) Yemen - Development Policy Grant for the Private Sector Growth and Social Development Protection Policy Grant," The World Bank," 14 December 2010, <http://www.worldbank.org/en/news/loans-credits/2010/12/14/yemen-development-policy-grant-for-the-private-sector-growth-and-social-protection-development-policy-grant>. Accessed July 20, 2019

(2) Republic of Yemen : 2014 Article IV Consultation and Request For a Three Year Arrangement," International Monetary Fund, September 24, 2014, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Republic-of-Yemen-2014-Article-IV-Consultation-and-Request-for-a-Three-Year-Arrangement-41901>. Accessed July 20, 2019

(3) Yemen Socio-Economic Update - Issue 12," Ministry of Planning and International Cooperation, March 2016, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/yseu12_english_v4_final.pdf. Accessed July 20, 2019

(4) بحسب بيانات مجموعة من تقارير البنك المركزي السنوية للأعوام 2010-2015.

(5) Yemen Socio-Economic Update - Issue 12, March 2016

(6) Yemen Socio-Economic Update - Issue 30" Ministry of Planning and International Cooperation, December 31, 2017, <https://reliefweb.int/report/yemen/yemen-socio-economic-update-issue-30-december-2017-enar>. Accessed July 20, 2019

(7) المصدر السابق.

(8) المصدر السابق.

لا شك أن هذه المعدلات غير المتوازنة التي تقدم الإنفاق الجاري على الإنفاق الاستثماري والرأسمالي هي مؤشر قوي على هشاشة الجهود الحكومية في دعم جوانب التنمية قبل النزاع.⁽⁹⁾ ومن شبه المؤكد أنه لن تتحقق تنمية اقتصادية مستدامة في سيناريوهات ما بعد النزاع ما لم تخصص نسب أعلى من الإنفاق الحكومي العام على الإنفاق الاستثماري والرأسمالي.

كانت الحكومة أيضاً قبل النزاع القائم توظف ما يقارب 31٪ من القوى العاملة المحلية.⁽¹⁰⁾ وفي الفترة 2010-2014، أنفقت الموازنة العامة ما نسبته 42٪ تقريباً من الإيرادات الحكومية لسداد رواتب ما يقارب 1/25 مليون موظف مدني وعسكري، أي بما يعادل 75 مليار ريال يمني، أو 10٪ من الناتج المحلي الإجمالي.⁽¹¹⁾ وفي المقابل تم دفع نفقات الرعاية الاجتماعية المدعومة من الموازنة العامة بشكل ربع سنوي إلى 1/5 مليون يمني من ذوي الدخل الأدنى وصلت قيمتها إلى 23 مليار ريال يمني.⁽¹²⁾

عجز ميزانية مترسخ

كان عجز الموازنة العامة حاضراً بصورة مستمرة، وقد ارتفع من 266 مليار ريال يمني عام 2010 إلى 908 مليار ريال يمني عام 2015.⁽¹³⁾ وقدّر معدل نمو الدين العام بنسبة 13.5٪ في الفترة 2010-2014، ومن ثم قفز حجم الدين العام بشكل كبير من 4.74 تريليون ريال يمني (ما يعادل 22 مليار دولار) عام 2014 إلى 5.56 تريليون ريال يمني (ما يعادل 25 مليار دولار) عام 2015.⁽¹⁴⁾

لجأت الحكومة إلى ادوات الدين المحلية لسد فجوة التمويل في الموازنة التشغيلية المتصاعدة، مثل السندات وأذون الخزانة الحكومية، والاقتراض من البنك المركزي اليمني، والقروض الخارجية. وبالنظر إلى معدلات العوائد العالية نسبياً لصكوك الدين المحلية،⁽¹⁵⁾ فقد جذبت سياسات التوسع الحكومية في الاقتراض معظم استثمارات البنوك التجارية، والتي كان يمكن أن تذهب إلى تنمية القطاع الخاص.

أثر النزاع على هيكلية المالية العامة

قامت الحكومة اليمنية في أغسطس / آب 2014، تحت ضغط من صندوق النقد الدولي خلال التفاوض على قرض بقيمة 560 مليون ريال، بإصدار مرسوم بإلغاء برنامج دعم الوقود الحكومي. ومع أن هذا البرنامج كان أحد أكبر وجوه الإنفاق التي تتحملها الحكومة، إلا أن هذا

9) Feridoun Sarraf, "Integration of Recurrent and Capital "Development" Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward", The World Bank, July 2005, www1.worldbank.org/publicsector/pe/StrengthenedApproach/CapitalRecurrentIntegration.pdf. Accessed July 19, 2019.

10) Yemen Socio-Economic Update - Issue 30, December 2017

11) Yemen Economic Monitoring Brief - Fall 2018," The World Bank, October 22, 2018, <https://www.worldbank.org/en/country/yemen/publication/yemen-economic-monitoring-brief-fall-2018>. Accessed July 20, 2019

12) Yemen Socio-Economic Update - Issue 12, March 2016

13) بحسب بيانات مجموعة من تقارير البنك المركزي السنوية للأعوام 2010-2015.

14) Yemen Socio-Economic Update - Issue 15," Ministry of Planning and International Cooperation, June 2016, <https://reliefweb.int/report/yemen/yemen-socio-economic-update-issue-15-june-2016-enar>. Accessed July 20, 2019

15) توفر سندات الخزانة عوائد عالية بمعدل فائدة اسمي يبلغ حوالي 16%. وقد دفع هذا المعدل المرتفع البنوك التجارية للاستحواذ على حوالي 80% من القيمة الإجمالية لسندات الخزينة خلال 2010-2014. انظر: Yemen Socio-Economic Update- Issue 15, June 2016

القرار كان ثمرة تخطيط سيء، حيث فشلت الحكومة في الموازنة بين الاحتياجات المالية والآثار الاجتماعية: قفزت أسعار الوقود بصورة مباشرة ولم يرَ الشعب أي شيء من الخطط المقترحة لإعادة توزيع واستثمار مدخرات العوائد الموعودة. وقد أجبت هذه الإجراءات، نتيجة لذلك، غضب الشارع إلى درجة كبيرة ومهدت الطريق لجماعة الحوثيين المسلحة لأن تطلق حملة انتقاد حاد للحكومة كجزء من أجندتها الشعبوية، تلاها قيام الجماعة بالاستيلاء المسلح على العاصمة في الشهر التالي. وقد انخفضت العوائد الحكومية منذ ذلك الحين بصورة مستمرة، ففي عام 2014، هبطت صادرات الطاقة في اليمن بنسبة 77٪ لتصل إلى 1,35 مليار دولار مقارنة بـ 5,76 مليار دولار هو معدل الصادرات في الفترة 2004-2013 ولم يشهد هذا القطاع أي تحسن منذ ذلك الوقت.⁽¹⁶⁾

احتدم النزاع عام 2015، وتم تجميد صادرات الطاقة بصورة كاملة في أبريل / نيسان 2015، وهو ما كان يمثل النسبة الأكبر من واردات اليمن والموارد العامة للدولة في السنوات السابقة، حيث شكلت صادرات الطاقة أكثر من 90٪ من الصادرات الكلية لليمن في الفترة 2011-2013، وكانت تسهم بما نسبته 40٪ من إجمالي الموارد العامة دون حساب الإيرادات المحصلة من المنح.⁽¹⁷⁾⁽¹⁸⁾

تم أيضاً تجميد المنح والمساعدات الخارجية التي كانت قناة دعم هامة ما بعد 2011، وسرعت الحرب أيضاً عجلة الانهيار العام الذي شمل الاقتصاد والدولة، وقاد ذلك إلى تدهور في إيرادات الضرائب. قدرت نسبة الموارد العامة للدولة (أي إجمالي الموارد العامة الحكومية/الناتج المحلي الإجمالي) بـ 24٪ قبل اندلاع النزاع، وانخفضت هذه النسبة إلى 8٪ من الناتج المحلي الإجمالي بحلول عام 2018.⁽¹⁹⁾

أدى انهيار الموارد العامة في موازنة الدولة إلى انخفاض في الإنفاق العام الحكومي وصل إلى 36٪ بين 2014 و2016.⁽²⁰⁾ واشتمل ذلك، في عام 2015، على تجميد برامج الضمان الاجتماعي التي كان يستفيد منها 1,5 مليون من الأسر أكثر فقراً في البلاد. ساهم التجميد الكامل للنفقات المخصصة لمشاريع التنمية وتقليص تكاليف النفقات التشغيلية للخدمات العامة مثل التعليم والصحة والماء في استفحال الأزمة الإنسانية، وأدت أزمة السيولة المتعاضمة إلى تجميد رواتب مئات الآلاف من العاملين في القطاع الحكومي في أغسطس / آب 2016.

يقدر البنك الدولي أيضاً أن نسبة الدين العام قد قفزت إلى 75٪ من الناتج المحلي الإجمالي عام 2017،⁽²¹⁾ وقدر العجز الحكومي لعام 2018 لاحقاً بـ 600 مليار ريال يمني، حيث تم تمويله بصورة شبه كاملة عبر الاقتراض من البنك المركزي،⁽²²⁾ وتم صرف 60٪ من هذا التمويل لسداد

(16) "Trade Map 16 International Trade Centre (ITC), Market Analysis and Research." وهي قاعدة بيانات إلكترونية تحتوي على إحصائيات تجارية شهرية وفصلية وسنوية من المستوى الأكثر عمومية وحتى مستوى خط التعرفة، وهي معنية بتنمية الأعمال التجارية الدولية وتغطي قيم الاستيراد والتصدير، والأحجام، ومعدلات النمو، وأسهم السوق. كما توفر مؤشرات حول أداء الصادرات والطلب الدولي والأسواق البديلة والأسواق التنافسية، بالإضافة إلى دليل لشركات الاستيراد والتصدير. تغطي 220 دولة ومنطقة و5300 منتج من النظام المنسق. تصنف المنتجات الهيدروكربونية تحت رمز النظام المنسق 27. وبموجب هذه المجموعة فإن أهم الصادرات الهيدروكربونية اليمنية إلى العالم هما نפט البترول الخام (ورمزها 2709) وغاز البترول (ورمزها 2711). <http://www.trademap.org/Index.aspx>

(17) Central Bank of Yemen (CBY). 2012 Annual Report, 29. http://www.centralbank.gov.ye/AppUpload/Ann_rep2012_en.pdf

(18) Central Bank of Yemen (CBY). 2013 Annual Report, 27, 106, and 107. http://www.centralbank.gov.ye/AppUpload/Ann_rep%202013_EN%20.pdf

(19) Yemen Economic Monitoring Brief - Fall 2018 - The World Bank

(20) Yemen Socio-Economic Update, Issue 30 - December 2017

(21) Yemen Economic Monitoring Brief - Fall 2018 - The World Bank

(22) "Starvation, Diplomacy and Ruthless Friends: The Yemen Annual Review 2018", Sana'a Center for Strategic Studies, January 22, 2019, <https://www.sanaacenter.org/publications/the-yemen-review/6808#ED-macro>. Accessed July 19, 2019

رواتب القطاع العام، و17٪ نفقات تشغيلية، و14٪ منافع اجتماعية، وما تبقى تم استخدامه في تمويل أصول أعباء الدين العام المحلي.⁽²³⁾

وفيما يتعلق بمؤشرات الاقتصاد الكلي، فقد هبط معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي اليمني من 3.3٪ عام 2010 إلى -3.30٪ عام 2015، واستقر المعدل عند -10.9٪ عام 2017،⁽²⁴⁾ وتقدر الخسائر التراكمية التي تكبدها الناتج المحلي الإجمالي بـ47٪ خلال السنوات الثلاث التي تلت اندلاع الحرب.⁽²⁵⁾

مالية عامة متصدعة وواقع اقتصادي مجزأ محلياً

في سبتمبر / أيلول 2016، نقلت الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً بصفة رسمية البنك المركزي من صنعاء إلى عدن، وهو ما خلق فعلياً سلطتين خاضعتين للاستقطاب والضغط بين طرفي الصراع في صنعاء وعدن.⁽²⁶⁾ وذلك يعني أنه لم يعد هناك جهة موحدة تقوم بجمع الموارد الحكومية، أو إدارة السياسات المالية والنقدية. أدت تجزئة المؤسسات المالية الرسمية في اليمن إلى صعود وازدهار السوق السوداء الذي سحب مبالغ مالية هائلة من الاقتصاد الرسمي.

في ظل ذلك تباينت الظروف الاقتصادية تبايناً شاسعاً بين المحافظات اليمنية المختلفة، وبرزت أيضاً مستويات مختلفة من توفر الخدمات نتيجة للنزاع، فعلى سبيل المثال، تحصل المحافظات المنتجة للنفط كمأرب وحضرموت وشبوة على 20٪ أو أكثر من عائدات بيع تلك الموارد، فيما تفتقر العديد من المحافظات الأخرى والمؤسسات العامة تحت سيطرة الحوثيين إلى التمويل لتغطية أبسط التكاليف التشغيلية. كما أن السلطات الحوثية تقوم بتحويل بعض موارد الدولة المتاحة لتمويل عملياتها الحربية.

عجز ميزان المدفوعات

عانى ميزان المدفوعات اليمنية لعقود طويلة من عجز في الحساب الجاري، فقد كانت صادرات النفط قبل النزاع تشكل ما يقارب 83٪ من إجمالي صادرات السلع، أما عائدات النفط فقد مثلت 65٪ من تدفق النقد الأجنبي إلى اليمن حينها،⁽²⁷⁾ وفي نفس الوقت استوردت اليمن قبل النزاع ما يقارب 90٪ من الغذاء من الخارج، إضافة إلى احتياجاتها من الوقود وغير ذلك من المنتجات التجارية.

(23) المصدر السابق.

(24) Yemen Socio-Economic Update - Issue 30, December 2017

(25) المصدر السابق.

(26) Mansour Rageh, Amal Nasser and Farea Al-Muslimi, "Yemen Without a Functioning Central Bank: The Loss of Basic Economic Stabilization and Accelerating Famine", Sana'a Center for Strategic Studies, November 2, 2016, <https://www.sanaacenter.org/publications/main-publications/55>. Accessed July 19, 2019

(27) Yemen Socio-Economic Update - Issue 14," Ministry of Planning and International Cooperation, May 2016, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/yseu14_english_final_1.pdf. Accessed July 20, 2019

شهد النزاع منذ بداياته عوامل جديدة مختلفة كان منها ما أثقل كاهل ميزان المدفوعات في اليمن، ومنها ما دعمها.

كان توقف صادرات الطاقة عام 2015 يعني خسارة عائدات النفط، وقد اضطر البنك المركزي نتيجة ذلك إلى استهلاك احتياطياته من العملة الأجنبية لدعم واردات السلع الأساسية، وهو ما أدى إلى تراجع تلك الاحتياطيات من 5/23 مليار دولار أمريكي بداية 2014 إلى أقل من مليار دولار أمريكي بنهاية عام 2016.⁽²⁸⁾ ويضاف إلى ذلك أن 27 جهة دولية مانحة تعهدت بتقديم المساعدات إلى اليمن بين سبتمبر / أيلول 2012 و مارس / آذار 2015، حيث تجاوز حجم التعهدات المفترض ضحها 10 مليار دولار، ولكن لم يتم توريد سوى 44٪ من هذه التعهدات في نهاية المطاف، وفاقم فقدان عائدات النفط العجز في ميزان المدفوعات، مع وصول العجز في الحساب الجاري إلى 9٪ من الناتج المحلي الإجمالي عام 2018.⁽²⁹⁾

كما أن السياسات التوسعية التي عمل بها البنك المركزي في اليمن بطبع أوراق نقدية جديدة لسداد القروض الحكومية قد ساعدت على تسريع عجلة تدهور قيمة الريال اليمني بين 2016 و 2018،⁽³⁰⁾ وهو ما أدى بدوره إلى زيادة مضطردة في معدلات التضخم⁽³¹⁾ وارتفاع معدلات الفقر،⁽³²⁾ إلا أن هذه العوامل قد أدت إلى تخفيض طلب المستهلك مع انخفاض قيمة واردات السلع بنسبة 46٪ بين 2014 و 2017، أي من 12,3 مليار دولار أمريكي إلى 6,6 مليار دولار أمريكي.⁽³³⁾

تم ضخ ما قيمته 2 مليار دولار أمريكي في حساب البنك المركزي بعدن بموجب الاتفاقية التي وقعتها اليمن والسعودية يوم 15 مارس / آذار 2018، إضافة إلى معونات سعودية بقيمة 200 مليون دولار أمريكي ومنح نفط. وقد أدى هذا الدعم إلى استقرار ملموس في قيمة الريال اليمني بتحسين قيمة صرف الريال اليمني ووصولها إلى 500 ريال يمني للدولار نهاية 2018 بدلا عن 800 ريال يمني للدولار الواحد في أكتوبر / تشرين الأول من نفس العام.⁽³⁴⁾

وكانت الحوالات المالية التي يرسلها اليمنيون العاملون في الخارج خلال النزاع، التي قدرت بـ 3,4 مليار دولار عام 2017 بعد وصولها إلى قيمة قياسية قدرت بـ 3,7 مليار دولار في العام السابق،⁽³⁵⁾ المصدر الأهم لتدفق النقد الأجنبي إلى البلاد خلال النزاع، ويضاف إلى ذلك تعهد الجهات المانحة بدعم خطة اليمن الإنسانية التي قدرتها الأمم المتحدة بـ 2,6 مليار دولار أمريكي لعام 2019. ساهم هذان العاملان بتخفيض عجز الحساب الجاري في ميزان المدفوعات.

Yemen Socio-Economic Update - Food Security Cluster," Ministry of Planning and International Cooperation, October 2015, [http://](http://fscluster.org/sites/default/files/documents/yseu8_english2.pdf) (28) Accessed July 20, 2019

Starvation, Diplomacy and Ruthless Friends: The Yemen Annual Review 2018", Sana'a Center for Strategic Studies, January 22, 2019," (29) <https://www.sanaacenter.org/publications/the-yemen-review/6808#ED-macro>. Accessed July 19, 2019

(30) المصدر السابق.

Yemen's inflation rate rose from roughly 11 percent in 2010 to more than 40 percent in 2018 according to the World Bank's estimation. (31) Yemen Economic Monitoring Brief - Fall 2018, The World Bank

(32) ارتفع معدل الفقر في اليمن من 49% في عام 2014 إلى حوالي 79% في عام 2017؛ وخلال نفس الفترة انخفض متوسط دخل الفرد السنوي من 1,247 دولار عام 2014 إلى 485 دولار، بتغيير تراكمي بلغ 61 في المائة. انظر: Yemen Socio-Economic Update - Issue 30, December 2017.

(33) Yemen Economic Monitoring Brief - Fall 2018, The World Bank

Starvation, Diplomacy and Ruthless Friends: The Yemen Annual Review 2018", Sana'a Center for Strategic Studies, January 22, 2019," (34) <https://www.sanaacenter.org/publications/the-yemen-review/6808#ED-CC-TF> Accessed July 20, 2019

Migration and Remittances Data," The World Bank, November 16, 2017, <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdi>- (35) <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdi>. asporaisues/brief/migration-remittances-data. Accessed July 20, 2019

التوصيات

إن إعادة هيكلة الموازنة العامة للدولة مشروع طويل الأمد، لا يمكن تنفيذه مع استمرار النزاع، ولكن يبقى هناك بعض التدابير القصيرة الأمد التي يمكن البدء بها، بحيث يتم إتباعها لاحقاً بخطوات متوسطة وطويلة المدى وحسب ما تسمح به الظروف. وفي هذا السياق، قدم رواد التنمية التوصيات التالية في سبيل إعادة هيكلة منظومة المالية العامة في اليمن إلى الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً والجهات الدولية الداعمة:

- **إعادة تصدير منتجات الطاقة على نطاق أوسع بأقرب وقت ممكن.** إن الحكومة اليمنية في حاجة ملحة إلى العوائد لتغطية العجز الكبير في موازنتها العامة، ويبقى مخزون اليمن من النفط والغاز هو الخيار الأكثر واقعية لخلق عوائد كافية على المدى القصير لإرساء أسس استقرار الهيكلية المالية الحكومية وتوفير الخدمات العامة على نطاق أوسع وإنعاش مخزون البلاد من العملة الأجنبية. ويجب، بناء على ذلك، تطوير استراتيجية فعالة لتشجيع شركات النفط على العودة إلى العمل في اليمن. ستحقق عملية تقليص عجز الموازنة العامة من خلال عوائد النفط الكثير من الفوائد منها: (1) سيسمح ذلك للحكومة بالتوقف عن الاقتراض من البنك المركزي (مثل طباعة أوراق نقدية جديدة) وستتجنب التأثيرات الفادحة المترتبة على ذلك؛ (2) سيسمح ذلك للحكومة بالاعتماد بصورة أقل على ادوات الدين المحلية وهو ما سيؤدي إلى تخفيض معدلات الفائدة عليها، ولعل ذلك يشجع بدوره المؤسسات المالية على الاستثمار في شركات القطاع الخاص وفي مجال التنمية.

في ذات الوقت، لا يجب المبالغة عند تقدير قيمة عائدات النفط والغاز فيما بعد الحرب، حتى مع وجود حاجة ملحة لاستئناف تصدير الطاقة في اليمن، في ظل التغييرات الكبيرة التي شهدتها ساحة الطاقة العالمية والانخفاض المستمر منذ العام 2002 في معدلات إنتاج النفط في اليمن ما قبل الحرب. إن زيادة إنتاج الغاز والنفط في اليمن هي عملية طويلة الأمد تتطلب استثمارات كبيرة في أنشطة استكشافية ولا يتوقع إنجازها على المدى القصير.

- **اتخاذ خطوات نحو تنويع مصادر الموارد العامة للدولة بعيداً عن صادرات الطاقة.** إن حالة اختلال التوازن الهيكلية في المنظومة المالية العامة، هي في جزء كبير منها، نتيجة الاعتماد المفرط على عوائد النفط. وتبقى الوسائل الرئيسية لتحقيق ذلك هي تعزيز تنمية القطاع الخاص (يُرجى الاطلاع على ورقة أولويات لتعافي القطاع الخاص في اليمن: إصلاح بيئة الأعمال والاستثمار)، وإجراء إصلاحات واسعة للنظام الضريبي والجمركي الذي تعتمده الحكومة، وتطوير سياسات قطاعية تحسن جاذبية القطاعات غير النفطية في اليمن، وتجذب الاستثمارات الخارجية المباشرة إلى اقتصاد البلاد المتعطلش لرأس المال في سبيل دعم عملية تحول واسعة لوجه اقتصاد البلاد.

- **تحسين فعالية وكفاءة النظام الضريبي والجمركي اليمني.** لقد واجهت عدة عوائق، ولفترة طويلة، قدرة الدولة على جمع المستحقات من الأفراد والشركات، بفعل الفساد والتهرب الضريبي والبيروقراطية الهزيلة والخصومات بين مستويات الحكومة المختلفة. وبالنظر إلى التحديات المختلفة، فهناك عدد واسع من الحلول الممكنة التي يمكن العمل

عليها بالتوازي:

– فتح قنوات حوار مع القادة المحليين في سبيل إنشاء علاقة جديدة بين الحكومة المركزية والمحافظات. شعرت السلطات المحلية في العديد من المناطق اليمنية لفترة طويلة أن الحكومة المركزية تقوم بجباية العوائد من مناطقها دون أن يعود عليها ذلك بالنفع الكبير. وقد خلق ذلك حالة من التلكؤ بين المحافظات من إعادة عوائد الضرائب إلى الحكومة المركزية، وبناء على ذلك، يجب على الحكومة المركزية أن تسعى لفتح حوار مع السلطات المحلية للعمل على حل هذه القضايا. تستطيع الحكومة المركزية تقديم عدد من الأمور تحفيزاً للأقاليم على جمع وإعادة الضرائب منها السماح لها بإبقاء حصة معينة في المحافظة (مثل الاتفاق الذي تم التوصل إليه في مأرب، وحضرموت، وشبوة بما يتعلق بعوائد النفط والغاز). وتستطيع الحكومة أيضاً تركيز بعض السلطات القانونية في المحافظات بما يعطي هذه المحافظات مزيداً من الاستقلال. ويتسق ذلك أيضاً مع المبدأ العام الذي نوقش في مؤتمر الحوار الوطني العام الذي أقيم خلال الفترة مارس 2013- يناير 2014.

– توفير التدريب والموارد لتحسين قدرات جباية الضرائب المحلية. يعد الافتقار إلى فرق العمل المدنية الماهرة وأيضاً الأنظمة المحوسبة التي تساعد على تيسير العمل أحد أهم العوائق لعملية جمع الضرائب والجمارك. يجب على الحكومة اليمنية أن تسعى للحصول على مساعدة دولية تُعين على توفير وتمويل التدريب والمعدات اللازمة لتحديث نظام تحصيل الضرائب في البلاد.

– تطبيق آليات شفافية ومساءلة جديدة وفعالة. لقد أصبح الفساد في الخدمات العامة اليمنية أمراً مفروغاً منه في نظر الكثير من اليمنيين. ولكن يمكن لتحديث وحوسبة نظام تحصيل الضرائب، أن يكون خطوة كبيرة على طريق زيادة الشفافية ومساءلة فرق العمل، كما أن الرفع من سوية تدريب العاملين له أن يساعد على إحداث نقلة ثقافية بعيداً عن قبول ممارسات الفساد.

• **تطوير آليات تحسين الشفافية والمساءلة في سياق النفقات الحكومية.** أصبح سوط الفساد أحد أهم المعوقات التي تحول دون التوظيف الكفاء للأموال العامة في اليمن، ولهذا يجب تطوير وتنفيذ آليات جديدة من خلال مؤسسات الدولة الموجودة، مثل وزارة التخطيط والتعاون الدولي، ووزارة المالية، والجهاز التنفيذي للإشراف على كيفية توزيع أموال الحكومة على المستويات المحلية والمركزية في سبيل ضمان الشفافية والتحكم والمساءلة. كما يتوجب أيضاً دعم الأطر العملية القائمة في سياق التعاون والتنسيق، مثل الجهاز التنفيذي، لدعم الشفافية بين مستويات الحكومة المختلفة، والجهات المانحة ومنظمات المجتمع الدولي في اليمن. وستساعد خطوات من هذا النوع على تشجيع الجهات الدولية المانحة على تزويد المساعدات المالية وتحديداً توجيه الدعم الدولي بصورة مباشرة إلى أمور استثمار رؤوس الأموال في الميزانية بما يعزز التنمية الاجتماعية الاقتصادية طويلة الأمد.

• **إصلاح الخدمات العامة.** ان دفع رواتب القطاع الحكومي المتضخمة هو ما لا يمكن تحمله من الناحية المالية ويهدد التعافي الاقتصادي والاستقرار المستقبلي في اليمن في ظل عقود من الفساد ومنح الوظائف على أساس المحاباة. ولهذا فإنه من الضروري إجراء تقييم لنمو كشوفات الرواتب التي حدثت في ظل النزاع، وتقليل الفساد الإداري من خلال استخدام تقنية التسجيل بالبصمة لجميع موظفي القطاع الحكومي، وتطوير استراتيجية

لنزع السلاح من المقاتلين وإعادة دمجهم في المجتمع دون أن يشكّلوا عبئاً إضافياً على القطاع الحكومي. وتشتمل الإصلاحات طويلة الأمد الرامية إلى إرساء أسس قطاع حكومي كفء ومستدام مالياً على تدقيق الخدمات الحكومية، وتقليل الرواتب عبر تقليص أعداد المسجلين في كشوف المرتبات تدريبياً، وتطوير إجراءات تعيين شفافاً. (لمزيد من التفاصيل، انظر **”تضخم يفوق القدرات المالية: الحاجة إلى إصلاح نفقات رواتب القطاع العام“**).

• **السعي نحو إعادة توحيد مؤسسات الدولة.** يشمل ذلك البنك المركزي اليمني ووزارة المالية. صحيح أن القيام بعملية إعادة توحيد كاملة هو أمر غير واقعي خلال فترة الصراع، إلا أنه يجب العمل على التنسيق غير المباشر بخصوص القضايا الحساسة. ويبقى ذلك أمراً ضرورياً لضمان الاستقرار الاقتصادي الكلي الذي يتوقف على عدد من القضايا منها التدفق المستمر للحالات المالية وأموال المعونات إلى البلاد.

بعيداً عن العمل على إعادة توحيد مؤسسات الدولة الحيوية، تستلزم التبعات العميقة التي خلفتها عقود من النزاعات والإدارة السيئة، تقييماً مؤسسياً للبنى القائمة بما يقود في النهاية إلى إصلاحات بنيوية عميقة على المستوى الوطني تصدرها قيادة سياسية قوية. لن يكون للمبادرات التي ستتصدى لتحديات مرحلة ما بعد الحرب في اليمن أن تحقق النجاح ما لم يتم إدماجها مع المؤسسات القائمة حالياً في اليمن، ووضعها ضمن إطار رؤية إصلاحات أشمل تتمتع ببعده النظر. إن التحول الاقتصادي والإصلاحات الحقيقية يجسدان نقلة جذرية وعملية سياسية وطنية على أوسع نطاق.

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

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



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



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

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