



مجموعة البنك الدولي

مذكرة سياسة اليمن رقم (2): التحديات الاقتصادية والمالية  
والاجتماعية خلال المرحلة المبكرة من فترة ما بعد الصراع في  
اليمن

## فهرس المحتويات

|     |  |
|-----|--|
| ii  | الاختصارات   |
| iii | شكر وتقدير   |
| 1   | ملخص - الرسائل الرئيسية  |
| 3   | نحو تحقيق التعافي المشترك  |
| 8   | 1. توصيات باتخاذ إجراءات فورية بعد انتهاء الصراع                                   |
| 11  | 2. الأولويات التي يتعين معالجتها لكسب زخم السلام - على المدى المتوسط (6 - 24 شهرا) |
| 12  | 2.1. إيجاد قاعدة للإيرادات الحكومية بغية الوصول إلى عقد اجتماعي منقح               |
| 14  | 2.2. عملية تحقيق الاستقرار وبناء السلام تتطلب استعادة القطاعات غير النفطي          |
| 15  | 2.2.1. نظرة عامة على استعادة إنتاج قطاع النفط والغاز في اليمن                      |
| 19  | 2.2.2. التحديات السياسية والمؤسسية الرئيسية في اليمن بالنسبة لقطاع النفط والغاز    |
| 20  | 2.3. السياسات المالية لبناء السلام والتعافي وتحفيز النمو                           |
| 22  | 2.4. إعادة إنشاء نظام إدارة المالية العامة   |
| 23  | 2.4.1. تحديات السياسات (التخطيط) الخاصة بنظام إدارة المالية العامة                 |
| 24  | 2.5. توصيات السياسات الخاصة بنظام إدارة المالية العامة                             |
| 24  | 2.5.1. استعادة عمليات الموازنة   |
| 25  | 2.5.2. ضمان نزاهة الميزانية  |
| 26  | 2.5.3. تقديم معلومات حول " جوانب إنفاق أموال الحكومة "                             |
| 26  | 2.5.4. بدء الأعمال التحضيرية للموازنة الجديدة                                      |
| 27  | 2.5.5. وضع الأسس الرئيسية لإعادة بناء مؤسسات وأنظمة إدارة المالية العامة           |
|     | <b>ملاحظات ختامية</b>  |
|     | <b>قائمة الجداول:</b>  |
| 16  | الجدول 1: توقعات الأسعار المستقبلية للغاز والنفط                                   |
| 17  | الجدول (2): اليمن: الحصة المقدرة لليمن من إنتاج النفط، 2017م و 2018م               |
|     | <b>قائمة الملحقات</b>  |
| 30  | الملحق 1 ملخص نظام الضريبة الحالية في اليمن  |
| 31  | الملحق 2: الإصلاحات الضريبية كمحرك لدورات التنمية الفاعلة                          |
| 33  | الملحق 3: قطاع النفط والغاز: الهيكل المؤسسي  |
| 34  | الملحق 4: البنية التحتية للنفط والغاز الطبيعي                                      |
| 35  | الملحق 5: الجمهورية اليمنية: مؤشرات اقتصادية مختارة 2010م-2017م                    |
| 36  | الملحق 6: الجمهورية اليمنية: شجرة تشخيص النمو                                      |
| 37  | الملحق 7: معلومات أساسية موجزة عن نظام إدارة المالية العامة في اليمن               |
| 39  | المراجع  |

## الاختصارات

|                                       |              |
|---------------------------------------|--------------|
| النظام الآلي لمعلومات الإدارة المالية | <b>AFMIS</b> |
| البنك المركزي اليمني                  | <b>CBY</b>   |
| الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة      | <b>COCA</b>  |
| وكلاء الرصد المستقلين                 | <b>IMA</b>   |
| صندوق النقد الدولي                    | <b>IMF</b>   |
| تقنية المعلومات                       | <b>IT</b>    |
| نظام معلومات إدارة القروض والمنح      | <b>LGMIS</b> |
| القروض المتعثرة                       | <b>NPL</b>   |
| إطار المساءلة المتبادلة               | <b>MAF</b>   |
| وزارة التخطيط والتعاون الدولي         | <b>MOPIC</b> |
| الإطار المالي متوسط الأجل             | <b>MTFF</b>  |
| الإففاق العام والمساءلة المالية       | <b>PEFA</b>  |
| الإدارة المالية العامة                | <b>PFM</b>   |
| خطة الاستثمار العام                   | <b>PIP</b>   |
| وحدة تنفيذ المشروع                    | <b>PIU</b>   |
| تقييم احتياجات التعافي وبناء السلام   | <b>RPBA</b>  |
| شركة مملوكة للدولة                    | <b>SOE</b>   |
| البرنامج الانتقالي للأمن والتنمية     | <b>TPSD</b>  |
| الحساب الموحد للخزينة                 | <b>TSA</b>   |

## شكر وتقدير

أعدت هذه المذكرة الخاصة بالسياسات رقم (2) من قبل فريق من البنك الدولي بقيادة السيد ويلفريد إنجلك (خبير اقتصادي قدير). وقد استفاد الفريق من مجموعة واسعة من الخبراء والخبرات والمراجع داخل البنك الدولي وخارجه. وقد جاء قرار إجراء هذا العمل عقب مباحثات مع وزير التخطيط والتعاون الدولي آنذاك ومداولات داخلية حول إعادة المشاركة في المستقبل مع اليمن، وإدراك أن التنسيق مع الشركاء في اليمن نحو إعادة المشاركة سوف يتطلب وضع المحاور الاستراتيجية وتحديد الأولويات الملحة أو مفاضلة السياسات، ومجموعة أولى من التوصيات لمعالجة الاحتياجات الملحة.

وقاد فريق البنك الدولي السيد ويلفريد إنجلك (خبير اقتصادي أول) وساعده الكثير من الخبراء في إنجاز هذا العمل، حيث اعتمد الجزء الخاص بالإيرادات الضريبية على مساهمات وردت من جان بيتر (خبير اقتصادي أول في مجال الحوكمة) وأمير مختار الذبيبة (محلل أبحاث) وكانت مفيدة للغاية في صياغة الجزء الخاص بقطاع النفط والغاز. كما اعتمد الجزء الخاص بمواضيع الإدارة المالية العامة على ورقة بحث أعدها مانويل فارغاس (أخصائي أول في الإدارة المالية) وفريقه الذي ضم كلا من الأخ وليد حسن النجار (أخصائي إدارة مالية) والأخ معاذ محمد الربيدي (أخصائي أول في الإدارة المالية). كما وردت أيضاً الكثير من المساهمات والنصائح التي تم الاستناد عليها في إعداد هذه المذكرة من كل من فرانثيسكا ريكاناتيني (أخصائي أول في مجال القطاع العام)، ومارجن فيرهوفين (خبير اقتصادي أول في القطاع العام)، ومايكل جي شافير (أخصائي أول في القطاع العام) ونادية فرناندا بيفارتي (خبير اقتصادي أول، إدارة الاقتصاد الكلي والاقتصاد المالي) وكذلك توماس بلات لورسن (خبير اقتصادي) ومنى عبيد سالم (مساعد برنامج) وسهير الزبيري (مساعد برنامج) وفوزية يحيى مصلح الكوبي (مساعد برنامج).

وقد ساهم السيد ألبرت جيجر رئيس بعثة صندوق النقد الدولي إلى اليمن وكذلك السيد محمد زاهر (خبير اقتصادي أول) من صندوق النقد الدولي، والدكتور محمد زبير (خبير اقتصادي أول في البنك الإسلامي للتنمية) في تقديم ملاحظات ومدخلات قيمة.

كما يعرب الفريق عن تقديره وامتنانه للمشورة والتوجيه الذي تلقاه من السيد أسعد علام، المدير القطري، والسيدة ساندر بلونكامب، المديرية القطرية للبنك الدولي في اليمن، والسيد أوغست تانوكوامي مدير التدريب، والسيد إريك لوبورغن مدير القطاع، بالإضافة إلى مدير قطاع الحوكمة السيد رينود سيلينغمان الذي قام باستعراض ومراجعة مكونات الإدارة المالية العامة، والسيد عبد الله الدردي ( كبير الاستشاريين). كما نتوجه بالشكر الخاص إلى زملائنا المراجعين على هذا العمل وهم كل من السيدة كلوديا ناصف (أخصائي اقتصادي أول) والسيدة هنرييت فون كالتنبرون-ستانتشاو (مسؤول أول العمليات).

وإذ يعرب الفريق عن تقديره وامتنانه للتعاون الوثيق والمثمر مع الحكومة اليمنية أثناء إعداد هذه المذكرات، مع الإشارة بصفة خاصة إلى معالي الدكتور محمد سعيد السعدي وزير التخطيط والتعاون الدولي، ومعالي السيد محمد عبد الواحد المينمي، وزير التجارة والصناعة، والسيد محمد الحاوري (وكيل الوزارة للدراسات والتوقعات الاقتصادية، وزارة التخطيط والتعاون الدولي)، والمهندس محمد المسوري (وكيل الوزارة لقطاع المشاريع الممولة من الخارج) والسيد عبد المجيد البطلي (مدير التوقعات الاجتماعية والاقتصادية).

الشكر موصول أيضاً للفريق العامل في ورد اكسبرس على التنضيد الرائع لهذه المذكرات. وهناك العديد من الأشخاص الآخرين الذين يتعين التعبير لهم عن الامتنان والشكر على المساعدة التي قدموها والعون أو شرح القضايا أو ببساطة على لطفهم وحسن تعاملهم مع الفريق خلال هذه العملية

## ملخص - الرسائل الرئيسية

يعتبر استقرار الاقتصاد الكلي أمراً أساسياً لتحقيق السلام وجني ثماره. فعلى المدى القصير، تتمثل التحديات الرئيسية فيما يلي: (1) إعادة بناء الأرصدة الاقتصادية الرئيسية والمؤسسات الاقتصادية الوطنية المركزية، وعلى رأسها الاحتياطات الأجنبية والبنك المركزي، وهي المرتكز للنظام المالي اليمني، (2) استعادة الإيرادات المالية، (3) استعادة قطاع النفط والغاز باعتباره العمود الفقري المالي للاقتصاد، فبدونه سيكون من الصعب تصور الاستقرار الاقتصادي على المدى المتوسط، و(4) تأسيس شرعية المؤسسات المركزية، وخاصة من خلال استعادة نظام الإدارة المالية وآليته الخاصة بالمساءلة أثناء تقديم خدمات إعادة الإعمار واستعادة الخدمات العامة.

يعتبر استعادة الحد الأدنى من رصيد الاحتياطات الأجنبية أولوية لتمكين القطاع الخاص من التعافي وتحقيق الانتعاش الاقتصادي. وبالتالي ينبغي أن يصل الحد الأدنى من أرصدة الاحتياطات الأجنبية المتاحة بدايةً بما يتناسب مع استعادة الاستقرار الكلي إلى ما يقرب من تغطية واردات البلاد لمدة 3 أشهر<sup>(1)</sup>، والمقدرة بمبلغ 4.5 مليار دولار خلال الفترة التي سبقت اندلاع الصراع.<sup>(2)</sup> وسيتيح توفر الاحتياطات الأجنبية تمويل الواردات السلعية، الأمر الذي يستدعي إشراك القطاع الخاص في عملية التعافي.

إن استعادة عمليات البنك المركزي على الفور يعتبر شرطاً لا غنى عنه للتعافي الاقتصادي واستعادة الاستقرار الكلي. وبالتالي يتعين على البنك المركزي اليمني أن يكون قادراً على استئناف أداء وظائفه المالية الاعتيادية مجدداً والمتمثلة في: (1) تقديم الخدمات كمقرض وملاذ أخيراً للنظام المالي اليمني، (2) تحقيق التوازن في السوق الوطنية للدين الخاص والعام (3) تسهيل التجارة الدولية، و(4) ضمان استمرارية ومصداقية النظام المالي اليمني.

إن استئناف التجارة بكامل إمكاناتها وإحياء قطاع النفط والغاز يتطلب تسوية أوضاع الديون الخارجية لتمكين المستثمرين من الوصول إلى التدفقات النقدية. فالتأخرات المتراكمة على التزامات الديون الخارجية تمثل عقبة أمام استئناف أنشطة التجارة المعتادة، وإحياء القطاع الخاص بصفة عامة، إضافة إلى الدخول في صفقات مالية معقدة لتعافي قطاع النفط والغاز، حيث سيصر الدائنون على الوفاء بمطالباتهم قبل أن يتمكن المستثمرون الجدد من القيام بذلك والمطالبة بتدفقات العملات الأجنبية. كما سيتعين إعادة هيكلة التزامات الديون الخارجية، وبالمثل سيتعين إعادة جدولة متأخرات الديون الخارجية.

تحتاج اليمن إلى استعادة قاعدة إيراداتها المالية من اليوم الأول. فمسار إعادة الإعمار والاستقرار والتنمية في اليمن على المدى الفوري إلى المدى المتوسط والبعيد يعتمد على مدى قدرة حكومته المستقبلية لزيادة الإيرادات المحلية لتمويل برنامج الإنفاق العام. كما أن توفر الموارد الخارجية يلعب دوراً هاماً لتحقيق الاستقرار المبكر وتعافي سبل العيش، فضلاً عن ترميم النسيج الاجتماعي والمؤسسي. بيد أن التعافي المستدام، واستعادة الأنظمة الخاصة والنسيج المؤسسي يتطلب إيجاد موارد خاصة.

تلعب ضرائب التجارة والاستهلاك دوراً هاماً على المدى القصير في تعافي الموارد المالية. فالنظام الضريبي في اليمن لا يمثل مسبقاً عقبة أمام الجهود الرامية إلى تعزيز تحصيل الإيرادات. بيد أن مرحلة ما بعد الصراع تتطلب نوعاً من "الاستجابة الطارئة" الأولوية قصيرة الأجل لتمويل ودعم جهود إعادة الإعمار. وفي هذا الصدد، سيكون من الأهمية بمكان أن يتم (1) ترتيب إعادة إنشاء الإدارات الضريبية والجمركية بشكل مناسب، و(2) الحد من التعقيدات الإدارية بما يتيح للحكومة إعادة الاضطلاع بوظائفها الأساسية دون إعاقة المؤشرات الأولية لتعافي القطاع الخاص. وينبغي أن يتم إيلاء الضرائب التجارية وضرائب الاستهلاك الاهتمام على سبيل الأولوية.

(1) ثلاثة أشهر من تغطية الاستيراد تعتبر بمثابة مستوى الحد الأدنى للدول للوفاء بمعايير الاستقرار الاقتصادي الكلي.

(2) أي ما يعادل حوالي 10 % من إجمالي الناتج المحلي المنخفض بسبب الصراع بحلول نهاية عام 2016م.

تعتمد وتيرة تعافي الإيرادات المالية وعائدات التصدير على المدى المتوسط (بعد 6-12 شهراً) على السرعة والعمق اللذين يمكن بهما استعادة قطاع النفط والغاز. ففي مرحلة ما قبل الصراع كان قطاع النفط والغاز في اليمن ينتج ما بين (50 - 60%) من الإيرادات المالية وما يصل إلى 50% من عائدات التصدير، وحوالي 50% من الاحتياطات الأجنبية. وبلغت حصة القطاع في الناتج المحلي الإجمالي ما بين 8 - 9%، وأهميته بالنسبة لخلق فرص العمل المباشرة لا تذكر. ومع ذلك، وعلى الرغم من الانخفاض الكبير في السعر العالمي للنفط منذ عام 2014م، لا تزال استعادة قطاع النفط والغاز تمثل ضرورة أساسية لتحقيق التعافي الاقتصادي وتحقيق الاستقرار الاقتصادي المستدام في اليمن.

تعتمد سرعة تعافي إيرادات القدرة الإنتاجية السابقة على: (1) سرعة إعادة إشراك المستثمرين، (2) الاستخدام الأمثل للاستثمارات المقدمة و (3) ظروف الاستثمار المستقبلية المتاحة للقطاع، والتي ستثمر عنها اتفاقية حل الصراع في نهاية المطاف. فالمفترض أن يرتفع السعر العالمي للنفط مستقبلاً ليصل إلى نحو 50 دولاراً للبرميل، أي نحو نصف الأسعار السابقة. إن تحقيق مستوى ريع قطاعي النفط والغاز الذي كان سائداً قبل عام 2014م للميزان المالي والخارجي لليمن في المستقبل سوف يتطلب زيادة كبيرة في الانتاج السنوي. كما أن الانخفاض في الإنتاج - كما لوحظ منذ عام 2002م - يمكن عكسه في حال سمح المناخ الاستثماري في هذا القطاع بخلق مسار أكثر استدامة لعمليات التنقيب والاستكشاف والإنتاج.

إن شرعية وبناء الثقة وفعالية أي برنامج إنفاق تتطلب جميعها استعادة العمليات المعتادة للموازنة. فهناك حاجة إلى استعادة عمليات الموازنة العادية من أجل دعم الهيكل الإداري للدولة وتوفير القدر الممكن من الخدمات. ويشمل ذلك وضع إجراءات الاعتماد، فضلاً عن استئناف أعمال الخزنة. وكنقطة أولى، سيتعين إعداد "موازنة طارئة" للسنة المالية بعد انتهاء الصراع.<sup>(3)</sup>

لن تكون هناك شرعية دون استعادة نزاهة ومصداقية الموازنة. ومن أجل بناء الثقة بين الأطراف المعنية واستخدام الموارد المحدودة استخداماً فعالاً، سيكون من المهم ضمان وجود ضوابط أساسية لمنع تسرب الأموال. وفي ظل الافتراض بأن أولوية الإنفاق ستكون في البداية لدفع مرتبات موظفي الخدمة المدنية، فإن ضمان نزاهة وصحة بيانات كشوف المرتبات وضوابطها سيكون أمراً ضرورياً.

إن الالتزام بالشفافية المالية والعمل بها سيمثل أحد الإجراءات الهامة لبناء الثقة. ومن شأن تقديم معلومات ذات مصداقية وتوفيرها في الوقت المناسب بخصوص إعداد الموازنة وتنفيذها (كبدائية) أن يساعد على فتح الأبواب للنقاش العام. كما أن ذلك سيعمل على تسهيل المساءلة من جانب المواطنين وشركاء التنمية على حد سواء بشأن استخدام الموارد العامة. وسيكون من المهم بشكل خاص على الحكومة أن تُبرهن وبشكل سريع بأن الإنفاق سيوجه لدعم إعادة الإعمار واستعادة الخدمات في مختلف مناطق البلاد.

إن العملية الأولى لصياغة موازنة ما بعد الطوارئ سوف تكون محدودة بمدى القدرات المتاحة. وسوف تكون هناك حاجة إلى وضع آلية بسيطة لاختيار الأموال وتخصيصها لمشاريع الاستثمارات الرأسمالية لإعادة الإعمار ومواصلة تطويرها بمرور الوقت. وفي حين أن هذه الاستثمارات ستحظى في المقام الأول بالدعم من قبل شركاء التنمية على أساس تقييم احتياجات التعافي وبناء السلام، إلا أنه يمكن أن يتم في وقت مبكر وضع الأسس لعملية "حماية بوابة" المشروع المؤسسي.

(3) قد تكون هناك حاجة إلى ميزانية الطوارئ حتى بعد السنة المالية الأولى بعد انتهاء الصراع.

## نحو تحقيق التعافي المشترك

تحدد هذه المذكرة التحديات الاقتصادية الرئيسية والمخاطر وخيارات السياسة التي تواجه اليمن خلال المرحلة الأولى من الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي بعد انتهاء الصراع، ودعم استعادة الخدمات العامة والاجتماعية، واستعادة الأنشطة الاقتصادية، وخلق فرص مدرة للدخل والتغلب على الموروث الاقتصادي وإدارة عوامل المخاطر الرئيسية. فالنطاق المقترح لخيارات السياسات يهدف إلى تحقيق "التعافي المشترك"، انطلاقاً من إدراك أن السياسات غير المستدامة قبل نشوب الصراع المقترنة بسوء الإدارة هي التي أدت إلى حدوث اختلالات اقتصادية والسيطرة على الاقتصاد من قبل فئة قليلة وتقويض فرص الاستثمار والعمالة والتنمية المستدامة في اليمن. فالسيطرة الناتجة إضافة إلى الاختلالات الاقتصادية وأوجه القصور في الأداء هي جميعها أعراض للصراع في اليمن كما أنها تعتبر أيضاً عوامل تحرك هذا الصراع. وفي حين أن الأمر سيستغرق وقتاً لمعالجة هذا المسار الشاق للتنمية، إلا أنه لا يوجد بديل للشروع في معالجة الأسباب الجذرية لهذا المسار بدءاً من وضع شروطاً للتعافي المشترك. كما أن مخاطر التعرض للفشل واردة وبنسبة عالية: يقدر والتر (2004م) أن فرص سقوط البلدان مرة أخرى في أتون الصراع خلال العقد الأول بعد تحقيق السلام تبلغ 40%. بيد أن تحديد المخاطر الرئيسية ومعالجتها، من جملة أمور أخرى، من خلال سياسات واقعية ومتسلسلة ومتوازنة من شأنه أن يكسر حلقة العنف في اليمن وأن يسمح للبلد بأن يحقق التعافي المشترك وتجاوز تركة متأصلة وعميقة الجذور.

### الملامح الاقتصادية والاجتماعية البارزة في اليمن

لقد كان مسار التنمية في اليمن مختلطاً ومعتمداً على الدولة. فخلال العقدين اللذان أعقبا الوحدة اليمنية في مايو 1990م، شهدت اليمن تمتعت البلاد بأكثر فتراتها استقراراً من الناحية السياسية والاقتصادية، حيث ان اليمن الحديث خرج من فترة الاستعمار (جنوب اليمن) أو فترة حكم الإمامة (شمال اليمن) في مطلع ستينات القرن الماضي. وبعد الوحدة كان النمو الاقتصادي في اليمن خلال الفترة من 1994م إلى 2010م موجهاً بالدرجة الأولى بالتغيير الديموغرافي وتصدير العمالة إلى دول مجلس التعاون الخليجي والتحول من قطاع الزراعة، وتأثر منذ بداية التسعينيات بتطور القطاع النفطي. وكان قطاع النفط في اليمن ضئيلاً مقارنة بالمعايير الإقليمية حيث بلغ الإنتاج في ذروته نحو 350 ألف برميل يومياً (2000م)، لكنه حقق في المتوسط نحو 60% من الإيرادات المالية و85% من عائدات التصدير. كما أن القطاع الخاص<sup>(4)</sup> الكبير الخاضع لتحديد الدولة الموروث من شمال اليمن سابقاً وكذلك من اليمن الجنوبي الاشتراكي سابقاً، معزراً بالقطاع النفطي قد أعطى الدولة نفوذاً واسعاً للاستفادة من العديد من الموارد الاقتصادية، وكان التوظيف الذي تديره الدولة يندرج ضمن الاقتصاد الحديث. وقد أدى الهيكل الاقتصادي الناشئ الذي تهيمن عليه الدولة إلى ظهور اقتصاد يسعى وراء الربح، حيث يجري التفاوض باستمرار على الفرص التجارية الرسمية واستخدام الأصول الاقتصادية على أساس الاعتبارات السياسية وتحول الولاءات على المستوى المحلي وأيضاً على المستوى الوطني. وهذه الظروف لم تسمح بقيام قطاع خاص تنافسي وإنتاجي على نطاق واسع في ظل هذه الظروف. فالانتلافات السرية الكبيرة تشكل النواة للقطاع الخاص لكنها تعتمد أيضاً على الامتيازات الممنوحة لها من الدولة والتي يمكن سحبها أو إعادة التفاوض بشأنها. ولم يكن مناخ الأعمال في اليمن مفيداً لقيام قطاع خاص مزدهراً وتنافسياً. أما فرص العمل والدخل خارج الحكومة وقطاع صغير فقد استحوذ عليها قطاع الخدمات إلى حد كبير (حوالي 37% من الناتج المحلي الإجمالي)، ومعظم هذه الفرص هي ذات إنتاجية منخفضة، إضافة إلى قطاع الزراعة (والذي يمثل 10% من الناتج المحلي الإجمالي).

يعتمد النمو على استثمارات قطاع النفط والغاز. فقد بلغ معدل النمو على مستوى الفرد 1.3% سنوياً خلال العقدين السابقين للعام 2011م وهو العام الذي تم فيه الدخول في مرحلة انتقالية في اليمن انتهت بالصراع المفتوح الجاري. وكانت العوائد الهامشية لاستثمارات رأس المال الثابت مرتفعة إلى حد ما<sup>(5)</sup>، لكنها تعتبر إلى حد كبير انعكاساً للاستثمارات في قطاع النفط والغاز. وبوجه عام، ظل الاستثمار يتراجع منذ العام 1997م حيث وصل إلى 14,8% خلال الفترة من 2006-2010م، في حين انخفض الاستثمار الخاص إلى 8,8% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة ما بين 2005م-2010م، مما يعكس أيضاً ضعف الأرباح خارج المجالات القليلة التي تتيح الحصول على الربح والأرباح (قطاع النفط والغاز). وبشكل عام فإن ارتفاع تكاليف التشغيل، وفرض عدد من القيود الرسمية وغير الرسمية، وكذلك انخفاض هامش الربح أدت إلى إعاقة التوسع في إنتاجية المشاريع الصغيرة والمتوسطة، الأمر الذي

(4) الاستحواذ على أكثر من 50% من الاقتصاد، على أساس المعايير المعمول بها.

(5) اليمن - مذكرة الاقتصاد القطري، أكتوبر 2015، البنك الدولي، التقرير رقم. YE. 102151 - الشكل رقم (6)

يحد من فرص العمل والدخل. وقد ساهمت الصادرات - باستثناء صادرات النفط والغاز - في تحقيق النمو في الوقت الذي كان فيه الطلب المحلي عاملاً رئيسياً لتفسير هذا النمو<sup>(6)</sup>.

إن الاستغلال غير المستدام للموارد مع استبعاد جزء كبير من اليمنيين من شأنه أن يعرقل التحسينات ويحد من الخيارات في المستقبل. تعتبر اليمن من أكثر البلدان العربية التي تعاني من شح المياه، مع تراجع موارد المياه العذبة بسبب الإفراط في ضخ المياه الجوفية والنمو السكاني المتسارع وتطور قطاع الزراعة التجارية. وفي عام 2010م قدر الطلب السنوي على المياه بنحو 3.9 مليار متر مكعب (90% للزراعة - منها 40% مخصصة لزراعة القات) و8% للاستخدامات البلدية، و2% للصناعة) مقابل معدل لتجدد موارد المياه يقدر بـ 2,5 مليار متر مكعب. وقد بلغ العجز (1.4 مليار متر مكعب) من خلال استنفاد مخزون اليمن من المياه الجوفية غير المتجددة، التي أصبحت متاحة في بداية السبعينات بسبب التكنولوجيا الحديثة التي تعمل باستخدام الديزل. ويعتبر قطاع الزراعة المستهلك الأكبر للمياه. ومع ذلك، تحظى شريحة من المجتمع بامتلاك أراضي شاسعة وتعمل في زراعة الفواكه والخضروات (30% من إجمالي الإنتاج الزراعي)<sup>(7)</sup>. وتم تقديم المساعدات لأعمال تلك المزارع من خلال: (1) سياسات غير رشيدة تشمل تقديم الإعانات المالية (الديزل بسعر مخفض) لاستخراج المياه مما أدى إلى الضخ الجائر للمياه الجوفية، وخاصة لزراعة القات (2) عدم تطبيق اللوائح التي ترشد وتنظم استخدام المياه، و(3) الاستثمار العام الذي شجع على استخدام المياه في الري السطحي أو الري بالوفا. ويعتمد معظم اليمنيين على أعمال الزراعة صغيرة النطاق التي تعتمد في الري على مياه الأمطار.

يعتبر الفقر والمخرجات الاجتماعية البانسة نتيجة مباشرة للاقتصاد غير التنافسي والسعي وراء تحقيق مكاسب سريعة أو الاقتصاد غير الحر والخاص للثغافوض. لقد أدى تراجع إنتاجية الاقتصاد اليمني إلى ركود عام في ظروف كسب العيش في البلد قبل نشوب الصراع وتزامن ذلك مع انعدام فرص العمل. وقد حددت المذكرة الاقتصادية التي أعدها للبنك الدولي في العام 2015م هذه النتيجة باعتبارها عقبة رئيسية أمام تحقيق معدل عال للنمو. فالاعتماد المتبادل على فرص البحث عن الربح، في ظل الاقتصاد غير التنافسي والفساد الإداري والاستخدام غير المستدام للموارد ضاعف النتائج الاقتصادية السيئة وحالة الفقر. ومنذ فترة طويلة تعتبر اليمن من ضمن البلدان التي لها حضور في تسجيل أعلى معدلات الفقر في الشرق الأوسط، حيث يعيش حوالي 35% من السكان تحت خط الفقر البالغ 2 دولار أمريكي في اليوم الواحد لكل شخص (2005م). كما أن معدلات الفقر تشهد تزايداً وترتفع بشكل أكبر في المناطق الريفية التي يقطنها 70% من السكان في تلك المناطق. فقد أشارت نتائج التحليل الأولى لبيانات مسح ميزانية الأسر لسنة 2014م بأن الفقر شهد تزايداً خلال الفترة 2005م و2014م، حيث تشير عمليات المحاكاة الأولية لتأثير الصراع الجاري إلى أن معدل الفقر قد تضاعف تقريباً على مستوى البلاد من 34,1% في العام 2014م إلى 78% في عام 2016م.<sup>(8)</sup> وفي العام 2012م، سجل اليمن أسوأ وأعلى معدلات سوء التغذية في العالم، حيث يعاني حوالي 60% من الأطفال دون سن الخامسة (حوالي 470,000) من سوء التغذية المزمن، و13% من سوء التغذية الحاد و35% من نقص الوزن.

لا تزال الضغوط الديمغرافية آخذة في التصاعد، مما يفرض على الشباب اليمني بشكل خاص التعامل مع واقع الاقتصاد الضعيف وتضاؤل فرص الحصول على التعليم بشكل كبير. ويُقدر معدل النمو السكاني بنحو 2,5% - 3% سنوياً، حيث أن ثلث السكان البالغ عددهم 28 مليون نسمة هم في سن الدراسة (5 - 19 سنة). وفي الوقت الحالي، ينضم نحو 400 ألف شاب يمني كل عام إلى سوق العمل. وفي حال افتراض وجود توازن بين الجنسين لدخول سوق العمل، فإن الضغوط ستكون أعلى من ذلك. بيد أن الاستثمار المطلوب في التعليم لم يواكب هذا النمو في وقت مبكر، ومن ثم جاء الصراع ليزيد من تفاقم الحاجة إلى الاستثمار في هذا المجال. وتشير التقديرات إلى أن حوالي ثلث عدد الطلبة لم يتمكنوا من الالتحاق بالمدارس منذ اندلاع الصراع. بالإضافة لذلك، تأثر البرنامج التعليمي لأولئك الطلاب الملتحقين بالمدارس سلباً الأمر الذي يؤثر على جودة التعليم التي تعتبر متدنية أصلاً قبل اندلاع الصراع. وبالتالي فإن الآثار السلبية المترتبة في المدى الطويل على الاقتصاد وعلى سوق العمل وفي نهاية المطاف على المجتمع ككل نتيجة لوجود جيل نشأ دون أن يتمكن من الحصول على فرص التعليم الجيد والحصول على المؤهلات المطلوبة، إضافة إلى محدودية الفرص الاقتصادية، سوف تكون مريعة.

(6) اليمن - مذكرة الاقتصاد القطري، أكتوبر 2015، البنك الدولي، التقرير رقم. YE. 102151-الصفحة 16

(7) القات نبتة يمنية يتم مضغها كمحفز للشعور بالكيف والراحة وتعتبر كمنشط.

(8) يستند عدد الفقراء إلى خط الفقر الوطني البالغ 10,913 ريال يمني (أو نحو 50 دولاراً أمريكياً) للفرد في الشهر حسب أسعار عام 2014. ومن حيث شروط تعادل القوة الشرائية لسنة 2011م، يبلغ خط الفقر حوالي 3.52 دولار أمريكي للشخص الواحد يومياً، أو حوالي 105.6 دولار أمريكي للشخص الواحد في الشهر.



## نظرة عامة حول التحديات الاقتصادية والمالية والاجتماعية

انكمش الاقتصاد بشكل حاد منذ اندلاع الصراع الجاري في بداية العام 2015م، وتعطلت الوظائف الاجتماعية والمؤسسية الحيوية. تشير التقارير الرسمية إلى أن الناتج المحلي الإجمالي في اليمن قد انكمش بنسبة 40% تقريباً خلال العامين الماضيين منذ عام 2015م. وكان للصراع أثر كبير ومدمر على الاقتصاد، مما ألحق الضرر بسلسلة الإنتاج والأسواق في القطاعات الحقيقية. وتقدر الخسائر المرتبطة بالأضرار والتوقف الذي طال قطاعات الصناعة والزراعة والثروة الحيوانية ومصائد الأسماك بنهاية عام 2015م بمبلغ 18 مليار دولار أو أكثر<sup>(9)</sup> وبسبب الانهيار العام للوصول إلى الأسواق (أي مجالات الطاقة والعمالة والسلع الوسيطة والخدمات)، في حين أن الطلب أخذ بالانحسار أيضاً، فقد علقت ربع الشركات كافة عملياتها (تشير التقديرات إلى 35% من قطاع الخدمات، و29% من الصناعة و20% من الشركات التجارية قد توقفت)<sup>(10)</sup>. كما تضاعفت خدمة توفير الكهرباء التي يتم توليدها مركزياً منذ أواخر العام 2014م، وتوقفت بشكل نهائي مع بداية الصراع في العام 2015م. كما توقف إنتاج النفط بشكل فعلي. ومع ذلك، استمر استخراج وإنتاج الغاز المسال المستخدم في السوق المحلية. وتواجه الشركات في قطاع الأعمال ارتفاعاً في تكاليف التشغيل بالإضافة إلى شحة عرض المواد الخام وتوفرها في السوق وأصبحت معرضة لمخاطر العنف (انظر أيضاً مذكرة السياسة رقم 3). ويقدر أن الوظائف الرسمية في القطاع الخاص قد انخفضت بنحو 50%، وقد أدى ذلك إلى تقادم أفساط ما قبل الحرب على قطاع الربيع المرتفع، وسبب ضغوطاً على الهيكل غير المتوازن للاقتصاد اليمني.

لقد أدى تراجع إنتاج اليمن من قطاع النفط والغاز وعائدات الصادرات بمعدل 90% منذ عام 2014م إلى حرمان البلد من مصدرها الرئيسي في الحصول على العملة الأجنبية وحرم الدولة كذلك من 50-60% من إيراداتها المالية. يحقق قطاع النفط والغاز في اليمن التوازن المالي والخارجي للبلد، حيث حققت صادرات إنتاج قطاع الهيدروكربون (النفط والغاز) نحو 60% من الإيرادات المالية (11.2% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2014م، حوالي 5 مليار دولار) منذ بداية العام 2000م. كما أنها حققت ما يصل إلى 85% من عائدات التصدير، وفي عام 2014م حققت حوالي 7 مليارات دولار. ومن ثم تراجع إنتاج النفط والغاز من متوسط يعادل 326 ألف برميل يوميا ليصل إلى ما يزيد عن 30 ألف برميل في عام 2016م. كما تراجع المصادر الأخرى للصادرات السلعية بنحو 60% في عام 2015م مقارنة بمستواها في عام 2014م. وبشكل إجمالي، انخفضت الصادرات في عام 2016م إلى أقل من 10% من المستوى الذي كانت عليه في فترة ما قبل الصراع.

تعتمد تدفقات احتياطات النقد الأجنبية في اليمن حالياً إلى حد كبير على تدفق التحويلات المالية المتدنية. فعدم وجود صادرات، ونقص تدفقات المساعدة الخارجية التي تبلغ حوالي 2 مليار دولار سنوياً، جعل التحويلات المالية بمثابة المصدر الوحيد لعائدات النقد الأجنبي. وقد حافظت التحويلات المالية في البداية على مستواها حتى بداية العام 2015م، ولكنها انخفضت منذ ذلك الحين، حيث يقدر أنها لا تتجاوز حالياً 1,4 مليار دولار<sup>(11)</sup>. وبشكل عام فإن الافتقار إلى الثقة لاسيما في السوق المالية بوجه خاص ومعاناة نظام البنك المركزي من الاختلال الوظيفي حالياً، أدى إلى انخفاض التحويلات إلى اليمن. وإن لم تكن تلك الحوالات نقداً، فمن المتوقع أن يصل جزء كبير من هذه التحويلات إلى البلد من خلال التجار وعبر محلات الصرافة، مما يزيد من مرونة الأسر المالية وحرمان النظام المالي من تلك التدفقات.

يعتبر الوصول إلى النقد الأجنبي موجهاً بالسوق ويتأثر بعدم وضوح الوضع السياسي والمؤسسي والاقتصادي السائد في اليمن. وفي ظل الغياب الكبير للبنك المركزي اليمني، يتم شراي وبيع العملات بسعر الصرف السائد في السوق والذي يتراوح حالياً (مارس 2017م) من حوالي 320 ريالاً يمنياً للدولار الواحد إلى 360 ريالاً بناء على حجم ونوع التعامل وما إذا كان التعامل نقدياً أم ورقياً. وتحظى المعاملات النقدية الواردة بأفضل أسعار الصرف، كما أن البنوك أصبحت مقيدة بسبب انهيار السوق البيني للبنوك إلى حد كبير نظراً للدرجة العالية من عدم اليقين أو المخاطر وغياب دور البنك المركزي كفاعل ومؤثر في السوق المصرفي. كما أن البنوك لديها بعض العلاقات الائتمانية والتبادل مع الصرافين المحليين، لكن ذلك ينطوي على تكاليف مرتفعة للمعاملات والسيولة في حين أن مستوى السيولة المتوفرة في السوق ليس جيداً. أدت الصفقة التي تمت في خريف عام 2016م بهدف رفع ما يعادل حوالي 80 مليون دولار لتمويل الواردات الغذائية إلى هبوط سريع في قيمة الريال ليصل سعر الصرف في السوق السوداء إلى 400 ريالاً يمنياً

(9) اليمن: التقييم الأولي للأضرار والاحتياجات، 15 يونيو، غير منشور.

(10) المسح التجاري السريع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي للمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

(11) يرتبط التراجع الذي تم تقييمه بتراجع الثقة في النظام المالي في اليمن. وتراجع القدرة على الاستيعاب في ظل غياب خدمات البنك المركزي اليمني.

لكل دولار. ومما يزيد الوضع تعقيداً غياب الوصول الرسمي إلى الأسواق المالية الدولية إما بسبب غياب البنك المركزي أو بسبب مشكلة إزالة المخاطر التي تميل إلى العمل ضد الشركات المالية الصغيرة مثل تلك التي أنشئت في اليمن.

**توقف نظام الاستيراد الرسمي عن العمل في عام 2016م في ظل غياب البنك المركزي والانخفاض التدريجي لمستوى الاحتياطي من العملات الأجنبية.** انكشمت الواردات منذ عام 2014م بنحو 50%. ومنذ سبتمبر 2016م، لم تعد الواردات بعد ذلك الحين عبر القنوات الرسمية أو تحظى بدعم البنك المركزي اليمني وذلك بسبب عدم وجود الترتيبات المؤسسية المناسبة والمخاوف المؤسسية التي ترتبت على عملية نقل البنك المركزي اليمني إلى عدن. ويمكن القول بأن الإمدادات، بما في ذلك الغذاء، يتم شراؤها بطريقة غير رسمية إما من قبل التجار الذين لديهم ولاءات لأطراف الصراع أو من خلال المساعدات الإنسانية. وتؤدي أوجه القصور في مثل هذه النتائج إلى ارتفاع الأسعار ومدى توفرها وأماكن توفرها، الأمر الذي يترتب عليه خيارات محدودة بشأن الجودة. ولذلك أطلقت الأمم المتحدة نداءً إنسانياً في بداية العام 2017م بهدف سد الفجوة في الإمدادات الغذائية.

**يعاني القطاع المالي من التراجع الاقتصادي وتوقف نظام البنك المركزي اليمني<sup>(12)</sup>:** فقد خسر القطاع المالي بصورة فعالة ملاذته الأخير للحصون على القروض منذ نقل مقر البنك المركزي اليمني إلى عدن. ونتيجة لذلك، توقف نظام الدفع بين المصارف عملياً، كما حُرِم الاقتصاد إلى حد كبير من قطاعه المالي، مما يزيد أيضاً من تكلفة تنفيذ المساعدات الإنسانية.<sup>(13)</sup>

**تمر مؤسسات الدولة المركزية بأشد أزماتها نتيجة للتراجع الكبير في إيرادات الدولة:**

- بلغ العجز المالي الذي تم تقييمه حوالي 14% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2016م، ومن المتوقع أن يكون أعلى بكثير في العام 2017م إذا لم يتم الجنوح إلى السلم على المدى القريب. فحتى شهر أغسطس 2016م، كانت الموارد المالية المتاحة تغطي بشكل أساسي مرتبات وأجور القطاع العام فقط (بلغت في عام 2014م: 10% من الناتج المحلي الإجمالي)، ولم تتمكن المالية العامة، والتي تتعرض لضغط شديد، من الحفاظ على جزء كبير من مهامها منذ أغسطس 2016م. ومنذ ذلك الحين، لم يتم دفع الرواتب لمعظم موظفي الخدمة المدنية. وبالإضافة إلى ارتفاع متأخرات المرتبات، تتراكم متأخرات الموردين أيضاً. وعلى الرغم من أن معدل تحصيل الضرائب المتأتية من القطاعات غير النفطية في عام 2015م ظل إلى حد كبير عند المستوى الذي كان عليه قبل اندلاع الصراع والبالغ حوالي 10% من الناتج المحلي الإجمالي، إلا أنه شهد انخفاضاً كبيراً خلال عام 2016م. وفي المستقبل، يمكن أن تتحقق مخاطر ارتفاع مستوى التضخم كأحد السبل لتمكين الدولة من خصم القيمة الحقيقية للمتأخرات المتركمة، الأمر الذي يضاف إلى حالة عدم اليقين.

- إن التعافي المالي الكمي لا يكشف بسهولة التسوية المالية الإجبارية الذي اضطرت الحكومة المركزية أن تنفذها منذ عام 2015م. وفي حين شهد الناتج المحلي الإجمالي انكماشاً بنحو 40% منذ مطلع عام 2015م، فقد تقلص حجم الموارد المالية المتاحة، بما في ذلك تمويل العجز، إلى أقل من نصف النسبة للناتج المحلي الإجمالي من 23,6% في العام 2014م إلى 11% من الناتج المحلي الإجمالي في نهاية عام 2016م (يرجى الاطلاع أيضاً على الملحق 5). ونتيجة لذلك، خفضت المؤسسات والخدمات وظائفها ونطاقها وعمقها تدريجياً خلال هذه الفترة، إن لم تكن توقفت كلياً عن العمل.

- استندت شرعية أي برنامج للإنفاق العام في عامي 2015م و2016م – إلى حد كبير – على موازنة عام 2014م وهي الموازنة الأخيرة التي أقرها البرلمان، والتي كانت بمثابة المرجع الرسمي لميزانيتي 2015م و2016م، بحسب قانون الموازنة العامة. وبالنسبة للتوتر بين من يطالب بالتمسك بإطار يشبه الشرعية والمطالبة اليوم بدفع المبالغ المالية وتقديم الخدمات في ظل حالة من الصراع، في الوقت الذي كانت فيه الإيرادات تتضاءل، فقد حُسم إلى حد كبير لصالح اعتبارات قصيرة الأجل وضرورات الصراع، مع ما يترتب على ذلك من أثر مدمر على تقديم الخدمات، والمصادقية (دفع الرواتب المتأخرة) وفعالية الحكومة المركزية، مما يقوض تماماً مصداقية نظام الموازنة وإدارة المالية العامة الضعيف أصلاً. ومنذ

(12) انظر أيضاً مذكرة السياسة المنفصلة رقم 3 لنفس الموضوع.

(13) انظر أيضاً المذكرة رقم 3 حول القطاع الخاص في اليمن بما في ذلك القطاع المالي.

شهر أغسطس 2016م، لم يتم دفع سوى جزء من مرتبات الجهاز الإداري للدولة، الأمر الذي يعكس مدى الإجهاد المالي إضافة إلى اضمحلال قدرة الدولة المركزية تدريجياً وتراجع شرعيتها.

• ساعد البنك المركزي اليمني الاقتصاد في المقام الأول على مواجهة الظروف الصعبة لعملية الانتقال الهشة في اليمن منذ عام 2011م، واستمر في ذلك عندما تآزم الوضع في اليمن في بداية العام 2015م. وقد قام البنك المركزي بهذا العمل من خلال إدارة الاستقرار النسبي لسعر الصرف للريال اليمني وفق مسارات السياسة النقدية الاقتصادية المحافظة منذ فترة طويلة. ومع ذلك، لم يتمكن البنك المركزي من الحفاظ على استقرار أسعار الصرف في نهاية المطاف إلا على حساب تراجع احتياطياته من العملة الأجنبية. وانتهت هذه السياسة إلى حد كبير في مارس 2016م مع تراجع احتياطيات النقد الأجنبي إلى ما دون المستوى المطلوب لتغطية شهر واحد من الواردات. وبذلك تم تعديل سعر الصرف الرسمي ليصل إلى 250 ريالاً للدولار الواحد (من 215 ريالاً)، في حين ارتفع حالياً سعر الصرف في السوق من حوالي 330 ريالاً ليصل إلى 360 ريالاً للدولار الواحد، بحسب حجم ونوع العملية المالية المطلوبة (نقدية أم غير نقدية، انظر أعلاه). ولم تتأثر التعاملات المالية وفق السعر الرسمي منذ سبتمبر بسعر الصرف في السوق.

تسبب الجانب المالي من هذا الصراع في تراكم الديون العامة والمتأخرات على نطاق واسع محلياً وخارجياً، وأضعف القطاع المالي. فقد كان إجمالي الدين العام منخفض نسبياً قبل عام 2015م، لكن العجز المالي المتزايد الممول من خلال السحب على المكشوف من قبل البنك المركزي اليمني زاد من الدين المحلي بنحو 30% ليصل إلى 65% من الناتج المحلي الإجمالي بحلول نهاية عام 2016م. وقد استفدت القيود التماثلية للبنوك المحلية التي تشتري ديون الدولة، ونشأت ديون محلية إضافية نتيجة لتراكم متأخرات السداد عند مستويات مجهولة حالياً، كما أن عدم دفع مرتبات موظفي الخدمة المدنية يعتبر أحد المصادر لتراكم المتأخرات. وفي المستقبل، فإن القطاع المالي الضعيف لن يكون في وضع يمكنه من أن يمثل مصدراً هاماً للتمويل المحلي العام، مما يحد من خيارات التمويل المحلي للحكومة المقبلة وللتعافي. ومع ذلك، فإن معالجة مسألة تراكم متأخرات المدفوعات المحلية ستعيق القطاع المالي وبقية القطاع الخاص من المساهمة في عملية التعافي، وتعتمد مساحة التمويل خلال مرحلة ما بعد الصراع الأولية إلى حد كبير على المصادر الخارجية. (14)

تتأثر البنية التحتية والقدرات المؤسسية ونظم تقديم الخدمات تأثراً سلبياً بالصراع والذي بدوره أعاق تقديم المساعدة الإنسانية الفعالة. إن تقديم الخدمة وعلى وجه السرعة للعديد من اليمنيين في مرحلة ما بعد الصراع لن تكون فاعلة من دون استعادة النظم الأساسية الاجتماعية والاقتصادية والخاصة (مثل الأسواق المالية ونظام الدفع وسلسلة إمداد الخدمات، وما إلى ذلك) فضلاً عن القطاع العام (الموازنة وأنظمة إدارة المالية العامة). ومع ذلك، فقد تعرضت تلك النظم سواءً لأضرار مادية (في البنية التحتية) أو بسبب الأضرار السياسية الناجمة عن الصراع أو من الانخفاض العام في القدرات المؤسسية (القدرات الإدارية وإنفاذ القوانين، الخ). ومن المتوقع أن يستغرق استعادة هذا النسيج الاقتصادي والمؤسسي وكذا نظم التسليم المزيد من الوقت، وبالتالي فإن الدمار الذي حدث حتى الآن سيكون له أثر موروث على سرعة التعافي مستقبلاً.

ينتشر الفقر والبؤس حالياً على نطاق واسع في اليمن، ويمثلان تحدياً أمام بناء مجتمع أكثر شمولاً بعد انتهاء الصراع. فالتقديرات الأولية لديناميكيات الفقر تشير إلى أن نسبة اليمنيين الذين يعيشون تحت خط الفقر الوطني شهدت زيادة بمعدل 14% لتصل إلى 78% مقارنة بـ 48% في عام 2014م. (15) / (16) وتشير التقديرات إلى أن حوالي 19,4 مليون يمني يفتقرون إلى مياه الشرب النظيفة والصرف الصحي، حيث يواجه نحو 8 ملايين شخص نقصاً حاداً، في حين أن هناك 14.1 مليون شخص لا يستطيعون الحصول على الرعاية الصحية الكافية، ويواجه الأطفال والبالغون ضغطاً نفسياً كبيرة، كما أن انعدام الأمن الغذائي الشديد يؤثر على 8,1 مليون شخص، ويقدر عدد المصابين بسوء التغذية الحاد بـ 3,3 مليون نسمة، منهم 2,1 مليون طفل. وهناك ما يقدر بحوالي 2 مليون

(14) حالة التمويل الخارجي الهشة في اليمن: ماذا يمكن للجهات المانحة أن تفعل؟ صندوق النقد الدولي، غير منشور، 23 مايو 2016م.

(15) يعتمد عدد الفقراء على خط الفقر الوطني البالغ 10,913 ريالاً للفرد في الشهر بحسب أسعار عام 2014م. وفيما يتعلق بتعادل القوة الشرائية لعام 2011م، فإن خط الفقر الوطني يعادل حوالي 3.52 دولار أمريكي للشخص الواحد في اليوم بناء على أسعار 2014م.

(16) يتضح أن الأسر الأشد فقراً أكثر تأثراً بانعدام الأمن من الأسر ميسورة الحال - انظر نتائج مسح ميزانية الأسرة لعام 2014م.

طفل لم يلتحقوا بالمدارس بسبب القتال وانعدام الأمن، وقد ارتفع العدد الإجمالي للنازحين داخلياً إلى أكثر من 3 ملايين شخص، في حين ظل 2 مليون من النازحين مشردين في الداخل لمدة تزيد عن 6 أشهر. وتشكل آفاق الأسر التي تعولها نساء والتي تمثل 52% من مجتمع النازحين تحدياً خاصاً.<sup>(17)</sup> وتشكل هذه النتائج ذات الصلة بالصراع مخاطر خطيرة على مستقبل التنمية البشرية في اليمن.

كما تتطلب عملية التعافي واستعادة النمو وخلق فرص عمل وجود ثقة في الترتيبات النهائية للسلام. كما أن الدعم السريع الخارجي والكبير وكذلك التعافي المبكر لسبل العيش والبنية التحتية والاقتصاد النفطي من شأنه أن يؤدي إلى توليد طفرة في عملية التعافي وعكس التراجع الاقتصادي منذ العام 2014م اعتماداً على: (1) ما إذا كان الاتفاق السياسي النهائي المتوقع لإنهاء الصراع واستئناف المرحلة الانتقالية في اليمن هو بين جميع الشركاء السياسيين الرئيسيين في البلاد، وما إذا كان الاتفاق يتمتع بالمصداقية، (2) ما إذا كانت الموارد الخارجية التي قد تتاح من قبل شركاء اليمن يمكن أن تؤدي إلى إعادة الإعمار والاستثمار في اليمن، مما سيؤدي في نهاية المطاف إلى تحقيق التنمية. بيد أن الشرط الثاني يتطلب مشاركة مستمرة من أصحاب المصلحة في اليمن والرغبة في تحقيق تحول في المنهجيات التقليدية (انظر أعلاه)، بما في ذلك الحوكمة، الأمر الذي يتطلب بدوره درجة حاسمة من الشفافية والتواصل حول الخطط وتسلسل العمل، وأخيراً تحقيق نتائج ملموسة وعاجلة في التعافي. ففي الماضي كانت المساعدات المالية متاحة بشكل كبير لليمن، لكن المساعدات المالية بعد انتهاء الصراع لن تحقق التعافي المتوقع (وإصلاح الخلل في الدورات السابقة) ما لم يتم إطلاق عملية سلام في اليمن تهدف إلى ضم جميع اليمنيين بمستوياتها، وتصل إلى مختلف المناطق وتساعد على تحديد الهدف الوطني، وتسمح بإجراء حوار واسع ومستمر داخل اليمن وكذلك مع شركائها الإقليميين والدوليين.

## 1. توصيات باتخاذ إجراءات فورية بعد انتهاء الصراع

إن استقرار الاقتصاد الكلي يعتبر أمراً أساسياً لتحقيق السلام وجني ثماره. فالسلام لا يمكن أن يتحقق إذا استمر الاقتصاد في التدهور لاسيما إذا سادت اقتصاديات الحرب. وبالتالي سيكون من الأهمية بمكان تحقيق الاستقرار الاقتصادي وخلق آفاق ذات مصداقية للتعافي وإعادة الإعمار. إضافة لذلك، فإن تحقيق التوازن في الاقتصاد الكلي، وبصورة أساسية القيم الإجمالية الاقتصادية الخارجية والمحلية، سيمثل الخطوة الأولى. كما أن استقرار الاقتصاد الكلي في البداية – بعيداً عن التخطيط الاستراتيجي، - سوف يتطلب تعافي الأرصد الأساسية للاقتصاد الكلي، مع وجود حد أدنى من رصيد الاحتياطات الأجنبية يسمح بتغطية الواردات وتحقيق التعافي، بما في ذلك تعافي القطاع الخاص، إضافة إلى حد أدنى من الموارد المالية للبدء في إعادة بناء الخدمات العامة والمؤسسات ذات العلاقة، وفي نهاية المطاف إعادة بناء الدولة المركزية. وسيطلب ذلك أيضاً منح الدولة، وتحديد الحكومة اليمنية الجديدة المقبلة، موارد أولية تسمح بدفع المرتبات وسداد المتأخرات المتركمة والبدء في تقديم الخدمات.<sup>(18)</sup> وسيكون لهذه الأخيرة أهمية خاصة في استعادة المصداقية بين المواطنين اليمنيين.

إن استعادة الحد الأدنى من رصيد الاحتياطات الأجنبية يعتبر أولوية لتمكين القطاع الخاص من التعافي وتحقيق الانتعاش الاقتصادي. وبالتالي ينبغي أن يصل الحد الأدنى من أرصد الاحتياطات الأجنبية المتاحة في البداية بما يتناسب مع استعادة الاستقرار الكلي إلى ما يقرب من تغطية واردات البلاد لمدة 3 أشهر<sup>(19)</sup>، والمقدرة بمبلغ 4.5 مليار دولار خلال الفترة التي سبقت اندلاع الصراع.<sup>(20)</sup> وسوف تمثل عملية استعادة الاحتياطات إلى هذا المستوى أولوية قصوى. هذا وقد بلغت الاحتياطات المعروفة (يناير 2017م) ما لا يقل عن المبلغ المطلوب لتغطية واردات السلع لشهر واحد.<sup>(21)</sup> ومن المقدر كذلك أيضاً (انظر أدناه) أن إمكانات عائدات تصدير النفط والغاز ستبلغ خلال السنتين الأولى 50% كحد أقصى من عائدات التصدير في الفترة الذي سبقت اندلاع الصراع، لأن الأمر سيستغرق وقتاً للوصول إلى حجم الإنتاج في فترة ما قبل الصراع، كما أن الأسعار قد انخفضت منذ ذلك الحين بمقدار النصف<sup>(22)</sup>. ومن المتوقع أن تحقق تلك الصادرات حوالي 3 مليار دولار سنوياً كعائدات لتصدير النفط والغاز، ابتداءً من عام

(17) المنظمة الدولية للهجرة 2015م، فرقة العمل المعني بحركة السكان في اليمن: اللوحة السادسة.

(18) يمكن أن يكون لطريقة الدعم أشكال كثيرة، ولكن ينبغي أن يركز الدعم الخارجي والأولي على دعم واستعادة أداء نظام الموازنة الوطنية.

(19) وتعتبر ثلاثة أشهر من تغطية الواردات من المستويات الدنيا للبلدان التي تستوفي معايير الاستقرار الاقتصادي الكلي.

(20) أي ما يعادل حوالي 10 في المئة من الصراع انخفض إجمالي الناتج المحلي الإجمالي بحلول نهاية عام 2016.

(21) لا تتوافر الإحصاءات الفعلية عن الاحتياطات، ويشير التقييم الذي أجري في نهاية عام 2016 إلى أن الاحتياطات قد انخفضت إلى ما دون المستوى الحرج. إلا أن المستوى الذي تم تقييمه آنذاك يعكس البعد الاقتصادي لخطوط الصراع المتقلبة في اليمن، مما يترجم عدم ثقة الوكلاء الاقتصاديين تجاه هذه المؤسسة وقدرتها على جذب الاحتياطات. إن النظر في الموازنة العمومية للبنك المركزي فقط من شأنه أن يقلل من المستوى الفعلي للاحتياطات المتاحة في الاقتصاد.

(22) ولن يتم تحديد مدى تعقيد استعادة قطاع الهيدروكربونات من خلال استعادة البنية التحتية والعقود المادية فحسب، بما في ذلك العقود المبرمة مع المشغلين الوطنيين والأجانب. إن استيعاب الاقتصاد السياسي لهذا القطاع وتحقيق التوازن فيه، والذي له أيضاً بعد محلي وإقليمي، سيكون مضيعة للوقت ومكلفاً.

2018م في أقرب وقت ممكن، وذلك في حال تحقيق السلام بحلول منتصف العام 2017م. ومن المرجح أن تستغرق إمكانية التصدير بعد انتهاء الصراع ستة أشهر على الأقل للبروز مجدداً، حيث لن تكون متاحة على المدى القصير (انظر أيضاً الجزء رقم 2.2.1 أدناه بشأن تعافي قطاع النفط والغاز). كما أن التحويلات المالية – والتي بلغت قبل عام 2015م حوالي 3 مليار دولار سنوياً – سوف تمثل في البداية المصدر الأكثر أهمية وثقة لتعافي أرصدة الاحتياطيات الأجنبية أكثر من قطاع النفط والغاز. وبينما تستمر التحويلات المالية في التدفق إلى اليمن (عبر القنوات الخاصة) فإن جذب هذه التدفقات إلى البنك المركزي من خلال إعادة بناء الثقة في هذه المؤسسة وسياساتها سوف تمثل المهمة المباشرة. وإذا استطاع البنك المركزي اليمني بعد انتهاء الصراع أن يستقطب ثلث إلى نصف التدفقات الحالية للتحويلات، فإن ذلك يمكن أن يصل إلى 750 مليون دولار كحد أقصى. ولذلك من الأهمية بمكان أن يُمنح البنك المركزي وفي وقت مبكر مستوى كاف من احتياطي النقد الأجنبي لإعادة بناء الثقة في هذه المؤسسة. ومن شأن تلك الثقة في الاحتياطي الأجنبي الأولي أن تساعد البنك المركزي اليمني في المدى القصير استئناف ممارسة السياسات المعروفة، بما في ذلك سياسات إدارة سعر الصرف، التي من شأنها أن تزرع الثقة وتؤثر إيجاباً على قدرته على جذب تدفقات العملة من الاقتصاد. وتتراوح الفجوة المقدرة في الاحتياطي الأجنبي للأشهر الستة الأولى بين 2 إلى 3 مليار دولار، مع مراعاة الحاجة إلى استيراد متطلبات التعافي.

**إن استعادة عمليات البنك المركزي على الفور يعتبر شرطاً لا غنى عنه للتعافي الاقتصادي واستعادة الاستقرار الكلي.** ففي حين أن النقاش الحالي بشأن البنك المركزي اليمني يركز كثيراً على قدرته على خدمة دفع الرواتب العامة، ووظيفته المالية الفعلية ليكون بمثابة المقرض والملاذ الأخير للنظام المالي اليمني، لتحقيق التوازن بين القطاع الخاص المحلي بقدر سوق الدين العام، وتسهيل التجارة الدولية، وضمان بقاء ومصدقية النظام المالي اليمني<sup>(23)</sup>، إلا أن ذلك لم يخضع بعد لمثل تلك النقاشات. فمیزانيات البنك اليمني مجمدة في الوقت الحالي، وقد وصل معدل القروض المتعثرة للبنوك إلى مستويات تبعث على القلق (انظر أيضاً مذكرة السياسة رقم 3 المتعلقة بالقطاع الخاص). ومن شأن تقديم مبلغ 2 إلى 3 مليار دولار لسد الفجوة في الاحتياطيات الأجنبية - والذي تم اعتبارها أعلاه كمساعدة أولى سريعة وعاجلة لتحقيق الاستقرار في الاقتصاد - أن يساعد أيضاً بشكل غير مباشر وكخطوة أولى على إحياء وإحياء خدمات القطاع المالي حيث يمكن إحياء نشاط الاستيراد، وهو المجال التجاري الذي يعتبر من الناحية التقليدية هاماً بالنسبة للبنوك اليمنية. إن توفر المبلغ العاجل من النقد الأجنبي سوف يساعد البنك المركزي على دعم السياسات التي من شأنها أن تعيد إحياء وإنعاش الاقتصاد وفي نفس الوقت مواجهة ضغوط التضخم من خلال تعزيز الاحتياطي، وهو موقف يتلق بالتخطيط تبعه بعض النجاح في العام 2015م (وما قبل). ومن المؤكد أنه ستكون هناك حاجة للمزيد من الموارد والإجراءات السياسية بمرور الوقت (بعد 6 أشهر أو أقل من ذلك) للمضي قدماً في هذا الطريق ومعالجة المزيد من القضايا الهيكلية فيما يتعلق بمحفظه أصول القطاع المصرفي (انظر أيضاً مذكرة السياسة رقم 3 بشأن تعافي القطاع الخاص). ومن غير الواضح مدى سرعة واستجابة الاقتصاد لهذه المساعدة، إلا أنه يمكن القول بناء على الخبرة السابقة (2012م إلى 2013م) أن التأثير يمكن أن يكون كبيراً في المقام الأول.<sup>(24)</sup>

**إن استئناف التجارة بكامل إمكاناتها وإحياء قطاع النفط والغاز يتطلب تسوية أوضاع الديون الخارجية لتمكين المستثمرين من الوصول إلى التدفقات النقدية.** فالمتأخرات المتراكمة على التزامات الديون الخارجية ستمثل عقبة أمام استئناف الأنشطة التجارية العادية، وإحياء القطاع الخاص بصفة عامة، والدخول في معاملات مالية معقدة لاستعادة قطاع النفط والغاز، حيث سيصر الدائنون على ضرورة الوفاء بمطالباتهم قبل أن يتمكن المستثمرون الجدد من المطالبة بشأن تدفق العملات الأجنبية. وسيتعين تسوية التزامات الديون الخارجية، كما يتعين على وجه التحديد إعادة جدولة متأخرات الديون الخارجية، وربما الديون المستحقة (مستقبلاً). بلغت نسبة الديون الخارجية المستحقة حوالي 21% من الناتج المحلي الإجمالي بنهاية عام 2016م، كما بلغت المتأخرات المتراكمة على التزامات الدين الخارجي حوالي 2% من الناتج المحلي الإجمالي. وكلا المعيارين - أي مجموع رصيد الديون غير المسددة والمتأخرات المتراكمة لا تزال منخفضة نسبياً من خلال المقارنة على المستوى الدولي ومن الطبيعي أن تستطيع اليمن تحملها<sup>(25)</sup>، أو فيما يتعلق

(23) ويعاني النظام المالي اليمني بشدة من تأثير ما يسمى بـ "التخفيف من المخاطر" الذي يصف اتجاهها بأن المصارف والمؤسسات المالية الموجودة في أسواق مالية ورأسمالية أكبر تخضع للإشراف الجيد تميل إلى "إلغاء الربط" عن البنوك الصغيرة أو الأسواق المالية الصغيرة أو الهامشية خوفاً من التعرض لمخاطر تعرضها لعمليات غسل الأموال وتمويل الإرهابيين المحتملين. والجانب المعاكس لهذا الاتجاه هو أن المصارف اليمنية محرومة من بنوكها المراسلة في هذه الأسواق المالية الكبيرة، وأي معاملة بالعملة الأجنبية تصبح أكثر تكلفة، إن لم تكن ممكنة أو متاحة على الإطلاق.

(24) حوالي 1% من إجمالي الناتج المحلي في شكل دعم خارجي (1 مليار دولار) قد يشترى 3% من النمو في الجولة الأولى، والماضي هو الدليل. وما إذا كان من الممكن الحفاظ على الأثر المضاعف بناء على مصداقية ترتيبات السلام وما إذا كان من الممكن إحياء قطاع الهيدروكربونات بسرعة (بعد 6 أشهر من اتفاق سلام) من شأنه أن يخدم استقرار النمو الاقتصادي.

(25). وفي ظل الظروف الاقتصادية العادية، ستكون حالة الديون الخارجية قابلة للتحمل، كما كان الحال قبل عام 2015.

بالتأخرات الخارجية، والتي يمكن حلها. ومع ذلك، إذا ما تركت المتأخرات دون حل، فإنها سوف تؤثر سلباً على جهود التعافي، لذلك سيكون من الأهمية بمكان تسوية أوضاع الديون مع الدائنين الخارجيين لليمن.<sup>(26)</sup>

وعلى غرار وضع الدين الخارجي، فإن احتواء الدين المحلي ومعالجة مسألة المتأخرات (مثل مستحقات الموردين والمرتببات)، وربما إعادة هيكلة الدين المحلي سوف تمثل أهمية (1) لبناء الأساس لاستقرار الاقتصاد الكلي، (2) إيجاد حيز مالي لنفقات التعافي و(3) بناء الثقة في الإدارة الاقتصادية للدولة المركزية (تعزز التوصية المذكورة أعلاه). لقد تضاعف الدين الداخلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي تقريباً خلال العامين (نهاية 2014م إلى نهاية 2016م من 34% إلى 65%). ومعظم هذا الدين المحلي إما للبنك المركزي (قروض لتمويل الاحتياجات المالية)، أو للموردين الذين لم يتم تسديد مستحقاتهم أو لموظفي الدولة الذين لم يحصلوا على مرتباتهم. وقد ذهبت نصف النفقات العامة تقريباً في عام 2016م لتغطية الرواتب، وثلاثها لسداد أسعار الفائدة. كما أن مسار الإنفاق والديون ليس ثابتاً ومن شأنه أن يعرض عملية التعافي للخطر، كما أن من شأنه أيضاً أن يضغط على الاحتياجات الائتمانية الخاصة (انظر أيضاً أعلاه - الحاجة إلى إعادة هيكلة القطاع المالي، أو مذكرة السياسة رقم 3 بشأن تعافي القطاع الخاص). وتقدر المتأخرات المحلية المتركمة بما يتراوح بين 3,5% إلى 4% من الناتج المحلي الإجمالي (بما يعادل 1,3 مليار دولار) بحلول نهاية عام 2016م. ومن المرجح أن يكون العجز المالي في عام 2017م في حدود عام 2016م، أي ما يقارب 13% من الناتج المحلي الإجمالي، مع عجز أولي يقدر بنحو 8% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يساوي على نطاق واسع مستوى التزامات فوائد الدين المحلي، أي ثلث مجموع النفقات على التوالي (انظر أيضاً جدول المؤشرات الكلية في الملحق 5). وعلى الرغم من أن الوزن النسبي للديون المحلية يعكس الوضع المالي غير المستقر الناتج عن عدة أسباب من بينها الصراع الجاري وحالة الركود الاقتصادي المترتبة على ذلك، فإن الحصة الهائلة للفوائد الدين المحلي - أي ثلث مجموع النفقات (بالحد الأدنى) - تعتبر مؤشراً على أن الدولة المركزية من الناحية المالية في طريقها إلى حدودها المالية. إن عدم معالجة هذه المشكلة من شأنه أن يقوض بناء السلام ويغذي عوامل الصراع، ويزيد بالتأكيد من مخاطر التضخم. كما أن معالجة هذه المشكلة ليست مجرد مسألة موارد، أو سداد دين لمرة واحدة (العقود غير المسددة والرواتب، الخ)، بل تتطلب أيضاً معالجة ضعف الشرعية المالية للدولة التي تعيق زيادة الموارد المالية المطلوبة على المدى القصير. وبالتالي فإن ضخ الموارد المالية على المدى القصير بالتزامن مع اتخاذ تدابير لدعم الشرعية المالية للدولة من شأنه أن يحقق بعض الثقة الأولية لصالح بناء السلام، وبناء القدرات المؤسسية، وبالتالي تسهيل التعافي على المدى المتوسط. ومن شأن كل هذه العوامل مجتمعة أن تساعد على تحويل وعكس مسار الدين. وفي هذا الصدد، ستعطي الأولوية على المدى الفوري لتغطية المدفوعات السابقة الأولى (العقود والرواتب)، وذلك بسبب (1) تأثيرها الاقتصادي (المضاعف)، و(2) بسبب إعادة تأكيد سلطة الدولة. وثانياً، ينبغي معالجة مسألة تسوية المتأخرات مع القطاع الخاص بصورة متوازنة. ومن شأن هذه الخطوة أن تساعد وبشكل واضح على توفير السيولة للقطاع الخاص، بل أنها ستؤدي أيضاً إلى خلق أثر إيجابي على القطاع المالي، وهذا من شأنه أن يرسل إشارة للتعافي. ثالثاً، من شأن إعادة التمويل الخارجي المحايد للتضخم مدفوعات أسعار الفائدة المحلية على الأقل لمدة 6 أشهر مبدئياً (حوالي 4% من الناتج المحلي الإجمالي) أن يؤثر إيجاباً على استقرار الاقتصاد الكلي، وأن يساعد القطاع المصرفي من خلال طريقتين: (1) الحصول على السيولة التي تشتد الحاجة إليها، و(2) تخفيف العجز في النقد الأجنبي، والذي من شأنه أن يدعم الواردات. وكلتاهما تعتبران سمتان أساسيتان للتعافي الاقتصادي في اليمن، فضلاً عن تعافي القطاع المالي فيها (انظر أيضاً مذكرة السياسة رقم 3 بشأن تعافي القطاع الخاص).

**تحديد الخطوات اللازمة نحو التعافي الشامل:** من المرجح أن يستغرق تعافي الاقتصاد اليمني والنسيج الاجتماعي بعض الوقت كما هو الحال بالنسبة لبناء السلام، غير أن كلا البعدين (التعافي وبناء السلام) يدعم كل منهما الآخر. ولذا، فإن التعافي الاقتصادي هو أيضاً جزء مهم لكسب وتحقيق السلام. ومع ذلك، فإن الدولة المركزية، ومؤسساتها، والحكومة اليمنية المستقبلية سوف تجد صعوبة في تلبية التوقعات المتعلقة باستعادة الخدمات العامة، والتغطية الشاملة للسياسات ودمج جميع الأقاليم واستعادة المصداقية، وبالتالي فإن أن المهمة الفعلية تبدو شاقة. وعلى الرغم من ذلك، يجب أن تظهر جهود تحقيق الاستقرار المبكر على أقل تقدير القدرة على: (1) وقف التدهور الاقتصادي، (2) خلق وتهيئة بيئة للتعافي تجمع بين الأمن واتخاذ خطوات واضحة نحو استعادة النظام الإنتاجي والتجاري والمالي في اليمن، (3) بيان كيف سيستفيد المواطنين في جميع أنحاء اليمن من السلام والتعافي. وفي حين أن التوصيات المذكورة أعلاه إضافة إلى التوصيات السابقة فيما يتعلق بفترة ما بعد الصراع ستؤدي إلى التعافي الاقتصادي الذي سيستفيد منه

(26). وسيعمل نادي باريس عادة بوصفه المؤسسة الدولية المشار إليها للمساعدة في إيجاد حل.

المواطنين والمؤسسات ولو بوتيرة مختلفة، إلا أن العديد من اليمنيين الفقراء، الذين يقدر بأن أعدادهم قد تضاعفت في الوقت الحالي لتصل إلى 78 % من السكان مقارنة بالعام 2005م<sup>(27)</sup>، سوف يكونوا بحاجة أيضاً إلى تلقي الدعم والمساعدات الإغاثية. وفي حين أن المساعدات الإنسانية ستظل ضرورية بعد التوصل إلى اتفاق سلام بل سيتوجب زيادتها لتشمل المناطق التي يصعب الوصول إليها، فإنه سيكون من الأهمية بمكان استئناف تقديم مساعدات الضمان الاجتماعي لأكثر الفئات اليمنية ضعفاً وعوزاً.<sup>(28)</sup> ولذلك، فإن دعم صندوق الرعاية الاجتماعية وغيره من المؤسسات<sup>(29)</sup> التي تقدم الدعم لسبل عيش العديد من اليمنيين وينبغي أن تكون أيضاً ضمن أولويات تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي في وقت مبكر. كما سيكون من المفيد أن يترافق تقديم المنح النقدية للفقراء مع القسائم الغذائية ودعم تعليم الأطفال من أجل خلق حوافز اجتماعية مناسبة نحو استعادة الخدمات التعليمية ومكافحة سوء التغذية بين الأطفال (انظر أيضاً مذكرة السياسات قم 4). ويقدر مبلغ التمويل المطلوب لصندوق الرعاية الاجتماعية لسنة كاملة بنحو 40 مليون دولار، دون احتساب الأسر التي أصبحت حديثاً مستحقة لمساعدة الصندوق والقسائم الإضافية. ومن شأن التمويل الخارجي لهذا الدعم أن يساعد البنك المركزي أيضاً على استعادة أرصده من الاحتياطيات الأجنبية وبالتالي استعادة القدرة على الاستيراد.

**ضرورة تقديم مساعدة مالية خارجية ضخمة للأشهر الستة الأولى لدعم بناء السلام** (انظر أعلاه). فيغض النظر عن استعداد القيادة السياسية اليمنية لبناء السلام وتصميم السياسات التي تدعم جهود تحقيق الاستقرار المذكورة أعلاه، فإنه يلزم تقديم مساعدة مالية خارجية ضخمة للأشهر الستة الأولى على الأقل دعماً لاستعادة النظم الاجتماعية والاقتصادية الوطنية. وبالنظر إلى الترابط بين بناء السلام وتقديم الخدمات والقدرات المؤسسية وخلق فرص العمل والتعافي بصفة عامة، بما في ذلك القطاع الخاص، فإن تسوية المتأخرات واستعادة مستوى الاحتياطي من العملة الأجنبية بحيث يغطي واردات البلاد لمدة ثلاثة أشهر<sup>(30)</sup> يعتبر أولوية قصوى. بالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة للدعم المالي الأولي بعد التوصل إلى اتفاق سلام لمدة 6 أشهر على الأقل لتعويض النقص في الإيرادات المالية التي يقدر أنها شحيحة (انظر أيضاً القسم الخاص بتعافي عائدات النفط أدناه). ولتسريع عملية التعافي وتعويض النقص الأولي في الموارد المالية، فإنه سيكون من المهم للغاية في المرحلة الأولى تقديم التمويل الخارجي على مراحل (دفعات) مقابل اتفاقيات شفافة (انظر أيضاً مذكرة السياسة رقم 5 بشأن تنسيق المعونات) تصل قيمتها إلى 5 مليار دولار<sup>(31)</sup>. ومن شأن هذا المستوى من الدعم الخارجي أن يكون بمثابة إشارة قوية للدعم، وأن يساعد على إعادة توازن الحوافز الاقتصادية من الصراع نحو السلام، وخلق افاق للمواطنين وتسهيل بناء الثقة الأولية في مختلف المؤسسات اليمنية وشرائح المجتمع اليمني.

## 2. الأولويات التي يتعين معالجتها لكسب زخم السلام - على المدى المتوسط (6 - 24 شهراً)

على المدى المتوسط، لا يمكن إحراز أي تقدم في تحقيق الأهداف الشاملة لإعادة الإعمار والتنمية في البلد بدون ضمان استقرار الاقتصاد الكلي والمسار المالي واستخدام موارد البلد بطريقة مستدامة وشاملة. كما أن إعادة بناء القاعدة المؤسسية للبلد والتمويل فضلاً عن توفير الخدمات العامة التي تساعد على إيجاد مجتمع أكثر شمولية ومساعدة القطاع الخاص على استئناف أنشطته أو توسيع نطاقها، يتطلب العمل على إعادة بناء الموارد المالية المتاحة محلياً. ومن ثم فإن التركيز على الموارد المالية المحلية وإدارتها يعتبر أمراً ضرورياً لكنه لا يعتبر معياراً كافياً للتحويل الاقتصادي في اليمن وبدء دورة جيدة من التنمية في نهاية المطاف.

(27) سنة آخر مسح للميزانية الأسرية قبل عام 2014، وهو آخر مسح متوفر.

(28) وللإطلاع على لمحة عامة عن مؤسسات وسياسات الحماية الاجتماعية في اليمن، يرجى الاطلاع على التقييم الاقتصادي الاجتماعي المشترك (JSEA) لجمهورية

اليمن، 2012، وتقييم الفقر المقبل بشأن اليمن: السقوط الحر - مستويات المعيشة خلال أوقات الصراع في اليمن (الفصل 4).

(29) عانى صندوق الرعاية الاجتماعية بشكل مؤسسي منذ نهاية عام 2015، وكان نظام الاستهداف يتحسن ولكن لم يستطع تلبية جميع التوقعات قبل عام 2015. ومع ذلك،

ونظراً لدوره المركزي في الوصول إلى اليمنيين الأكثر ضعفاً، فإن الشركاء يعملون مع صندوق الرعاية الاجتماعية وغيرهم من أصحاب المصلحة منذ أواخر عام 2016

لتصميم وتحديث وتحسين نظام الاستهداف، باستخدام أحدث البيانات عن تأثير الصراع والتشرد.

(30) تعتبر تغطية الواردات لمدة ثلاثة أشهر حد أدنى للبلدان.

(31) تحكمها المعرفة الحاضرة - فبراير 2017م.



## 2.1. إيجاد قاعدة للإيرادات الحكومية بغية الوصول إلى عقد اجتماعي منفتح

تحتاج اليمن إلى إعادة تأهيل قاعدة الإيرادات المالية من اليوم الأول. فمسار إعادة الإعمار والاستقرار والتنمية في اليمن من اللحظة الأولى على المدى المتوسط إلى البعيد مرهون بقدرة حكومته المستقبلية على زيادة الإيرادات المحلية لتمويل برنامج الإنفاق العام. يؤدي توافر الموارد الخارجية دوراً هاماً في تحقيق الاستقرار المبكر وتعافي سبل العيش فضلاً عن النسيج الاجتماعي والمؤسسي. ومع ذلك، يتطلب التعافي المستدام إيجاد موارد خاصة. ومن شأن تقديم المساعدات الخارجية، إذا تم التخطيط لها بشكل جيد، وفي أحسن الأحوال أن تعمل على تسريع الاستثمار والتعافي للدولة وبرنامجها التنموي. ومع ذلك، فإن استدامة قدرة البلد على تحقيق التعافي والنمو الشاملين بمساعدة هذه الاستثمارات تعتمد في نهاية المطاف على ما إذا كان بإمكان اليمن استعادة أنظمتها الخاصة وترميم نسيجه المؤسسي، وما إذا كان قادراً على توجيه دفعة القيادة. ثمة شرط أساسي لتحقيق هذا الهدف يتمثل في الحصول على المستوى المطلوب من التمويل الخاص.<sup>(32)</sup>

تعتبر زيادة الإيرادات المالية وإعادة تشكيل العقد الاجتماعي في اليمن أمران متداخلان مع بعضهما البعض. فالقدرة على جمع الموارد ليست مهمة لتمويل النفقات العامة فحسب بل تعتبر أيضاً بمثابة اختبار لشرعية ترتيبات السلام في مرحلة ما بعد الصراع وترتيبات الحكم الانتقالي، التي سيتم على أساسها استعادة المؤسسات الحكومية، المركزية منها أو المحلية، لتقديم الخدمات المطلوبة. وسيشكل تقديم تلك الخدمات عنصراً جوهرياً ومركزياً واختباراً لقدرة الحكومة الانتقالية على إعادة تشكيل العقد الاجتماعي بين المواطنين والدولة.<sup>(33)</sup>

يعتبر تصميم النظام الضريبي أكثر أهمية من معدل الضريبة. إن زيادة الإيرادات الضريبية ليست بمسألة رفع معدلات الضرائب - خاصة بالنسبة لدولة خارجة من صراع مثل اليمن - لكنها مسألة تصميم نظام ضريبي يحد من الاختلالات في النشاط الاقتصادي، ويساهم في الحد من التفاوت في الدخل ويتضمن عنصراً من عناصر التشراك أو التكافل الاجتماعي. وبناءً على ذلك، فإن إيجاد أوعية للإيرادات المحلية والنظام الضريبي الأساسي هو جزء من المكونات التي تعزز المساواة المتبادلة بين المواطنين والدولة.<sup>(34)</sup>

إن تحقيق اليمن لضريبة بنسبة 15% من إجمالي الناتج المحلي (باستثناء إيرادات النفط والغاز) على المدى المتوسط يعتبر أمراً بالغ الأهمية، وفق التقديرات المستمدة من الخبرة الدولية. فقبل الصراع، كانت نسبة الضرائب غير النفطية إلى الناتج المحلي الإجمالي حوالي 8 إلى 10%، وقد قُدرت نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي بمعدل 15% بمثابة سقف حيث ثبت أن أقل من هذه النسبة لا تستطيع أن توفر للدولة الموارد والمشروعية لبناء وتشغيل المؤسسات العامة (والمعاملين في أنشطة القطاع الخاص)، وتقديم الخدمات المطلوبة للحفاظ على العقد الاجتماعي بين المواطنين والدولة.<sup>(35)</sup> وينبغي أن يكون الهدف هو تحقيق هذا المستوى دون الاستفادة من قطاع النفط والغاز الذي يتوقع أن يحقق في المستقبل أعلى مستوى من الإيرادات بنسبة تبلغ 6% من الناتج المحلي الإجمالي وفق الأسعار السائدة حالياً ومستوى إنتاج ما قبل عام 2015م.

تلعب الضرائب التجارية والاستهلاك دوراً هاماً على المدى القصير في تعافي الموارد المالية. يتسم النظام الضريبي في اليمن نسبياً بالبساطة (انظر الملحق I) ولا يمثل مسبقاً عقبة أمام الجهود الرامية إلى تعزيز تحصيل الإيرادات، إلا أن مرحلة ما بعد الصراع تتطلب بعض "الاستجابة الطارئة" الأولية قصيرة الأمد لتمويل ودعم جهود البناء والإعمار. وفي هذا السياق، سيكون من الأهمية

(32) انظر أيضاً خطة عمل أديس أبابا، وتحديدًا مبادرة أديس أبابا الضريبية (ATI). تعتبر الموارد العامة المحلية مصدر دخل أكثر استقراراً واستدامة، كما أنها تعزز لعلاقة مشروعة بين المواطنين والدولة وكذلك تعزز الحكم الرشيد "(إعلان مبادرة أديس أبابا الضريبية، - [https://www.addistaxinitiative.net/documents/Addis-Tax\\_Initiative\\_Declaration\\_EN.pdf](https://www.addistaxinitiative.net/documents/Addis-Tax_Initiative_Declaration_EN.pdf)). كما تعتبر مبادرة أديس أبابا الضريبية المعلنة في يوليو 2015 بمثابة أساس أجندة الضرائب العالمية المتطورة التي تهدف إلى تعزيز قدرات البلدان على جمع موارد الموازنة بطريقة تتماشى مع الأهداف الشاملة لتعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتحسين مناخ الأعمال. وفي هذه المرحلة، مبادرة الضرائب لأديس والتي من خلالها يتوقع مضاعفة الدعم الدولي والمتعدد الأطراف للتعاون التقني خلال السنوات القليلة القادمة تسعى إلى دعم جهود الحكومات المشابهة من خلال العمل التشخيصي والخبرة العالمية والاتصال الفعال بالمناقشة الضريبية العالمية. ويمثل هذا التركيز الإنمائي مرساة هامة للجهود الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة ذات الصلة.

(33) البنك الدولي، المؤسسة الدولية للتنمية، 18، موضوع خاص: الحوكمة والمؤسسات، المؤسسة الدولية للتنمية، واشنطن العاصمة، (2016م)، غير منشور.  
(34) ركزت البحوث التي أجراها الأكاديميون والمنظمات الدولية على الآليات بين الضرائب (الفعالة وغير التمييزية) والحكومات الفاعلة الخاضعة للمساءلة والمستجيبة والشاملة. وقد أوضحت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2008) وعلى مر التاريخ أن تشكيل الدول الخاضعة للمساءلة والفاعلية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بظهور النظم الضريبية سواء في أوروبا أو أمريكا الشمالية أو شرق آسيا أو بين رواد الحكم الرشيد في أمريكا اللاتينية وأفريقيا (مثل كوستاريكا وموريشيوس): "إن مفهوم "العقد الاجتماعي المالي" هو أمر أساسي لتفسيرات كيفية ظهور الحكومة والديمقراطية التمثيلية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة. حيث التزم المواطنون بدفع الضرائب مقابل الحقوق المتمثلة في عملية صنع القرار حول كيفية جمع المال العام وإنفاقه (منظمة التعاون والتنمية 2008:7).

(35) الحوكمة والمؤسسات، البنك الدولي، إدارة تعبئة الموارد التابعة للمؤسسة الدولية للتنمية، مايو 2016، غير منشور.



بمكان أن يتم (1) ترتيب إعادة إنشاء الإدارات الضريبية والجمركية بشكل مناسب، و(2) الحد من التعقيدات الإدارية بما يتيح للحكومة إعادة الاضطلاع بوظائفها الأساسية دون إعاقة المؤشرات الأولية لتعافي القطاع الخاص. كما ينبغي توجيه الاهتمام بتحصيل الضرائب التالية على سبيل الأولوية:

- الضرائب التجارية: سوف يزداد مستوى اعتماد اليمن على الواردات، ليس أقلها في سياق الجهود الوطنية لإعادة البناء والإعمار. هناك منافذ دخول محدودة (الموانئ والمطارات والمنافذ البرية الحدودية الرئيسية) والتي تمر من خلالها أغلبية السلع المستوردة إلى البلاد. ولهذه الأسباب، سيكون بمقدور اليمن ضمان تدفق كبير نسبياً من الإيرادات التي يمكن تنظيمها من الناحية الإدارية. ولذلك، ينبغي أن تبدأ الجهود المتعلقة بزيادة تحصيل الضرائب والإيرادات بالجمارك والتدفقات التجارية.

تستطيع البلاد أن تستفيد من إبرام عقود إدارية محددة زمنياً مع شركات متخصصة من القطاع الخاص لتصميم وتنفيذ الاستثمارات الأكثر إلحاحاً والاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مع ضمان خفض الرسوم الجمركية على جميع التجار بطريقة موحدة وبدون تمييز. وتتمثل الأهداف في: (1) تزويد الحكومة بمصدر دخل مضمون (2) تحسين الحكم (الحد من التهريب)، وبذلك تستطيع تحقيق المصادقية إزاء القطاع الخاص، و(3) السماح بتنفيذ مشاريع البنية التحتية والتأهيل السليم الذي من شأنه أن يسمح للسلطات اليمنية باستعادة المسؤوليات بصورة تدريجية. ويمكن أن تكون التجربة بمثابة قاعدة لمزيد من الإصلاحات بعد مرحلة أولية من التعافي.

أثبتت التجارب في عدد من البلدان في مرحلة ما بعد الصراع أن التعاقد على أجزاء من مهام الإدارة الجمركية يعتبر أمراً فعالاً من حيث التكلفة ويؤدي إلى تحقيق تقدم كبير في زيادة الإيرادات. ومن خلال وضع خطة تضمن الشفافية والتزامات المسائلة فإن مثل هذه الأدوات تسهم في أجندة الإصلاحات الشاملة للبلاد وإعادة بناء الثقة الأساسية بين القطاع الخاص والحكومة.

- **ضرائب الاستهلاك**: تغطي الأولوية الثانية في سياسة الضرائب غير المباشرة لأسباب تتعلق على حدٍ سواء بالسياسة الضريبية (تعتبر نسبة الضريبة العامة على المبيعات في اليمن منخفضة بشكل خاص) والإدارة الضريبية. وفي ضوء الحاجة إلى إجراء استثمارات مؤسسية هامة في إدارة الضرائب، قد تحتاج اليمن في أن تستفيد من الوضع وأن تنظر في استبدال الضريبة العامة للمبيعات بضريبة القيمة المضافة الحديثة<sup>(36)</sup>، والتي يمكن أن تقترن بضرائب غير مباشرة انتقائية للسلع الخاضعة حالياً للضريبة بنسب أعلى (بكثير) من النسبة العامة البالغ 5%. وفي معظم البلدان، بما في ذلك البلدان التي تمر بمرحلة ما بعد الصراع، فقد أثبتت ضريبة القيمة المضافة الحديثة غير المعقدة إدارياً فعاليتها في تزويد السلطات بوعاء إيرادي مستقر، مع تفادي الاختلالات في النمو التي تحول دون حدوث تأثيرات سلبية على الاستثمارات الأجنبية المباشرة والتجارة الخارجية. إن حالة استبدال ضريبة السلع والخدمات في اليمن - التي تنتم بنسبة قياسية منخفضة للغاية (5%) وسقف عالٍ ووعاء ضيق - تعتبر أقوى في ضوء التحديات الكبيرة المتعلقة بالامتثال الضريبي<sup>(37)</sup>. ويمكن لهذه الضريبة، على وجه الخصوص، أن تسمح ببعض الزيادات، خاصة إذا كان يتعين تقاسم العائدات في نهاية المطاف بين الحكومات المركزية والمحلية.

وقد شرعت بلدان مجلس التعاون الخليجي مؤخراً في إصلاح ضريبة القيمة المضافة أو إدخال نظام ضريبة القيمة المضافة كاستجابة لتراجع الإيرادات المتأنية من الصادرات النفطية. وهناك مجموعة متنوعة من سبل تطبيق ضريبة القيمة المضافة في الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، علماً بأن الاستفادة منها سيكون لصالح اليمن.

(36) أكثر من ثلاثة أرباع البلدان في جميع أنحاء العالم اعتمدت حالياً ضريبة القيمة المضافة (VAT) وينجاح جيد بشكل عام. وفي مايو 2015م، وافق وزراء مالية الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي، من حيث المبدأ، على إدخال ضريبة القيمة المضافة في بلدانهم الأعضاء والنظر في أولويات إصلاح السياسة الضريبية ذات الصلة التي سيتم دعمها بشكل فاعل من قبل شركاء التنمية الدوليين، انظر، على سبيل المثال، صندوق النقد الدولي (2015م).

(37) سيكون هذا الإصلاح أكثر بعداً وطموحاً من التدابير المتفق عليها بين حكومة الجمهورية اليمنية وصندوق النقد الدولي في عام 2014م. ففي الفقرة 25 من مذكرة السياسات الاقتصادية والمالية، المؤرخة في 1 يوليو 2014م، أعلنت اليمن عن عزمها زيادة نسبة الضريبة العامة على المبيعات "من 5% إلى 10%"، وتوحيد 90% من جميع منتجات التبغ، مع توسيع تغطية الضريبة العامة للمبيعات "لتشمل جميع السيارات المستوردة وقطع الغيار" (صندوق النقد الدولي، 2014م).

- **ضرائب الدخل:** وعلى النقيض من دول مجلس التعاون الخليجي المجاورة، فرضت اليمن ضريبة على الدخل الشخصي مع التميز بين المقيمين وغير المقيمين. وحتى لو كانت فعالة كأداة للتقدم الضريبي (الضمني) إلا أن التوازن الكامن في التكلفة/الفائدة لمتطلبات التطبيق الإداري ذات الصلة من جانب سلطات الإيرادات - وخاصة فيما يتعلق بالموارد والقدرات اللازمة لتقييم "الدخل العالمي" للمقيمين - من غير المرجح أن يضمن هذا التعقيد. وفي المرحلة الأولى من إعادة الإعمار في فترة ما بعد الصراع في اليمن، قد ترغب السلطات في النظر في ما يلي: (1) حصر الوعاء الضريبي على الدخل المحلي، و(2) تطبيق نسبة موحدة للضرائب. ولأسباب مماثلة، فإن التمايز في تطبيق ضريبة دخل الشركات حسب القطاعات (بغض النظر عن الصناعات الاستخراجية) من شأنه أن يضيف تعقيداً إدارياً ليس له لزوم وينبغي إعادة النظر فيه.

**استخدام الإصلاح الضريبي كعامل لإعادة تشكيل العقد الاجتماعي وتسريع التنمية (انظر المرفق 2).** وضعت اليمن بالفعل ركائز هامة لتحريك الإصلاحات الضريبية كإحدى مخرجات مؤتمر الحوار الوطني. وإذا ما أعيد التأكيد على اتفاق المصالحة في مرحلة ما بعد انتهاء الصراع، فإن لدى اليمن عناصر رئيسية لتبدأ بها جدول أعمال الإصلاح الضريبي، ليس أقلها مشروع الدستور، مع نصوص محددة للغاية لمباشرة عملية اللامركزية الإدارية والمالية<sup>(38)</sup>. وفي هذه العملية، سيكون من الضروري تحديد قواعد وإجراءات صريحة سواء في القانون أو في الدستور، بحيث توأكب وتوجه العملية نحو اللامركزية، وكذلك تسلسل المسؤوليات المالية المسندة وتوزيعها على جوانب الإنفاق والإيرادات وآليات أو صيغ "للموارد المشتركة" مثل إيرادات النفط والغاز. وإذا ما تم القيام بذلك بشكل صحيح، فإن السلطات بمختلف مناطق اختصاصها ستكون مجهزة لتقديم الخدمات العامة بصورة أكثر مباشرة وفعالية، وكسب شرعيتها ومصداقيتها، وستسهم بذلك في زيادة الامتثال والالتزام الضريبي بصورة تدريجية. إن عملية الإصلاح الضريبي الناجحة تهدف إلى: (1) زيادة كفاءة التحصيل (2) تسهيل وتسريع وإضفاء الطابع الاحترافي على التفاعل المطلوب من القطاع الخاص مع السلطات الضريبية و(3) جعل الضرائب تدريجياً كـ "سعر عادل" للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

## 2.2. عملية تحقيق الاستقرار وبناء السلام تتطلب استعادة القطاعات غير النفطية

تعتمد وتيرة تعافي الإيرادات المالية وتحصيل الصادرات على المدى المتوسط (بعد 6-12 شهراً) على سرعة ومدى المستوى الذي يمكن استعادة قطاع النفط والغاز إليه. على الرغم من أن إنتاج النفط الخام يشهد تراجعاً تدريجياً منذ عام 2000م، حيث وصل إنتاج النفط إلى 175 ألف برميل و156 ألف برميل يومياً في عامي 2013م و2014م على التوالي. كما بلغ إنتاج الغاز الذي بدأ في عام 2009م ما يعادل تقريباً 190,000 و167,000 برميل من النفط في اليوم خلال عامي 2013م و2014م على التوالي. وإلى ما قبل الصراع، بلغت إيرادات قطاع النفط والغاز في اليمن ما بين 50 و60% من إيرادات الدولة وما يصل إلى 85% من عائدات التصدير، وحوالي 50% من الاحتياطيات الأجنبية. كما بلغت حصة القطاع من الناتج المحلي الإجمالي ما بين 8-9%، وأهميته بالنسبة للتوظيف المباشر لا تذكر. وقد تمثل الدور الاقتصادي لقطاع النفط والغاز في الماضي في تمويل الحكومة والواردات. لذلك فإن استعادة قطاع النفط والغاز يمثل ضرورة أساسية لتحقيق التعافي الاقتصادي والاستقرار الاقتصادي المستدام في اليمن.

تأثرت الطاقة الإنتاجية لقطاع النفط والغاز بالصراع على مستوى البنية التحتية والاستثمار والخدمات اللوجستية للقطاع. فقد أدى الصراع الدائر إلى تعرض البنية التحتية لقطاع النفط والغاز إلى دمار هائل نتج إما بصورة مباشرة عن تدمير البنى التحتية الإنتاجية أو مرافق النقل مثل خط الأنابيب الذي يربط حقول النفط في مأرب بميناء التصدير على البحر الأحمر ومرافق المصفاة في عدن، أو بشكل غير مباشر من خلال وقف الإنتاج ومغادرة الشركات الأجنبية والمحلية المشغلة، بما في ذلك الشركات التي تقدم الخدمات النفطية، فضلاً عن توقف عمليات الصيانة. ويقتصر الإنتاج الحالي على ما يقدر بنحو 10% من القدرة التي تعتمد على الإنتاج من القطاع 18 في مأرب حيث يتم تحويل النفط الخام المنتج من هذا القطاع بشكل رئيسي إلى غاز منزلي (معبأ في أسطوانات) لبيعها

(38) تشكل اللامركزية المالية برنامجاً إصلاحياً أكثر هيكلية وأطول أجلاً عندما يتعلق الأمر بالتنفيذ. وبالنظر إلى أهمية الموضوع في بداية الصراع الحالي في اليمن، ونظراً للقدرة المحدودة في اليمن، فضلاً عن سياساته المجزأة في مرحلة ما بعد الصراع، فإن نقل السلطة المالية سوف يمثل الخطوة الأولى نحو تشكيل اللامركزية.

محلياً. وتدير هذه العمليات شركة صافر<sup>(39)</sup> المملوكة للدولة، والتي تعمل حالياً على مستوى حوالي 200 مليون دولار من حيث قيمة التداول.

تعتمد سرعة استعادة القدرة الإنتاجية السابقة على (1) سرعة إعادة إشراك المستثمرين (2) الاستخدام الأمثل للاستثمارات المقدمة (3) ظروف الاستثمار المستقبلية المتاحة للقطاع، والمدعومة في نهاية المطاف باتفاقية تسوية الصراع. فعلى الرغم من أن إنتاج النفط كان اخذاً في الانخفاض منذ أوائل العقد الماضي إلا أن عائدات النفط كانت ذات قيمة كبيرة بسبب تعويض الخسارة في الإنتاج من خلال الارتفاع المتوسط للأسعار الدولية للمنتجات النفطية منذ العام 2010م وحتى منتصف العام 2014م. ومن المفترض أن تتمحور الأسعار المستقبلية في حدود 50 دولار تقريباً للبرميل، أي تقريباً نصف الأسعار السابقة. كما أن تحقيق المستوى السابق للعائدات النفطية أي ما قبل عام 2014م من حيث الميزان المالي والخارجي لليمن في المستقبل سوف يتطلب زيادة كبيرة في الإنتاج السنوي. وهناك إمكانية لعكس تراجع الإنتاج - كما لوحظ منذ عام 2002م - إذا ما سمح المناخ الاستثماري في القطاع باستدامة مسار الاستكشاف والتنقيب والإنتاج. كما أنه لم يعد يعمل حالياً سوى 12 قطاع فقط، في حين لم يتم استكشاف سوى 86 قطاعاً برياً و29 قطاعاً بحرياً.<sup>(40)</sup>

## 2.2.1. نظرة عامة على استعادة إنتاج قطاع النفط والغاز في اليمن

### تعافي قطاع النفط

يعتمد التعافي الأولي للإنتاج بعد انتهاء الصراع على قطاعات إنتاج النفط المملوكة للدولة. فحتى عام 2014م، كانت الدولة تعمل على تشغيل قطاعين من أصل 12 قطاعاً نشطاً تمثل حوالي 42% من إجمالي إنتاج البلاد لعام 2014م (القطاع 18 والذي تشغله شركة صافر والقطاع 14 وتشغله شركة بترومسيلا). ومع ذلك، وبعد انتهاء اتفاقية المشاركة في الإنتاج في عام 2015م الخاصة بقطاع توتال رقم 10 في حضرموت وتسليمه من شركة توتال إلى شركة بترومسيلا المملوكة للدولة، ارتفعت حصة الشركات المملوكة للدولة في الإنتاج الوطني إلى حوالي 65% من إجمالي الإنتاج الحالي إلى حوالي (156,000 برميل في اليوم في عام 2014م).

وستكون حصة الحكومة من عائدات إنتاج النفط في المستقبل أقل بالمقارنة مع ما كانت عليه قبل الصراع. فقد بلغت حصة الحكومة اليمنية من إنتاج النفط حوالي 60% خلال الفترة من 2000م - 2014م، وشهدت حصة الحكومة في إنتاج النفط تحسناً حتى عام 2011م، لكنها أخذت في الانخفاض منذ ذلك الحين مع الأخذ بالاعتبار الظروف التشغيلية الصعبة منذ عام 2011م مما أدى إلى زيادة تكاليف التشغيل، وهي بدورها جزء من ترتيبات استرداد التكاليف بين الشركات المشغلة، بما في ذلك المملوكة للدولة وكذا الحكومة. وخلال الفترة من 2000م - 2014م بلغ متوسط استرداد التكاليف 17.6% من صافي الإنتاج. وفي مرحلة ما بعد الصراع، ستزيد هذه الحصة بسبب احتياجات التعويض وإصلاح الأضرار وتراكم أعمال الصيانة ووجود بيئة تشغيلية عالية التكلفة نظراً لاستمرار ظروف انعدام الأمن. وبالتالي، فإن صافي إيرادات الدولة من إنتاج النفط بعد انتهاء الصراع سينخفض نسبياً إلى ما كان عليه الحال قبل الصراع في السنوات الأولى. وفي نهاية المطاف، إذا تحسنت الظروف وخاصة الظروف العامة للاستثمار فإنه يمكن أن تتحسن النسبة مرة أخرى لصالح حصة الحكومة.

إن استعادة إنتاج النفط من القطاعات التسعة العاملة بشكل خاص قد يستغرق وقتاً أطول. هناك تسعة مواقع من أصل 13 موقعاً لإنتاج النفط في البلاد يتم تشغيلها من قبل شركات أجنبية وخاصة، منها موقعان فقط هما (القطاع رقم 5 - جنة هنت والقطاع S2 - شركة أو إم في (OMV)) اللذان لديهما إمكانات أكبر للإنتاج، وبالتالي فإن الحوافز الاقتصادية لشرعة استعادتهما وتعافيتهما ستكون أكبر. وبالنسبة للمواقع الأخرى فهي عبارة عن قطاعات صغيرة كان يتم تشغيلها من قبل شركات خاصة صغيرة ومتوسطة الحجم، ولا يتوقع أن يتم استئناف تشغيل هذه القطاعات خلال السنة الأولى من انتهاء الصراع بسبب ضعف الحوافز الاقتصادية (أي انخفاض أسعار النفط العالمية مقابل الأمن) وأيضاً بسبب إلغاء أو انتهاء العقود والتي تتطلب إعادة التفاوض بشأنها، وكذلك بسبب البنية التحتية

(39) شركة صافر هي شركة مملوكة للدولة، وتشغل القطاع رقم 18 في محافظة مأرب  
(40) وزارة النفط والمعادن اليمنية.

المتضررة، الخ. ومن ناحية أخرى، فإن نجاح الشركات الوطنية المشغلة أو الشركات المشغلة الكبرى في استعادة القطاع والمتطلبات اللوجستية لتشغيلية من شأنه أن يوفر حوافز كبيرة (تأثير إضافي) ودافع للشركات المشغلة الأخرى الأصغر حجماً لاستعادة إنتاجية المواقع الأصغر حجماً.

### الجدول 1: توقعات الأسعار المستقبلية للغاز والنفط

| 2020م        | 2019م | 2018م | 2017م | 2016م | 2015م | 2014م |  |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--|
| 68           | 67    | 66    | 30    | 0     | 22    | 57    | صافي إنتاج النفط (مليون برميل / سنة)                           |
| 61           | 61    | 61    | 0     | 0     | 24    | 61    | صافي إنتاج الغاز الطبيعي المسال (مليون برميل / سنة) *          |
| 56           | 56    | 56    | 55    | 43    | 51    | 96    | مستقبل التوقعات الاقتصادية العالمية دولار/برميل                |
| 54           | 54    | 54    | 53    | 41    | 49    | 95    | سعر اليمن دولار/برميل (التوقعات الاقتصادية العالمية – 3 دولار) |
| 496          | 497   | 499   | 503   | 431   | 650   | 513   | الغاز الطبيعي المسال في اليمن دولار/ طن متري (سعر العقد)       |
| <b>مذكرة</b> |       |       |       |       |       |       |  |
| 585          | 578   | 554   | 530   | 509   | 498   | 493   | سعر شركة قطر للغاز الطبيعي المسال دولار/ طن متري               |
| 223          | 223   | 224   | 226   | 193   | 291   | 436   | سعر هنري هاب دولار / طن متري                                   |
| 82           | 82    | 82    | 83    | 71    | 107   | 160   | مؤشر التوقعات الاقتصادية العالمية للغاز الطبيعي المسال         |

\* ما يعادل برميل نفط

المصدر: صندوق النقد الدولي وحسابات الموظفين – يناير 2017م

**استعادة إنتاج النفط: ثلاثة سيناريوهات لما بعد الصراع (2017م-2018م):** إذا تم التوصل إلى تسوية سلام، وكان بالإمكان استعادة / صيانة البنية التحتية لخط الأنابيب فسيكون بالإمكان استعادة إنتاج البلاد من النفط في فترة ما بعد الصراع (2017م-2019م) تدريجياً إلى حوالي 130 ألف برميل يومياً خلال الفترة (2017م/2018م) مقارنة بالمستوى الذي كان سائداً قبل الصراع من 156 ألف برميل في اليوم عام 2014م و59 ألف برميل في عام 2015م. ويستند سيناريو استعادة الإنتاج على (1) الإشراف الكامل للشركات الوطنية المشغلة المملوكة للدولة (القطاعات 18 و10 و14) والتي ستؤمن 65% من الإنتاج اليومي المقدر (2) الوضع الراهن للبنية التحتية النفطية كما كانت عليه في نهاية العام 2016م (عدم عرضها لمزيد من الأضرار أو تدهور إضافي) (3) سرعة عودة الشركات الأجنبية الكبيرة المشغلة واستعادة طاقتها الإنتاجية. وهناك إمكانية لأن تتجاوز عائدات الدولة من صادرات الإنتاج المسترد مليار دولار في عام 2017م.<sup>(41)</sup>

● **التعافي الكامل لإنتاج النفط:** يعتمد التعافي الكامل على سرعة عودة الشركات الأجنبية المشغلة، والتي تمثل حوالي 35% من إجمالي الإنتاج. وإذا أمكن استعادة إنتاج الشركتين الحكوميتين وإنتاج جميع الشركات المشغلة الأجنبية بشكل كامل خلال النصف الثاني من عام 2017م، فإن إجمالي إنتاج النفط المقدر في هذا السيناريو سيكون نحو 30 مليون برميل في عام 2017م و65 مليون برميل في عام 2018م، مما سيوفر حصة صافية للدولة قدرها حوالي 17 مليون في العام 2017م، و 37.5 مليون برميل في عام 2018م، والتي ستوفر إيرادات للدولة حوالي 0.9 مليار دولار في عام 2017م وكذا 2 مليار دولار في عام 2018م على أساس توقعات أسعار النفط الحالية.

● **التعافي الجزئي لإنتاج النفط:** استئناف الشركتين الحكوميتين وشركتين من كبريات الشركات الأجنبية المشغلة (عدم عودة معظم الشركات الأجنبية المشغلة): بالنظر إلى المصلحة المكتسبة والجدوى التجارية المحتملة فيما يتعلق بأكبر خمسة قطاعات إنتاجية (القطاعات: 18، 10، 14، 5 وقطاع S2) في اليمن، من المرجح أن تتضمن أكبر شركتين استثماريتين من القطاع الخاص وهما (شركة جنة هنت وشركة أو إم في) إلى الشركتين الحكوميتين من أجل استعادة الإنتاجية. وفي هذا السيناريو، بالإمكان أن تصل حصة إنتاج الدولة إلى 14 مليون برميل في عام 2017م، و30 مليون برميل في عام 2018م، مما يعني تحقيق إيرادات صافية للدولة تقدر بـ 0.7 مليار دولار في عام 2017م و 1,6 مليار دولار في عام 2018م.

(41) استناداً إلى الحصة المقدرة للدولة من الإنتاج في عام 2017م على أساس توقعات أسعار توقعات 2017م لأسعار النفط المستقبلية.

- **بطء تعافي إنتاج النفط (عدم عودة الشركات الأجنبية المشغلة):** إذا تعذر استعادة الطاقة الإنتاجية للشركات الأجنبية المشغلة خلال الفترة الأولية في مرحلة ما بعد الصراع (2017م – 2018م)، فإن الناتج المتوقع للدولة من قبل مشغليها الحكوميين (القطاعات: 10، 18، 14) سوف يبلغ حوالي 25 مليون برميل لإجمالي الفترة، أي حوالي مليار دولار من الإيرادات للدولة.

**الجدول (2): اليمن: الحصة المقدرة لليمن من إنتاج النفط، 2017م و 2018م**  
(1000 برميل)

| القطاع                          | الشركة المشغلة           | 2017م         | 2018م         | 2019م         |
|---------------------------------|--------------------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>الشركات الوطنية المشغلة</b>  |                          |               |               |               |
| مارب - قطاع 18                  | صافر                     | 1,826         | 2,233         | 2,177         |
| المسيلة - قطاع 14               | بترومسيلة                | 2,948         | 5,225         | 4,256         |
| إي. شبوة (قطاع 10)              | بترومسيلة (سابقاً توتال) | 3,753         | 8,278         | 9,435         |
| <b>الإجمالي</b>                 |                          | <b>8,527</b>  | <b>15,735</b> | <b>15,868</b> |
| <b>الشركات الأجنبية المشغلة</b> |                          |               |               |               |
| جنة 5                           | جنة هنت                  | 4,279         | 9,535         | 10,798        |
| العقلة (قطاع S2)                | شركة أو إم في (OMV)      | 1,368         | 5,031         | 2,868         |
| <b>الإجمالي</b>                 |                          | <b>5,647</b>  | <b>14,566</b> | <b>13,666</b> |
| <b>الإجمالي العام</b>           |                          | <b>14,174</b> | <b>30,301</b> | <b>29,534</b> |

المصدر: حسابات الموظفين – يناير 2017م

### تعافي إنتاج الغاز

لعب قطاع الغاز في اليمن دوراً اقتصادياً حيوياً منذ بداية ظهوره في عام 2009م. ويبلغ حجم احتياطي الغاز المؤكد في الجمهورية اليمنية 430 مليار متر مكعب، وخاصة في حوض مأرب، حيث تم تخصيص ثلثي هذه الاحتياطيات (288 مليار متر مكعب) في عام 2007 إلى ائتلاف الشركة اليمنية للغاز الطبيعي المسال بموجب اتفاقية، ليتم بموجبها تصدير 90% من هذه الكمية واستخدام النسبة المتبقية البالغة 10% لتوليد الطاقة وللاستهلاك المنزلي في اليمن. ولم يتم بعد اعتماد الثلث المتبقي من الاحتياطيات (142 مليار متر مكعب). ومن هذه الكمية المتبقية، هناك حوالي 40% يطلق عليه "غاز المدى القريب" الذي يمكن تعبئته. وحتى الآن، اقتصر إنتاج الغاز على قطاع رقم 18 في مأرب، غير أن أجزاء ومناطق كبيرة في البلاد لم يتم استكشافها بعد بسبب نقص الموارد، الأمر الذي يؤدي إلى توقعات غير واضحة بشأن الأوضاع السياسية وظروف الاستثمار وهذا يعيق مصلحة المستثمرين. كما لا تتوفر البيانات عن الحجم المحتمل للاحتياطيات الممكنة والمحملة أو عن التكلفة المحتملة للتطوير. وتشير الدلائل إلى أن احتياطيات الغاز الكبيرة قد لا تزال موجودة في شرق البلاد، بيد أنه يلزم اتخاذ تدابير وإجراءات استباقية لتشجيع الاستكشاف والتطوير.

تتولى الدولة بشكل مشترك مع القطاع الخاص إدارة إنتاج الغاز والبنية التحتية لتصديره. شركة "صافر" المملوكة للدولة تتولى إدارة إنتاج الغاز حيث تستخرج الغاز من القطاع 18 في مأرب، وتعمل على توصيل الغاز إلى الشركة اليمنية للغاز الطبيعي المسال وهي عبارة عن ائتلاف خاص تبلغ ملكية الدولة فيها بنسبة 21.7%<sup>(42)</sup>، وتعمل شركة توتال على تشغيل الشركة اليمنية للغاز الطبيعي المسال. وعلى الرغم من أن البنية التحتية لتصدير الغاز تدار من قبل الشركة اليمنية للغاز الطبيعي المسال إلا أن شركة صافر تقوم بإدارة نقل الغاز عن طريق خط أنابيب من القطاع 18 إلى مرفق إسالة الغاز في الشركة اليمنية للغاز الطبيعي المسال (بسعة 6.7 مليون وحدة حرارية بريطانية في السنة) وكذلك إلى أرصفة التصدير في ميناء بلحاف بمحافظة شبوة.

(42) الشركة اليمنية للغاز الطبيعي المسال، وهي ائتلاف خاص يضم كل من توتال وكندين نيكسن والشركة الكورية للغاز وشركة هونداي كمساهمين من القطاع الخاص بالإضافة إلى الدولة التي تمتلك 21,7% من الشركة من خلال الشركة اليمنية للغاز الهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والمعاشات.

تتضمن عائدات الدولة المستمدة من قطاع الغاز مكونين وتساوي تقريباً 25% من عائدات تصدير الغاز. إن الإيرادات الحكومية من مشروع الغاز الطبيعي المسال مستمدة من مصدرين رئيسيين هما: (1) الضرائب المباشرة والمنح والامتيازات، و(2) بشكل غير مباشر، من اتفاقية تقاسم الأرباح التي وقتها الائتلاف مع الشركتين الحكوميتين، الشركة اليمنية للغاز والهيئة العامة للتأمينات الاجتماعية والمعاشات، وهما مساهمتان في الشركة اليمنية للغاز الطبيعي المسال (بحوالي 25% إجمالاً). وقد تم إعادة التفاوض في العام 2013م بشأن سعر الغاز لصالح تدعيم صافي تدفق الإيرادات إلى الدولة. ونتيجة لذلك، تضاعف نصيب الدولة من صادرات الغاز الطبيعي المسال في عام 2014م إلى نحو 0.7 مليار دولار من 353 مليون دولار في السنوات السابقة.

الشروط التي تحدد تعافي واستعادة إنتاج الغاز في اليمن هي أقل اعتماداً على عوامل البنية التحتية المادية وأكثر اعتماداً على الاعتبارات القانونية أو التعاقدية. وفي حين أن إعادة إعمار البنى التحتية لقطاع تصدير الغاز لن تشكل عائقاً كبيراً<sup>(43)</sup>، فإن التحدي الأكبر الذي يواجه عملية تعافي القطاع هو استعادة عقود البيع طويلة الأجل التي تم إلغاؤها لتصدير الغاز الطبيعي المسال في اليمن. فمع تصاعد الصراع في بداية عام 2015م، أعلنت الشركة اليمنية للغاز الطبيعي المسال في 7 أبريل 2015م قرارها بوقف جميع عمليات الإنتاج والتصدير وإجلاء الموظفين من الموقع. وبالإضافة إلى ذلك، أعلنت شركة توتال التي تشغل الشركة اليمنية للغاز الطبيعي المسال عن ظروف القاهرة<sup>(44)</sup> فيما يتعلق بالمساهمين والعقود في اليمن. وحتى الآن، ليس من الواضح كيف أن وقف العمليات والوضع التعاقدية لإعلان "القوة القاهرة" من شأنه أن يؤثر على الاتفاقيات القانونية التعاقدية مع المشترين الرئيسيين الثلاثة للشركة، وجدوى إعادة عقود البيع الثلاثة طويلة الأجل. وهناك أيضاً تحول في ظروف سوق الغاز الدولية من خلال إنتاج الغاز الصخري والمنتجين التقليديين الذين يعتزمون الدخول مجدداً إلى السوق العالمية للغاز.<sup>(45)</sup> ونتيجة لذلك، من المرجح أن يكون اليمن بصفته منتجاً صغيراً<sup>(46)</sup> قد خفف من وضعه التنافسي النسبي لسيناريوهات إعادة المشاركة في المستقبل في حال لم يكن أفق بناء حجم أكبر ممكناً. كما أنه سيكون من الصعب تقييم كيفية موازنة تلك العوامل ذات الحجم النسبي والبيئة الاستثمارية المعقدة والإرث القانوني وظهور فرص استثمارية أخرى (الإمدادات) مع احتياجات اليمن لتعافي قطاع الغاز. ومع ذلك، من المرجح أن تلعب الحوافز المالية دوراً هاماً في التغلب على مطالبات التعويض من قبل الشركات المشغلة، وستقل من توقعات الإيرادات من قطاع الغاز خلال الـ 12-18 شهراً الأولى.

هناك سيناريوهان مؤقتان لتوضيح المسار المحتمل لتعافي قطاع الغاز. تشير الفرضيات إلى أنه من المستبعد أن تسمح الأمور القانونية والتعاقدية للقطاع باستئناف عملية الإنتاج بصورة سريعة، على الرغم من أن الاستعداد الفني سيكون من السهل نسبياً استعادته. ونتيجة لذلك، لن يتم استئناف إنتاج الغاز إلا في نهاية العام 2018م، في حال تحقق السلام في منتصف العام 2017م:

- **استعادة القدرة الكاملة على تصدير الغاز الطبيعي المسال اعتباراً من عام 2018م:** على افتراض أنه بالإمكان استعادة القدرة التصديرية "التعاقدية" الكاملة البالغة 6.7 مليون وحدة حرارية بريطانية سنوياً، وتسوية مطالبات التعويضات الواردة في العقود بشكل سريع بسبب الخسائر والأضرار جراء الصراع، وكذلك افتراض إمكانية تطبيق آلية تحديد أسعار التصدير بحسب ما تم إعادة التفاوض بشأنه في الفترة 2012-2013م، فإن الاستئناف المتوقع لتصدير الغاز الطبيعي المسال يمكن أن يولد ما بين 3 إلى 3.3 مليار دولار من عائدات التصدير السنوية لأول سنة بعد انتهاء الصراع (2018م) وما بعدها. وبالتالي، يمكن أن يصل إجمالي صافي حصة الحكومة المركزية من تصدير الغاز الطبيعي المسال إلى حوالي 1,07 مليار دولار للسنة الأولى (2018م) مع زيادة تصل إلى 1.1 مليار دولار في السنة الثانية في 2019م.

- **استعادة الطاقة الإنتاجية بنسبة 75% في السنة الأولى بعد انتهاء الصراع في عام 2018م:** يتم الافتراض في هذا السيناريو على عدم إمكانية تحقيق الصيانة الكاملة لخط أنابيب النقل إلى مرافق الإسالة التابعة للشركة اليمنية للغاز الطبيعي المسال في بلحاف بحلول نهاية عام 2017م. فقد استغرقت الأعمال الإنشائية الفنية الأخرى والإصلاحات وقتاً أطول كما هو الحال في السيناريو الأول بحيث لم يتحدد الإنتاج والصادرات إلا بعد الربع الأول من العام 2018م، وقد يصل إجمالي

(43) بحسب التقييم الذي أجري في منتصف 2016م والذي خلص إلى أنه تم توثيق / الإبلاغ عن أضرار طفيفة لحقت بمرافق الغاز الطبيعي المسال وأنبوب نقل الغاز من مارب إلى بلحاف.

(44) القوة القاهرة هي شرط قانوني ويقصد بها الظروف التي تجعل من المستحيل الوفاء بالالتزامات التعاقدية.

(45) أعلنت إيران، وهي أحد كبار المنتجين، توسيع إنتاجها من الغاز بشكل كبير خلال الأعوام القادمة.

(46) وصلت حصة اليمن من إنتاج الغاز العالمي في عام 2014م إلى 2.2%.

عائدات تصدير الغاز إلى نحو 2,5 مليار دولار في العام 2018م و3,3 مليار دولار لعام 2019م. وبالتالي، فإن حصة الحكومة المركزية من صادرات الغاز الطبيعي المسال ستبلغ حوالي 0.8 مليار دولار في عام 2018م، وسترتفع إلى 1,1 مليار دولار في 2019م.

غير أن حسابات التعويض عن الخسائر الاقتصادية وتكاليف الإصلاح الفعلية لم تدخل في توقعات الإيرادات المذكورة أعلاه. ومن المرجح للغاية أن لا تحصل الحكومة خلال العامين الأولين بعد انتهاء الصراع على حصة كبيرة من مبلغ الإيرادات المتوقعة حيث ستطالب الشركات المشغلة للقطاع الحكومة بتعويضات لاستئناف الخدمات، وسيتعين على الحكومة تمويل المطالبات المتعلقة باستعادة الخدمات والتعويضات. كما أن المطالبات الكبيرة المفترضة من جانب الشركات المشغلة للقطاع سوف تحدد أيضاً نهجها الاستراتيجي نحو استعادة الإطار القانوني لعملياتها. وباختصار، سيكون من الصعب تسوية قضايا استعادة القطاع واعتباراته بمعزل عن غيرها.

## 2.2.2. التحديات السياسية والمؤسسية الرئيسية في اليمن بالنسبة لقطاع النفط والغاز

تعتبر غالبية اتفاقيات المشاركة في الإنتاج التي وقعتها اليمن مع الشركات المشغلة منتهية وتتطلب إعادة التفاوض لتحفيز استغلال الموارد النفطية بشكل أكثر كفاءة. لم يتم استغلال انتاج الغاز في القطاعات النشطة في البلاد (باستثناء القطاع 18 المملوك للدولة) بسبب عدم وجود شروط تعاقدية في اتفاقيات المشاركة في الإنتاج تسمح ببيع الغاز. وحتى الآن، أصدرت اليمن أربعة أجيال من اتفاقيات المشاركة في الإنتاج، ثلاثة منها لم تتضمن أحكام وشروط تتعلق ببيع الغاز المصاحب، في حين تم تلافي هذا القصور جزئياً من خلال أحدث نسخة من اتفاقيات المشاركة في الإنتاج (الجيل الرابع) (47) والتي أصدرتها اليمن خلال الجولة الرابعة لتقديم العطاءات في منتصف العام 2000م حيث تضمنت أحكاماً تحدد مبيعات الغاز وتمنح أصحاب اتفاقيات المشاركة في الإنتاج الحق في التفاوض على تطوير حقول الغاز غير المرتبطة بها. وسيتطلب استخدام موارد الغاز (1) إعادة التفاوض بشأن اتفاقيات المشاركة في الإنتاج التي يرجع تاريخها إلى ما قبل الجيل الرابع من الاتفاقيات، أو (2) الانتظار حتى انقضاء مدتها.

سيتم إعادة التوازن بين حوافز القطاعات والحكم لتقديم تنازل لصالح الرؤية الاستثمارية على المدى الطويل. وعلى الرغم من أن الجيل الجديد من اتفاقيات المشاركة في الإنتاج (الجيل الرابع) تسمح بمشاركة الأرباح في تطوير الغاز، إلا أنه لم يتحقق حتى الآن سوى القليل من النجاح لجذب الاستثمار إلى هذا القطاع. وكان سجل ما قبل عام 2015م ضعيفاً فيما يتعلق بهذا النوع من أنشطة الاستكشاف. إن ضعف قدرة الحكومة على الالتزام بشروط جاذبة للاستثمار، وانعدام الأمن في اليمن مع المخاوف المرتبطة بالاستثمارات ترك الجيل الرابع الحالي من اتفاقيات المشاركة في الإنتاج دون فعالية، بحسب تقييم مراقبو هذا السوق. علاوة على ذلك، فإن قرار الحكومة الاستحواذ على امتيازات المسيلة ومارب في عامي 2011م و2005م على التوالي، دفع المستثمرين إلى التشكيك في قيمة الاستثمار في اليمن. كما أشارت شركات النفط إلى عدم وجود تأكيدات بأن الحكومات المستقبلية لن تحاول إعادة التفاوض على الصفقات (كما فعلت الحكومة بشأن عقود الشراء التي تم التفاوض عليها في عام 2005م لمشروعها الخاص بالغاز الطبيعي المسال) وضغطها لفرض شروط أقل جاذبية أو تغييرها ببساطة. ونتيجة لذلك، فإن المستثمرين يفضلون عدم الخوض في المخاطر السلبية كما يرغبون دائماً في الاستثمار قصير الأجل مفضلين سرعة استعادة الاستثمارات. وسيكون من المهم للغاية في حال الرغبة باستخدام الموارد النفطية اليمنية على نحو أكثر كفاءة واستدامة أن يتم تغيير هيكل الحوافز للمستثمرين وخلق مناخ استثماري يحفز وجود رؤيا طويلة الأمد توفر لهم العمل الآمن على قاعدة "اعطي وخذ"، متأثرة ومدعومة بالإدارة العامة للقطاع.

إن وضع آليات قائمة على الأداء للشركات المشغلة وخاصة الشركات المشغلة الكبيرة والمملوكة للدولة (صافر وبترومسيلة) من شأنه أن يساعد على تحسين كفاءة واستثمارات هذه الشركات. (48) فقد حالت الترتيبات المؤسسية التنافسية دون إنشاء حوافز قائمة على الأداء تدعم الاستثمار، أي عن طريق السماح للشركات العامة المشغلة بامتلاك / أو الحصول على حصة من إيراداتهم أو تسويق جزء من المنتجات النفطية فضلاً عن تحقيق أرباح مالية قصيرة الأجل ومكاسب على المدى المتوسط أو البعيد وفق الجدوى المالية

(47) استمرت ميزانية دعم البرامج والإدارة المحدث في وضع جداول إنتاج مدتها 20 عاماً مع خيار تمديد الإنتاج بمقدار 5 سنوات في حين أن معدل فائدة قدرها من 5-10% تمنح لوزارة النفط. وبموجب الصفقات الجديدة، ستقوم لجنة إدارة مشتركة بالإشراف على الاستكشاف، وإذا كان من المقرر عمل الاستكشاف فسوف تتفاوض على شروط شركة مشتركة لإدارة الأصول، وستملك الدولة حصة بنسبة 50% منها. وبإضافة الحصة المحملة، فإن الحكومة ستحصل في الواقع على حصة تتراوح بين 55 و60% من الأصول.

(48) أفادت التقارير أنه منذ عام 2010م لم تحصل شركة صافر على ميزانية رأسمالية من وزارة المالية لتمويل أنشطتها، والتي بقيت مستمرة بفضل مبالغ إنتاج الغاز التي تم دفعها "مباشرة" إلى صافر من قبل ائتلاف الشركة اليمنية للغاز الطبيعي المسال.



والقدرة الإنتاجية. بالإضافة إلى ذلك، أدى خفض المصروفات الرأسمالية للشركات المشغلة لقطاع النفط التي تديرها الدولة والتي أمرت بها وزارة المالية في الماضي القريب إلى تدهور حوافز الشركات المشغلة المملوكة للدولة وذلك من أجل تحسين أداء الإيرادات وكفاءة عمليات الشركات، مفضلة اعتبارات الربح قصيرة الأجل. إن خلق المزيد من النقاش والجدال العام حول هذه الخيارات ومقارنتها من شأنه أن يساعد على تغيير هذه السياسات السلبية.

إن تعزيز الحكم والقدرة التنافسية للسوق المحلية لتوزيع الغاز البترولي المسال (غاز الطبخ) من شأنه أن يخفض الإيجار ويساعد على تلبية الطلب بدعم أقل. وحتى الآن، لا يوجد هناك إطار حكم واضح لتنظيم دور القطاع الخاص في التوزيع والإنجاز في مراحل الاستكشاف والإنتاج أو التكرير والتصنيع. ومنذ عام 2015م، شهد قطاع القطاع البترولي المسال أنشطة توسع كبيرة واهتمام متزايد من القطاع الخاص المحلي عندما بدأ الطلب المحلي على مبيعات الغاز المسال يزداد بشكل كبير وذلك بسبب استخدامات إضافية للاستهلاك مثل استخدام الغاز كوقود بديل للسيارات بالوقود أو توليد الكهرباء وخصوصاً عندما انعدمت المشتقات النفطية في عام 2015م وأصبحت مكلفة. كما أن الترتيبات غير التنافسية تساعد أيضاً على الحفاظ على دعم ضمني لأسطوانات الغاز المستخدمة.

إقامة رابط قوي بين الإيرادات الهيدروكربونية ونفقات التنمية. ينبغي أن تتم معالجة عدم الشفافية في الإعدادات المؤسسية لقطاع النفط والغاز في اليمن والاستحواد على أنشطته من خلال الشركات المملوكة للدولة في حال أردنا أن يكون لمفهوم تقاسم الموارد الطبيعية مع جميع اليمنيين مغزى ومعنى. ويمكن البدء في إنشاء مجلس مكون من وزارات النفط والمعادن والمالية والتخطيط والتعاون الدولي وأيضاً البنك المركزي اليمني. ومن ثم سيكلف هذا المجلس بإبلاغ الجمهور في اليمن عن وضع الإنتاج والمبيعات والأسعار التي يتم الحصول عليها، بالإضافة إلى الإيرادات التي يتم الحصول عليها من العمليات. ومن شأن ذلك أن يعتمد على مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية والتي شارك فيها اليمن في العام 2011م.

يعتبر إقامة نظام إداري جديد كلياً للقطاع على المدى المتوسط أمراً لا مفر منه لخلق فرص استثمارية واسعة النطاق، وتعزيز الشفافية. يوصى بعمل مراجعة للهيكل التنظيمي للقطاع مما من شأنه أن يساعد على إعادة تحديد رسم الرقابة السياسية للقطاع وعملياته عبر مجموعة من المؤسسات والكيانات والشركات المملوكة للدولة. وينبغي إيلاء الاعتبار لدعوة الكيانات العامة (كالوزارات مثلاً) إلى تولي مسؤوليات الرقابة الجماعية من أجل توسيع نطاق الطلب على الشفافية ومواءمة المصالح خدمةً للشفافية. ومن المقترح أن يخدم الهيكل التنظيمي والإداري المستقبلي التنمية المستدامة للقطاع ويوفر المزيد من الضمانات للمستثمرين المحليين أو الأجانب، إضافة إلى تحقيق التوازن بين حصص الأقاليم اليمنية فيما يتعلق بالفوائد المالية للاستكشافات المرتبطة بهذه الموارد الوطنية. ثمة طريقة مستقبلية تتمثل في إنشاء شركة نفطية وطنية قابضة تُكلف بالتعامل وفق معايير تجارية مع المورد الوطنية كمستثمر ومشغل بالاشتراك مع مستثمرين آخرين أو بمفردها. ويمكن للشركة القابضة أن تسمح لمستثمرين أجانب سواء كمستثمر استراتيجي أو مستثمر في الحوافز المالية بالمشاركة في تقديم حوافز للقطاع الخاص لتحسين حوكمة القطاع وإدارته بشكل عام.<sup>(49)</sup> وكوجهة نظر إضافية، فإن أصول القطاعات يمكن أيضاً أن تشكل، على طول المسار المذكور أعلاه، نواة من الأصول الخاصة المتداولة في بورصة الأوراق المالية في اليمن أو في أي مكان آخر، إضافة إلى الحوافز المقدمة للإدارة القائمة على القطاع الخاص، واستخدام القطاع كذلك كمدخل لإصلاح قطاع الشركات الكبيرة المملوكة للدولة في اليمن.

### 2.3. السياسات المالية لبناء السلام والتعافي وتحفيز النمو

إن إعادة بناء الدولة بعد التوصل إلى اتفاقية السلام لن يكون ممكناً في ظل برنامج الإنفاق المالي الذي تم تنفيذه في اليمن في الماضي ومن المحتمل أن يستمر المظروف المالي خلال السنتين القادمتين (انظر أيضاً أعلاه). بلغت البرامج المالية للإنفاق في مرحلة ما قبل الصراع حوالي 28% إلى 34% من الناتج المحلي الإجمالي، وقد خصصت الخدمة المدنية حوالي الثلث (ما يقارب 10% من الناتج المحلي الإجمالي) فيما تم إنفاق الثلث الآخر (تقريباً) خلال العقد الماضي على الضمان الاجتماعي والدعم الذي تركز في معظمه على دعم المشتقات النفطية. ولم يصل الإنفاق الرأسمالي إلى 8% من الناتج المحلي الإجمالي إلا في العام 2005م، ولكن منذ ذلك الحين تآرجح إلى حوالي 4-5% من الناتج المحلي الإجمالي نصفه بتمويل أجنبي. ومن بين ما يقرب من 6 إلى 7%

(49) انظر أيضاً إصلاح شركة أرامكو في المملكة العربية السعودية.



من الناتج المحلي الإجمالي تم إنفاقه على بنود الإنفاق الاجتماعي وحوالي ثلثين تم إنفاقها على التعليم. في حين تم إنفاق حوالي 80% من إجمالي الإنفاق الاجتماعي على الأجور والمرتببات. حيث ازدادت الضغوط على هيكل برنامج الإنفاق منذ عام 2015م ليشمل فقط (1) المرتببات (2) مدفوعات أسعار الفائدة بسبب تراكم الدين العام (3) بعض المواد الاستهلاكية مثل البنزين / الديزل / الطاقة / بعض السلع. ومع وصول معدل التعافي إلى ما يتراوح بين 5 و 10% سنوياً على مدى السنتين الأولى من الفترة الأولية التي ستعقب انتهاء الصراع، فإن مطروف الموارد المتاحة لن يزيد في أحسن الأحوال عن نصف تكاليف برنامج الإنفاق بحده الأدنى، مما يعني أنه ينبغي احتساب العجز المالي البالغ حوالي 10 إلى 12% من الناتج المحلي الإجمالي. ومن المرجح أن تغطي الزيادة في الإيرادات المحلية في أفضل الأحوال المرتببات وأن تسمح بدفع بعض الأقساط المقدمة لتسوية الديون المحلية المتركمة بالإضافة إلى إعادة الخدمات الاجتماعية. ومن غير المرجح أن يكون بالإمكان خلال السنتين الأولى بعد انتهاء الصراع تمويل برامج التوظيف والتعافي من الموارد الخاصة، ولاسيما من المدخرات. فخيارات الإنفاق المحدودة في مثل هذا السيناريو من شأنها أن تجعل السلام على المحك، حيث أن الحكومة المستقبلية لن تكون قادرة على تحقيق التوقعات.

**تحتاج اليمن إلى المساعدات المالية الأجنبية للتعافي واستعادة وبناء السلام.** فمع العجز المستقبلي المتوقع بحدود 10 إلى 12% من الناتج المحلي الإجمالي، سوف تكون هناك حاجة إلى توفير موارد إضافية تتراوح بين 5 و 6% من الناتج المحلي الإجمالي كي تتم تسويتها بعجز فعال يبلغ حوالي 5-6% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو المتوسط المحقق منذ العام 2000م. وستتطلب معالجة هذا العجز تقديم المزيد من المساعدات الخارجية عما كان عليه الحال في الماضي، بل أنها ستتطلب كذلك وجود قدرة استيعابية أعلى وهي بالفعل كانت بمثابة عقبة في الماضي. فخلال العقد الأول من القرن الواحد والعشرين (2000م – 2010م) استوعبت اليمن سنوياً من المساعدات الخارجية ما لا يزيد عن 1,5% من الناتج المحلي الإجمالي. وحتى لو توفرت المعونة الخارجية على المستوى المطلوب بما يصل إلى 6% من الناتج المحلي الإجمالي، فإن قدرة البلد بعد انتهاء الصراع لن تصل على الأرجح إلى تحقيق معدل الاستيعاب العالي المطلوب لتلك المساعدات. ولتسهيل تدفقات المساعدات في ظل التعقيدات الموجودة فإنه سيلزم النظر في تقديم المزيد من المساعدة الموجهة نحو الموازنة كما حدث في عام 2012م، ويمكن النظر في تعزيز الاحتياطات الأجنبية كديل جزئي. كما أن في تعزيز الاحتياطات يعتبر ميزة يستفيد منها القطاع الخاص من خلال تغطية الواردات، ويمكن أن تساعد الاحتياطات المعززة على استقرار سعر الصرف وكذلك التوقعات في وقت مبكر. وعلى وجه الخصوص، فإن تحقيق الاستقرار في التوقعات بوصفها مقياساً لبناء الثقة سيكون بمثابة منتج إيجابي هام (خارجياً) لتعزيز أرسدة احتياطي البلاد من العملة الأجنبية.

**تعتبر السياسات المالية أمراً أساسياً لدعم التعافي والنمو.** لقد كان الأثر السابق لبرنامج الإنفاق العام محدوداً من حيث تأثيره على النمو. وفي الحقيقة، فإن الاستثمار العام كان منخفضاً، في حين ذهبت نسبة كبيرة من النفقات لتغطية الاستهلاك أو النفقات الجارية (انظر أيضاً أعلاه) منذ مطلع الألفية. فقد أظهر التقييم الاقتصادي الاجتماعي المشترك لعام 2012م<sup>(50)</sup> أن دعم الصناعة وتطوير الخدمات من خلال الإنفاق العام له تأثير كبير على النمو، وكذلك إذا استثمر هذا الإنفاق على الكهرباء والمياه والأشغال العامة والإسكان والطرق.<sup>(51)</sup> وكان نمو الإنتاجية في اليمن منخفضاً بصورة ملحوظة خلال العقد الماضي،<sup>(52)</sup> وهو ما يترجم - من بين أمور أخرى - إلى النمو المنخفض لمعدل نصيب الفرد والمعدل المنخفض لدخل الفرد، الأمر الذي يعتبر بصورة عامة مؤشراً على الركود النسبي للاقتصاد اليمني حتى العام 2012م. ومن ثم فإن السياسات المالية المستقبلية في اليمن يجب أن تنظر في كيفية مساهمتها في تحفيز الإنتاج. وبصرف النظر عن إعادة توجيه برنامج الاستثمار العام المشار إليه أعلاه، فإن الإطار التنظيمي وظروف السوق سوف تشكل مجالاً هاماً للنظر فيها، وتحفيز الاستثمارات الخاصة التي تعتبر البلد بأمس الحاجة إليها.<sup>(53)</sup> كما سيمثل قطاع المؤسسات المملوكة للدولة وأدائها الاجتماعي والاقتصادي مجالاً هاماً آخر لتحقيق مكاسب على صعيد الإنتاجية من خلال التدخلات والإصلاحات. فالهدف لن يكون مجرد خصخصة بل هو في المقام الأول استخدام أي وسيلة ممكنة لجعل القطاع المملوك للدولة أكثر أداءً من الناحية الاقتصادية وأقل عبئاً من الناحية المالية على الدولة وأكثر إنتاجية. وعندئذ فقط يمكن أن يتحقق هدف التوظيف بطريقة مستدامة وذات مصداقية.

(50) كانت (JESA) بمثابة تقييم مشترك قام به البنك الدولي والأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي والبنك الإسلامي للتنمية من أجل تقييم الاحتياجات ذات الأولوية على نطاق واسع في اليمن لدعم اتفاق الانتقال في اليمن الذي تم التوقيع عليه في 23 نوفمبر 2011.

(51) انظر التقييم الاقتصادي والاجتماعي المشترك (JESA) صفحة 19، الجدول 5 "الإنفاق العام والمرونة". وانظر أيضاً الجدول 7 "معدلات النمو المتوقعة حسب القطاع.

(52) انظر الجمهورية اليمنية: فتح إمكانات النمو الاقتصادي؛ مذكرة اقتصادية قطرية - البنك الدولي، واشنطن العاصمة، 2015.

(53) انظر أيضاً الملحق 6.

ينبغي للسياسات المالية أن تفسح المجال للنفقات الاستثمارية وأن تتوقف عن دعم الاستهلاك الخاص (وفي مقدمته الدعم) بغض النظر عن فئات الدخل. ومن أجل المضي قدماً، ينبغي رفع الدعم المخصص لاستهلاك الطاقة. ففي الماضي، تم إنفاق ما يصل إلى 8% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو ما يصل إلى ثلث الغطاء المالي، على الدعم وفي مقدمته دعم الطاقة. وهذا أكثر بكثير مما كان ينفق على التعليم أو الصحة. وعلى الرغم من أن الدعم قد انخفض في منتصف عام 2014م، ولم يتبقى سوى الدعم المقدم لأسعار الديزل لأغراض توليد الكهرباء، إلا أن البلد سيكون أفضل حالاً في حال تمكن من رفع جميع أشكال الدعم المقدم للطاقة بشكل واضح في ضوء تحول السياسات الإقليمية العامة بعيداً عن دعم الطاقة. وبصرف النظر عن تشويه النتائج الاقتصادية على حساب خدمة العامة أو التعليم، فقد كان دعم الطاقة أيضاً يمثل مجالاً مربحاً لزيادة نصيب النافذين من الثروة. ولا يمكن قبول أي من هذه النتائج في المستقبل. ومن ثم، فإن إلغاء جميع أشكال دعم الطاقة سيعزز على نحو أفضل الحكم الرشيد باعتبار أنه سيخفف مصدر كبير من توزيع الثروة على النافذين، وهو شرط أساسي آخر لدعم النمو المستدام. وينبغي بدلاً من ذلك أن يتم استخدام برنامج التحويلات النقدية لصندوق الرعاية الاجتماعية للأسر الفقيرة لتعويض الفقراء عن فقدان الدخل أو دعم مصادر دخلهم، مع مساعدتهم أيضاً على مكافحة الفقر من خلال برامج تعزيز الإنتاجية التي يمكن ربطها ببرنامج التحويلات النقدية. وعموماً، ينبغي أن يركز برنامج الإنفاق العام في المستقبل على الاستثمار، بما في ذلك الاستثمار في رأس المال البشري، بدلاً من التركيز على الاستهلاك.

ولن تكون أي من أولويات السياسة المالية تلك ناجحة أو ذات فعالية بدون إعادة بناء نظام إدارة المالية العامة.

#### 2.4. إعادة إنشاء نظام إدارة المالية العامة

تشكل إدارة المالية العامة الفاعلة شرطاً مسبقاً بالغ الأهمية للإدارة الاقتصادية ودعم التعافي المستدام. تعتبر إدارة المالية العامة بمثابة أداة أساسية بل ومركزية أيضاً لخلق الثقة في الدولة وهدفها العام من خلال تطبيق معاييرها وأنظمتها وعملياتها بشكل صارم وبطريقة شفافة تخضع للمساءلة. كما أنها تصب في صلب جهود الدولة لإعادة البناء، حيث أنها توازي بين الموارد المتاحة بصورة عامة مع تقديم الخدمات العامة، وهذا ما يأمله اليمينيون ويعولون عليه. وبالتالي فإن إتقان نظام إدارة المالية العامة شرطاً لا بد منه لاستعادة الدولة المركزية، وفي حال تم إتقانها بشكل جيد وبطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة فإنها ستساعد على المساهمة في إعادة بناء الشرعية، وهي ليست غاية في حد ذاتها، حيث أن المقصود هو تنفيذ السياسات والخدمات العامة التي يستطيع جميع اليمينيين الاستفادة منها. وإذا ساعد النظام على تقديم مثل هذه الخدمات بناء على سياسات متقن عليها (مثل الموازنة) فإن ذلك سيساعد أيضاً على إعادة تركيز الحوار والنقاش السياسي في اليمن حول الموارد والخدمات التي تفتتت قبل عام 2015م، لكنها بالتأكيد ستكون قد تفتتت بشكل أكبر في المرحلة التي ستلي انتهاء الصراع مباشرة.<sup>(54)</sup>

أظهرت التجربة في حالات ما بعد الصراع أن إعادة بناء قدرات الحكومة الخاصة بإدارة المالية العامة يعتبر أمراً بالغ الأهمية لتحقيق التعافي والاستقرار وتحقيق السلام في نهاية المطاف. هناك ثلاثة أسباب رئيسية وجوهرية تجعل التركيز على نظام إدارة المالية العامة في غاية الأهمية وهي: (1) التدفق المنظم للإيرادات والنفقات للسماح بتوفير وتقديم خدمات القطاع العام، (2) يعتبر استخدام النظم الوطنية طريقة فعالة من حيث التكلفة والاستدامة لاستيعاب المساعدات الخارجية، (3) إعادة بناء النظام الوطني لإدارة المالية العامة بطريقة مسؤولة وشاملة يتيح الفرصة لإعادة بناء الثقة بين المواطنين والدولة (انظر أيضاً أعلاه)، حيث أن بناء نظام إدارة المالية العامة وإصلاحه على مستوى الدولة له أثر كبير إذا ما تم اعتباره ركيزة بناء نحو تهيئة بيئة للمساءلة المحلية، واقتراح ذلك بتطوير القدرات المستدامة والتركيز الواضح على دعم وتقديم الخدمات (جل 2015م).

ويؤكد استعراض أجراه البنك الدولي مؤخراً عن الإصلاحات إدارة المالية العامة في البلدان الخارجة من الصراعات على الدور المساعد الذي يلعبه نظام إدارة المالية العامة في خلق التعافي والثقة والاستقرار. فعلى الرغم من وجود العديد من المعوقات الصعبة بما فيها القدرة الضعيفة للغاية وانعدام الأمن المستمر وحالات التنمية الفاشلة، فإن بناء أنظمة لإدارة المالية العامة يعتبر بمثابة المحرك الرئيسي للتغلب على تلك المعوقات. وفي نفس الوقت، لا تزال هناك أيضاً مخاطر كبيرة: منها تفاوت التقدم المحرز عبر أبعاد دورة

(54) رسالة مؤرخة في 27 يناير 2017 موجهة من فريق الخبراء المعني باليمن إلى رئيس مجلس الأمن؛ مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، 31 يناير 2017؛ وثيقة رقم: S/2017/81.

الموازنة، كما أن استدامة إصلاحات إدارة المالية العامة لا تزال غير مؤكدة في كثير من الأحيان بسبب تحديات القدرات والأسباب السياسية والأمنية (البنك الدولي 2012م).

وفي حين أنه من المهم أن تدعم أنظمة إدارة المالية العامة الاحتياجات الفورية مثل استعادة الخدمات الأساسية، فإنه ينبغي القيام بذلك دون المساس بالأهداف طويلة المدى لبناء المؤسسات. تتمثل إحدى التحديات الرئيسية في أوضاع ما بعد الصراع في إيجاد توازن صحيح بين الأولويات الملحة الأنية وبين معالجة تحديات الإدارة على المدى المتوسط إلى الطويل (البنك الدولي 2016م).

#### 2.4.1. تحديات السياسات (التخطيط) الخاصة بنظام إدارة المالية العامة

سوف تعمل مجموعة من المشاكل السياقية والهيكلية على تشكيل أولويات السياسات الخاصة بإدارة المالية العامة لمرحلة ما بعد الصراع: منها عدم التوافق بين الموارد المالية المتاحة والضغوط على النفقات، عدم وجود موازنة معتمدة لفترة من الزمن، والحاجة إلى التوفيق بين الإجراءات التي اتخذتها الأطراف المتصارعة في صنعاء وفي عدن أثناء الحرب، وربما أيضاً من قبل الأطراف المحلية الفاعلة في مناطق أخرى في اليمن، والنقص الكبير في السيولة النقدية الذي يعطل تقديم الخدمات، ومحدودية أو توقف قنوات تدفق المعلومات فيما يخص تنفيذ الموازنة، واقتران ذلك بتآكل قدرة الإدارة المالية العامة على كافة المستويات.

فحتى قبل الأزمة الحالية لم يتمكن البلد من إنشاء مركز مالي مستدام واعتمد على الدعم الأجنبي. وكنتيجة للتدهور الكبير في الوضع المالي في اليمن، وبدءاً من مايو 2015م، نفذت وزارة المالية تدابير لاحتواء الإنفاق، مثل: (1) تعليق المشاريع الاستثمارية (البابين الرابع والخامس من الموازنة)، (2) تخفيض بعض النفقات المتكررة (البابين الأول والثاني من الموازنة)، و(3) تقليص ميزانيات الوحدات الاقتصادية لتقتصر على المرتبات والأجور فقط - باستثناء الأدوية وبعض النفقات التشغيلية للمستشفيات. وعلى الرغم من تلك التدابير، حدثت زيادة كبيرة في عجز الموازنة والدين العام<sup>(55)</sup> فقد تجاوزت المرتبات والأجور الإيرادات، مما أدى إلى تمويلها مباشرة من البنك المركزي، إضافة إلى متأخرات المرتبات في الأونة الأخيرة.

أدت الأزمة السياسية إلى تفاقم التحديات المالية، مما أدى إلى وجود سلطتين منفصلتين (في صنعاء وعدن) تصدران تعليمات نتج عن ذلك إرباك في أنظمة إدارة المالية العامة. وفي ظل غياب موازنة معتمدة في عامي 2015م و2016م، فقد تم تطبيق خطة للإنفاق باستخدام سقف موازنة عام 2014م على الرغم من أن الوضع المالي لعام 2014م قد تم تجاوزه إلى حد بعيد في عام 2015م فصاعداً. وفي عام 2016م، اقتصرت النفقات على أجزاء محددة من الباب الأول (المرتبات والأجور) والباب الرابع (فوائد الدين العام)، حيث تخضع العملية لرقابة البنك المركزي اليمني وتمول إلى حد كبير من قبله. ومع ذلك، بدء البنك المركزي اليمني يعاني من نفاذ الأصول القابلة للتداول، والأصول المحلية والخارجية (احتياطيات النقد الأجنبي)، مما أدى إلى توقف وظيفته الرئيسية في تقديم الدعم<sup>(56)</sup> كما أن إدارة هادي أعدت ميزانيته الخاصة، لكنها لم تصبح جاهزة للعمل.

لا يمكن التحقق من نوعية المعلومات المالية، كما أن صحة السجلات المحاسبية الحكومية غير مؤكدة. فقد استمرت وحدات الإنفاق في بعض الوزارات بشكل واضح في استخدام نظام معلومات الإدارة المالية الآلي إلا أنه توقف في وزارات أخرى بسبب الصراع الدائر. وكما يبدو فإن الهيكل المؤسسي للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة سليم ولا يزال الموظفون مستمرين بالعمل فيه. ومع ذلك، لم يتم إعداد أي بيانات مالية مدققة، كما أنه يظهر جلياً أن قدرة إدارة المالية العامة التي كانت محدودة قبل الصراع قد تدهورت بدرجة كبيرة. فعلى سبيل المثال، لا يزال هناك عدد قليل من الموظفين يعملون في مباني وزارة المالية تحت سلطة لا تعترف بها الإدارة في المنفى.

إن تناول خيارات وإجراءات إدارة المالية العامة يعتبر أمراً هاماً بالنسبة لمرحلة ما بعد انتهاء الصراع للتأكد من أن تدابير السياسة تفي بالنتائج المرجوة. تُنصح الحكومة وشركاؤها في التنمية في مرحلة ما بعد الصراع بإيلاء اهتمام فوري والتركيز على تنفيذ

(55) تقدر الفجوة التمويلية في الموازنة العامة بنحو 5,8 مليار دولار أمريكي في عام 2016، حتى دون الأخذ بالاعتبار في احتياجات إعادة الأعمار (الحكومة اليمنية 2016م).

(56) في سبتمبر 2016م، أصدر الرئيس هادي مراسيم (قرارات) لنقل البنك المركزي اليمني من صنعاء إلى عدن، واستبدال محافظ البنك وتعديل مجلس الإدارة. وتزامن هذا التغيير مع استنفاد السندات المصرفية الوطنية والاحتياطيات الأجنبية. ومنذ ذلك الحين، توقف البنك المركزي اليمني في صنعاء عن دفع الرواتب. وقد توقفت فوائد الدين الخارجي بالفعل في وقت سابق، في أبريل 2016م. ومنذ مارس 2016م، قام البنك المركزي اليمني بترشيد إمكانية الحصول على احتياطيات أجنبية لصالح الواردات الغذائية المهمة، وهي سياسة توقفت في أعقاب القرارات التي اتخذتها القيادة السياسية في سبتمبر 2016، وكذلك بسبب نقص الاحتياطيات الأجنبية.

الموازنة الخاصة بجانب التسويق والتوزيع وخدمة العملاء، حيث يؤدي التمويل والإنفاق إلى تحقيق النتائج المرجوة ومبدأ المساءلة. كما تعتبر الدول الهشة بشكل خاص ضعيفة في تدابير إدارة المالية العامة (في الواقع مقابل القانون) والتي تتطلب الشفافية في إعداد وتنفيذ الموازنة، بما في ذلك عمليات التخطيط البعدية المتمثلة في إدارة النقد والمشتريات ومراقبة كشوف المرتبات والرقابة الداخلية (بورتر وآخرون 2010م). ولذلك، فإن التركيز على تنفيذ الموازنة وعلى القدرة على التحقق والرفع بالتقارير عن المجالات التي تنفق فيها الحكومة أموالها عبر المراحل الرئيسية لدورة الموازنة يعتبر أمراً بالغ الأهمية على المدى القريب وأكثر أهمية على المدى الأني من عمليات التطوير والتصميم (مثل تحديد أطر الموازنة متعددة السنوات أو الموازنة القائمة على البرامج. ومن المرجح أن تؤدي الأولى أيضاً ثمارها في تحسين النتائج ومبدأ المساءلة في الإنفاق الحكومي.

سوف تتطور سياسات إدارة المالية العامة مع التسوية السياسية التي سيتم التوصل إليها في مرحلة ما بعد الصراع في اليمن، وسوف تحتاج إلى إعادة النظر فيها وتكييفها بصورة منتظمة. كما ستعتمد التعديلات والضوابط والمتطلبات الدقيقة أيضاً على شروط التسوية السياسية التي لا تزال غير معروفة في الوقت الحاضر. وعلى أية حال، هناك حاجة إلى الانتقائية لتقادي وضع مطالب تتجاوز القدرة الإدارية الضعيفة، الأمر الذي سيتطلب على المدى القصير إعادة تشكيل مجموعة أساسية من الخبراء المحليين لإدارة الموازنة وبدعم من خبراء دوليين. ومن الواضح أن درجة الالتزام السياسي ستكون عاملاً هاماً وحاسماً لنجاح تدابير إدارة المالية العامة واستدامتها على المدى البعيد. فالخبرة المكتسبة في مجال إصلاحات إدارة المالية العامة في بيئات ما بعد الصراع تبين أن أكبر قدر من التقدم يتحقق في حال الموائمة بين عاملين مهمين: (1) إقامة علاقة وثيقة بين السلطات الوطنية والمجتمع الدولي و(2) التزام محلي تجاه بناء الدولة. (البنك الدولي 2012م).

تتمثل متطلبات نظام إدارة المالية العامة على المدى القصير في دعم الاستقرار المالي واستعادة تقديم الخدمات وإعادة الإعمار وبناء الثقة. ومثل هذه المطالب تستدعي استعادة عمليات الموازنة بصورة سريعة وضمان نزاهة عمليات مراقبة الموازنة في أقرب وقت ممكن وتوفير معلومات بشأن القنوات التي تتدفق فيها الأموال بطريقة شفافة، وإطلاق موازنة جديدة.

وفي موازاة ذلك، تنصح الحكومة ببدء مداوالات بشأن الاستراتيجية متوسطة المدى التي ينبغي أن تشمل المزيد من الإصلاحات الاستراتيجية لإدارة المالية العامة: وسيتمتع على تلك الإصلاحات تعزيز المبادئ الأساسية لمؤسسات ونظم إدارة المالية العامة في اليمن وتكييفها حسب الحاجة وفق الهيكل الإداري الناشئ للقطاع العام، والذي من المرجح أن يشمل نطاق أوسع لتقاسم السلطة بين كافة الأقاليم.

## 2.5. توصيات السياسات الخاصة بنظام إدارة المالية العامة

### 2.5.1. استعادة عمليات الموازنة

إن الشرعية وبناء الثقة وفعالية أي برنامج إنفاق تتطلب استعادة عمليات الموازنة العادية. سوف تكون هناك حاجة إلى استئناف عمليات الموازنة العادية من أجل دعم الهيكل الإداري للدولة وتوفير قدر معين من تقديم الخدمات. وسيشمل ذلك أيضاً وضع ترتيبات للتفويض فضلاً عن إعادة تشغيل عمليات الخزنة.

(1) كنقطة بداية، سيتعين إعداد "ميزانية طوارئ" للسنة المالية بعد انتهاء الصراع.<sup>(57)</sup> قد تخضع الموافقة المبدئية عليها والتعديلات اللاحقة لإجراءات اعتماد مؤقتة كما سيتم توضيحها في التسوية السياسية بعد انتهاء الصراع، على سبيل المثال من قبل "لجنة للسياسات المالية" تمثل فيها وزارات المالية والتخطيط، والنفط، والبنك المركزي اليمني، ومكتب رئيس الوزراء، ثم تقوم لجنة الاعتماد بعد ذلك بتحديد سياسة وإجراءات الإيرادات والنفقات.<sup>(58)</sup>

(2) من أجل بناء أرصدة نقدية لتنفيذ الموازنة، سيتعين على وزارة المالية والبنك المركزي اليمني تنفيذ ما أمكن من توحيد الخزنة، أي بمعنى الرقابة على تدفقات إيرادات الحكومة المركزية (من قطاع النفط والغاز والضرائب والمعونات غير

(57) قد تكون هناك حاجة إلى ميزانية طوارئ حتى بعد السنة المالية الأولى بعد انتهاء الصراع.  
(58) كجزء من إعداد ميزانية الطوارئ، ستكون هناك حاجة إلى استعراض أثر القرارات والإجراءات الرئيسية التي اتخذتها الإدارتان خلال الصراع.

المقيدة من المانحين وما إلى ذلك) من خلال الحساب المالي الموحد.<sup>(59)</sup> كما ينبغي عدم تشجيع حيازة "الإيرادات الخاصة" من جانب الجهات الحكومية المركزية. وبالمثل، ينبغي تقييد تكوين أموال من خارج الموازنة.

(3) وفي حين أن مبدأ توحيد الخزانة سيتطلب متابعة بشكل أقوى، إلا أنه من المحتمل أن يحتاج شركاء التنمية في أعقاب الصراع إلى آليات خاصة لتدفق الأموال من أجل التخفيف من المخاطر الائتمانية، ويمكن أن تشمل تلك الآليات استخدام الوكالات المالية الوسيطة (بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة) للمشاريع الاستثمارية، ووضع إجراءات للتكاليف المتكررة لتوفير الاحتياجات الفورية لتحقيق الاستقرار والتعمير<sup>(60)</sup>، وتعيين وكلاء مستقلين للرصد لتوفير مستويات إضافية من الضوابط الائتمانية. ويمكن لهذه الآليات أن تثبت قيمتها على المدى القصير، شريطة ألا تضر بالنظم الوطنية الرسمية لإدارة المالية العامة. وعلى وجه الخصوص، ينبغي ألا تكون آليات التمويل تلك خارج الموازنة تماماً، أي أنه ينبغي النظر فيها عند تخطيط ميزانية الطوارئ، وإعداد برامج التدفقات النقدية، وتقارير تنفيذ الموازنة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تخضع لأحكام واضحة تتماشى مع استراتيجية وخطة عمل إدارة المالية العامة (انظر الجزء 2.5.5).

(4) يتعين عمل حصر للالتزامات وتأخرات النفقات (المرتبات، الاستحقاقات والدين المحلي والموردين وما إلى ذلك) وتحققها وتصنيفها من أجل المساعدة في توجيه قرارات تحديد أولويات الإنفاق، بما في ذلك تحديد مصادر التمويل وجدول زمني للتصفيّة (صندوق النقد الدولي 2014ب). كما ينبغي إبلاغ لجنة الاعتماد بهذه القرارات بطريقة شفافة.

(5) بناء على توقعات الإيرادات والنفقات ذات الأولوية، سيتعين إعداد وإدارة برنامج بسيط للتدفقات النقدية. كما يلزم إعادة تفعيل الترتيبات المتعلقة بالمدفوعات المركزية للخزانة بين وزارة المالية والبنك المركزي اليمني، كما كانت قبل اندلاع الصراع.

## 2.5.2. ضمان نزاهة الميزانية

لن تكون هناك شرعية بدون استعادة نزاهة الميزانية. ومن أجل بناء الثقة بين أصحاب المصلحة واستخدام الموارد المحدودة استخداماً فعالاً، فإنه سيكون من المهم ضمان وجود ضوابط أساسية لمنع تسرب الأموال.

(1) وفي ظل الافتراض بأن أولوية الإنفاق ستكون في البداية لدفع مرتبات موظفي الخدمة المدنية، فإن ضمان نزاهة وصحة بيانات كشوف المرتبات وضوابطها سيكون أمراً ضرورياً وهاماً. وقد يتيح الوضع المترتب بعد انتهاء الصراع في الواقع فرصة لتوحيد كشوفات المرتبات بحيث ترتبط مباشرة بقاعدة بيانات الموظفين (يتم إدخالها في الحاسوب في الوقت المناسب)، وتقديم كشف بجميع الموظفين الذين ستمول مرتباتهم من الموازنة. وينبغي مطابقة الكشوفات مع المؤسسات ذات العلاقة والسجلات المعتمدة للموظفين.<sup>(61)</sup> كما يجب التحقق من النظام المستخدم لحسابات الرواتب، وينبغي إجراء التعديلات اللاحقة لقواعد بيانات سجلات المرتبات والموظفين بطريقة معتمدة وفي الوقت المناسب، وتوثيقها من خلال تقرير تسوية شهرية. كما ينبغي الاحتفاظ بمراجعة حسابات جميع معاملات واعتمادات كشوف المرتبات.

(2) سيتعين على وزارة المالية أيضاً أن تستأنف تفعيل الضوابط الأساسية الأخرى لتنفيذ الميزانية بخصوص الالتزامات المترتبة (حيث ستكون مهمة لمنع تراكم متأخرات جديدة)، والتحقق من استلام السلع والخدمات وإعداد أوامر الدفع وصرف المبالغ.

(3) بالإضافة إلى ذلك، ستحتاج وزارة المالية إلى ممارسة الأداء الصارم للحدود القصوى لاعتمادات الميزانية. حيث ينبغي على نظام المرتبات المركزي المقترح أعلاه أن يقدم المساعدة في هذا الخصوص. وكقيد عام معقد للموازنة، فإنه ينبغي عدم السماح بأي تجاوزات في الميزانية قبل أن توافق لجنة الموافقة على أي تحويل ما بين الاعتمادات أو داخلها، بما في

(59) هذه المذكرة لا تتناول سياسة اللامركزية المالية، بما في ذلك ترتيبات تقاسم الإيرادات.

(60) ومن الأمثلة التي يدعمها البنك الدولي: الصندوق الائتماني لإعادة إعمار أفغانستان ومشروع تمويل التكاليف المتكررة والإصلاح في الصومال.

(61) ففي حالة جمهورية أفريقيا الوسطى، على سبيل المثال، تم استكمال حصر موظفي الخدمة المدنية بعد انتهاء الصراع خلال شهرين تقريباً.

ذلك استخدام احتياطي الطوارئ. وفي ظل غياب نظام معلومات الإدارة المالية والمحاسبية قيد الاستخدام، فإن هيكل الحساب الفرعي المستخدم سابقاً لحساب الخزينة الواحد الذي يعكس سقف أبواب وفصول الموازنة بإمكانه أن يسهل الرقابة الفعالة على الموازنة.

### 2.5.3. تقديم معلومات حول " جوانب إنفاق أموال الحكومة"

إن الالتزام بالشفافية المالية والعمل بها سوف يمثل أحد التدابير الهامة لبناء الثقة. ومن شأن توفير معلومات موثوق بها في الوقت المناسب فيما يخص الموازنة وتنفيذها (كبدائية) أن يساعد على فتح الأبواب للنقاش العام، كما أنها ستسهل للمواطنين وأيضاً لشركاء التنمية مبدأ المساءلة بخصوص استخدام الموارد العامة. كما سيكون من المهم للغاية للحكومة وبشكل خاص أن تبرهن وبصورة سريعة أن الإنفاق يذهب لدعم إعادة الإعمار واستعادة الخدمات في مختلف مناطق البلاد.

(1) ستحتاج الحكومة إلى إتاحة المعلومات المتعلقة بالموازنة للجمهور، بمعنى إتاحة الوصول إليها والاطلاع على مجموعة أساسية من وثائق الموازنة دون قيد وخلال فترة زمنية معقولة ودون الحاجة إلى التسجيل وبشكل مجاني. وكبدائية يمكن إتاحة الوثائق التالية:

- الموازنة المعتمدة والوثائق الداعمة، خلال أسبوعين من سننها.
- التقارير الشهرية لتنفيذ الموازنة وبصيغة تتفق مع صيغة الموازنة المعتمدة، خلال شهر واحد من إصدارها.
- التقارير السنوية لتنفيذ الموازنة، خلال ستة أشهر من نهاية السنة المالية.
- القوائم المالية السنوية المدققة، مرفق بها تقرير المحاسب القانوني للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، خلال اثني عشر شهراً من نهاية السنة المالية.<sup>(62)</sup>

(2) إن إعداد وإصدار تقارير المراجعة للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ونشرها من شأنه أن يشكل عنصراً هاماً من عناصر الالتزام المبكر بالمساءلة المالية. وعند أخذ هذا الهدف في الاعتبار، وسيحتاج الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة إلى وضع برنامج تدقيق مالي أساسي يسمح له بإصدار رأيه بشأن البيانات المالية السنوية (أو على الأقل تقرير تنفيذ الموازنة) بعد نهاية السنة المالية مباشرة. وعلاوة على ذلك، سيحتاج إلى وضع برنامج لمراجعة أمثال الحسابات يركز على تنفيذ الموازنة ويمكن أن يوفر الحد الأدنى من الضمانات الخارجية - حتى قبل إغلاق الحسابات السنوية. ومن خلال تنفيذ تلك الأنشطة سوف يستفيد الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة منها من حيث التعاون مع الهيئات الرقابية الأخرى مثل الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد واللجنة العليا للمناقصات.

### 2.5.4. بدء الأعمال التحضيرية للموازنة الجديدة

تواجه أول عملية لصياغة ميزانيات ما بعد الطوارئ بعض التعقيدات بسبب محدودية القدرات المتاحة. إن كان هناك أمر إيجابي يمكن أن ينشأ عن غياب العمليات الفاعلة لتخطيط الاستثمارات العامة ووضع الميزانيات خلال الصراع فهو يتمثل في الفرصة لتحقيق التكامل الذي طال انتظاره لرأس المال والميزانيات المتكررة في إطار توقعات مستدامة مالياً.

(1) ستحتاج عملية صياغة الموازنة الجديدة إلى النظر في إعداد توقعات مالية أساسية لتحديد أسقف الموازنة. وستضع هذه السقوف إلى جانب تصفية المتأخرات وبرنامج تحديد أولويات النفقات قيود صارمة على الموازنة للتفاوض مع جهات الإنفاق.

<sup>(62)</sup> وبالإضافة إلى الوثائق ذات الأولوية التي تم تحديدها، سيلزم إضافة عناصر أخرى في الوقت المناسب، وعلى وجه التحديد: (1) وثائق الموازنة التنفيذية المقترحة التي ستتاح للجمهور في غضون أسبوع واحد من تقديم السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية؛ (2) التنبؤات الاقتصادية الكلية، في غضون أسبوع واحد من إقرارها؛ (3) بيان ما قبل الموازنة، بما في ذلك المعايير العامة لاقتراح الموازنة التنفيذية المتعلقة بالنفقات والإيرادات المقررة والديون، قبل أربعة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية؛ (4) تقارير خارجية أخرى غير سرية عن مراجعة حسابات الكيانات الحكومية المركزية، في غضون ستة أشهر من تقديمها؛ و (5) موازنة المواطن، في غضون أسبوعين من تقديم الموازنة المقترحة إلى السلطة التشريعية وفي غضون شهر واحد من إقرار الموازنة (تم إعداد الموازنة الأولى للمواطن في اليمن في العام 2013م). (معدلة من إطار الإنفاق العام والمساءلة المالية لعام 2016م).



(2) سيكون هناك ضرورة لتوحيد الموازنة. فعلى الرغم من إمكانية إنشاء "إجراءات حماية" مشتركة بين الجهات للموافقة على المشاريع الرأسمالية (انظر النقطة التالية)، إلا أن وزارة المالية ستفقد عملية واحدة الصياغة ميزانيات الاستثمار الرأسمالي والنقطة المتكررة.<sup>(63)</sup> علاوة على ذلك، سيتم دمج الاستثمارات التي يمولها المانحون في الموازنة الرئيسية، حتى لو طلب المانحون آليات تنفيذ خاصة.<sup>(64)</sup>

(3) سيكون هناك حاجة إلى وضع آلية بسيطة لاختيار وتخصيص المبالغ المالية للمشاريع الاستثمارية الرأسمالية لإعادة الإعمار ومواصلة تطويرها مع مرور الوقت. وفي حين أن هذه الاستثمارات ستحظى إلى حد كبير بدعم شركاء التنمية على أساس تقييم لاحتياجات التعافي وبناء السلام، فإنه يمكن وضع الأسس لعملية "مراقبة" للمشروع المؤسسي في وقت مبكر، باستخدام آليات التقييم المسبق الأساسية،<sup>(65)</sup> وإشراك وزارة المالية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي وأخيراً مجلس الوزراء. ويتم بناء قاعدة بيانات "نظيفة وواضحة" من الصفر لبرنامج الاستثمار العام من أجل التخطيط والرصد، مع تطور منصة نظام المعلومات الأساسية بمرور الوقت.

(4) كما سيتعين القيام بإجراءات الموافقة على الموازنة، والتخلص التدريجي من لجنة الاعتماد والموافقة المشكلة لغرض محدد بعد انتهاء الصراع وذلك بمجرد إعادة تشكيل الهيئة التشريعية الجديدة.<sup>(66)</sup> وبالإمكان أيضاً أن تكون عملية الموافقة على الموازنة الجديدة وسيلة لتشجيع المزيد من النقاش العام حول السياسات العامة الواردة في الموازنة، بما في ذلك برنامج الاستثمار العام.

## 2.5.5. وضع الأسس الرئيسية لإعادة بناء مؤسسات وأنظمة إدارة المالية العامة

في حين أن تدابير السياسة المقترحة السابقة ستتم في فترة ما بعد انتهاء الصراع مباشرة، فإنه سيكون من الضروري بذل جهود موازية لتشكيل مؤسسات ونظم إدارة المالية العامة على المدى المتوسط والبعيد.

(1) وخلال الفترة المباشرة، ينبغي أن يتم إيلاء الأولوية لمعالجة المشاكل الملحوسة في إدارة المالية العامة. ومع ذلك، وبمجرد أن تكون الظروف على أرض الواقع مواتية، سيلزم إجراء تقييم واسع قائم على الأدلة لأداء نظام الإدارة المالية العامة والموارد المرتبطة به. وتحقيقاً لهذه الغاية، يوصى باستخدام أداتين: (1) إطار المساءلة والإنفاق العام القائم على المؤشرات المتعارف عليه على مستوى العالم لتقييم أداء إدارة المالية العامة (الإنفاق العام والمساءلة المالية 2016م)، و (2) تقييم احتياجات القدرات لتحديد وقياس القيود التي تواجه إصلاح الإدارة المالية العامة، مثل الموارد الشحيحة وتدني مهارات الموظفين والقيود المتعلقة بالاختصاص والنظم غير المتطورة، من بين جملة أمور أخرى.

(2) باستخدام تقييم كل من أداء إدارة المالية العامة وتقييم القدرات، سيتعين إعداد استراتيجية وخطة عمل لإدارة المالية العامة، بحيث تشمل الخطة إدارة الإيرادات ودورة الموازنة والرقابة الداخلية وإدارة الاستثمارات العامة ونظم المعلومات الإدارية والشفافية المالية. وسيلزم القيام بمهمة مماثلة لتعزيز مهام المساءلة، مثل المراجعة الخارجية من قبل الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة ومراقبة الموازنة من قبل البرلمان. وسوف تحتاج إلى أن تكون متسلسلة بعناية، وبدلاً من ذلك، ينبغي أن تسعى إلى تحديد مسار الإصلاح مع السماح بالاستفادة من الدروس والتكيف (ويليامسون 2015م). ويتوجب على الحكومة وضع الخطة بطريقة تتسم بالشمول (وكما هو مبين أدناه، ينبغي على شركاء التنمية تنسيق مبادراتهم حول الخطة)

<sup>(63)</sup> وباعتبارها أحد الركائز الإصلاحية في إطار عمل المساءلة المتبادلة لعام 2012، قامت وزارة المالية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي بأول محاولة مشتركة لدمج الموازنة من خلال "الخطة التنفيذية لتنسيق برامج الاستثمار والموازنة العامة" (الحكومة اليمنية 2012). هدفت الخطة إلى حل المشاكل الناجمة عن الموازنة المزدوجة وعدم مواءمة الموازنة مع الأولويات الاقتصادية للحكومة، وتحديد الأولويات والأهداف الواردة في برنامج الحكومة الانتقالية للأمن والتنمية للفترة 2012-2014، وكذلك مع خطط التنمية المستقبلية وبرامجها بشكل عام.

<sup>(64)</sup> ولإتاحة آليات تنفيذ خاصة، يتوجب على الحكومة وشركاؤها في التنمية عدم السماح بظهور ترتيبات من النوع المحصور، تتفق بموجبها جهة مانحة مع وزارة بشأن الاستثمارات في القطاع دون الرجوع إلى برنامج إعادة الإعمار الشامل وأهداف التنمية والاستدامة المالية المنعكسة في الموازنة (الأمم المتحدة والبنك الدولي، في المتناول).

<sup>(65)</sup> تتطلب أولويات الاستثمار في أوضاع ما بعد الصراع في العادة التمييز بين المشاريع التي ينبغي تنفيذها وتنفيذها في إطار طرق خاصة تناسب أهدافها السياسية / الاجتماعية؛ ومشاريع أخرى مصممة خصيصاً للأهداف الإنسانية أو أهداف مكافحة الأضرار؛ والمشاريع التي ينبغي أن تفي بالقواعد الموحدة للتقييم الاقتصادي. (الأمم المتحدة والبنك الدولي، قريباً).

<sup>(66)</sup> قبل الصراع، اتسمت اليمن بإشراف برلماني جيد التنظيم ومفعم بالحياة على عملية الموافقة على تقديرات الموازنة الحكومية التي تناولت كل من السياسة المالية وتفاصيل تقديرات الإيرادات والنقطة (أريا 2010م).

مع إيلاء الاهتمام اللازم لتمكين مجموعات القيادات للعمل ضمن ائتلافات حول المشاكل الرئيسية لإدارة المالية العامة (بورتر وآخرون 2010م). وبما أن إصلاح إدارة المالية العامة يشمل القطاع العام بأسره، فيقترح مناقشة استراتيجية خطة عمل إدارة المالية العامة مع مجلس الوزراء والموافقة عليها.

(3) سيتوجب دعم استراتيجية وخطة عمل إدارة المالية العامة من خلال برامج كبيرة لبناء القدرات، باستخدام مجموعة من المنهجيات. وبالنسبة لمعظم الموظفين المسؤولين عن الوظائف الروتينية لإدارة المالية العامة، بما فيهم العاملين لدى هيئات التمويل المركزية والوزارات المرتبطة بالإنفاق، فإنه سيكون من الأنسب والأفضل إخضاعهم لآليات بناء القدرات من خلال تنمية المهارات. ومع ذلك، فإن المكاسب ستكون بطيئة ومنتزادة بالنظر إلى القدرة الاستيعابية المحدودة التي تفاقمت بسبب الصراع. وبالنسبة لبعض الوظائف المتخصصة في إدارة المالية العامة، فيمكن دمج بعض الإضافات أو البدائل والتي يدعمها شركاء التنمية كتدبير من قصير الأجل إلى متوسط الأجل، مع آليات مدمجة للانتقال مع مرور الوقت من خلالها. ومن أجل تنسيق بناء قدرات إدارة المالية العامة، يمكن إنشاء وحدة مركزية في وزارة المالية لإدارة الأنشطة وما يرتبط بها من تمويل من المانحين، وترتبط أيضاً بالوزارات التنفيذية (مثال: وحدة ليبريا لإدارة المالية العامة).

(4) ومن الجوانب الخاصة التي ينبغي معالجتها في مرحلة مبكرة من فترة الإصلاح بعد انتهاء الصراع، تصنيف موازنة جهات القطاع العام. وعلى وجه الخصوص، ينبغي أن يتم تمويل موازنات الدولة للوحدات الاقتصادية بصورة أكثر شفافية،<sup>(67)</sup> وأن يميز بين الجهات غير السوقية التي ينبغي أن تشكل جزءاً من موازنة الحكومة المركزية وإجراءاتها، والمؤسسات العامة الفعلية (منتجو السوق) التي تناسب التعريف وفقاً للمعايير الدولية.<sup>(68)</sup>

(5) ينبغي أن يتم تكييف أي استراتيجية لإدارة المالية العامة مع إطار اللامركزية المالية وإطار العلاقات الحكومية البيئية المتوقع أن تظهر بعد الصراع - بما في ذلك الصلاحيات والأدوار والمسؤوليات لكل مستوى من المستويات الفرعية للهيكل الوطني وآليات رصد المخاطر المالية، والتماسك والروابط بين نظم الإدارة المالية العامة المركزية والفرعية. فعلى سبيل المثال، ينبغي أن يبقى مخطط الحسابات للقطاع العام وتصنيف الموازنة عبر الإدارات الحكومية المركزية وعلى المستوى الفرعي موحداً. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يشمل نظام التحويل حوافز مالية (مثل منح الأداء) للامتثال لإجراءات إدارة المالية العامة وتطوير مهارات إدارة المالية العامة ضمن الإدارات المحلية. كما يمكن أيضاً تعزيز آليات المشاركة المحلية في تخطيط الموازنة والرقابة عليها.

(6) كما سيتوجب تحديث الإطار القانوني لإدارة المالية العامة حسب الحاجة لتعزيز الإصلاحات، غير أن الإصلاح القانوني الشامل لن يكون ذا أهمية إذا لم تتوفر القدرة على التنفيذ. ولذلك، ينبغي أن تكون التعديلات التي تم إدخالها على الإطار القانوني لإدارة المالية العامة موجهة بشكل جيد وملائمة للسياق.<sup>(69)</sup>

(7) سوف يحتاج شركاء التنمية وفي وقت مبكر إلى وضع آليات تنسيق فعالة للجهات المانحة من أجل الدعم التحليلي والتنفيذي للعناصر السابقة. كما ينبغي توفير الموارد اللازمة لدعم التشخيص والإصلاح وبناء القدرات في الإدارة المالية العامة بطريقة متماسكة مع تفادي التدخلات المكررة و/أو المجزأة.

### 3. ملاحظات ختامية

هناك العديد من التحديات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تواجهها اليمن في مرحلة ما بعد الصراع والتي ستحتاج إلى فترة من الزمن للتعافي منها ومعالجتها. وعلى الرغم من أن المراقب والمتابع لحالة اليمن سيكون بإمكانه وبسهولة جدا أن يشير إلى المخاطر التي قد تواجهها عملية بناء السلام حيث لا يوجد مفر من التغلب على تلك التحديات، وعلى مراحل، والإعلان عنها ومن خلال ممارسة النهج التشاركي المفتوح الذي تقترحه وتتطلبه التقاليد السياسية اليمنية. وفي حين أن الدعم السياسي والمالي الخارجي لبناء السلام في اليمن أمراً بالغ الأهمية للتغلب على حالة الصراع، فإن التزام القيادة السياسية الوطنية ببناء السلام هو أمر أكثر أهمية أيضاً. وفي الحقيقة فإن الاستعداد والرغبة لبناء السلام ستولد دعماً خارجياً وليس العكس.

(67) تمثل القروض الائتمانية والتجارية المشتركة بين المؤسسات مصدراً خفياً للمخاطر المالية، حيث تجمع عدد من الشركات المملوكة للدولة مبلغاً كبيراً من متأخرات الدفع وتحمل ديوناً قد تضطر الموازنة العامة إلى استيعابها في مرحلة لاحقة (لبيبي 2014م).

(68) انظر الفصل 2 من دليل الإحصاءات المالية الحكومية الصادر عن صندوق النقد الدولي (صندوق النقد الدولي 2014 أ).

(69) وفيما يتعلق بمهمة مراجعة الحسابات المستقلة للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، ناقش البنك الدولي قبل الصراع مع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة مجموعة من التوصيات لجعل الأحكام القانونية أقرب إلى المعايير الدولية (البنك الدولي 2013م).



بالإضافة إلى إن فترة ما بعد الصراع، كما هي الأمثلة في أوروبا وفي أفريقيا، وآسيا، بالإمكان أن تستغرق عقد أو عقدين من الزمن، اعتماداً على العوامل وعلى رغبة البلدان المجاورة أو مدى قدرة الإقليم على مساعدة البلد ودمجه سياسياً واقتصادياً. ولا يمكن استثناء اليمن فيما يتعلق بهذا الأمر.

وقد بين واقع الصراع الكبير في جميع أنحاء العالم أن هناك حاجة دائماً إلى تقديم الدعم الهائل بعد انتهاء الصراع من أجل بناء السلام، ولا يمكن لهذا الدعم أن يقتصر فقط على دعم صندوق إعادة الإعمار، على الرغم من أن هذا الصندوق دون أدنى شك مفيد ومهم للبلد. يتوجب على القادة الإقليميين التفكير في تزويد اليمن بالمنظور اللازم للاندماج في المؤسسات والخطط الإقليمية، وبالتالي تقاسم الفرص الاقتصادية والسياسية بشكل أفقي لليمن. وينبغي أن يكون هناك اهتمام مشترك بين أصحاب المصلحة الإقليميين من أجل بناء السلام بطريقة تفاؤلية من شأنها أن تعود بالفائدة على الجميع مع مرور الوقت سواء من حيث الاستقرار أو تحقيق الرفاهية، أو ببساطة من خلال تعزيز الفرص الاقتصادية في المستقبل. كما يمكن أن تكون أوروبا وبنيتها التي تحققت بعد الحرب العالمية الثانية مثالاً إيجابياً في هذه الحالة.

وعلى المدى القصير، وبالرغم من أن التحديات الرئيسية تتمثل فيما يلي: (1) إعادة بناء المؤسسات الاقتصادية الوطنية المركزية، وأهمها النظام المالي بميزانيته ومرساة النظام المالي البنك المركزي، (2) استعادة قطاع النفط والغاز كونه العمود الفقري للاقتصاد والذي بدونه سيكون من الصعب تصور حالة الاستقرار الاقتصادي، و(3) تأسيس شرعية المؤسسات المركزية وقيادتها، والتي هي في نهاية المطاف تمثلها الحكومة اليمنية. حيث يمكن بناء هذه الشرعية عن طريق تقديم خدمات إعادة الإعمار واستعادة الخدمات العامة. وبالإمكان إعادة تأسيس الحكومة المركزية وشرعية الدولة المركزية وحكومتها وذلك في حالة واحدة فقط وهي أن يكون اليمنيون أنفسهم قادرين على الاتفاق فيما بينهم من أن الغرض العام للحكومة المركزية من شأنه أن يحقق الكثير لهم من حيث الأمن والرفاهية الاقتصادية وتوفير وتقديم الخدمات (الصحة والتعليم، وما إلى ذلك). وكما هو مذكور أعلاه فإن الثقة تعتبر بمثابة اللبنة الهامة للشرعية، ويمكن تحقيقها على أفضل وجه كيفما وأينما برزت أهميتها أي: خلال الفترة الأولية لعملية بناء السلام، وعند استخدام الموارد العامة الشحيحة سواء المحلية منها أو الخارجية، وذلك نحو استعادة وإعادة بناء الشرعية والتغلب على الصراع. إن مسألة كيفية تسهيل العملية السياسية والخيارات التي سيتم اتخاذها على أفضل وجه، سواء بطريقة مركزية أو لا مركزية، بالإمكان أن يتم تحديدها ووضعها مع مرور الوقت وفي حال وجود التصميم والمصادقية فمن شأنهما أن يضيفا المزيد نحو بناء الشرعية.

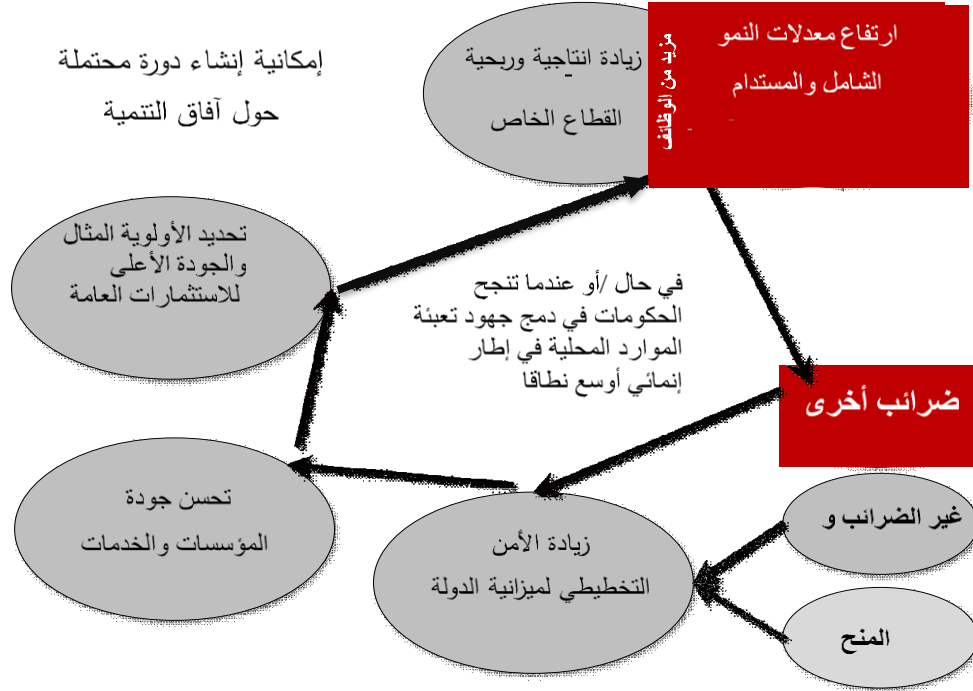
كان ينظر إلى غياب الشمول لفترة طويلة على أنه أحد محركات الصراع في اليمن. ولم تتفاهم المشكلة إلا في الوقت الحاضر مع تزايد عدد الأسر التي تقع تحت خط الفقر في اليمن، حيث كان معدل الفقر 48% في عام 2014م، إلا أنه وفي نهاية عام 2016م تشير التقديرات إلى أن معدل الفقر وصل إلى 70% من السكان. معالجة موضوع الشمولية في اليمن قد يتم التطرق والدخول إليها من خلال مداخل ونقاط متعددة من أبرزها تحقيق التعافي الناجح والتعافي حيث سيشكل ذلك الأساس لتسهيل المزيد من تحقيق الشمولية.

## الملحق 1 ملخص نظام الضريبة الحالية في اليمن

| الإعفاءات   | نسبة الضريبة  | الوعاء الضريبي   |  |
|---|---|--|--|
|   |   |  | <b>الضرائب المباشرة</b>                |
|   | 15% - 10%   | الدخل العالمي ( المقيمين )   | ضريبة الدخل الشخصي                     |
|   | 20%   | الدخل المحلي (غير المقيمين)  | قانون ضرائب الدخل رقم 17/2010م         |
|   | 2.50%   | ضرائب على الأصول الصافية   |  |
|   |   |  | <b>ضريبة دخل الشركات</b>               |
|   | 20% (قياسي):  | الدخول الخاضعة للضريبة   | قانون ضرائب الدخل رقم (17) لسنة 2010م  |
| المنشآت الأصغر  | 50% (الهاتف المحمول):   | بما فيها رأس المال   |  |
| ألغى قانون ضريبة الدخل لسنة 2010م كافة الحوافر والإعفاءات   | 35% (الاتصالات الدولية ، والنفط والغاز والسجلات والمستوردين 10-20%) | باستثناء أرباح أسهم الشركات العامة   |  |
|   | 10-20% (المنشآت الصغيرة والمتوسطة):                                 |  |  |
| خلال السنة الأولى من الاستخدام 40%  | نسب خاصة للنفط/الغاز ، والتعدين والاستثمارات (المشاريع الاستثمارية) |  |  |
|   | 15%   |  |  |
|   | 10%   | على المبالغ المدفوعة للأشخاص غير المقيمين  | <b>ضريبة الاستقطاع</b>                 |
| الأرباح المدفوعة للأشخاص المقيمين،  |   | (عمولات ، رسوم براءات الاختراع وتراخيص العلامات التجارية وحقوق الطبع والنشر ) وعلى رسوم تحويل/استخدام التكنولوجيا/التراخيص |  |
| الفوائد المدفوعة للبنوك الأجنبية  | 3%  | الرسوم المدفوعة لمزودي الخدمات المهنية والفنية المقيمين  |  |
| (إذا وافق البنك المركزي اليمني)   |   |  |  |
|   |   |  | <b>الضرائب غير المباشرة</b>            |
|   |   |  | <b>ضرائب العقارات</b>                  |
|   | ايجار شهر واحد  | بناء على قيمة ايجار العقار   | قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2010م) |
|   | 1%  | قيمة بيع الأرض أو العقار المبني  |  |
|   | (معدل عام) 5%   |  | <b>ضريبة المبيعات العامة</b>           |
|   | 0%  | الصادرات ، النقل الدولي ، حليب الأطفال   | قانون الضريبة العامة للمبيعات رقم (19) |
| الخدمات (المالية ، التأمين ، الصحة ، التعليم ، غير الربحية، النقل البري، التأجير ، المياه، النظافة، الخدمات التاريخية والدينية) | 2%  | الذهب ( النصف مصنعة )  |  |
|   | 3%  | المجوهرات والذهب   |  |
|   | 10%   | الاتصالات  |  |
|   | 20%   | القات  |  |
|   | 90%   | السجائر ، السيجار ، الأسلحة ، الذخائر  |  |
|   |   |  | <b>الضمان الاجتماعي</b>                |
|   | 9% من الراتب  | على الشركات  |  |
|   | 6% من الراتب  | على الموظفين   |  |
|   |   |  | <b>الجمارك</b>                         |
| يخضع أكثر من نصف البوند   | رسوم قيمية  | القيمة المقدرة للواردات  | قانون رقم (13) لسنة 1997م              |
| المجدولة لضريبة بواقع $\geq 10\%$ .   | 5، 10، 15 و 25%   | بتطبيق سعر صرف البنك المركزي   |  |

المصدر: ديلويت 2016م الضريبة الدولية: إضاءات الجمهورية اليمنية 2016م. إم سي أو 2013م. ممارسة الأعمال في اليمن: الضريبة والدليل التجاري

## الملحق 2: الإصلاحات الضريبية كمحرك لدورات التنمية الفاعلة



### جهود الإصلاح الضريبي وإعادة الإعمار

كان هناك عدد كبير من الدول<sup>(70)</sup> على مدى العقود الماضية التي تمكنت من ترجمة مزاج شعبي مفاده " لن يحدث ذلك مطلقاً" عند خروجها من الصراع وذلك إلى إصلاحات جذرية وفرعية لمعالجة المشاكل المتأصلة في المجتمع والقضايا العالقة من الماضي التي لم تحل، بما فيها المتعلقة بإعادة هيكلة إيرادات الضرائب. حيث يمكن استخلاص مجموعة من الدروس المشتركة من التجارب الناجحة في إعادة إنشاء سلطات إيرادية حديثة وفعالة ومهنية وذات شفافية.

- **الملكية والقيادة السياسية:** ليس هناك بديل عن التزام الحكومة بالنسيان التام للماضي والبدء بعملية التحول الاقتصادي والإصلاح المؤسسي والمساءلة العامة. ومن خلال إعادة تحديد دور الدولة، وتغيير التوازن بين وعود تقديم الخدمات ووسائل التمويل، تسمح السلطات بإدراج المواطنين ضمن صياغة السياسات العامة وقبول واجباتهم المدنية. وسواء أكان قرار ألمانيا الغربية بعد الحرب العالمية الثانية هو بناء الإطار المؤسسي لاقتصاد السوق الاجتماعي<sup>(71)</sup> أو التزام رواندا بتسيخ أجندة الإصلاح الضريبي في استراتيجية الحد من الفقر لعام 2002م، فإن تلك السياسات الشاملة والشاملة للغاية قد تمكنت من إدارة الجهود المرتبطة بالضرائب (رواندا، في هذه الحالة) وبذلت محاولات شاملة نحو " التحفيز المجتمعي"

(70) انظر، على سبيل المثال، مولر-أرمك (1956) لألمانيا الغربية (ما بعد الحرب العالمية الثانية)، هاكيبوغلو (2009) لأذربيجان (ما بعد الاتحاد السوفيتي)، أو لاند (2004) لرواندا (ما بعد الإبادة الجماعية).

(71) نشأ مفهوم اقتصاد السوق الاجتماعي في جمهورية ألمانيا الاتحادية بعد الحرب العالمية الثانية - أي أنه خلال فترة من الزمن، كان البلد بحاجة إلى البحث عن بداية جديدة. تلك البداية تركزت على الاقتناع بدولة قوية، والمؤسسات العاملة، وإطار قانوني واضح المعالم يدعم ويوجه اقتصاد السوق (يدعى أوردوننسبوليتيك باللغة الألمانية). وينبغي أن تكون كفاءة نظام السوق متوازنة مع أهداف اجتماعية صريحة. وفي ذلك الحين، استغرق الأمر ثماني سنوات بعد إنشاء الدولة في عام 1949 قبل أن يبدأ التوصل إلى توافق أساسي في الآراء بشأن الأولويات الإنمائية. ثم قام وزير الاقتصاد لودفيغ إيرهارد (1957) بنشر وولستاند فور الي (الازدهار للجميع)، وشرع المبادئ الأساسية لاقتصاد السوق الاجتماعي، ونجح في تأمين قبوله التدريجي باعتباره مرسة اقتصادية للبلاد. حيث تمت صياغته من قبل "مدرسة فرايبورغ" والتر يوكين والفريد مولر أرمك (1956)، وفي مفهوم اقتصاد السوق الاجتماعي يفترض أن توجه المناقشة والمبادرة الحرة من خلال تحديد القواعد وتطبيقها والالتزام بها وصولاً إلى تحقيق الهدف الشامل المتمثل في زيادة العدالة الاجتماعية، مع الجمع بين كفاءة اقتصاد السوق الحرة والهدف الاجتماعي الصريح الذي يتمثل في تقييد نتائج السوق وصولاً إلى هدف توزيع الدخل.

لإثبات قدرتها وعملت على أن تصبح مجتمعا مزدهرا وأمنا وثقافيا (لاند، 2004م). وفي عام 2000م، ذهبت أذربيجان إلى حد إنشاء الضرائب، مع تحديد مهام واهداف واضحة لها، وعينت وزيرا التزم بتحقيق ثورة الإدارة الضريبية في بلاده من خلال إنشاء نظام على شبكة الإنترنت للدولة (هاكييو غلو، 2009) حولت سلطة الإيرادات إلى مؤسسة عامة تتسم بالكفاءة والشفافية وتقديم الخدمات. وضمن هذه المساعي، فإنه يمكن لشركاء التنمية والمؤسسات المالية الدولية أن يقدموا الدعم الفني أو المالي، ولكن ينبغي أن يثبت أن تعريف الالتزام السياسي والالتزام بجدول الأعمال والأهداف من البلد نفسه بصفته القيادة السياسية التي ترسم السياسة ويتعين عليها أن تشارك في تمويل تلك الجهود.

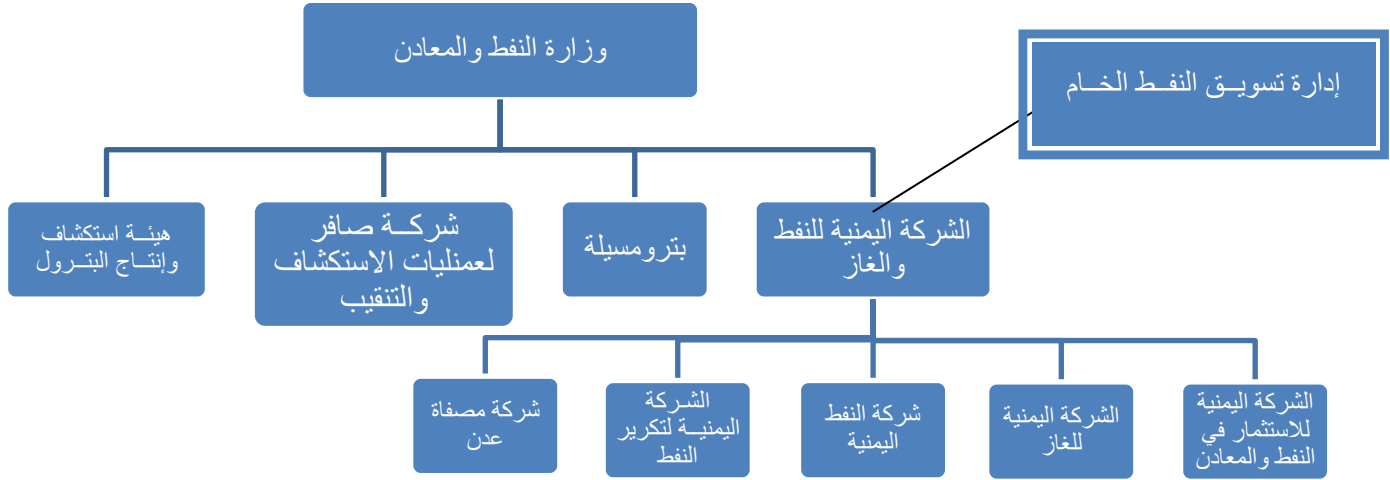
● **الاختصاص السياسي والأهداف الواضحة:** إن فهم وإدراك الحاجة الملحة للإصلاحات ينبغي أن تترجم إلى اختصاصات سياسية محددة بوضوح من قبل السلطة السياسية العليا للدولة (الرئيس، أو رئيس مجلس الوزراء، أو البرلمان) تصدرها إلى الجهة الرئيسية المنفذة (بالعادة تكون وزارة المالية) مع أهداف واضحة وقابلة للرصد، وبموارد مالية كافية والاستقلال السياسي والإداري اللازم لتنفيذ برنامج إصلاح مماثل.

● **الاعتماد على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات:** اتجهت الإصلاحات الضريبية الناجحة على نطاق العالم وبشكل متزايد إلى الاعتماد على إدراج عناصر شاملة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في جدول أعمال إصلاح/إدارة السياسات الضريبية تهدف إلى: (1) ضمان تفاعل فعال وشفاف وغير تمييزي مع (كبار) دافعي الضرائب، (2) تيسير المهام الإدارية لسلطات الإيرادات وعمليات التفتيش والتدقيق، (3) إحداث تغيير في الثقافة مع سلطات الإيرادات لتفادي الفساد والتعسف المؤسسي. لا يوجد أي بلد أكثر ابتكارا من "استونيا" من حيث بناء إدارة عامة حديثة من خلال تنفيذ جدول أعمال شامل لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، حيث يقدم أكثر من 95% من السكان إقراراتهم الضريبية عبر الإنترنت (إستونيا، 2014م)، بما يمنح هيئة الإيرادات الوسيلة الناجعة لمقاصد الجمع والاتصال والتدقيق. وبالنسبة للأسر والشركات، فإن ذلك يعني ضمنا (1) أنه يمكن العثور على كافة المعلومات والنماذج المطلوبة عبر الإنترنت، (2) عدم وجود تواصل شخصي مع مسؤولي الضرائب (باستثناء الخطوط الساخنة) مما يحد من مخاطر الفساد، (3) خفض الوقت والجهد اللازم لتقديم الإقرار الضريبي المناسب إلى الحد الأدنى. وبطبيعة الحال، فإن إعادة بناء سلطة للإيرادات (بدلاً من إصلاحها) يجعل من السهل تنفيذ وقبول هذه الأنواع من الإصلاحات الأساسية.

● **التعاون الدولي:** وفي أعقاب الالتزام الدولي القوي بدعم جهود التسريح وإعادة الإعمار، لاسيما في سياق المبادرة، فإنه يمكن للحكومات الحصول على دعم فني و/ أو مالي شامل لتعزيز المكونات " المحسوسة " و" غير المحسوسة" للنظم الضريبية لكل منها. ولا ينبغي للوكالات الرائدة أن تتردد في التعاون الوثيق مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في المجال الاقتصادي والمؤسسات الأخرى ذات الصلة في جهودها الرامية إلى بناء إدارات ضريبية فعالة وحديثة.

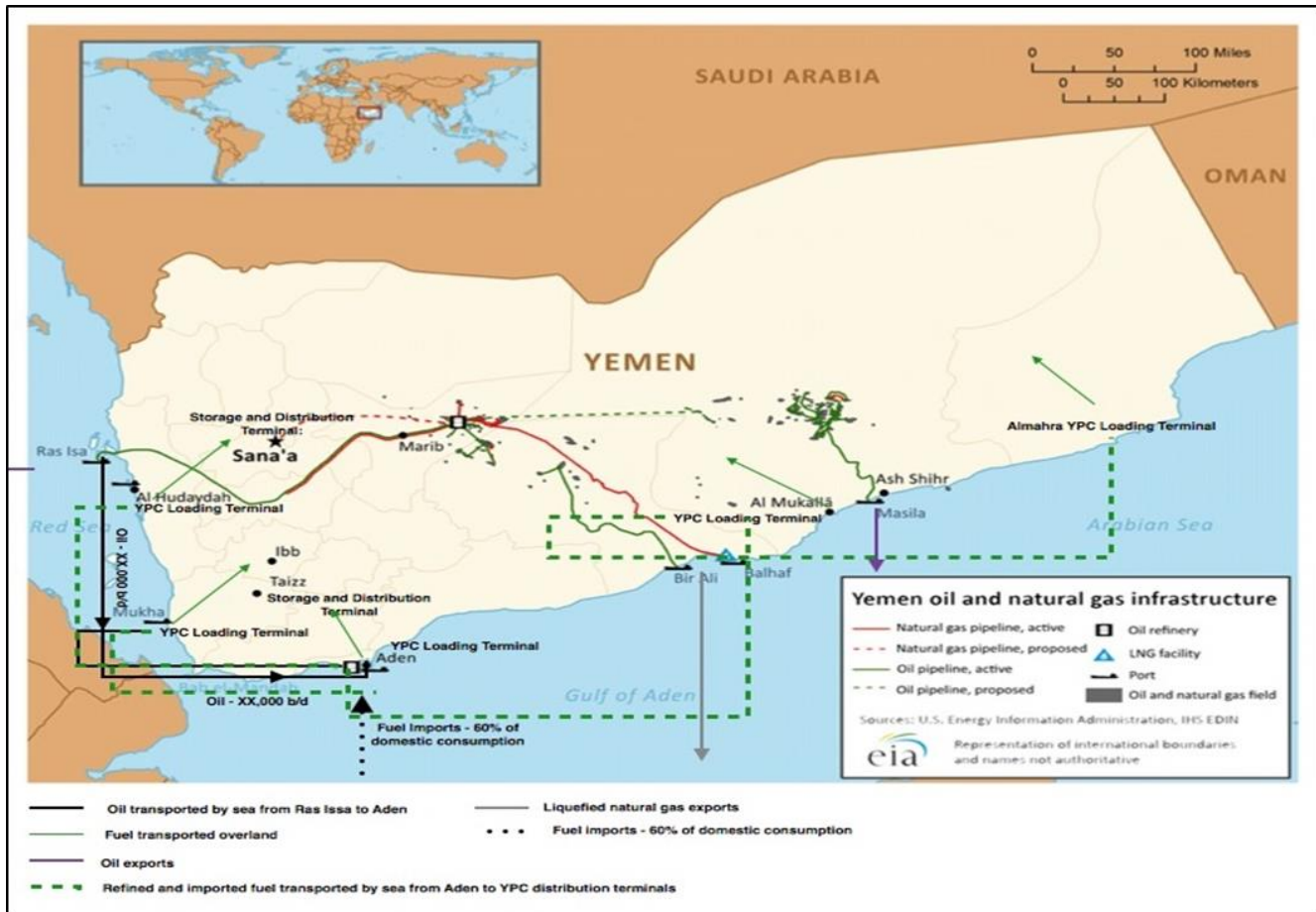
● **الاتصالات:** وبصفة خاصة في سياق يقاوم فيه المواطنون (والمؤسسات المقيمة) الامتثال الضريبي على حساب السلع العامة دون المستوى، ومن الأهمية بمكان أن يتم التشاور مع جداول أعمال الإصلاح الضريبي وتوضيحها وإبلاغها إلى العامة، ومن الناحية المثالية تكون في سياق خطة التنمية الاجتماعية – الاقتصادية ذات النطاق الأوسع.

الملحق 3: قطاع النفط والغاز: الهيكل المؤسسي



المصدر: الحكومة اليمنية

الملحق 4: البنية التحتية للنفط والغاز الطبيعي



الملحق 5: الجمهورية اليمنية: مؤشرات اقتصادية مختارة 2010م-2017م

| 2017م<br>.Proj   | 2016م<br>.Prel | 2015م<br>.Prel | 2014م   | 2013م   | 2012م   | 2011م   | 2010م   |
|--|----------------|----------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| التغير بالنسبة المئوية ، ما لم يتم تحديد خلاف ذلك              |                |                |         |         |         |         |         |
| <b>الدخل القومي والأسعار</b>                                   |                |                |         |         |         |         |         |
| 9,812.0  | 7,648.9        | 8,108.6        | 9,289.3 | 8,462.7 | 6,785.8 | 6,480.5 | 6,219.3 |
| 5.0  | 9.8-           | 28.1-          | 0.2-    | 4.8     | 2.4     | 12.7-   | 7.7     |
| 447.4  | 87.0-          | 61.0-          | 11.3-   | 13.2    | 11.5-   | 14.5-   | 46.9    |
| 2.0  | 6.0-           | 25.0-          | 1.0     | 4.0     | 4.0     | 12.5-   | 4.4     |
| 20.0   | 5.0            | 39.4           | 8.2     | 11.0    | 9.9     | 19.5    | 11.2    |
| 90   | 16             | 126            | 324     | 365     | 322     | 364     | 426     |
| 90   | 16             | 59             | 156     | 175     | 155     | 197     | 264     |
| 0  | 0              | 67             | 167     | 190     | 167     | 167     | 162     |
| إجمالي الناتج المحلي الاسمي ، أسعار السوق ( مليار ريال يمني )  |                |                |         |         |         |         |         |
| النمو الفعلي لإجمالي الناتج المحلي                             |                |                |         |         |         |         |         |
| نمو القطاع النفطي  |                |                |         |         |         |         |         |
| نمو القطاع غير النفطي  |                |                |         |         |         |         |         |
| مؤشر أسعار المستهلك ( متوسط الفترة )                           |                |                |         |         |         |         |         |
| إنتاج القطاع النفطي ( الف برميل في اليوم الواحد)               |                |                |         |         |         |         |         |
| النفط الخام  |                |                |         |         |         |         |         |
| الغاز الطبيعي المسال ( مكافئ النفط)                            |                |                |         |         |         |         |         |
| <b>التمويلات المركزية الحكومية</b>                             |                |                |         |         |         |         |         |
| 18.6   | 10.8           | 12.9           | 23.6    | 23.9    | 29.9    | 25.3    | 26.1    |
| 6.2  | 2.3            | 2.9            | 10.6    | 12.8    | 14.1    | 16.5    | 16.5    |
| 3.7  | 0.0            | 0.5            | 2.7     | 0.9     | 6.1     | 1.2     | 1.2     |
| 24.6   | 24.4           | 23.5           | 27.8    | 30.8    | 36.2    | 29.8    | 30.2    |
| 22.8   | 23.8           | 23.5           | 26.9    | 28.4    | 32.5    | 27.8    | 25.5    |
| 10.2   | 11.4           | 11.3           | 10.0    | 10.2    | 11.1    | 10.0    | 8.7     |
| 1.4  | 0.9            | 0.7            | 5.6     | 7.2     | 9.3     | 8.1     | 8.7     |
| 1.9  | 0.5            | 0.8            | 1.8     | 2.4     | 3.7     | 2.0     | 4.7     |
| 9.7-   | 13.6-          | 11.1-          | 6.9-    | 7.8-    | 12.4-   | 5.7-    | 5.3-    |
| 8.7-   | 7.6-           | 6.5-           | 12.3-   | 15.2-   | 21.1-   | 17.9-   | 19.4-   |
| العائدات والمنح  |                |                |         |         |         |         |         |
| منها إيرادات قطاع النفط والغاز                                 |                |                |         |         |         |         |         |
| منها المنح   |                |                |         |         |         |         |         |
| النفقات وصافي الإقراض  |                |                |         |         |         |         |         |
| الجارية ، ومنها :  |                |                |         |         |         |         |         |
| الأجور والمرتببات  |                |                |         |         |         |         |         |
| المعونات المالية   |                |                |         |         |         |         |         |
| رأس المال  |                |                |         |         |         |         |         |
| الرصيد المالي العام ( باستثناء المنح )                         |                |                |         |         |         |         |         |
| الرصيد المالي الأساسي لغير النفط                               |                |                |         |         |         |         |         |
| الرصيد المالي الأساسي غير النفطي                               |                |                |         |         |         |         |         |
| باستثناء المنح   |                |                |         |         |         |         |         |
| 75.8   | 83.8           | 66.7           | 48.7    | 48.2    | 47.3    | 45.7    | 42.9    |
| 56.2   | 63.6           | 51.2           | 34.5    | 33.0    | 29.9    | 27.1    | 23.0    |
| 19.6   | 20.3           | 15.5           | 14.3    | 15.2    | 17.4    | 18.6    | 19.9    |
| إجمالي ديون القطاع العام                                       |                |                |         |         |         |         |         |
| الدين المحلي   |                |                |         |         |         |         |         |
| الدين الخارجي  |                |                |         |         |         |         |         |
| <b>البيانات النقدية</b>  |                |                |         |         |         |         |         |
| 18.2   | 13.0           | 3.1            | 0.2     | 12.5    | 21.5    | 0.0     | 9.2     |
| 10.7   | 23.8           | 27.4           | 1.4     | 1.9     | 12.9    | 15.8    | 7.7     |
| 15.7   | 1.3            | -22.3          | 2.6     | 38.9    | -0.6    | -16.9   | 8.2     |
| 15.0   | 15.0           | 15.0           | 15.0    | 15.0    | 18.0    | 20.0    | 20.0    |
| 2.4  | 2.4            | 2.4            | 2.4     | 2.4     | 2.4     | 2.3     | 2.4     |
| النقود بالمعنى الواسع  |                |                |         |         |         |         |         |
| الإحتياطي  |                |                |         |         |         |         |         |
| الدين للقطاع الخاص   |                |                |         |         |         |         |         |
| المعدل المرجعي للفائدة على الودائع ( نسبة مئوية)               |                |                |         |         |         |         |         |
| سرعة الدوران ( الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي / M2)         |                |                |         |         |         |         |         |
| <b>القطاع الخارجي</b>  |                |                |         |         |         |         |         |
| 2,749  | 898            | 3,864          | 9,287   | 9,037   | 8,802   | 9,929   | 9,271   |
| 1,755  | 248            | 2,440          | 6,774   | 6,537   | 6,332   | 7,731   | 6,279   |
| 219  | 125            | 501            | 1,132   | 1,102   | 1,017   | 931     | 1,369   |
| 775  | 524            | 923            | 1,390   | 1,398   | 1,453   | 1,267   | 1,622   |
| 8,420  | 6,855          | 8,485          | 12,257  | 12,186  | 12,921  | 10,708  | 10,629  |
| 1,711  | 1,373          | 1,278          | 3,094   | 3,265   | 3,840   | 2,578   | 2,073   |
| 1,740  | 1,450          | 1,859          | 2,645   | 2,701   | 2,692   | 2,725   | 2,476   |
| 1,738  | 1,339          | 1,896          | 2,525   | 2,294   | 2,680   | 2,165   | 2,156   |
| -4.2   | -6.1           | -5.5           | -1.7    | -3.1    | -1.7    | -3.0    | -3.4    |
| الصادرات ( السلع والخدمات )                                    |                |                |         |         |         |         |         |
| منها قطاع الهيدروكربونات ( الغاز والنفط)                       |                |                |         |         |         |         |         |
| القطاع غير النفطي  |                |                |         |         |         |         |         |
| الخدمات  |                |                |         |         |         |         |         |
| الواردات ( السلع والخدمات )                                    |                |                |         |         |         |         |         |
| منها القطاع النفطي   |                |                |         |         |         |         |         |
| منها للغذاء  |                |                |         |         |         |         |         |
| منها للخدمات   |                |                |         |         |         |         |         |
| رصيد الحساب الحالي ( نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)     |                |                |         |         |         |         |         |
| <b>الإحتياطيات</b>   |                |                |         |         |         |         |         |
| 1.1  | 0.6            | 1.5            | 4.1     | 4.8     | 5.6     | 4.0     | 5.1     |
| 1.2  | 0.9            | 2.6            | 5.7     | 4.7     | 5.5     | 3.7     | 5.7     |
| إجمالي إحتياطيات البنك المركزي ( مليار دولار في نهاية الفترة ) |                |                |         |         |         |         |         |
| إجمالي إحتياطيات البنك المركزي ( بعدد أشهر الواردات)           |                |                |         |         |         |         |         |
| <b>سعر الصرف</b>   |                |                |         |         |         |         |         |
| ...  | 250.0          | 214.9          | 214.9   | 214.9   | 214.3   | 213.8   | 219.6   |
| سعر الصرف ( للدولار الواحد ، السعر الرسمي )                    |                |                |         |         |         |         |         |
| <b>بنود الحساب</b>   |                |                |         |         |         |         |         |
| 27.2   | 27.3           | 37.7           | 43.2    | 40.4    | 35.4    | 32.7    | 30.9    |
| 28.2   | 27.5           | 26.8           | 26.2    | 25.5    | 24.9    | 24.2    | 23.6    |
| 964  | 993            | 1,406          | 1,651   | 1,583   | 1,423   | 1,350   | 1,310   |
| إجمالي الناتج المحلي الاسمي (مليار ريال)                       |                |                |         |         |         |         |         |
| السكان ( بالمليون )  |                |                |         |         |         |         |         |
| الناتج المحلي الإجمالي الاسمي للفرد ( بالدولار الأمريكي)       |                |                |         |         |         |         |         |

المصدر: وزارة المالية، البنك المركزي اليمني، صندوق النقد الدولي وتقديرات الموظفين

## الملحق 6: الجمهورية اليمنية: شجرة تشخيص النمو





## الملحق 7: معلومات أساسية موجزة عن نظام إدارة المالية العامة في اليمن

تتكون السلطة التنفيذية في اليمن من الرئيس ومجلس الوزراء، مع وجود السلطة التنفيذية في مكتب الرئيس، حيث يعتبر رئيس الوزراء هو المسئول عن الإدارة اليومية لشؤون الحكومة، وتتولى وزارة المالية مسؤولية إدارة المالية العامة، وكذلك تتولى المسؤولية مع وزارة التخطيط والتعاون الدولي في مهمة إعداد الموازنة الاستثمارية. يقوم وزير المالية بتعيين الموظفين الماليين لكل وزارة وإدارة تتولى مسؤولية حماية استخدام الأموال في الموازنة المعتمدة وعلى النحو الذي يحدده البرلمان. كما أن وزارة المالية هي المسؤولة عن الاحتفاظ بالسجلات المالية والضوابط الداخلية وفقاً للقانون المالي واللوائح المالية، وكذلك تقديم السجلات المالية والمحاسبية إلى الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وهي المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات. ويقوم البنك المركزي اليمني بإدارة حساب الخزينة الموحد (TSA).

يصوت البرلمان المتعدد الأحزاب على الموازنة وليست له السلطة على تعديل بنود الموازنة بشكل مباشر، ويتولى الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة مسؤولية إجراء المراجعة الخارجية والتحقق الخاصة لمجلس الوزراء ووزير المالية ولجنة الحسابات العامة في البرلمان. وتتولى الوزارات التنفيذية من جانبها مسؤولية صياغة ميزانياتها والتفاوض بشأنها وتنفيذها. وهناك نوعان رئيسيان من الحكومة على المستويات الوطنية في اليمن: الأولى هي على مستوى المحافظة (22 محافظة)، ولكل منها مكتب تنفيذي يرأسه محافظ. وهناك مجلس محلي يتم انتخاب أعضائه من قبل المديرية. ويتألف المستوى الثاني من مجالس المديرية (303) يترأسها رؤساء المجالس. وكلا المستويين لهما الصلاحيات والسلطة في زيادة الإيرادات (أربا 2010م).

تتسم الموازنة الحكومية في اليمن بمصادقتها المحدودة، وهي مشكلة تفاقمت بتجزئتها إلى أربعة عناصر مستقلة إلى حد كبير: الموازنة التشغيلية، وموازنة الدعم، وموازنة الاستثمار، وموازنة الكيانات الاقتصادية: تستند موازنة الاستثمار إلى خطط الاستثمار العام متعددة السنوات (PIPs) بما في ذلك المشاريع الجارية التي لم توثق بشكل صحيح أو التي لم يتم رصدها بشكل سليم. وفي هذا السياق، يجري إعداد خطط الاستثمار العام متعددة السنوات دون النظر إلى الإطار المالي المتوسط الأجل لوزارة المالية. أما موازنة الكيانات الاقتصادية فهي موازنة يفترض أنها ممولة ذاتياً، وهي ليست كذلك عملياً. ويميل مفهوم الكيانات الاقتصادية إلى تجميع المشاريع المملوكة للدولة مع عدد من كيانات الموازنة غير السوقية التي لديها مع ذلك حجم كبير من الإيرادات الذاتية المصدر (لبيبن 2014م). وبعض الميزانيات غير مصنفة (على سبيل المثال، وزارات العدل والداخلية والدفاع) ولا تزال بعض الأموال خارج الموازنة والحسابات الخاصة. والتقارير المالية تستند إلى النقد ولكنها لا تتفق مع المعايير الدولية ذات الصلة.

كشفت تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية للعام 2008م أن خطط إصلاح الإدارة المالية العامة السابقة لم تفعل شيئاً يذكر لمعالجة الاستدامة المالية ومصداقية الموازنة: ويعكس ضعف مطابقة أرقام الإنفاق إلى تقديرات الموازنة عدم وجود انضباط مالي صارم يتم العمل به لتنفيذ الموازنة. وقد ساهمت عوامل عدة في تفويض قدرة اليمن على إدارة المالية العامة من حيث تحسين مصداقية الموازنة وتحقيق الانضباط المالي. وتشمل تلك العوامل ما يلي: (1) عدم القدرة على التنبؤ في إصدارات الموازنة، (2) ضعف نظام إدارة النقد - على الرغم من وجود العديد من العناصر اللازمة للإدارة النقدية السليمة (بما في ذلك حساب الخزينة الموحد والمدفوعات المركزية)، (3) عدم توحيد عملية أو إجراءات تنفيذ ضوابط الالتزام (4) ضوابط الإنفاق غير الفعالة بشكل كامل، (5) عدم تحقيق القيمة مقابل المال في المشتريات، (6) موافقة البرلمان المسبقة على الموازنة التكميلية، (7) تراكم المتأخرات دون تتبع سليم وشامل، (8) المعلومات غير المكتملة عن المشاريع الممولة من الجهات المانحة. (البنك الدولي 2008م).

وفي أعقاب الإنفاق العام والمساءلة المالية، نفذت الحكومة مشروعاً لتحديث إدارة المالية العامة بتمويل من البنك الدولي منذ عام 2009: شمل المشروع تحسين التنظيم الوظيفي لوزارة المالية، وتنفيذ نظام آلي للمعلومات الإدارية المالية، وبناء قدرات مؤسسات المشتريات، والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة. وفي عام 2012م، قرر أصحاب المصلحة من المانحين والحكومات متابعة خطة عمل وسيطة جديدة مدتها سنتان للإدارة المالية العامة من أجل توفير التوجيه الاستراتيجي والحد من تجزئة المانحين. وكان الهدف من خطة العمل الجديدة، التي سنتفذ في الفترة 2014م-2015م تحديد أولويات الحكومة والسماح للمانحين بمواءمة مساعدتهم استناداً إلى هذه الأولويات، بما في ذلك: (1) إصلاح الموازنة العامة، (2) تعزيز إدارة الإيرادات، (3) تعزيز الرقابة والمساءلة، (4) تعزيز قدرات المؤسسة المالية لتصبح بمثابة مؤسسة إقليمية متخصصة في المالية العامة، (5) إدارة الدين العام، و(6) إعادة الهيكلة المؤسسية لوزارة المالية. (72)

(72) فريق مبادرة إصلاح إدارة المالية العامة، مسودة خطة عمل مشروع إصلاح إدارة المالية العامة في اليمن 2014م - 2015م.

وقد تم تعليق أنشطة تحديث إدارة المالية العامة منذ بداية العام 2015م بسبب الأزمة السياسية والأمنية: وفي حين أن نظام معلومات الإدارة المالية والمحاسبية سهل تقديم التقارير عن تنفيذ الموازنة ومتابعتها، إلا أن النظام لم يعزز آليات مراقبة تنفيذ الموازنة بما فيه الكفاية. وعلى وجه الخصوص فإن المهام الكبيرة للضوابط المتعلقة بالتزامات النفقات<sup>(73)</sup> وإدارة النقد لا زالت غير متطورة، كما تم اعتبار إجراء تقييم شامل لجميع متأخرات مدفوعات موازنة الدولة أمراً ضرورياً لا مناص منه. وتم نشر النظام الآلي لمعلومات الإدارة المالية والمحاسبية في 35 وزارة وهيئة مركزية، ولكن ليس في المحافظات أو القطاع الأمني (وزارة الدفاع والداخلية والوكالات ذات الصلة بها). وفي المقابل، تم طرح نظام معلومات إدارة القروض والمنح (LGMIS) للإدارة المالية للمساعدات الخارجية إلى 38 وحدة لتنفيذ المشاريع (PIUs).<sup>(74)</sup> كما تم إعداد خطة استراتيجية لتطوير الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وإنشاء مركز للتدريب.<sup>(75)</sup>

---

<sup>(73)</sup> تم وضع نظام يدوي تجريبي لمراقبة الالتزام في 15 وحدة إنفاق، ولكن ست وحدات فقط استخدمت النظام.

<sup>(74)</sup> تتولى إدارة المعونة الخارجية والمنح بوزارة المالية مسؤولية مراجعة طلبات الصرف المقدمة إلى الجهات المانحة والموافقة عليها وأوامر الدفع إلى البنك المركزي اليمني لتسديد المدفوعات للموردين والمستفيدين. وقد تم تسهيل عملية الرقابة الداخلية من قبل نظام إدارة المعلومات والرقابة المالية والتي من بين مزايا أخرى طورت فترات المعالجة.<sup>(75)</sup> تم تدريب موظفي الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة على عدة مواضيع مثل عمليات التدقيق القائمة على تكنولوجيا المعلومات وقوانين وإجراءات الشراء وتصنيف الموازنة وإعدادها وتنفيذها.

- Arya, Arun. (2010) *PFM Reform in MENA: Yemen Country Case*. Washington, DC: World Bank.
- Collier, Paul, V. Lani Elliott, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, and Nicholas Sambanis, (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, DC: World Bank.
- Devarajan, Shanta, and Lili Mottaghi. (January, 2016) *The Economic Effects of War and Peace I*. Middle East and North Africa Quarterly Economic Brief, Washington, DC: World Bank.
- Gill, Simon. (2015). *Public Financial Management in Fragile States*. GSDRC Professional Development. Reading Pack no. 18, Birmingham: University of Birmingham.
- Government of Yemen. 2012, “*Alignment of the Investment Program and the State General Budgets with the Objectives and Plans of Development Programs*”, Implementation Plan 2013-2014, Budget Harmonization Alignment Team.
- Government of Yemen. (2016). *Yemen Socio-economic Update Issue 13*, Ministry of Planning and International Cooperation (MOPIC).
- IMF. (2014a). *Government Finance Statistics Manual*. Washington, DC: IMF.
- IMF. (2014b). *Prevention and Management of Government Expenditure Arrears*. Prepared by Suzanne Flynn and Mario Pessoa. Fiscal Affairs Department, Washington, DC.
- Lepain, Jean-Marc. (2014). *PFM Reforms in Yemen: Background and Way Forward*. European Union.
- PEFA. (2016). *Framework for Assessing Public Financial Management*. Washington, DC: PEFA Secretariat.
- Porter, Doug, Matt Andrews, Joel Turkewitz and Clay Wescott. (2010). *Managing Public Finance and Procurement in Fragile and Conflicted Settings*. Background Paper for World Development Report 2011. Washington, DC: World Bank.
- United Nations, (January 27, 2017) *Letter from the Panel of Experts on Yemen addressed to the President of the Security Council*; United Nations Security Council, January 31st, 2017; document no. S/2017/81.
- United Nations and World Bank. (Forthcoming). *(Re)Building the State: Establishing Core Government Functions in the Immediate Aftermath of Conflict*.
- Williamson, T. (2015). *Change in challenging contexts – how does it happen?* Overseas Development Institute.

- World Bank. (2008). *Yemen: Public Expenditure Financial Accountability (PEFA) Assessment*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank, United Nations, European Union, Islamic Development Bank. (2012). *Joint Social and Economic Assessment for the Republic of Yemen 2012*. (joint publication produced in collaboration with the Government of Yemen), Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2012). *Public Financial Management Reforms in Post-Conflict Countries: Synthesis Report*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2013). “*Comments on Draft Law of the Central Organization for Control and Auditing (COCA)*”. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2015). *The Republic of Yemen – Unlocking the Potential for Economic Growth*. A Country Economic Memorandum. Report No.102151-YE, Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2016). *Informal Note: Scaling-up IDA in Fragile, Conflicted and Violent States*. A Contribution from the Global Governance Practice, Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2017). *Free Falling– Living Standards during Times of Conflict in Yemen*. A Poverty assessment for Yemen; Report forthcoming, Washington, DC: World Bank.
- SEMC. (October, 2016). *Economic Indicators Report- Black Market for Selling Humanitarian Supplies*. Periodic Report issued by SEMC. Sana’a: SEMC.
- Economist Intelligence Unit. (December 13, 2016). Yemen. *Country Report*. Generated on December 13<sup>th</sup>, 2016. Economist Intelligence Unit: United Kingdom.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2007). *Tax Incentives for Investment – A Global Perspective: Experiences in MENA and non-MENA countries*. Paris: MENA-OECD Investment Programme.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2008). Governance, Taxation and Accountability: Issues and Practice. *Report No. DCD/DAC/GOVNET (2007)3/FINAL*. Paris: OECD.