

مشاركة القطاع الخاص في مرحلة ما بعد النزاع في اليمن

أمل ناصر فليم

تحرير: سبنسر أوسبرغ

ملخص تنفيذي

حتى قبل النزاع الحالي، واجه تطوير القطاع الخاص في اليمن العديد من التحديات المتداخلة الشديدة. شملت هذه العوائق البيروقراطية، وضعف البنية التحتية، وقلّة مهارة القوى العاملة إلى حد كبير، وتردي مناخ الاستثمار، ونقص التمويل، واعتماد الاقتصاد المفرط على النفط، والفساد، وضعف الدولة، والنخبة الباحثة عن الربح وذات المصلحة الراسخة في عرقلة الإصلاحات. الآن، بعد ما يقرب من أربع سنوات على الحرب الأهلية والتدخل العسكري الإقليمي، تدمر الاقتصاد اليمني وقطاعه الخاص. ومع ذلك تستمر العديد من الشركات في العمل، وبالفعل تعد مرونة القطاع الخاص عاملاً رئيسياً في جعل الأزمة الإنسانية في البلاد - وهي الأكبر في العالم - أقل تدهوراً مما كان يمكن أن تكون عليه. في حالة التوصل إلى نهاية نزاع متفاوض عليها، سيكون من الضروري الاستثمار السريع وتطوير القطاع الخاص لخلق فرص العمل، وإعادة بناء البنية التحتية، وتحويل تدفقات التمويل بعيداً عن اقتصاد الحرب واستعادة الأسواق الرسمية، والمساعدة على تحقيق استقرار عام اقتصادي اجتماعي من شأنه أن يساهم في تحقيق سلام دائم وطويل الأمد. وهكذا يجب أن تبدأ استعدادات ذلك على وجه السرعة لكي تغتنم الفرصة التي ستفتح فوراً بعد صمت الأسلحة.

بأخذ هذا بعين الاعتبار، يبحث الملخص، والقائم على أساس [تقرير مطول](#)، في تقييم العوامل التي تؤثر على تطوير القطاع الخاص في اليمن مع مرور الوقت، بما في ذلك التحديات التي تواجه بيئة العلاقات العامة ومحاولات الإصلاح. ثم تحدد الورقة آثار ثورة 2011 في اليمن، والأزمة السياسية المصاحبة والنزاع الحالي على الاقتصاد والقطاع الخاص. وفي أعقاب ذلك، يتم طرح عدد من التوصيات لكل من الحكومة اليمنية والجهات الدولية المعنية بشأن الخطوات التي يمكن اتخاذها لإحياء وتطوير القطاع الخاص بعد النزاع.

نظرة عامة حول القطاع الخاص في اليمن

أمضى اليمن معظم سنواته الستين الماضية غارقاً في نزاعات مسلحة وأزمات سياسية، حيث كانت الاضطرابات والقلق الأمني من أبرز العوامل التي أعاقَت نضج القطاع الخاص وقيام دولة قوية ذات مؤسسات عامة ناجحة. يتألف القطاع الخاص اليمني بغالبه العظمى من شركات صغيرة أو صغيرة جداً، علماً أنها توقّر لما يقرب من 70٪ من اليمنيين العاملين مصادر أرزاقهم. بالمقابل توفر الزراعة الريفية تقليدياً مصدر عمل لأكثر من نصف سكان البلاد.¹

قدرت منظمات المجتمع المدني، على سبيل المثال، أن 97٪ من القطاع الخاص اليمني مؤلف من مشاريع متناهية الصغر وصغيرة ومتوسطة الحجم، وهو ما ينطبق على الشركات التي توظف أقل من 25 شخصاً. وفي الوقت نفسه، قدر تقرير للبنك الدولي في عام 2000 أن 1٪ فقط من الشركات الصناعية في القطاع الخاص توظف 10 أشخاص أو أكثر، وأن هناك عدداً "قليلاً جداً" من الشركات الكبيرة.² تقع المراكز الصناعية في صنعاء وتعز وعدن والحديدة وما حولهم، بناتج يخدم الاستهلاك المحلي فقط.³

1) International Labor Organization, *Yemen Labour Force Survey 2013-14* (Beirut: ILO Regional Office for Arab States, 2015), accessed October 10, 2017, http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_419016/lang--en/index.htm. The ILO's survey in Yemen defined working-age as persons older than 15 years.

2) World Bank, *Yemen: Comprehensive Development Review, Private Sector Development Building Block*. Washington, DC: World Bank, 2000. Accessed June 14, 2018. <http://documents.worldbank.org/curated/en/458221468345852637/pdf/335760YE1Private.pdf>

3) World Bank, *Yemen: Comprehensive Development Review*.

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

القطاع الخاص ونتاج النفط

منذ اكتشاف حقول نفطية ذات جدوى تجارية في منتصف ثمانينات القرن الماضي، ومن زيادة الإنتاج النفطي في اليمن خلال التسعينات، تأثر الناتج المحلي الإجمالي السنوي للبلاد بشدة نتيجة ارتفاع إنتاج النفط وتقلب أسواق الطاقة العالمية. بين عامي 1995 و2005، تذبذبت حصة القطاع الخاص من إجمالي الناتج المحلي بما يصل إلى 10٪ من عام لآخر (انخفضت من 66٪ إلى 56٪ في 1995-1996)، في حين أن حصة القطاع الخاص من الناتج المحلي الإجمالي السنوي غير النفطي بقيت خلال العقد شبه ثابتة عند 74٪، ولم تتذبذب أكثر من 1٪ على أساس سنوي.⁴ في الفترة من 1995 إلى 2005، بلغ متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي في اليمن حوالي 5٪ سنوياً، حيث ارتفعت قيمة مساهمة القطاع الخاص غير النفطي في الناتج المحلي الإجمالي من 2,81 مليار دولار إلى 8,38 مليار دولار (بالقيمة الحالية للدولار).

مع أن إنتاج اليمن من النفط صغير مقارنة بجيرانه في الخليج،⁵ إلا أنه كان كبيراً بما فيه الكفاية في السياق المحلي ليكون أكبر مصدر للعملة الأجنبية في البلاد، وليضرب القطاع الخاص غير النفطي بنسخة يمنية من "المرض الهولندي".⁶ فالعملة الأجنبية الآتية لليمن من مبيعات النفط - التي تضخمها حقيقة أن تحويلات المغتربين اليمنيين كانت ثاني أكبر مصدر للعملة الأجنبية - ساعدت في منح الاستقرار للعملة المحلية بسعر صرف أعلى من الممكن لولا تصدير النفط. أدى ذلك إلى ارتفاع تكلفة الصادرات المحتملة الأخرى، ما أدى إلى تناقص قدرتها التنافسية على المستوى الدولي وإعاقة قدرة القطاع الخاص على النمو الذي تقوده الصادرات. كما أن ارتفاع قيمة الريال اليمني جعل الواردات أرخص نسبياً، مما أدى مرة أخرى إلى تقويض تنمية الصناعة المحلية. بالإضافة إلى ذلك، لم تكن هناك في الأساس أي خدمات تمويل تصدير متاحة في اليمن.⁷ وهكذا، بين عامي 1995 و2005، شكلت الصادرات غير النفطية ما معدله 12,5٪ فقط من إجمالي الصادرات.⁸

هذه العوامل - واردة رخيصة نسبياً وصناعة محلية ضئيلة - تجتمع لتجعل اليمنيين متعددين بشكل كبير على لتلبية جميع حاجاتهم الاستهلاكية والصناعية تقريباً. لعقود واليمن يستورد بمعدل 90 بالمائة من حاجياته الغذائية.⁹ حتى في السنوات التي شهدت انخفاضاً في الناتج المحلي المحلي نظراً لعدم الاستقرار في أسواق النفط، شهدت البلاد انخفاضاً تدريجياً في الواردات بالرغم من قيمة الصرف المنخفضة للريال اليمني في تلك السنوات.¹⁰ عدم التقلب في الواردات مؤشر على مدى اعتماد اليمن على الاستيراد لتلبية الاحتياجات الأساسية.¹¹

4) Central Statistical Organization in Yemen, *The Structure Of GDP By Economic Activity At Current Prices For 2000 - 2016 (%)*, table No. 7.

5) في ذروة إنتاج النفط في اليمن في عام 2001، أنتجت البلاد حوالي 21 مليون طن من النفط. في نفس العام أنتجت سلطنة عمان 50 مليون طن، والسعودية 390 مليون طن، والإمارات أنتجت ما يقرب من 103 مليون طن من النفط. انظر: *International Energy Agency Statistics Search*, accessed June 29, 2018, <https://www.iea.org/statistics/statisticssearch>.

6) وفقاً لموقع إنفستوبديا: "المرض الهولندي مصطلح اقتصادي يشير إلى النتائج السلبية الناجمة عن زيادات كبيرة في قيمة عملة البلاد، وهو يرتبط في المقام الأول باكتشاف الموارد الطبيعية ولكن قد ينتج عن أي تدفق كبير للعملة الأجنبية إلى بلد ما، بما في ذلك الاستثمار الأجنبي المباشر أو المساعدات الأجنبية أو أي ارتفاع كبير في أسعار الموارد الطبيعية". للمزيد من التفاصيل (بالإنجليزية) يمكن زيارة الموقع <https://www.investopedia.com/terms/d/dutchdisease.asp>.

7) World Bank, *Yemen: Comprehensive Development Review*.

8) بناء على بيانات تاريخية عن هيكل الناتج المحلي الإجمالي بحسب النشاط الاقتصادي، مستقاة من الجهاز المركزي للإحصاء في يونيو / حزيران 2018.

9) Mansour Rageh, Amal Nasser, and Farea Al-Muslimi, "Yemen Without a Functioning Central Bank: The Loss of Basic Economic Stabilization and Accelerating Famine," *Sana'a Center for Strategic Studies*, November 2, 2016, accessed June 29, 2018, <http://sanaacenter.org/publications/main-publications/55>.

10) World Bank, *Yemen: Comprehensive Development Review*.

11) World Bank, *Yemen: Comprehensive Development Review*.

التحديات التي تواجه بيئة الأعمال

ومن الناحية التاريخية، فإن القوانين القليلة التي كانت موجودة وتنفذ فيما يتعلق بالقطاع الخاص تميل إلى كبح التنمية. وكمثال على ذلك، أشار البنك الدولي في عام 2000 إلى أن اليمن يتمتع برسوم جمركية عالية نسبياً على الواردات، فضلاً عن نظام جمركي غير منظم، مما خلق "بيئة تقييدية" وزاد من وقت وتكاليف تأمين مدخلات رأس المال.¹² في الوقت نفسه، كانت ضوابط الدولة ضعيفة أو منعدمة في العديد من المجالات الأخرى، مع عدم وجود سياسة حكومية للحد من السلوك غير التنافسي، وقلّة التطبيق الرسمي لقوانين حقوق الملكية أو الالتزامات التعاقدية، والسلطة القضائية ذات "التحيز القوي ضد التجارة".¹³

كما أظهرت البنية التحتية المتوفرة أن اليمن من بين أقل البلدان تطوراً في العالم: 40٪ فقط من السكان يحصلون على مياه شرب نقية، حيث يبلغ نصيب الفرد من المياه 2٪ فقط من المتوسط العالمي؛ وكان 35٪ فقط من اليمنيين يحصلون على الكهرباء، وحتى أولئك المتصلون بشبكة الكهرباء الوطنية عانوا من انقطاع التيار المستمر لفترات طويلة؛ كما كان اختراق الاتصالات السلكية واللاسلكية "منخفضاً جداً"؛ وكانت الطرق المعبدة أقل من 10٪ من إجمالي شبكة الطرق، في حين أن معظم الطرق المتبقية في حالة سيئة و/أو يتعذر الوصول إليها في المناطق الريفية، ما ترك قطاعات واسعة من السكان معزولين عن الخدمات والاقتصاد الأوسع.¹⁴ كما كان الوصول إلى التعليم والخدمات الطبية ضعيفاً، حيث بلغ معدل معرفة القراءة والكتابة لدى البالغين 56٪ في اليمن، وكان 55٪ فقط من السكان قادرين على الوصول إلى الخدمات الطبية بسهولة.¹⁵

نظراً لانعدام الثروة المحلية في اليمن، اعتبر البنك الدولي الاستثمار الأجنبي المباشر عاملاً حاسماً لتطور البلاد. ومع ذلك، أشار البنك إلى أن:

"المستثمرين المحتملين قيامهم باستثمار واسع النطاق يواجهون قدراً كبيراً من اللوائح والتراخيص غير الضروريين، وهي بيئة قانونية غالباً ما تكون غير واضحة أو غير متسقة مع المعايير الدولية، وغالباً ما تكون المؤسسات الحكومية غير مستجيبة أو فاسدة. كما يثبط هؤلاء عدم وجود اجتهاد قانوني يمكن الاعتماد عليه، أو عقود قابلة للتنفيذ، أو تأمين سندات ملكية الأراضي، أو نظم ضرائب يمكن التنبؤ بها، أو حماية رسوم جمركية، وفي بعض الحالات حتى بنية تحتية مادية أو أمن مادي".¹⁶

12) World Bank, *Yemen: Comprehensive Development Review*.

13) World Bank, *Yemen: Comprehensive Development Review*.

14) World Bank. *Yemen - Country Assistance Strategy*. Washington, DC: World Bank, 1999. Accessed June 21, 2018. <http://documents.worldbank.org/curated/en/934971468781522276/pdf/multi-page.pdf>.

15) World Bank, *Yemen - Country Assistance Strategy*.

16) World Bank, *Yemen: Comprehensive Development Review*.

العوائق في وجه الإصلاح

على الرغم من صعوبة تحديدها، إلا أن العقبة الرئيسية التي تواجه الإصلاح في اليمن كانت وما زالت الاقتصاد السياسي للبلاد. وكما أشار البنك الدولي:

”كانت البلاد منذ فترة طويلة رهينة لجنون جنبي ريع طويل الأمد على يد نخب عديدة قوضت أي إمكانية للتنمية المستدامة، وتمكنت من تشويه السياسة الاقتصادية وعرقلة الإصلاحات، وهي مستمرة في السعي العنيف وراء ريع كان يمكن لولاها إعادة تدويرها في التنمية. يحدث هذا في القطاعات الاقتصادية الأكثر ربحية أو الأكثر استراتيجية، مثل النفط والغاز والزراعة والمياه والاتصالات والخدمات المالية.“¹⁷

وبشكل أساسي، قام الرئيس السابق علي عبد الله صالح بشراء صلاحياته من النخب السياسية والقبلية في البلاد من خلال المحسوبيات، والنفوذ إلى موارد الدولة، وتوزيع مجالات السلطة - مثل الوزارات الحكومية أو الوصول إلى الأسواق - والتي عزز من خلالها المستفيدون من إقطاعات سيطرتهم وأدوات تكديس ثرواتهم. كان لهذه المجموعات والأفراد مصلحة في منع الوافدين الجدد من تحديهم، وفي الوصول إلى المكائد السياسية اللازمة لمنع هذا التحدي.¹⁸ فيما يتعلق بالقطاع الخاص، على سبيل المثال، تم استخدام القواعد التي تحكم الوصول إلى الائتمان لمنع الشركات الجديدة من دخول السوق، وذلك لمصلحة الشركات المسيطرة القائمة. وبالمثل، فإن الشركات غير المنتسبة إلى النخبة السياسية كانت تجد نفسها غير قادرة على الحصول على عقود حكومية.¹⁹

نقاط التقدم

لقد شهدت السنوات الـ25 الماضية بعض التقدم: فقد تمت إزالة بعض حواجز الاستيراد وجرى تبسيط الرسوم الجمركية؛ وأدت الإصلاحات في تسجيل الأعمال التجارية والقضاء على متطلبات الحد الأدنى لرأس المال إلى خفض الوقت والتكلفة اللازمة لبدء نشاط تجاري؛ وجرى تخفيض ضرائب الشركات بشكل كبير ومتناسق؛ كما حدث انخفاض ملحوظ في المنازعات المتعلقة بالعقارات؛ وافتتحت سوق للخدمات البنكية الإسلامية؛ وأنشأت الحكومة سجلاً آتمائياً وقدمت قانوناً لبنوك التمويل الأصغر.

17) World Bank, *The Republic Of Yemen: Unlocking the Potential for Economic Growth* (Washington, D.C. : World Bank, 2015), accessed June 29, 2018, <http://documents.worldbank.org/curated/en/673781467997642839/pdf/102151-REVISED-box394829B-PUBLIC-Yemen-CEM-edited.pdf>

18) كنموذج على الطابع النخبوي للاقتصاد اليمني، غيني هيل وآخرون نشروا دراسة عام 2013 تقدر أن 80% تقريباً من قطاعات الاستيراد والتصنيع والمصارف والاتصالات تملكها 10% فقط من العائلات. انظر:

Ginny Hill et al., *Yemen: Corruption, Capital Flight and Global Drivers of Conflict* (London: Chatham House, 2013), accessed July 2, 2018, https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Middle%20East/0913r_yemen.pdf.

19) Hill, Ginny, Peter Salisbury, Léonie Northedge and Jane Kinninmont. *Yemen: Corruption, Capital Flight and Global Drivers of Conflict*. London: Chatham House, 2013. Accessed June 25, 2018. https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Middle%20East/0913r_yemen.pdf.

القطاع الخاص اليمني ما بعد 2011

الثورة والأزمة السياسية المنبثقة

في عام 2011 دخل اليمن في فترة أزمة سياسية وعدم استقرار عميق عندما اندلعت انتفاضة شعبية ضد نظام علي عبد الله صالح، الرئيس اليمني لأكثر من 30 عاماً. كان التأثير على الاقتصاد دراماتيكياً. وبين عامي 2010 و2011، انخفض نمو إجمالي الناتج المحلي في اليمن من 7,7٪ إلى 12,7٪.

وفي مسح للبنك الدولي للأعمال اليمنية نُشر في سبتمبر / أيلول 2012، أفاد أكثر من ثلاثة أرباع المشاركين بازدياد شدة نقص الكهرباء، وعدم الاستقرار السياسي، والفساد، وعدم اليقين الاقتصادي العام. ووجد نفس المسح أن أكثر من 40٪ من الشركات تخلصت من 40٪ أو أكثر من موظفيها وخسرت أكثر من نصف مبيعاتها. ووفقاً لمعدي الدراسة الاستقصائية: "لقد تبين أن هذه التأثيرات أوضح بالنسبة للشركات الصغيرة مما للشركات المتوسطة والكبيرة. مما يعكس على الأرجح محدودية آليات التكيف وضالة الموارد المالية المتاحة للشركات الصغيرة"²⁰.

تدخلت السعودية في عام 2012 بـ 3 مليارات دولار من النقد والوقود في الاقتصاد اليمني، مما سمح للناتج المحلي الإجمالي في البلاد بالانتعاش في 2013 إلى نمو بنسبة 4,8٪. ومع ذلك، واصلت الحكومة عجزاً في حدود 8٪ من الناتج المحلي الإجمالي، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى دعم الوقود المستمر وإعانات القطاع العام، والتي تمثل أكثر من نصف الإنفاق الحكومي. في يوليو / تموز 2014، ألغى الرئيس الانتقالي عبد ربه منصور هادي، في استجابة لنصيحة صندوق النقد الدولي، دعم الوقود. أسعار الوقود أساساً تتضاعف خلال الليل، وقد تعثر تحقيق الدعم المخطط للشرائح الاجتماعية والاقتصادية الأدنى من السكان. بعد ذلك استولى الحوثيون وقوات الحلفاء للرئيس السابق صالح على السخط الشعبي الذي أثارته هذه الحادثة - وكانوا قد حققوا بالفعل تقدماً عسكرياً نحو العاصمة - فدخلوا صنعاء راكبين موجة شعبية وبدأوا في السيطرة بسرعة على المؤسسات والوزارات الحكومية. وقد أدى هجرة رأس المال وعدم اليقين الاقتصادي إلى انخفاض الناتج المحلي الإجمالي في اليمن بنسبة 2٪ عام 2014.

الآثار الاقتصادية للنزاع المتفاجم

بحلول مارس / آذار 2015، كان الحوثيون والقوات الحليفة لهم يحاصرون مدينة عدن الساحلية الجنوبية، بينما هرب الرئيس هادي إلى العاصمة السعودية الرياض. في ذلك الشهر، شنت السعودية والإمارات وتحالف دول عربية أخرى تدخلاً عسكرياً في اليمن لدعم هادي والحكومة اليمنية المعترف بها دولياً. سرعان ما قام التحالف والقوات المرتبطة به بدفع الحوثيين بعيداً عن عدن والمحافظات الجنوبية الأخرى، قبل وقف تقدمهم، وبعدها أصبحت الخطوط الأمامية ثابتة بشكل عام واستقرت حرب الاستنزاف معظم السنوات الثلاث التي تلت. خلال هذا الوقت، حافظ الحوثيون على سيطرتهم على معظم شمال البلاد، وعلى أكبر مراكز اليمن السكانية، وأكبر محور للواردات في اليمن، وهو ميناء الحديدة وميناء صليف القريب منه على شمال الساحل اليمني على البحر الأحمر.

كان تأثير النزاع على الاقتصاد والقطاع الخاص في اليمن كارثياً. فقد انخفض الإنتاج الاقتصادي بسرعة في السنوات المتتالية، مع انكماش بنسبة 17,6٪ في عام 2015، وبنسبة 15,3٪ في عام 2016، وبنسبة 14,4٪ في عام 2017، مما أدى إلى انخفاض تراكمي بنسبة 40,5٪ في إنتاج السلع والخدمات على مدى ثلاث سنوات.²¹ وقد لعبت العديد من العوامل دورها في، وتفاقمت بسبب، هذا الانهيار الاقتصادي العام. فقد علقّت صادرات اليمن من النفط بعد تدخل التحالف العسكري مباشرة، ما خفض بشدة الإيرادات

20) Andrew Stone, Lina Badawy and Nabila Assaf, *The Plight of Yemeni Private Enterprises since the 2011 Crisis: A Rapid Assessment* (Washington, DC: World Bank, 2012), accessed July 2, 2018, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16167>.

21) Data from Yemen's Ministry of Planning and International Cooperation, as cited in: United Nations Office for Humanitarian Affairs (OCHA), *Yemen Humanitarian Needs Overview 2018* (United Nations Office for Humanitarian Affairs, December 2017), accessed June 29, 2018, https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/yemen_humanitarian_needs_overview_hno_2018_20171204.pdf.

العامرة وقطع المصدر الرئيسي للحكومة من العملة الأجنبية. وبارغم من استئناف تصدير النفط منذ أغسطس/آب 2016، فقد كان كميات قليلة وغير منتظمة. وبدوره أدى استئناف الاحتياطات وأزمة السيولة النقدية المحلية إلى توقف معظم مرتبات القطاع العام في آب / أغسطس 2016، مما أدى إلى إنهاء تمويل الواردات، ناهيك عن جانب نقل مقر البنك المركزي من صنعاء إلى عدن في سبتمبر / أيلول 2016 - الأمر الذي عرقل بشدة قدرة البنك المركزي اليمني على حماية قيمة الريال اليمني.²²

وهكذا انخفض الريال من سعر صرف كان يعادل 215 ريال مقابل الدولار بداية النزاع إلى 490 ريال مقابل الدولار بنهاية يونيو/حزيران 2018. مع انخفاض قيمة العملة، ارتفعت أسعار الواردات وانخفضت القوة الشرائية للفرد. كذلك تأثرت أسعار الواردات بشدة من جراء الحصار البحري الذي فرضه التحالف على الموانئ الذي يسيطر عليها الحوثيون (والتي تجري الآن عملية لاستعادتها) - ولا سيما الحديدة وصليف - مما خفض بشكل كبير الشحنات التجارية والإنسانية من خلال هذه المنافذ، وزاد الوقت والتكلفة اللازمين لنقل تلك الواردات ودخولها داخل البلاد. قادت هذه العوامل للوضع الحالي اليوم، حيث 8,4 مليون يمني على حافة المجاعة و22 مليون بحاجة ماسة إلى الدعم الإنساني،²³ فيما وصفته الأمم المتحدة بأكبر كارثة إنسانية في العالم.²⁴

وكان من أسباب تزايد التكاليف على الشركات انعدام الأمن وندرة مدخلات الأعمال، في حين تسببت خسارة قاعدة العملاء والطلب وانخفاض القوة الشرائية العامة في خسارات في الإيرادات المالية.²⁵ كما أن التأذي المادي الذي لحق بالبنية التحتية العامة والخاصة أضر بشدة بقدرة الشركات على العمل.²⁶ اعتباراً من عام 2017، أدت هذه الخسائر المرتبطة بالنزاع إلى قيام شركات القطاع الخاص بخفض ساعات العمل إلى النصف وسطياً، في حين بلغت نسبة تسريح العمال 55٪ من إجمالي القوة العاملة، بينما أكثر من ربع شركات القطاع الخاص العاملة في الصناعة والتجارة والخدمات توقفت عن العمل.²⁷ كما أن نقص العملات الأجنبية وأزمة السيولة بالعملة المحلية وضعت المستوردين أمام تحديات وتكاليف متزايدة.²⁸

وكما ذكر مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية في ديسمبر / كانون الأول 2017:

”لقد تعرض القطاع الزراعي لقيود شديدة بسبب النقص في المدخلات الزراعية، ولا سيما اللقاحات، والأدوية والأعلاف وغيرها من السلع الأساسية لقطاع الثروة الحيوانية والدواجن. وارتفعت أسعار مراكز أطعمة الدواجن بنسبة 70٪، منذ بداية الأزمة. وقد أدى ارتفاع سعر الوقود إلى زيادة تكاليف الري وأسعار المياه، مما أجبر المزيد من المزارعين على التخلي عن مزارعهم وزاد تفاقم فقدان سبل كسب الرزق.“

ومن الجدير بالذكر أن الزراعة وصيد الأسماك كان قطاعين يوظفان في السابق أكثر من 54٪ من سكان الريف، ومن أهم وسائل كسب الرزق بالنسبة لنحو ثلاثة أرباع اليمنيين. وهكذا أضر التأذي الذي لحق بهذه القطاعات بسبل معيشة 1,7 مليون عائلة يرفية.²⁹

22) Rageh, Nasser and Al-Muslimi, *Yemen Without a Functioning Central Bank*.

23) OCHA, *Yemen Humanitarian Needs*.

24) “Yemen at the UN – January 2017 Review,” *Sana’a Center for Strategic Studies*, February 21, 2017, accessed on June 29, 2018, <http://sanaacenter.org/publications/yemen-at-the-un/74>.

25) Ali Azaki, “International Aid Organizations and the Yemeni Private Sector: The Need to Improve Coordination in Humanitarian Crisis Response,” *Sana’a Center for Strategic Studies*, March 16, 2018, accessed June 29, 2018, <http://sanaacenter.org/publications/main-publications/5528#ftn6>.

26) وفقاً لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية: “من 1 أكتوبر / تشرين الأول 2016 إلى 30 سبتمبر / أيلول 2017، تم تسجيل ما مجموعه 8,878 حادثة متصلة بالنزاع، بما في ذلك الغارات الجوية والاشتباكات المسلحة والقصف في جميع أنحاء اليمن. وقد وقعت حوالي 82% من هذه الحوادث في خمس محافظات هي: تعز وصعدة والجوف وحجة وصنعاء. المصدر: United Nations Office for Humanitarian Affairs, *Yemen Humanitarian Needs Overview*.

27) World Bank, *Toward a Blueprint for the Recovery and Reconstruction of Yemen – October 2017, as cited OCHA, Yemen Humanitarian Needs*.

28) OCHA, *Yemen Humanitarian Needs*.

29) OCHA, *Yemen Humanitarian Needs*.

توصيات

في دراسات سابقة حول تأثير النزاع على القطاع الخاص في الدولة، تبين أن الحرب تميل إلى خلق فراغ في السلطة يتيح المجال للتجارة غير الشرعية وصعود "اقتصاد الحرب"، حيث يتلقى العاملون في السوق السوداء والرمادية مبالغ كبيرة من السيولة، ويخرجون بذلك من قطاعات الاقتصاد الرسمي. وحتى بعد تحقيق السلام، ستبقى الشكوك بشأن متانة هذا السلام تثني المستثمرين عن المغامرة في البلاد، كما جرى تقليدياً، ولا سيما فيما يتعلق بالاستثمارات في الأصول الثابتة وغير السائلة. لكن بدون تطوير القطاع الخاص سيبقى من المستبعد للغاية حدوث إعادة إعمار أو تأهيل تحقيق أي استقرار اجتماعي واقتصادي واجتماعي بعد انتهاء النزاع.

لا يمكن أن يُتوقع من القطاع الخاص الأولي أن يعيد بحد ذاته تطوير النمو الاقتصادي ودفعه مباشرة بعد حل النزاع. وهكذا، تقدم هذه الورقة التوصيات التالية إلى الحكومة اليمنية وأصحاب المصلحة الدوليين بشأن التدخلات الاقتصادية اللازمة لتحفيز تطوير القطاع الخاص بعد النزاع في اليمن:

تصميم تدخل حساس للنزاعات

لقد أدى النزاع المتعدد الأوجه والمتواصل في اليمن إلى إضعاف الدولة الرسمية والنشاط الرسمي للقطاع الخاص. وبذلك سمح بظهور لاعبين جدد في الأسواق الرمادية أو السوداء في ما يمكن وصفه بأنه "اقتصاد حرب" - حيث تتشكل المنافسة إلى حد كبير من خلال تقاطع مصالح الأطراف المتقاتلة لملء فراغ الدولة. هذا التعقيد يخلق الحاجة لتصميم تدخلات مبكرة مدروسة جيداً، تدخلات تتجنب تعزيز التوترات أو تمكين الشركات والجهات الفاعلة غير الرسمية التي ازدهرت بسبب النزاع لتواصل هيمنتها على أنشطة القطاع الخاص، الأمر الذي سيحد من نمو القطاع على المدى الطويل. بعبارة أخرى، ينبغي أن تكون التدخلات المبكرة حساسة للنزاع، وشاملة، وأن تمهد الطريق لجهود طويلة الأجل لتطوير القطاع الخاص.

ينبغي على الجهات الداخلية الفاعلة التي تتدخل على أرض الواقع أن تنشئ آلية شاملة تشارك فيها الجهات الفاعلة التجارية المحلية بشكل هادف لتوفير دعم قوي في تعزيز بناء السلام وتمكين البيئات التجارية المناسبة. لقد أظهرت تجارب بعض البلدان، بما في ذلك رواندا وجنوب أفريقيا وسري لانكا، أن بإمكان القطاع الخاص أن يلعب دوراً حاسماً في عملية بناء السلام، وأن برامج التعافي الاقتصادي تحقق نتائج جيدة عندما يتم تمكين اللاعبين المحليين من تشكيل الاحتياجات المؤسسية الأساسية لتنفيذ هذه البرامج.

بناء قدرات الأعمال المحلية لتنفيذ البرامج وإنشاء فرص العمل

في حالة وقف الأعمال العدائية بنجاح، ينبغي أن يهدف أصحاب المصلحة الدوليون إلى مضاعفة جهودهم على أرض الواقع من أجل التعامل مع الأزمة الإنسانية والمشاركة في عملية إعادة الإعمار. من خلال القيام بذلك، يجب أن يعملوا لضمان امتلاك الشركات المحلية الأدوات والمهارات اللازمة للاستفادة من التدخلات الدولية وتلبية المعايير المحددة لها للمشاركة، وذلك بالتوازي مع تدخلهم لتقديم مساعدات إنسانية ودعم مشاريع بنية تحتية على المدى الطويل. وينبغي أن يشمل ذلك تسهيل نقل المعرفة، وخاصة المعرفة المتعلقة باستخدام التكنولوجيا في الأعمال عبر توفير برامج تعليم وتدريب لقوى القطاع الخاص العاملة في اليمن.

ثمة بعض القطاعات والمشاريع الواعدة في اليمن، وينبغي أن يكون دعمها من أولى أولويات الجهات الفاعلة الدولية في أعقاب النزاع. كذلك فإن تخصيص الأموال لإعادة بناء البنية التحتية في اليمن - مثل بناء وصيانة الطرق ومحطات الطاقة الكهربائية ومشاريع البنية التحتية المماثلة - سيكون بمثابة قناة سريعة للأموال، وسيوفر العديد من الوظائف، ويعزز التنمية المحلية المستدامة، ويساعد على منع البطالة أو الفقر من تحفيز عودة المقاتلين إلى ساحة المعركة. كما ينبغي على الجهات الدولية المعنية مساعدة الحكومة اليمنية في بناء قدراتها لإدارة الاستثمارات الحكومية بشكل مناسب والاستخدام المناسب للإيرادات المخصصة لإعادة الإعمار.

لقد تعرض القطاع الزراعي، الذي وظّف الجزء الأكبر من القوى العاملة اليمنية قبل النزاع، لتأثر شديد بشكل خاص بسبب ديناميات الحرب في اليمن، ويجب أن يكون هدفاً لأي تدخل مبكر لتعزيز الاقتصاد.³⁰

على سبيل المثال، يمكن إنشاء برامج لدعم الأعمال التجارية الصغيرة في الزراعة وتقديم التدريب والمساعدة الفنية للمزارعين ومن يأملون بإنشاء مشاريع صغيرة النطاق وذاتية الاكتفاء.

وعلاوة على ذلك، يمكن للجهات الفاعلة الخاصة مساعدة الحكومة والمانحين الدوليين في تطوير آليات مالية مشتركة لتمويل المشاريع الصغيرة والمتوسطة (SMEs) وحواضن الأعمال التجارية. كما ينبغي أن تستهدف هذه الآليات النساء والشباب على وجه التحديد، وأن تساعد على بدء الأعمال التجارية، بالنظر إلى ضعف تمثيل هذه المجموعات في أنشطة القطاع الخاص.

ضمان وصول القطاع الخاص إلى التمويل

يعد النظام البنكي الفعال عاملاً حاسماً في تعزيز دور القطاع الخاص في اليمن، حيث يعتمد الاقتصاد على النقد بشكل كبير. منذ اندلاع الحرب في اليمن، العديد من الشركات إما قامت بتسريح الموظفين أو أجبرت على تعليق عملياتها. لقد دفعت أزمة السيولة النقدية الأصول المالية في القطاع البنكي الرسمي نحو السوق السوداء، مما أعاق عمل البنوك وجعلها غير قادرة على العمل بشكل صحيح. على المدى القصير، ينبغي للحكومة اليمنية وجميع أصحاب المصلحة المعنيين دعم العودة الكاملة لقطاع مالي ناجح - بما في ذلك تثبيت البنك المركزي اليمني وتمكينه من أداء مهامه النقدية. على المدى الطويل، ينبغي توجيه الجهود لقيادة الإصلاحات في اللوائح البنكية وضمان وجود منصة مناسبة للمستثمرين الأجانب لإنشاء بنوك في البلاد، وكذلك لتدفقات تحويلات المغتربين. وفي هذا الصدد، ينبغي على الحكومة اليمنية إنشاء آلية ضمانات استثمار لجذب تحويلات المغتربين اليمنيين للمساهمة في الانتعاش الاقتصادي القطري.

لهذه المسألة إمكانية كبيرة لجذب رؤوس الأموال المتراكمة من المغتربين اليمنيين، وكثير منهم معرضون لخطر الإجبار على العودة إلى الوطن من خلال سياسات التأميم الجارية في دول مجلس التعاون الخليجي الساعية لتوطين أسواق العمل الخليجية. يمكن تشجيع اليمنيين العائدين على إقامة مشاريع جديدة، أو وضع مدخراتهم في سندات الحكومة اليمنية بالعملة الأجنبية، مما سيوفر للقطاع العام الأموال اللازمة بشدة ويسمح للأفراد بحماية استثماراتهم من اهتلاك القيمة.

بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تكون مؤسسات التمويل الأصغر ذات الخبرة في اليمن هدفاً رئيسياً لجميع أصحاب المصلحة للدفع نحو المزيد من الشمول المالي في جميع أنحاء اليمن. كما يجب تمكين بنوك وشركات التمويل الأصغر لتقديم خدمات مالية للأفراد وخدمات إدارة النقد للشركات الصغيرة. كما يجب تعزيز الخدمات البنكية عبر الهاتف المحمول في اليمن لتوسيع نطاق الوصول إلى المقترضين ذوي الدخل المنخفض.

30) Researcher interview with senior official at the Ministry of Agriculture and Irrigation in Yemen, June 30, 2018.

إصلاح بيئة الأعمال

وهذا يستلزم الأمن المادي، لكنه ينطوي كذلك على حكم القانون العادل والفعال، خاصة فيما يتعلق بحماية الملكيات، تطبيق العقود والتحكيم، وضوابط عامة للسوق. هناك ما يكفي من الاستقرار السياسي والقانوني لخلق بيئة مواتية لتدفقات الاستثمار. وبينما يستمر النزاع، تشهد العديد من الشركات رسوم مزدوجة على الواردات أو ضرائب مضاعفة على الشركات العاملة في مناطق خاضعة لسيطرة أطراف متحاربة مختلفة، وكل ذلك يعيق عمل القطاع الخاص.

بمجرد تأمين بيئة الاستثمار، على الحكومة إنشاء نظام ضريبي مناسب للأعمال التجارية. هذا يعني مستوى من الضرائب تناسب الحاجة لاستجلاب الاستثمارات وبنفس الوقت تعترف بحاجة الدولة لزيادة الإيرادات للاستثمار الحكومي، والقيام أيضاً بالاستثمار وتقوية وكالة الإيرادات العامة لضمان جمع الضرائب المستحقة، بحاجة الأخيرة لتأسيس مؤسسات لمكافحة الفساد وتشجيع الاستثمارات من خلال تخفيف بعض اللوائح التي تقيد الاستثمارات الأجنبية وتثبط الشركات الناشئة. على وجه الخصوص، على الحكومة الانخراط والاستثمار في القطاعات التحويلية مثل النقل والخدمات المالية والاتصالات والسياحة وإنتاج الطاقة وتجهيز الأغذية وتوزيعها.³¹

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

31) World Bank, *Toward a Blueprint for the Recovery and Reconstruction of Yemen* (Washington, D.C.: World Bank, 2017).

عن الباحث

أمل ناصر، هي اقتصادية غير مقيمة في مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية وباحثة مختصة بالاقتصاد السياسي في اليمن والشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

ناصر حاصلة على ماجستير علوم في الاقتصاد الصناعي واقتصاد الشبكات من معهد برلين للتكنولوجيا، وبكالوريوس في الاقتصاد من المعهد نفسه. وقد نشرت كتاباتها وتحليلاتها في وسائل إعلامية مختلفة من بينها موقع المونيتور، وجريدتي العربي الجديد، والمدن الإلكترونية.

ناصر شريكة مؤسسة في مبادرة «نادي العرب» في برلين، وهي مبادرة تسعى لخلق فضاء ثقافي وسياسي وفكري لأهالي برلين بهدف استكشاف الشؤون العربية.

عن المحرر

سبنسر أوسبرغ هو رئيس تحرير القسم الإنجليزي في مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية. وقد عمل مع العديد من المعاهد والمنظمات غير الحكومية، بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في حقل الدراسات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والإنسانية والأمنية المتعلقة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

شغل أوسبرغ منصب مدير تحرير مجلة إكسكيوتيف في بيروت، كما عمل مراسلاً للعديد من وسائل الإعلام، بما في ذلك قناة الجزيرة الإنجليزية، وراديو سي بي سي، ومحطة فرانس 24، وصحيفتي ذي غلوب أند ميل ونيكي، كما شارك في كتابة الفيلم الحائز على جائزة أفضل وثائقي «ذي وور شو».

سبنسر حاصل على ماجستير فنون في الكتابة الإبداعية الواقعية، وبكالوريوس في الصحافة من كلية كينجز في لندن، بالإضافة إلى بكالوريوس آداب ذات تخصص مزدوج في الفلسفة واللغة الإسبانية من جامعة دهاوسي.

قيادات التنمية:

رئيس هيئة المساحة الجيولوجية والثروات المعدنية السابق	د. إسماعيل الجند
أستاذ مساعد في التاريخ في جامعة عدن	د. أسهمان العلس
النائب الأول للأمين العام لمؤتمر الحوار الوطني	د. أفراح عبد العزيز الزوبة
استاذة جامعية وباحثة في داسات النوع الاجتماعي بجامعة صنعاء	د. انطلاق المتوكل
وزير النقل السابق	م. بدر محمد باسلمة
أستاذ في جامعة صنعاء	د. جلال إبراهيم فقيرة
مديرة شركة استشارة اليمن. عضو فريق الإصلاحات الاقتصادية	جميلة علي رجاء
خبير تنمية دولية	جيهان نواف عبد الغفار
رجل أعمال. رئيس المجلس الأهلي في عدن، عضو فريق الإصلاح الاقتصادي	م. خالد عبد الواحد نعمان
وزير النفط والمعادن السابق	م. رشيد الكاف
أكاديمية وعميدة سابقة لكلية العلوم الإدارية بجامعة عدن. دكتوراه في الاقتصاد الزراعي	د. سعاد عثمان يافعي
وزير التجارة والصناعة السابق، عضو سابق في البرلمان، وعضو سابق في الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد	د. سعد الدين بن طالب
خبير تنمية اقتصادية وموارد بشرية	عثمان الحدي
رجل اعمال	علي محمد الحبشي
وكيل وزارة المياه والبيئة	م. عمار ناصر العولقي
مستشار اقتصادي	عمر العاقل
عضو سابق في لجنة التحضير الفني لمؤتمر الحوار الوطني	ماجد المذحجي
مدير تطوير الأعمال في مجموعة هائل سعيد أنعم	مازن محمود أمان
رجل أعمال	محمد عقيل شهاب
وزير المالية السابق ورئيس هيئة الجمارك السابق	د. محمد منصور زمام
الرئيس السابق لشركة كمران للصناعة والاستثمار ووزير السياحة السابق	نبيل الفقيه
وزير الخدمة المدنية السابق	نبيل شمسان
أستاذ دكتور في الشؤون المالية بجامعة صنعاء، سيدة أعمال وعضو مؤتمر الحوار الوطني، ورئيسة قطاع سيدات الأعمال في غرفة التجارة اليمنية	د. نجاة جمعان

حول "مبادرة إعادة تصور الاقتصاد اليمني"

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

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

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

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

يتألف المشروع من أربعة مكونات:

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

الشركاء المنفذين

يتم تنفيذ هذا المشروع بالتعاون بين ثلاثة شركاء:



مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO):

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

www.carpo-bonn.org



ديب روت للاستشارات:

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

www.deeprooot.consulting



مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية:

مركز سياسات وأبحاث مستقل، يعمل على تقديم مقاربات جديدة لفهم الواقع اليمني والإقليم المحيط عبر وضع رؤى متوازنة، ودراسات عميقة وتحليل من قبل خبراء محلية. تم تأسيس مركز صنعاء في العام 2014، ويعمل على تنفيذ أبحاث وتقديم استشارات في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمدنية والتنمية، بالإضافة إلى تقديم نصائح فنية وتحليلية حول أهم القضايا المحلية والإقليمية والدولية.

www.sanaacenter.org

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