مسيرة الإصلاح الاقتصادي وتهيئة البيئة الاستثمارية في اليمن

إعداد

د. أحمد الصفتي

أبوظبي، 2007

مسيرة الإصلاح الاقتصادي وتهيئة البيئة الاستثمارية في اليمن

إعداد

د. أحمد الصفتي

أبوظبي، 2007

ورقة قدمت لمؤتمر "فرص الاستثمار في اليمن" الذي عُقد بصنعاء يومي 22 و23 أبريل 2007.

© صندوق النقد العربي 2007

حقوق الطبع محفوظة

يعد هذه الدراسات الاقتصادية أعضاء الدائرة الاقتصادية والفنية بصندوق النقد العربي، وينشرها الصندوق. تبحث هذه الدراسات في قضايا تتعلق بالسياسات النقدية والمصرفية والمالية والتجارية وأسواق المال وانعكاساتها على الاقتصادات العربية.

الآراء الواردة في الدراسات لا تمثل بالضرورة وجهة نظر صندوق النقد العربي، وتبقى معبِّرة عن وجهات نظر مؤلفي الدراسة.

لا يجوز نسخ أو اقتباس أي جزء من هذه الدراسات أو ترجمتها أو إعادة طباعتها بأي صورة دون موافقة خطية من صندوق النقد العربي إلا في حالات الاقتباس القصير بغرض النقد والتحليل، مع وجوب ذكر المصدر.

ISBN 978-9948-8590-4-8

توجه جميع المراسلات على العنوان التالي:

الدائرة الاقتصادية والفنية

صندوق النقد العربي

ص.ب 2818، أبوظبي – دولة الإمارات العربية المتحدة

هاتف: 560 6171-2-971+

فاكس: 6454 632-2-971+

البريد الإلكتروني : economic@amfad.org.ae

website : http://www.amf.org.ae

قائمة المحتويات

رقم الصفحة

تمهيد 1

أولاً : الإنجازات على صعيد سياسات الاقتصاد الكلي 3

أ- السياسة المالية 3

ب- السياسة النقدية 8

ج- سياسات القطاع الخارجي 11

ثانياً : الإنجازات على صعيد الإصلاح الهيكلي 15

أ- إصلاحات التجارة الخارجية 15

ب- إصلاحات القطاع المالي 17

ج- الخصخصة وإعادة هيكلة الشركات والمؤسسات العامة 23

ثالثاً : الإنجازات على صعيد تهيئة البيئة الاستثمارية 25

أ- الإطار التشريعي والمؤسسي للاستثمار 25

ب- المناطق الحرة 30

ج- الأجندة الوطنية للإصلاحات 32

رابعاً : خلاصة حول نتائج الإصلاحات المنفذة وانعكاساتها على البيئة الاستثمارية 34

تمهيد

كان اليمن قد شهد صعوبات اقتصادية ملموسة خلال النصف الأول من التسعينات نتيجة لتضافر مجموعة من العوامل الداخلية والصدمات الخارجية. فقد تلى عملية توحيد شطري اليمن في عام 1990 ظهور عدد من الصعوبات الداخلية التي ارتبطت في البداية بدمج اقتصادين وجهازين حكوميين قائمين على نظامين شديدي التباين أحدهما يتسم بدرجة من الحرية الاقتصادية والآخر قائم على التخطيط المركزي، ثم لاحقاً بالحرب الأهلية التي اندلعت في عام 1994 والتي تسببت في خسائر بشرية ومادية كبيرة. وقد فاقم من هذه الصعوبات الداخلية صدمات خارجية ارتبطت بتطورات الأوضاع في منطقة الخليج خلال الفترة المذكورة وبانهيار الاتحاد السوفيتي السابق وما نتج عن ذلك من توقف مساعداته ووراثة دولة الوحدة لمديونية مرتفعة تستحق للدولة الروسية. وقد نتج عن تلك الصعوبات والصدمات تراجع في معدلات النمو الاقتصادي وارتفاع في معدلات البطالة. كذلك تفاقمت اختلالات الموازين الخارجية والتي نجم عنها ندرة في الصرف الأجنبي صوحبت بانتهاج السلطات لسياسة أسعار صرف متعددة غير واقعية وبمضاربات عنيفة على سعر الصرف في السوق الموازية. وشهد أيضاً الإنفاق الحكومي ارتفاعاً كبيراً لم يصاحب بتوافر الموارد المناسبة بما أدى لظهور عجوزات ضخمة في المالية العامة. ونظراً لندرة الموارد المالية، اعتمدت الحكومة في تمويل العجوزات على الاقتراض من البنك المركزي وهو ما أدى لتوسع نقدي شديد وارتفاع حاد في الضغوط التضخمية. وإضافة لذلك، عانى اليمن من المشكلات الهيكلية والاجتماعية النمطية في الدول الأقل نمواً، إضافة لندرة الموارد الطبيعية خاصة المياه.

وفي مواجهة تلك الصعوبات، شرعت الحكومة اليمنية خلال النصف الثاني من التسعينات في تنفيذ سلسلة من الإصلاحات في إطار برامج للإصلاح الاقتصادي والمالي والهيكلي الشامل المدعومة من صندوق النقد والبنك الدوليين وصندوق النقد العربي ومجموعة من المانحين الثنائيين وعدد من المؤسسات الدولية والإقليمية الأخرى. وقد نجحت السلطات بالفعل في تنفيذ

عدد من الإصلاحات الهامة خلال الفترة 1996-2001، وذلك في مجالات السياستين النقدية والمالية وسياسة سعر الصرف والأسعار والتجارة الخارجية، استطاعت من خلالها تحقيق تقدم ملموس في استعادة الاستقرار الاقتصادي الكلي ورفع معدلات النمو وتحرير الأسعار وتوحيد وتحرير سعر الصرف وتحرير التجارة الخارجية. كما قامت بتطبيق إصلاحات في مجال المالية العامة، وإدخال العمل بالأدوات غير المباشرة للإدارة النقدية، وتقوية الرقابة المصرفية. هذا، وقد دعمت المجموعة الدولية هذه الإصلاحات بمنح اليمن إعفاء مهم على مديونيتها الخارجية.

ومع ذلك، أدى ظهور بعض المستجدات خلال النصف الأول من العقد الحالي إلى تباطؤ مسيرة الإصلاح الاقتصادي باليمن، حيث أدى ارتفاع عائدات النفط وما صاحبه من تخفيف للقيد المالي على الحكومة، إضافة إلى ظهور معارضة داخلية لبعض جهود الإصلاح الاقتصادي، إلى عدم إحراز تقدم كافٍ في مجالات إصلاح حيوية مثل تخفيض دعم الوقود وتطبيق الضريبة العامة على المبيعات وإصلاح الخدمة المدنية وإدارة الإنفاق العام.

وإدراكاً من الحكومة اليمنية لأهمية مواصلة وتعميق الإصلاحات لتهيئة البيئة المناسبة والمشجعة للاستثمار المنتج الضروري لتحقيق النمو المستدام وتخفيض البطالة، قامت الحكومة بدءاً من عام 2005 بمضاعفة جهودها لتسريع وتيرة هذه الإصلاحات، والتي خلصت بتبني أجندة قومية للإصلاحات في بداية عام 2006 بدعم من شركاء التنمية الدوليين، استهدفت تحسين المناخ الاستثماري باليمن وتقوية المؤسسات الديموقراطية وتحسين الشفافية ومحاربة الفساد، بصورة تتكامل مع أهداف الخطة الخمسية الثالثة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تغطي الفترة 2006-2010. وقد أدى النجاح الملموس في تبني الإصلاحات الطموحة بهذه الأجندة إلى حصول اليمن على الدعم والمساندة من المانحين من الدول الشقيقة والصديقة ومن المؤسسات الدولية والإقليمية، حيث نتج عن مؤتمر المانحين للجمهورية اليمنية الذي عقد بنهاية عام 2006 نجاحاً كبيراً تمثل في توفير التزامات دعم ميسر بما يفوق 4.7 مليار دولار بما يغطي نحو 86 في المائة من الفجوة التمويلية لبرنامج الاستثمار للحكومة اليمنية خلال الفترة 2007-2010.

وتقدم هذه الورقة خلفية عامة عن تطور جهود الإصلاح الاقتصادي وتهيئة البيئة الاستثمارية في اليمن منذ عام 1995. ولهذا الغرض، يغطي الجزء الأول من الورقة الجهود المبذولة في مجال سياسات الاقتصاد الكلي الهادفة لاستعادة التوازن الداخلي والخارجي، وبما يشمل السياستين المالية والنقدية وسياسات القطاع الخارجي المرتبطة بسعر الصرف والمديونية الخارجية. ويغطي الجزء الثاني جهود الإصلاح الهيكلي الهادفة لرفع النمو الاقتصادي من خلال إزالة التشوهات ورفع كفاءة استغلال الموارد، والتي تشمل الإصلاح في مجال التجارة الخارجية والقطاع المالي وإعادة هيكلة القطاع العام. أما الجزء الثالث فيغطي الجهود المبذولة تحديداً لتطوير وتحسين بيئة الاستثمار في اليمن، وبما يشمله ذلك من تطوير الإطار التشريعي والمؤسسي الحاكم للنشاط الاستثماري وتطوير المناطق الحرة، إضافة لإنجازات الأجندة الوطنية للإصلاحات التي طبقت مؤخراً والتي استهدفت أساساً معالجة جوانب محددة لمعوقات الاستثمار. هذا، ويقدم الجزء الأخير من الورقة تقييماً موجزاً لنتائج الإصلاحات المنفذة وانعكاساتها على البيئة الاستثمارية باليمن.

أولاً : الإنجازات على صعيد سياسات الاقتصاد الكلي

تركزت جهود السلطات اليمنية خلال المرحلة الأولى من الإصلاح الاقتصادي على ضبط جوانب الطلب الكلي في الاقتصاد من خلال ترشيد السياستين المالية والنقدية وتصحيح الاختلالات الناجمة عن انتهاج سياسة أسعار الصرف المتعددة وإيجاد حل لمشكلة المديونية الخارجية. كذلك عملت السلطات على رفع كفاءة السياستين المالية والنقدية في الإدارة الاقتصادية من خلال تطوير أدواتهما والفصل بينهما.

أ- السياسة المالية

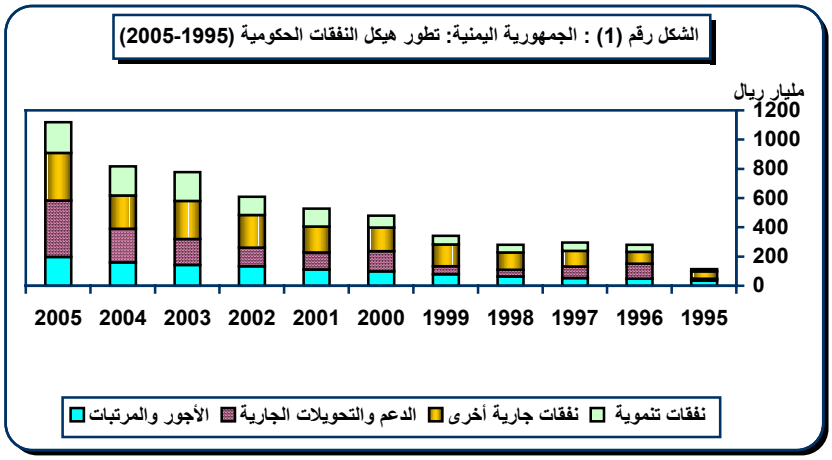
كانت الحكومة اليمنية قد تعرضت لأعباء مالية كبيرة بعد الوحدة ارتبطت بتكاليف اندماج مؤسسات الشطرين، واستمرت هذه الأعباء في التفاقم حتى نهاية عام 1994. كذلك أدت

صدمات خارجية ارتبطت بالأوضاع الإقليمية خلال الفترة المذكورة وبانهيار الاتحاد السوفيتي السابق وتوقف مساعداته، إلى ازدياد صعوبة الوضع المالي للحكومة، وبما أدى لتراوح نسبة عجز الموازنة للناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 1990-1994 ما بين 17-22 في المائة، تم تمويلها بالكامل عن طريق البنك المركزي، وهو ما أدى لتوسع نقدي شديد وتفاقم في التضخم واضطراب في سعر الصرف.

ولمواجهة هذا الوضع، قامت السلطات اليمنية خلال النصف الثاني من التسعينات بتنفيذ سلسلة من الإصلاحات الشاملة بمساندة من المؤسسات الدولية المعنية، والتي تضمنت إجراءات لاستعادة الاستقرار الاقتصادي الكلي مثلت إصلاحات السياسة المالية حجر زاوية بها. حيث عملت السلطات اليمنية على الحد من العجز المالي للحكومة قدر المستطاع، وذلك من خلال ترشيد النفقات والعمل على زيادة الإيرادات، مع بذل الجهود للقضاء على الاتجاه السابق من اللجوء لتمويل العجز نقدياً من خلال البنك المركزي والاعتماد بدلاً عن ذلك على التمويل من المصادر الحقيقية غير التضخمية.

وتفصيلاً، سعت السلطات اليمنية لعلاج الأسباب الرئيسية لارتفاع النفقات الحكومية والتي تمثلت أساساً في ارتفاع تكاليف دعم القمح والدقيق والمنتجات النفطية وارتفاع فاتورة أجور الخدمة المدنية (الشكل رقم (1)). فبالنسبة لتكاليف الدعم، والتي كانت تمثل تكاليف ضمنية خلال النصف الأول من التسعينات نتيجة انتهاج سياسة أسعار صرف متعددة وتخصيص أسعار صرف منخفضة للغاية لاستيراد القمح والدقيق، ونتيجة لبيع المنتجات النفطية بأسعار تقل بكثير عن الأسعار العالمية، فقد تم تحويل جزء كبير منها لدعم صريح بعد توحيد وتحرير سعر الصرف في عام 1996. ثم بعد ذلك، عملت السلطات على تقليص الدعم الصريح من خلال الرفع التدريجي للأسعار المحددة إدارياً للقمح والدقيق، حتى تم التخلص منه بالكامل في عام 1999. كذلك عملت السلطات على تخفيض الدعم الضمني لأسعار الماء والكهرباء الناجمة عن الأسعار المخفضة للمنتجات النفطية الداخلة في إنتاجها ولكن بصورة أبطأ مما قامت به بالنسبة للقمح. وفي نفس الوقت، تم العمل على الرفع التدريجي

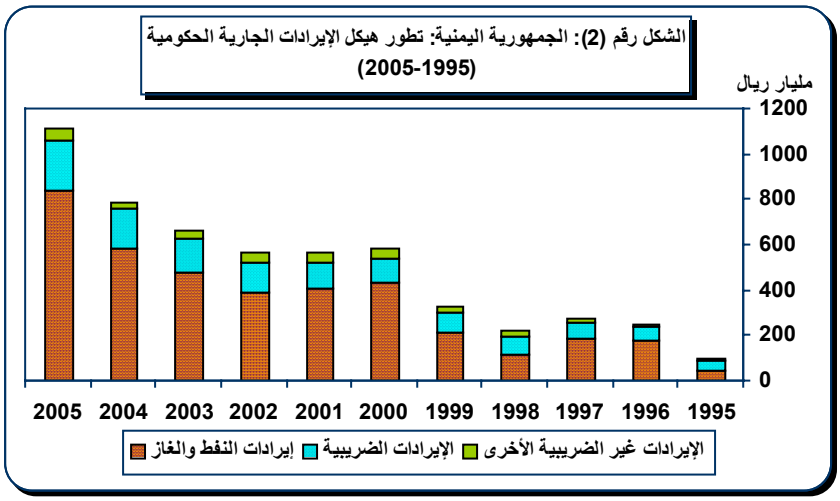
للأسعار المحلية للمنتجات النفطية بمعدلات متفاوتة أدت لتقريب أسعار معظمها (بخلاف أسعار الديزل) نسبياً للأسعار العالمية، إلا أن دعم المنتجات النفطية عاود الارتفاع مرة أخرى بعد ارتفاع الأسعار العالمية للنفط في عام 1999 وعدم قيام السلطات برفع مماثل للأسعار المحلية للمنتجات النفطية.



المصدر: البنك المركزي اليمني، التقرير السنوي، أعداد متفرقة.

أما بالنسبة لتكاليف فاتورة الأجور، والتي ارتفعت خلال المرحلة التالية مباشرة للوحدة جراء تواجد عمالة مكررة ورفع أجور جزء من العمالة في إطار توحيد هيكل الرواتب والأجور بين الشطرين السابقين، فقد بذلت السلطات بعض الجهود لاحتوائها من خلال برامج لتخفيض حجم العمالة وإصلاح الخدمة المدنية وإلغاء فرص تعدد الوظائف. إلا أنه تجدر الإشارة لأن التقدم في تنفيذ هذه البرامج كان بطيئاً نسبياً، ولكن الاهتمام بهذا الجانب قد تصاعد بصورة ملحوظة مؤخراً مع ظهور تصميم من جانب السلطات اليمنية على تطبيق الخطوات الضرورية للإصلاح كما سيرد لاحقاً في تفصيل الأجندة القومية للإصلاحات.

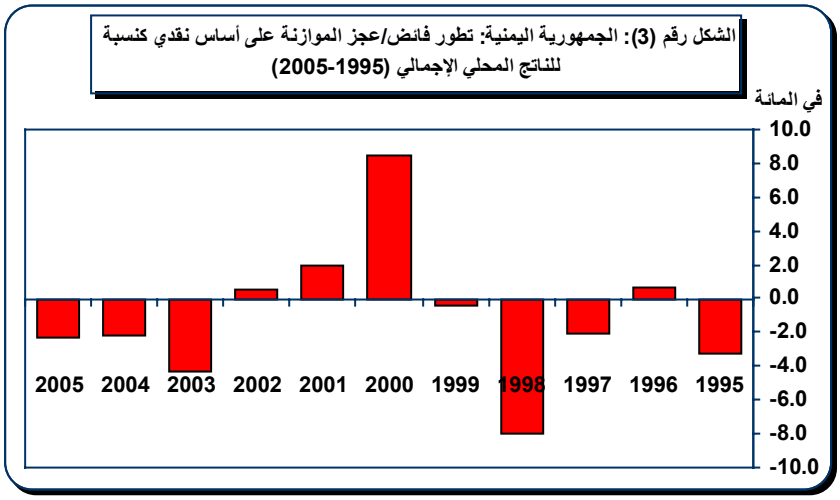
أما بالنسبة لجانب الإيرادات، فقد عملت السلطات على تطوير الإيرادات الضريبية حيث أدخلت بعض التعديلات على القوانين الضريبية الثلاثة التي تم إقرارها بعد الوحدة والتي أدخل أحدها ضريبة على الإنتاج والاستهلاك والخدمات والثاني هيكلاً جديداً للجمارك والثالث نظم الضرائب على الدخل والأرباح. إلا أنه يلاحظ أن التطور الأكبر في جانب الإيرادات الحكومية كان مرتبطاً بالتطورات سواء السلبية أو الإيجابية في إنتاج النفط وأسعاره العالمية، حيث يلاحظ تزايد درجة الاعتماد على هذه الإيرادات والتي مثلت نحو نصف الإيرادات الحكومية في عام 1995 وارتفعت لما يزيد عن ثلاثة أرباع الإيرادات الحكومية في عام 2005. (الشكل رقم (2)).



المصدر: البنك المركزي اليمني، التقرير السنوي، أعداد متفرقة.

ونتيجة للتطورات سابقة الذكر في جانبي النفقات والإيرادات الحكومية، وخاصة التطورات بالنسبة للإيرادات النفطية، تحسن العجز الكلي للموازنة مبدئياً خلال عام 1996، ثم تأثر مرة أخرى بتراجع الإيرادات النفطية في العامين التاليين قبل أن يتحسن تم يتحول إلى فائض استمر حتى عام 2002. أما في السنوات الثلاثة الأخيرة، فقد أدى الارتفاع في

تكاليف الدعم إلى إزالة أثر ارتفاع الإيرادات النفطية الذي صاحب ارتفاع الأسعار العالمية للنفط، وبما أدى لتحول جديد في الموازنة للعجز، وإن كان حجمه يعتبر مقبولاً نسبياً، حيث بلغ نحو 2.2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي خلال العامين الأخيرين. (الشكل رقم (3)).



المصدر: البنك المركزي اليمني، التقرير السنوي، أعداد متفرقة.

وجدير بالذكر أن أحد أهم خطوات إصلاح السياسة المالية في اليمن قد تمثل في التحول في تمويل عجز الموازنة عن التمويل النقدي التضخمي من خلال البنك المركزي إلى اللجوء للتمويل من مصادر حقيقية من خلال إصدار أذون الخزانة. فقد توقفت الحكومة عن التمويل النقدي من البنك المركزي وبدأت بإصدار أذون الخزانة بنهاية عام 1995، وذلك لأجل شهر واحد، ثم بدأت في إصدار أذون بآجال أطول (ثلاثة وستة أشهر) في عام 1996، وأخيراً تم لاحقاً إصدار أذون بأجل سنة، مع زيادة عدد المزادات لتصبح مزادات أسبوعية. هذا، وقد أسهم هذا الإجراء في تقليص التوسع النقدي والضغوط التضخمية وإتاحة الفرصة للبنك المركزي لممارسة تحكم أقوى في السيولة المحلية كم سيرد تفصيله في الجزء التالي.

ب- السياسة النقدية

شرعت الحكومة اليمنية منذ عام 1995 في تفعيل الدور المنشود للسياسة النقدية في ضبط التوسع في السيولة المحلية وامتصاص السيولة الزائدة في الاقتصاد والذي يعتبر أمراً أساسياً للحد من التوسع الزائد في الطلب المحلي، وبما يعمل بالتالي على تحقيق الأهداف النهائية للسياسة النقدية المتمثلة في الحد من الضغوط التضخمية والحفاظ على استقرار سوق وسعر الصرف الأجنبي.

ومن أجل الوصول لسياسة نقدية كفوءة، شرعت السلطات اليمنية في معالجة المشكلات التي كانت فيما مضى تحد من قدرة هذه السياسة على القيام بدورها بالشكل المطلوب، والتي تمثلت في ضعف الوساطة المالية للجهاز المصرفي، وعمل هذا الجهاز بصورة أساسية على توفير التمويل الميسر لتغطية متطلبات القطاع الحكومي بما عكس غياب استقلالية البنك المركزي، وعدم توافر أدوات فعالة لتنفيذ للسياسة النقدية ولا الأسواق الضرورية لهذا الأمر، وظهور تشوهات في الاقتصاد ناجمة عن عدم وجود أسعار فائدة حرة قائمة على أسس المنافسة وعدم وجود أسعار صرف واقعية. وقد تطلبت معالجة هذه المشكلات قيام السلطات اليمنية بتقليص دور البنك المركزي في توفير التمويل الميسر والمباشر لعجز الموازنة الحكومية والعمل على إعطائه درجة أعلى من الاستقلالية وتوسيع صلاحياته في إدارة السياسة النقدية. كذلك عملت السلطات على إتاحة أدوات غير مباشرة للتحكم النقدي للبنك المركزي قائمة على أسس السوق.

وتفصيلاً، بدأت السلطات اليمنية في بذل الجهود لإتاحة أدوات التحكم النقدي غير المباشر للبنك المركزي بالبدء في عام 1995 **بإصدار أذون خزانة** بأجل شهر واحد بهدف تمويل عجز الموازنة من مصادر غير تضخمية وكأداة لامتصاص فائض السيولة. وشرعت فيما بعد بالتنويع في إصدار الأذون بآجال أطول وتقصير الفترة الزمنية بين مزاداتها وهو ما صاحب الإقبال الكبير عليها حيث جذبت كثيراً من المدخرات وشجعت البنوك على قبول الودائع بالريال اليمني وبما أدى لتحويل الكثير من أرصدة الودائع من الدولار للريال نظراً للعائد المجزي عليها.

وعملت السلطات اليمنية أيضاً على **تفعيل أداة الاحتياطي الإلزامي**، حيث عمل البنك المركزي بصورة نشطة على تعديل نسب الاحتياطي على الودائع بالريال وعلى الودائع بالعملات الأجنبية صعوداً وهبوطاً وذلك تبعاً لحالة السيولة في السوق والضغوط على سوق الصرف الأجنبي. كذلك راعى في هذا الشأن أن يكون العائد الممنوح للبنوك على متطلبات الاحتياطي محبطاً لظاهرة الدولرة، حيث تم العمل على منح البنوك عائداً على متطلبات الاحتياطي بالريال يعادل سعر الفائدة التأشيري بينما كان العائد أقل بصورة ملحوظة على متطلبات الاحتياطي بالعملات الأجنبية مع إلغائه كلياً عند انخفاض أسعار الفائدة العالمية.

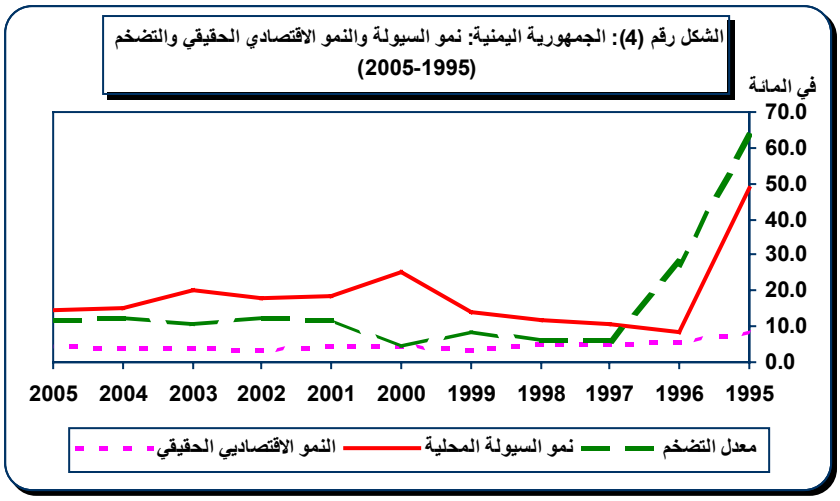
كذلك عمل البنك المركزي على استخدام **التدخل في سوق الصرف** الأجنبي بيعاً وشراءً كأحد أدوات السياسة النقدية. وقد ساعد على ذلك أن كل موارد النفط من النقد الأجنبي، إضافة للقروض والمساعدات الخارجية، تصب كلها في البنك المركزي، وهي ما تشكل نحو 50-60 في المائة من موارد النقد الأجنبي لليمن.

وفي مرحلة لاحقة، شرعت السلطات في إدخال العمل بأدوات جديدة للتحكم النقدي غير المباشر، حيث بدأ البنك المركزي في عام 1999 **بإدخال عمليات السوق المفتوحة** من خلال استخدام عمليات إعادة الشراء (Repo) التي اعتبرت وسيلة تخدم التطوير المستقبلي للأسواق المالية. وجدير بالذكر أنه مع بدء تلاشي عجز الموازنة وما صاحبه ذلك من تقلص الحاجة لإصدار أذون خزانة جديدة، بدأ البنك المركزي في إصدار أوراقه الخاصة في صورة **شهادات إيداع** (Certificate of Deposits) لتستخدم كبديل لأذون الخزانة في التحكم في السيولة، إلا أن بدء ظهور عجز الموازنة مرة أخرى خلال عامي 2003 و2004 أدى إلى العودة لإصدار أذون الخزانة.

كذلك تجدر الإشارة إلى أن السلطات اليمنية قد عملت على **رفع درجة استقلالية البنك المركزي**، حيث تم إصدار قانون جديد للبنك المركزي في عام 2000 تم النص فيه في مادته الثالثة على "يقوم البنك المركزي بأداء مهامه وفقاً لأحكام هذا القانون مستقلاً تماماً

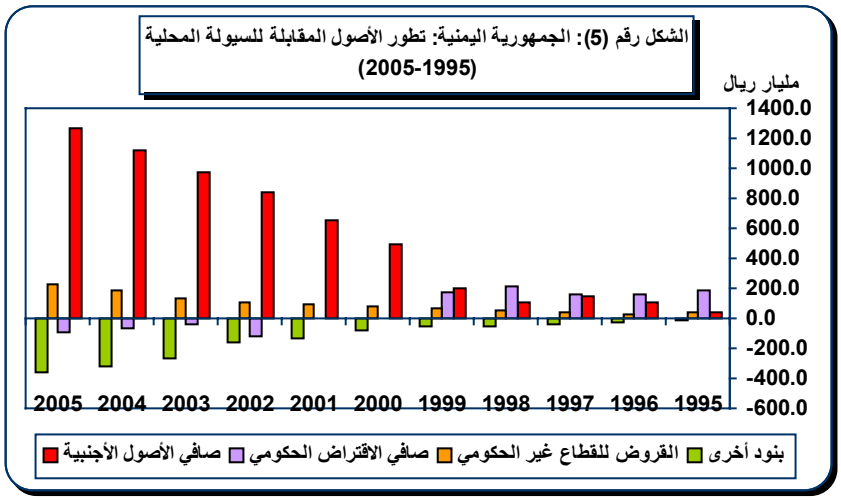
عن أي سلطة أخرى في تحقيق أهدافه وأداء مهامه ولن يتلقى التعليمات من أي شخص أو جهة إلا وفقاً لأحكام هذا القانون ويجب احترام استقلاليته ولا يجوز التدخل في أنشطة البنك أو العمل على التأثير على قراراته".

هذا، ومع توقف البنك المركزي عن توفير التمويل الميسر للحكومة واعتمادها بدلاً عن ذلك على اللجوء لإصدار أذون الخزانة من خلال المزادات، ومع تطور الوضع المالي للحكومة بتقلص العجوزات ثم تحولها لفوائض، نجح البنك المركزي بالفعل في فرض تحكمه على السيولة المحلية والتضخم، وفي الحفاظ على استقرارية سوق الصرف. فقد استطاع البنك تقليص معدل نمو السيولة المحلية مما بلغ نحو 48 في المائة في عام 1995، إلى متوسط اقتصر على 15.6 في المائة في السنوات العشر التالية، وقد أسهم ذلك في تخفيض معدل التضخم من مستوى بلغ 62.5 في المائة في عام 1995 إلى متوسط سنوي اقتصر على 11.2 في المائة خلال السنوات العشرة التالية، وذلك في الوقت الذي شهد فيه معدل النمو الحقيقي استقراراً نسبياً. (الشكل رقم (4)).



المصدر: البنك المركزي اليمني، التقرير السنوي، أعداد متفرقة.

وقد نجح البنك المركزي في التحكم الجيد في السيولة على الرغم من الأثر التوسعي الكبير للأوضاع الجيدة لميزان المدفوعات والذي انعكس في زيادات كبيرة في صافي الأصول الأجنبية للجهاز المصرفي، حيث حد من ذلك تحول صافي الاقتراض الحكومي من الجهاز المصرفي إلى صافي إيداع نتيجة لما سبق ذكره من تحقيق الموازنة لفوائض بدلاً من عجوزات، وذلك إضافة لتصاعد الرصيد السالب لصافي البنود الأخرى الذي أسهم فيه جزئياً زيادة رؤوس أموال البنوك والتي سيرد تفصيلها لاحقاً. ويلاحظ أنه على الرغم من التراجع في نمو السيولة المحلية، لم يتأثر سلباً الائتمان للقطاع الخاص حيث تنامى بصورة متواصلة خلال العشر سنوات الماضية. (الشكل رقم (5)).



المصدر: البنك المركزي اليمني، التقرير السنوي، أعداد متفرقة.

ج- سياسات القطاع الخارجي

مثل استعادة التوازن الخارجي جانباً أساسياً من جهود السلطات اليمنية المبذولة منذ النصف الثاني من التسعينات لتحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي. وفي هذا الإطار، عملت السلطات

على إزالة التشوهات في سوق الصرف والتي كانت قد أدت لاختلالات في هيكل الحوافز ضد الإنتاج المحلي، وإلى إهدار في الموارد نتيجة المبالغة في استيراد واستهلاك سلع مدعومة ضمنياً نتيجة لاستيرادها بأسعار صرف منخفضة بصورة غير واقعية، وذلك إضافة لأعباء على مالية الدولة نتيجة للدعم الضمني وإهدار لموارد نفطية كان من الممكن أن تدعم الإيرادات الحكومية إذا ما تم بيعها محلياً بالأسعار العالمية وبسعر صرف واقعي.

وفي هذا الصدد، تعتبر تجربة اليمن في إصلاح وتحرير نظام الصرف والمدفوعات أحد الأمثلة المرموقة للنجاح بين الدول النامية. فبعد أن شهد اليمن في المرحلة التالية مباشرة للوحدة نظام للصرف الأجنبي قائم على التعددية اتصف بوجود فروق شاسعة بين الأسعار الرسمية وسعر السوق الموازي مع اتسام الأخير بحدة التقلبات على المستوى اليومي، كما اتصف بقيود على المدفوعات الخارجية ناجمة عن ندرة موارد الصرف الأجنبي والرغبة في ترشيد استخدام تلك الموارد بناءً على أولويات السياسة الاقتصادية والاجتماعية، أحدث السلطات اليمنية نقلة نوعية لنظام الصرف في عام 1996 بما حوله لنظام قائم على سعر صرف واحد مرن يمكن للبنوك ومكاتب الصرافة التعامل على أساسه، مع توفير الحرية للمدفوعات الخارجية. وقد ساعد هذا التحول على إزالة العديد من التشوهات السعرية في الاقتصاد اليمني وعلى تخفيف الأعباء جزئياً على مالية الحكومة، كما ساعد على تراكم مستوى مناسب من احتياطيات النقد الأجنبي لدى البنك المركزي بما ساعده على النجاح في الحفاظ على استقرار سوق الصرف وتلافي التقلبات الضارة به.

وتفصيلاً، كان نظام الصرف الأجنبي في اليمن قبل بدء الإصلاح في عام 1995 قائم على أربعة أسعار رسمية تمثلت في سعر الصرف الرسمي البالغ 12 ريال للدولار والسعر الجمركي البالغ 18 ريال للدولار وسعر البعثات الديبلوماسية اليمنية في الخارج البالغ 5.5 ريال للدولار وسعر تشجيعي بلغ 25 ريال للدولار، وذلك في الوقت الذي تراوح فيه سعر السوق الموازي بين 100-130 ريال للدولار. وقد بدأت عملية الإصلاح عام 1995

بتوحيد سعر الصرف الرسمي والجمركي عند 50 ريال للدولار، ثم بدأت السلطات عملية الإصلاح الشامل في عام 1996 على مرحلتين، الأولى تم فيها تخفيض سعر الصرف الرسمي الجديد إلى 100 ريال للدولار وإلغاء الأسعار الرسمية الأخرى، مع السماح للبنوك بالتعامل في السوق الموازي، وتعديل التنظيمات لتتناسب مع سوق حر للصرف الأجنبي. ثم تم في المرحلة الثانية إلغاء نظام أسعار الصرف المزدوج من خلال توحيد سوق الصرف في يوليو 1996، وذلك مع تطبيق نظام سعر صرف معوم يقوم الجميع باستخدامه بما في ذلك الحكومة والبنك المركزي والبنوك ومكاتب الصرافة والجمهور. وتلى ذلك في 10 ديسمبر 1996 قبول اليمن لالتزامات المادة الثامنة من اتفاقية صندوق النقد الدولي بشأن عدم فرض قيود على المدفوعات والتحويلات الخارجية وعدم السماح بتعدد أسعار الصرف.

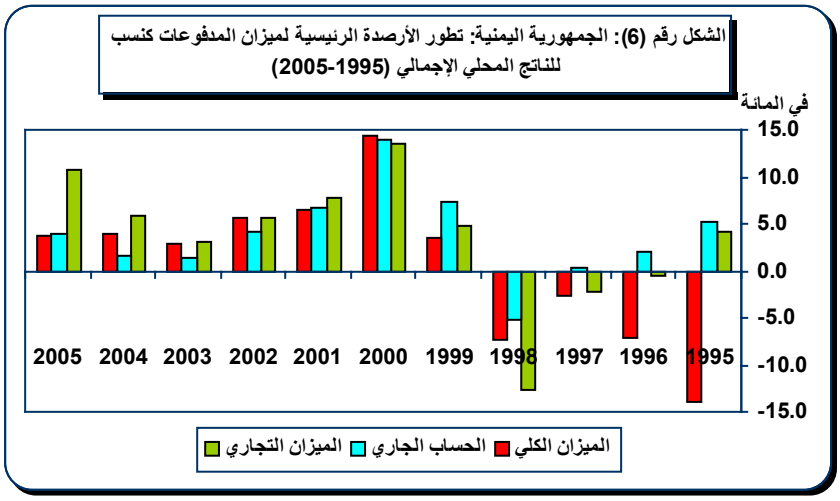
هذا، وقد نجحت السلطات اليمنية في الحفاظ على استقرار سوق الصرف وتلافي أية مضاربات ضارة فيه من خلال قيام البنك المركزي بالتدخل في السوق بيعاً وشراءً عند ظهور ضغوط كبيرة على السوق لا يمكن تبريرها اقتصادياً. كذلك، تمكنت اليمن من رفع احتياطياتها الرسمية من أقل من مليار دولار ببداية عملية الإصلاح إلى نحو 7 مليار دولار في أكتوبر 2006. وجدير بالذكر أنه في الوقت الراهن تستهدف السلطات اليمنية الحفاظ على الاستقرار النسبي لسعر الصرف وبحيث لا يتجاوز معدل التغير فيه -3.16 في المائة سنوياً خلال الفترة 2006-2010، مع توفير الحماية اللازمة له من المضاربات غير المبررة.

ومن جانب آخر، سعت السلطات اليمنية في ترسيخ الاستقرار الاقتصادي الكلي من خلال العمل على إيجاد حلول لمشاكل المديونية الخارجية والقيود التي تفرضها على موارد الاقتصاد اليمني وعلى الموازنة الحكومية. وفي هذا الإطار، كانت مديونية اليمن قد بلغت نحو 11 مليار دولار عند دمج شطريه، منها نحو 7 مليار دولار تستحق للاتحاد السوفييتي

السابق. ولحل مشكلة المديونية، تمكنت السلطات اليمنية في سبتمبر 1996 من إتمام المرحلة الأولى من إعادة جدولة الديون في نادي باريس، حيث حصل اليمن على إعفاء من ثلثي الديون الرسمية المستحقة حتى نهاية يونيو 1997 على أساس صافي القيمة الحالية، ولكن تجدر الإشارة إلى أن روسيا (والتي ورثت الدين المستحق للاتحاد السوفيتي) لم تكن عضواً في نادي باريس في ذلك الوقت. ومع انضمام روسيا إلى نادي باريس، عقدت الجدولة الثانية لمديونية اليمن في أواخر عام 1997، وبناءً عليها تقرر إسقاط 80 في المائة من الدين الروسي مع إعادة جدولة المتبقي منها على فترات تراوحت بين 23-40 عاماً وتخفيض صافي قيمتها الحالية بمقدار الثلثين. وفي يوليو 2001، عقدت الجدولة الثالثة للديون الرسمية التي لم تؤخذ في الاعتبار في الجدولتين السابقتين وتم إطالة فترات السداد وتيسير الفوائد عليها. هذا، وقد نتج عن إعادة الجدولة المذكورة تراجع المديونية الخارجية لليمن كنسبة للناتج المحلي الإجمالي من 164 في المائة قبل البدء في الجدولة إلى نحو 50.5 في المائة في عام 2002 وإلى نحو 34 في المائة في عام 2005. كذلك تراجعت نسبة خدمة الدين للصادرات من 42 في المائة قبل الجدولة إلى 3.8 في المائة عام 2002 وإلى 3.3 في المائة في عام 2005.

كما عملت السلطات اليمنية أيضاً على تحرير التجارة الخارجية، وعلى بذل الجهود لرفع درجة تكامل الاقتصاد اليمني مع الاقتصادات الإقليمية والعالمية، وذلك على نحو ما سيرد ذكره ضمن استعراض سياسات الإصلاح الهيكلي.

هذا، وقد أدت جهود تحرير التجارة وتحرير سعر الصرف إضافة لتخفيض حجم المديونية الخارجية وأعبائها، إلى تمكين اليمن من الاستفادة من الطفرة التي شهدها في إنتاج وتصدير النفط ومن الارتفاع الأخير في أسعاره العالمية، حيث يلاحظ تحول العجوزات التي شهدتها بعض الأرصدة الرئيسية لميزان المدفوعات (الميزان التجاري والحساب الجاري وميزان المدفوعات الكلي) خلال الفترة 1995-1998 إلى فوائض استمرت منذ عام 1999 وحتى الوقت الراهن. (الشكل (6)).



المصدر: البنك المركزي اليمني، التقرير السنوي، أعداد متفرقة.

ثانياً: الإنجازات على صعيد الإصلاح الهيكلي

استهدفت جهود السلطات اليمنية للإصلاح الهيكلي إزالة التشوهات الاقتصادية ورفع كفاءة تعبئة وتخصيص الموارد، وذلك من أجل تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة ومستدامة تساعد على تخفيض حدة الفقر والبطالة ورفع مستويات المعيشة بصفة عامة. وفي هذا الإطار، بذلت السلطات اليمنية الجهود لتحرير وإصلاح التجارة الخارجية، وتطوير القطاع المالي وترشيد الإنفاق العام وتشجيع القطاع الخاص من خلال الخصخصة وإعادة هيكلة شركات ومؤسسات القطاع العام.

أ- إصلاحات التجارة الخارجية

كان نظام التجارة الخارجية في اليمن في بداية الفترة التالية للوحدة يتسم بالتقيد الشديد والتعقيد. فقد كان نشاط الاستيراد يتم بناء على وجود قائمة إيجابية للواردات والتي يتطلب

استيرادها الحصول على ترخيص بينما يتم منع أنشطة الاستيراد للسلع غير الواردة في القائمة، وذلك مع وجود نظام معقد للتعرفة الجمركية يحتوي على 15 فئة وتتراوح أسعاره ما بين 5-200 في المائة يضاف إليها مجموعة متنوعة من الرسوم والضرائب الأخرى. إضافة لذلك، كانت رخص الاستيراد تمنح بناء على أولويات محددة في ضوء القيود على موارد الصرف الأجنبي التي كانت تتاح من البنك المركزي بالسعر الرسمي لأغراض الاستيراد المرخص، وذلك مع السماح بدءاً من النصف الثاني من عام 1990 بتوفير التمويل الذاتي للواردات المرخصة من خلال السوق الموازية.

وقد بدأت عملية التحرير الفعلي للتجارة الخارجية في اليمن عام 1993، حيث تم إبدال القائمة الإيجابية للواردات بأخرى سلبية تحتوي على السلع الممنوع استيرادها بينما يسمح باستيراد أي سلعة غير موجودة في القائمة ولكن مع استمرار شرط الحصول على ترخيص بالاستيراد نظراً لاستمرار قيد موارد النقد الأجنبي. ثم تلي ذلك في عام 1996 البدء بإصلاح شامل لنظام التجارة تضمن السماح باستيراد الغالبية العظمى من السلع التي كانت ممنوعة لأسباب اقتصادية، وإلغاء نظام الترخيص بالاستيراد لكافة السلع عدا القمح والدقيق ومنتجات النفط، وتبسيط وتخفيض نظام التعرفة الجمركية إلى 4 فئات تتراوح أسعارها بين 5-30 في المائة، وتخفيض وتحسين نظام الرسوم والضرائب الأخرى على الاستيراد. وإضافة لذلك، يلاحظ أن السلطات اليمنية كانت فيما سبق تضع بعض القيود المؤقتة على التصدير لأهداف اقتصادية، وقامت في سياق الإصلاح التجاري الشامل بإزالة الغالبية العظمى من القيود على الاستيراد عدا ما يرتبط بالأمن والصحة العامة ولأسباب دينية وبيئية. كذلك، تجدر الإشارة إلى أن القيام بتوحيد وتحرير سعر الصرف خلال عام 1996 قد أدى لإزالة العديد من التشوهات السعرية الناجمة عن تعدد أسعار الصرف القائم على الأغراض الاقتصادية.

واستمرت السلطات اليمنية في جهود تحرير التجارة فيما بعد، حيث قامت في عام 1997 بتخفيض الحد الأقصى للتعرفة الجمركية إلى 25 في المائة، ثم قامت في العام التالي بإزالة

القيود المتبقية على الاستيراد لأغراض اقتصادية، ثم تم في عام 1999 تحرير المزيد من فئات الواردات مما أدى لتقارب النظام التجاري في اليمن مع المعايير الدولية، ولتمتع اليمن حالياً بأحد أكثر النظم التجارية انفتاحاً بين الدول العربية، وهو ما ساعد السلطات على البدء في التفاوض للانضمام لمنظمة التجارة العالمية WTO في عام 1999 وتقديم الطلب الرسمي للانضمام في عام 2002، ومن المنتظر في ضوئه أن يحصل اليمن على العضوية الكاملة خلال السنوات القليلة القادمة.

وجدير بالذكر أنه على المستوى الإقليمي يشارك اليمن في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى التي بدأ تنفيذها في عام 1998، والتي تستهدف التحرير التدريجي للتجارة السلعية وطنية المنشأ بين الدول العربية الأعضاء وذلك من أجل الوصول إلى اتحاد جمركي عربي بحلول عام 2010. وبناء على وضع عضوية اليمن، تعمل السلطات منذ عام 2005 على تخفيض الرسوم الجمركية أمام السلع العربية المنشأ بنسبة 16 في المائة سنوياً منذ بداية عام 2005 مع الإزالة الكاملة للرسوم في بداية عام 2010.

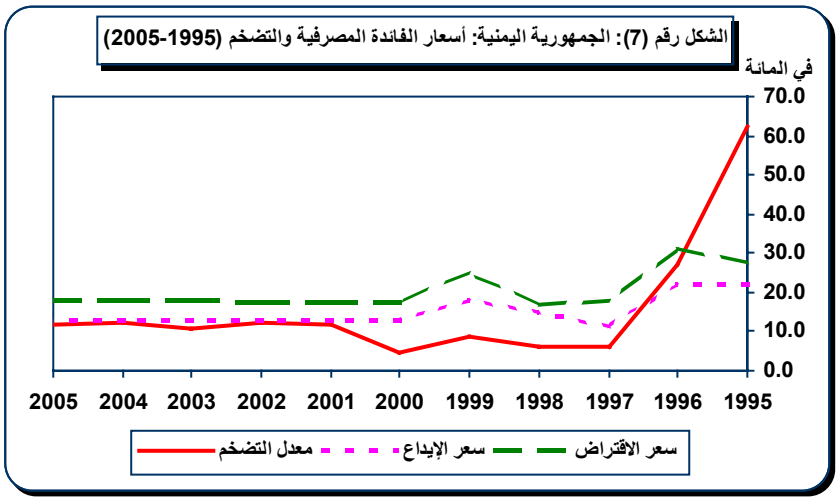
ب- إصلاحات القطاع المالي

تضمنت جهود السلطات اليمنية المبذولة لإصلاح القطاع المالي وتعزيز دوره في تجميع الموارد المالية وتوجيهها بكفاءة لسد الاحتياجات التمويلية للقطاع الخاص، العمل على تحرير أسعار الفائدة، وإصلاح الجهاز المصرفي والرقابة والإشراف عليه. كذلك، تسعى السلطات اليمنية في الوقت الراهن لإنشاء سوق للأوراق المالية.

- **تحرير أسعار الفائدة**

قامت السلطات اليمنية في عام 1995 بأولى خطواتها لتحرير وتحريك أسعار الفائدة ولجعلها أكثر مرونة، حيث قامت بتحرير أسعار الفائدة على القروض والتسهيلات المصرفية لتتحدد بناء على التنافس ما بين البنوك وما يشمله ذلك من مراعاة درجات

المخاطر المالية عند منح الائتمان. كذلك عملت السلطات على إلغاء تطبيق الفوائد الميسرة على القروض المقدمة من البنك المركزي للحكومة والمؤسسات العامة وذلك في نطاق تفعيل السياسة النقدية وإصلاح السياسة المالية. أما بالنسبة للفوائد على الودائع المصرفية، فقد قامت السلطات بوضع نطاق للفوائد التأشيرية على الودائع تم تحريكه فيما بعد من أجل إضافة المزيد من التشديد أو التيسير للسياسة النقدية وفق للرؤية حول الضغوط التضخمية والضغوط على استقرار سعر الصرف. ويأتي الغرض من وضع هذا النطاق التأشيري والعمل به حتى الآن من استهداف السلطات اليمنية إضفاء الجاذبية على الإيداع بالريال اليمني بالحفاظ على مستوى موجب لسعر فائدته الحقيقي مع تميزه عن الإيداع بالعملات الأجنبية، وذلك من أجل تحقيق الاستقرار في سوق الصرف الأجنبي وبما لا يتيح المجال لعودة ظاهرة الدولرة التي كان الاقتصاد اليمني قد عانى منها قبل مرحلة الإصلاح. هذا، وقد نجحت السلطات اليمنية في الحفاظ على أسعار فائدة حقيقية على الودائع بالريال منذ عام 1997. (الشكل رقم (7)).



المصدر: البنك المركزي اليمني، التقرير السنوي، أعداد متفرقة.

- **إصلاح الجهاز المصرفي**

تركزت جهود الحكومة اليمنية في بداية الإصلاح المصرفي خلال الفترة منذ الوحدة في عام 1990 وحتى عام 1994 على إعادة تنظيم الجهاز المصرفي المتمثل في وحدات الجهازين المصرفيين السابقين في الشمال والجنوب، ثم بدأت بعد ذلك مرحلة الإصلاح الهيكلي لهذا الجهاز وتأهيله للعمل في ظل بيئة تنافسية. ولقد شملت جهود الإصلاح العمل منذ عام 1995 على تقوية وتطوير عملية الإشراف والرقابة على البنوك بالبنك المركزي، حيث قام البنك المركزي بتوجيه البنوك بضرورة إبلاغه بمراكز العملات الأجنبية بدءاً من عام 1996. كما قام في نهاية عام 1997 برفع الحد الأدنى لرأسمال كل بنك للضعف ليصل إلى 500 مليون ريال يمني. كذلك قام البنك المركزي خلال عامي 1996 و1997 بإصدار عدد من التعميمات للبنوك بشأن نظم إدارة مخاطر الائتمان، وتصنيف القروض وبناء المخصصات للديون غير المنتظمة والمشكوك في تحصيلها والديون المتعثرة، وتعميمات تخص وضع الانكشاف في مراكز العملات الأجنبية، والمدققين الخارجيين. كما قام البنك المركزي أيضاً بتوجيه البنوك بالحفاظ على حد أدنى مقبول لملاءة رأس المال يبلغ 25 في المائة من إجمالي القروض.

ومواصلة لمسيرة الإصلاح في هذا الجانب، أصدرت السلطات اليمنية في عام 1998 قانوناً جديداً للبنوك التجارية بما وفر الإطار القانوني اللازم للبنك المركزي لمواجهة القصور في الجوانب الاحترازية. وبناءً على ذلك، قام البنك المركزي في عام 1999 بوضع قواعد محددة لتركز الائتمان والإقراض لذوي العلاقة والسحب على المكشوف، تضمن إلزام البنوك بعدم الانكشاف بما يزيد عن 15 في المائة من رأس المال المدفوع والاحتياطيات (وفي ظروف استثنائية 25 في المائة) لعميل واحد، مع إعطاء الحق للبنك المركزي باعتبار أكثر من عميل كعميل واحد إذا ما رأى تداخلاً في مصالحهم، وتوجيه البنوك بعدم منح قروض لعملاء ذوي علاقة بالمصرف (Insider Lending)

إلا باستثناءات محددة، وتقوية قواعد تصنيف السحب على المكشوف والاحتياط لها حيث كان السحب على المكشوف يمثل نحو 90 في المائة من الائتمان المصرفي.

كذلك قامت السلطات اليمنية خلال الفترة 1997-1999 بإصلاحات مصرفية أخرى استهدفت حل مشكلة الديون المتعثرة للمؤسسات العامة لدى بنوك القطاع العام والقطاع المختلط، حيث حظرت على البنوك التجارية منح قروض للمؤسسات العامة، وقامت بتطهير محفظة القروض المتعثرة للمؤسسات العامة لدى الجهاز المصرفي، مع نقل قروضها الجيدة للبنك المركزي. كما عملت السلطات أيضاً على تخفيف القيود على البنوك من خلال السماح لها بالإقراض بالعملات الأجنبية لمشروعات تدر دخلاً بالنقد الأجنبي، وإزالة القيود على الرسوم والمصاريف المصرفية، وإعطاء فوائد على متطلبات الاحتياطي الإلزامي بالعملة المحلية.

كذلك قامت السلطات بالعمل على إعداد دراسة تشخيصية للبنوك المتخصصة من قبل مراجعي حسابات مستقلين مرتبطين ببيوت محاسبية دولية، مما أسفر عن تصفية البنك الصناعي وإعداد خطة لإعادة هيكلة البنك الزراعي وبنك الإسكان. وتمت إعادة هيكلة البنك الأهلي اليمني وتصفية محفظته من الديون المتعثرة تمهيداً لخصخصته، وتم أيضاً تأهيل البنك اليمني للإنشاء والتعمير وتصفية محفظته من الديون المتعثرة.

ولقد استمرت جهود السلطات المبذولة لمعالجة مشكلات الجهاز المصرفي خلال الفترة منذ عام 2000 وحتى الوقت الراهن، حيث قامت، كما سبقت الإشارة، بإصدار قانون جديد للبنك المركزي في عام 2000 بما يقوي من صلاحياته ويرفع من درجة استقلاليته. وتم تعديل قانون الضرائب لإزالة ضرائب الدمغة على المعاملات المالية، وتم تعديل قانون ضرائب الدخل للسماح بالخصم الضريبي للمخصصات التي تكونها

البنوك بتعليمات من البنك المركزي، وتم إعداد مشروع قانون للتأجير التمويلي بالتعاون مع مؤسسة التمويل الدولية.

وقامت السلطات أيضاً بالاستمرار في رفع الحد الأدنى المطلوب لرأسمال البنك، حيث رفعته في عام 1998 إلى 750 مليون ريال، ثم في عام 1999 إلى مليار ريال، وفي عام 2000 إلى 1250 مليون ريال، وأخيراً في عام 2004 إلى 6 مليار ريال على خمس سنوات تبدأ من عام 2005 بواقع 20 في المائة سنوياً.

كذلك بدأ البنك المركزي بعمل تقييم للمخاطر للبنوك كل ثلاثة أشهر على أساس قاعدة CAMEL (أي التقييم على أساس ملاءة رأس المال، وجودة الأصول، وكفاءة الإدارة، ونسبة الربحية، وإدارة السيولة)، بحيث يعكس التقييم المخاطر التي قد يتعرض لها البنك موضع التقييم، والإجراءات التي سيتبعها البنك المركزي لاحقاً، وما إذا كانت هناك حاجة لإجراءات معينة سواء إجراءات علاجية أو عقابية.

وأخيراً، حرصت السلطات اليمنية على التفاعل بصورة قوية مع الجهود الدولية في مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، حيث تم إعداد قانون حول ذلك في عام 2003، تبعه تشكيل وتفعيل الوحدات التنفيذية الضرورية بدءاً من عام 2004.

- **السعي لإنشاء سوق للأوراق المالية**

حظي موضوع إنشاء سوق للأوراق المالية باهتمام السلطات اليمنية بغية سد النقص القائم في مجال تلبية الاحتياجات التمويلية طويلة الأجل للأنشطة والقطاعات المنتجة. وفي هذا الصدد، وكما هو شأن العديد من الدول النامية الأخرى، عقدت السلطات اليمنية الأمل على قيام السوق ليعمل كآلية فاعلة وكفؤة للربط والوساطة بين المدخرين وأصحاب رؤوس الأموال من جهة، وأصحاب المشاريع الاستثمارية من جهة أخرى.

وبالإضافة إلى هذا الجانب، الذي يعتبر توفره أحد الشروط الضرورية لجهود تسريع النمو الاقتصادي، وتحسين مستويات المعيشة وتقليل الفقر، فإن السلطات اليمنية استهدفت أيضاً أن يؤدي إنشاء سوق الأوراق المالية إلى توسيع نطاق الملكية عبر فئات وشرائح المجتمع اليمني المختلفة من خلال عمليات الاكتتاب العام في الشركات المدرجة في السوق، وتوظيف الأفراد العاديين لمدخراتهم في السوق من خلال شركات استثمار يديرها أصحاب الاختصاص وتخضع أنشطتها للرقابة من قبل الجهات المعنية. كما عقدت السلطات الأمل كذلك، على سوق الأوراق المالية ليصبح الآلية الأمثل لتنفيذ برنامج الخصخصة الذي تتولى القيام به، إضافة إلى مساعدة الحكومة في تنفيذ السياسات المالية والنقدية وإدارة الدين العام.

وبدأت جهود السلطات اليمنية في هذا المجال بإعداد دراسة بمساعدة صندوق النقد العربي في عام 1998، تناولت الجوانب التشريعية والمؤسسية الواجب توفرها، والهيكل التنظيمي للسوق والأنظمة والأسس التي تحكم قيامه وممارسته لمهامه. وتبع ذلك تشكيل مجلس الوزراء في عام 2000 للجنة وزارية عليا للإشراف على إنشاء سوق الأوراق المالية، وتشكيل وزير المالية في عام 2001 للجنة فنية من ستة أعضاء لمتابعة خطوات قيام السوق. وتلى تشكيل اللجنتين تكليف شركة استشارية أجنبية في عام 2001 بإعداد دراسة جدوى حول الموضوع، والتي أكملت في عام 2001 إعداد الدراسة ومسودة قانون لسوق الأوراق المالية في اليمن. ولقد حظيت الدراسة ومسودة القانون بنقاش مستفيض داخلياً، كما عرضت على جهات خارجية لإبداء الرأي حولها. هذا، ولم تتخذ خطوات أخرى حول الموضوع بعد ذلك خلال ما تبقى من النصف الأول من العقد الحالي حيث تم تعليق أمر إنشاء السوق.

ولكن، ومع التوجه الجديد للسلطات اليمنية منذ أواخر عام 2005 نحو تكثيف جهود التصحيح والعزم على تهيئة البيئة المشجعة للاستثمار في اليمن، من خلال مكافحة

الفساد وزيادة الشفافية والمساءلة وتحسين عمل المحاكم والقضاء، عاد الاهتمام مجدداً بقضية إنشاء السوق. وفي هذا الصدد، أصدر مجلس الوزراء قراره رقم (149) لعام 2006 بشأن الإجراءات المطلوبة لإنشاء السوق، وتم تكليف وزير المالية بالإشراف على إنجاز هذه المهمة. هذا ويقوم صندوق النقد العربي بالمساهمة في الجهود الراهنة لإنشاء سوق الأوراق المالية باليمن، حيث تم في نهاية عام 2006 تصميم برنامج بالتعاون مع السلطات اليمنية للإصلاح المالي والمصرفي، مثل فيه إنشاء السوق أحد الركائز الأساسية. وقد غطى البرنامج فيما يتعلق بإنشاء السوق، جوانب القوانين والتشريعات، والمسائل المرتبطة بتحضير وتهيئة الشركات التي يتوقع إدراجها في السوق، وهيئة الرقابة على السوق والبورصة والخدمات المساعدة وقضايا التدريب والإستعانة بالخبرات والدعم الفني الخارجي. كما أولى عناية خاصة لجانب التعريف المستمر بأهمية السوق باستخدام كافة وسائل الإعلام والنشر، ومنها بشكل خاص الصحافة الإقتصادية التي لها دور مهم في نشر الوعي الإستثماري ودعم الرقابة على أداء السوق، إضافة إلى عقد الندوات والتشاور المستمر مع رجال الأعمال والمستثمرين حول القضايا المرتبطة بتطوير السوق.

ج- الخصخصة وإعادة هيكلة الشركات والمؤسسات العامة

شرعت السلطات اليمنية ببداية عام 1995 في تطبيق الخصخصة على عدد من شركات القطاع العام في قطاعات متنوعة من الاقتصاد، وذلك من أجل الحد من أعباء الشركات غير الكفؤة على المالية العامة ومن أجل رفع الكفاءة الاقتصادية بصورة عامة. وقد تمكنت السلطات اليمنية حتى نهاية عام 1997 في خصخصة ما يزيد عن 60 شركة عامة صغيرة في قطاعي السياحة والزراعة وذلك في صورة إعادة ملكيات معظمها لأصحابها الأصليين من القطاع الخاص. إلا أنه يلاحظ أن عملية الخصخصة خلال تلك الفترة لم يحكمها برنامج شامل متكامل، وإنما اعتمد على قيام الوزارات المعنية بإنشاء لجان داخلية مستقلة لعملية خصخصة الشركات التابعة لها. وقد استمر الدور المباشر والرئيسي للوزارات في عملية

خصخصة شركاتها على الرغم من إنشاء المكتب الفني للخصخصة في عام 1996. ونتيجة لذلك، توقفت عملية الخصخصة وإعادة هيكلة الشركات العامة خلال عامي 1998 و1999، وذلك لإعادة النظر في الأسلوب الذي اتبع في الخصخصة ولرغبة السلطات اليمنية في وضع إطار قانوني شامل للقيام بعملية الخصخصة ووضع المتطلبات الضرورية لأن تتم هذه العملية بدرجة أعلى من التنظيم والشفافية.

وبناءً على ذلك، تم إقرار قانون الخصخصة في عام 1999 والذي أدى لإنشاء لجنة عليا للخصخصة وإعادة إضفاء الصبغة الرسمية على المكتب الفني للخصخصة. وقد تشكلت اللجنة برئاسة رئيس الوزراء وبعضوية وزراء معنيين، بحيث تتولى الإشراف على برنامج الخصخصة والموافقة على تصميمه والعمليات المقترحة في ظله وتعيين المديرين المؤقتين للشركات المطروحة للخصخصة، وذلك لضمان تطبيق إجراءات الخصخصة بصورة موحدة وشفافة ومنتظمة. وإضافة للجنة العليا والمكتب الفني، تم تشكيل لجان فرعية تمثل الوزارات المعنية لتشارك في عملية الخصخصة بإشراف اللجنة العليا وبالتنسيق مع المكتب الفني. هذا، وقد تم إعطاء مسؤولية تنفيذ عمليات الخصخصة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة للوزارات المعنية بالتعاون مع المكتب الفني، بينما ظل التنفيذ بالنسبة للشركات الكبيرة في نطاق مسؤولية اللجنة العليا.

هذا، وكان برنامج الخصخصة اليمني قد استهدف خصخصة 61 شركة عامة بنهاية عام 2005، وقد نجحت السلطات بالفعل في خصخصة 37 شركة بالكامل بنهاية عام 2003. إلا أن برنامج الخصخصة تباطأ بعد ذلك، حيث كان من المستهدف خصخصة خمسة شركات عامة في عام 2004 بينما تمت خصخصة شركة وحدة فقط. هذا، وتتوافر حالياً الرغبة من السلطات اليمنية لإعادة تنشيط برنامج الخصخصة، مع وجود خطط لذلك بما يشمل بعض البنوك العامة، وتحاول السلطات في هذا الشأن حل المعوقات التي تواجه برنامج الخصخصة الحكومي في الوقت الراهن مثل بطء اتخاذ القرارات من اللجان المسؤولة،

وضعف الاهتمام من قبل المستثمرين، وبعض النزاعات المرتبطة بالملكية، وبعض الجوانب المرتبطة بالعمالة.

ثالثاً : الإنجازات على صعيد تهيئة البيئة الاستثمارية

أدركت السلطات اليمنية منذ بداية عملية الإصلاح الحاجة الماسة لتهيئة البيئة الملائمة والمشجعة للاستثمار الخاص المنتج بشقيه المحلي والأجنبي. وقد تمثلت جهود السلطات في البداية في توفير الحوافز والفرص الجذابة للاستثمار المذكور من خلال مزايا وتيسيرات وإعفاءات وضمانات وفرها قانون الاستثمار، ومن خلال العمل على تيسير الجوانب الإجرائية المختلفة في تعامل المستثمر مع الجهات والسلطات الحكومية، ومن خلال إتاحة فرص أكثر تميزاً للاستثمار من خلال المناطق الحرة. ومؤخراً، تطورت جهود السلطات اليمنية في مجال تشجيع الاستثمار لتشمل جوانب أساسية أخرى مثل زيادة درجة الشفافية ومكافحة الفساد وإصلاح النظام القضائي في ظل تبني الأجندة الوطنية للإصلاحات.

أ- الإطار التشريعي والمؤسسي للاستثمار

كانت السلطات اليمنية قد أقرت العمل بالقانون الحاكم للاستثمار – قانون الاستثمار رقم (22) في عام 1991، والذي استهدف تنظيم وتشجيع استثمار رأس المال المحلي والأجنبي في اليمن، وتم من خلاله تحديد القطاعات التي يسمح بالاستثمار فيها والإجراءات القانونية للقيام بالنشاط الاستثماري والضمانات والمزايا الضريبية والجمركية له وكيفية تعامل المستثمر على الصرف الأجنبي. إلا أن القانون كان به بعض الجوانب التي اعتبر أن لها أثر سلبي على الاستثمار الأجنبي في اليمن، والتي كان أهمها القيود على التحويلات الرأسمالية للخارج في حالة التصفية، والقيود على بعض جوانب النشاط التجاري وبعض المعوقات الإدارية والتنظيمية والتوظيفية، ووجود معاملة تفضيلية للمشروعات ذات رأس المال المحلي.

وإدراكاً من السلطات اليمنية لأهمية تشجيع الاستثمار الأجنبي وللحاجة للقضاء على المعوقات التي تواجهه، تم تعديل وتحديث قانون الاستثمار في عام 2002 من أجل إضفاء درجة أعلى من الشفافية والتيسير عليه. فقد عمل القانون الجديد على تيسير إجراءات بدء النشاط الاستثماري وفتح الفروع التجارية، وعلى إزالة القيود على التحويلات الرأسمالية المرتبطة بالتصفية وتحويلات الأرباح. كذلك عمل القانون على توفير الضمانات ضد التأميم أو تجميد رؤوس الأموال، وعلى المساواة في التعامل بين الاستثمار اليمني الوطني والاستثمار الأجنبي.

وبناءً على القانون تم إنشاء الهيئة العامة للاستثمار، بحيث يتولى رئاسة مجلس إدارتها رئيس الوزراء وبعضوية الوزراء المعنيين. وتعتبر الهيئة المسؤولة عن تنظيم وتشجيع الاستثمار، وتعمل كالجهة الوحيدة لتعامل المستثمرين مع السلطات الرسمية في سياق كافة إجراءات النشاط الاستثماري. ولتحقيق هذا الغرض، تضم الهيئة مكاتب تابعة إدارياً لها وخاضعة لتوجيهها وإشرافها، تمثل الوزارات والمصالح والهيئات المسؤولة عن الجوانب المختلفة للتصريح والموافقة على أنشطة المشروعات الاستثمارية، وبحيث تتولى هذه المكاتب إصدار التصاريح والموافقات بصورة مباشرة. كذلك تتولى الهيئة مهام أخرى يأتي على رأسها تشجيع والتعريف بفرص الاستثمار في اليمن، ودراسة وتقييم القوانين المتعلقة بالاستثمار ولوائحها وتقديم الاقتراحات بشأن تيسر العقبات أمام النشاط الاستثماري، وتقديم المساعدات الفنية والمعلوماتية للمستثمرين.

هذا، وقد وفر قانون الاستثمار الجديد مزايا عديدة للاستثمار الأجنبي، من حيث التسهيلات والضمانات والإعفاءات، يتمثل أهمها فيما يلي:

- **من حيث التسهيلات:**

- اتخاذ كافة الإجراءات الحكومية المرتبطة بالموافقة على المشروعات الاستثمارية من خلال جهة واحدة هي الهيئة العامة للاستثمار.

- تيسير الإجراءات المطلوبة لإنشاء وتوسيع وتطوير المشروعات الاستثمارية وفتح فروع لها.
- تبسيط إجراءات توظيف الأجانب في المجالات التي لا تتوافر خبرة محلية بها.

- **من حيث الضمانات:**

- ضمان المساواة في التعامل بين المستثمرين اليمنيين والأجانب من حيث كافة الحقوق والالتزامات.
- ضمان حق المستثمر الأجنبي في الحيازة الكاملة (100 في المائة) لملكية المشروعات الاستثمارية وللأراضي والعقارات.
- ضمان إمكانية التأمين على المشروعات الاستثمارية ضد المخاطر غير التجارية طرف عدد من المؤسسات الدولية.
- ضمان عدم تقييد حرية المستثمرين في إدارة مشروعاتهم وفقاً لتقديرهم للظروف الاقتصادية وأوضاع أعمالهم.
- ضمان عدم فرض أي أنواع التسعير الإلزامي على منتجات المشروعات الاستثمارية أو قيود على توزيع الأرباح.
- ضمان عدم فرض قيود على صادرات المشروع الاستثماري سواء تم التصدير من المشروع مباشرة أو من خلال طرف ثالث.
- الضمان التام بعدم التأميم أو الاستيلاء على المشروعات الاستثمارية، وبعدم الحجز على أموال المشروعات أو تجميدها أو التحفظ عليها عن غير طريق القضاء.
- ضمان عدم إلغاء تسجيل أي مشروع استثماري تم بموجب قانون الاستثمار أو سحب أي حق أو إعفاء ممنوح طبقاً له إلا بموجب حكم قضائي بات.

- ضمان الحق للمستثمر الأجنبي في تحويل أمواله، وصافي أرباحه وعوائده، وإعادة تحويل رأسماله في حالة التصفية، إلى الخارج بأي عملة قابلة للتحويل.
- ضمان حق الاستيراد، سواء مباشرة أو عن طريق الغير، لاحتياجات المشروعات سواء من أجل الإنشاء أو التوسع أو التطوير أو التشغيل.
- ضمان حق المشروعات في توظيف غير اليمنيين بناء على قوائم احتياجاتها، وحقها في الحصول على تصاريح العمل وتأشيرة الإقامة لهؤلاء العاملين لمدة ثلاثة سنوات يتم تجديدها بناء على توصية من الهيئة العامة للاستثمار.
- ضمان حرية المشروعات في التوظيف والتأديب والإنهاء المؤقت للعاملين وفقاً لما تراه إداراتها شريطة التقيد بعقد العمل وما ينص عليه قانون العمل ودفع كافة الحقوق التي ينص عليها لصالح العامل.
- ضمان الحق للمستثمر الأجنبي في اختيار أسلوب تسوية منازعات الاستثمار المتعلقة بتنفيذ أحكام قانون الاستثمار بين الحكومة اليمنية والمشروع وذلك عن طريق التحكيم بأي من الأساليب التالية، مع عدم الإخلال بحقه في الالتجاء للقضاء اليمني:
  - الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية.
  - الاتفاقية الدولية لفض منازعات الاستثمار التي تنشأ بين الدولة ومواطني الدول الأخرى.
  - أي اتفاقية دولية أو ثنائية تكون الدولة طرفاً فيها.
  - قواعد وإجراءات التحكيم التجاري الخاص بلجنة القانون التجاري الدولي التابعة للأمم المتحدة في أقرب مركز إقليمي للتحكيم التجاري الدولي يعمل وفقاً لهذه القواعد.
  - قواعد وإجراءات التحكيم داخل الجمهورية اليمنية.

- **من حيث الإعفاءات:**

- إعفاء الموجودات الثابتة المستوردة لإقامة أو توسيع أو تطوير المشروع الاستثماري من كافة الرسوم الضريبية والجمركية عدا رسوم الخدمات.
- إعفاء مستلزمات الإنتاج الحيواني والزراعي والسمكي من الرسوم الضريبية والجمركية طيلة قيام المشروع بهذا النشاط، وإعفاء مستلزمات الإنتاج للمشاريع الأخرى بنسبة 50 في المائة من كافة الرسوم الجمركية.
- مع عدم الإخلال بأية إعفاءات ضريبية أفضل مقررة أو تقرر في أي قانون آخر، تتمتع كافة المشروعات الجديدة وتوسعات المشروعات القائمة بناء على قانون الاستثمار بالإعفاءات الضريبية التالية:

  - إعفاء من ضرائب الأرباح لمدة سبع سنوات، مع إمكانية إطالة فترة الإعفاء بناءً على شروط معينة حددها القانون.
  - إعفاء من ضريبة العقارات.
  - إعفاء من رسوم توثيق العقود حتى تمام تنفيذ المشروع.
  - إعفاء لمدة خمس سنوات من كافة الضرائب والرسوم مقابل عوائد تراخيص استخدام التكنولوجيا المستوردة التي أقرها القانون.
  - إعفاء فوائد القروض الممنوحة من البنوك العاملة في اليمن لتمويل إقامة المشروعات أو توسيعها أو تطويرها بنسبة 50 في المائة من الضرائب المفروضة عليها.
  - إعفاء الأرباح التي توزعها المشروعات المنشأة وفقاً لقانون الاستثمار من الضريبة على الدخل.
  - إذا ما لحقت بالمشروع خسائر في سنوات إعفائه من ضريبة الأرباح أو في أي سنة منها، يمكن تنزيل وتدوير تلك الخسائر المتراكمة وبما لا يتجاوز ثلاث سنوات اعتباراً من السنة التالية لانتهاء الإعفاء.

- لأي مشروع قائم يصدر إلى الخارج كل أو جزءاً من إنتاجه الحق في الإعفاء من كافة الرسوم والضرائب المفروضة على الصادرات، والإعفاء من ضرائب الإنتاج والاستهلاك وأي ضرائب أخرى على المنتج المصدر، والإعفاء من الضريبة على الأرباح الناجمة عن التصدير بعد مدة الإعفاء بشروط محددة. كذلك يحق له استرجاع كافة الرسوم والضرائب الجمركية المدفوعة على المستلزمات المستوردة الداخلة في إنتاج الجزء المصدر من إنتاجه.

ب- المناطق الحرة

رغبة من السلطات اليمنية في تشجيع الاستثمار وزيادة درجة ارتباط الاقتصاد اليمني بالاقتصاد العالمي، تم البدء في عام 1991 بتطوير مدينة عدن كمنطقة حرة، وذلك نظراً لمميزاتها الجغرافية التي كانت قد جعلت منها تاريخياً واحدة من أهم الموانئ في المنطقة وأحياناً على مستوى العالم. وقد بدأت جهود التطوير في عام 1991 بإعلان مدينة عدن منطقة حرة، ثم تم إصدار قانون المناطق الحرة في عام 1993، والذي نص على إنشاء منطقة حرة في مدينة عدن وعلى أن يتم تطبيق نظام المنطقة الحرة فيها على مراحل. كما تم تحديد حدودها الجغرافية والتي تضمنت 15 منطقة من محافظة عدن وبمساحة إجمالية تصل إلى 32,500 هكتار. هذا، وقد قدرت التكلفة الإجمالية لمشروع المنطقة الحرة بحوالي ستة مليارات دولار، وتم تحديد أهدافها كالتالي:

- إدماج الاقتصاد اليمني في الاقتصاد العالمي من خلال مدينة عدن.
- تحسين وتطوير البيئة الاستثمارية في اليمن ككل وفي المدينة بدرجة أساسية.
- تحقيق تنمية مستدامة وتحسين مستوى معيشة أبناء مدينة عدن.
- حماية وتخطيط البيئة الطبيعية والعمرانية والبشرية .

هذا، وقد منح قانون المناطق الحرة الحوافز التالية للمستثمرين في المنطقة الحرة بعدن:

- الإعفاء من الضرائب على الأرباح الصناعية والتجارية لمدة 15 سنة مع التوسيع المحتمل للسنوات العشر اللاحقة.
- السماح بالملكية الأجنبية الكاملة.
- السماح بتحويل رأس المال والفوائد بحرية إلى خارج المنطقة الحرة وعدم خضوعها لأي رقابة للنقد.
- إعفاء رواتب وأجور وعلاوات الموظفين غير اليمنيين العاملين في مشاريع المنطقة عدن من ضريبة الدخل والسماح بتحويلها بحرية للخارج.
- ضمان عدم التأميم والمصادرة وعدم الاستيلاء على أموال المشروعات أو تجميدها أو فرض حراسة عليها إلا بحكم قضائي.

وجدير بالذكر أن مشروع المنطقة الحرة يشمل استغلال مواقع وتسهيلات كل من الميناء والمطار لتشجيع تجارة الاستيراد والتصدير والترانزيت ونقل البضائع. كما يحتوي على منطقة للصناعات التصديرية الخفيفة والمتوسطة والثقيلة، وتطوير للمشاريع الخدمية المرتبطة من تموين وصيانة السفن والطائرات والخدمات المالية وخدمات التخزين والتوزيع والنقل. وقد بدأ التنفيذ الفعلي للمنطقة الحرة في عام 1996 بتوقيع الحكومة اليمنية لاتفاقية مع الشركة اليمنية للاستثمار والتنمية الدولية (يمنفست) لتطوير محطة ميناء عدن للحاويات والمنطقة الصناعية والتخزينية.

كذلك تجدر الإشارة إلى أن قانون المناطق الحرة قد نص على إمكانية إنشاء مناطق حرة أخرى في اليمن، وبناء على ذلك تدرس السلطات إمكانيات إنشاء مناطق حرة أخرى في اليمن، ومن المناطق المرشحة لذلك كل من سقطرة والحديدة والمكلا.

ج- الأجندة الوطنية للإصلاحات

كانت السلطات اليمنية قد بدأت في بذل الجهود في عام 2004 من أجل إعداد اليمن للتأهل لحساب تحديات الألفية الأمريكي US Millennium Challenge Account (MCA)، وانعكست تلك الجهود في عام 2005 في إنشاء لجنة وزارية بغرض وضع خطة إصلاح شاملة، صوحبت بإنشاء مجموعة سياسة الحوكمة الجيدة Good Governance Policy Group (GGPG) تضم ممثلين لمجتمع المانحين والوزارات اليمنية المعنية. هذا، وتم تشكيل أربع مجموعات عمل لدراسة الجوانب الأساسية للإصلاح التي شملت: الشفافية ومكافحة الفساد، والبيئة الميسرة للأعمال، وحكم القانون، وتحسن المشاركة السياسية. هذا، وقد نتج عن تلك الجهود تصميم الأجندة الوطنية للإصلاحات، التي روعي فيها الاتساق مع أساسيات الخطة الخمسية الثالثة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (2006-2010) ومع أهداف الألفية للتنمية، والتي تمت الموافقة عليها من قبل الحكومة اليمنية في بداية عام 2006. وغطت الأجندة فترة ستة أشهر واستهدفت تحسين المناخ الاستثماري باليمن وتقوية المؤسسات الديموقراطية وتحسين الشفافية ومحاربة الفساد. هذا، وقد نجحت السلطات اليمنية في تحقيق الإصلاحات التالية في ظل الأجندة:

- **في مجال تحسين الشفافية ومكافحة الفساد:**

طبقت السلطات اليمنية إجراءات لإصلاح الإجراءات الإدارية وتحديث الخدمة المدنية وإعادة هيكلة نظام الإدارة المالية العامة وأجزاء من السلطة القضائية وتعزيز دور السلطة التشريعية. كذلك صادقت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والجريمة المنظمة، وقامت بصياغة قانون لمكافحة الفساد يعمل على تشكيل مجلس قومي لمكافحة الفساد يتمتع بالاستقلالية والصلاحيات اللازمة. وصدر توجيه من رئاسة الجمهورية يعمل على تعزيز استقلالية الجهاز المركزية للرقابة والمحاسبة. وصادق مجلس النواب على مشروع قانون إقرار الذمة المالية ليعتمد من قبل رئيس الجمهورية.

وتفصيلاً، شملت الإصلاحات ما يلي:

- إظهار الالتزام السياسي بمكافحة الفساد من خلال الاجتماع العام لحزب المؤتمر الشعبي العام لتقديم مرشحه للرئاسة.
- البدء بحملة توعية قومية ضخمة لمكافحة الفساد بما شمل حملات إعلانية عبر كافة الوسائل المرئية والمسموعة لمدة شهرين.
- التصديق على قانون الذمة المالية من قبل مجلس النواب والذي استهدف تحسين الشفافية والمسؤولية المحاسبية في صفوف الأجهزة الحكومية والمسؤولين وتطوير الخدمة المدنية والحفاظ على المال العام.
- إعداد أدلة المشتريات والوثائق النمطية للمناقصات وإقرارها من مجلس الوزراء، وتم إدخال نظام معلومات للمتابعة والرقابة على عمليات المناقصات، كما تم إدخال التعديلات الضرورية على قانون المناقصات والمزايدات الحكومية ورفعه للبرلمان لإقراره.
- تطبيق نظام البصمة الإلكترونية لتحديد الهوية من أجل القضاء على ظاهرتي العمالة الزائفة والازدواج الوظيفي.
- إعداد مسودة قانون مكافحة الفساد الذي تضمن إنشاء هيئة وطنية مستقلة لهذا الغرض وتم رفعه للبرلمان الذي أقره خلال الأسبوع الأول من شهر ديسمبر 2006.
- إصدار الأدلة الإرشادية للخدمات الحكومية والرسوم المتعلقة بها وقامت بنشرها.
- تعديل القانون الخاص بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بهدف تعزيز استقلاليته.
- بذل الجهود لاتخاذ الخطوات اللازمة للانضمام إلى مبادرة الشفافية في الصناعات الاستخراجية.
- البدء في تطبيق المرحلة الأولى من استراتيجية إدارة المال العام.
- إدخال تحسينات ملموسة على شفافية نشاط استكشاف النفط.

- **في مجال الإصلاح القضائي:**

قامت الحكومة اليمنية أيضاً، بعدد من الإصلاحات في مجال التقاضي والمحاكم لتقوية حكم القانون وتوسيع استقلالية القضاء وتهيئة البيئة الميسرة للأعمال. وفي هذا المجال، تمكنت السلطات اليمنية من إنجاز ما يلي:

- ترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات بتعديل قانون السلطة القضائية لاستبدال صفة رئيس الجمهورية كرئيس مجلس القضاء الأعلى.
- إعادة هيكلة مجلس القضاء الأعلى وتفعيله.
- العمل على إدخال دور للمرأة في مجال القضاء.
- تفعيل المساءلة والحساب للفساد في المجال القضائي.
- إنشاء محاكم جديدة لمعالجة الحمل المتزايد من القضايا.
- التحديث التقني للعمليات القضائية.

رابعاً : خلاصة حول نتائج الإصلاحات المنفذة وانعكاساتها على البيئة الاستثمارية

لا شك أن جهود الإصلاح الاقتصادي التي بذلتها السلطات اليمنية منذ منتصف التسعينات وحتى الوقت الراهن قد أدت لنتائج إيجابية على أصعدة مختلفة من الاقتصاد اليمني. فبداية، حققت السلطات اليمنية نجاحاً ملموساً في عملية دمج النظامين الاقتصاديين المتباينين للشطرين السابقين لليمن، وهو الأمر الذي مثل تحدياً كبيراً على كل المستويات وأظهرت الخبرة الدولية صعوبته كما كان الحال بالنسبة لتوحيد شطري ألمانيا. كذلك، كانت التجربة اليمنية تحديداً في مجالي إصلاح سعر الصرف وتحرير التجارة الخارجية من التجارب الرائدة ليس فقط على مستوى الدول العربية ولكن على مستوى الدول النامية والمتحولة ككل، وهو الأمر الذي ساعد على النجاح المبدئي في استعادة الاستقرار الاقتصادي خلال النصف الثاني من التسعينات.

وأخيراً، يمكن القول أن العزم والتصميم القوي الذي أظهرته السلطات اليمنية مؤخراً لإنعاش عملية الإصلاح، بما في ذلك جوانب حساسة ولكن حيوية لتشجيع الاستثمار مثل محاربة الفساد والإصلاح القضائي والسياسي إضافة للخطط الطموحة للتنمية وتخفيض الفقر في ظل الخطة الخمسية الثالثة وبرنامج الاستثمار العام المصاحب لها، لا شك أنها ستؤدي لجعل اليمن أحد أكثر الدول جاذبية للاستثمار في المنطقة، خاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار التيسيرات في الإجراءات والمزايا الضريبية والضمانات التي توفرها السلطات اليمنية للأنشطة الاستثمارية، والفرص الجيدة للاستثمار في مجالات واعدة مثل السياحة، وتمتع اليمن بتوافر اليد العاملة غير مرتفعة التكلفة، وموقعها المتميز بالمنطقة.

وجدير بالذكر أن ثقة المجتمع الدولي بالجهود الإصلاحية لليمن قد أظهرتها المساندة القوية من قبل المانحين من الدول الشقيقة والصديقة ومن المؤسسات الدولية والإقليمية، خلال مؤتمر المانحين للجمهورية اليمنية الذي عقد بلندن أواخر عام 2006، حيث تم توفير التزامات دعم ميسر بما يفوق 4.7 مليار دولار، وهو ما يغطي نحو 86 في المائة من الفجوة التمويلية لبرنامج الاستثمار العام للحكومة اليمنية خلال الفترة 2007-2010.

كذلك انعكست الجهود الإصلاحية الأخيرة على تحسن أداء اليمن في عدد من المؤشرات الدولية المرتبطة بالاستثمار. فعلى سبيل المثال، أظهرت مؤشرات البنك الدولي الخاصة بالقيام بالأعمال Doing Business، والتي تقارن بين تنظيمات الأعمال على مستوى دول العالم وتغطي خمسة جوانب رئيسية هي إنشاء الأعمال والتعامل مع التراخيص وتوظيف العمالة وتسجيل الملكية والحصول على الائتمان وتجمع محصلتهم في مؤشر عام لسهولة القيام بالأعمال، أن اليمن قد احتلت في عام 2006 المركز الثامن وفق المؤشر العام ضمن خمسة عشر دولة عربية[1] وأنها حققت تحسناً عن العام السابق على مستوى العالم بثلاثة مراكز، بما يضعها ضمن أفضل ثلاثة

[1] هي السعودية والكويت وعُمان والإمارات والأردن وتونس ولبنان واليمن والمغرب والجزائر والضفة الغربية وقطاع غزة وسورية والعراق ومصر.

دول عربية من حيث التحسن في الترتيب. وعلى مستوى الجوانب الخمسة الرئيسية سابقة الذكر، احتلت اليمن المركز الأول عربياً (أي الأفضل) من حيث التعامل مع التراخيص، واحتلت المرتبة الخامسة من حيث تسجيل الملكية، والمرتبة السادسة من حيث توظيف العمالة، والمرتبة السابعة من حيث الحصول على الائتمان، بينما أظهرت الحاجة لإحراز مزيد من التقدم في مجال بدء إنشاء الأعمال.

هذا، ويعتبر اليمن في حاجة لرفع مستوى الاستثمار خلال الفترة القادمة من أجل تحقيق النمو القوي والمستدام واللازم لتخفيض البطالة والفقر ورفع مستويات المعيشة، حيث تقتصر في الوقت الراهن نسبة التكوين الرأسمالي الثابت للناتج المحلي الإجمالي على نحو 21 في المائة فقط وذلك مع محدودية تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر. ولا شك أن برنامج الاستثمار العام، والذي شهد دعماً قوياً من قبل المجتمع الدولي خلال مؤتمر المانحين سابق الذكر، سيعمل على تطوير البنية التحتية الضرورية لتيسير نشاط الاستثمار الخاص. كذلك سيدعم البيئة الاستثمارية ما تعتزم السلطات اليمنية تنفيذه من إصلاحات في مجالات مثل المالية العامة وإصلاح القطاع المالي والمصرفي وإنشاء سوقاً للأوراق المالية.

وفي هذا الإطار، يجب التنويه إلى الدور الأساسي الممكن للاستثمار العربي المباشر في عملية التنمية والتطوير باليمن والذي من الضروري تفعيله وزيادة حجمه مستقبلاً مع تطور عملية الإصلاح، حيث اقتصرت تدفقات الاستثمار العربي المباشر باليمن على نسبة 1.2 في المائة فقط من إجمالي حجم الاستثمارات العربية البينية خلال الفترة 1995-2005.

المراجع والمصادر

باللغة العربية

1- أحمد عبد الرحمن السماوي، تجربة السياسة النقدية وإصلاح القطاع المصرفي في الجمهورية اليمنية. البنك المركزي اليمني. صنعاء. يناير 2006.

2- خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الثالثة للتخفيف من الفقر 2006-2010. وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الجمهورية اليمنية. أغسطس 2006.

3- قانون الاستثمار رقم (22) لسنة 2002.

4- المنطقة الحرة – عدن، موقع المنطقة الحرة:
http://aden-freezone.com/arabic2/arabic

5- المنطقة الحرة: بوابة اليمن الاقتصادية، موقع وزارة التخطيط والتعاون الدولي:
http://www.mpic-yemen.org/2006/arabic

6- وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الأجندة الوطنية للإصلاحات: تقرير الإنجاز مسودة للنقاش مقدمة لاجتماع المجموعة التشاورية للجمهورية اليمنية. لندن. أكتوبر 2006.

7- أعداد متفرقة من التقرير السنوي للبنك المركزي اليمني.

8- تقارير متفرقة لبعثات مشاورات صندوق النقد العربي مع السلطات اليمنية.

9- أعداد متفرقة من تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية للمؤسسة العربية لضمان الاستثمار.

باللغة الإنجليزية

1- Enders K., S. Williams, N. Choueiri; Y. Sobalev, J. Walliser, Yemen in the 1990s from Unification to Economic Reform, IMF Occasional Paper 208, Washington DC, 2002.

2- IFC, World Bank, Doing Business in 2007 – How to Reform, Overview, www.doingbusiness.org

3- IMF, Republic of Yemen, 2004 Article IV Consultation – Staff Report; Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Republic of Yemen. IMF Country Report No. 05/111, March 2005.

4- Ministry of Planning and International Cooperation, Poverty Monitoring Central Unit, Annual Progress Report of the Poverty Reduction Strategy for the Year 2005, July 2006.

5- UNDP, Macroeconomic Policies for Growth, Employment and Poverty Reduction in Yemen, October 2005.

6- US Department of State, 2005 Investment Climate Statement – Yemen, www.state.gov/e/eb/ifd/2005/42199.htm

7- World Bank, Social and Economic Development Sector Unit, Middle East and North Africa Region, Yemen Development Policy Review, Report No. 35393-RY, November 2006.

8- Website of the Economic and Commercial Office (ECO), Embassy of Yemen, Washington DC: www.yemenembassy.org/economic/

9- Website of the General Investment Authority (GIA), Republic of Yemen: www.giay.org