ورشة خبراء اليمن حول تخصيص الإيرادات ودفع الرواتب
25-27 أكتوبر 2023

خلاصة وتوصيات

(أ) مقدمة

في إطار عملها لدعم عملية السلام في اليمن، نظمت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات في الفترة 25-27 أكتوبر ورشة خبراء في تونس العاصمة. وتأتي هذه الورشة في إطار المفاوضات الجارية بين المملكة العربية السعودية وأنصار الله التي بدأت في عام 2022 والتحضيرات الجارية لبدء مفاوضات يمنية-يمنية.

هدف ورشة الخبراء هو إجراء مناقشات وتقديم توصيات بشأن المسائل ذات الصلة حالياً بعملية السلام، مثل سبل تنظيم هذه العملية وتنظيم تخصيص الإيرادات (بهدف دفع الرواتب تحديداً) من وجهة نظر مؤسسية. وركزت الورشة على جوانب عدة، منها كيفية تطور أي اتفاق على تخصيص الإيرادات بمرور الزمن، لاسيما في ضوء جهود تمويل دفع الرواتب من مجموعة من المصادر اليمنية السيادية. ولم تركز الورشة على الجوانب الاقتصادية لتخصيص الإيرادات، فهذه تتناولها أنشطة تنظمها مؤسسات أخرى.

تنبع أهمية توصيات ورشة الخبراء المبينة أدناه من أنها تسلط الضوء على جملة تحديات من المتوقع أن تواجهها المفاوضات الجارية والمستقبلية، ويتعين على المفاوضين وغيرهم السعي لمعالجتها. وتطرح التوصيات بعض الحلول لهذه التحديات. توافق المشاركون بشأن جميع التوصيات ووافقوا على نشرها.

حضر الورشة خبراء يمنيون مستقلون. واستند اختيار المشاركين حصراً إلى معرفتهم العميقة في مجال تخصيص الإيرادات ودفع الرواتب. وهم ثلاث فئات: (أ) خبراء في الاقتصاد؛ (ب) خبراء في الشؤون القانونية والدستورية؛ (ج) محللون سياسيون. وكان نصف الخبراء المشاركين من النساء. وقد شارك جميع الخبراء مشاركة كاملة، وأسهموا بخبراتهم في المناقشات. وستبقى أسماؤهم وهوياتهم سريّة حرصاً على إبقاء التركيز على جوهر التوصيات وليس على المساهمات الفردية.

تشجع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات جميع الأفراد المعنيين بعملية السلام، بمن فيهم المفاوضون والمسؤولون اليمنيون والدوليون ومنظمات المجتمع المدني والمحللون والآخرون على التفاعل مع التوصيات والنظر في أثرها. ويجب توجيه الأسئلة والملاحظات المتعلقة بالتوصيات إلى المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على البريد الإلكتروني (Info@idea.int).

نُظم هذا الاجتماع بالتعاون مع مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة وبدعم مالي من وزارة الخارجية الألمانية.

* * *

(ب) التوصيات

سبل تطور عملية السلام

1) **المفاوضات الحالية بين المملكة العربية السعودية و أنصارالله:** هناك قلق بشأن قابلية تنفيذ نتائج المفاوضات الحالية ومدى إلزاميتها للأطراف. ولذلك، يُنصح بإشراك مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة رسمياً في أي مفاوضات. وبالتحديد:

(أ) يجب أن يُشرِك مكتب المبعوث الأصوات اليمنية الأخرى في المفاوضات.
(ب) يجب أن يقدم مكتب المبعوث خبرات فنية في صياغة الاتفاق.
(ت) يجب إشراك مكتب المبعوث في المراسم الرسمية لإعلان الاتفاق (بما في ذلك عملية التوقيع والاعتماد الرسمية المحتملة).

2) **المشاورات قبل المفاوضات اليمنية-اليمنية:** يجب إجراء جولة مشاورات شاملة لدعم المفاوضات اليمنية-اليمنية. وبالتحديد:

(أ) ينبغي أن تشارك في المشاورات مجموعة واسعة من الأطراف، كالقوى السياسية الرئيسية، والفئات الأخرى السياسية وغير السياسية في جميع أنحاء اليمن.
(ب) يجب أن يكون غرض المشاورات هو تحديد الأطراف التي يجب أن تشارك في المفاوضات اليمنية-اليمنية، وكذلك الموضوعات التي يتعين أن تركز عليها المفاوضات وتزمين المراحل المختلفة للمفاوضات.
(ت) يجب بدء المشاورات الآن وعدم تأجيلها لحين استكمال المفاوضات بين المملكة العربية السعودية وأنصار الله.
(ث) ينبغي أن يشمل نطاق المشاورات عدداً كبيراً من الموضوعات، بما في ذلك الإطار العام للعملية السياسية وكيفية تنظيم المفاوضات اليمنية-اليمنية على صعيد الإجراءات، ومواضيع جدول أعمال تلك المفاوضات، والاعتبارات الرئيسية المطلوب مراعاتها في كل بند من بنود جدول الأعمال، وغير ذلك.

3) **هدف المفاوضات اليمنية-اليمنية:** إن أي محاولة في المدى القريب للتفاوض على اتفاق سلام شامل يحل جميع الخلافات أو معظمها لن تلاقي سوى فرص ضئيلة للنجاح. ولذلك، ينبغي أن تقتصر أهداف المفاوضات اليمنية-اليمنية على عدد من القضايا الأساسية كمرحلة أولى، وهي:

(أ) تحديد الخطوات الممكنة في المدى القريب لجعل اليمن مكاناً أكثر صلاحية للعيش، بما في ذلك تحسين الوضع الاقتصادي وفتح الطرق والمنافذ وغيرها.
(ب) تحديد الملامح العامة لآلية إدارة البلد (بما فيها خيار تشكيل حكومة وحدة وطنية).
(ت) تحديد خيارات لشكل الدولة اليمنية (مثلاً، هل يجب اعتماد النظام الاتحادي في الحكم أم نظام آخر).

4) **سبل تنظيم المفاوضات:** يجب حماية حسن سير المفاوضات اليمنية-اليمنية باعتماد مجموعة متنوعة من الوسائل، ومنها:

(أ) يجب أن يكون لدى الأطراف اليمنية دور أكبر بكثير من السابق في تحديد آليات تنظيم المفاوضات. وعلى مكتب المبعوث أن يضطلع بدور رائد في دعم تلك العملية.

(ب) يجب استضافة المفاوضات في دولة مستعدة لدعمها يرتضيها الأطراف أو أي دولة لم تشارك في الصراع.

(ت) ينبغي تقسيم المفاوضات إلى مسارات مختلفة، بما في ذلك مسار اقتصادي ومسار سياسي ومسار عسكري/أمني. ويدعم كل مسار طرف ثالث مختلف (دولة أو أكثر و/ أو منظمات دولية). وينبغي بذل جهود كبيرة لضمان استمرار الدعم الإقليمي والدولي لكل مسار.

(ث) على مؤسسات المسار الثاني أن تدعم المفاوضات. وبالتحديد، عليها التشاور مع مجموعة واسعة من الأطراف والحرص على أخذ وجهات نظرها بعين الاعتبار أثناء المفاوضات. ولكي يكون ذلك ممكناً، ينبغي لمؤسسات المسار الثاني العمل بتعاون وثيق مع الأطراف الراعية للمفاوضات، ومع مكتب المبعوث والأطراف المتفاوضة.

آليات تخصيص الإيرادات (ودفع الرواتب)

5) **الإيرادات وعملية السلام:** من حيث المبدأ، فإن القوى السياسية الرئيسية في اليمن لن تقبل بتخصيص جزء من إيراداتها لدفع رواتب موظفي الدولة إلا إذا تم التوصل إلى إطار واضح للسلام. ولهذا، فإن المفاوضات السياسية تشكل شرطاً لا غنى عنه لأي اتفاق بشأن تخصيص الإيرادات.

6) **الرواتب السابقة المستحقة:** لا يجب أن تصرف الرواتب بأثر رجعي أثناء المرحلة الأولية. ولكن ينبغي إعطاء الأولوية لجهود إيجاد حلول لدفع الرواتب السابقة في مرحلة لاحقة.

7) **الأطر الزمنية:** إن أي ترتيب لتمويل دفع الرواتب كلياً أو جزئياً بإيرادات يمنية سيواجه عقبات عدة يتعين التفاوض بشأنها. ومن هذه العقبات:

(أ) ضرورة تحديد مصادر الإيرادات التي ينبغي استخدامها لتمويل دفع الرواتب، والنسب التي يجب تخصيصها من تلك الإيرادات لهذا الغرض، وكيفية تنظيم دفع الرواتب من الناحية الفنية، وكيفية توحيد كشوفات رواتب موظفي الدولة وغيرها من القضايا. وبالتالي، من المتوقع أن يستغرق التفاوض على أي ترتيب لتمويل دفع الرواتب كلياً أو جزئياً بإيرادات يمنية سنة واحدة على الأقل.

(ب) ينبغي أن ينص أي اتفاق على دفع الرواتب بوضوح كامل على أن الترتيبات مؤقتة بطبيعتها. ويجب أن ينص الاتفاق على عملية للتفاوض على ترتيبات أطول أجلاً.

8) **كشوفات رواتب موظفي الدولة:** ستكون جهود توحيد كشوفات رواتب موظفي الدولة معقدة وتستغرق وقتاً طويلاً، وبالتالي يجب أن تبدأ في أقرب وقت ممكن. ويجب أن تعطي هذه الجهود الأولوية لإلغاء الموظفين الوهميين من الكشوفات ومعالجة الازدواج الوظيفي. ويجب تحديد آليات لتخفيف مخاطر إفساد العملية من قبل الأفراد المستفيدين من استمرارية الوضع الحالي.

9) **مصادر الإيرادات:** من حيث المبدأ، لا ينبغي أن تكون إيرادات بيع الموارد الطبيعية هي المصدر الوحيد لتمويل رواتب الدولة، التي ينبغي تمويلها من إيرادات الجمارك والضرائب وإيرادات قطاع الاتصالات وغيرها من الموارد السيادية.

10) **العملة:** يجب أن تصرف الرواتب بالعملة المتداولة في كل منطقة مع أخذ فارق العملة في الاعتبار بآلية تحددها اللجنة الاقتصادية. وتعمل اللجنة الاقتصادية فور تشكيلها على إيجاد آلية لتوحيد العملة بهدف تنفيذها في مرحلة لاحقة.

11) **الدعم الدولي:** ينبغي للمفاوضات المتعلقة بتخصيص الإيرادات اليمنية لدفع الرواتب أن تحظى بدعم دولي. وبالتحديد، ينبغي طلب الدعم الفني من دول ومؤسسات بقيت على الحياد في الصراع، ولديها خبرات مالية كبيرة ولها مصلحة في دعم عملية السلام في اليمن.

اللجنة الاقتصادية

12) **المهام والصلاحيات:** يجب أن تكون هذه اللجنة هي الهيئة الرئيسية لاتخاذ القرار في الأمور المتعلقة بدفع الرواتب. وعليها أيضاً بناء الأسس لتوسيع التعاون بين الأطراف.

13) **الإطار الزمني:** إن البيئة الحالية مواتية لإحراز تقدم في دفع الرواتب ولذلك، ينبغي تشكيل اللجنة الاقتصادية فور التوصل إلى اتفاق حول دفع الرواتب للاستفادة من الفرصة الحالية.

14) **التشكيل**: ينبغي أن تشكل اللجنة الاقتصادية بالتساوي بين الطرفين، بالإضافة إلى رئيس للجنة يكون خبير اقتصادي محايد ومتوافق عليه. ويقوم كل طرف بتحديد من يمثله في هذه اللجنة، ويكون جميع الأعضاء خبراء في الاقتصاد والمالية. ويجب أن تكون عضوية اللجنة إشراكية، وتكون مشاركة النساء في عضوية هذه اللجنة قرابة 50% من قوام اللجنة.

15) **اتخاذ القرار**: أي قرار تتخذه اللجنة الاقتصادية سيتعين تنفيذه من قبل الأطراف، أي أن قراراتها يجب أن تكون مقبولة لكلا الطرفين. وهذا يعني بالتأكيد أن على اللجنة التشاور مع الطرفين قبل اتخاذ القرارات، ويعني أيضاً أنها ستكون بمثابة منتدى للتفاوض على القضايا الاقتصادية بين الطرفين. ونتيجة لذلك، يجب أن تظل إجراءاتها الداخلية مرنة، وأن تكون جميع قراراتها متوافق عليها.

16) **الدعم الخارجي:** كما ورد أعلاه، ينبغي للجنة الاقتصادية أن تستفيد من الدعم الدولي. ويجب أن يشمل ذلك دعماً من خبراء إقليميين ودوليين من دول لم تشارك في الصراع و/أو مؤسسات دولية. كما يجب أن يشمل التدريب على مهارات التفاوض، لأن الكثير من عمل اللجنة سيتطلب التفاوض بين الطرفين.

الرقابة والإشراف

17) **الإنشاء والهدف.** يجب أن ينص الاتفاق بشأن دفع الرواتب على آلية رقابية واضحة. ويجب تشكيل هذه الآلية فور التوقيع على الاتفاق. ويكون هدف الآلية الرقابية هو:

(أ) ضمان وصول الرواتب لمستحقيها؛

(ب) ضمان استمرارية صرفها؛

(ت) تعزيز الثقة بين الأطراف؛

(ث) تحقيق نوع من الشفافية.

18) **التشكيل:** تشكل لجنة رقابية من قبل الطرفين وتضم خبرات ومؤسسات محلية وخارجية. وعلى هذه اللجنة أن تعتمد على المؤسسات الرقابية القائمة وتدعم دورها.

19) **الآليات:** تجري الرقابة جزئياً من خلال طريقة صرف الرواتب. وبالتحديد:

(أ) يجب أن تكون طريقة صرف الرواتب سهلة التتبع والمراجعة، وتصرف الرواتب من خلال الإجراءات القائمة وعن طريق البريد والبنوك.

(ب) يودع المبلغ الخاص بالمدة المتفق عليها في حساب ضمان، وتدفع الرواتب شهرياً لتسهيل الرصد وإصلاح الأخطاء بحيث يكون دفع الرواتب اللاحقة مشروطاً بتصحيح الأخطاء.

(ت) لا يتم كشف التفاصيل المتعلقة بالعسكريين والأمنيين نظراً لحساسية كشف هذه المعلومات.

20) **الشفافية:** يتم وضع آليات لتعزيز الشفافية، ومنها:

(أ) تنشر اللجنة الاقتصادية بيانات دورية حول صرف الرواتب (المبالغ، القطاعات، المحافظات، عدد المستفيدين) مما يعزز من الشفافية ويسمح بالرقابة الشعبية (والنقابية).

(ب) يتم إنشاء آلية لتلقي الشكاوى ورصد الخروقات (من خلال الوسائل التقليدية، موقع إلكتروني، تطبيق، غيرها من الوسائل).

21) **الرقابة الدولية:** تكون هناك رقابة دولية من قبل المجتمع الدولي، بما في ذلك المانحين.

***