الاسكوا
ESCWA

الأمم المتحدة - اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا
United Nations Economic and Social Commission for Western Asia

اليمن: توجيه تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج نحو التنمية

دراسة منظمة الأمم المتحدة – اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) – لتقييم تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج ومصادرها وقنواتها وإطارها التنظيمي والقانوني والمستفيدين منها واستخداماتها الرئيسية وكذلك دورها في التنمية.*

فريق الدراسة

د. يحيى بن يحيى المتوكل

د. طه أحمد الفسيل

أ. كمال سلطان الخامري

أغسطس 2014

* طبعت هذه الدراسة بالشكل الذي قدمت به ومن دون تحرير رسمي، مع العلم بأن الآراء الواردة في الدراسة هي أراء المؤلفين ولا تعبر بالضرورة عن رأي الإسكوا.

المحتويات

الصفحة

مقدمة 1

1- الهجرة والاغتراب وأنماطها في اليمن 2

1-1 أنماط الهجرة والاغتراب 2

1-1-1 الهجرة الخارجية والاغتراب 3

1-1-2 الاغتراب والهجرة الداخلة 6

2- تحويلات المغتربين والعاملين في الخارج ودورها الاقتصادي 8

2-1 حجم التحويلات ومصادرها 8

2-2 آلية احتساب التحويلات 11

2-3 دور التحويلات في الاقتصاد اليمني 12

2-3-1 التحويلات والاستهلاك الخاص والاستثمار الإجمالي 13

2-3-2 التحويلات ودورها في دعم ميزان المدفوعات 14

2-3-3 التحويلات وكل من الدعم الحكومي والمساعدات التنموية 15

3- سياسات الهجرة والاغتراب 16

3-1 سياسات الهجرة والاغتراب في خطط التنمية 17

3-1-1 الجانب القانوني 19

3-1-2 استكمال وتعزيز البنية المؤسسية 20

3-1-3 الاتفاقيات الدولية والثنائية ومؤتمرات المغتربين..... 21

3-2 دور الجهات الحكومية 22

3-2-1 الجهات الحكومية الرئيسية 22

3-2-2 الجهات الحكومية الأخرى 24

4- التوصيات 26

4-1 المؤتمرات العامة للمغتربين 27

4-1-1 الجهات الحكومية 28
4-1-2 القطاع البنكي 29
4-1-3 الهيئة العامة للاستثمار 29
4-2 ورشة رجال المال والأعمال المغتربين 29
4-3 تجارب دول أخرى 30

الملحقات

ملحق 1: آلية احتساب تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج 33
ملحق 2: اللائحة التنظيمية لوزارة شئون المغتربين 35
ملحق 3: جدول التحويلات والمؤشرات الاقتصادية الأساسية 50

المراجع 52

قائمة الجداول

1. توزيع المغتربين اليمنيين في الخارج 7
2. المهاجرون الأجانب في اليمن حسب بلدانهم 9
3. العاملون الأجانب المرخص لهم حسب المهن الرئيسية 10
4. تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج 12
5. تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج حسب الدول..... 13
6. التحويلات وبعض المؤشرات الاقتصادية الكلية..... 16
7. التحويلات ودعم ميزان المدفوعات 18
8. التحويلات والدعم الحكومي والمساعدات التنموية الخارجية 19
9. الأهداف التنموية والاستثمارية للتحويلات 30

مقدمة

تحتل مسألة الهجرة الخارجية وكذلك تحويلات المغتربين والعاملين في الخارج أهمية متزايدة على المستوى المحلي والدولي نظراً لتزايد التحويلات واتساع الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عنها. ويمتد هذا التأثير إلى الدول المستقبلة والمصدرة على حدٍ سواء، من خلال استيعاب الدول المستقبلة جزءاً من فائض العمالة في الدول المصدرة وتوظيف تلك القدرات في عمل منتج فيها من ناحية، وكذلك جعل دخولهم أحد العوامل الهامة التي تدعم جهود التنمية في الدول الأم المصدرة بما في ذلك المساهمة في تحسين التنمية الاجتماعية والتخفيف من البطالة والفقر من ناحية أخرى.

ويقدر عدد المهاجرين والمغتربين في العالم بحوالي 232 مليوناً في عام 2013 يمثلون حوالي 3.2% من إجمالي سكان العالم، مقارنة بحوالي 175 مليوناً في عام 2000. وقد ارتفعت تحويلاتهم من حوالي 132 مليار دولار إلى حوالي 542 مليار دولار خلال نفس الفترة، منها 404 مليار دولار اتجهت إلى الدول النامية (World Bank، 2014). ونتيجة تزايد أهمية التحويلات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بدأت المنظمات الدولية في إصدار تقارير دولية تتناول هذه الظاهرة وأبعادها المختلفة وكذلك تأثيراتها على الدول المستقبلة

للعمالة والمصدرة لها على حدٍ سواء، فضلاً عن بيان تفاعلاتها على العلاقات بين الدول. ويبرز في هذا السياق التقرير السنوي للبنك الدولي لعام 2006 والذي سلط الضوء على الآثار الاقتصادية للتحويلات والهجرة، وكذلك تقرير التنمية البشرية الدولي لعام 2009 والذي قدم أفكاراً جديدة ومثيرة في تطبيق منهج إنمائي بشري على دراسات الهجرة وعلاقة ذلك بتعزيز مؤشرات وأبعاد التنمية البشرية.

ولا تقتصر تحويلات المهاجرين والمغتربين على ما يرسل من الدول المتقدمة إلى الدول النامية (الشمال-الجنوب)، ولكنها تشمل أيضاً التحويلات بين دول الجنوب نفسها (الجنوب-الجنوب) والتي تشكل حوالي 30-45% من إجمالي التحويلات. ويعكس الارتفاع النسبي لتلك التحويلات أهمية الاغتراب للدول النامية والتي يعجز معظمها عن توفير فرص العمل المنتجة لمواطنيها. وقد شكلت تحويلات المهاجرين والمغتربين في بعض الدول نسب عالية من الناتج المحلي الإجمالي مثل طاجكستان (52%) وكرقيزيا (31%) والنيبال (25%) ولبنان (16%)، وذلك في عام 2013، وهذا الرقم الأخير يمثل أعلى نسبة بين الدول العربية (World Bank، 2014: 17، 23).

وتشكل تحويلات العمال المهاجرين والمغتربين في مجملها ما يزيد عن ضعف حجم المساعدات الإنمائية التي حصلت عليها الدول النامية من جميع المصادر. وقد بلغت تلك التحويلات حوالي 160 مليار دولار في عام 2004 مقابل 79 مليار دولار مساعدات تنموية رسمية في نفس العام. وتقدر التحويلات التي يتم إرسالها عبر قنوات غير رسمية بما يزيد عن 50% من التقديرات الرسمية للتحويلات، مما يجعلها المصدر الرئيسي لرؤوس الأموال الخارجية في العديد من البلدان النامية (World Bank، 2006: 85-88). وفي عام 2013 بلغت تلك التحويلات إلى الدول النامية حوالي 404 مليار دولار مقابل حوالي 100 مليار دولار مساعدات تنموية رسمية (World Bank، 2014: 5).

وتتفاوت الآثار الاقتصادية للتحويلات على الدول المصدرة للعمالة من دولة إلى أخرى، وخاصة الآثار التي تتركها التحويلات على التخفيف من الفقر وتوفير الموارد المالية اللازمة للنفقات المعيشية لأسر المغتربين والعمال وفي تغطية رسوم التعليم والرعاية الصحية. ويوجه أحياناً جزءٌ من تلك التحويلات نحو الاستثمار ليساعد في رفع المستوى المعيشي وتحقيق ضمان ضد مخاطر المستقبل وفقدان العمل في الدول المستقبلة. وتشكل التحويلات أيضاً مصدراً هاماً من مصادر النقد الأجنبي ورافداً للحسابات الجارية في موازين مدفوعات الدول المصدرة للعمالة (Ratha، 2012).

1- الهجرة والاغتراب وأنماطها في اليمن

اشتهرت اليمن بنشاطها التجاري وهجرة أبنائها إلى الخارج منذ القدم، حيث ينتشر المهاجرون والمغتربون اليمنيون حالياً في معظم أنحاء العالم، مع تواجد الجزء الأغلب منهم حالياً في دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية بحكم القرب الجغرافي والتقارب التاريخي والثقافي. وقد قدر التعداد العام للسكان والمساكن لعام 2004 المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج بحوالي 1.8 مليون فرد.

وتعتبر اليمن من الدول المرسلة وكذلك المستقبلة للمهاجرين والمغتربين، إلا أن صافي الهجرة فيها لصالح الإرسال وبشكل واضح. وترتفع أعداد المغتربين اليمنيين أو تنخفض في ضوء الأوضاع المحلية سواءً الاقتصادية أو السياسية والأمنية وكذلك التطورات في الدول المستقبلة بما في ذلك حالة علاقات تلك الدول مع اليمن. فقد شهد اليمن خروج أعداد كبيرة من العمال خلال سبعينيات القرن الماضي نتيجة الطلب الكبير على العمالة غير الماهرة للمشاركة في النهضة العمرانية التي شهدتها المنطقة إبان الطفرة النفطية وارتفاع أسعار النفط إثر حرب أكتوبر 1973، والذي انعكس في نمو الاقتصاد اليمني بشكل ملحوظ وتحسن مستويات المعيشة لأغلب السكان. وفي المقابل، تم ترحيل وعودة مئات الآلاف من العمالة اليمنية خلال عامي 1990 و1991 نتيجة الموقف السياسي لليمن إزاء احتلال العراق للكويت وحرب الخليج الأولى، والذي ترك آثاراً كارثية على الاقتصاد اليمني. ويلاحظ كذلك تأثير التشديد أو التخفيف من القيود على المغتربين والعاملين اليمنيين في السعودية كانعكاس لسخونة العلاقات الثنائية بين البلدين الشقيقين (المتوكل، 1999: 23-25).

1-1 أنماط الهجرة والاغتراب

تتطلب دراسة ظاهرة الهجرة والاغتراب سواءً الخارجية أو الداخلة وتقييم آثارها الاقتصادية والاجتماعية، توفر قاعدة بيانات ومعلومات دقيقة ومحدثة يتم تحليلها بصورة موضوعية لاستخلاص النتائج والمحددات؛ وبحيث يمكن الاعتماد عليها في رسم السياسات ووضع الخطط والبرامج القابلة للتنفيذ. وما تزال احصاءات المهاجرين وكذلك المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج تمثل إشكالية حقيقية نظراً لتباين الأرقام المعلنة من مصدر إلى آخر.[1]

[1] لا يختلف الوضع بالنسبة للهجرة الداخلة والاغتراب في اليمن.

وهناك العديد من مصادر بيانات الهجرة والاغتراب، أبرزها وزارة الخارجية ووزارة الداخلية ممثلة الأخيرة بمصلحة الهجرة والجوازات والجنسية، وكذلك وزارة شئون المغتربين، بالإضافة إلى نتائج المسوح الخاصة بالهجرة والقوى العاملة التي تنفذ بين حين وآخر وكذلك التعداد العام للسكان والمساكن والذي يُجرى كل عشر سنوات. وقد سعت وزارة شئون المغتربين - وفي عدة محاولات - إلى حشد التأييد لتنفيذ تعداد خاص للمغتربين اليمنيين في الخارج، إلا أنها كلها لم تحظ بموافقة الحكومة نتيجة الكلفة المالية العالية لمثل ذلك المشروع وكذلك عدم وضوح جدواه الاقتصادية.

1-1-1 الهجرة الخارجية والاغتراب

في حين لا توجد إحصائيات عن الجاليات اليمنية المهاجرة في الخارج والتي اكتسبت جنسية تلك الدول التي أقامت فيها منذ جيل أو أكثر، فإن المادة 2 من القانون رقم (34) لسنة 2002 بشأن رعاية المغتربين تُعرّف المغترب اليمني بأنه الفرد الذي انتقل من أرض الوطن إلى بلد الاغتراب وحصل على الإقامة لغرض العمل، وكذلك الملتحقين به من أفراد أسرته. وأبرز ذلك القانون مهمة وزارة شئون المغتربين في رعاية المغتربين اليمنيين وهم الذين يحملون الجنسية اليمنية بالإضافة إلى جنسية أخرى، وكذلك الذين يغادرون اليمن ويحصلون على إقامة قانونية ورخصة عمل في بلد الاغتراب.

وقد أظهرت البيانات الرسمية عدد المغتربين اليمنيين في ثمانينيات القرن الماضي بحوالي 1,406 ألف، يتوزعون بين 1,168 ألف من ما كان يسمى بالشطر الشمالي حسب تعداد 1986 وحوالي 238 ألف من الشطر الجنوبي حسب تعداد 1988. وقُدّر عدد العمال منهم بحوالي 595 ألف. وشهدت اليمن عودة قسرية جماعية لحوالي 732 ألف مغترب يمني منهم 319 ألف عامل رُحّلوا من السعودية ودول الخليج نتيجة الأحداث التي شهدتها منطقة الخليج خلال عامي 1990-1991، وبالتالي انخفض عدد العاملين اليمنيين بالخارج إلى حوالي 276 ألف عامل. وقد أظهرت نتائج التعداد العام للسكان والمساكن لعام 1994 تراجع عدد المغتربين اليمنيين إلى 750 ألف، ولكنه عاد إلى الارتفاع مرةً أخرى ليصل إلى نحو 1.8 مليون ينتشرون في مختلف دول العالم وفقاً للتعداد العام للسكان والمساكن لعام 2004.[2]

وبلغت نسبة المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج حوالي 4.9% من إجمالي سكان اليمن في عام 2010 (البنك الدولي، 2011: 255)، وهي تقريباً ذات النسبة لجمهورية مصر العربية (4.8%)، وتزيد عن السودان (2.5%)، وغيرها من الدول العربية باستثناء لبنان. كما تُعد هذه النسبة أعلى من المتوسط العالمي والمقدر بحوالي 3.2% (United Nations Database، 2013). وتعكس هذه النسبة العالية النمط الحياتي لليمنيين عبر التاريخ وميلهم للهجرة الخارجية منذ القدم، مع تعدد واختلاف الأسباب التي أدت إلى تلك الهجرات التاريخية الواسعة، وإن تمحورت بشكل رئيسي حول عدم الاستقرار السياسي والأمني الذي تفاوت بين

[2] يتم تنفيذ التعداد السكاني في اليمن كل 10 سنوات، وهو حالياً قيد التنفيذ في عام 2014.

فترة وأخرى، إضافة إلى العامل الاقتصادي المتمثل في البحث عن فرص العمل وتحديداً ابتداءً من منتصف القرن العشرين.[3]

ويتركز معظم المغتربين والعاملين اليمنيين في السعودية، حيث يزيد عددهم عن 894 ألف وبنسبة 78.8% من إجمالي المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج، ثم في الإمارات العربية المتحدة ويمثلون 5.3% من الإجمالي، فالولايات المتحدة الأمريكية بنسبة 5.2%، والأردن وبريطانيا بحوالي 1.7% و1.5%، على التوالي. وتعتبر كلٍ من السعودية والإمارات العربية المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية عموماً من الدول العشر الأكثر استقبالاً للمهاجرين وفق إحصاءات قسم السكان في الأمم المتحدة.[4]

وعلى مستوى المناطق، تستحوذ الدول العربية على معظم المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج وبنسبة 87.5%، جراء الموجة الحديثة الأولى للهجرة نحو دول الخليج وخاصة السعودية في سبعينيات القرن الماضي. وقد عزز تلك الموجة القرب الجغرافي من ناحية وحسن العلاقات السياسية بين اليمن والسعودية، وكذلك الأمر بالنسبة لدولة الامارات العربية المتحدة التي قدمت الدعم الاقتصادي لليمن وفتحت باب الاغتراب والعمل لليمنيين.

جدول (1): توزيع المغتربين اليمنيين في الخارج

الدولة	عام 2010	عام 1998
السعودية	894,109	700,000
الامارات	60,401	50,000
الولايات المتحدة	58,342	40,000
الأردن	19,591	2,000
بريطانيا	16,568	22,000
فلسطين	9,917	-
السودان	4,638	5,000
العراق	1,893	-
البحرين	1,354	5,000
جيبوتي	845	25,000
دولة إسرائيل المحتلة	53,515	-
فرنسا	1,923	300
المانيا	2,817	2,000
كندا	1,275	1,000
دول جنوب أخرى	4,787	-
دول شمال أخرى	2,712	-
الاجمالي	1,134,687	852,300

World Bank, Data & Research Prospects: Bilateral Estimates of Migrant Stocks in 2010;
http://go.worldbank.org/JITC7NYTT0
وزارة شئون المغتربين، المغتربون والقائد: عشرون عاماً من العطاء المتواصل.

ويغلب على ظاهرة الاغتراب المعاصرة لليمنيين وتحديداً إلى الدول المجاورة ما يسمى بالهجرة الدائرية، حيث يقيم المغترب في الدولة المستقبلة سنة أو سنتين يعود بعدها إلى أرض الوطن لقضاء شهر أو أكثر، ثم يغادر مرة أخرى للاغتراب، وهكذا. ورغم إيجابية هذه الظاهرة والتي تتمثل في اتاحة الفرصة لمواطنين آخرين، إلا أن أكثرهم يتمكن من الحصول على عودة للدولة المستقبلة. وتتميز الهجرة الدائرية أيضاً بإعادة تجديد علاقة المغترب بأهله ووطنه، فضلاً عن إتاحتها لتحويل مزيد من الأموال إلى البلد الأم باعتبار أن المغترب في هذه الحالة يسعى إلى تحويل فائض الدخل مقارنة بالمهاجر الدائم الذي يريد أن يستثمر في بلد المهجر. وبالتالي، فإن الهجرة الدائرية أكثر نفعاً للمغترب نفسه ولأسرته ولبلده الأم.

[3] يستثنى من ذلك استقرار أعداد كبيرة من الحضارمة في شرق وجنوب شرق آسيا أثناء تجارتهم مع تلك البلدان.

[4] المصدر: http://esa.un.org/unmigration/wallchart2013.htm

وتشمل الهجرة اليمنية الدائرية وبشكل أساسي إلى السعودية التدفق الموسمي وغير الموسمي للعمالة غير الماهرة وكذلك أصحاب المؤهلات. ولا يخضع هذا الانتقال إلى التنظيم الكافي كما في حالة العمالة الآسيوية إلى دول الخليج.

ويؤثر نمط ونشاط المغتربين اليمنيين في تحويلاتهم إلى اليمن، إذ يلاحظ بشكل عام اتسام العمالة اليمنية في دول الخليج وبالذات في السعودية بتدني مستوى التعليم والتأهيل، وهو ما تناسب مع متطلبات المرحلة السابقة من النهضة العمرانية فيها حين احتاجت إلى الملايين من عمال البناء وممتهني الخدمات المنزلية من حراسة وسائقين وعمال حدائق ...الخ (World bank، 2008: 69). وقدرت نسبة المغتربين اليمنيين الحاصلين على تعليمٍ عالٍ بحوالي 5.7% في عام 2005 ارتفعت بشكل طفيف إلى 6% في عام 2010، مقارنة بالنسبة الأغلب للأميين ومن يجيد القراءة والكتابة فقط والذين قدم معظمهم من ريف اليمن، يأتي بعدها الذين يحملون مؤهلات تعليمية متوسطة أو ثانوية (World Bank، 2011: 255).

وقد بدأت هجرة الكفاءات اليمنية من حملة المؤهلات الدراسية العليا وخاصة الأطباء والمهندسين وأساتذة الجامعات في التزايد خلال العقد الماضي (الملجم، 2009: 383-401)، والذي يبرز مسألة في غاية الأهمية تتمثل في هجرة الأدمغة أو العقول ومخاطرها على الاقتصاد الوطني وسوق العمل.5 وتعكس هذه الظاهرة تغير هيكل الاقتصاد والتطورات التي تشهدها تلك الدول من ناحية، واستجابة سوق العمل اليمني لذلك من ناحية أخرى. كذلك، يُلاحظ بداية موجات هجرة من اليمن إلى بعض الدول الأجنبية مثل فرنسا، ألمانيا، إيطاليا، المجر والسويد، هولندا وكندا، استناداً بشكل رئيسي للأوضاع الأمنية غير المستقرة في اليمن وخاصة في السنوات الثلاث الأخيرة. وقد بدأت تتأسس العديد من جمعيات الجاليات اليمنية في تلك الدول بحسب ما نشره موقع وزارة شئون المغتربين.

وأخذت العمالة اليمنية كذلك تبحث عن فرص عمل في دول عربية أخرى مثل الأردن، والتي ارتفع فيها عدد العاملين اليمنيين بحوالي 10 أضعاف إلى حوالي 20 ألف عامل بين عامي 1998 و2010. وتعتبر الأردن أبرز الدول العربية التي تستقبل عمالة يمنية بمؤهلات ومهارات بسيطة. أما الولايات المتحدة الأمريكية شأنها شأن بريطانيا، فتعود بداية الهجرة اليمنية إليها إلى مطلع ثلاثينيات القرن الماضي. وترفع بعض التقديرات عدد المغتربين اليمنيين في الولايات المتحدة الأمريكية إلى حوالي 140 ألفاً مقارنة بالاحصائية الرسمية البالغة 58 ألفاً، وفي بريطانيا إلى أكثر من 16 ألف تضم الرعيل الأول من المهاجرين اليمنيين وأبنائهم وأحفادهم والذين غالباً ما يحملون أيضاً جنسية إحدى تلك الدولتين. ويمكن تفسير الرقم الكبير للمغتربين اليمنيين في الولايات المتحدة الأمريكية مقارنة بالإحصاء الرسمي إلى تواجد العدد الأكبر منهم بطرق غير قانونية.

وتتصف الهجرة إلى الولايات المتحدة الأمريكية بالطابع المناطقي، إذ أن معظم المهاجرين اليمنيين فيها ينحدرون من محافظة إب (البعداني، 2009: 453-454). ويقوم أولئك المهاجرون باستجلاب أبنائهم وأقاربهم إليها سواءً بطرق قانونية أو بالمخالفة، ويتجمعون في عدد محدود من المدن الأمريكية، مع انحصار أعمالهم في البقالات والخدمات الأخرى.

[5] يحتاج هذا الموضوع إلى دراسات مستقلة تنظر للمسألة من جوانبها المختلفة.

وأخيراً يشد الانتباه في بيانات الهجرة والاغتراب وجود عددٍ لا بأس به من اليمنيين في دولة الاحتلال الإسرائيلي نتيجة الهجرة المبكرة لليهود اليمنيين إليها، وكذلك التراجع الكبير في عدد اليمنيين في دولة جيبوتي المجاورة من حوالي 25 ألفاً في عام 1998 إلى مجرد 845 فرد في عام 2010، مما يضع علامات استفهام كبيرة حول دقة الرقم وكذلك السياسات التي تتبع إزاء رعاية اليمنيين في تلك الدولة.

1-1-2 الاغتراب والهجرة الداخلة

ارتبط قدوم العاملين العرب والأجانب إلى اليمن بالنقص الحاد الذي واجهه ما كان يسمى بشطري اليمن في سبعينيات القرن الماضي في الكفاءات لتنفيذ برامج وخطط التنمية آنذاك، وخاصة في قطاعي التعليم والصحة وكذلك الإدارة الحكومية. وقد أبرمت الحكومات المتعاقبة اتفاقيات تعاون ثنائية مع بعض الدول العربية لاستقدام الخبرات منها، والذي امتد حتى أواخر الثمانينيات.

كذلك، ورغم أن اليمن تُعرف تاريخياً بالهجرات الخارجية كما تم بيانه سابقاً، إلا أن موقعها الجغرافي وتوجهاتها تجاه أبناء الدول العربية وكذلك الجوار الجغرافي جعلها من الدول التي أتاحت للأشقاء العرب دخول أراضيها دون تأشيرات وكذلك دفعها إلى التوقيع على اتفاقية اللاجئين لعام 1951، حيث فتحت منظمة الهجرة الدولية مكتباً لها في صنعاء بعد انضمام اليمن إليها في عام 1999. وقد جذبت اليمن المهاجرين من القرن الإفريقي والذين هربوا من الأوضاع غير المستقرة في بلدانهم سعياً للحصول على المساعدات الإنسانية التي تقدمها المنظمات الدولية. وينظر بعض المهاجرين واللاجئين وخاصة غير النظاميين إلى اليمن، كنقطة عبور يتسللون منها إلى الدول المجاورة وخصوصاً السعودية.

وقد ارتفع عدد المهاجرين إلى اليمن من حوالي 265 ألف وبنسبة 1.3% إلى سكان اليمن في عام 2005 إلى حوالي 518 ألف في عام 2010 وبنسبة 2.1% إلى سكان اليمن، مقارنة بنسبة 3.5% المتوسط في دول الشرق الأوسط وشمال افريقيا و3.2% على مستوى العالم. وقدم معظم أولئك المهاجرين من دول عربية وتحديداً السودان والصومال ومصر والعراق وفلسطين ومؤخراً من سوريا، في حين يأتي الباقون من دول الجنوب الأخرى وخاصة إثيوبيا وإريتريا. ويشكل اللاجئون حوالي 21% من إجمالي المهاجرين الأجانب في اليمن (World Bank، 2011).

جدول (2): المهاجرون الأجانب في اليمن حسب بلدانهم في عام 2010

الدولة	مصر	العراق	الصومال	السودان	سوريا	فلسطين	دول جنوب أخرى	الاجمالي
المهاجرون	58,037	33,442	79,466	126,109	15,145	17,336	188,391	517,926

World Bank, Data & Research Prospects: Bilateral Estimates of Migrant Stocks in 2010; http://go.worldbank.org/JITC7NYTT0

وقد تضمن قانون العمل اليمني رقم (5) لسنة 1995 شروطاً عامة لممارسة الأجانب العمل في اليمن، متمثلة في الحصول على إقامة ورخصة عمل من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وكذلك استيفاء شروط شغل المهنة وخاصة أن يكون المصرح له بالعمل في لياقة صحية تامة، وأخيراً أن يقوم بمزاولة المهنة المرخص له بها. وفي بعض المهن، يتطلب الحصول أيضاً على ترخيص مزاولة المهنة. وتضع بعض القوانين شروطاً أخرى – لا يتم الالتزام بها – مثل أن يكون العمل في حرفة أو مهنة لا يتوفر فيها العامل اليمني، وأن لا يقوم صاحب العمل بتوظيف عمالة أجنبية تزيد عن 10% من إجمالي العمالة لديه.[6]

ويتمتع العامل الأجنبي بالحقوق الواردة في كل من قانون العمل اليمني وفي اتفاقيات العمل الدولية التي انضمت إليها اليمن وعددها 29 اتفاقية من إجمالي اتفاقيات المنظمة التي تربو على 182 اتفاقية. وتعتبر اليمن في هذه الحالة أكثر التزاماً بالعهود والمواثيق الدولية، إذا علمنا أن الاتفاقيات التي انضمت اليها دول الخليج تراوحت بين 4 اتفاقيات في حالة البحرين و5 اتفاقيات بالنسبة لسعودية، وأخيراً 6 و7 اتفاقيات لكل من الامارات والكويت، على التوالي (اللهبي، 2010).

وتبين الإحصاءات الرسمية في اليمن أن إجمالي العاملين الأجانب والمرخص لهم بالعمل في تناقص مستمر وخاصة خلال السنوات الأخيرة، حيث انخفض العدد من 16,922 عامل في عام 2010 إلى 12,070 عامل في عام 2012.[7] ويشتغل معظم العاملين الأجانب اختصاصيين أو فنيين في المجالات العلمية والإنسانية، فضلاً عن الوظائف الإدارية والمهن الهندسية الأساسية والمساعدة. ويعمل عددٌ أكبر بطرق غير مشروعة في الخدمات أو الأنشطة التي لا يقبل عليها اليمنيون مثل مسح السيارات للذكور وخدمة المنازل للإناث.

جدول (3): العاملون الأجانب المرخص لهم حسب المهن الرئيسية (2010-2012)

المهنة / السنة	مديرون في الادارة العامة وإدارة الأعمال	اختصاصيون في المجالات العلمية والفنية والانسانية	فنيون في المجالات العلمية والفنية والإنسانية	كتبة	بيع وخدمات	أعمال حرفية	زراعة وتربية طيور	مهن هندسية أساسية ومساعدة	مهن بسيطة	اجمالي
2010	3,417	4,152	2,856	524	975	638	29	2,907	1,424	16,922
2011	2,856	3,596	2,045	458	686	402	16	1,086	867	12,012
2012	2,664	3,193	2,753	451	846	410	70	846	837	12,070

المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

[6] يتم العمل حالياً على تعديل القانون لزيادة هذه النسبة إلى 20% وفاءً بالتزامات انضمام اليمن إلى منظمة التجارة العالمية.

[7] تقدر العمالة الأجنبية في اليمن أكبر بكثير مما تظهره الإحصاءات الرسمية والتي تعتمد على رخص العمل الممنوحة، مع الإشارة إلى ضعف الرقابة على نشاطها.

2– تحويلات المغتربين والعاملين في الخارج ودورها الاقتصادي

يتبع اليمن النظام الحر في التجارة والمدفوعات الخارجية منذ انطلاق الإصلاحات الاقتصادية في مارس 1995 ضمن برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري والمدعوم من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وبقية المانحين. وتأكيداً على ذلك، نص قانون البنك المركزي رقم 14 لسنة 2000 في المادة 47 الفقرة 3 على أنه لا يجوز للبنك المركزي أن يفرض أية قيود على شراء وبيع وحيازة وتحويل النقد الأجنبي إلا في حالات وشروط محددة تتطلب فرض قيود مؤقتة على شراء وبيع وحيازة وتحويل النقد الأجنبي من قبل البنوك التجارية عند ظهور ضغوط غير مبررة اقتصادياً أو لحماية مستوى الاحتياطي من النقد الأجنبي. ونصت المادة كذلك على أن لا تزيد هذه المدة المؤقتة عن ستة أشهر قابلة للتمديد لفترة مماثلة بموافقة جميع أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي، كما أوجبت على البنك المركزي في تلك الحالة أن يقدم تقريراً إلى كل من مجلس الوزراء ومجلس النواب خلال سبعة أيام من العمل بتلك القيود، وكذلك كل ثلاثة أشهر يبين الأسباب التي أدت إلى فرض تلك القيود وكذلك التوصيات التي يراها ضرورية لمعالجة الوضع.

وتنص المادة 5 من القانون نفسه على هدف "تحقيق استقرار الأسعار والمحافظة على ذلك الإستقرار وتوفير السيولة المناسبة والملائمة على نحو سليم لإيجاد نظام مالي مستقر يقوم على آلية السوق.". وبالتالي، فإن من مهام وصلاحيات البنك المركزي الترخيص للبنوك والمؤسسات المالية والرقابة على أعمالها (المادة 5-ج)، وكذلك منح التراخيص وسحبها من المتعاملين بالنقد الأجنبي ومراقبة وتنظيم أعمال المتعاملين بالنقد الأجنبي بما في ذلك البنوك (المادة 48-2). ويتمثل الإطار التشريعي لممارسة نشاط تحويل الأموال سواءً استقبالها من الخارج أو إرسالها إلى الخارج في القـرار الجمهوري بالقانون رقم (19) لسنة 1995 بشـأن تنظيم أعمال الصرافة والمعدل بالقانون رقم 15 لسنة 1996، وكذلك في قرار محافظ البنك المركزي اليمني رقم (5) لسنة 2010 بشأن تنظيم أعمال الصرافة وقراره رقم (1) لسنة 2014 بشأن منع الحصرية في عقود توكيل ممارسة نشاط التحويلات عبر وكلاء و/أو شركات التحويل الدولية.[8]

2-1 حجم التحويلات ومصادرها

احتلت اليمن في عام 2010 المرتبة الخامسة بين الدول الأقل نمواً من حيث التحويلات المالية الخارجية بعد كل من بنغلاديش، النيبال، السودان، وهايتي. وجاءت أيضاً سابعاً في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بعد كل من لبنان، مصر، المغرب، الأردن، الجزائر، وتونس (World Bank، 2011). ويعكس هذا الترتيب أهمية الدور الذي تقوم به التحويلات المالية الخارجية في توفير مصادر دخل لعائلات المغتربين والعاملين في الخارج، وكذلك تأثيرها على الاقتصاد اليمني من خلال توفير النقد الأجنبي وزيادة إيرادات الدولة ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

[8] تم تناول الإطار القانوني والتنظيمي للتحويلات المالية في الدراسة المكملة بعنوان "البنية التحتية المالية لتحويلات المغتربين والعاملين اليمنين في الخارج" والتي تشتمل أيضاً على ملحق تفصيلي لذلك الإطار.

ويعتمد حجم تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج أساساً على عددهم ومستويات دخولهم وحجم مدخراتهم، والتي تتوقف بدورها على السمات الاجتماعية والتعليمية والمهنية التي يتميزون بها. كما تتوقف تلك التحويلات على الأغراض التي ترسل من أجلها مثل إعالة الأسر في البلد الأم أو الاستثمار والذي بدوره يتأثر بالسياسات الاقتصادية والحوافز والاعفاءات والتسهيلات بما في ذلك البنكية التي تمنحها كل من الدولة المستقبلة للعمالة والدولة المصدرة؛ وتكون هذه الأخيرة أكثر حساسية تجاه تلك السياسات والحوافز مقارنة بالتحويلات التي تغطي احتياجات أسر المغتربين والعاملين أو من يعولونهم.[9]

وتُعرّف التحويلات بأنها جمع تحويلات وتعويضات العاملين، بالإضافة إلى تحويلات المهاجرين (البنك الدولي، 2011: 285). وتضم تعويضات العاملين الأجور والرواتب والمزايا الأخرى النقدية والعينية التي يُحققها الأفراد في بلدان غير تلك التي يقيمون فيها بشكل دائم نظير ما يقومون به من عمل. ويشمل العاملون في هذا السياق العمالة الموسمية أو العمالة لمدة أقل من عام واحد، والعاملين في الحدود بين البلدان الذين لديهم مصلحة اقتصادية في بلدانهم الأصلية.

وقد تراوحت تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج بين 1.1 مليار دولار و1.4 مليار دولار خلال الفترة 2001-2011 وباتجاه تصاعدي عموماً، قفزت بعد ذلك إلى 3.3 مليار في عام 2012 نتيجة تغير آلية احتسابها من قِبل البنك المركزي اليمني.10 وقد بلغت التحويلات أدناها عند 1,111 مليون دولار في عام 2009 وأقصاها 1,476 مليون دولار في عام 2010 (باستثناء عام 2012)، وبمتوسط سنوي للفترة 1,437 مليون دولار.

جدول (4): تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج خلال الفترة (2000-2012)

السنوات / التحويلات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
التحويلات (مليون $)	1,327	1,231	1,191	1,230	1,272	1,264	1,269	1,281	1,362	1,111	1,476	1,359	3,301
الناتج المحلي الاجمالي (مليون $)*	10,863	11,239	12,247	13,555	15,616	19,050	22.812	25,634	30,394	28,459	31,166	31,407	32,830
التحويلات إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)	12.2	11.0	9.7	9.1	8.1	6.6	5.6	5.0	4.5	3.9	4.7	4.3	10.1

المصدر: البنك المركزي، التقرير السنوي، أعداد متفرقة. * تم الاحتساب على أساس متوسط سعر صرف الريال للدولار في كل عام.

ويلاحظ أن حركة تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج صعوداً وهبوطاً لا تتوافق بالضرورة مع اتجاه الناتج المحلي الإجمالي لأسباب عديدة، أهمها تراجع التحويلات في تسعينيات القرن الماضي نتيجة العودة القسرية لمئات الآلاف من العمالة من دول الخليج وتزايد دور العائدات النفطية خلال العقد الأول من بداية القرن الواحد والعشرين. وقد بلغت التحويلات 31% إلى الناتج المحلي الإجمالي في 1990، وتناقصت إلى 16.4% في 1999. وقد

[9] يمثل قصور البيانات عن تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج إحدى الإشكاليات التي تواجه وضع السياسات، خاصة وأن جزءاً كبيراً منها يتم عبر قنوات غير رسمية.

[10] سيتم التطرق إلى آليات الاحتساب في القسم التالي.

استمرت في التراجع كعامل حاسم في هيكل الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2000-2012 وبمتوسط 7.3% للفترة، وذلك نتيجة نمو الإيرادات النفطية جراء ارتفاع الأسعار العالمية للنفط. كذلك، وكما ذكر سابقاً فإن الزيادة الكبيرة إلى 10.1% في عام 2012 مقارنة بالسنوات السابقة يعود إلى آلية احتساب التحويلات التي تم تبنيها في ذلك العام والتي قفزت بها إلى أكثر من 3.3 مليار دولار.

وقد تبوأت السعودية المرتبة الأولى في حجم التحويلات إلى اليمن وبمتوسط 77.8% من إجمالي تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج خلال الفترة 2010-2012، رغم سياسات "السعودة" التي تتبعها من خلال حصر بعض المهن على السعوديين فقط من ناحية، وإعادة النظر في قوانين العمالة وفترات الترخيص وغيرها من ناحية أخرى. ويشكل المغتربون اليمنيون جزءاً لا يستهان به من الحركة التجارية والاستثمارية داخل السعودية.

ويلي السعودية في الترتيب الإمارات العربية المتحدة فالولايات المتحدة، وبنسبة 6.9% و6.7%، على التوالي. ومن اللافت تدني التحويلات من الولايات المتحدة وبريطانيا في ضوء حجم الجاليات اليمنية وارتفاع الدخول في الدولتين، والذي يُفسر بطبيعة الهجرة اليمنية إليهما واستقرار الجاليات اليمنية فيهما منذ أكثر من جيل مما أدى إلى ضعف ارتباط المهاجرين اليمنيين بالوطن الأم، خاصة وأن أسرهم النووية تقيم معهم. ويلاحظ أيضاً وجود تحويلات لا بأس بها من دولة الاحتلال الإسرائيلي بلغت في المتوسط 4.8% من إجمالي تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج خلال الفترة، يدعمها أكثر من 53 ألف مهاجر يهودي من أصول يمنية. وعموماً، تتناسب النسب المبينة أعلاه وبطبيعة الحال مع حجم الاغتراب والعمالة اليمنية في تلك الدول وكذلك مستويات الدخول فيها.

جدول (5): تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج حسب الدول خلال الفترة (2010-2012) *

الدولة	2010		2011		2012		متوسط %
	مليون $	%	مليون $	%	مليون $	%	
السعودية	1,171	77.8	1,079	77.9	1,142	77.8	77.8
الإمارات العربية	104	6.9	96	6.8	102	6.8	6.9
الولايات المتحدة	101	6.7	94	6.7	99	6.6577	6.7
المملكة المتحدة	26	1.7	23	1.6	25	1.7	1.7
الأردن	18	1.2	16	1.1	17	1.1	1.1
الضفة وغزة	8	0.5	6	0.4	7	0.45	0.5
دولة الاحتلال الاسرائيلي	73	4.9	67	4.7	71	4.8	4.8
دول جنوب أخرى	4	0.3	4	0.3	0	0	0.2
دول شمال أخرى	0	0	0	0	4	0.3	0.1
إجمالي	1,505	100	1,404	100	1,487	100	100

World Bank, Data & Research Prospects; http://go.worldbank.org/JITC7NYTT0

World Bank, Bilateral Remittance Estimates for 2010, 2011 and 2012; Using Migrant Stocks, Host Country Incomes and Origin Country Incomes.

* يختلف إجمالي التحويلات في هذا الجدول عن الرقم الرسمي للبنك المركزي اليمني، وإنما الغرض هنا هو بيان نصيب كل دولة.

2-2 آلية احتساب التحويلات

يعتبر البنك المركزي المسئول عن تجميع إحصاءات ميزان المدفوعات طبقاً لقانونه رقم (14) لسنة 2000. وتقوم إدارة ميزان المدفوعات التابعة للإدارة العامة للبحوث والإحصاء بتجميع بيانات ميزان المدفوعات من مختلف الوزارات والأجهزة الحكومية، وكذلك من واقع مسوح شركات الاستثمار الخارجي المباشر والبنوك التجارية ومن المراكز المالية للبنوك التجارية والإسلامية، بالإضافة إلى البيانات المجمعة من واقع السجلات الداخلية للبنك المركزي اليمني. ومنذ عام 1999، تم تجميع البيانات حسب توصيات الإصدار الخامس لدليل ميزان المدفوعات الصادر عن صندوق النقد الدولي في عام 1993، بالإضافة إلى القيام بتحويل البيانات التاريخية منذ عام 1990 لتتسق مع ذلك الإصدار من الدليل.

وبالنسبة لتحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج، فقد تم ابتداءً من عام 1996 جمع إحصائيات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج من مصلحة الهجرة والجوازات والجنسية وتقدير متوسط أجورهم وافتراض النسب التي يتم تحويلها إلى اليمن. وأضيفت إلى تلك التقديرات في السنوات التالية نسبة نمو سنوية تتراوح من 1-2% استناداً إلى الوضع الاقتصادي في المنطقة.

وتُحتسب التحويلات الجارية لتشمل تحويلات الحكومة العامة وتحويلات القطاعات الأخرى والتي منها تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج شاملة مقبوضات التعويضات. وقد تبنى البنك المركزي منذ عام 2012 آلية جديدة لتقدير تلك التحويلات من خلال المبالغ بالريال السعودي فقط مقيمة بالدولار الأمريكي والمرحلة للبنوك التجارية إلى الخارج. ويتم إهمال المبالغ بالعملات الأجنبية الأخرى، على اعتبار أن معظم المغتربين والعمال اليمنيين في الخارج يتواجدون في السعودية (انظر ملحق آلية احتساب التحويلات). وتفسر الآلية الجديدة القفزة الكبيرة في إجمالي التحويلات المبين في ميزان المدفوعات تحت بند التحويلات الجارية (صافي)، والتي بلغت حوالي 3.3 مليار دولار في عام 2012 مقارنة بحوالي 1.4 مليار دولار في العام السابق، وبزيادة 143%.

ويهمل البنك المركزي في هذا المجال رصد الأشكال الأخرى لتحويلات المغتربين والعاملين في الخارج، وتحديداً التحويلات العينية التي يتم معظمها عبر وسطاء ووكلاء محليين وأحياناً بطرق غير قانونية. وقد ساهم التقارب الجغرافي بين اليمن ودول الخليج وخاصة السعودية إلى قيام المغتربين والعمال اليمنيين في الخارج باستثمار جزء من دخلهم في تمويل تصدير السلع من السعودية والإمارات إلى اليمن، وكذلك الإنفاق على شراء احتياجاتهم من السلع بما في ذلك السلع المعمرة وشبه المعمرة. ويتم عموماً تغطية معظم واردات اليمن من هذين السوقين السعودي والإماراتي. والأدهى أن معظم تلك السلع والتي تمر عبر المنافذ الجمركية لا يوجد تقييم صحيح لها في سجلات الجمارك، مما يُصعّب عملية تجميع بيانات وإحصائيات ميزان المدفوعات. ويسعى البنك المركزي اليمني حالياً وبالتنسيق مع مصلحة الجمارك إلى تحسين تلك البيانات من خلال استكمال الربط الالكتروني لتلافي أوجه القصور مستقبلاً.

ورغم أهمية تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج ودورها، إلا أن البنك المركزي اليمني لا يقوم بنشر بياناتها بصورة تفصيلية، أو حتى ذكرها في نشرات التطورات النقدية

والمصرفية الشهرية أو في تقاريره السنوية إلا من خلال بند التحويلات الجارية؛ وهو ما يجب تلافيه مستقبلاً والعمل على التزام نشر المعلومات بقدر من الشفافية، خاصة بعد إصدار قانون حق الحصول على المعلومات في عام 2012.

3-2 دور التحويلات في الاقتصاد اليمني

تبين بعض الدراسات والمسوح استخدامات ومجالات توظيف تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج والتي تشمل مجالات عديدة تبدأ بتغطية الاحتياجات المعيشية لأسرهم وكذلك متطلبات الرعاية الصحية والتعليم، وتمتد إلى اقتناء السلع المعمرة والكماليات وتحسين وضع المسكن. وقد ساهمت التحويلات الخارجية بصورة عامة في زيادة الاستهلاك الكلي بحوالي 3.9% وإجمالي استهلاك المستفيدين من التحويلات بحوالي 27.7%، وبالتالي تخفيض الفقر بحوالي 2.7% (البنك الدولي، 2008: 66).

كذلك، أدت تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج مع التحويلات الخاصة من داخل اليمن إلى الحيلولة دون ارتفاع الفقر بحوالي 4.6%، إذ تمثل تلك التحويلات مصدراً مهماً لدخل الفقراء وغير الفقراء، في الريف والحضر على حدٍ سواء. ويحصل ما يزيد عن ربع الفقراء على تحويلات من خارج البلاد، يتوزعون على 22% من فقراء المناطق الحضرية و29% من فقراء الريف. وعموماً، يلاحظ تزايد المستفيدين من التحويلات الخارجية من سكان الحضر والريف (البنك الدولي، 2008: 77).

وفي إطار هذا الدور للتحويلات المالية الخارجية، فإنها توجّه أيضاً لتغطية مصاريف الزواج أو سداد أية ديون سابقة تراكمت على المغترب أو العامل أو أسرته، بما في ذلك سداد تكاليف السفر للعمل في الخارج. كما يسعى البعض لاحتجاز جزء من التحويلات وادخارها نقداً أو في صورة مصوغات ذهبية، أو استثمارها في شراء قطعة أرض أو الاتجاه لبناء مسكن جديد، أو بدء أنشطة ذاتية مولدة للدخل.

ويعتبر الاستثمار في العقارات الأكثر تفضيلاً للمغتربين اليمنيين من ذوي الدخل المتوسط والمرتفع والذين يشكلون 5-8% من اليمنيين في الخارج، حيث يلاحظ أن أغلب العقارات الحديثة في المدن الرئيسية والمؤجرة للسكن أو للنشاط التجاري تعود ملكيتها لتلك الفئة.[11] وقد أعد فريق فني من وزارة شئون المغتربين في عام 2007 حصراً بالمشروعات الاستثمارية للمغتربين، قدرت تكلفتها بحوالي 5 مليار دولار ووفرت حوالي 51 ألف فرصة عمل. وبينت دراسة أخرى لمدير مكتب شئون المغتربين في محافظة عدن حجم استثمارات المغتربين بأكثر من 60% من إجمالي الاستثمارات في المحافظة وبحوالي 37% من مشاريع المنطقة الحرة. وأشارت الدراسة إلى الأعمال الخيرية التي ساهم فيها المغتربون اليمنيون من بناء مدارس ومراكز صحية ومشاريع مياه ورعاية الفقراء وطلبة العلم وغيرها (الحامد، 2009). وتظهر الحاجة إلى توفير فرص ومحافظ استثمارية متنوعة تستهدف ذوي الدخل المحدود والمتوسط.

[11] يعتبر الاستثمار العقاري هو أيضاً المفضل للمغتربين العرب حيث بلغت النسبة للمغاربة خلال الفترة 1995-2001 حوالي 83% من إجمالي استثماراتهم في المغرب و63% من استثماراتهم في الخارج (الخشاني، 2006).

وقد أثبتت العديد من الدراسات الاقتصادية والاحصائية الارتباط بين هذه التحويلات وبعض المؤشرات الاقتصادية مثل الاستهلاك الخاص والاستثمار (العبدي، 2010)، وكذلك بينت اتجاه تلك المؤشرات الاقتصادية مع التحويلات صعوداً وهبوطاً، فضلاً عن بيان أهمية التحويلات مقارنة ببنود مالية هامة مثل الدعم الحكومي والاستثمار الخارجي والمساعدات التنموية.

2-3-1 التحويلات والاستهلاك الخاص والاستثمار الإجمالي

شكل الاستهلاك الخاص في المتوسط 83.2% من إجمالي الاستهلاك الكلي خلال الفترة 2000-2012. وقد حقق الاستهلاك الخاص متوسط نمو سنوي 14.7%، والذي يقترب من متوسط نمو التحويلات المقدر بحوالي 15.4%. وتساهم التحويلات في تمويل جانب رئيسي من احتياجات الاستهلاك الخاص، نتيجة أن أغلب المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج وبدرجة أساسية في السعودية هم من العمالة غير الماهرة أو شبه الماهرة والذين اضطروا للاغتراب لإعالة أسرهم المقيمة في الوطن الأم. وقد بلغت نسبة التحويلات إلى الاستهلاك الخاص في المتوسط 11.2% خلال الفترة. ويؤشر إلى العلاقة بينهما اتباع كلٍ منهما ذات الاتجاه خلال الفترة، حيث تحققت أقل معدلات نمو للاستهلاك الخاص خلال العامين 2009 و2011 وهما أيضاً نفس العامين اللذين نمت خلالهما التحويلات بمعدلات متناقصة.

ورغم أن أغلب التحويلات المالية تذهب حسبما ذكر سابقاً إلى الاستهلاك بسبب ظروف البلاد وانخفاض مستوى المعيشة وتدني دخول معظم شريحة المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج، إلا أن ذلك لا يعني عدم توجيه جزء من تلك التحويلات نحو الاستثمار في المشاريع الصغيرة والمتوسطة (الإسكوا، 2011: 11)، بالإضافة إلى الاستثمار في القطاع العقاري. وفي حين تقدر نسبة التحويلات إلى الاستثمار الإجمالي بحوالي 32.2%، تشير متوسطات النمو خلال الفترة إلى هذه العلاقة حيث بلغت 15.1% و15.4% لكل من الاستثمار الإجمالي والتحويلات على التوالي. كذلك، تناقصت معدلات نمو الاستثمار الإجمالي في العامين 2009 و2011، وهما أيضاً العامين اللذين شهدا معدلات نمو سالبة للتحويلات.

جدول (6): التحويلات وبعض المؤشرات الاقتصادية الكلية

البيان / السنة	تحويلات العاملين		الاستهلاك الخاص		الاستثمار		فجوة الادخار* (4)	(2)/(1) %	(3)/(1) %	(4)/(1) %
	مليون ريال	النمو %	مليون ريال	النمو %	مليون ريال	النمو %				
2000	214,712	-	1,059,846	-	356,653	-	112,389	20.3	60.2	191
2001	207,674	3.3 -	1,229,208	16.0	403,565	13.2	13,715	16.9	51.5	1514
2002	209,321	0.8	1,419,582	15.5	457,263	13.3	13,911 -	14.7	45.8	1505-
2003	225,729	7.8	1,605,315	13.1	608,142	33.0	32,545 -	14.1	37.1	694-
2004	235,120	4.2	1,837,198	14.4	690,480	13.5	23,672	12.8	34.1	993
2005	242,077	3.0	2,093,741	14.0	974,448	41.1	162,500	11.6	24.8	149
2006	250,068	3.3	2,773,653	32.5	1,121,344	15.1	15,111	9.0	22.3	1655
2007	254,635	1.8	3,278,958	18.2	1,378,156	22.9	314,802 -	7.8	18.5	81-
2008	272,154	6.9	4,018,275	22.6	1,534,091	11.3	299,804 -	6.8	17.7	91-
2009	222,490	18.2-	4,281,535	6.6	1,239,261	19.2-	574,526 -	5.2	18.0	39-
2010	324,165	45.7	4,899,780	14.4	1,356,956	9.5	299,446 -	6.6	23.9	108-
2011	290,575	10.4-	4,573,171	6.7-	1,265,403	6.8-	69,221 -	6.4	23.0	420-
2012	707,744	143.6	5,272,866	15.3	1,698,455	34.2	1,069,694-	13.4	41.7	66-
المتوسط	281,267	15.4	2,949,741	14.7	1,006,478	15.1	180,505 -	11.2	32.2	115.3

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الاحصاء السنوي، أعداد متفرقة. * فجوة الادخار = الادخار المحلي – الاستثمار الاجمالي

وفي حين بلغت فجوة الادخار والتي تمثل الفرق بين الادخار المحلي والاستثمار المحلي 180.5 مليار ريال بما يعادل 848 مليون دولار في المتوسط خلال الفترة 2000-2012، قدرت التحويلات في المتوسط بحوالي 281.3 مليار ريال بما يعادل 1,437 مليون دولار خلال الفترة نفسها. ويبرز متوسط التحويلات إلى فجوة الادخار والبالغ 115.3% أهمية التحويلات في تغطية جزء من تلك الفجوة، مما يدفع إلى ضرورة العمل على جذب التحويلات من خلال القنوات الرسمية نحو الاستثمار بشكل أكبر وزيادة نسبة مساهمتها فيها.

2-3-2 التحويلات ودورها في دعم ميزان المدفوعات

ساهمت تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج في دعم ميزان المدفوعات، بل وأدت في بعض السنوات إلى تحويل عجز الميزان إلى فائض. وساعد فائض ميزان التحويلات الجارية الذي تجاوز 1,548 مليون دولار سنوياً في المتوسط خلال الفترة 2000-2010 ومن خلال تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في دعم الحساب الجاري وبالتالي الميزان الكلي للمدفوعات (البنك المركزي اليمني، التقارير السنوية). وتبرز أهمية تعزيز تلك التحويلات مستقبلاً في ظل توقع استمرار عجز كلٍ من ميزاني الخدمات والدخل، وكذلك استمرار تذبذب المساعدات الخارجية والسحب من القروض الخارجية، بالإضافة إلى توقع انخفاض صافي استثمار شركات النفط الأجنبية،[12] باعتبار أن السنوات القادمة ستشهد استعادة الشركات الأجنبية تكاليف الإنتاج والاستثمار لمشروع الغاز الطبيعي المسال وتحويلها إلى الخارج.

وقد بلغت التحويلات المالية الخارجية إلى الصادرات في المتوسط 25.4% خلال الفترة 2000-2012، وترتفع تلك النسبة كثيراً في حال استبعاد الصادرات النفطية التي تشكل حوالي 90% من إجمالي صادرات اليمن، مما يعكس أهمية التحويلات كمصدر رئيسي لتوفير العملة الأجنبية. وقد نمت التحويلات بحوالي 12.7% في المتوسط مقابل 8% للصادرات، والذي يعزز مرة أخرى أهمية التحويلات في الاقتصاد اليمني ومساهمته الرئيسية في توفير النقد الأجنبي بما قد يوازي إيرادات الصادرات النفطية. أما بالنسبة لاحتياطيات النقد الأجنبي، فقد تزايدت خلال الفترة 2000-2008، وبلغت أعلى مستوى عند 8,157 مليون دولار في عام 2008 جراء ارتفاع الأسعار العالمية للنفط والتأثير الإيجابي لذلك على إيرادات الصادرات النفطية. وابتداءً من العام 2009، أخذت تلك الاحتياطيات بالتراجع، أيضاً نتيجة انخفاض الأسعار العالمية للنفط حيث قدرت بحوالي 4,531 مليون دولار في عام 2011، وهو مستوى قريب لما كانت عليه الاحتياطيات في عام 2002. غير أن احتياطيات النقد الأجنبي عاودت الارتفاع مرة أخرى في عام 2012، متواكبةً مع الزيادة المستمرة في حجم التحويلات المالية لذلك العام وكذلك جراء استخدام آلية جديدة لاحتساب التحويلات، كما تم توضيحه سابقاً.

أما بالنسبة للواردات، فلا شك أن تلك التحويلات تموّل نسبة كبيرة من الواردات، حيث وصل متوسط التحويلات إلى الواردات 28% خلال الفترة 2000-2012. وقد تحقق أقل معدل نمو

[12] التدفق إلى الداخل– التدفق إلى الخارج.

للواردات في العام 2009 (-15.7%)، وهو أيضاً نفس العام الذي عانت خلاله التحويلات من أكبر تراجع (-18.4%). وتظهر ذات العلاقة خلال العامين 2001 و2011 وإن بمعدلات نمو موجبة مقارنة بعام 2009، وهو ما يؤكد أهمية التحويلات في تمويل الواردات.

جدول (7): التحويلات ودعم ميزان المدفوعات (مليون $)							
البيان / السنة	تحويلات العاملين (1)	الصادرات (2)	الواردات (3)	الاستثمار الأجنبي المباشر (4)	التحويلات إلى المتغيرات الاقتصادية %		
	مليون $	مليون $	مليون $	مليون $	(2)/(1)	(3)/(1)	(4)/(1)
2000	1,327	3,797	2,484	580	35.0	53.4	228.6
2001	1,231	3,366	2,600	655	36.6	47.3	187.9
2002	1,191	3,684	3,082	796	32.3	38.7	149.6
2003	1,230	3,924	3,557	854	31.4	34.6	144.0
2004	1,272	4,675	3,858	898	27.2	33.0	141.7
2005	1,264	6,413	4,712	932	19.7	26.8	135.7
2006	1,269	7,316	5,926	2,438	17.3	21.4	52.1
2007	1,281	7,049	7,490	2,536	18.2	17.1	50.5
2008	1,362	8,976	9,333	2,331	15.2	14.6	58.4
2009	1,111	5,811	7,867	1,257	18.9	14.1	88.4
2010	1,476	7,648	8,472	2,200	19.3	17.4	67.1
2011	1,359	9,116	8,542	1,507	14.9	15.9	90.2
2012	3,301	7,569	11,356	1,832	43.6	29.1	180.2
متوسط	1,436	6,109	6,098	1,447	25.4	28.0	121.1
متوسط النمو	12.7	8.0	14.3	18.9	-	-	-
المصدر: البنك المركزي اليمني، التقرير السنوي للأعوام 2005، 2008، 2012.							

ومع أهمية الاستثمارات الأجنبية المباشرة في الدفع بنمو اقتصاديات الدول المختلفة بما في ذلك النامية والأقل نمواً، فإن متوسط التحويلات خلال الفترة 2000-2012 تعادل متوسط الاستثمار الأجنبي المباشر والمقدرين بحوالي 1,447 مليون دولار و1,436 مليون دولار لكل منهما على التوالي. وفي حين بلغت التحويلات أدنى قيمتها عند حوالي 1,111 مليون دولار في عام 2009، فإن الاستثمارات الأجنبية المباشرة بدأت بأقل مستوى عند 580 مليون دولار في عام 2000 وأخذت بالزيادة بعد ذلك ودون مستوى المليار دولار حتى عام 2005. ومنذ عام 2006، تضاعفت الاستثمارات الأجنبية المباشرة جراء الاستثمارات النفطية وتحديداً مشروع تصدير الغاز المسال، وهو ما يفسر بلوغ التحويلات إلى الاستثمار الأجنبي حوالي 121% في المتوسط مقابل متوسط نمو بحوالي 19% للاستثمار الأجنبي المباشر وبحوالي 13% للتحويلات. وعموماً، تتميز التحويلات بأنها أقل تقلباً مع الدورات الاقتصادية مقارنة بالاستثمار الأجنبي المباشر أو المساعدات التنموية وغيرهما (الإسكوا، 2011: 11).

2-3-3 التحويلات وكل من الدعم الحكومي والمساعدات التنموية

يظهر الدعم الحكومي والإعانات المالية أهمية الدور الذي يمكن أن تقوم به تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في تحسين المعيشة والتخفيف من الفقر. وقد بلغ متوسط التحويلات إلى الدعم

حوالي 110.9% خلال الفترة 2002-2012، مما يعني تفوق التحويلات على الدعم باستثناء السنوات الثلاث الأولى حين حقق الدعم نمواً متوسطاً يبلغ 29% مقابل 18.8% للتحويلات. ونتيجة التزايد الكبير في مقدار الدعم الحكومي أصبح الدعم يمثل 20-30% من إجمالي الموازنة العامة للدولة، علماً أن الفئات الفقيرة لا تستفيد من ذلك الدعم إلا بحوالي 20% (البطلي، 2014).

وفيما يتعلق بالمساعدات التنموية الخارجية، فقد بلغ إجمالي تلك المساعدات حوالي 892,378 مليون ريال ما يعادل 5,072 مليون دولار خلال الفترة 2002-2012 مقابل حوالي 3,234,078 مليون ريال ما يعادل 18,680 مليون دولار لتحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج، وبنسبة 401% إلى المساعدات. وتبرز هذه النسبة أيضاً أهمية التحويلات كمصدر رئيسي للتدفقات المالية إلى اليمن وضرورة تنميتها لإمكانياتها الكامنة.

جدول (8): التحويلات والدعم الحكومي والمساعدات التنموية الخارجية

البيان / السنة	التحويلات (1)		الدعم (الإعانات المالية) (2)		المساعدات التنموية الخارجية (3)		(2)/(1) %	(3)/(1) %
	مليون ريال	النمو %	مليون ريال	النمو%	مليون ريال*	النمو%		
2002	209,321	-	66,058	-	38,074	-	316.9	549.8
2003	225,729	7.8	121,991	84.7	44,725	17.5	185.0	504.7
2004	235,120	4.2	165,748	35.9	49,229	10.1	141.9	477.7
2005	242,077	3.0	301,848	82.1	56,756	15.3	80.2	426.5
2006	250,068	3.3	332,398	10.1	56,632	-0.2	75.2	441.6
2007	254,635	1.8	430,195	29.4	48,265	-14.8	59.2	527,6
2008	272,154	6.9	789,057	83.4	85,825	77.8	34.5	317.1
2009	222,490	- 18.2	419,936	-46.8	113,170	31.9	53.0	196.6
2010	324,165	45.7	589,951	40.5	145,852	28.9	54.9	222.3
2011	290,575	-10.4	567,151	-3.9	101,790	-30.2	51.2	285.5
2012	707,744	143.6	420,868	-25.8	152,060	49.4	168.2	465.4
متوسط الفترة	294,007	18.8	382,291	29.0	81,125	18.6	110.9	401.3

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي، أعداد متفرقة؛ World Bank, Net ODA
* تم الاحتساب على أساس متوسط سعر صرف الريال للدولار في كل عام.

3– سياسات الهجرة والاغتراب

أولت الحكومة اليمنية اهتماماً مبكراً في سياسات الهجرة الخارجية، وتم إنشاء أول وزارة تعنى بشؤون المغتربين في عام 1962 في ما عرف آنذاك بالجمهورية العربية اليمنية. كذلك، وبعد استقلال جنوب اليمن من الاحتلال البريطاني أنشئت الإدارة العامة لشؤون المغتربين في عدن. وتعاقبت بعد ذلك التسميات المختلفة للمؤسسات الحكومية التي ترعى شئون المغتربين بما في ذلك إعلان وزارة شؤون المغتربين بعد إعلان الوحدة اليمنية في عام 1990، ثم مجلس شؤون المغتربين في عام 1996، ولتعود الوزارة مرة أخرى في عام 1997. وتم في عام 2005 إدماج وزارة المغتربين في وزارة الخارجية لتصبح وزارة الخارجية والمغتربين، والذي لم يدم طويلاً نتيجة التمييز بين موظفي كل من الوزارتين السابقتين والخلاف بينهما على المستويات الوظيفية والمزايا التي تمنح لكل من المجموعتين، حيث فُصلت وزارة شئون المغتربين مرة أخرى في عام 2007 وحتى يومنا هذا.

ونستخلص مما سبق مسألتان في غاية الأهمية، أولهما محورية دور المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج وعلى مستوى كل ناحية وقرية، وكذلك استيعاب الدولة لأهمية المغتربين ودورهم في الاقتصاد الوطني. أما المسألة الثانية، فتتمثل في أن ذلك الاستيعاب بأهميته لم يتبلور حتى اليوم في رؤية واضحة للعلاقة بين الدولة والمغتربين وترجمتها في استراتيجية أو سياسة وطنية ومحددة. وقد انعكس ذلك الوضع في التخبط الواضح في إنشاء المؤسسات المعنية بشئون المغتربين، وكذلك في غياب الاستراتيجية التي تستفيد من الخبرات العملية للمغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج والموارد المالية التي يقومون بتحويلها من ناحية، والسياسات التي توفر الرعاية لهم سواء في بلد الاغتراب أو في بلدهم الأم بما يبقي العلاقة والرابط القوي من ناحية أخرى؛ وهو ما سنتناوله لاحقاً.

وقد أدى ترحيل مئات آلاف المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج من دول الخليج وبدرجة رئيسية من السعودية إثر أزمة الخليج الأولى في عام 1990، أدى إلى آثار اقتصادية سلبية انعكست على الاقتصاد الوطني في نمو البطالة والتضخم وتفاقم العجز في الموازين الداخلية والخارجية. ووقفت الحكومات اليمنية المتعاقبة ولفترة طويلة عالقة في سياسات عقيمة لمواجهة تبعات ذلك الترحيل، ومنها تنامي بؤر التشدد الديني والإرهاب. واستمر الوضع المتأزم وارتفاع البطالة وانتشار الفقر في ظل عدم قدرة الاقتصاد الوطني عن توفير فرص تشغيل لمئات الآلاف من الداخلين الجدد إلى سوق العمل سنوياً. كما بقي التشدد في سياسات دول الخليج تجاه العمالة اليمنية حتى توقيع اتفاقية الحدود اليمنية السعودية في عام 2000 والتي تلاها انفراج نسبي في العلاقات بين الدولتين وكذلك مع دول الخليج الأخرى.

ومع اشتداد التنافس في سوق العمل الخليجي عموماً، وفقدان العمالة اليمنية المزايا التي كانت تتمتع بها في تلك الدول قبل عام 1990 وتحديداً دخول العامل اليمني إلى السعودية دون الحاجة لتأشيرة دخول وكذلك العمل فيها دون كفيل (المتوكل، 1999: 13، 16-17)، كان لا بد من إعادة تنظيم تلك العلاقات والبحث في تأهيل العمالة اليمنية وخصوصاً لتلبية متطلبات أسواق العمل بدول الخليج. وبرز كذلك هدف التكامل وإدماج الاقتصاد اليمني في الاقتصاديات الخليجية، وصولاً للانضمام الكامل إلى ذلك التجمع الإقليمي كأحد مرتكزات وأهداف مشروع الخطة الخمسية الرابعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخفيف من الفقر للفترة 2011-2015. لذلك، اعتبرت هذه المسألة وتوفير فرص عمل لليمنيين في تلك الدول الأولوية الثانية من الأولويات العشر التي تبنتها الحكومة اليمنية في عام 2010؛ رغم أنها لم تلق تنفيذاً واضحاً ولا نتائج عملية حتى الآن، واقتصر الأمر على إعداد دراسة حول استيعاب العمالة اليمنية في أسواق العمل لدول الخليج. بل، إن موقف الحكومة اليمنية بقي متخاذلاً وأقل مما ينبغي تجاه ترحيل السعودية عشرات الآلاف من العمالة اليمنية إثر بعض التعديلات القانونية بشأن العمالة الوافدة خلال عامي 2013 و2014.

1-3 سياسات الهجرة والاغتراب في خطط التنمية

تتضمن سياسات الهجرة والاغتراب مجموعة من العناصر والمكونات تشكل في مجملها استراتيجية متكاملة للهجرة والاغتراب، تبدأ بتحديد الحاجة من الأيدي العاملة وحجم العمالة الفائضة، مروراً بكل المعايير والمراحل التي تمر بها الهجرة والاغتراب، ووصولاً إلى دمج

المهاجر ورعاية المغترب في بيئته الجديدة، فضلاً عن إصدار القوانين والأنظمة وإقامة المؤسسات التي ترعى هذا المسار (الاسكوا، 2001: 67). وقد أولت الخطط اليمنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الأربع المتعاقبة منذ تحقيق الوحدة اليمنية، بدءاً من الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للفترة 1996-2000 وانتهاءً بمشروع الخطة الخمسية الرابعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخفيف من الفقر للفترة 2011-2015،[13] أولت قطاع المغتربين أهمية خاصة كأحد قطاعات الموارد البشرية التي تعد تنميته قاعدة أساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد تم إيراد أهداف وسياسات مستقلة وأيضاً مشتركة لهذا القطاع في تلك الخطط، يمكن إجمالها كما يلي:[14]

أ) الأهداف

- تعزيز دور المغتربين في التمويل والاستثمار ونقل التقنيات والمهارات الإنتاجية بما يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة.
- مضاعفة قيم التحويلات التي يقوم بها المغتربون اليمنيون.
- استكمال البناء الهيكلي والتطور المؤسسي لقطاع المغتربين.
- الاهتمام بقضايا المغتربين وحماية حقوقهم وتقديم أوجه الرعاية والخدمات اللازمة لهم في بلدان الاغتراب وداخل الوطن.
- تكثيف الاتصال والتواصل مع المغتربين لربطهم بالوطن وتشجيعهم على الإسهام بالدفع بعجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الوطن.

ب) السياسات والاجراءات

- استكمال البنية الأساسية والتنظيمية لقطاع المغتربين ومؤسساتهم بما يحقق رعاية أفضل للمغتربين.
- توسيع استفادة المغتربين من الخدمات والتسهيلات والحقوق الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المكفولة لهم بمقتضى الدستور والقوانين وتذليل كافة المعوقات والعراقيل.
- الاهتمام برأس المال اليمني المهاجر وجذبه وتشجيعه على الاستثمار في الوطن.
- التواصل النشط والفعال مع المنظمات الدولية والإقليمية المعنية بقضايا الهجرة والاغتراب ومع البلدان المستقبلة للعمالة اليمنية لتعزيز مجالات الرعاية للمغتربين والحفاظ على حقوقهم وممتلكاتهم.
- تنفيذ البرامج التنفيذية بشأن المغتربين الموقعة مع البلدان الشقيقة.
- إعداد وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية الشاملة لرعاية المغتربين.
- إتاحة مظلة التأمينات الاجتماعية للراغبين من المغتربين.
- إنشاء وتشغيل نظام قاعدة البيانات والمعلومات للمغتربين في الخارج.

[13] وافق مجلس الوزراء على مشروع الخطة الخمسية الرابعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخفيف من الفقر في عام 2010 وأحالها إلى مجلسي النواب والشورى للمصادقة عليها، غير أنها لم تُعرض على المجلسين واصطدمت بعد ذلك بأحداث 2011 والذي دفع الحكومة وبدعم من البنك الدولي إلى إعداد البرنامج المرحلي الانتقالي للفترة 2013-2014 وتجميد مشروع الخطة.

[14] وزارة التخطيط والتنمية، 2001: 269-270؛ وزارة التخطيط والتعاون الدولي، 2007: 136؛ وزارة التخطيط والتعاون الدولي، 2011: 167-168.

- التأهيل والتدريب للعاملين في مجال الهجرة ورعاية المغتربين.
- المراجعة المستمرة للمشاكل والصعوبات التي تواجه المغتربون في بلدان اغترابهم واستخدام القنوات الدبلوماسية للمساعدة على حلها.
- المساهمة في إنشاء ودعم المدارس والمراكز الثقافية والأدبية والرياضية التابعة للمغتربين في بلدان المهجر.
- تنشيط أعمال الجاليات اليمنية في الخارج.

وتنبغي الإشارة إلى أن السياسات والإجراءات أعلاه تتكامل وتتسق مع الاستراتيجيات والسياسات الوطنية في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، مع الإقرار أيضاً باستمرار المعوقات أمام المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج نتيجة تدني أولوية هذا الموضوع في الواقع العملي، والذي انعكس في ضعف دور وزارة شئون المغتربين وعدم تنفيذ معظم تلك السياسات والإجراءات. وبقي نشاط الوزارة موسمياً ويبرز عند انعقاد مؤتمرات المغتربين وينطفئ باختتامها. كذلك، تظهر العديد من الصعوبات أمام المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج وتختفي في ضوء حال العلاقات الثنائية مع الدول المستقبلة، بالإضافة إلى تأثرها بتطوير الأنظمة الداخلية للعمالة فيها مثل نظام الكفيل وآليات الحصول على تأشيرة العمل.

وعلى أي حال، وفي سبيل تحقيق تلك الأهداف وتنفيذ السياسات، سعت الحكومة كحدٍ أدنى وبشكل متقطع إلى توفير الإطار التشريعي والتنظيمي،[15] وأهم مكوناته الجانب القانوني والبنية المؤسسية وعقد اتفاقيات ثنائية مع الدول المستقبلة وكذلك تنظيم مؤتمرات المغتربين؛ مع ملاحظة أن موضوع التحويلات المالية لم ينل الاهتمام الكافي وخاصة استخدام القنوات الرسمية وتوجيه التحويلات نحو التنمية. ويعود هذا الأمر الأخير وكما سنرى لاحقاً إلى تخلف القطاع البنكي وعدم مواكبته للتطورات في هذا المجال والتي شهدتها دول المنطقة.

1-1-3 الجانب القانوني

يشتمل الجانب القانوني على كافة التشريعات والأنظمة التي تهيئ لكيان مؤسسي واضح المهام والصلاحيات وقادر على تحقيق الأهداف المحددة له سواءً بشكل منفرد أو بالشراكة مع أطراف أخرى. وقد صدر عددٌ من القوانين والعديد من القرارات وأوامر مجلس الوزراء منذ عام 1990 وحتى اليوم، تضمنت إنشاء وتعزيز كيان مؤسسي لرعاية شئون المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج ومعالجة المشاكل والعقبات التي تواجههم (الميموني والدعيس، 2009).

وقد صدر القانون رقم (34) لسنة 2002 بشأن رعاية المغتربين اليمنيين متضمناً تحديد دور وزارة شئون المغتربين في رعاية مصالح المغتربين داخل وخارج اليمن على حدٍ سواء. ونصت الفقرة (8) من المادة (7) على منح المغتربين مزايا وحوافز ادخارية وائتمانية في المؤسسات المصرفية لتشجيع تحويلاتهم النقدية عبر البنوك الوطنية والاستثمار في الوطن. كما اشتمل القانون في المادة (9) على مزايا للمغتربين وامتيازات لاستثماراتهم من بينها منحهم الأولوية في إقامة المناطق الصناعية والمشاريع الاستثمارية والمدن والمناطق السكنية، وكذلك

[15] للمزيد من التفاصيل حول التشريعات وقضايا أخرى حول رعاية المغتربين يمكن الرجوع إلى الميموني والدعيس (2009).

الحصول على المعلومات ودراسات الجدوى والاستشارات القانونية مجاناً، فضلاً عن العديد من التسهيلات الجمركية.

أما القرار الجمهوري رقم (94) لسنة 2009 بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة شؤون المغتربين، فقد نص في المادة (2) على "تهدف وزارة شئون المغتربين إلى تنظيم الهجرة وتقديم الرعاية للمغتربين في الداخل والخارج لتعزيز صلاتهم بالوطن والاستفادة من طاقاتهم الاقتصادية في تحسين فرص التنمية المستدامة وذلك طبقا للدستور والقوانين النافذة". وحددت المادة (3) من اللائحة مهام واختصاصات الوزارة، بما في ذلك رسم السياسات والاستراتيجيات ذات الصلة بتنظيم الهجرة ورعاية المغتربين، والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة لاستيعاب المغتربين في سياسات وخطط التنمية، وإدماج المغتربين في نظام التأمينات الاجتماعية، وتوثيق العلاقات مع بلدان الاغتراب والمنظمات الدولية ذات العلاقة، وتشجيع وحماية استثمارات المغتربين (انظر ملحق 2).

وتبع اللائحة التنظيمية صدور قرار رئيس الوزراء رقم (245) لسنة 2009 بشأن اللائحة المنظمة لأعمال المؤتمر العام للمغتربين والذي يختص بشكل أساسي بتوحيد رؤى المغتربين والتعرف على اسهاماتهم وانجازاتهم ومشاكلهم، وكذلك الخروج بتوصيات توجه إلى الحكومة لبلورة سياسة وطنية لتنظيم اغتراب اليمنيين في الخارج وتلبية احتياجاتهم. وتظهر تلك المؤتمرات هذا القطاع بوجهه الحقيقي كقطاع اقتصادي مؤهل لقيادة التحولات الاقتصادية والبناء التنموي في الوطن. كما صدر بعد ذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (345) لسنة 2009 بشأن اللائحة المنظمة لتكوينات هيئات الجاليات اليمنية في الخارج.

3-1-2 استكمال وتعزيز البنية المؤسسية

استهدف القرار الجمهوري رقم (94) لسنة 2009 بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة شؤون المغتربين تحديد مهام واختصاصات الوزارة لتجاوز تهميش دور الوزارة في النهوض بدورها وإزالة التداخل مع بعض الوزارات والجهات الأخرى وفي مقدمتها وزارة الخارجية، فضلاً عن سعي اللائحة لتغيير النظرة القاصرة لدور المغتربين في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وفصّلت اللائحة الهيكل التنظيمي للوزارة من خلال إبراز إداراتها العامة النمطية (المالية، الموظفون، والقانونية) والأخرى التخصصية والتي تُعنى بالرعاية وتقديم الخدمات للمغتربين مثل شؤون الجاليات، الإعلام والثقافة، الاستثمار والتخطيط، الدراسات، الاحصاء والمعلومات، وأخيراً الشؤون الاقتصادية. وقد صدر في 16 يونيو 2013 القرار الجمهوري رقم (143) بتعيين وكلاء ووكلاء مساعدين بالوزارة والذي يعيد هيكلة الوزارة إلى 3 قطاعات هي تنظيم الهجرة والعمل، والجاليات والرعاية (الرعاية والخدمات)، والتخطيط (الترويج) والاستثمار. وبغض النظر عن الاتساق القانوني لذلك القرار، فإن الوزارة أعدت بعد ذلك مشروع لائحة تنظيمية جديدة تستوعب الهيكلية الجديدة ما زالت تحت المراجعة مع وزارة الشؤون القانونية. عموماً، أبرز القرار الأخير أهمية تنظيم الهجرة والعمل ووضعه كقطاع مستقل بعد أن كان إدارة عامة حسب القرار (94) لسنة 2009. ولا زالت الوزارة تواصل جهدها لاستكمال بنائها المؤسسي بما في ذلك إنشاء القطاعات الجديدة وفق القرار الجمهوري الأخير.

3-1-3 الاتفاقيات الدولية والثنائية ومؤتمرات المغتربين

سعت وزارة شئون المغتربين وتحديداً منذ نهاية تسعينيات القرن الماضي إلى تعزيز دورها وخاصة في مجال الهجرة والمغتربين لتوفير الحماية والمساعدة للمغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج من خلال الاتفاقيات الدولية وكذلك الثنائية مع دول شقيقة وصديقة. وقد انضمت اليمن إلى عدد من الهيئات والمنظمات الدولية أهمها المنظمة الدولية للهجرة في جنيف بتاريخ 1999/6/3 ووقعت اتفاق تعاون معها في 2001/1/7. كما صادقت الحكومة اليمنية على 29 اتفاقية من اتفاقيات منظمة العمل الدولية وأهمها اتفاقية رقم 94 بشأن شروط العمل والعقود العامة، والاتفاقية رقم 95 بشأن حماية الأجور، والاتفاقية رقم 122 بشأن سياسة العمالة؛ واللواتي توفر الحماية للعاملين وتحمي حقوقهم بما في ذلك في الدول الأخرى.

وقامت الوزارة بتوقيع اتفاقيات ومحاضر تعاون وتفاهم مع أجهزة رعاية شئون المغتربين في بعض البلدان العربية منها جمهورية مصر العربية في 1998/5/4 والسودان في 2000/8/5، وغيرهما. ويجري العمل حالياً على استكمال مذكرات تفاهم مع كل من المغرب وليبيا وجيبوتي تتعلق بتسهيل وتنظيم سفر ونشاط المغتربين والعاملين اليمنيين في تلك الدول. وعموماً، فإن معظم تلك الاتفاقيات والمحاضر الثنائية تُبرم لأغراض سياسية بحتة وتبقى حبيسة الإدراج ولا تجد طريقها للتطبيق نتيجة عموميتها وعدم وضع برامج وآليات تنفيذ، فضلاً عن ضعف التنسيق بين وزارة الخارجية ووزارة شئون المغتربين حول هذا الجانب.

وفي الإطار الداخلي الثنائي، وقعت وزارة شؤون المغتربين العديد من محاضر التعاون والتنسيق مع الوزارات والجهات ذات العلاقة، منها الهيئة العامة للاستثمار في عام 1999 ثم في عام 2009، وكذلك مع الهيئة العامة للبريد والتوفير البريدي في نوفمبر 1999، والغرفة التجارية الصناعية بعدن في ديسمبر 2000. وفي يناير 2008، وقعت الوزارة اتفاقية مع بنك التسليف الزراعي التعاوني (كاك) يقوم البنك بمقتضاه بتوفير خدمات خاصة للمغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج.[16]

وفيما يتعلق بالمؤتمرات العامة للمغتربين والتي تمثل تجمعات وحشد لممثلي المغتربين والجاليات من كل أقطار العالم لتناقش كافة قضايا وهموم المغتربين؛ فقد عُقدت ثلاث مؤتمرات، الأول في عام 1999 ثم في عام 2002 وأخيراً في عام 2009.[17] وقد تم عكس بعض مخرجات وتوصيات تلك المؤتمرات في خطط التنمية، وفي مقدمتها إنشاء وتشغيل نظام معلومات المغتربين، تنفيذ مشروع المسح الشامل للمغتربين اليمنيين في الخارج، تأسيس بنك للمغتربين، إعداد الاستراتيجية الوطنية لرعاية شؤون المغتربين، وكذلك بلورة وتنفيذ المزايا والتسهيلات الممنوحة للمغتربين بموجب قانون الاستثمار وقانون رعاية المغتربين.

ورغم ذلك، لم يتم حتى اليوم تنفيذ معظم تلك السياسات الواردة في الخطط التنموية وخاصة إعداد الاستراتيجية الشاملة لرعاية المغتربين كإطار عام لسياسات الدولة تجاه المغتربين

[16] انظر الدراسة المكملة بعنوان "البنية التحتية المالية لتحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج".

[17] تم تأجيل انعقاد المؤتمر العام الرابع للمغتربين والذي كان مخططاً له في هذا العام بسبب الظروف الأمنية.

والعاملين اليمنيين في الخارج، أو في أفضل الأحوال تأخر تنفيذ بعضها مثل استمرار تأجيل ورشة عمل رجال المال والأعمال المغتربين حتى ديسمبر 2009. كذلك، مع أن المؤتمر العام الأول للمغتربين قد عقد في عام 1999 تحت عنوان "المغتربون: الرافد الأساسي للتنمية المستدامة"، فإن عدم تنفيذ توصياته والتي تكررت في المؤتمرات المتتالية نتيجة ظروف عدم الاستقرار في البلاد والفساد الذي استشرى بشكل مخيف، يحول دون استثمارات المغتربين ومساهمتها بشكل قوي في جهود التنمية. وسيتم في نهاية هذه الدراسة تناول مجموعة توصيات لتجاوز هذا الوضع الجامد وتمكين الحكومة وتحديداً وزارة شئون المغتربين من القيام بدورها والتعاون مع الجهات المعنية الأخرى في تقديم خدمات للمغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج، بما يحقق ربطهم بالوطن الأم وتشجيعهم على الاستثمار فيها.

2-3 دور الجهات الحكومية

يمتد دور ومسئولية رعاية المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج ليشمل العديد من الجهات الحكومية من وزارات وهيئات ومؤسسات، ولا يقتصر على وزارة شئون المغتربين وحدها. وينصب ذلك الدور على تقديم الخدمات اللازمة سواءً في البلد الأم أو في البلدان المستقبلة، وكذلك توفير متطلباتهم واحتياجاتهم الحالية أو المستقبلية عند بلوغهم التقاعد وعودتهم إلى بلدانهم. ويظهر في هذا الشأن أهمية توفير التأهيل اللازم لهم في أسواق الدول التي ينوون الاغتراب والعمل فيها وتحديداً دول الخليج.

3-2-1 الجهات الحكومية الرئيسية

يبرز ضمن الجهات الحكومية الرئيسية المعنية مباشرة بقضايا العمل وتأهيل العمالة كل من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ووزارة التعليم الفني والتدريب المهني. وتقوم الجهتان المذكورتان وفق قوانينهما ولوائحهما الداخلية بدور هام في هذا الجانب،[18] وكالتالي:

أولاً: وزارة الشئون الاجتماعية والعمل

ركزت وزارة الشئون الاجتماعية والعمل بشكل رئيسي على وضع تصور يستهدف على المدى المتوسط والطويل زيادة فرص العمل لفائض العمالة اليمنية في الخارج وخصوصاً دول الخليج. وقد وافق مجلس الوزراء في قراره رقم (179) لسنة 2009 على رؤية تشغيل واستيعاب العمالة اليمنية في أسواق العمل بدول الخليج، حيث تضمنت تلك الرؤية واقع القوى العاملة في اليمن والفرص المتاحة في الأسواق المجاورة وكذلك المعالجات اللازمة لتجاوز العوائق التي تواجهها العمالة اليمنية هناك.

وبهدف تسهيل تشغيل العمالة اليمنية وتصديرها إلى الخارج وفق احتياجات تلك الأسواق، سمحت وزارة الشئون الاجتماعية والعمل بإنشاء مكاتب التشغيل الخاصة بقرار رقم (10) لسنة 2002. وصدر منذ ذلك التاريخ 111 رخصة لمكاتب التشغيل، منها 43 مكتباً تمارس النشاط

[18] لمزيد من التفاصيل حول هذه التشريعات يتم الرجوع إلى الميموني والدعيس (2009).

والباقي أغلقت أو أنها لم تجدد ترخيصها، عملت على توفير فرص عمل لـ 28,132 عامل يمني في الخارج. ويتركز معظم تلك المكاتب في العاصمة صنعاء، علماً أن دورها ما زال محدوداً جداً ويكاد ينحصر في متابعة حصول العامل على تأشيرة السفر.

وقد انضمت اليمن إلى مجلس وزراء العمل والشؤون الاجتماعية لدول الخليج العربية وشاركت في اجتماعاته منذ عام 2004. وتسعى اليمن من خلال تلك العضوية وبشكا أساسي إلى تحقيق إدماج الاقتصاد اليمني في اقتصاديات المجلس، بالإضافة إلى تنسيق تشريعاتها المتعلقة بالعمل مع دول المجلس وأيضاً توحيد المعايير والاختبارات المهنية حسب التصنيف والتوصيف المهني في الدليل العربي الخليجي الموحد. وعملت الوزارة في ذات الإطار على توقيع اتفاقيات ثنائية مع كل من قطر والإمارات العربية المتحدة لتنظيم إرسال العمالة اليمنية إليهما.[19] وتنص الاتفاقيتان على قيام الجهات المعنية في الدولتين على موافاة نظيرتها وزارة الشئون الاجتماعية والعمل اليمنية بطلبات الاستخدام المقدمة إليها من أصحاب الأعمال في كل من الدولتين، ولتعمل الوزارة اليمنية بدورها على الاستجابة لتلك الطلبات في حدود الامكانيات المتوفرة. كما تقوم الوزارة باتخاذ الاجراءات اللازمة لتسهيل إجراءات الفحص الطبي والحصول على جواز سفر للعمال الراغبين في السفر، وتزويدهم بمعلومات عن العمل وظروفه وتكاليف المعيشة في البلد الذي ينوون السفر إليه.

ورغم أهمية الاتفاقيتين، إلا أنهما لم تجدا مجالاً للتنفيذ بسبب خلافات إجرائية وتحديد الاختصاص في الجانب اليمني نتيجة التزاحم بين كل من وزارة شئون المغتربين ووزارة الشئون الاجتماعية والعمل. لذلك، تم في عام 2010 التوقيع على بروتوكول إضافي للاتفاقية مع دولة قطر نصت على أن " تقوم وزارة العمل في دولة قطر ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في الجمهورية اليمنية بتمثيل دولة قطر والجمهورية اليمنية في كل ما يتعلق بتنفيذ اتفاقية تنظيم استخدام اليد العاملة اليمنية في دولة قطر". وأشار البروتوكول كذلك إلى اجتماع اللجنة المشتركة سنوياً وبالتناوب بين الدولتين وكذلك عند الحاجة لمراجعة فرص العمل المتاحة في قطر. وأخيراً، تضمن البروتوكول حق قطر في إعادة عمالة يمنية إذا تعارض وجودها مع المصلحة العامة أو الأمن الوطني القطري أو عند انتهاء حاجة العمل، دون الاخلال بالحقوق في عقود العمل المبرمة.[20]

وعقدت اليمن عدداً آخر من الاتفاقيات ومذكرات التفاهم والبرتوكولات ذات الطابع العام، للتعاون في مجال القوى العاملة وتسهيل اجراءات انتقال وتشغيل العمالة وفق مبدأ المعاملة بالمثل، وذلك مع كل من البحرين والإمارات والسودان ومصر وتونس والأردن؛ وعلى أن تتولى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في اليمن ونظيراتها في الدول الأخرى التنفيذ والمتابعة. وقد تم توقيع آخر تلك الاتفاقيات مع إثيوبيا في مايو 2014، مع وجود عدد آخر من المشاريع في نفس السياق مع كل من الكويت وتنزانيا وجيبوتي والمغرب وليبيا. وفي المقابل، لا يوجد اتفاق ثنائي مع السعودية بشأن العمالة رغم كبر حجم العمالة اليمنية في السعودية وأهمية

[19] اشتملت الاتفاقية على نموذج عقد عمل ونصت على أن تشمل عروض الاستقدام المؤهل والخبرة المطلوبة ومدة الاستخدام المحتملة، وكذلك بيان تفصيلي لشروط العمل وخاصة الأجر ومكافأة نهاية الخدمة وفترة الاختبار وظروف العمل والتسهيلات الخاصة بالانتقال والسكن.

[20] تضمن البروتوكول أيضاً نموذج عقد عمل ليحل محل النموذج المرفق في الاتفاقية.

تحويلاتها المالية، باستثناء ما ورد في اتفاقية الطائف لعام 1938 التي منحت حرية انتقال العمالة وتحركها بين البلدين.

ثانياً: وزارة التعليم الفني والتدريب المهني

تزايد الاهتمام بالتعليم الفني والتدريب المهني جراء ارتفاع البطالة بين أوساط خريجي التعليم الثانوي والجامعي، والذي نبّه إلى عدم التوافق بين مخرجات التعليم واحتياجات سوق العمل من ناحية وعدم قدرة الاقتصاد الوطني على خلق فرص كافية للأعداد المتزايدة من طالبي العمل من ناحية أخرى. لذلك، صدر القانون رقم (5) لسنة 1996 بشأن كليات المجتمع، والتي تستهدف وفقاً للمادة (4) من ذلك القانون إعداد كوادر متوسطة لتأمين متطلبات التنمية واحتياج سوق العمل من الكفاءات التقنية والفنية والمهنية، وإنشاء نظام تعليمي يتميز بالمرونة والتكيف مع التقنيات الحديثة ومؤشرات سوق العمل.

وأقر مجلس الوزراء كذلك الاستراتيجية الوطنية للتعليم الفني والتدريب المهني بالقرار رقم (196) لسنة 2004 والتي تستهدف توفير التأهيل اللازم للعامل اليمني وزيادة قدرته التنافسية في الداخل والخارج على حدٍ سواء. وتبع تلك الاستراتيجية صدور القانون رقم (23) لسنة 2006 بشأن التعليم الفني والتدريب المهني ليستوعب جوهر وأسباب البطالة من ناحية،[21] ويحدد من ناحية أخرى أهداف التعليم الفني والتدريب المهني.

ورغم أن أهداف القوانين المذكورة وكذلك الاستراتيجية تشير بشكل رئيسي إلى سوق العمل الداخلي، إلا أنها أيضاً أدركت في التطبيق العملي أهمية أسواق العمل الخارجية وخاصة الخليجية لاستيعاب العمالة الفائضة في اليمن والحد من البطالة والتخفيف من الفقر. وبما أن ضعف مهارات قوة العمل اليمنية يثبط خلق فرص عمل جديدة في الداخل، فإنه كذلك يحدّ من فرص العمل المتاحة لليمنيين في دول الخليج. وتتركز الأنشطة والأعمال التي يمكن للعمالة اليمنية المنافسة فيها في المهن البسيطة مثل المحلات التجارية والمطاعم والخدمات المنزلية، بل وحتى هذه الأعمال قد لا يمتلك حالياً معظم العمال اليمنين التأهيل اللازم للتفوق على منافسيهم من دول أخرى. لذلك، تحتاج اليمن إلى إعداد عمالة ماهرة أو نصف ماهرة في مجال البناء والتصنيع وتشغيل الآلات وتقديم الخدمات، وخاصة السياحية في الفنادق والمطاعم. ويتطلب استيعاب تلك الاحتياجات تطوير نظام التعليم الفني والتدريب المهني، خاصة مع تزايد أعداد خريجي الثانوية العامة. وقد بدأت وزارة التعليم الفني والتدريب المهني في إدراج متطلبات سوق العمل الخليجي في برامجها التعليمية والتدريبية، والتي إلى حدٍ كبيرٍ نجدها متطابقة مع احتياجات السوق المحلي، وهو ما سهل لخريجي بعض التخصصات مثل نظم وتقنيات المعلومات الحصول على وظائف في الخارج.

2-2-3 الجهات الحكومية الأخرى

تشمل هذه المجموعة من الجهات الحكومية عدداً أكبر يُعنى بتقديم خدمات رعائية للمغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج. وسنعرض هنا أربع نماذج لكل من وزارة الخارجية والمؤسسة

[21] لمزيد من المعلومات حول هذا الجانب، انظر الغابري (2010).

العامة للتأمينات ومصلحة الجمارك والهيئة العامة للاستثمار وتحديد مهامها، من باب الذكر وليس لأهميتها دون غيرها. فوزارة الخارجية تتولى مهام ومسئوليات تتعلق بالمغتربين والعمال اليمنيين في الخارج، أهمها تنفيذ سياسة الدولة فيما يتعلق بشؤون المغتربين وحماية مصالح اليمنيين في الخارج بما في ذلك المغتربين والعمال وتقديم المساعدات اللازمة لهم وتذليل الصعوبات أمامهم ما أمكن، وتعزيز العلاقات القنصلية مع الدول الأخرى والمصادقة على الشهادات والوثائق القنصلية.

وفيما يتعلق بالتأمينات، فإن قانون التأمينات الاجتماعية يضمن في المادة (78) سريان أحكامه بشأن الشيخوخة والعجز والوفاة على المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج، شرط أن لا يكون المغترب أو العامل أساساً صاحب معاش طبقا لهذا القانون أو أي قانون آخر معمول به في اليمن. كذلك، يجب أن لا يكون الشخص حاصلاً في الدولة التي يعمل فيها على معاش عند انتهاء خدمته بسبب الشيخوخة أو العجز أو الوفاة. كذلك، يمنح قانون الجمارك رقم 14 لسنة 1990 والمعدل بالقانون رقم 12 لسنة 2010 اعفاءات من الضرائب والرسوم الجمركية للأمتعة الشخصية والهدايا والأثاث والأدوات المنزلية، بالإضافة إلى تقديم تسهيلات للمغتربين فيما يتعلق بمعدات الورش والآلات والمعدات الانتاجية.

أما في مجال الاستثمارات، فإن هذا الموضوع يفتقد للرصد الدقيق من قبل الهيئة العامة للاستثمار، وبالتالي غياب الإحصائيات الموثوقة سواء ما يخص مقدارها أو توزيعها على القطاعات الاقتصادية أو حتى جغرافياً. ويرجع ذلك القصور في بيانات الهيئة وبدرجة رئيسية إلى عدم منح مزايا وإن اعتبارية لاستثمارات المغتربين كما في قوانين دول أخرى، حيث ساوى قانون الاستثمار رقم 22 لسنة 1991 وتعديلاته بين المستثمر اليمني المقيم والمغترب. كما لم يفرق قانون الاستثمار الأخير رقم 15 لسنة 2010 بين المستثمر اليمني والأجنبي، ومن باب أولى مع المغترب اليمني. ومع ذلك، فإن قانون رعاية المغتربين الصادر بالقرار الجمهوري رقم 34 لسنة 2002 نص في المادة 9 على منح استثمارات المغتربين امتيازات إضافية تتمثل في الأولوية لتأهيل المناطق الاستثمارية والمدن والمناطق السكنية والصناعية التي تشرف عليها الحكومة. وتناول القانون كذلك توفير المعلومات الأساسية ودراسات الجدوى والأدلة الإرشادية والمطبوعات والاستشارات القانونية والفنية للمغتربين بصورة مجانية. ونصت المادة 12 من ذلك القانون على أن تقوم الحكومة ممثلة بالجهات ذات الاختصاص وبالتنسيق مع وزارة المغتربين بتخصيص أراض سكنية للمغتربين ولاستثماراتهم في المحافظات المختلفة. كما أورد القانون منح العائدين للاستقرار بشكل نهائي اعفاء 50% من الرسوم الجمركية على الآلات والمعدات التي كان يستخدمها في عمله في بلد الاغتراب (المادة 13-2).

وقد تم توقيع محضر اجتماع تنسيقي بين وزارة شئون المغتربين والهيئة العامة للاستثمار في العام 1999 وآخر في عام 2009 كما سبقت الإشارة، ركزا على قيام الهيئة بتزويد السفارات اليمنية في الخارج وخاصة في الدول التي يتواجد فيها مغتربون يمنيون بالمطبوعات الاستثمارية بشكل دوري، وكذلك تزويد الوزارة بمستجدات الفرص الاستثمارية، إضافة إلى تضمين خطط الهيئة إقامة الندوات والمعارض الاستثمارية في دول الاغتراب.

وتعقد الهيئة العامة للاستثمار فعاليات ترويجية خارجية وخاصة في أوروبا، كان آخرها ندوة الترويج للاستثمار والتجارة في لاهاي في مارس 2009. وقامت الهيئة كذلك بالترويج

للاستثمار في اليمن من خلال مشاركتها في معرض ستون تيك (ألمانيا) في مايو 2009، عرضت خلاله وثائق عن اليمن وقدمت للمشاركين صورة عن مناخ الاستثمار والفرص المتاحة. وقد توقفت الهيئة منذ ذلك التاريخ عن التخطيط لأية فعالية قادمة نتيجة عدم جدواها في ظل أوضاع غير مستقرة سياسياً واقتصادياً، فضلاً عن تفاقم الفساد واستشرائه في اليمن. ومع ذلك، استمرت الهيئة كجزء من الترويج للاستثمار في حضور منتديات الاستثمار التي تعقد على المستوى العربي مع الاقتصادات الكبيرة مثل الصين وبريطانيا. وعموماً، يلاحظ أن الهيئة لم تقم حتى اليوم بتنظيم فعاليات ترويج في الدول التي يتواجد فيها المغتربون اليمنيون بكثافة مثل السعودية والإمارات والولايات المتحدة، والتي بكل تأكيد سيكون لها تأثير أكبر في جذب التحويلات المالية وتسخيرها للتنمية.

وفي الأخير، لم يتحقق شيءٌ يذكر للمغتربين على أرض الواقع، حيث ما زالوا يعانون مثل غيرهم من معوقات الاستثمار العديدة والمتعلقة بضعف البنية التحتية ونزاعات الأراضي وتدخلات النافذين للمشاركة وغيرها. ويؤدي هذا الوضع إلى ضياع موارد كامنة للاستثمار في اليمن، إذ قدرت الغرفة التجارية الصناعية بأمانة العاصمة الاستثمارات اليمنية في الخارج بأكثر من 33 مليار دولار، يعود أغلبها للمغتربين اليمنيين وتتوزع في دول الخليج ومصر والصين (الريمي وسعد، 2009: 270)، وهو ما يدل على الإمكانيات المتاحة لزيادة استثماراتهم في اليمن إذا ما توفرت الظروف والعوامل المناسبة.

4- التوصيات

استهدفت هذه الدراسة تقييم إدماج المغتربين والعمال اليمنيين في الخارج وتحويلاتهم المالية في الخطط التنموية وبرامجها، خاصة وقد شهدت العديد من الدول المصدرة للعمالة مزيداً من التحويلات خلال الفترة الماضية. ويُقصد بتعزيز دور التحويلات في التنمية "تحديد السياسات والإجراءات العامة لتوسيع نطاق الآثار التنموية والاقتصادية للتحويلات على مستوى الاقتصاد الكلي للدولة والمجتمع، إلى جانب تعظيم المنافع التي يحصل عليها المغتربون والعاملون في الخارج وأسرهم.". وهناك العديد من السياسات وأدواتها التي تُحسّن من تدفق التحويلات عبر القنوات الرسمية وكذلك من الأثر التنموي والاستثماري للتحويلات مع استمرار دعم معيشة المغتربين وأسرهم. ويتوقف اختيار السياسات والأدوات على الهدف المرغوب، حيث أظهرت العديد من الدراسات التي قامت بها منظمات دولية أو دول مانحة الخيارات والإجراءات المصاحبة مع بيان إيجابيات وسلبيات كل منها.

جدول (9) الأهداف التنموية والاستثمارية للتحويلات	
الهدف	**السياسات والإجراءات**
استقطاع جزء من التحويلات لأغراض التنمية	**- فرض ضرائب على المغتربين** **- فرض رسوم على تحويلات المغتربين** **- تبرع طوعي للمجالات الخيرية**
تحفيز التحويلات عبر القنوات الرسمية	**- إصدار سندات التحويلات** **- تشجيع حسابات النقد الأجنبي** **- فتح حسابات بفوائد تفضيلية** **- التحويل عبر مؤسسات الإقراض الصغير** **- رفع الوعي المالي واستخدام أدوات غير بنكية**
تشجيع استثمار التحويلات	**- توفير البنية اللازمة لمؤسسات الإقراض الصغير** **- انتشار مكاتب خدمات المغتربين** **- إعفاءات ضريبية على استيراد سلع رأسمالية** **- برامج تدريب (مالية وبنكية وابتكارية) للمشاريع الصغيرة والأصغر**
إنشاء وتوسيع انتشار جمعيات تعاونية للمغتربين	**- تقديم تمويل حكومي موازٍ للمشاريع في الريف** **- تشجيع مشاريع مختلطة للقطاع العام والخاص** **- اشتراط المناقصات التنافسية للمشاريع التنموية**
التأثير على أنماط الاستهلاك	**- تشجيع استهلاك السلع والخدمات المنتجة محلياً** **- تمكين المغتربين من الإنفاق نيابة عن أسرهم**
المصدر: Carling، 2004.	

1-4 المؤتمرات العامة للمغتربين

سعت المؤتمرات والفعاليات المختلفة والخاصة بالمغتربين في أغلب الأحيان للحصول على معاملة متميزة أو استثناءات، وتحديداً ما يتعلق بالقوانين أو تخصيص الموارد المالية. ولا شك أن ذلك لا يمكن أن يتأتى دائماً، بل وفي حالات كثيرة لا يخدم تحقيق الأغراض المستهدفة. ويمثل المؤتمر العام الثالث للمغتربين الذي انعقد في أكتوبر 2009 آخر الفعاليات التي نظمتها وزارة شئون المغتربين، والذي تبنى ثلاثة عناوين رئيسية هي الرعاية، الاستثمار، والتنمية. وأسفر ذلك المؤتمر عن توصيات تمت المصادقة عليها بقرار مجلس الوزراء رقم 318 في 2009/10/6، مع تولي مجلس الوزراء إعداد مصفوفة خاصة بتلك التوصيات اشتملت أنشطة وإجراءات مزمنة وكذلك جهات التنفيذ وآليات المتابعة للسنوات الثلاث التالية ابتداءً من 2010. غير وأنه للأسف بقي معظم تلك الإجراءات حبراً على ورق لأسباب عديدة، شأنها شأن برامج الدولة المختلفة. ويمكن تقسيم توصيات المؤتمر العام الثالث للمغتربين وورشة عمل رجال المال والأعمال المغتربين بين ثلاث مجموعات، هي الجهات الحكومية، القطاع البنكي، والهيئة العامة للاستثمار.

4-1-1 الجهات الحكومية

تعتبر وزارة شئون المغتربين الجهة الحكومية الأولى والمباشرة لرعاية شئون المغتربين والتي تضطلع بمهام نمطية، بالإضافة إلى مسئوليتها التنسيقية مع الجهات الحكومية الأخرى بغرض تجنب الازدواج أو التداخل في المهام والصلاحيات. وعموماً، فإن الحكومة بمجملها ومن خلال وزاراتها وأجهزتها المختلفة معنية بالعمل على توفير الرعاية للمغتربين وتعزيز ارتباطهم بالوطن. وتشمل هذه المسئولية تنفيذ سياسات وإجراءات في الوطن الأم وأخرى في بلدان الاغتراب، وكما يلي:

أولاً: في الوطن الأم

- استكمال التشريعات والأنظمة اللازمة بما في ذلك اللائحة المنظمة للتأمينات الاجتماعية للمغتربين، وإنشاء مركز المعلومات وما يتبعه من تطوير أسلوب التواصل ورصد جميع قضايا المغتربين داخل الوطن وخارجه.
- تحسين منافذ الدخول إلى اليمن سواءً المطارات أو الموانئ البحرية أو المنافذ البرية، وتسهيل الإجراءات وتقديم الخدمات اللازمة.
- تعزيز الجانب الاحصائي وتوحيد بيانات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج والتحويلات المالية، وتنفيذ المسح الشامل للمغتربين بصورة مستقلة أو من خلال التعداد العام للسكان والمساكن الذي ينفذ كل عشر سنوات.
- إعداد دراسات ومسوح ميدانية لظاهرة الاغتراب، والعمل على تنظيمها وتوفير التأهيل والتدريب وفق احتياجات أسواق العمل الخارجية وخاصة الخليجية.
- تحسين الرسالة الإعلامية الموجهة للمغتربين في كافة وسائل الإعلام ودعم البرامج الإعلامية المخصصة لهم، ودعم المراكز الإعلامية في الخارج.

ثانياً: في بلدان الاغتراب

تحتاج الجاليات اليمنية في الخارج إلى مزيد من الرعاية والاهتمام في بلدان الاغتراب من خلال تسهيل حركتهم وإصدار الوثائق التي يحتاجون إليها، ومتابعة أحوالهم والدفاع عنهم في الظروف الصعبة التي يتعرضون إليها وخاصة حالات الاعتقال أو الترحيل أو فرض غرامات أو بقاء الأسر دون عائل. ويمكن للحكومة توفير الرعاية الجماعية للمغتربين في تجمعاتهم ودعمها عبر الهيئات والجمعيات الإدارية، وكذلك تشجيع إنشاء جمعيات خيرية تساعد المرضى وكبار السن والأيتام والأسر الفقيرة، والذي يتطلب تعزيز ما يلي:

- الإشراف على تنظيم الهيئات الإدارية والجمعيات للجاليات، وتشكيل مجلس روابط الجاليات اليمنية، وإشراك المغتربين في قضايا بلادهم بما في ذلك الانتخابات.
- الاهتمام بالمراكز الثقافية والإعلامية والرياضية ومدارس الجاليات والمساعدة في توفير متطلباتها.
- إصدار الجوازات والبطاقات الشخصية والثبوتية الأخرى في السفارات والقنصليات، والعناية بقضايا المغتربين وخاصة من تقطعت بهم السبل وتسهيل عودتهم للوطن.

4-1-2 القطاع البنكي

يستهدف هذا الدور تشجيع المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج على زيادة تحويلاتهم إلى الوطن عبر القنوات الرسمية والاستفادة منها في الادخار والاستثمار. لذلك، تظهر أهمية استكمال الدراسات الفنية المتعلقة بإنشاء بنك المغتربين ليتولى تسهيل خدمات التحويل وتحفيز استثمارات المغتربين وإدارة محافظ استثمارية لهم. وسيتم تناول توصيات مفصلة للقطاع البنكي في الدراسة التكميلية حول البنية التحتية المالية للتحويلات.

4-1-3 الهيئة العامة للاستثمار

تتصف البيئة الاستثمارية في اليمن بالعرقلة والتدخلات غير القانونية، وما يعانيه المستثمر بشكل عام من بيئة طاردة للاستثمار والسطو على الممتلكات والأراضي، وكذلك المعاملات الروتينية والمعقدة في المحاكم ودوائر الأمن والإدارات الحكومية. ونتيجة التجارب السيئة السابقة للمغترب المستثمر، فإن تشجيع المغتربين على الاستثمار يتطلب أولاً وقبل كل شيء حصر القضايا العامة المعلقة لاستثمارات المغتربين في عدد من الشركات والعمل على حلها، بما في ذلك أراضي الاستثمار. ويجب العمل كذلك على الآتي:

- التنسيق مع الهيئات الإدارية للجاليات بغرض تنظيم لقاءات وندوات للترويج للاستثمار وكذلك تشجيع المشاركة في المعارض والمهرجانات ذات العلاقة.
- تقديم الاستشارات والخدمات للمغتربين وتوفير المعلومات والبيانات عن فرص الاستثمار، وكذلك المشاركة ورعاية افتتاح مشاريع المغتربين.
- حصر المشاريع الاستثمارية الناجحة وتوثيقها والترويج عنها والاستفادة منها في إعداد دليل الاستثمار.
- تأسيس شركات استثمارية يساهم فيها القطاع الخاص والمغتربون، مع قيام الحكومة بتوفير ضمانات نجاحها، مثل الشركات القابضة.

4-2 ورشة رجال المال والاعمال المغتربين

انعقد على هامش المؤتمر العام الرابع للمغتربين ورشة رجال المال والأعمال المغتربين في ديسمبر 2009، وبعد تأخر دام عدة سنوات. واستهدفت الورشة مناقشة تردد المغتربين ومخاوفهم من الاستثمار في الوطن، وكذلك بناء جسور ثقة وإسهامهم في اقتراح معالجات جادة وإصلاحات حقيقية لتحسين البيئة الاستثمارية. وقد خرجت الورشة بالعديد من التوصيات، أهمها:

- تقديم الهيئة العامة للاستثمار لمزيد من التسهيلات الإدارية وتبسيط إجراءات المشاريع الاستثمارية للمغتربين بعيداً عن الروتين والتطويل، مع تفعيل دور فروع ومكاتب الهيئة في المحافظات.
- تعجيل حل النزاعات والقضايا المرتبطة باستثمارات المغتربين، وإنشاء شعب خاصة بقضايا المغتربين في محاكم الاستئناف.

- توفير المعلومات اللازمة حول فرص الاستثمار المطروحة للمغتربين وتسويقها عبر المواقع الإليكترونية وإعداد أدلة إرشادية استثمارية واضحة.
- تسجيل المشاريع وإصدار التراخيص آلياً عبر الإنترنت.
- حماية الدولة وتأمين أراضي وممتلكات المشاريع الاستثمارية للمغتربين، بما يمنع السمسرة والوساطة والابتزاز باسم الحماية أو الشراكة.
- تخصيص أراض لاستيعاب مشروعات المغتربين، وتوفير خدمات البنية التحتية لها وخاصة الطرقات والكهرباء والمياه.
- تبني الحكومة إنشاء بنك المغتربين وشركة قابضة تتولى إقامة مشاريع مختلفة، وتسريع إنشاء سوق الأوراق المالية.
- إنشاء إدارة خاصة بالمغتربين في الاتحاد العام للغرف التجارية الصناعية.
- التطبيق الفعلي والصحيح للقوانين النافذة ومنها قانون الاستثمار وقانون رعاية المغتربين وقانون الجمارك.
- تشكيل لجنة مشتركة من الجهات الحكومية والاتحاد العام للغرف ومندوب عن المغتربين أو مستشار قانوني لهم لحل مشاكل المغتربين بالتنسيق مع السفارات والجاليات وبإشراف مكتب رئاسة الجمهورية.

3-4 تجارب دول أخرى

اتصفت التوصيات التي وردت في الفعاليات المختلفة للمغتربين وكذلك السياسات والإجراءات ذات العلاقة الواردة في وثائق الحكومة كالخطط التنموية بالرتابة والتكرار مما يطرح تساؤلات حول عدم تنفيذها أو عدم تحققها نتائج إيجابية. ويمكن اقتراح سياسات وإجراءات تراعي قدرة الحكومة وأجهزتها على التطبيق، بالإضافة إلى مقترحات أخرى أظهرت نجاحاً في دول أخرى تتشارك مع اليمن في العديد من الخصائص والسمات، وبما يتيح الاستفادة منها. وتتحدد الأهداف التي يمكن تبنيها لتعزيز قدرة اليمن في توجيه التحويلات عبر القنوات الرسمية ونحو التنمية، في الآتي:

- تقوية قدرة الحكومة والمجتمعات المحلية للترويج للاغتراب بصورة قانونية واستخدام التحويلات المالية كأداة للتنمية.
- رفع التوعية المالية للمغتربين وأسرهم لتحسين قدراتهم على الاستفادة من التحويلات وكذلك التوفير والاستثمار.
- دعم وتسهيل استثمار تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج سواءً بشكل فردي أو من خلال أنشطة معيشية وتقديم قروض صغيرة.

ويمكن تحقيق تلك الأهداف من خلال تبني السياسات والإجراءات التالية (IOM، 2008):

- تعزيز قدرات الحكومة والمجتمع المدني والجاليات اليمنية في الخارج وغيرهم من الفاعلين وإطلاق حوار بينهم، والتعاون لحماية حقوق المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج.
- رعاية المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج وتقديم برامج مساعدة لهم في بلدان الاغتراب، وتضمينها في الخطط والبرامج والسياسات الاقتصادية والاجتماعية.

- تحسين الظروف المعيشية لأسر المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج، وبما يعزز مساهمتهم الفاعلة في تنمية المجتمع.
- تشكيل جمعيات أسر المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج لتسهيل الاستثمار المشترك للتحويلات المالية في مشاريع تنموية، مع تشجيع المبادرات والمشاريع الجديدة والتي أثبتت نجاحها وخاصة في المناطق الريفية.
- تطوير سياسات وخدمات الحكومة والمؤسسات المالية التي تستهدف المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج.
- تأسيس حوار إقليمي وكذلك آليات ثنائية وخاصة مع السعودية حول حقوق المغتربين والعاملين في الخارج وإزالة معوقات الأنظمة الداخلية مثل نظام الكفيل وتسهيل التحويلات المالية والربط بينها وبين والتنمية، إلى جانب تبادل المعلومات.

وفي هذا الإطار، يجب العمل مع المنظمات الدولية وخاصة منظمة الهجرة الدولية والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة لإطلاق برامج تجريبية تستهدف المجتمعات المحلية لأسر المغتربين والعاملين في الخارج بغرض بناء قدراتهم ورفع الوعي، وكذلك توفير التدخل المباشر لتقديم خدمات تحفز استثمار التحويلات المالية سواء في البلد الأم أو بلدان الاغتراب.

الملحقات:

ملحق 1: آلية احتساب تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج

ملحق 2: اللائحة التنظيمية لوزارة شئون المغتربين

ملحق 3: جدول التحويلات والمؤشرات الاقتصادية الأساسية

ملحق 1: آلية احتساب تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج

يعتبر البنك المركزي اليمني وفقاً لأحكام القانون رقم 14 لسنة 2000 هو المسئول عن تجميع إحصائيات ميزان المدفوعات من مختلف الوزارات والجهات الحكومية ومن واقع مسوح شركات الاستثمار الخارجي المباشر والبنوك التجارية والمراكز المالية للبنوك التجارية والإسلامية، وكذلك من البيانات المجمعة للسجلات الداخلية للبنك المركزي اليمني.

الآلية المتبعة لاحتساب التحويلات خلال الفترة 1996-2011

التزم البنك المركزي اليمني عند قيامه بعملية تجميع بيانات وإحصائيات ميزان المدفوعات في اليمن بتوصيات دليل ميزان المدفوعات (الإصدار الخامس) الصادر عن صندوق النقد الدولي لعام 1993. ووفقاً لذلك الدليل، فإن تحويلات العاملين تتضمن ما يلي (صندوق النقد العربي، 2007: 26-25):

1. **تحويلات جارية خاصة تضم السلع والأصول المالية من مهاجرين و/أو عاملين مقيمين خارج الدولة لفترة سنة أو أكثر إلى أشخاص في دولهم الأصل، ويتم تسجيلها تحت بند التحويلات الجارية.**
2. **تحويلات عاملين بالخارج لفترة تقل عن سنة أي غير مقيمين في دول الاغتراب والتي تعتبر دخلاً يتم الحصول عليه من العمل لصالح جهة غير مقيمة (في الوطن الأم)، وتدخل ضمن تعويضات العاملين تحت بند الدخل في ميزان المدفوعات.**
3. **صافي الأصول التي يقوم العمال المهاجرين بتحويلها عند انتهاء إقامتهم بدولة المهجر لفترة سنة أو أكثر، وتسجيلها ضمن تحويلات رأس المال في ميزان المدفوعات.**

وفي هذا الإطار، يتم احتساب البند الرابع من الحساب الجاري والذي يشمل التحويلات الجارية للحكومة والقطاعات الأخرى، ومنها تحويلات العاملين بجانبيها المدين والدائن. ويُستقى جانب التحويلات المدين من البيانات الشهرية وسجلات البنك الخاصة بتحويلات الأجانب في اليمن. أما الجانب الدائن وهو تحويلات اليمنيين في الخارج إلى الداخل بالإضافة إلى مقبوضات التعويضات التي يستلمها اليمنيون الذين كانوا يعملون في الخارج وعادوا للاستقرار في اليمن، فتحتسب من واقع السجلات الداخلية للبنك المركزي.

وقد اتبع البنك المركزي في تقدير تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج خلال الفترة 1996–2011 الآلية التالية:

1. **استندت التقديرات منذ عام 1996 إلى عدد العاملين والمغتربين في الخارج وفقاً لبيانات مصلحة الجوازات والجنسية اليمنية، وكذلك إلى متوسط أجورهم، بالإضافة إلى افتراضات حول النسبة من أجورهم التي تحول الى اليمن.**
2. **تمت إضافة نسبة نمو سنوية في الأعوام التالية تتراوح بين 1-2% اعتماداً على التطورات الاقتصادية في منطقة الخليج العربي، وبالذات السعودية باعتبارها المصدر الأساسي لتلك التحويلات.**
3. **تم تقدير مقبوضات التعويضات التي كانت تدار من قبل الأمم المتحدة واستلمها اليمنيون الذين عادوا من دول الخليج جراء أزمة الخليج الأولى من بيانات السجلات الداخلية للبنك المركزي اليمني.**
4. **فيما يتعلق بالتحويلات العينية للعاملين والمغتربين من أثاث وأجهزة وغيرها، فإنها لم تكن تحتسب ضمن تلك التحويلات كما هو جارٍ في الدول الأخرى، خاصة وأن معظم التحويلات العينية تمت عبر وسطاء ووكلاء محليين مما يجعل من الصعوبة رصدها. أما تلك التي مرت عبر المنافذ الجمركية فلم تثبتها سجلات الجمارك.**

أما تحويلات العاملين الأجانب في اليمن (الجانب المدين)، فتم تحديد تلك التحويلات من واقع البيانات الشهرية للبنوك والسجلات الخاصة بالبنك المركزي.

الآلية المتبعة لاحتساب التحويلات منذ عام 2012

تم الاتفاق بين البنك المركزي وصندوق النقد الدولي على أن يتم بدءاً من عام 2009 تطبيق آلية جديدة لتقدير التحويلات من الخارج، تعتمد احتساب التحويلات النقدية عبر البنوك وشركات ومحلات الصرافة العاملة في اليمن استناداً إلى استمارات مسح جديدة معدة لهذا الغرض، وعلى أن يتم رصد التحويلات العينية من خلال تقدير قيمتها الجمركية. غير أن تعذر تنفيذ تلك الآلية الجديدة في عام 2009 وكذلك عدم إجراء المسوح اللازمة واستمرار غياب احصاءات فعلية للعاملين اليمنيين في الخارج، دفع البنك المركزي للجوء منذ عام 2012 إلى تقدير تحويلات المغتربين من خلال احتساب مبالغ العملات الخارجية وخاصة الريال السعودي التي تقوم البنوك التجارية في اليمن بتصديرها (رحيلها) نقداً أو تحويلها إلى الخارج، ثم احتساب حوالي 90% مما يعادلها بالدولار الامريكي كتقدير لتحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج. ويتم التركيز بشكل أساسي على الريال السعودي باعتبار أن معظم العمالة اليمنية تشتغل في السعودية. ويعتقد البنك المركزي أن ذلك التقدير ما زال أقل من الواقع استناداً إلى قدرة السوق المحلي على تغطية متطلبات الاستيراد وغيرها من النقد الأجنبي.

وتتمثل تلك المبالغ المرحلة بصورة أساسية في المبالغ المتوفرة لدى البنوك التجارية والصرافين بالريال السعودي، والجزء الكبير منها مبالغ نقدية سائلة (Cash Money) تدخل اليمن صحبة العاملين اليمنيين في الخارج أو معية مسافرين آخرين من الأقرباء والأصدقاء. وفي عام 2012، قدرت المبالغ التي تم تحويلها عبر شركات تحويل النقود (Money Transfer Operators) ولم تتم إضافتها ضمن تحويلات العاملين والمغتربين اليمنيين بحوالي 1,400 مليون دولار، حيث تقدم تلك الشركات إلى البنك المركزي بيانات تفصيلية شهرية عن حجم التحويلات التي تتم من وإلى اليمن.

وقد أدت هذه الآلية إلى زيادة تقدير التحويلات بأكثر من الضعف، وذلك من 1,359 مليون دولار في عام 2011 إلى 3,302 مليون دولار في عام 2012، وبالتالي زيادة صافي التحويلات الجارية (Current Transfer Balance) من 2,134 مليون دولار إلى 5,457 مليون دولار.

ورغم أهمية ودور تحويلات المغتربين والعاملين اليمنيين في الخارج، إلا أن البنك المركزي لا يقوم بنشر بياناتها بصورة تفصيلية أو حتى ذكرها في النشرة الشهرية (التطورات النقدية والمصرفية) أو حتى في تقاريره السنوية؛ علماً أنه بدأ منذ أغسطس 2008 تحديث بيانات النشرة الفصلية بما يتفق مع دليل الإحصائيات النقدية والمالية الصادرة عن صندوق النقد الدولي لعام 2000، بما في ذلك تبني المنهجية والمفاهيم الإحصائية التي تتضمن ميزان المدفوعات.

وهناك جهود ما زالت تبذل من قبل البنك المركزي لتقدير حجم تحويلات العاملين التي تمر عبر البنوك التجارية وشركات الصرافة، خاصة وأن البنك المركزي لديه بيانات عن الحوالات الصادرة والواردة للبنوك التجارية وكذلك الحوالات الواردة والصادرة لشركات المعاملات المالية مثل وسترن يونيون، موني جرام، أكسبرس موني، والسريع للحوالات، وهو ما يعد أساساً لحتساب حجم التحويلات. ويجب التذكير أن جزءاً لا بأس به من تحويلات العاملين لا تمر عبر الجهاز المصرفي والشركات المالية وإنما تذهب عن طريق وسطاء محليين، أو يتم إرسالها عبر شخصيات اعتبارية. وتبذل جهودٌ أخرى من قبل البنك المركزي وبالتنسيق مع مصلحة الجمارك لتسجيل التحويلات العينية من خلال الربط الالكتروني. كما يقوم البنك المركزي حالياً بتنفيذ مشروع تطوير القطاع المصرفي بالتعاون مع البنك الدولي والذي يشمل مكون رئيسي حول ما يسمى مخزون بيانات المؤسسة (Enterprise Data Warehouse)، يستهدف في المرحلة الأولى ربط البنوك التجارية بالبنك المركزي آلياً وإنتاج تقارير وبيانات عن التحويلات لتساعد في احتساب تحويلات المغتربين.

ملحق 2: اللائحة التنظيمية لوزارة شئون المغتربين بالقرار الجمهوري رقم 94 لسنة 2009

رئيس الجمهورية:

بعد الاطلاع على دستور الجمهورية اليمنية.

وعلى القانون رقم (3) لسنة 2004م بشأن مجلس الوزراء.

وعلى القانون رقم (19) لسنة 1991م بشأن الخدمة المدنية.

وعلى القانون رقم (34) لسنة 2002م بشأن رعاية المغتربين اليمنيين.

وعلى القرار الجمهوري رقم (50) لسنة 2007م بتشكيل الحكومة وتسمية أعضائها.

وبناء على عرض وزير شئون المغتربين.

وبعد موافقة مجلس الوزراء.

// قـــــــرر //

الباب الأول
التسميه والأهداف والمهام العامة

الفصل الأول
التسميه والأهداف

مادة(1): تسمى هذه اللائحة بـ (اللائحة التنظيمية لوزارة شئون المغتربين).

مادة(2): تهدف وزارة شئون المغتربين إلى تنظيم الهجرة وتقديم الرعاية للمغتربين في الداخل والخارج لتعزيز صلاتهم بالوطن والاستفادة من طاقاتهم الاقتصادية في تحسين فرص التنمية المستدامه وذلك طبقا للدستور والقوانين النافذة.

الفصل الثاني
المهام والاختصاصات

مادة(3): للوزارة في سبيل تحقيق أهدافها أن تمارس المهام والاختصاصات التالية:

1. **رسم الاستراتيجيات والسياسات الكفيلة بتحقيق أهداف الوزارة في مجال تنظيم الهجرة ورعاية المغتربين واقتراح التشريعات والقوانين والخطط والوسائل اللازمه لتحقيقها.**
2. **إعداد الدراسات العلمية حول اقتصاد الهجرة والاغتراب وتحويلات واستثمارات المغتربين واقتراح الحلول والوسائل المناسبة لتعزيز شراكة المغتربين في برامج التنمية المستدامة.**
3. **رعاية المغتربين اليمنيين في الداخل والخارج واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمساعدة الجاليات اليمنية لتسيير مهامها وتحقيق اهدافها بما يعزز من ارتباطها بالوطن وذلك وفقاً للإمكانيات والظروف المتاحة.**
4. **دراسة النظم والأوضاع القانونية في بلدان الاغتراب والاتفاقيات الدولية ذات العلاقة لتحسين تمثيل ومتابعة مصالح المغتربين واسداء المشورة لهم.**

5. تنمية وتوثيق علاقة التعاون مع بلدان الهجرة والاغتراب والمنظمات الاقليمية والدولية ذات العلاقة لتعزيز مركز المغتربين وحماية مصالحهم بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
6. التنسيق مع الجهات ذات العلاقه لاستيعاب المغتربين في سياسات وخطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية وكذا لأغراض تحسين نوعية الخدمة والتسهيلات اللازمة.
7. الحفاظ على الهوية الثقافية والقيم الاجتماعية للمغتربين وتوثيق صلاتهم وربطهم بالوطن.
8. تنظيم وتوسيع الاتصال وقنواته مع المغتربين وهيئاتهم بالخارج وتسمية مندوبين للوزارة في مناطق الاغتراب ذات الكثافة طبقاً للإجراءات النظامية.
9. المشاركة في عضوية اللجان والمجالس الوزارية المشكلة بموجب القوانين واللوائح والقرارات النافذة والتي تستوجب حضور الوزارة باعتبارها الجهة المعنية برعاية المغتربين.
10. تسهيل معاملات واجراءات المغتربين في الداخل من خلال تسمية مندوبين للوزارة في المنافذ البرية والبرية والجوية وذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
11. اتخاذ التدابير الكفيلة بتوحيد وتنظيم جهود المغتربين لتفعيل مركزهم ودورهم في بلدان اغترابهم من جهة ولضمان مشاركتهم في عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية في وطنهم من جهة أخرى.
12. العمل على تشجيع وحماية استثمارات المغتربين في الداخل والخارج بالتنسيق مع الجهات الأخرى ذات العلاقة.
13. الترويج لعملية الاستثمار في أوساط المغتربين عن طريق الندوات والبرامج اللازمة لذلك.
14. تطوير الرسالة الاعلامية الموجهة للمغتربين وبما يتناسب مع التطورات والمتغيرات المحلية والخارجية.
15. إنشاء وتفعيل نظام المعلومات بما يكفل توفير البيانات والمعلومات الأساسية والنوعية والكمية عن المغتربين.
16. التنسيق مع الجهات ذات العلاقة لإدماج المغتربين في نظام التأمينات الاجتماعية وفقاً للقوانين النافذة.
17. تبني مصالح وقضايا المغتربين في الخارج والداخل ومتابعتها والدفاع عنها بالوسائل المناسبة.
18. الإعداد والتحضير لأعمال المؤتمر العام للمغتربين ومتابعة تنفيذ التوصيات الصادرة عنه طبقاً للنظم المتبعة.
19. الإشراف على انتخابات الهيئات الادارية لهيئات المغتربين بالخارج وأنشطتها.
20. القيام بأية مهام أخرى تقتضيها طبيعة وظائفها أو بمقتضى القوانين والقرارات النافذة أو تكلف بها من قبل مجلس الوزراء.

الباب الثاني
مهام واختصاصات قيادة الوزارة

الفصل الاول
مهام واختصاصات الوزير

مادة(4): يتولى الوزير المهام والاختصاصات الآتية:

1. تنفيذ السياسة العامة للحكومة فيما يتعلق بوزارته وفقا للقوانين والقرارات النافذة.
2. قيادة الوزارة في كافة المجالات باعتباره الرئيس الأعلى فيها ويديرها طبقا لمبدأ المسئولية الشخصية والتشاور الجماعي بشأن القضايا الاساسية ويتحمل المسئولية الفردية عن نشاط الوزارة بشكل كامل أمام مجلس الوزراء.
3. اصدار القرارات والأوامر اللازمة لإدارة وتخطيط مهام وواجبات الوزارة.
4. الإشراف على وضع خطة الوزارة ضمن خطة مجلس الوزراء ومتابعة تنفيذها وتقديم التقارير عن مستوى تنفيذ قرارات مجلس الوزراء إلى المجلس، كما يشرف على وضع الخطط والبرامج التنفيذية والميزانية العامة والحساب الختامي للوزارة ومتابعة وتقييم مستوى انجازها.

5. **الإشراف على شئون الوزارة والإدارات العامة ومراقبة مرؤوسيه وطلب التقارير منهم ومتابعة تنفيذ المهام الاساسية للوزارة وله الحق في تعديل أو إلغاء قراراتهم وفقاً للقانون والنظم والقرارات النافذة.**
6. **تشكيل اللجان الاستشارية ولجان العمل الخاصة عند الضرورة مع تحديد مهامها وفقا للنظم المتبعة.**
7. **ابلاغ رئيس الوزراء أو مجلس الوزراء بالحوادث والمخالفات الجسيمة إن وجدت وفقا للتشريعات النافذة.**
8. **التنسيق مع الوزراء المعنيين تخطيطاً وتنفيذاً عندما يتعلق الأمر بوزارات أخرى.**
9. **التنسيق مع المحافظين فيما يتعلق بالسياسات العامة في مجال المغتربين وكذا فيما يتعلق بتوصيات السلطات المحلية في مجال الوزارة.**
10. **تحديد حجم ومستوى الوفود المشاركة في المؤتمرات الدولية أو المسافرة لزيارة المغتربين في البلدان المضيفة.**
11. **تمثيل الوزارة في الداخل والخارج عندما يكون التمثيل في مستواه.**
12. **القيام بأية مهام أخرى تسند إليه بمقتضى القوانين واللوائح والقرارات النافذة.**

الفصل الثاني
مهام واختصاصات وكيل الوزارة والوكيلين المساعدين

مادة (5): يتولى وكيل الوزارة تحت توجيه وإشراف الوزير المهام والاختصاصات الآتية:

1. **اقترح السياسات والخطط بالتنسيق مع الوكيلين المساعدين ومساعدة الوزير في الإشراف على التنفيذ.**
2. **متابعة تنفيذ المهام وإعداد الخطط والبرامج ودراستها وإبداء رأيه بشأنها إلى الوزير.**
3. **متابعة تنفيذ البرامج وتقييم مستويات التنفيذ ورفع ذلك إلى الوزير.**
4. **تحسين أساليب العمل وتبسيط إجراءاته وتطوير أساليبه.**
5. **التنسيق بين الإدارات العامة في الوزارة وعقد الاجتماعات لهذا الغرض.**
6. **تمثيل الوزارة في الداخل والخارج عندما يكون التمثيل في مستواه.**
7. **ينوب عن الوزير أثناء غيابه في إدارة الوزارة وتصريف شئونها.**
8. **القيام بأية مهام أو اختصاصات أخرى يكلفه أو يفوضه بها الوزير.**

مادة(6): يتولى وكيلا الوزارة المساعدين – كل في نطاق اختصاصه وتحت توجيه وإشراف الوزير ووكيل الوزارة المهام والاختصاصات الآتية:

1. **اقتراح الخطة السنوية للإدارات العامة التابعة له وبرامجها التنفيذية والإشراف على تنفيذها وتقديم التقارير المنتظمة بشأنها.**
2. **الإشراف المباشر على نشاط الإدارات العامة التي تتبعه وذلك في إطار المهام المحددة له في هذه اللائحة وكذا التوجيهات الصادرة من الوزير ووكيل الوزارة.**
3. **متابعة ومراجعة الخطط السنوية للإدارات العامة التابعة له وتطويرها والإشراف على تنفيذها وإعداد التقارير عن مستويات التنفيذ.**
4. **التنسيق بين الإدارات العامة التابعة له وعقد الاجتماعات اللازمة لهذا الغرض وكذا التنسيق مع الإدارات العامة الأخرى بالوزارة بما يضمن تكامل العمليات التخطيطية والتنفيذية فيها.**
5. **تحسين أساليب العمل وتبسيط إجراءاته وإصدار التعليمات التنفيذية والإدارية في نطاق اختصاصه.**
6. **القيام بأية مهام يكلف بها من قبل الوزير أو وكيل الوزارة.**

الفصل الثالث
مجلس الوزارة (تشكيله ومهامه)

مادة (7): يشكل مجلس الوزارة على النحو الآتي:

1. **الوزير رئيساً.**
2. **وكيل الوزارة نائباً للرئيس.**
3. **وكيل الوزارة المساعد للرعاية والخدمات عضواً.**
4. **وكيل الوزارة المساعد للتخطيط وترويج الاستثمار عضواً.**
5. **مستشارو الوزارة أعضاء.**
6. **مديرو الإدارات العامة أعضاء.**
7. **مدير عام مكتب الوزير مقرراً.**
8. **أي شخص آخر مختص يرى الوزير ضرورة حضوره.**

مادة (8): يتولى المجلس تقديم المشورة للوزير في المسائل المتعلقة بنشاط الوزارة وخاصة في الأمور الآتية:

1. **خطط العمل السنوية للوزارة.**
2. **الخطة المالية وخطة القوى العاملة.**
3. **تطوير مهام وأداء الوزارة وتنظيم أعمالها ومقترحات تعديل هيكلها.**
4. **مشروعات القوانين واللوائح والاتفاقيات المتعلقة بنشاط الوزارة.**
5. **تقارير الإنجاز والأداء والتقييم.**
6. **أية مواضيع أخرى يرى الوزير عرضها على المجلس.**

مادة (9): يصدر الوزير نظام عمل مجلس الوزارة وتكون اجتماعاته دورية واستثنائية عند اللزوم.

الباب الثالث
تنظيم الوزارة

الفصل الاول
البناء التنظيمي

مادة (10): يتكون الهيكل العام للوزارة من الآتي:

أولاً: الوزير ويتبعه مباشرة:

1. **مجلس الوزارة.**
2. **مكتب الوزير.**
3. **المستشارون.**
4. **الإدارة العامة للشئون القانونية.**
5. **الإدارة العامة للشئون المالية.**
6. **الإدارة العامة لشئون الموظفين.**
7. **الإدارة العامة للسكرتارية والمحفوظات.**
8. **الإدارة العامة للرقابة المالية والإدارية.**
9. **الإدارة العامة للعلاقات.**

ثانيا: وكيل الوزارة ويتولى المهام المنصوص عليها في المادة (5) من هذه اللائحة ويكون له وكيلين مساعدين على النحو التالي:

أ- وكيل الوزارة المساعد للرعاية والخدمات، ويتبعه مباشرة:

1. **الإدارة العامة لشئون الجاليات.**
2. **الإدارة العامة للشئون الاعلامية.**
3. **الإدارة العامة للشئون الثقافية والتعليمية.**
4. **الإدارة العامة للمرأة.**

ب- وكيل الوزارة المساعد للتخطيط وترويج الاستثمار ويتبعه مباشرة:

1. **الإدارة العامة للدراسات وبحوث الهجرة.**
2. **الإدارة العامة للتنسيق والتعاون الخارجي.**
3. **الإدارة العامة للتخطيط والإحصاء والمعلومات.**
4. **الإدارة العامة للشئون الاقتصادية والترويج للاستثمار.**

مادة (11): يحدد المستوى التنظيمي لمكتب الوزير بإدارة عامة.

الفصل الثاني

مهام واختصاصات الإدارات العامة

مادة (12): مكتب الوزير ويتولى المهام والاختصاصات الاتية:

1. **توفير البيانات والمعلومات التي تعين الوزير على اتخاذ القرار.**
2. **تبليغ قرارات وتوجيهات وتعليمات الوزير ومتابعة تنفيذها.**
3. **تلقي ودراسة وتلخيص الموضوعات المعروضة على الوزير.**
4. **ترتيب وتنظيم اجتماعات ولقاءات ومقابلات الوزير وإعداد مفكرة يومية بمواعيدها وتذكير الوزير بها قبل حلولها بوقت كاف.**
5. **الإعداد والتحضير للاجتماعات التي تعقد برئاسة الوزير وتحرير محاضرها والابلاغ بما يتخذ فيها من قرارات إلى المعنيين بتنفيذها طبقا للتعليمات.**
6. **تصنيف وتوثيق المراسلات والتعليمات الصادرة والواردة من وإلى الوزير.**
7. **متابعة وكيل الوزارة والوكيلين المساعدين والإدارات العامة بالوزارة بشأن الموضوعات المطلوب تضمينها خطة الوزارة في إطار خطة عمل مجلس الوزراء ومتابعة إنجازها.**
8. **إعداد جدول أعمال اجتماعات مجلس الوزارة ومتابعة ما يصدر عنها من قرارات وأوامر وعرضها على الوزير وتصنيفها وتوثيقها وحفظها بطريقة يسهل الرجوع إليها وتبليغ نسخ منها إلى من يلزم طبقاً للتعليمات.**
9. **تلقي المخاطبات والمراسلات الموجهة إلى الوزير وعرضها عليه وإعداد ومتابعة ما يلزم تحريره من ردود عليها.**
10. **إعداد التقارير الدورية المنتظمة حول أنشطة المكتب ومنجزاته.**
11. **القيام بأية مهام أخرى يكلف بها من الوزير.**

مادة (13): الإدارة العامة للشئون القانونية وتتولى المهام والاختصاصات الآتية:

1. **إعداد مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بالوزارة ومناقشتها مع المختصين داخل الوزارة وخارجها ومتابعه إصدارها ونشرها.**
2. **تقديم المشورة القانونية لقيادة الوزارة والمختصين بها وتزويدهم بصوره من القوانين واللوائح والقرارات ذات الصلة بمهامهم وواجباتهم.**
3. **إعداد مشاريع القرارات الوزارية ومتابعه إصدارها وحفظها وتوزيع صور منها على المعنيين.**
4. **شرح وتوضيح القوانين والتشريعات ذات العلاقة للعاملين بالوزارة لتحقيق التوعية القانونية والإدارية بين العاملين.**
5. **المشاركة في المؤتمرات والمحادثات التي تشارك فيها الوزارة وإعداد العقود والاتفاقيات التي تبرمها الوزارة مع المنضمات والجهات الأخرى.**
6. **تمثيل الوزارة أمام القضاء والترافع أمامه في الدعاوى المرفوعة على الوزارة والتي تقوم برفعها على الغير.**
7. **حفظ القوانين واللوائح والقرارات وكذا الاتفاقيات والعقود الناتجة عن عمل الوزارة بصوره منتظمة تسهل الرجوع إليها عند الحاجة.**
8. **توعية المغتربين وجالياتهم بالخارج وتقديم المشورة القانونية لهم من أجل حل قضاياهم ومشاكلهم وذلك بالتنسيق مع الإدارات المختصة.**
9. **المراجعة الدورية للتشريعات المتصلة بأعمال الوزارة واقتراح تحسينها وتطويرها.**
10. **دراسة الاتفاقيات الدولية والنظم والتشريعات ذات العلاقة في بلدان الاغتراب وتزويد المختصين في الوزارة بالخلاصات والمعلومات القانونية اللازمة لتحسين أعمالهم.**
11. **المشاركة في التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية وفقا للتشريعات النافذة.**
12. **القيام بأية مهام أخرى تقتضيها طبيعة وظيفتها أو بمقتضى القوانين والنظم النافذة أو تكلف بها من قبل الوزير.**

مادة(14): الإدارة العامة للشئون المالية وتتولى المهام والاختصاصات الآتية:

1. **إعداد مشروع الموازنة السنوية للوزارة بالتنسيق مع الوكيلين المساعدين والإدارات العامة وإعداد المذكرات المتعلقة بها ومناقشتها مع الجهات المختصة.**
2. **إعداد برامج تنفيذية لموازنة الوزارة بالتنسيق مع المختصين وإعداد التقارير المنتظمة بشأن مستويات التنفيذ.**
3. **تنظيم وضبط الأعمال المحاسبية والمالية الخاصة بالوزارة ومسك الدفاتر والسجلات المحاسبية وفقا للنظام المحاسبي المعمول به وإعداد التقارير المالية الدورية والسنوية ورفع الملاحظات المتعلقة بشأنها.**
4. **إدارة وتصريف الشئون المالية المتصلة بالنشاط اليومي في الوزارة بما يؤدي إلى تحقيق السرعة في تنفيذ الأعمال.**
5. **الرد على تقارير واستفسارات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.**
6. **اغلاق الحسابات وتقديم الحساب الختامي في المواعيد المقررة.**
7. **إعداد وتنفيذ برامج دورية لصيانة واصلاح ممتلكات الوزارة ووسائل العمل بها.**
8. **تنظيم حركة استخدام وسائل النقل والانتقال ومتابعة إجراءات التسجيل والتراخيص وتسديد الرسوم.**
9. **المحافظة على نظافة وأمن مبنى الوزارة وتوفير وتنظيم الخدمات اللازمة لهذا الشأن.**
10. **تقدير احتياجات الوزارة من المواد الأساسية والمستلزمات من مبان ووسائل نقل ومعدات وأجهزة وغيرها ووضع خطة لشرائها طبقا لأحكام الأنظمة واللوائح المالية المعمول بها بالتنسيق مع الإدارة المختصة.**
11. **لتقيد بعدم الدخول في التزامات مالية أو إجراء صفقات – يترتب عليها أعباء مالية غير معتمدة في الموازنة أو تشكل تجاوزاً للمخصصات المالية.**

12. المحافظة على سلامة ممتلكات الوزارة والتامين عليها عند الاقتضاء وفقا للقوانين النافذة.
13. تسجيل كافة ممتلكات الوزارة بالكمية والنوع والقيمة وفقا للنماذج المخصصة لذلك.
14. الإشراف والتوجيه على إدارة المخازن وتنظيم المشتريات وتوفير متطلباتها.
15. بلاغ قياده الوزارة بالخروقات والاختلاسات او أي تلاعب بالأموال والممتلكات لاتخاذ الاجراءات القانونية بشأنها.
16. مراجعة كشوفات المرتبات والبدلات والأجور الاضافية والمعاشات والمكافآت وأي مستحقات أخرى خاصة بالعاملين بالوزارة وصرفها وفقا للقواعد والنظم النافذة.
17. قيام بأي مهام أخرى تقتضيها طبيعة وظيفتها أو بمقتضى القوانين واللوائح النافذة أو تكلف بها من قبل قياده الوزارة.

مادة (15): الإدارة العامة لشئون الموظفين وتتولى المهام والاختصاصات الآتية:

1. إعداد مشروع خطة القوى العاملة والأجور والتدريب طبقاً لاحتياجات العمل وبرامج التنمية الخاصة بالوزارة.
2. إعداد مشروع الموازنة الوظيفية للوزارة والاشتراك في مناقشتها مع الجهات المعنية في الوزارة وخارجها ومتابعة تنفيذها.
3. تنفيذ موازنة الوظائف وإعداد كشوفات المرتبات ومعالجه قضايا الأجور والحوافز والعلاوات والبدلات والتعويضات وغيرها من المستحقات الأخرى لموظفي الوزارة وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة.
4. معالجة المسائل المتعلقة بشئون الموظفين من تعيين ونقل وندب وإعارة واستقالة وإجازات وغيرها من حالات الخدمة طبقا لتشريعات الخدمة المدنية.
5. المشاركة مع المختصين في الوزارة في تصنيف وظائف الوزارة في إطار الخطة العامة لتصنيف الوظائف.
6. تطبيق نظام تقييم معلومات القوى العاملة بالوزارة وإعداد الجداول والبيانات الإحصائية المختلفة بصورة منتظمة طبقا للنظام.
7. تطبيق نظام تقييم كفاءة الأداء السنوي للموظفين بالوزارة واتخاذ ما يلزم بشأن نتائجه طبقاً للنظم المتبعة واقتراح ما يلزم اتخاذه من برامج للارتقاء بمستوى الأداء.
8. إعداد الخطة العامة للتدريب والتأهيل للعاملين في الوزارة وتحديد الاحتياجات التدريبية في كافة المجالات الإدارية والعلمية والتنسيق مع الجهات المختصة لتنظيم دورات تدريبية للموظفين داخلياً وخارجياً.
9. تطبيق النظم المتعلقة بالصحة والسلامة المهنية وتأمين الخدمة كمعاشات التقاعد ومكافأة نهاية الخدمة وإصابة العمل والتعويضات وغيرها من أشكال التأمين.
10. رعاية الموظفين وتنمية العلاقات الإنسانية فيما بينهم بما يؤدي إلى رفع الروح المعنوية وانسجام علاقات العمل.
11. تطبيق نظم العقوبات والجزاءات ومبدأ الثواب والعقاب وفقا للقوانين واللوائح النافذة.
12. تنفيذ الدراسات المختلفة في مجال العمل سواء من حيث اجراءات العمل أو الساعات الضائعة أو دوران العمل أو خلافها من المسائل.
13. حفظ الملفات الخاصة بالموظفين في الوزارة وتنظيم إجراءات حفظها.
14. القيام بأي مهام اخرى تقتضيها طبيعة وظيفتها أو بمقتضى القوانين واللوائح النافذة أو تكلف بها من قبل قيادة الوزارة.

مادة(16): الإدارة العامة للسكرتارية والمحفوظات وتتولى المهام والاختصاصات الآتية:

1. وضع الخطة العامة لإدارة السجلات والملفات بالوزارة وفهرستها وقيدها وحفظها وتداولها وترحيلها بما يكفل تحقيق السرعة في إنجاز الأعمال.
2. تطبيق قواعد وأسس تصنيف وفهرسة السجلات وترميزها والاحتفاظ بفهارس عامة لموضوعات الملفات بالأسماء والرموز.
3. الرقابة على تطبيق القواعد العامة لإدارة السجلات والملفات وطريقة استخدام الفهرس العام للوزارة للتأكد من استمرار سلامتها وتطويرها طبقا لاحتياجات العمل.
4. استلام جميع البريد الصادر والوارد ومراجعته وقيده في السجلات الخاصة به طبقا لنظام العمل.
5. حفظ وتوثيق الوثائق والسجلات وتنظيم الأرشيف وفقا للتشريعات النافذة.
6. تصميم الاستمارات والبطاقات والقيود المختلفة للبريد الوارد والصادر وحركة تداول الملفات بالطرق العلمية الحديثة.
7. تطبيق قواعد أمن وسلامة وسرية السجلات والوثائق.
8. القيام بأعمال الطباعة والسحب والتصوير لأعمال الوزارة.
9. استقبال المراجعين وإرشادهم ومساعدتهم في إنجاز معاملاتهم ومتابعة المختصين بشأنها.
10. القيام بأي مهام أخرى تقتضيها طبيعة وظيفتها أو بمقتضى القوانين واللوائح النافذة أو تكلف بها من قبل قيادة الوزارة.

مادة (18): الإدارة العامة للرقابة المالية والإدارية وتتولى المهام والاختصاصات الآتية:

أولاً: في مجال المراجعة:

1. مراجعة إيرادات الوزارة والتأكد من تحصيلها وإدراجها في حسابات الوزارة بطريقة سليمة.
2. تدقيق كشوفات الاستحقاق من مرتبات وأجور وعلاوات وبدلات ومكافئات وحوافز وغيرها من الناحية المحاسبية والتحقق من صحتها.
3. مراجعة كشوفات ودفاتر التسجيل اليومية والتأكد من وجود ختم الوزارة على سندات القبض والتأكد من صحتها في الكشوفات بنفس بياناتها.
4. مراجعة حركة الصندوق اليومية والتأكد من أن المبالغ الموردة قد تم إثباتها فعلاً وأن عملية التوريد اليومي تتم بصورة سليمة ومنتظمة لجميع المبالغ المحصلة والتحقق من مدى التزام أمناء الصناديق بعدم التصرف بالنقد الموجود لديهم والصرف منه لأي غرض مهما كانت الأسباب والتأكد من توريدها إلى البنك اولاً بأول.
5. مراجعة البيانات والمعلومات التي تقدم إلى قيادة الوزارة من الإدارات والمختصين بالوزارة والتأكد من صحتها ومطابقتها من الواقع حتى تتمكن الوزارة اتخاذ القرارات المناسبة بناء عليها وبما لا يؤثر على موقف الوزارة ماليا وادارياً وفنياً.
6. حفظ نسخ من التوقيعات المعتمدة للمسئولين بهدف مطابقتها عند المراجعة.

ثانياً: في مجال التفتيش:

1. المراجعة اليومية لمستندات الصرف للتأكد من أن عملية الصرف قد تمت مستكملة لكل الوثائق المؤيدة لصحة الصرف ومراجعة إجراءات المناقصات وتحليل العروض وقرارات البت فيها وإبرام العقود والاتفاقيات المتعلقة بها للتأكد من سلامة الإجراءات وقانونية العقود وقيمتها وضماناتها للتأكد من عدم وجود شروط والتزامات مخالفة ومجحفة تجاه أموال الوزارة ومتابعة توريد الأصناف إلى المخازن ومراجعة كافة البيانات والفواتير والسندات وإشعارات الإدخال والإخراج من وإلي المخازن والتأكد من أن الأصناف الموردة قد تم صرف قيمتها في حدود المعتمد لها وفي الأوجه المخصصة لها وفي المواعيد المحددة لها وفقا لقانون الموازنة والأنظمة النافذة والعقود وبما لا يخالف قانون المزايدات والمناقصات والمخازن الحكومية.
2. التأكد من أن جميع الإدارات والأقسام والمختصين بكافة مستوياتهم يقومون بتنفيذ برامج وخطط الوزارة وفقا للسياسات المرسومة لها بما يخدم مصلحة الوزارة والمصلحة العامة.

3. التحقق من مدى الاستخدام والاستغلال الأمثل للموارد والمخصصات المتاحة (بشرية – مادية) وفقاً للأهداف والبرامج المرسومة.
4. التأكد من صحة وسلامة الدفاتر والسجلات وتوجيه القيود والعمليات المحاسبية وفقا للقوانين والقرارات والأنظمة المالية والمحاسبية النافذة وبما يتفق مع أصول ومعايير المحاسبة والمراجعة المتعارف عليها للتثبت من مدى مطابقتها وعدم مخالفتها أو الخروج عليها وإبداء الرأي عن أي مخالفات أو أخطاء أو قصور تكشفت لها.
5. مراجعة موازين المراجعة وبياناتها التحليلية.
6. القيام بالجرد الدوري والمفاجئ للصناديق والخزائن والمخازن والمستودعات وإعداد محاضر بالجرد ونتائجه وإبداء الملاحظات والتوصيات بشأنها.
7. القيام بأي مهام أخرى تقتضيها طبيعة عملها أو تكلف بها من قبل الوزير.

مادة (19): الإدارة العامة للعلاقات وتتولى المهام والاختصاصات الآتية:

1. استقبال وتوديع ضيوف الوزارة من وفود رسمية او وفود المغتربين وتقديم كافة التسهيلات المتعلقة لإقامتهم بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
2. تسهيل إجراءات سفر موظفي الوزارة لمهمات رسمية وانجاز المعاملات المتعلقة بإجراءات سفرهم بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
3. التنسيق والاعداد للندوات والمؤتمرات واللقاءات الداخلية التي تنظمها الوزارة واعداد الوثائق اللازمة لذلك بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
4. دراسة تقارير الاجتماعات واللقاءات التي تنظمها الوزارة واعداد ملخص للتقارير ورفعها للوزير.
5. القيام بأي مهام أخرى تقتضيها طبيعة عملها او تكلف بها من قبل الوزير.

مادة (20): الإدارة العامة لشئون الجاليات وتتولى المهام والاختصاصات الآتية:

1. اقتراح ومتابعة برامج الخدمات العامة للمغتربين من واقع دراسة وتحليل اوضاعهم وتحديد متطلبات رعايتهم فى الداخل والخارج بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
2. متابعة وتقييم مستوى الخدمات المقدمة للمغتربين ورفع المقترحات والملاحظات بشأنها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
3. إعداد الخطط والبرامج تحسبا للعودة الطارئة للمغتربين واقتراح التدابير والإجراءات اللازمة لتأمين سلامة وعودة المغتربين وممتلكاتهم إلى الوطن.
4. التنسيق مع الجهات ذات العلاقة لضمان شمول المغتربين بنظام التأمينات الاجتماعية بما يكفل لهم حماية تأمينية تتلاءم مع خصوصية أوضاعهم.
5. متابعة أنشطة وقضايا هيئات المغتربين بالخارج ورعاية أعمالها وتزويدها بكافة القوانين والقرارات والاتفاقيات ذات الصلة بشئون المغتربين.
6. متابعة الانتخابات الإدارية لهيئات المغتربين ورصد نتائجها والاحتفاظ بكافة المعلومات المتعلقة بها وتنظيم وتنسيق الاتصالات بهيئات المغتربين في الخارج وتعزيز العلاقة بينها وبين سفارات وقنصليات الجمهورية اليمنية.
7. دراسة التقارير والمراسلات الواردة من هيئات المغتربين واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنها وكذلك طلبات المغتربين واتخاذ الاجراءات اللازمة بشأنها.
8. المشاركة في الإعداد والتحضير للمؤتمرات العامة للمغتربين والاجتماعات واللقاءات المختلفة لهيئاتهم.
9. إعداد قاعدة بيانات خاصة بهيئات المغتربين تتضمن بيانات تفصيلية عن المغتربين وبلدان اغترابهم وأعدادهم وخصائصهم المختلفة للاستفادة منها في وضع الخطط لتحسين مستوى مساهمتهم في جهود التنمية وذلك بالتنسيق مع الإدارات العامة ذات العلاقة.

10. المشاركة في إعداد برامج الزيارات الدورية لوفود الوزارة إلى بلدان الاغتراب التى يقيم فيها المغتربون.
11. القيام بأية مهام أخرى تقتضيها طبيعة وظيفتها أو تكلف بها من قبل قيادة الوزارة.

مادة (21): الإدارة العامة للشئون الإعلامية وتتولى المهام والاختصاصات الآتية:

1. تحسين وتطوير مستوى الرسالة الاعلامية الموجهة للمغتربين سواءً التي تصدر عن الوزارة أو عبر الصحافة ووسائل الاعلام الرسمية الأخرى والعمل على انتظامها وتوسيع انتشارها لتشمل كافة بلدان الاغتراب.
2. العمل على تخصيص برامج تلفزيونية وإذاعية في وسائل الاعلام الرسمية موجهة للمغتربين بالتعاون والتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
3. الاستفادة من الاعلام الالكتروني وتوجيهه في خدمة قضايا المغتربين وإيصال الرسالة الاعلامية عبر شبكة الانترنت إلى الجاليات اليمنية في بلدان الاغتراب.
4. تكوين مكتبة الكترونية لكافة المواد الإعلامية المنشورة عبر الإعلام المقروء والمرئي والمسموع.
5. تشجيع المغتربين وهيئاتهم على إنشاء منابر إعلامية مقرها بلدان الاغتراب تسهم في رفع مستوى وعي المغتربين بقضاياهم وتوحيد صفوفهم والدفاع عن حقوقهم.
6. توفير تغطية إعلامية في وسائل الإعلام الحكومية عن المشاريع الاستثمارية للمغتربين.
7. إعداد المواد الإخبارية والتحقيقات الصحفية عن القضايا والموضوعات والأخبار والصور التي تهم المغتربين وإرسالها إلى الصحف العالمية والمحلية لتعريفهم بها.
8. التنسيق مع روابط الجاليات في المهجر والوحدات التنظيمية المعنية في الوزارة والجهات ذات العلاقة لإعداد فعاليات وبرامج سياحية وإعلامية وترويجية موجهة للمغتربين اثناء زياراتهم للوطن.
9. المشاركة في الترتيب لإقامة المؤتمرات والمقابلات الصحفية او الاذاعية او التلفزيونية لقيادة الوزارة.
10. متابعة ما ينشر أو يذاع عن الوزارة في وسائل الإعلام المختلفة وإعداده لعرضه على قيادة الوزارة والرد وإيضاح الحقائق في حالة اللزوم بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
11. أي مهام أخرى ترتبط بطبيعة عملها او تكلف بها من قبل قيادة الوزارة.

مادة (22): الإدارة العامة للمرأة وتتولى المهام والاختصاصات الآتية:

1. العمل على تفعيل دور المرأة المغتربة وتمكينها سياسيا واقتصاديا واجتماعياً.
2. إعداد الدراسات والأبحاث الخاصة بالمغتربات اليمنيات.
3. راسات التحديات التي تواجه المرأة المغتربة ووضع الحلول الكفيلة لتجاوز المعوقات والصعوبات.
4. براز الأعمال المتميزة للمرأة المغتربة وتشجيعها على الإبداع في جميع المجالات.
5. لمشاركة في حضور الندوات والفعاليات الخاصة بالمرأة.
6. لتنسيق المستمر مع اللجنة الوطنية للمرأة وتزويدها بالبيانات والمعلومات اللازمة.
7. لقيام بأي مهام تقتضيها طبيعة وظيفتها أو تكلف بها من قبل قيادة الوزارة.

مادة (23): الإدارة العامة للشئون الثقافية والتعليمية وتتولى المهام والاختصاصات الآتية:

1. أعداد الخطط الخاصة بالبرامج الثقافية والتعليمية الموجهة للمغتربين وإخراجها إلى حيز التنفيذ بالتنسيق مع الجهات المختصة.

2. متابعة أنشطة المدارس التابعة للجاليات وتزويدها بالكتب والمناهج والوسائل التعليمية والثقافية والعمل على تأهيل المدرسين العاملين في مدارس الجاليات لتعزيز دور المدارس في الحفاظ على الهوية الثقافية للمغتربين وذلك بالتنسيق مع وزارة التربية والتعليم.
3. التنسيق مع الإدارة العامة لشئون الجاليات في عملية توزيع الدعم المادي لمدارس الجاليات وذلك في حدود الممكن والمتاح.
4. مساعدة أبناء المغتربين على الالتحاق بالمدارس والجامعات والمعاهد المتخصصة في الداخل وتزويدهم بالمعلومات والإرشادات اللازمة بالتنسيق مع وزارة التربية والتعليم ووزارة التعليم العالي.
5. العمل على توفير منح ومقاعد دراسية للمبرزين من أبناء المغتربين في بلدان الاغتراب التي لا تسمح للمغتربين بالدراسة في جامعاتها الحكومية وذلك بالتنسيق مع وزارة التعليم العالي.
6. تسهيل استضافة الفرق والأندية الشبابية والرياضية التابعة للجاليات لإحياء المناسبات والأعياد الوطنية بالتنسيق مع وزارة الشباب والرياضة.
7. تشجيع الفعاليات الثقافية بين أوساط المغتربين والمشاركة في حضور الندوات الثقافية التي تقيمها الجاليات في الخارج.
8. القيام بأي مهام أخرى تقتضيها طبيعة وظيفتها أو تكلف بها من قبل قيادة الوزارة.

مادة (24): الإدارة العامة للدراسات وبحوث الهجرة وتتولى المهام والاختصاصات الآتية:

1. إعداد البحوث والدراسات والمسوحات الميدانية حول الهجرة والمهاجرين واستخلاص النتائج منها لمعرفة مدى إمكانية مساهمة المغتربين في جهود التنمية الوطنية وذلك بالتعاون مع الإدارات المختصة في الوزارة ومع الوزارات ذات العلاقة والمؤسسات البحثية والأكاديمية.
2. إجراء الدراسات والبحوث حول أنظمة الهجرة ومجالات العمل في البلدان المختلفة بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
3. تجميع وتوثيق الدراسات والابحاث والتقارير المتعلقة بالهجرة والمهاجرين من مختلف المصادر داخل الوطن وخارجه والعمل على ترجمة ما يتطلب ذلك منها.
4. إعداد الدراسات التي تستهدف تحقيق الاستقرار والطمأنينة الاجتماعية في صفوف المغتربين والوصول إلى أفضل الوسائل لرعايتهم وتقديم الخدمات لهم.
5. العمل على ربط حركة الهجرة للخارج بالتأهيل والتدريب للأيدي العاملة قبل هجرتهم بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
6. تجميع وحصر المشاكل التي تواجه المغتربين وتحليلها لإيضاح آثارها والتعرف على أسبابها واقتراح الحلول المناسبة لها.
7. الإعداد والتحضير لمساهمات الوزارة في المؤتمرات والندوات العلمية التي تعقد داخل الوطن وخارجه والخاصة بمشكلات الهجرة.
8. دراسة المتغيرات السياسية والاقتصادية والإقليمية والدولية وآثارها السلبية والإيجابية على حركة الهجرة والاغتراب.
9. دراسة ظاهرة الهجرة العشوائية من خلال جمع المعلومات والبيانات عنها واقتراح الخطط والبرامج اللازمة لتخطيط وتنظيم الهجرة.
10. دراسة تجارب الدول المختلفة في مجال تنظيم ورعاية المغتربين للاستفادة منها.
11. إعداد اقتراحات عقد اتفاقيات مع الدول المضيفة للمغتربين اليمنيين أو الدول التي تحتاج إليهم لتحديد أوضاعهم وضمان حقوقهم ومصالحهم وذلك بالتنسيق مع الإدارة العامة للشئون القانونية.
12. القيام بأية مهام أخرى تقتضيها طبيعة وظيفتها أو بمقتضى القوانين والنظم النافذة أو تكلف بها من قبل قيادة الوزارة.

مادة (25): الإدارة العامة للتنسيق والتعاون الخارجي وتتولى المهام والاختصاصات الآتية:

1. دراسة مشاريع الاتفاقيات والبروتوكولات التي تنظم علاقة الدولة في مجال شئون المغتربين مع المنظمات الدولية ومع الدول المختلفة وإعداد المقترحات بشأنها ومتابعة تنفيذها بعد إقرارها من قبل السلطات المختصة وذلك بالتنسيق مع الإدارة العامة للشئون القانونية.
2. التنسيق مع هيئات المغتربين والجهات ذات العلاقة لدراسة عوامل تعزيز علاقات الصداقة والتعاون مع الدول المستضيفة للمغتربين وتقديم التقارير والمقترحات بذلك.
3. العمل على الحصول على المساعدات من المنظمات العربية والإقليمية والدولية والوكالات المتفرعة عنها لتمويل مشاريع المسوحات والبحوث والدراسات الخاصة بالهجرة والمهاجرين ولإقامة المعاهد التخصصية لتأهيل وتدريب المغتربين وذلك بالتنسيق مع الإدارات المختصة بالوزارة والجهات ذات العلاقة.
4. متابعة تنفيذ القرارات والتوصيات الصادرة عن المؤتمرات الدولية الخاصة أو ذات العلاقة بالهجرة التي تكون بلادنا طرفاً فيها بالتنسيق مع الإدارات المختصة بالوزارة وإعداد التقارير التفصيلية بشأنها.
5. تنظيم الاتصالات بالمنظمات الدولية ذات العلاقة بالمهاجرين ومتابعة شئونها لدى الوزارة ومتابعة تسديد الاشتراكات المستحقة لها.
6. إعداد تقارير دورية بشأن علاقة بلادنا مع المنظمات الدولية ذات العلاقة بقضايا المهاجرين.
7. اقتراح سبل تطوير علاقات التعاون مع الهيئات والمنظمات والوكالات المتفرعة عنها ذات العلاقة بنشاط الوزارة ووفقاً للنظم المتبعة.
8. التواصل والتنسيق مع السفارات والقنصليات اليمنية في الخارج وإيجاد رؤيا مشتركة نحو التعامل مع حاجات المغتربين وشئونهم بالتنسيق مع وزارة الخارجية.
9. التنسيق مع الجهات ذات العلاقة لتسهيل نقل ممتلكات المغتربين العائدين وتحويل أموالهم إلى الوطن وخصوصا من الدول التي لا تسمح بخروج النقد.
10. القيام بأي مهام تقتضيها طبيعة وظيفتها أو بمقتضى القوانين والنظم النافذة أو تكلف بها من قبل قيادة الوزارة.

مادة (26): الإدارة العامة للتخطيط والإحصاء والمعلومات وتتولى المهام والاختصاصات الآتية:

1. وضع مشاريع الخطط الاستراتيجية ومتوسطة وقصيرة الأجل للوزارة وإعداد البرامج والميزانيات التنفيذية الخاصة بها في ضوء الأهداف والمهام العامة المحددة في هذه اللائحة ومناقشتها مع الجهات ذات العلاقة داخل الوزارة وخارجها.
2. جمع ودراسة مشاريع الخطط السنوية المقدمة من الإدارات العامة ومناقشتها مع المختصين وتنسيقها في خطة سنوية عامه للوزارة.
3. الدراسة المستمرة لتطورات تحويلات المهاجرين والعوامل الداخلية والخارجية المؤثرة عليها وتقديم المقترحات الهادفة إلى تنظيم هذه التحويلات.
4. إعداد التقارير الدورية عن مدخرات وتحويلات المهاجرين بالتعاون مع البنك المركزي والبنوك المختلفة والاستفادة من المؤشرات التي تظهرها تلك التقارير.
5. جمع المعلومات والبيانات الإحصائية المتعلقة بشئون المغتربين في مختلف الجوانب والأساليب الملائمة وتحليلها وتبويبها وتوثيقها بطريقه يسهل الرجوع إليها.
6. إقامة نظام إحصائي شامل وموحد للمهاجرين والمغتربين.
7. تقدير احتياجات الخطط التنموية للوزارة وإبداء الرأي بشأن مصادر تمويلها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
8. المشاركة في إعداد برامج التعاون مع الجهات المعنية وكذا في العقود الخاصة بتنفيذ مشاريع الوزارة.
9. إرساء نظام للمعلومات يكفل التدفق المنتظم للإحصاءات والمعلومات النوعية والكميه المتعلقة بالمغتربين من مصادرها المختلفة ومعالجة وحفظ البيانات والمعلومات المتعلقة بعمل الوزارة وإعدادها وتجهيزها الكترونياً.

10. توفير البيانات والمعلومات اللازمة لإعداد السياسات والاستراتيجيات في مجال تنظيم الهجرة والمغتربين لتمكين الوزارة والجهات الأخرى ذات العلاقة من القيام بدورها على النحو المطلوب.
11. تعزيز الاتصال والتواصل عبر موقع الوزارة على شبكة الانترنت وعناوين البريد الالكتروني وإقامة نظام شبكي للوزارة يتحقق من خلاله الإدارة الآلية لنظام معلومات المغتربين وربطها مع مصادر المعلومات المختلفة.
12. وفير المعلومات التي يحتاجها المغتربون في سبيل الحصول على حقوقهم وتحسين ظروفهم وتحقيق مصالحهم في بلدان الاغتراب.
13. ضمان تناسق وتكامل مدخلات ومخرجات معلومات المغتربين مع مدخلات ومخرجات الجهات والقطاعات الأخرى بما يكفل تطبيق النظام الوطني المتكامل للمعلومات.
14. متابعه وتقييم الأداء العام للوزارة لضمان التطبيق السليم للسياسة العامة وتقديم تقارير المتابعة الدورية والاستثنائية بهذا الشأن.
15. القيام بأي مهام أخرى تقتضيها طبيعة وظيفتها او بمقتضى القوانين والنظم النافذه او تكلف بها من قبل قيادة الوزارة.

مادة (27): الإدارة العامة للشئون الاقتصادية والترويج للاستثمار وتتولى المهام والاختصاصات الآتية:

1. بلورة وترجمة المزايا والحوافز والتسهيلات المتاحة للمغتربين بموجب قانون الاستثمار وقانون رعاية المغتربين والقوانين الأخرى ذات الصلة والترويج المناسب لها في أوساط المغتربين.
2. تزويد هيئات المغتربين ورجال الأعمال منهم بخطط وبرامج التنمية الاقتصادية والمالية والإسهام في نشرها وتوضيحها.
3. التنسيق مع الجهات المعنية بتخطيط التنمية والاستثمار لمعرفة وتحديد الأنشطة الاقتصادية والمشاريع الأكثر ملائمة لاستثمارات المغتربين داخل الوطن والإبلاغ عنها وتشجيع المغتربين لاستثمار أموالهم فيها.
4. تزويد المستثمرين ورجال الأعمال من المغتربين بالمعلومات والبيانات التي يحتاجونها لتمكينهم من اكتشاف إمكانيات وفرص الإسهام الاستثماري واختيار بدائل الاستثمار الأنسب في المجالات المختلفة داخل الوطن.
5. الإسهام في الترويج للمشاريع الاقتصادية والدراسات الخاصة بها وموافاة هيئات المغتربين ورجال الأعمال منهم بها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
6. تلقي مبادرات المغتربين للاستثمارات في الوطن وإجراء الاتصالات الأولية بشأنها مع جهات الاختصاص وإبلاغ المبادرين بالنتائج.
7. بحث الصعوبات التي تواجه المستثمرين من المغتربين واقتراح المعالجات اللازمة لها بالتنسيق مع الجهات المختصة.
8. تشجيع أصحاب رؤوس الأموال من المغتربين على استيراد السلع اليمنية والتنسيق مع الجهات المختصة لمنحهم الامتيازات المحفزة للقيام بذلك.
9. اقتراح منح الأوسمة للمغتربين الذين أسهموا بامتياز في النشاطات الاستثمارية والاقتصادية والخيرية والاجتماعية.
10. الاستفادة من تجارب بعض الدول في مجال ترويج الاستثمار في أوساط المغتربين.
11. القيام بأية مهام أخرى تقتضيها طبيعة وظيفتها أو تكلف بها من قبل قيادات الوزارة.

الفصل الثالث
المهام المشتركة للإدارات العامة

مادة (28): تشترك الإدارات العامة في تنفيذ المهام الآتية:

1. **إعداد مشروع الخطة المالية والبشرية اللازمة كل عام لتنفيذ مهامها واختصاصاتها.**
2. **إعداد التقارير الدورية والبيانات المنتظمة عن أنشطتها وإنجازاتها ومستوى تنفيذ خططها وبرامجها.**
3. **تسيير الأعمال بما يخدم تحقيق الأهداف والاختصاصات الأساسية للوزارة.**
4. **إعداد الدراسات والبحوث في مجال نشاطها والإسهام في مجال العمل البحثي على صعيد الوزارة.**
5. **إعداد خرائط العمل والكتيبات التوضيحية لمراحل وإجراءات تنفيذ المهام وبخاصة ما كان منها متصلا بالجمهور واستخدامها كوسيلة إرشادية للعاملين بالوزارة والجمهور ومراجعتها دوريا بهدف تطويرها وتبسيط الإجراءات بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.**
6. **تتولى كل إدارة عامة في الوزارة أعمال السكرتارية للجان والمجالس المشكلة في مجال اختصاصها.**

الفصل الرابع

مبادئ عامة في التنظيم والإدارة لمهام الوزارة

مادة (29): لأغراض التنفيذ الأمثل لمهام الوزارة تعتمد الوزارة المبادئ والأسس التنظيمية الآتية:

1. **تطبق الوزارة في تنظيم أعمالها وإدارة نشاطها المبادئ والأساليب العملية والعلمية في الإدارة والتنظيم وتضع خططها وبرامج عملها على هذا الأساس.**
2. **تقوم الإدارات العامة في الوزارة بإعداد خطط وبرامج عمل فصلية وسنوية لتنفيذ مهامها واختصاصاتها.**
3. **تقوم العلاقة بين قيادة الوزارة على أساس التعاون والتشاور المستمر وتبني العلاقات التنظيمية من حيث سلطة الإشراف على أساس انسياب خطوط السلطة وتصاعد خطوط المسئولية في مختلف المستويات الإدارية للتنظيم وذلك دون الإخلال بالأساليب والأشكال التنظيمية المعتمدة لتحقيق مبدأ المشاركة والتشاور في تسيير العمل.**
4. **تعمل الوزارة على صعيد التنظيم الداخلي فيها وفي علاقاتها بالإدارات العامة على تطبيق مبدأ تفويض السلطة فيها تماشياً مع التوجه العام لتطوير الإدارة العامة في الدولة وبما ينسجم مع هداف الإصلاح الإداري.**
5. **تكفل قيادة الوزارة تحقيق التنسيق المستمر والفاعل تخطيطاً وتنفيذاً في علاقاتها الداخليه ومع الوحدات الاداريه الأخرى ذات العلاقة كما تكفل تطوير نظام الاتصال مع الوحدات التابعة لأغراض التنسيق وتوفير وسائل العمل الأساسية.**
6. **تحديد مهام وواجبات وسلطات كل وظيفة بصوره دقيقه تكفل تحقيق التوازن بين السلطه والمسئولية.**
7. **يعتبر الرؤساء الإداريين بحكم وظائفهم مسئولين عن تدريب الأفراد العاملين تحت إشرافهم بالإضافة إلى دورهم الأساسي في تنظيم وتبسيط الأعمال والتوجيه والرقابة.**
8. **تعمل الوزارة على تطبيق مبدأ الثواب والعقاب في الوظيفة العامة اعتمادا على مدى الالتزام بالواجبات وفقاً للقوانين والنظم النافذة.**
9. **تلتزم كافة التقسيمات التنظيمية للوزارة بجمع وتحليل المعلومات والإحصاءات المتعلقة بأنشطتها كأسلوب علمي لاتخاذ القرارات وتخطيط وتقييم الأعمال واقتراح الحلول لمشكلات التنمية الإدارية.**
10. **تولي قيادة الوزارة عناية خاصة بأعمال السجلات والوثائق والمعلومات باعتبارها مركزاً لذاكرة الوزارة.**
11. **يكون لزاماً على الموظف المختص عند معالجته لموضوع يشكل حالة جديدة لا تعالجه بصورة واضحة التشريعات النافذة أن يرفع الأمر إلى رئيسة المباشر ليتولى معالجتها مع قيادة الوزارة عبر خطوط السلطة.**

الباب الرابع
أحكام ختامـيـة

مادة (30): يولي الوزير أهمية خاصة لتطوير العمل وتبسيط إجراءاته من خلال تطبيق مبادئ التنظيم وخاصة فيما يتعلق بتفويض بعض سلطاته لمرؤوسيه في الوزارة.

مادة (31): يصدر الوزير كافة القرارات والتعليمات اللازمة لتنفيذ هذه اللائحة وتحقيق أغراضها.

مادة (32): يجوز بقرار من الوزير إعادة توزيع بعض المهام والاختصاصات بين الإدارات العامة إذا تبين من خلال التطبيق الفعلي لهذه اللائحة وجود حاجة إلى إجراء مثل ذلك التعديل لتحديد مسئولية أو إزالة ازدواجية في تنفيذ المهام على أن يتبع في ذلك قواعد التنظيم الإداري وبالتنسيق مع وزارة الخدمة المدنية والتأمينات.

مادة (33): يصدر بقرار من الوزير التقسيمات الفرعية للهيكل التنظيمي للوزارة المحددة في هذه اللائحة بالتنسيق مع وزارة الخدمة المدنية والتأمينات.

مادة (34): يقوم المستشارون بتقديم المشورة لقيادة الوزارة وأي مهام أو أعمال أخرى يتم تكليفهم بها من قبل الوزير.

مادة (35): يجوز للوزارة انشاء مكاتب في محافظات بحسب الاحتياج وحجم النشاط وبالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.

مادة (36): يلغى القرار الجمهوري رقم (252) لسنة 1997م بشأن اللائحة التنظيمية لوزارة شئون المغتربين.

مادة (37): يعمل بهذا القرار من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية.

صدر برئاسة الجمهورية – بصنعاء
بتاريخ 9 / جماد أول /1430هـ
الموافق 4 / مايـو /2009م

اللواء/ أحمد مساعد حسين	**د. على محمد مجور**	**علي عبدالله صالح**
وزير شئون المغتربين	**رئيس مجلس الوزراء**	**رئيس الجمهوريـة**

ملحق 3: جدول التحويلات والمؤشرات الاقتصادية الأساسية

التحويلات وبعض المؤشرات الاقتصادية بالأسعار الجارية (القيم بالمليون ريال)														
السنة / المؤشرات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010**	2011**	2012***	متوسط
الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق	1,756,999	1,895,945	2,150,895	2,486,732	2,885,580	3,646,557	4,495,179	5,099,905	6,072,272	5,772,915	6,843,903	6,714,893	7,037,263	4,373,772
1. الاستهلاك النهائي الكلي:	1,287,957	1,478,665	1,707,543	1,911,135	2,171,428	2,509,609	3,358,724	4,036,551	4,837,985	5,108,180	5,786,393	5,518,710	6,408,502	3,547,799
أ _ الاستهلاك النهائي العام	228,111	249,457	287,961	305,820	334,230	415,868	585,071	757,593	819,710	826,645	886,613	945,539	1,135,636	598,327
ب _الاستهلاك النهائي الخاص	1,059,846	1,229,208	1,419,582	1,605,315	1,837,198	2,093,741	2,773,653	3,278,958	4,018,275	4,281,535	4,899,780	4,573,171	5,272,866	2,949,471
2. الاستثمار الإجمالي:	356,653	403,565	457,263	608,142	690,480	974,448	1,121,344	1,378,156	1,534,091	1,239,261	1,356,956	1,265,403	1,698,455	1,006,478
تكوين رأسمال الثابت	275,912	300,795	390,249	509,812	577,725	665,702	751,524	990,122	1,067,345	1,142,324	1,344,701	886,444	1,385,477	791,395
التغير في المخزون	80,741	102,770	67,013	98,330	112,755	308,746	369,821	388,033	466,746	96,937	12,255	378,959	312,977	215,083
3.ميزان السلع والخدمات	112,389	13,715	-13,911	-32,545	23,672	162,500	15,111	-314,802	-299,804	-574,526	-299,446	-69,221	-1,069,694	-180,505
صادرات السلع والخدمات	645,230	596,005	695,131	787,195	932,382	1,311,034	1,549,130	1,544,316	2,033,922	1,424,381	2,034,046	2,220,108	1,874,924	1,357,523
واردات السلع والخدمات	532,841	582,290	709,042	819,740	908,710	1,148,534	1,534,019	1,859,117	2,333,726	1,998,906	2,333,491	2,289,329	2,944,618	1,538,028
التحويلات	214,712	207,674	209,321	225,729	235,120	242,077	250,068	254,635	272,154	222,490	324,165	290,575	707,744	281,267
الادخار المحلي	469,042	417,280	443,352	575,597	714,152	1,136,948	1,136,455	1,063,354	1,234,287	664,735	1,057,510	1,196,183	628,761	825,974

السنة / المؤشرات	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010**	2011**	2012***	متوسط
فجوة الادخار = الادخار المحلي – الاستثمار الاجمالي	112,389	13,715	-13,911	-32,545	23,672	162,500	15,111	-314,802	-299,804	-574,526	-299,446	-69,221	-1,069,694	-180,505
متوسط سعر $	161.73	168.69	175.62	183.45	184.78	191.42	197.05	198.95	199.78	202.85	219.59	213.80	214.35	193
التحويلات (مليون$)	1,327	1,231	1,191	1,230	1,272	1,264	1,269	1,281	1,362	1,111	1,476	1,359	3,301	1,435
فجوة الادخار (مليون $)	694	81	-79	-177	128	848	76	-1,582	-1,500	-2,832	-1,363	-323	-4,990	-847
الاحتياطيات الخارجية (مليون$)	2,914	3,676	4,428	5,011	5,690	6,142	7,545	7,762	8,157	6,923	5,941	4,531	6,157	5,760

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العربية

- البعداني، منصور محمد اسماعيل (2009)، الجاليات اليمنية المقيمة في أمريكا وأوروبا، المؤتمر العام الثالث للمغتربين – الجزء الأول، صنعاء.
- البنك الدولي (2008)، تقييم الفقر: مسح ميزانية الأسرة 2006/2005 التقرير العام، صنعاء.
- البنك الدولي (2011)، حقائق عن الهجرة والتحويلات، الإصدار الثاني، واشنطن دي سي.
- البنك المركزي اليمني (2010)، نشرة البنك المركزي اليمني، السنة الحادية عشر، العدد 127، صنعاء.
- البنك المركزي اليمني (2011)، التطورات النقدية والمصرفية –يناير 2011، صنعاء.
- البنك المركزي اليمني، التقرير السنوي، أعداد 2005، 2008، 2012، صنعاء.
- الجهاز المركزي للإحصاء، كتاب الإحصاء السنوي، أعداد متفرقة، صنعاء.
- الريمي، حميد صغير سعد (2009)، تأهيل العمالة اليمنية واستغلال ما تمثله من رأس مال مادي ومعرفي، وثائق المؤتمر العام الثالث للمغتربين – الجزء الثاني، وزارة شئون المغتربين.
- العبدي، بدر صالح (2010)، تحليل مسار تحويلات العاملين المهاجرين اليمنيين وأثرها على النمو الاقتصادي في الجمهورية اليمنية، مجلة العلوم الإدارية – جامعة عدن، العدد الأول – السنة الأولى، جامعة عدن.
- الغابري، محمد أحمد (2010)، المحددات التشريعية والتنظيمية لتأهيل ورعاية العمالة اليمنية: العمالة اليمنية ومتطلبات سوق العمل الخليج – الفرص والتحديات، مركز سبأ للدراسات الاستراتيجية، صنعاء.
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا – الإسكوا (2001)، سياسات الهجرة والسكان في المنطقة العربية، بيروت.
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا – الإسكوا (2011)، الهجرة الدولية والتنمية في بلدان الإسكوا: التحديات والفرص، بيروت.
- اللهبي، حميد محمد (2010)، تشريعات العمل المنظمة لانتقال العمالة اليمنية إلى دول مجلس التعاون الخليجي والقيود المفروضة عليها، مجلة الثوابت العدد 62، صنعاء.
- المتوكل، يحيى بن يحيى (1999)، تحويلات المغتربين اليمنيين في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية، مؤتمر المغتربون والتنمية الاقتصادية في اليمن، صنعاء.
- صندوق النقد العربي (2007)، تحويلات العاملين في الخارج وانعكاساتها التنموية على الاقتصادات العربية، أبوظبي، 2007.
- الميموني، أيمن محمد والدعيس، أحمد محمد (2009)، تشريعات رعاية المغتربين اليمنيين ووسائل تطويرها، المؤتمر العام الثالث للمغتربين، وزارة شئون المغتربين، صنعاء.
- وزارة التخطيط والتنمية (2001)، الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية 2001-2005، صنعاء.
- برنيه، محمد يسر (2013)، توسيع فرص الوصول للتحويل والخدمات المالية في الدول العربية ودور المصارف المركزية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي.

- وزارة التخطـيط والتنميـة (2001)، الخطـة الخمسـية الثانيـة للتنميـة الاقتصـادية والاجتماعية 2001-2005، صنعاء.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي (2006)، الخطة الخمسية الثالثة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخفيف من الفقر 2006-2010، صنعاء.
- وزارة التخطيط والتعاون الدولي (2010)، مشروع الخطة الخمسية الرابعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والتخفيف من الفقر (2011 – 2015)، صنعاء.
- وزارة الشؤون القانونية (2012)، مجموعة قوانين البنوك والمصارف، الطبعة الخامسة، صنعاء.

ثانياً: المراجع الأجنبية

- Carling, Jorgen (2004), Policy Options for Increasing the Benefits of Remittances, a paper presented at the 9th International Metropolis Conference, Geneva.
- IOM (2008), Maximizing Remittances for Development in Southeast Asia.
- Ratha, Dilip (2012), Global Prospects for Migration and Remittances in 2012: Implications for Asia, ADBI-OECD Roundtable on Labor Migration in Asia, Tokyo – Japan.
- United Nations (2013), Department of Economic and Social Affairs, Population Division, United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2013.
- World Bank (2006), Global Economic Prospects: Economic Implications of Remittances and Migration.
- World Bank (2008), Remittances and Development, Lessons from Latin America, edited by Pablo Fajnzylber and J. Humberto López.
- World Bank (2010), Bilateral Estimates of Migrant Stocks in 2010.
- World Bank (2011), The Migration and Remittances: Yemen, Republic of.
- World Bank (2011), Bilateral Remittance Estimates for 2011: Using Migrant Stocks, Host Country Incomes and Origin Country Incomes.
- World Bank (2014), Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook, Migration and Development Brief no. 22.
- World Bank, Net ODA: http://data.worldbank.org/country/yemen-republic.