



معالجة ثقل أعباء الدين العام في اليمن

إعداد:
الوحدة الاقتصادية
بمركز صنعاء

معالجة ثقل أعباء الدين العام في اليمن

إعداد:
الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء

يوليو/ تموز 2022



أعدته مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية لمشروع "إعادة تصور اقتصاد اليمن"، بالتنسيق مع شركاء المشروع مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO) ومؤسسة ديب روت للاستشارات.

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

بتمويل مشترك من قبل
الاتحاد الأوروبي



شكر وتقدير:

نعبر عن خالص امتناننا وتقديرنا للخبراء اليمنيين الواردة أسماؤهم في الملحق الأول، للأفكار والمعلومات القيمة التي قدموها لنا خلال المقابلات الهاتفية والشخصية، كما نوجه شكراً خاصاً للمهندس طارق إسماعيل طاهر لمنحنا وقته بسخاء وتقديمه الدعم باستمرار خلال مدة البحث.

جدول المحتويات

| | |
|----|---|
| 4 | الملخص التنفيذي |
| 5 | مقدمة |
| 6 | تاريخ الدين العام لليمن |
| 6 | 1994-1990: ولادة جمهورية مثقلة بالديون |
| 7 | 1995-2000: إصلاحات متعثرة، اعتماد على النفط، وأدوات دين عام جديدة |
| 8 | 2001-2010: تلاشي طفرة النفط وتفاقم أعباء الدين المحلي |
| 10 | 2010-2014: أذون الخزانة والسندات كأدوات دين رئيسية |
| 13 | اتجاهات تطور الدين العام في اليمن خلال فترة الصراع |
| 18 | الدين المحلي في اليمن |
| 18 | هيكل وخصائص الدين المحلي |
| 21 | العوامل الرئيسية وراء ارتفاع مستويات الدين المحلي |
| 22 | التمويل النقدي المفرط للعجز المالي |
| 23 | هيكل واتجاهات وأعباء الديون الخارجية |
| 27 | التوصيات |
| 27 | الأولويات أثناء فترة الصراع |
| 29 | الأولويات في فترة ما بعد الصراع |

الملخص التنفيذي

على مدى عقود قبل اندلاع الصراع الدائر، كان اليمن عرضة للعجز المتكرر في الموازنة العامة نتيجة الافتقار إلى إصلاحات مالية جادة، وارتفاع النفقات الجارية -وخاصة تلك المتعلقة برواتب القطاع العام ودعم أسعار الوقود -والاعتماد المفرط على عائدات النفط. ورغم أن التزامات الديون الخارجية ظلت منخفضة، كان سوق الدين ضعيف التنوع، حيث تركز حاملو أذون الخزانة بشكل كبير في القطاع المصرفي، بينما تركزت السندات الحكومية بشكل حصري تقريباً لدى صناديق التقاعد العامة.

كان لتنامي الصراع الدائر عام 2015 تأثير سلبي عميق على موقف الدين العام في اليمن، حيث توقفت صادرات النفط على نطاق واسع، مما أدى إلى انهيار الإيرادات العامة، وتوقف البنوك وصناديق التقاعد عن شراء أدوات الدين الحكومية. وأصبحت إدارة الدين العام منقسمة بين إدارتي البنك المركزي اليمني المتنافستين في عدن وصنعاء، اللتين علقتا سداد التزامات الديون المحلية والخارجية. واجه حملة الدين العام أزمة سيولة نظراً لعجزهم في الحصول على مدفوعات الفائدة، مما قوض قدرة البنوك على الوفاء بالتزاماتها تجاه العملاء وهدد ملاءتها المالية، في حين كافحت صناديق التقاعد لدفع رواتب المتقاعدين.

في الفترة من 25 إلى 27 يناير/ كانون الثاني 2021، اجتمع كبار الخبراء والمهنيين اليمنيين افتراضياً عبر الإنترنت في منتدى رواد التنمية السابع (DCF)، كجزء من مبادرة إعادة تصور الاقتصاد اليمني، لمناقشة تطور وهيكل الدين العام في اليمن، والديناميكيات التي أدت إلى توسعه الهائل خلال الصراع، ومخاطر الدين العام المرتبطة بالاقتصاد الكلي. أعقب ذلك بأسبوع جلسة إحاطة لأصحاب المصلحة الدوليين في 2 فبراير/ شباط. وقد شكلت هذه النقاشات الأساس للبحث المقدم في هذه الورقة والتوصيات المطروحة فيه لمعالجة أزمة الدين العام في اليمن.

مقدمة

على مدى عقود قبل اندلاع الصراع الدائر، كان اليمن عرضة للعجز المتكرر في الموازنة العامة نتيجة للافتقار إلى إصلاحات مالية جادة، وارتفاع النفقات الجارية -وخاصة تلك المتعلقة برواتب القطاع العام ودعم أسعار الوقود -والاعتماد المفرط على عائدات النفط. وبعد عام واحد من إعلان الوحدة في 1990، تخلفت البلاد بشكل فعلي عن سداد التزامات الديون المستحقة عليها للدائنين الخارجيين. ورغم تحسن موارد اليمن المالية خلال التسعينيات ومعظم سنوات العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، بفضل زيادة عائدات الصادرات النفطية، حدثت مخاطر الائتمان التي وُصفت بها البلاد من قدرتها على الوصول إلى جهات الإقراض الدولية. إلا أن ذلك ساعد في إبقاء التزامات البلاد من الديون الخارجية منخفضة، مقارنة بدول المنطقة الأخرى، في ظل توجه الحكومة لسد عجز الموازنة العامة للدولة إلى حد كبير من خلال الاعتماد على أدوات الدين العام المحلية، مثل السحب على المكشوف من البنك المركزي اليمني وإصدار أدوات دين بالريال اليمني، مثل أذون الخزانة والسندات الحكومية والصكوك الإسلامية. إلا أن سوق الدين ظل ضعيف التنوع، حيث تركز حاملو أذون الخزانة بشكل كبير في القطاع المصرفي، بينما تركزت السندات الحكومية بشكل حصري تقريباً لدى صناديق التقاعد العامة.

كان لتنامي الصراع الدائر في عام 2015 تأثير سلبي عميق على موقف الدين العام في اليمن، حيث توقفت صادرات النفط على نطاق واسع مما أدى إلى انهيار الإيرادات العامة، وتوقف البنوك وصناديق التقاعد عن شراء أدوات الدين الحكومية، ولتغطية نفقات الحكومة اليمنية، شرع البنك المركزي في عدن بطباعة كميات هائلة من الأوراق النقدية الجديدة، مما أدى إلى انخفاض سعر الصرف وارتفاع التضخم، وتآكل القوة الشرائية لدى المستهلكين وتدهور سريع في مستويات المعيشة. وأصبحت إدارة الدين العام منقسمة بين إدارتي البنك المركزي اليمني المتنافستين في عدن وصنعاء، التابعتين للحكومة اليمنية وسلطات الحوثيين، على التوالي، اللتين علقتا سداد التزامات الديون المحلية والخارجية. واجه حملة الدين العام أزمة سيولة نظراً لعجزهم عن الحصول على مدفوعات الفائدة، مما قوّض قدرة البنوك على الوفاء بالتزاماتها تجاه العملاء وهدد ملاءتها المالية، في حين كافحت صناديق التقاعد لدفع رواتب المتقاعدين. كما تناقصت القيمة الحقيقية لأصول الدين العام التي تم استثمارها في أذون وسندات الخزانة بالتزامن مع الانهيار الحاد في قيمة الريال، الأمر الذي فاقم من صعوبة الوفاء بالتزامات الديون الخارجية القائمة.

تاريخ الدين العام لليمن

1994-1990: ولادة جمهورية مثقلة بالديون

في 22 مايو/ أيار 1990، أُعلن عن قيام الوحدة بين الجمهورية العربية اليمنية وجمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية، المعروفتان بالعامية باسم اليمن الشمالي واليمن الجنوبي، على التوالي. وُلدت الجمهورية اليمنية مثقلة بالديون، حيث ورثت ديون خارجية متراكمة بقيمة 9.9 مليار دولار أمريكي من الشطرين الشمالي والجنوبي المكونين لها، والتي شكلت ما يعادل 106٪ من الناتج المحلي الإجمالي.^[1] 65٪ من هذا الدين كان مستحقاً لمجلس التعاضد الاقتصادي السابق، وإن كان الاتحاد السوفيتي في حقيقة الأمر هو من قدم تقريباً كامل (97٪) قروض مجلس التعاضد الاقتصادي إلى اليمن الجنوبي.^[2] من بين المقرضين الآخرين بلدان إقليمية ومؤسسات مالية دولية. وبلغت تكاليف خدمة الدين العام في اليمن في عام 1990، 696 مليون دولار أمريكي، على الرغم من أن اليمن تخلفت عن سداد حوالي 270 مليون دولار من تلك الالتزامات في ذلك العام. وهذا أدى إلى جعل البلاد في حالة تخلف عن السداد قبل إتمام عامها الأول.^[3] ومع تراجع الجدارة الائتمانية لليمن على المستوى الدولي، لجأت الحكومة إلى الاقتراض من بنكها المركزي لسد عجز الموازنة العامة، من خلال انتهاج سياسة نقدية توسعية لطباعة أوراق نقدية جديدة سمحت للحكومة بتغطية نفقاتها المرتفعة والمتكررة في ظل انخفاض الإيرادات.^[4]

تتج الوضع المالي الضعيف لليمن عن عدة عوامل، من بينها سوء استغلال الدولة للموارد غير النفطية المحدودة بشكل مستمر، وضعف صادرات النفط، وارتفاع النفقات المرتبطة بغاتورة أجور القطاع العام المتضخمة. وقد تفاقم هذا الوضع بعد الترحيل القسري لما يقرب من مليون عامل يمني مغترب من دول مجلس التعاون الخليجي في عام 1991 في أعقاب حرب الخليج، مما كان يعني خسارة التحويلات المالية وارتفاع كبير في عدد العاطلين عن العمل في اليمن مع عودة هؤلاء العمال إلى ديارهم. وعلى الرغم من ارتفاع صادرات النفط بشكل كبير في الفترة ما بين عامي 1993 و1994، ظلت القاعدة التصديرية الكلية في اليمن ضعيفة (حيث كان النفط يشكل 90٪ من إجمالي السلع المصدرة إلى الخارج)، وكانت البلاد تعتمد بشكل كبير على الواردات، في حين انكمش الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي.^[5] في عام 1994، اندلعت حرب أهلية بين القوات

(1) ندى شويبي وآخرون، "البيئة الخارجية: السياسة والنفط والديون" في اليمن في التسعينات: من الوحدة إلى الإصلاح الاقتصادي، صندوق النقد الدولي، 3 مايو/ أيار 2002، -08020-9781589060425/08020-08020-9781589060425/ch02.xml?redirect=true. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

(2) المصدر السابق.

(3) المصدر السابق.

(4) "الجمهورية اليمنية - ورقة استراتيجية الحد من الفقر 2003-2005"، صندوق النقد الدولي، مايو/ أيار 2002، <https://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/yem/01/index.htm>. تم دخول الرابط في 11 أبريل/ نيسان 2022.

(5) "الجمهورية اليمنية- ورقة استراتيجية الحد من الفقر 2003-2005"، صندوق النقد الدولي، مايو/ أيار 2002، <https://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/yem/01/index.htm>. تم دخول الرابط في 11 أبريل/ نيسان 2022.

الانفصالية الجنوبية والقوات التي كانت معظم مكوناتها من الشمال وكانت لها الغلبة في تلك الحرب. وبلغ عجز الموازنة العامة في ذلك العام حوالي 15٪ من الناتج المحلي الإجمالي.^[6]

1995-2000: إصلاحات متعثرة، اعتماد على النفط، وأدوات دين عام جديدة

في عام 1995، أطلقت الحكومة اليمنية، بدعم من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، برنامج الإصلاح المالي والاقتصادي والإداري، الذي كان يهدف عموماً إلى تعزيز الإيرادات العامة وخفض النفقات العامة، وتحديد النفقات الجارية.^[7] ظاهرياً، أظهرت الإصلاحات نتائج إيجابية أولية. فقد انخفض العجز المالي في اليمن من 14,9٪ من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1994 إلى 5,2٪ في عام 1995. ثم سجلت الموازنة العامة فائضاً مالياً بنسبة 7,1٪ في عام 2000.^[8] كما شهدت النفقات الجارية تحسناً طفيفاً، من 81,3٪ من إجمالي الإنفاق العام في عام 1995 إلى 76٪ في عام 2000.^[9] في عام 1997، ساعد برنامج الإصلاح المالي والاقتصادي والإداري في إعادة هيكلة مناسبة للديون الخارجية لليمن بموجب شروط نابولي،^[10] والتي نجحت في شطب 67٪ من إجمالي الديون الخارجية المستحقة على اليمن، بما في ذلك 80٪ من الديون المستحقة لروسيا.^[11] وأدى ذلك إلى انخفاض حجم الدين العام الخارجي لليمن من 8,32 مليار دولار أمريكي في عام 1995 إلى 4,93 مليار دولار في عام 2000.^[12]

إلا أن الافتقار إلى الإرادة السياسية الحقيقية لتنفيذ الإصلاحات المالية كان معناه استمرار معاناة الدولة من ضعف مستويات الامتثال الضريبي وسوء الإدارة الجمركية،^[13] حيث يعزى التحسن في الإيرادات العامة اليمنية بالكامل تقريباً إلى الزيادة السريعة في عائدات النفط. فبين عامي 1995 و2000، ارتفعت مساهمة

(6) المصدر السابق.

(7) مسعود كارشينا وآخرون، "سياسات الاقتصاد الكلي الرامية إلى تحقيق النمو وخلق فرص العمل والحد من الفقر في اليمن"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2006، <https://eprints.soas.ac.uk/5805/1/Yemen.pdf>. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

(8) "الجمهورية اليمنية- ورقة استراتيجية الحد من الفقر 2003-2005"، صندوق النقد الدولي، مايو/ أيار 2002، <https://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/yem/01/index.htm>. تم دخول الرابط في 11 أبريل/ نيسان 2022.

(9) المصدر السابق.

(10) في ديسمبر/كانون الأول 1994، أنشأ نادي باريس للدول الدائنة هيكل جديد لمعالجة مشاكل ديون أفقر بلدان العالم، حيث يسمح، على أساس كل حالة على حدة، بشطب ما يقرب من ثلثي الديون الخارجية للبلد المعني. لمزيد من التفاصيل، انظر: "شروط نابولي"، نادي باريس، بدون تاريخ، <https://clubdeparis.org/en/communications/page/naples-terms>.

(11) "اليمن: معالجة مشاكل الديون - 20 نوفمبر/تشرين الثاني 1997"، نادي باريس، 20 نوفمبر/تشرين الثاني 1997، <https://clubdeparis.org/en/traitements/yemen-20-11-1997/en>. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

(12) "الجمهورية اليمنية- ورقة استراتيجية الحد من الفقر 2003-2005"، صندوق النقد الدولي، مايو/ أيار 2002، <https://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/yem/01/index.htm>. تم دخول الرابط في 11 أبريل/ نيسان 2022.

(13) مسعود كارشينا وآخرون، "سياسات الاقتصاد الكلي الرامية إلى تحقيق النمو وخلق فرص العمل والحد من الفقر في اليمن"، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2006، <https://eprints.soas.ac.uk/5805/1/Yemen.pdf>. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

النفط في الإيرادات العامة من 19.4٪ إلى 74.9٪^[14]. ظل الاقتصاد غير النفطي هشاً كما ظلت البلاد معتمدة اعتماداً كبيراً على واردات السلع الأساسية والسلع التجارية.^[15]

بحلول نهاية عام 1995، بدأت الحكومة في إصدار أذون خزانة بفترة استحقاق شهر واحد؛ وتلى ذلك في عام 1996 إصدار أذون خزانة أطول أجلاً (ثلاثة أشهر وستة أشهر)، وإصدار أذون خزانة أجلها سنة واحدة بعد ذلك بوقت قصير. وقد سمح ذلك بالانتقال بالدين المحلي خارج نطاق البنك المركزي، مما سهل مشاركة الجهات الفاعلة في القطاع الخاص، وفي المقام الأول البنوك التجارية في أدوات الدين المحلية. جاء هذا التحول نحو أذون الخزانة كأداة تمويل غير تضخمية مع تحسن الوضع المالي للحكومة وتقلص العجز المالي حتى عام 2000، وعند هذه النقطة بدأت الحكومة في تحقيق فوائض مالية متتالية في الموازنة العامة حتى عام 2007. ساعدت السياسة النقدية المتحفظة على خفض معدل نمو السيولة المحلية من حوالي 4.8٪ في عام 1995، إلى متوسط 15.6٪ في السنوات العشر التي تلتها. ونتيجة لذلك، تحسن التضخم من 62.5٪ إلى متوسط سنوي قدره 11.2٪ خلال الفترة نفسها.^[16]

2010-2001: تلاشي طفرة النفط وتفاقم أعباء الدين المحلي

في عام 2000، تم تحديد سقف مبلغ الدين الذي يمكن للحكومة اليمنية اقتراضه من البنك المركزي اليمني بموجب القانون رقم 14 الذي صدر في ذلك العام، والذي ينص على أن السحب على المكشوف للحكومة من البنك المركزي لا يمكن أن يتجاوز 25٪ من المتوسط السنوي لإيرادات الموازنة العادية للثلاث سنوات السابقة.^[17] كما شهد العقد الأول من القرن الحادي والعشرين الإعلان عن العديد من جهود الإصلاح التي شملت الخدمة العامة والمالية العامة، والتغييرات في دعم أسعار الوقود، وضريبة المبيعات العامة، والجهود المبذولة للحد من الفساد، وبرامج الرعاية الاجتماعية. غير أن تنفيذ هذه الإصلاحات اتسم بالضعف أو الغياب التام. أدى ارتفاع أسعار النفط بعد عام 2002 إلى زيادة عائدات التصدير وسمح للبنك المركزي اليمني ببناء احتياطات من العملات الأجنبية بما يكفي

[14] "إطلاق إمكانات النمو الاقتصادي للجمهورية اليمنية - مذكرة اقتصادية فُطرية"، البنك الدولي، أكتوبر/تشرين الأول 2015، <https://documents1.worldbank.org/curated/en/673781467997642839/pdf/102151-REVISED-box394829B-PUBLIC-Yemen-CEM-edited.pdf>. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

[15] "مسيرة الإصلاح الاقتصادي وتهيئة البيئة الاستثمارية في اليمن"، صندوق النقد العربي، 16 أغسطس/ آب 2007، <https://www.amf.org.ae/sites/default/files/publications/2022-01/the-process-of-economic-reform-and-creating-an-investment-environment-in-yemen.pdf>. تم دخول الرابط في 1 فبراير/ شباط 2022.

[16] المصدر السابق.

[17] في القانون رقم 14 لسنة 2000، تنص المادة رقم 32 الفقرة 2 على أنه "يجوز في الظروف الاستثنائية أن يمنح البنك تمويلاً مؤقتاً للحكومة في شكل قروض طارئة، شريطة أن تكون هذه القروض متسقة مع أهداف السياسة النقدية للبنك وألا تؤدي هذه القروض إلى زيادة في المبلغ الأصلي الإجمالي المسحوب والقائم لكل القروض المقدمة للحكومة عن (25%) كحد أقصى من المتوسط السنوي للإيرادات العادية للموازنة للثلاث سنوات السابقة مباشرة والتي تتوفر حسابات عنها". قانون رقم 14 لسنة 2000 بشأن البنك المركزي اليمني، البنك المركزي اليمني، بدون تاريخ، www.centralbank.gov.ye/AppUpload/law14.pdf. تم دخول الرابط في 15 أبريل/ نيسان 2022.

لتغطية الواردات لمدة سبعة أشهر ونصف.^[18] والأهم من ذلك، ساعد ارتفاع أسعار النفط على إخفاء حقيقة أن كميات الإنتاج بلغت ذروتها في عام 2001 وبدأت في الانخفاض في وقت لاحق منذ ذلك الحين، وإن كان ذلك تدريجياً.^[19] كما سمحت طفرة النفط في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين لأولئك الموجودين في السلطة في البلاد بتجاهل الحاجة إلى الإصلاحات، في ظل الحصول على إيرادات كافية لتغطية النفقات الجارية المرتفعة في اليمن. فمنذ عام 1996 إلى عام 2014، شكلت النفقات الجارية 84٪ من إجمالي الإنفاق الحكومي، أي ما يعادل حوالي 28٪ من الناتج المحلي الإجمالي.^[20] تم تخصيص 35,5٪ من إجمالي الإنفاق الحكومي في تلك الفترة لتغطية رواتب القطاع العام - وهو أكبر بند في الموازنة - 24,5٪ منها لتغطية دعم أسعار الوقود.^[21] وبالمقابل، كان الإنفاق الرأسمالي محدوداً، حيث يمثل 5,4٪ من الناتج المحلي الإجمالي و14٪ من إجمالي الإنفاق العام.^[22]

اختل التوازن المالي في اليمن بين عامي 2006 و2007، حين تراجع موقف الموازنة من فائض قدره 67 مليار ريال (312 مليون دولار) إلى عجز قدره 285 مليار ريال (1,3 مليار دولار). مُوِّل 46٪ من هذا العجز من أذون الخزانة.^[23] ثم تدهور الموقف المالي لليمن بشكل كبير في أعقاب الأزمة المالية العالمية عام 2008 وما تلاها من انهيار في أسعار النفط العالمية، مع انخفاض مساهمة النفط والغاز مجتمعين في الإيرادات العامة إلى 58٪.^[24] تفاقم هذا الانخفاض بسبب استمرار الانكماش التدريجي لإنتاج النفط، حيث نضبت حقول النفط القائمة وأدت الأوضاع الأمنية السيئة إلى عرقلة التنقيب عن حقول جديدة.^[25]

أدى ذلك إلى توسع كبير في حجم الاقتراض، وزيادة الديون، وزيادة مدفوعات خدمة هذه الديون. نما إجمالي الدين العام بنحو 31٪، من حوالي 9/8 مليار دولار أمريكي عام 2008 إلى ما يعادل 12,8 مليار دولار عام 2009، أو من 36,4٪ إلى 51٪ من الناتج المحلي الإجمالي.^[26] وخلال الفترة ذاتها، ارتفع الدين المحلي بشكل

18 عبد الجيد البطولي وآخرون، "تقييم استراتيجيات التنمية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في الجمهورية اليمنية"، إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاجتماعية والاقتصادية، يوليو/تموز 2011، https://www.un.org/en/development/desa/policy/capacity/output_studies/roa87_studyyem.pdf. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

19 "اليمن"، إدارة معلومات الطاقة الأمريكية، 13 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، <https://www.eia.gov/international/analysis/country/YEM>. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

20 "إطلاق إمكانات النمو الاقتصادي للجمهورية اليمنية - مذكرة اقتصادية فُطرية"، البنك الدولي، أكتوبر/تشرين الأول 2015، <https://documents1.worldbank.org/curated/en/673781467997642839/pdf/102151-REVISED-box394829B-PUBLIC-Yemen-CEM-edited.pdf>. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

21 "إطلاق إمكانات النمو الاقتصادي للجمهورية اليمنية - مذكرة اقتصادية فُطرية"، البنك الدولي، أكتوبر/تشرين الأول 2015، <https://documents1.worldbank.org/curated/en/673781467997642839/pdf/102151-REVISED-box394829B-PUBLIC-Yemen-CEM-edited.pdf>. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

22 المصدر السابق.

23 قاعدة بيانات البنك المركزي اليمني، 2007.

24 عبد الجيد البطولي وآخرون، "تقييم استراتيجيات التنمية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في الجمهورية اليمنية"، إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاجتماعية والاقتصادية، يوليو/تموز 2011، https://www.un.org/en/development/desa/policy/capacity/output_studies/roa87_studyyem.pdf. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

25 "تقييم أداء إدارة الديون: اليمن"، البنك الدولي، سبتمبر/أيلول 2011، <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33218?locale-attribute=es>. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

26 المصدر السابق.

متسارع من 14,5٪ إلى 26,8٪ من الناتج المحلي الإجمالي، حيث سعت الحكومة إلى التوسع في الإصدار النقدي لسد عجز الموازنة، بمعنى الحصول على أوراق نقدية جديدة، من خلال السحب على المكشوف من البنك المركزي اليمني.^[27]

في عام 2009، بدأت الحكومة كذلك في إصدار سندات حكومية لصناديق التقاعد مدتها ثلاث سنوات لتمويل المشاريع الاستثمارية مقابل سعر فائدة سنوي قدره 7٪، ليتم في السنوات اللاحقة رفع سعر هذه الفائدة إلى 10٪. في عام 2010، دعم صندوق النقد الدولي برنامجاً لتحقيق الاستقرار من خلال تقديم تسهيل ائتماني ممدد لخفض عجز الموازنة، إلى حد كبير من خلال خفض دعم أسعار الوقود، وزيادة الإيرادات الجمركية، وتطبيق الضريبة العامة على المبيعات. ساعد ذلك على خفض إجمالي الدين العام إلى 43٪ من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2009 و2010.^[28]

2010-2014: أذون الخزانة والسندات كأدوات دين رئيسية

على غرار ما حدث في معظم بلدان المنطقة، بشر عام 2011 ببداية احتجاجات واسعة النطاق وأزمة سياسية في اليمن. في الفترة من 2010 إلى 2014، أدى العجز التراكمي في الموازنة إلى زيادة في إجمالي الدين بمتوسط نمو سنوي بلغ 13,5٪.^[29] ونتيجة لذلك، ارتفع إجمالي الدين العام من 2,86 تريليون ريال يمني، أي ما يعادل 43٪ من الناتج المحلي الإجمالي، في عام 2010، إلى 4,74 تريليون ريال، أو 65٪ من الناتج المحلي الإجمالي، في عام 2014.^[30]

من الجدير ذكر أنه بسبب محدودية وصول اليمن إلى الاقتراض من الخارج بشروط غير ميسرة، ظل الدين الخارجي ثابتاً نسبياً بالقيمة الحقيقية، حيث بلغ حوالي 7,3 مليار دولار أمريكي بحلول نهاية عام 2014.^[31] بين عامي 2012 و2014، خلال الفترة الانتقالية السياسية في اليمن، تلقت الموازنة العامة 4,8 مليار دولار أمريكي من المنح والقروض الخارجية، على الرغم من أنها كانت منحاً في الغالب، مما ساعد بشكل كبير على تحسين التوازن المالي في البلاد واستقرار الاقتصاد الكلي. بين عامي 2010 و2014، انخفض حجم الدين الخارجي كحصة من إجمالي الدين العام. في الوقت نفسه، أدت زيادة إصدار أدوات الدين المحلي في تلك الفترة إلى ارتفاع الدين المحلي من 22,8٪ إلى 43,5٪ من الناتج المحلي الإجمالي.^[32]

(27) المصدر السابق.

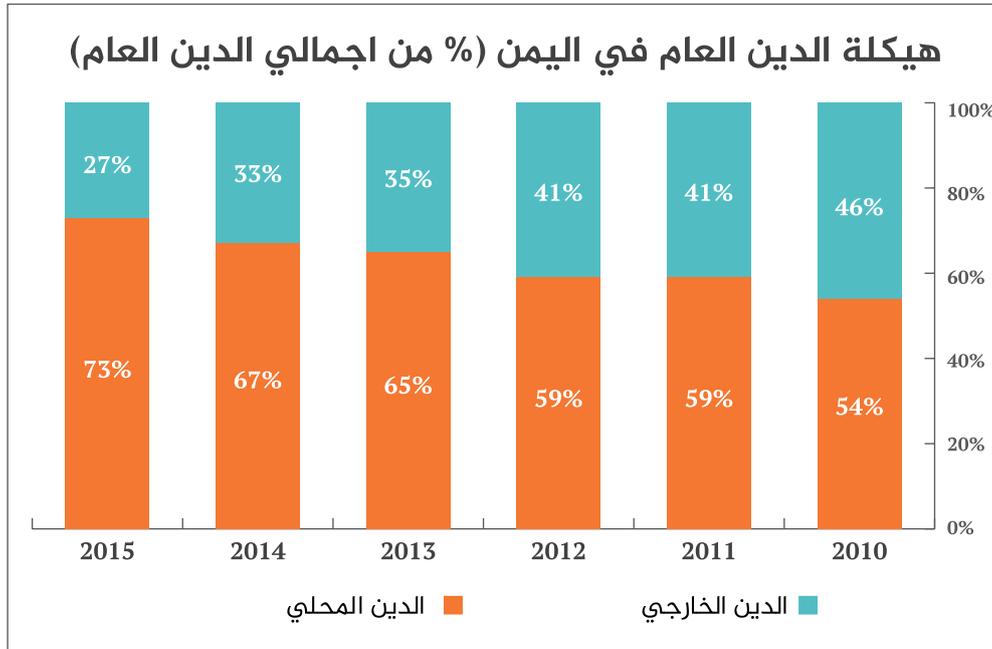
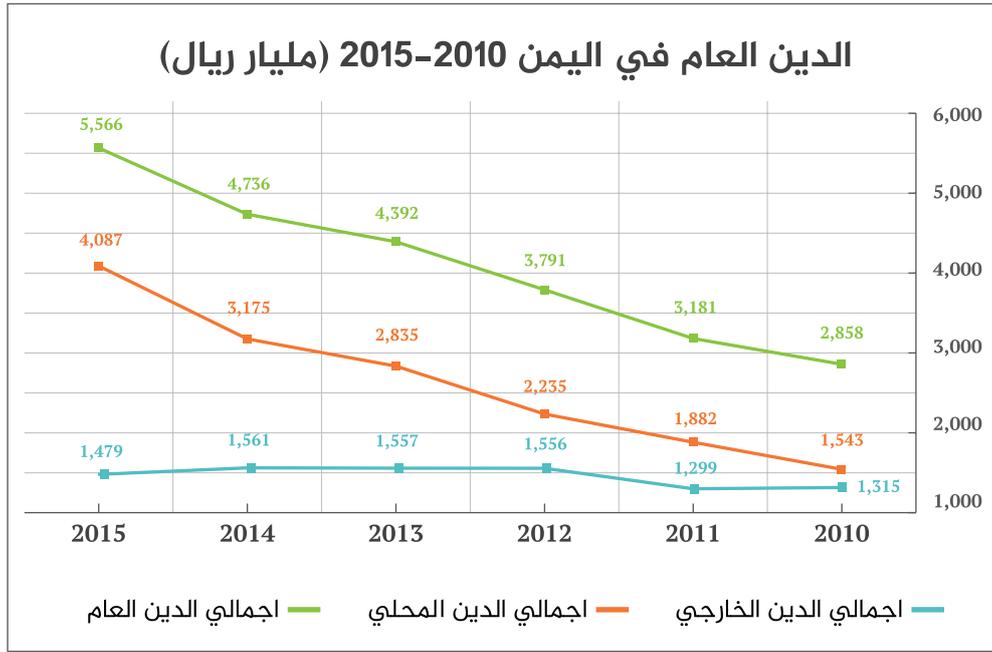
(28) "تقييم أداء إدارة الديون: اليمن"، البنك الدولي، سبتمبر/أيلول 2011، <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33218?locale-attribute=es>. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

(29) "الدين العام في اليمن: إعادة هيكلة الدين أو التخلف عن السداد"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للمستجدات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 15، يونيو/حزيران 2016، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU15_English_v6.pdf. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

(30) المصدر السابق.

(31) "إطلاق إمكانات النمو الاقتصادي للجمهورية اليمنية - مذكرة اقتصادية فُطرية"، البنك الدولي، أكتوبر/تشرين الأول 2015، <https://documents1.worldbank.org/curated/en/673781467997642839/pdf/102151REVISED-box394829B-PUBLIC-Yemen-CEM-edited.pdf>. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

(32) "الدين العام في اليمن: إعادة هيكلة الدين أو التخلف عن السداد"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للمستجدات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 15، يونيو/حزيران 2016، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU15_English_v6.pdf. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.



المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي^[33]

(33) "الدين العام في اليمن: إعادة هيكلة الدين أو التخلف عن السداد"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المستجبات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 15، يونيو/حزيران 2016، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU15_English_v6.pdf. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

في عام 2011، استحدثت الحكومة أداة التمويل بالصكوك الإسلامية لجذب الأصول المالية للبنوك الإسلامية.^[34] في الفترة من عام 2010 إلى عام 2014، تم إصدار جميع الديون المحلية تقريباً في شكل أذون خزانة وسندات حكومية وصكوك إسلامية، باستثناء عام 2011، الذي شهد توسعاً نقدياً من البنك المركزي لتمويل عجز الموازنة. ففي عام 2011 وحده، تبنت الحكومة سياسة نقدية توسعية بشكل مفرط من خلال تمويل ما يقرب من 70٪ من العجز المالي بالاقتراف من البنك المركزي. وفي السنوات الثلاث التالية، ارتفع الطلب على أذون الخزانة كأداة تمويل غير تضخمية، من 640 مليار ريال في عام 2012 إلى 1,46 تريليون ريال في عام 2014، لتمويل 61٪ من عجز الموازنة المالي.^[35] قامت البنوك التجارية والإسلامية في البلاد، التي اعتبرت أدوات الدين المحلية كاستثمارات آمنة وجذبتها أسعار الفائدة الإسمية التي بلغت حوالي 16٪، بشراء أكبر حصة من الدين المحلي في تلك الفترة. بالمقابل، من عام 2011 إلى عام 2014، سددت الدولة جزءاً من مديونيتها المستحقة للبنك المركزي، التي انخفضت قليلاً من 708 مليار ريال إلى 688 مليار ريال. وهكذا، بحلول عام 2014، شكلت أذون الخزانة والسندات الحكومية 46٪ و25٪ من إجمالي الدين المحلي، على التوالي. في المجممل، ارتفع الدين المحلي كحصة من إجمالي الدين العام من 54٪ إلى 67٪ بين عامي 2010 و2014.^[36]

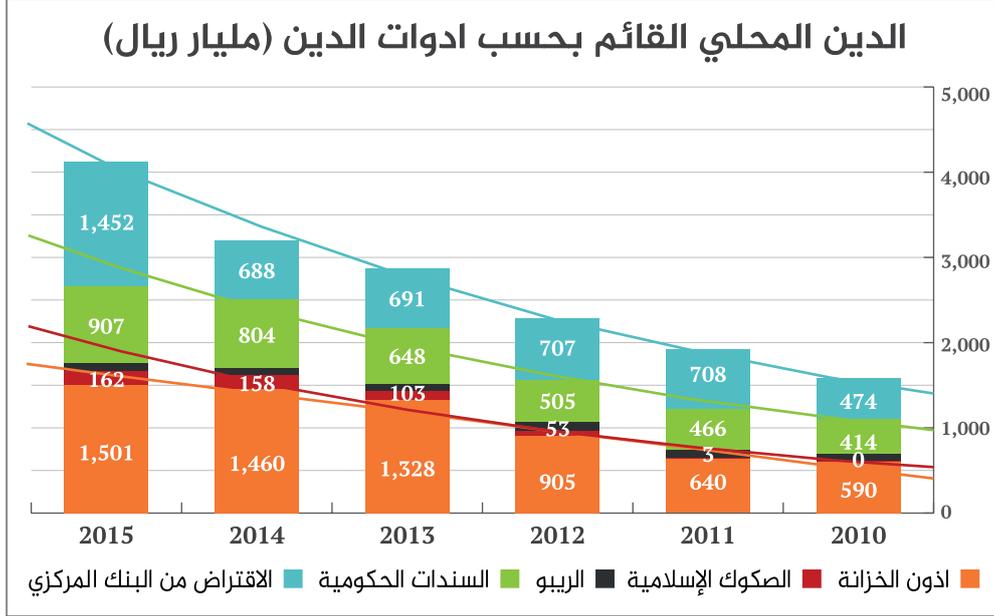
(34) "الصكوك هي شهادة مالية إسلامية، شبيهة بالسندات في نظام التمويل الغربي، تتوافق مع الشريعة الإسلامية (الشريعة)"، بحسب أجيلست غانتي، "الصكوك"، موقع Investopedia، تاريخ 17 أكتوبر/ تشرين الأول 2020، <https://www.investopedia.com/terms/s/sukuk.asp#:~:text=A%20sukuk%20is%20a%20sharia,indirect%20interest-bearing%20debt%20obligations>. تم دخول الرابط في 11 أبريل/ نيسان 2022.

(35) "الدين العام في اليمن: إعادة هيكلة الدين أو التخلف عن السداد"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المستجبات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 15، يونيو/ حزيران 2016، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU15_English_v6.pdf. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

(36) المصدر السابق.

اتجاهات تطور الدين العام في اليمن خلال فترة الصراع

شهد اليمن تدهوراً اقتصادياً متسارعاً في أعقاب اندلاع الصراع في اليمن في عام 2014، والتدخل العسكري الإقليمي في مارس / آذار 2015. نتيجة لذلك، توقف القطاع الخاص وصناديق التقاعد عن شراء أدوات الدين المحلي وظلت في حدها الأدنى في السنوات التالية. في النصف الأول من عام 2015، توقف القطاع المصرفي عن تجديد أذون الخزانة المستحقة، وفي السنوات التالية أصبح هذا النوع من أدوات الدين غير جذاب للبنوك اليمنية التي سعت إلى تعزيز احتياطاتها النقدية لمواجهة أزمة السيولة. أصبح الاقتراض من البنك المركزي اليمني الوسيلة الأساسية للحكومة لتغطية عجز موازنتها، متجاوزة بذلك السقف القانوني المحدد في عام 2000. في عام 2015، مَوَّلَ البنك المركزي اليمني 84٪ من إجمالي عجز الموازنة العامة^[37] من خلال التوسع في السحب من حساب الحكومة المكشوف عبر مزيج من إصدار أوراق نقدية جديدة وتراكم المتأخرات. نتيجة لذلك، ارتفع الدين المستحق على الحكومة للبنك المركزي اليمني من حوالي 22٪ من الديون المحلية المتراكمة في عام 2014 إلى 35٪ في عام 2015. وبلغ إجمالي الدين العام لتلك السنة 94,4٪ من الناتج المحلي الإجمالي، في ارتفاع من نسبة 65٪ في العام السابق، متجاوزاً حد الـ 60٪، وهو الحد الآمن للدين.^[38]



المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي^[39]

(37) التقرير السنوي لعام 2015، البنك المركزي اليمني، 31 ديسمبر/ كانون الأول 2015، http://centralbank.gov.ye/AppUpload/Ann_rep2015AR.pdf. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

(38) "الدين العام في اليمن إعادة هيكلة الدين أو التخلف عن السداد"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للمستجدات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 15، يونيو / حزيران 2016، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU15_English_v6.pdf. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

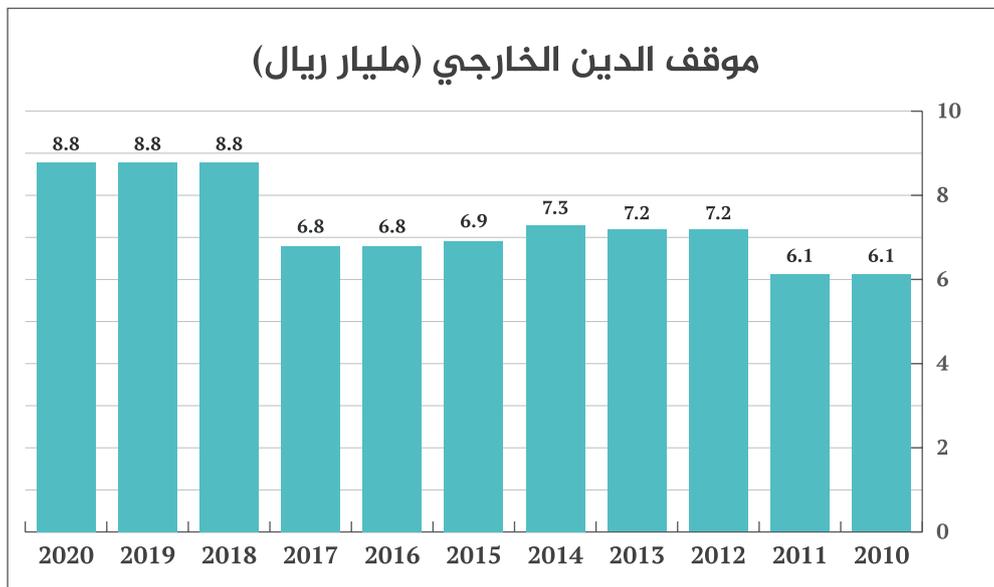
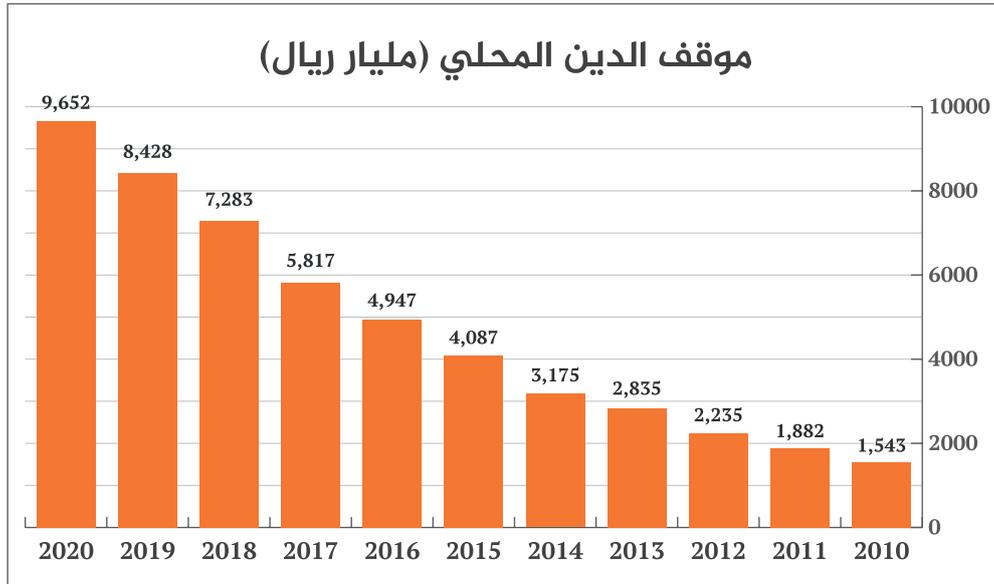
(39) "الدين العام في اليمن إعادة هيكلة الدين أو التخلف عن السداد"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للمستجدات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 15، يونيو / حزيران 2016، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU15_English_v6.pdf. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

في عام 2016، شكل إقراض البنك المركزي اليمني للحكومة 80٪ من إجمالي الإيرادات العامة، مما يعكس بوضوح ضعف قدرة الحكومة على تعبئة الإيرادات. ارتفع الدين العام في اليمن، وخاصة الدين المحلي، بشكل كبير منذ ذلك الحين. مع ذلك، فإن الرصيد القائم للدين العام على المستوى الوطني غير معروف بدقة، نتيجة الانقسام المؤسسي في إدارة الدين العام منذ سبتمبر/ أيلول 2016. حدث ذلك الانقسام حين أمر الرئيس عبدربه منصور هادي بنقل مقر البنك المركزي اليمني إلى عدن، مما أدى إلى إنشاء كيانات متنافسين للبنك المركزي في البلاد: أحدهما في صنعاء تحت سلطة الحوثيين والآخر في عدن تابع للحكومة. الأول له نفوذ على أكبر المراكز السكانية والمالية في البلاد لكن دون اعتراف دولي، في حين يتمتع الآخر باعتراف دولي ولكن بسلطة محدودة على الصعيد الوطني.

وهكذا وفي ظل عدم توفر أرقام دقيقة، تقدر الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء أن الدين العام في اليمن ارتفع بنسبة 226٪ تقريباً في الفترة بين عام 2014 و2020، من 4,74 تريليون ريال إلى حوالي 15,3 تريليون ريال.^[40] وتشكل الديون المحلية النسبة العظمى من هذا الدين (205٪)، نتيجة اقتراض الحكومة اليمنية من البنك المركزي اليمني في عدن، الذي انتهج سياسة نقدية توسعية لطباعة أوراق نقدية جديدة لسد العجز الهائل في الموازنة العامة. كما تعذر الحصول على القروض الخارجية، بالنظر إلى تعليق البنك المركزي سداد معظم التزامات الديون الخارجية بعد فترة وجيزة من بدء الصراع باستثناء تلك المستحقة لوكالة التنمية الدولية.^[41] استقرت القيمة الإجمالية للديون الخارجية عند ما يقرب من 7 مليارات دولار أمريكي بين عامي 2015 و2017. وارتفعت الديون الخارجية بمقدار ملياري دولار في عام 2018 مع الوديعة السعودية المقدمة للبنك المركزي اليمني في عدن لتسهيل تمويل استيراد السلع الأساسية واستقرار سعر الصرف.

(40) من أجل عكس مسار النمو السنوي لإجمالي الدين العام، يتم عرض أرقام الدين المحلي والدين الخارجي بالريال اليمني. تم حساب قيمة الدين الخارجي في الرقم الإجمالي للدين العام عبر التحويل من الدولار الأمريكي إلى الريال اليمني باستخدام المتوسط السائد لأسعار الصرف في السوق على المستوى الوطني.

(41) في عامي 2019 و2020، بلغ إجمالي خدمة الدين للمؤسسة الدولية للتنمية 78 مليون دولار أمريكي و85.9 مليون دولار أمريكي على التوالي. من إجمالي خدمة الدين للدفوعة في عام 2020، تم سداد 74.8 مليون دولار لأصل الدين و11.1 مليون دولار كمدفوعات فائدة. خلال الفترة من يناير/ كانون الثاني إلى يونيو/ حزيران 2021، بلغ إجمالي خدمة الدين للدفوعة للمؤسسة الدولية للتنمية 46.1 مليون دولار، منها 40 مليون دولار لسداد أصل الدين و6.1 مليون دولار لمدفوعات الفائدة: "برنامج الانتعاش الاقتصادي وسبل العيش (ERLP) - اليمن، التقرير الفصل، السنة المالية 2021 الربع الرابع 1 يوليو/ حزيران - 30 سبتمبر/ أيلول 2021"، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 9 نوفمبر/ تشرين الثاني 2021، ص 20، https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z39G.pdf. تم دخول الرابط في 4 مايو/ أيار 2022.



المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء^[42]

رغم الارتفاع الكبير في رصيد الدين المقوم بالريال اليمني خلال فترة الصراع، تقلص هيكل الدين المحلي كنسبة من إجمالي الدين العام من 7.3٪ في عام 2015 إلى 6.3٪ اعتباراً من عام 2020، بسبب انخفاض قيمة الريال مقابل الدولار. في بداية عام 2015، كان سعر الصرف السائد 215 ريالاً للدولار الواحد. ومع بداية عام 2020، كان يتم تداول الريال عند حوالي 600 ريال للدولار الواحد، مما يعني أن العملة اليمنية فقدت ثلثي قيمتها في غضون خمس سنوات.

(42) تم استخدام أرقام وزارة التخطيط والتعاون الدولي ومقرها صنعاء للفترة من يناير/ كانون الثاني 2010 إلى يونيو/ حزيران 2019. توصلت الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء إلى إجمالي رصيد الدين العام على المستوى الوطني للفترة 2017-2020 من خلال جمع مكوناته الرئيسية وهي الدين المحلي والدين الخارجي. تم حساب الدين المحلي من خلال تقدير التطورات في مكوناته وخاصة أدون الخزانه، والسندات الحكومية، والتمويل الائتماني لعجز الموازنة العامة للقدم من فرعي البنك المركزي اليمني في كل من صنعاء وعدن. وتم تحويل الرصيد القائم للدين الخارجي، المقوم بالدولار والمستحق للمقرضين الأجانب، إلى قيمته الكافئة بالريال اليمني باستخدام المتوسط السنوي لسعر الصرف الوطني في السوق، مع الأخذ بعين الاعتبار أيضاً أسعار الصرف المتباينة في صنعاء وعدن. كانت أسعار الصرف على المستوى الوطني المستخدمة للفترة 2017-2020 هي 454 ريالاً و528 ريالاً و590 ريالاً و646 ريالاً على التوالي.

تعقد الوضع أكثر في يناير/ كانون الثاني 2020 عندما بدأت سلطات الحوثيين في التنفيذ الصارم لحظر تداول الأوراق النقدية المطبوعة حديثاً (أي تلك الصادرة عن البنك المركزي اليمني في عدن بعد عام 2017) في المناطق الخاضعة لسيطرة الحوثيين.^[43] منذ ذلك الحين، ظهر تباين متزايد بين سعر صرف الأوراق النقدية "القديمة" و"الجديدة"، المتداولة في المناطق التي يسيطر عليها الحوثيون والحكومة. على التوالي، وأدى ذلك إلى انخفاض قيمة الأوراق النقدية "الجديدة" إلى 1,724 ريالاً لكل دولار في ديسمبر/ كانون الأول 2021 قبل أن تتعافى إلى حد ما، في حين ظل سعر صرف الأوراق النقدية "القديمة" ثابتاً نسبياً عند 600 ريال للدولار الواحد. بدون هذا الانخفاض، ستكون القيمة الحقيقية للدين العام أكبر بكثير. تقترب القيمة الحالية للدين العام في اليمن البالغ 15,4 تريليون ريال في عام 2020 من 24 مليار دولار أمريكي،^[44] ودون انخفاض قيمة العملة، سيكون الدين العام في اليمن حوالي 54 مليار دولار، منها 84٪ ديون محلية.

مع ذلك، هناك فرق مهم بين الديون التي يمكن للدولة أن تتخلف عن سدادها وتلك التي لا يمكنها التخلف عن سدادها. بالنظر إلى أن البنك المركزي اليمني مؤسسة عامة مملوكة للدولة، فإن مديونية الحكومة للبنك المركزي مستحقة أساساً لنفسها، وبالتالي لا يوجد مخاطر للتخلف عن السداد. على النقيض من ذلك، فإن الديون الصادرة على هيئة أذون الخزانة والسندات الحكومية والصكوك الإسلامية هي ديون مملوكة لمستثمرين خارج الدولة، وبالتالي إما يجب سدادها أو التخلف عن سدادها في نهاية المطاف. من حيث المبدأ، يترتب على استخدام سعر صرف العملة المنخفض، لسداد قيمة أدوات الدين المحلية، كلفة أقل بالنسبة للحكومة في مرحلة ما بعد الصراع، وخاصة عند الأخذ في الاعتبار أن المصدر الرئيسي لإيراداتها من المرجح أن تكون صادرات النفط الخام، المقومة بسعر الدولار. إلا أن ذلك من شأنه أن يسفر عن خسائر فادحة لحملة الديون، سواء المؤسسات الخاصة أو العامة، فضلاً عن المستثمرين الأفراد.

تُعد أذون الخزانة والسندات الحكومية في اليمن أصولاً ذات دخل ثابت ولم يجر تعديل معدلات فوائدها لتحقيق التوازن بين الآثار السلبية لارتفاع التضخم وانخفاض القوة الشرائية للعملة الوطنية. اعتباراً من أغسطس/ آب 2020، كان معدل التضخم التراكمي أعلى بنسبة 145٪ تقريباً عما كان عليه في ديسمبر/ كانون الأول 2014.^[45] وقد أدى معدل التضخم المرتفع إلى انخفاض كبير في أصول وأرباح حملة أدوات الدين المحلية وقوض ثقتهم سواء في البنوك كوسطاء ماليين وفي أدوات الدين بشكل عام، مما أدى إلى تقلص قاعدة العملاء في البنوك. كما أن استمرار الحكومة في التخلف عن سداد أصول الدين المحلي يجعل من البنوك التجارية عرضة لمزيد من الخسائر المالية في ظل استمرار تدهور قيمة الريال.

[43] أنتوني بيسويل، "الحرب من أجل السيطرة النقدية تدخل مرحلة جديدة خطيرة"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 21 يناير/كانون الثاني 2020، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/9500>. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

[44] فقد الريال اليمني أكثر من ثلثي قيمته بين عامي 2014 ونهاية عام 2020، مع انخفاض متوسط سعر الصرف الوطني من 214 ريالاً إلى 646 ريالاً للدولار الواحد خلال تلك الفترة.

[45] "الانتعاش الاقتصادي وإعادة الإعمار وبناء السلام المستدام في اليمن"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المستندات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 51، أغسطس/ آب 2020، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU51_English.pdf. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

تكبد خسائر بهذا الحجم يمكن أن يؤدي إلى إفلاس العديد من البنوك وأصحاب الديون، وتدمير الثقة في القطاع المصرفي اليمني والنظام المالي الرسمي، وزعزعة النظام النقدي القائم على الريال-مع احتمال تحوّل المعاملات المالية العادية في اليمن إلى العملات الصعبة أو الريال السعودي -وخسارة البنك المركزي اليمني للأرباح التي يجنيها من سك العملة في المستقبل المنظور. كما كانت صناديق التقاعد في اليمن عرضة لمخاطر التضخم، باعتبارها من أكبر المستثمرين في السندات الحكومية، حيث يواجه المستفيدون من المتقاعدين نقصاً في التمويل بسبب عدم أخذ التضخم وزيادة تكاليف المعيشة في الاعتبار في خطط مدخرات التقاعد. وكذلك، بحلول نهاية مايو/ أيار 2021، بلغت الديون التراكمية ما لا يقل عن تريليوني ريال (ما يقرب من 3,3 مليار دولار أمريكي بسعر صرف 600 ريال للدولار الواحد) في شكل متأخرات رواتب موظفي القطاع العام في المناطق الخاضعة لسيطرة الحوثيين.^[46]

(46) تقديرات الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء، مايو/ أيار 2021.

الدين المحلي في اليمن

هيكل وخصائص الدين المحلي

في اليمن، كما ذكر آنفاً، يتم إصدار وإدارة الدين المحلي من قبل البنك المركزي اليمني نيابة عن الحكومة المركزية، أي وزارة المالية، وهو مقوم تماماً بالعملة المحلية. تشكل أذون الخزانة والسندات الحكومية والصكوك الإسلامية، فضلاً عن السحب على المكشوف من البنك المركزي اليمني، الهيكل العام للدين المحلي.

منذ عام 2015، بات الاستخدام المنخفض لأدوات الدين المحلية في تغطية عجز الموازنة الحكومية يعكس تردداً في السوق - وخاصة البنوك وصناديق التقاعد^[47] - لمواصلة الاستثمار في هذه الأدوات، نظراً للانخفاض الحاد في أسعار الفائدة الحقيقية (في ظل انخفاض قيمة الريال اليمني) وأزمة السيولة التي اندلعت في اليمن^[48]. بالمقابل، بين عامي 2015 و2020، ارتفع إقراض البنك المركزي للموازنة العامة ليشكل أكبر جزء (63٪) من الدين العام المحلي، الموحد بين فرعي البنك المركزي اليمني في صنعاء وعدن. حيث ارتفع الدين المحلي بنحو 778٪ من 688 مليار ريال في عام 2014 إلى ما يقدر بنحو 6 تريليونات ريال بحلول نهاية عام 2020^[49]. تم إصدار ما يقرب من 48٪ من هذا الدين المحلي من قبل البنك المركزي اليمني في عدن منذ عام 2017 من خلال الإصدار المفرط لأوراق النقد الجديدة بالريال لتمويل عجز الموازنة العامة. بلغ حجم قروض البنك المركزي اليمني في عدن للحكومة اليمنية 3,5 تريليون ريال في نهاية عام 2021^[50] وهو ما شكل النسبة العظمى من إجمالي رصيد الدين المحلي للحكومة البالغ 3,69 تريليون ريال، أما الـ 5٪ المتبقية فتتمثل في ودائع الوكالة وشهادات الإيداع التي تحتفظ بها البنوك التجارية والإسلامية^[51].

على سبيل المقارنة، ارتفع إجمالي الدين الداخلي القائم الذي يحتفظ به البنك المركزي اليمني في صنعاء بنسبة 23٪ من نهاية عام 2016 حتى يونيو/حزيران 2019، من 4,88 تريليون ريال إلى 6,02 تريليون ريال^[52]. عند انقسام البنك المركزي

(47) يتم إصدار السندات الحكومية في المقام الأول بتاريخ استحقاق ثلاث سنوات لصناديق التقاعد اليمنية: الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات، وصندوق التقاعد الأمني بوزارة الداخلية، وصندوق التقاعد العسكري. تم تحديد سعر الفائدة الاسمي على السندات الحكومية عند 10% في ديسمبر/كانون الأول 2012. على سبيل المقارنة، أذون الخزانة هي أدوات دين حكومية قصيرة الأجل تتراوح آجال استحقاقها بين ثلاثة أشهر وسنة واحدة ويبلغ سعر الفائدة الاسمي لها حوالي 16%. احتفظت المصارف التجارية بمعظم أذون الخزانة غير السددة، بينما تم إصدار بقية أذون الخزانة إلى صناديق التقاعد، والمؤسسات العامة والخاصة، والأفراد.

(48) فارح المسلمي، "إعادة تفعيل القطاع المصرفي في اليمن: خطوة ضرورية لاستئناف الدورة المالية الرسمية وتحقيق أسس الاستقرار الاقتصادي"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 21 فبراير/شباط 2019، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/7086>. تم دخول الرابط في 8 مارس/آذار 2022.

(49) تقديرات الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء، مايو/أيار 2021

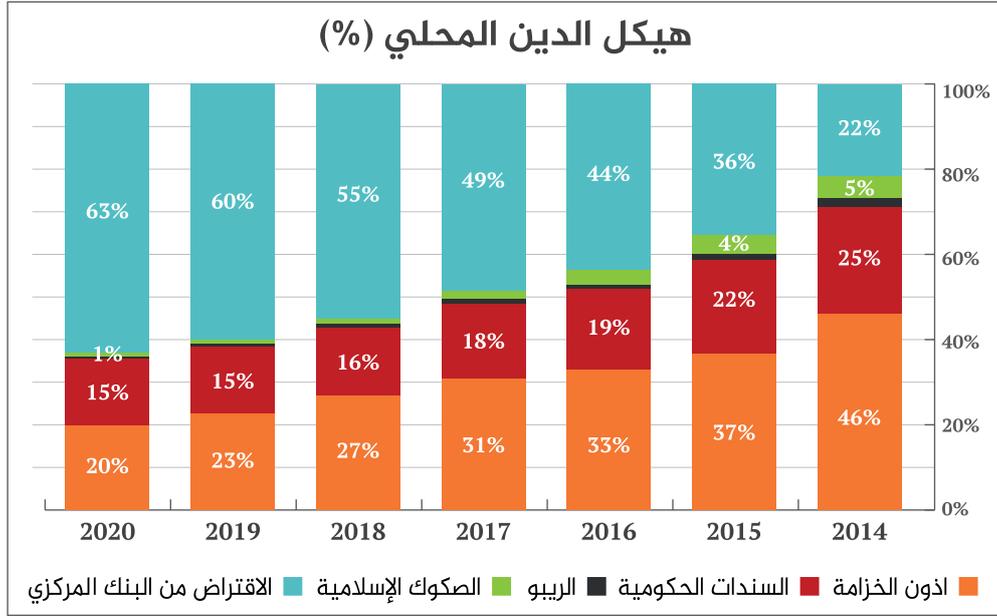
(50) "النشرة الفصلية للتطورات الاقتصادية والنقدية"، البنك المركزي اليمني (عدن)، العدد 3، فبراير/شباط 2022، <https://www.cby-ye.com/files/626d802d63a84.pdf>. تم دخول الرابط في 24 مايو/أيار 2022.

(51) "برنامج الانتعاش الاقتصادي وسبل العيش (ERLP) - اليمن، التقرير الفصلي، السنة المالية 2021 الربع الرابع 1 يوليو/حزيران - 30 سبتمبر/أيلول 2021"، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 9 نوفمبر/تشرين الثاني 2021، ص 20، https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z39G.pdf. تم دخول الرابط في 4 مايو/أيار 2022.

(52) "تطورات الاقتصاد الكلي"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المستندات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 44، أغسطس/آب 2019، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU44_English_final.pdf. تم دخول الرابط في 8 مارس/آذار 2022.

في عام 2016 بين فرعي صنعاء وعدن، كان الرصيد القائم لمديونية الحكومة للبنك 2,15 تريليون ريال وقد استمر البنك المركزي اليمني في صنعاء في إدارة هذا الدين الذي ارتفع إلى أكثر من 3 تريليونات ريال مع نهاية عام 2020 نتيجة لقيام البنك المركزي في صنعاء بتقديم قروض لسلطات الأمر الواقع الحوثية.^[53]

يبين الرسم البياني التالي كيفية تطور أرصدة كل أداة من أدوات الدين المحلي ونسبة كل منها إلى إجمالي الدين المحلي:



يتسم التنوع بين حاملي أدوات الدين المحلية القابلة للتداول بالضعف، حيث يتركز حاملو أذون الخزانة بشكل كبير في القطاع المصرفي، بينما تتركز السندات الحكومية بشكل حصري تقريباً لدى صناديق التقاعد العامة. منذ عام 2017، لم يتم سداد أي التزامات تجاه الدين تقريباً، مما يعني أن وزارة المالية، التي يعمل البنك المركزي بالنيابة عنها، هي الآن في حالة تخلف عن السداد. وعلى الرغم من أن سعر الفائدة الاسمي البالغ 16٪ على أذون الخزانة قد جذب جزءاً كبيراً من أموال البنوك التجارية، التي اشترت ما يقرب من 80٪ من أذون الخزانة العامة المصدرة بين عامي 2010 و2016،^[55] إلا أن العائد الحقيقي على هذا الاستثمار

^[53] ووفقاً لوزارة التخطيط والتعاون الدولي ومقرها صنعاء، ارتفع إجمالي الرصيد القائم للدين المحلي لدى البنك المركزي اليمني - صنعاء بمقدار 1.14 تريليون ريال من تاريخ انقسام البنك المركزي في عام 2016 وحتى يونيو/حزيران 2019. ورغم أن هذا الرقم لم يتم تقسيمه بحسب حصة كل مفرض، نظراً لأزمة السيولة الحادة في المناطق التي يسيطر عليها الحوثيون والتي جعلت التمويل العام من خلال أذون الخزانة والسندات الحكومية صعباً، من المرجح أن تكون هذه الزيادة ناتجة من إقراض البنك المركزي اليمني في صنعاء لسلطات الأمر الواقع. بالإضافة إلى مبلغ 2.15 تريليون ريال التي تمثل مديونية الحكومة للبنك المركزي قبل انقسامه والتي لم يتم سدادها منذ ذلك الحين، تجاوز إجمالي الإقراض من البنك المركزي اليمني في صنعاء لسلطات الأمر الواقع مبلغ 3 تريليونات ريال بحلول نهاية عام 2020.

^[54] "الدين العام في اليمن: إعادة هيكلة الدين أو التخلف عن السداد"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المستندات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 15، يونيو/حزيران 2016، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU15_%D9%90English_.v6.pdf. تم دخول الرابط في 24 مايو/أيار 2022؛ "تطورات الاقتصاد الكلي"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المستندات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 44، أغسطس/ آب 2019، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU44_english_final.pdf. تم دخول الرابط في 24 مايو/أيار 2022؛ بيانات وتقديرات الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء.

^[55] "الدين العام في اليمن: إعادة هيكلة الدين أو التخلف عن السداد"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المستندات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 15، يونيو/حزيران 2016، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU15_english_.v6.pdf. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

أصبح بالسالب منذ ذلك الحين بسبب التدهور السريع في قيمة العملة وارتفاع التضخم الناتج عنه. منذ أواخر عام 2016، مُنعت البنوك التجارية بشكل أساسي من تسهيل القيمة الاسمية لأصولها المستثمرة كما تم حرمانها من مدفوعات الفائدة الدورية مما أدى إلى تفاقم أزمة السيولة في القطاع المصرفي.

يأتي الاستثمار في السندات الحكومية بالكامل تقريباً من صناديق التقاعد العامة، وهي الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات، وصندوق التقاعد الأمني بوزارة الداخلية، وصندوق التقاعد العسكري. اعتباراً من عام 2018، تستحوذ هذه المؤسسات التقاعدية مجتمعة على حوالي 99٪ من استثمارات السندات الحكومية، في حين تستحوذ الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات وحدها على 75٪ من هذه الاستثمارات. في عام 2016، استثمرت الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات حوالي 95٪ من أصولها التقاعدية البالغة 736 مليار ريال في السندات الحكومية.^[56] ومنذ أوائل عام 2017، لم تتمكن الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات من الحصول على العوائد المستحقة على استثماراتها في السندات الحكومية، مما جعل حوالي 41٪ من المتقاعدين البالغ عددهم 124 ألفاً في المناطق الخاضعة لسيطرة الحوثيين دون مستحقات تقاعدية منتظمة.^[57]

بدعوى إدارة الديون، تبنت كل من الحكومة وسلطات الحوثيين سياسات لتجميد سداد التزامات الديون المتركمة والمتأخرات، مما أدى إلى تعميق أزمة السيولة لدى حاملي الديون المحلية. ففي أغسطس/ آب 2019، جمد البنك المركزي اليمني في صنعاء الفائدة المركبة على أذون الخزانة، وبالتالي خسّر حاملو أذون الخزانة (معظمهم من البنوك التجارية) الفائدة السنوية المركبة البالغة 16٪ على استثماراتهم وفرصة إعادة استثمارها. بالمثل اتخذ البنك المركزي اليمني في صنعاء، في أغسطس/ آب 2019، قراراً بإعادة تحديد سعر الفائدة المستحق على السندات الحكومية التي تستثمر فيها صناديق التقاعد العامة من 10٪ إلى صفر.

في أكتوبر/ تشرين الأول 2018، وكمؤشر على انقسام إدارة الدين العام، قام البنك المركزي اليمني في عدن بإصدار صكوك دين محلية جديدة - مثل شهادات الإيداع (CDs) والسندات الحكومية وعقود الوكالة الإسلامية - بأسعار فائدة أعلى من أدوات الدين السابقة.^[58] غير أنه اعتباراً من يونيو/ حزيران 2021، لم يحصل البنك المركزي اليمني في عدن سوى على 100 مليار ريال من شهادات الإيداع وودائع الوكالة من البنوك اليمنية للمساهمة في تمويل عجز الموازنة.^[59]

56 مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، النشرة المتعلقة بالأوضاع الإنسانية في اليمن، العدد 29، 20 نوفمبر/ تشرين الثاني 2017، <https://reliefweb.int/report/yemen/yemen-humanitarian-bulletin-issue-29-20-november-2017-enar>. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

57 المصدر السابق.

58 ارتفع سعر الفائدة على شهادات الإيداع بنسبة 10 نقاط مئوية ليصل إلى 27٪، في حين ارتفعت الفائدة على السندات الحكومية وعقود الوكالة الإسلامية إلى 17٪ و25٪ على التوالي.

59 "برنامج الانتعاش الاقتصادي وسبل العيش (ERLP) - اليمن، التقرير الفصلي، السنة المالية 2021 الربع الرابع 1 يوليو/ حزيران - 30 سبتمبر/ أيلول 2021"، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 9 نوفمبر/ تشرين الثاني 2021، ص 20، https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z39G.pdf. تم دخول الرابط في 4 مايو/ أيار 2022. من أجل التبسيط، أدرجت في الرسوم البيانية الواردة في هذه الورقة الاستثمارات في شهادات الإيداع في الأرصدة المستحقة لأذون الخزانة، حيث أن الشهادات يتم إصدارها بشكل خاص للمصارف، الذين يعتبرون كذلك للمستثمرين الرئيسيين في أذون الخزانة.

العوامل الرئيسية وراء ارتفاع مستويات الدين المحلي

هناك عوامل عديدة وجذرية مرتبطة بالصراع أثرت على الدين المحلي. وتشمل هذه العوامل: حالة التوقف شبه التام في إنتاج النفط؛ والانخفاض الكبير في أسعار النفط العالمية؛ والانخفاض الكبير في عائدات الضرائب غير النفطية، بسبب الانهيار الاقتصادي الواسع النطاق؛ وتجميد المنح والقروض الخارجية، التي شكلت 15٪^[60] من إجمالي موارد الدولة في عام 2014؛ والزيادة المستمرة في الإنفاق العام بالموازنة، مما أدى إلى تضخم العجز المالي.

منذ أبريل/ نيسان 2015، توقف إنتاج النفط والغاز بشكل فعلي باستثناء بعض الإنتاج المحدود من حقل صافر في مأرب وحوض المسيلة في حضرموت.^[61] أدى ذلك إلى انخفاض كبير بنسبة 60٪ في إجمالي إيرادات الدولة وتراجع بنسبة 95٪ في إيرادات النفط والغاز في عام 2016 وحده، مقارنة بعام 2014.^[62] ازدادت الفجوة بين الإيرادات والنفقات العامة بنسبة 163٪ بين عامي 2014 و2015، من 345 مليار ريال إلى 908 مليارات ريال، مع تمويل 84٪ من هذا المبلغ من خلال السحب على المكشوف من البنك المركزي.

أواخر 2016، تنامت حدة الانقسام في المؤسسات الاقتصادية الرئيسية، مثل البنك المركزي ووزارة المالية، بين الأطراف المتحاربة، بعد أن زعم كل طرف شرعيته بتمثيل الدولة وجباية مواردها. وأدى ذلك إلى زيادة إضعاف استدامة الدين العام، وزيادة فقد الإيرادات، وإيقاف نشر تقارير رسمية عن أرقام المالية العامة على المستوى الوطني، بما في ذلك إحصائيات الدين العام.^[63]

بالتالي، من الصعب الحصول على أرقام دقيقة تعكس حجم التوسع المالي الكبير في حجم الإنفاق العام بالموازنة على مستوى البلد ككل. ومع ذلك، من الواضح أن الإنفاق العام على المستوى الوطني تضاعف تقريباً خلال فترة النزاع بين عامي 2016 و2020 بفعل إقدام طرفي الصراع على إضافة أعداد كبيرة من الموظفين الجدد إلى كشوفات الرواتب العامة، لا سيما في جهازي الدفاع والأمن، مما أدى إلى تضخم حجم الإنفاق العام. في عام 2015، تجاوز الدين المحلي القائم الحدود الآمنة للموازنة العامة حيث شكل ما نسبته حوالي 385٪ من الإيرادات العامة وأكثر من 200٪ من إجمالي النفقات العامة.^[64] تقدر الوحدة

(60) "الدين العام في اليمن 'إعادة هيكلة الدين أو التخلف عن السداد'", وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للمستجدات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 15، يونيو/حزيران 2016، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU15_English_v6.pdf، تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

(61) "موجز رصد الأوضاع الاقتصادية في اليمن - شتاء 2019 - مجموعة البنك الدولي"، 14 مارس/ آذار 2019، <https://www.worldbank.org/en/country/yemen/publication/yemen-economic-monitoring-brief-winter-2019>، تم دخول الرابط في 11 أبريل/ نيسان 2022.

(62) إحصاءات البنك المركزي بشأن الأرقام المالية لميزانية الدولة، 2016.

(63) احتفظ البنك المركزي اليمني ووزارة المالية اللذان يعملان من عدن، العاصمة المؤقتة للحكومة المعترف بها دولياً، بالسيطرة على ما تبقى من إنتاج النفط وإيراداته. في الوقت نفسه، حافظ فرع البنك المركزي اليمني ووزارة المالية للناقصان اللذان يعملان تحت سلطة الحوثيين في صنعاء على سيطرة واسعة النطاق على الإيرادات غير النفطية الرئيسية للبلاد، ولا سيما الضرائب العامة، والأنظمة المالية الحكومية، والأنشطة الاقتصادية الرئيسية.

(64) "الدين العام في اليمن 'إعادة هيكلة الدين أو التخلف عن السداد'", وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للمستجدات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 15، يونيو/حزيران 2016، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU15_English_v6.pdf، تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

الاقتصادية بمركز صنعاء أنه في عام 2016 شكلت التزامات فوائد الدين المحلي وحدها 85٪ من إجمالي الإيرادات و44٪ من إجمالي النفقات العامة، مما يعكس الوضع المالي المتردي الذي كانت تواجهه الموازنة العامة، حتى قبل أخذ الدين الخارجي في الاعتبار.

على مدار فترة الحرب، تمكن طرفا الصراع من السحب على المكشوف من البنك المركزي لتعويض الانخفاض الكبير في الإيرادات العامة الذي جاء بالتوازي مع التوسع الكبير في الإنفاق، الذي ذهب في الغالب لتغطية الزيادات في رواتب الأجهزة العسكرية والأمنية.

التمويل النقدي المفرط للعجز المالي

يتمتع البنك المركزي اليمني في عدن بالحق الحصري في طباعة أوراق نقدية جديدة من الريال اليمني في الخارج باعتباره السلطة النقدية المعترف بها دولياً في اليمن، (نظراً لأن اليمن غير قادر على طباعة العملة المحلية داخلياً). منذ أوائل عام 2017، سعى البنك المركزي اليمني في عدن إلى التوسع الكبير في إصدار النقد (زيادة حجم القاعدة النقدية) لسد عجز الموازنة العامة، حيث طبع ما يقرب من 3 تريليونات ريال من الأوراق النقدية الجديدة بحلول نهاية عام 2021. للتوضيح، فإن حجم النقد المطبوع هذا من الأوراق النقدية الجديدة الذي تم إصداره للتداول من قبل البنك المركزي في عدن يفوق مبلغ الـ 1/3 تريليون التي قام البنك المركزي بإصدارها خلال العقدين اللذين سبقا الصراع.^[65] كانت السياسة النقدية التوسعية واحدة من العوامل الحاسمة التي أدت إلى تدهور قيمة الريال في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة اليمنية. وقد أدى ذلك إلى زيادة التضخم، وتآكل القوة الشرائية لدى المستهلكين، وإلى تدهور مستويات المعيشة وتفاقم حدة الأزمة الإنسانية.

ظل سعر الصرف مستقراً في المناطق الخاضعة لسيطرة الحوثيين منذ أوائل عام 2020 بسبب العرض المحدود من الأوراق النقدية "القديمة" المتداولة في السوق - حيث انخفض في الواقع حجم النقد المتداول بفعل اهتراء الأوراق النقدية مع مرور الوقت لتصبح غير صالحة للاستخدام - وأيضاً بسبب الحظر الصارم الذي فرضته سلطات الحوثيين في مناطق سيطرتها لمنع تداول الأوراق النقدية الجديدة للريال التي طبعتها البنك المركزي اليمني في عدن. مع ذلك، يقدر مركز صنعاء أن حجم القروض التي قدمها البنك المركزي اليمني في صنعاء لسلطات الأمر الواقع الحوثية قد ارتفع بأكثر من 31٪ من عام 2017 إلى عام 2020، أي من 2/3 تريليون ريال إلى أكثر من 3 تريليونات ريال كما ذكر آنفاً، من خلال السحب من أرصدة حسابات كل من المؤسسات العامة والخاصة، الموجودة في البنك المركزي.

[65] "الكثير من الريالات والقليل من الدولارات في ظل أزمة ثقة بالبنك المركزي اليمني في عدن"، في "مقبرة الغطرسه - تقرير اليمن السنوي 2021"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 3 مارس/آذار 2022، <https://sanaacenter.org/publications/the-yemen>، <https://sanaacenter.org/publications/the-yemen>، تم دخول الرابط في 8 مارس/آذار 2022.

هيكل واتجاهات وأعباء الديون الخارجية

في عام 2015، توقفت فعلياً صادرات النفط التي كانت تمثل أكبر مصدر للعملة الأجنبية للبنك المركزي اليمني. ومما زاد الأمور تعقيداً، أن المنح والقروض الخارجية انخفضت بشكل حاد بنسبة 93,5٪ إلى ما يقرب من 94,1 مليون دولار، مقارنةً بعام 2014.^[66] ونتيجة لعدم توفر الاحتياطات الكافية من النقد الأجنبي، واجه البنك المركزي اليمني صعوبات كبيرة في الاستمرار بمواجهة أعباء خدمة الديون بالنيابة عن الحكومة. في عام 2015، أنفق حوالي 351 مليون دولار لخدمة الديون الخارجية (الفوائد والأقساط)، والتي انخفضت بمقدار الثلثين في العام التالي.^[67] ومنذ ذلك الحين تم التخلف عن أو تأخير سداد جميع التزامات خدمة الدين تقريباً. ولم يتم سداد سوى 230 مليون دولار من التزامات الديون الخارجية منذ نقل مقر البنك المركزي اليمني إلى عدن، حيث كانت وكالة التنمية الدولية هي المتلقي الوحيد.^[68] وقد أدى ذلك إلى تخلف البلد عن السداد، وأضعف جدارتها الائتمانية على الساحة الدولية، وبالتالي حال دون حصولها على أي قروض خارجية.

ومما يزيد الأمور تعقيداً أن قاعدة بيانات الديون الخارجية لنظام إدارة الدين والتحليل المالي (DMFAS) في البلاد، ونسخ الوثائق الأصل لاتفاقيات الديون الخارجية، لا تزال في حوزة البنك المركزي في صنعاء، الذي رفض مشاركة بيانات الدين العام الخارجي مع البنك المركزي في عدن الذي يعد مسؤولاً عن إدارة وسداد التزامات الدين الخارجي. ولمعالجة هذا النقص في تفاصيل الدين الخارجي، شكلت الحكومة اليمنية مجموعة عمل تضم ممثلين عن البنك المركزي اليمني في عدن، ووزارة المالية، ووزارة التخطيط والتعاون الدولي بدعم خبراء من شركة براجما كورب وبتمويل من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية وكذلك من وكالة المعونة البريطانية، لجمع بيانات الدين الخارجي من الجهات المقرضة والمساعدة في إعادة استئناف العمل بنظام إدارة الدين والتحليل المالي من البنك المركزي في عدن.^[69]

بلغة الأرقام، تُعد الديون الخارجية لليمن منخفضة نسبياً مقارنةً بالبلدان الأخرى في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ومعظمها تمت بشروط ميسرة. كان إجمالي الرصيد القائم للدين الخارجي مستقراً عند أقل من 7 مليارات دولار أمريكي منذ بداية النزاع حتى عام 2017، ولم يرتفع إلا في عام 2018 مع إيداع ملياري دولار

(66) "الدين العام في اليمن 'إعادة هيكلة الدين أو التخلف عن السداد'، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، للمستجدات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 15، يونيو/ حزيران 2016، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU15_English_v6.pdf. تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

(67) المصدر السابق.

(68) "برنامج الانتعاش الاقتصادي وسبل العيش (ERLP) - اليمن، التقرير الفصلي، السنة المالية 2021 الربع الرابع 1 يوليو/ حزيران - 30 سبتمبر/ أيلول 2021"، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 9 نوفمبر/ تشرين الثاني 2021، ص 20، https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z39G.pdf. تم دخول الرابط في 4 مايو/ أيار 2022.

(69) "برنامج الانتعاش الاقتصادي وسبل العيش (ERLP) - اليمن، التقرير الفصلي، السنة المالية 2021 الربع الرابع 1 يوليو/ حزيران - 30 سبتمبر/ أيلول 2021"، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 9 نوفمبر/ تشرين الثاني 2021، ص 20، https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z39G.pdf. تم دخول الرابط في 4 مايو/ أيار 2022.

كوديعة سعودية لدى البنك المركزي في عدن. اعتباراً من عام 2020، بلغ دين اليمن الخارجي ما يقرب من 8,8 مليار دولار أمريكي. ومع ذلك، عند قياس نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي تضاعفت بأكثر من ثلاثة أضعاف بين عامي 2015 و2020. كان الانهيار الاقتصادي العام وتدهور قيمة العملة الوطنية من العوامل الرئيسية التي أدت إلى ارتفاع نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي لليمن من 22٪ في عام 2014 إلى 77٪ في يونيو/حزيران 2019.^[70]

في عام 2020، كان حوالي 18٪ من ديون اليمن الخارجية مستحقة لدول نادي باريس و46٪ لدول غير عضو في نادي باريس.^[71] أما الجزء المتبقي (حوالي 36٪) فتُعد مستحقة لمؤسسات التنمية الإقليمية والدولية، حيث تستحوذ وكالة التنمية الدولية على نحو نصف (18٪) رصيد الديون المستحقة لمؤسسات التنمية الإقليمية والدولية.^[72] وتعتبر المملكة العربية السعودية أكبر الجهات المقرضة الثنائية لليمن، حيث تستحوذ على حوالي 39٪ من ديون اليمن الخارجية المستحقة لدول من خارج نادي باريس.^[73] وتعد روسيا من أكبر الدائنين من بين دول نادي باريس، حيث تستحوذ على نحو 72٪ من الديون المستحقة لدول نادي باريس، أو ما يقرب من 13٪ من إجمالي ديون اليمن الخارجية.^[74]

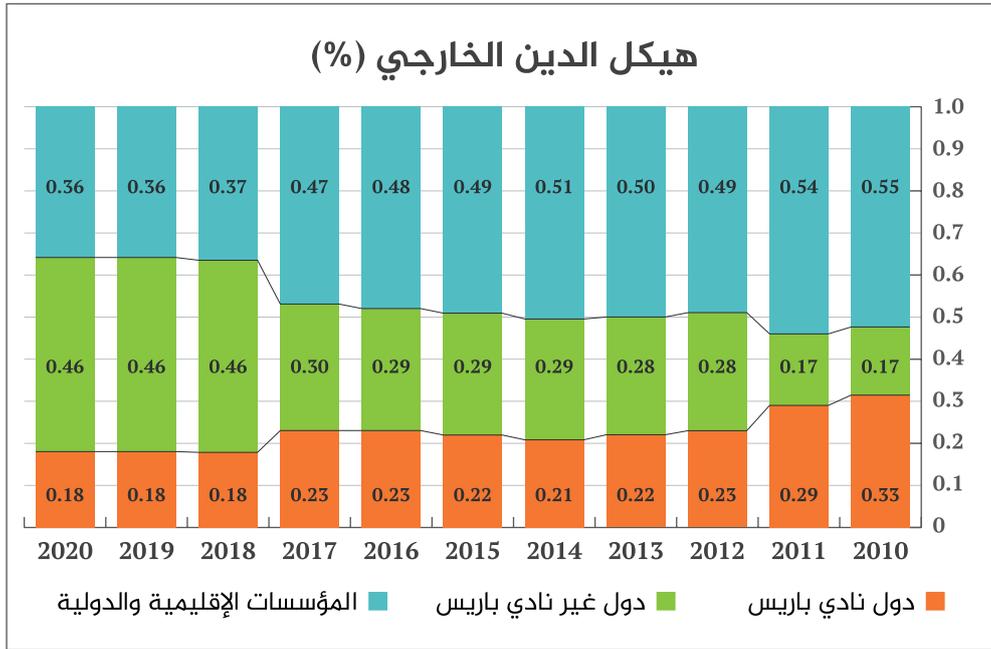
(70) "تطورات الاقتصاد الكلي"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المستجبات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 44، أغسطس/ آب 2019، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU44_English_final.pdf تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022.

(71) وفقاً لتقديرات الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء بالإضافة إلى "الدين العام في اليمن إعادة هيكلة الدين أو التخلف عن السداد"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المستجبات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 15، يونيو/حزيران 2016، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU15_English_v6.pdf تم دخول الرابط في 8 مارس/ آذار 2022 و"برنامج الانتعاش الاقتصادي وسبل العيش (ERLP) - اليمن، التقرير الفصلي، السنة المالية 2021 الربع الرابع 1 يوليو/حزيران - 30 سبتمبر/أيلول 2021"، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 9 نوفمبر/ تشرين الثاني 2021، ص 20، https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z39G.pdf تم دخول الرابط في 4 مايو/ أيار 2022.

(72) المصدر السابق.

(73) في عام 2012، بلغ إجمالي الدين الخارجي لليمن 72 مليار دولار أمريكي. من إجمالي هذه الديون، كان 1.2 مليار دولار مستحقة لروسيا و1.4 مليار دولار مستحقة للمملكة العربية السعودية بما في ذلك الوديعة السعودية بقيمة مليار دولار أمريكي التي تم إيداعها في البنك المركزي اليمني في أغسطس/ آب 2012. (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13246.pdf>). في عام 2018، تلقى البنك المركزي اليمني أيضاً وديعة سعودية أخرى بقيمة ملياري دولار أمريكي، مما جعل المملكة العربية السعودية أكبر مقرض لليمن، حيث بلغ إجمالي القروض المقدمة منها 3.4 مليار دولار أمريكي تقريباً، أو ما نسبته 39٪ من إجمالي رصيد الدين الخارجي لليمن البالغ 8.8 مليار دولار أمريكي.

(74) المصدر السابق.



المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي، [75] الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء

لا تزال مواطن الضعف والتحديات المرتبطة باستدامة الدين العام في اليمن كبيرة في أعقاب الانهيار الاقتصادي الذي طال أمده. وإذا تُرك اليمن بمفرده وظل غير قادر على استئناف صادرات النفط على نطاق واسع، فسوف يجد صعوبة في سداد التزاماته الخارجية، نظراً لانخفاض قيمة الريال اليمني وانعدام الخيارات الأخرى المُجدية بخلاف موارد الطاقة لتعزيز صادرات البلاد وبناء احتياطاتها من العملات الأجنبية.

يملك اليمن تجربة مهمة في إعادة هيكلة الديون الخارجية مع المقرضين، وخاصة روسيا. ففي عام 1998، تمكن اليمن من إلغاء 80٪ من ديونه المستحقة لروسيا، وهو ما يمثل 60٪ من إجمالي ديون اليمن الخارجية، في حين تم سداد الـ 20٪ المتبقية وفقاً لشروط نابولي. [76] إن نجاح اليمن في تخفيض ديونه المستحقة لروسيا من 5/9 مليار دولار أمريكي في عام 1995 إلى ما يقرب من مليار دولار يعد مؤشراً إيجابياً لقدرة اليمن المحتملة على الدخول في مفاوضات مع المقرضين الخارجيين في المستقبل لإعفاءه من الديون. [77]

(75) "تطورات المالية العامة في اليمن"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المستندات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 12، مارس/آذار 2016، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/yseu12_english_v4_final.pdf. تم دخول الرابط في 24 مايو/أيار 2022؛ وفقاً لتقديرات الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء بالإضافة إلى "الدين العام في اليمن: إعادة هيكلة الدين أو التخلف عن السداد"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المستندات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 15، يونيو/حزيران 2016، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU15_English_v6.pdf. تم دخول الرابط في 8 مارس/آذار 2022؛ "تطورات الاقتصاد الكلي"، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، المستندات الاجتماعية والاقتصادية لليمن، العدد 44، أغسطس/آب 2019، https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YSEU44_English_final.pdf. تم دخول الرابط في 8 مارس/آذار 2022.

(76) "ورقة استراتيجية الحد من الفقر للفترة 2003-2005"، صندوق النقد الدولي/الجمهورية اليمنية، 31 مايو/أيار 2002، <https://www.imf.org/External/NP/prsp/2002/yem/01/053102.pdf>. تم دخول الرابط في 8 مارس/آذار 2022.

(77) قاعدة بيانات داخلية للبنك المركزي اليمني بشأن رصيد الديون الخارجية المستحقة خلال الفترة 1995-2010.

في الآونة الأخيرة، استفاد اليمن من دعم صندوق النقد الدولي المرتبط بمواجهة جائحة كوفيد-19 المقدم عبر الصندوق الاستئماني لاحتواء الكوارث وتخفيف أعباء الديون والذي تلقى اليمن بموجبه ما قيمته 42/45 مليون دولار أمريكي لتخفيف أعباء خدمة الديون بين أبريل/ نيسان 2020 وأكتوبر/ تشرين الأول 2021. كما استفاد اليمن من مبادرة تعليق مدفوعات خدمة الدين (DSSI)، التي أقرتها دول مجموعة العشرين. بموجب هذه المبادرة، وافقت الدول المقرضة في نادي باريس على منح الحكومة اليمنية ميزة تعليق مدفوعات خدمة الدين لمدة محددة من 1 مايو/ أيار إلى 31 ديسمبر/ كانون الأول 2020، وتم تمديد هذه المدة لاحقاً حتى 31 ديسمبر/ كانون الأول 2021. كما وقّعت الحكومة اليمنية اتفاقيات ثنائية مع بعض مقرضي نادي باريس، وغيرهم، بما في ذلك إيطاليا وفرنسا والولايات المتحدة والصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، لتعليق مدفوعات خدمة الدين ووضع جدول سداد جديد لها بدءاً من يونيو/ حزيران 2022.^[78] تشير جميع الأمثلة المذكورة آنفاً إلى أن الحكومة اليمنية قد تفاوضت مع المقرضين الخارجيين لتخفيف أعباء خدمة الديون من خلال إعادة هيكلة الديون وإعادة جدولتها.

يُعد الرصيد القائم لدين اليمن الخارجي العام غير مرتفع وينطوي على شروط ميسرة إلى حد كبير بسبب محدودية وصول اليمن إلى القروض غير الميسرة. كما أن كامل ديون اليمن الخارجية تقريباً مستحقة لمقرضين ثنائيين (بلدان ذات سيادة) أو لمقرضين متعددي الأطراف مثل المؤسسات والصناديق الإقليمية والدولية. وبالتالي، فإن أفضل الخيارات المتاحة لليمن خلال فترة النزاع هو مواصلة المفاوضات مع المقرضين الخارجيين المحتملين لتأمين مزيد من اتفاقيات تخفيف أعباء الديون من خلال تعليق/تأجيل مدفوعاتها. وبما أن ما يقرب من 63٪ من ديون اليمن الخارجية الحالية هي مستحقة للمقرضين الثنائيين الرسميين (أي بلدان أخرى) اعتباراً من عام 2020،^[79] يمكن لليمن الاستفادة من سلسلة محتملة من ترتيبات إعادة جدولة الديون في فترة ما بعد الصراع، إما بموجب شروط نادي باريس أو من خلال أي اتفاقيات ثنائية لإعفاء اليمن من أعباء خدمة الدين. يتم التوصل إلى ميزة تخفيف أعباء الدين على أساس ثنائي من خلال المفاوضات المباشرة بين المقرض والمقترض. على سبيل المثال، يمكن إعفاء اليمن من سداد معظم الديون المستحقة للمملكة العربية السعودية البالغة 3/4 مليار دولار أمريكي كجزء من حصتها في تمويل تكاليف إعادة إعمار اليمن بعد الصراع.

(78) المصدر السابق.

(79) تستند تقديرات الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء لعام 2020 إلى أن التغيير الكبير الوحيد في رصيد الديون الخارجية المستحقة كان الوديعة السعودية البالغة ملياري دولار أمريكي التي تم إيداعها في البنك المركزي اليمني في عدن عام 2018، وهو ما نتج عنه زيادة حصة المقرضين الثنائيين الرسميين في الدين الخارجي لليمن بنفس المبلغ.

الأولويات أثناء فترة الصراع

- تعزيز إدارة الدين المحلي وإجراء تحليل دقيق له لوضع استراتيجية لاحتواء تنامي الدين المحلي وللحد من آثاره السلبية على استقرار الاقتصاد الكلي. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي تشكيل لجنة تضم متخصصين من المالية العامة والسلطة النقدية في كل من صنعاء وعدن، إلى جانب ممثلين عن المؤسسات المالية التابعة للقطاع الخاص، لتبادل البيانات عن الديون المحلية القائمة ووضع خطة لمواجهة أعباء خدمة الدين المحلي، والحد من أي تدابير تضخمية. وينبغي أن تهدف أي تدابير لمعالجة الديون المحلية إلى استعادة الثقة في النظام المصرفي والمالي في البلاد.
- ينبغي على البنك المركزي اليمني في عدن ووزارة المالية هناك أن تحسن مستوى التنسيق والتكامل بين السياسات المالية والنقدية. كما ينبغي على الحكومة اليمنية أن تقلل من اعتمادها تدريجياً على تمويل البنك المركزي (أي طباعة الأوراق النقدية الجديدة) للموازنة، لأن هذا التوسع النقدي في ظل البيئة الحالية سيُسهم دائماً في زيادة مستوى التضخم وانخفاض سعر صرف الريال، وينطوي على العديد من المخاطر على الاقتصاد الكلي.
- سيكون من غير الواقعي، أثناء فترة النزاع، أن يلتزم البنك المركزي اليمني في عدن بالسقف القانوني المحدد بموجب القانون رقم 14 لعام 2000 لتمويل عجز الحكومة المالي بشكل مباشر من خلال السحب على المكشوف. لكن ينبغي البحث عن خيارات سياساتية بديلة للدين والقيام على نحو فعال بإدارة ووضع حد لتفاقم مديونية الحكومة للبنك المركزي بالسحب على المكشوف. يتمثل أحد الخيارات المُجدية في إعادة هيكلة مديونية الحكومة المستحقة للبنك المركزي اليمني والمتركمة في رصيد الحكومة للسحب على المكشوف بالبنك من خلال تحويل رصيد هذه المديونية إلى أداة دين طويلة الأجل.
- على الحكومة اليمنية زيادة قدرتها المالية وتطوير آليات فعالة لتحصيل الموارد العامة المستحقة، بما في ذلك الضرائب والرسوم الجمركية وفواتير الكهرباء وغيرها، واعتماد سياسات تقشفية صارمة للحد من الإنفاق العام المتكرر وغير الضروري، والسعي لاستئناف إنتاج وتصدير النفط الخام والغاز لتوليد إيرادات إضافية والمساهمة في تجنب مزيد من تراكم أعباء تمويل الديون التضخمية.
- ينبغي للمؤسسات المالية والنقدية المنقسمة بين الأطراف أثناء فترة النزاع أن تمتنع عن تبني أو إضفاء الطابع المؤسسي على التدابير والقرارات القانونية الجديدة التي من شأنها أن تغير الإطار القانوني لأدوات الدين المحلية الذي تم تأسيسه قبل الصراع، أو أن تتخذ سياسات أخرى من شأنها

أن تجعل سداد أدوات الدين المحلي أكثر تعقيداً، لأن ذلك من شأنه أن يفاقم من أزمة السيولة التي يواجهها أصحاب الديون (المصارف وصناديق التقاعد في المقام الأول).

- يتعين على الجهات الفاعلة الدولية بحث السبل الممكنة لدعم إعادة توحيد إدارة الدين العام في اليمن من خلال تشجيع التنسيق بين مؤسسات النقد والمالية العامة المنقسمة في صنعاء وعدن، وتقديم الدعم الفني لكلا الطرفين لتعزيز وظيفة إدارة الدين والمساعدة في الحد من تبني خيارات وسياسات متضاربة لتمويل الدين العام في البلاد.
- تبني الترتيبات اللازمة مع المقرضين المحليين لتخفيف أعباء الديون وإعادة جدولة سداد التزامات أدوات الدين المحلية (أذون الخزانة والسندات الحكومية) من خلال إطالة آجال استحقاقها. وينبغي وبشكل عادل تمكين حاملي الدين المحلي من الحصول على سيولة نقدية محددة من الفوائد المستحقة على أصول الدين المحلية التي بحوزتهم من أجل تخفيف أزمة السيولة لديهم وزيادة مستوى الثقة بهم في السوق. في الوقت نفسه، ينبغي على الحكومة اليمنية أن تسعى إلى إنشاء آلية فعالة لحشد تمويل إضافي للديون بشروط مالية مقبولة وبأقل كلفة.
- على الحكومة اليمنية مواصلة جهودها الحالية للتفاوض مع المقرضين الخارجيين لتخفيف أعباء خدمة هذه الديون. ينبغي أن يتم ذلك من خلال تعليق سداد مدفوعات القروض ووضع جدول زمني جديد للسداد يتضمن شروطاً وأحكاماً تأخذ بعين الاعتبار وبشكل فعال القيود المالية التي تواجهها الحكومة اليمنية فعلياً لتخفيف الضغط على الموازنة العامة على المدى القصير مع تحقيق استدامة الدين الخارجي على المدى الطويل. يجب أن ينطوي ذلك على إنشاء آلية منظمة لتخصيص أموال كافية بالعملات الأجنبية لسداد أقساط والتزامات الديون الخارجية الضرورية بشكل منتظم. سيكون هذا الأمر بالغ الأهمية لاستعادة ثقة المقرضين الخارجيين وزيادة فرص اليمن في الحصول على قروض جديدة بالعملات الأجنبية من المقرضين المحتملين.

الأولويات في فترة ما بعد الصراع

- على الحكومة اليمنية مواصلة استكشاف الخيارات المتاحة لتخفيف أعباء خدمة الدين الخارجي من خلال التفاوض مع المقرضين الخارجيين حول إمكانية الإعفاء من الديون، أو السعي إلى إعادة هيكلة الديون لتتنطوي على إطالة آجال الاستحقاق، أو خفض أسعار الفائدة، أو خفض القيمة الاسمية للديون القديمة.
- دراسة جدوى تحويل أذون الخزانة التي يهيمن عليها القطاع المصرفي إلى أدوات دين طويلة الأجل. وينبغي تنفيذ ذلك بالتوازي مع الجهود البناءة لمعالجة أزمة السيولة المالية في النظام المصرفي من خلال منح المصارف التجارية إمكانية الوصول المنتظم والكافي إلى أرصدها النقدية لتعزيز مستوى الثقة في خدماتها المقدمة وتوفير التمويل لحاملي أدوات الدين المحلية من القطاع الخاص. ينبغي أن تشجع الخطط الاستراتيجية المستقبلية على إصدار أدوات دين عام جديدة لجذب الأصول المالية للقطاع المصرفي مع توظيفها لدعم المشاريع الموجهة نحو التنمية.
- تشجيع إنشاء لجنة وطنية مستقلة لإدارة الدين العام. وينبغي أن تقوم اللجنة الجديدة بتبني الخيارات البديلة لإدارة أعباء الديون القائمة وأن تضع الأسس اللازمة لإصدار وتنظيم وإدارة أدوات الدين العام في مرحلة ما بعد الصراع.
- نقل أنشطة إدارة ديون الحكومة المركزية والمهام المتعلقة بالديون الأخرى من البنك المركزي اليمني إلى اللجنة المتوخى إنشاؤها لإدارة الدين العام أو إلى وزارة المالية. ورغم أن البنك المركزي اليمني كان مسؤولاً عن تسجيل وتنفيذ جميع معاملات الدين العام، فإن النظام المؤسسي المستقبلي لإدارة الدين العام ينبغي أن يميز بوضوح بين أهداف إدارة الدين وتنفيذ السياسة النقدية.
- تعزيز دور الحوكمة من خلال تبني إطار قانوني شامل لتنظيم مختلف جوانب ومهام إدارة الدين العام. ويتعين على مجلس النواب سن تشريعات لتنظيم واحتواء تراكم الدين العام المحلي.
- صياغة استراتيجية لإدارة هيكل الدين العام وخفض تكلفة الاقتراض وزيادة الفوائد الإضافية إلى أقصى حد عبر النظر في طائفة أوسع من جهات الإقراض وشروط الاقتراض.

الإصدارات السابقة

تحديات وآفاق النقود
الإلكترونية وأنظمة الدفع
في اليمن



قطاع النقل البرّي والطّرق
في اليمن القضايا الحرجة
والسياسات ذات الأولوية



أولويات تعافي وإصلاح
قطاع الكهرباء في اليمن



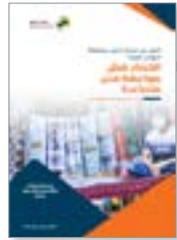
تحسين العلاقات بين
مؤسسات الدولة المركزية
والسلطات المحلية



التمويل الأصغر في اليمن:
نظرة عامة على التحديات
والفرص



اليمن بين سندان الحرب
ومطرقة فيروس كورونا:
اقتصاد هشّ بمواجهة محن
متصاعدة



مكافحة الفساد في اليمن



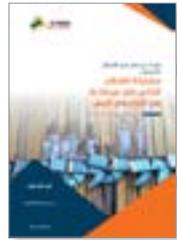
القوى اليمنية العاملة المغتربة
تحت التهديد: الدور الحيوي
للتحويلات المالية في الحد من
الانهيار الاقتصادي



الحكم المحلي في اليمن
في ظل النزاع والاضطراب



مشاركة القطاع الخاص في
مرحلة ما بعد النزاع في اليمن



للإطلاع على مزيد من الإصدارات
السابقة:

www.devchampions.org

إطار عمل مؤسسي لإعادة
إعمار ما بعد النزاع في اليمن



حول "مبادرة إعادة تصور الاقتصاد اليمني"

تهدف مبادرة إعادة تصور اقتصاد اليمن إلى المساهمة في بناء السلام ومنع نشوب الصراعات وتحقيق الاستقرار (الاقتصادي) والتنمية المستدامة في اليمن من خلال بناء توافق حول أهم السياسات التنموية والاقتصادية من خلال إشراك وتعزيز الأصوات اليمنية الفاعلة في هذا المجال من مختلف أطراف المجتمع اليمني الفاعلين في مجال التنمية والاقتصاد وإعادة الإعمار في اليمن، وكذلك التأثير بشكل إيجابي على أجندة التنمية المحلية والإقليمية والدولية المتعلقة باليمن، تنفذ هذه المبادرة بالشراكة التنفيذية ما بين مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO)، وديب روت للاستشارات، ومركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، وبتمويل قبل الاتحاد الأوروبي وسفارة المملكة الهولندية في اليمن.

لمزيد من المعلومات والنشورات السابقة: www.devchampions.org

الشركاء المنفذين

يتم تنفيذ هذا المشروع بالتعاون بين ثلاثة شركاء:



مركز البحوث التطبيقية بالشراكة مع الشرق (CARPO):

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

www.carpo-bonn.org



ديب روت للاستشارات:

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

www.deeprooot.consulting



مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية:

هو مركز أبحاث مستقل يسعى إلى إحداث فارق عبر الإنتاج المعرفي، مع تركيز خاص على اليمن والإقليم المجاور. تغطي إصدارات وبرامج المركز، المتوفرة باللغتين العربية والإنجليزية، التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والأمنية، بهدف التأثير على السياسات المحلية والإقليمية والدولية..

www.sanaacenter.org

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