ورقة سياسات عامة

لجنة مشتركة من الفنيين:

نواة لتوحيد سياسات البنك المركزي

مـــــارس 2022

STUDIES & ECONOMIC MEDIA CENTER
مركز الـدراسـات والإعـلام الإقتصادي

ERT
ECONOMIC REFORM TEAM - YEMEN
فريق الاصلاحات الاقتصاديه - اليمن

ورقة سياسات عامة

لجنة مشتركة من الفنيين:
نواة لتوحيد سياسات البنك المركزي

مـــارس 2022

المحتـــــــويات

- المقـــدمة 3
- تركيبة النشاط الاقتصادي 4
- أسباب الانقسام في السياسة النقدية 5
- طبيعة الانقسام الحاصل 7
  - التأثير على مستويات السيولة 7
  - التأثير على أداء القطاع المصرفي 7
  - تحقيق الأهداف الاقتصادية الكلية 8
- الآثار المترتبة من استمرار الانقسام 9
- المشكلة الحقيقية 11
- الحلول والبـــدائل 12
  - البديل الأول: تمويل مشترك لبند الأجور والمرتبات للسلك المدني 12
  - البديل الثاني: تشـــكيل لجنـــة مشـــتركة مـــن الفنييـــن في البنكيين لتنســـيق السياســـة النقدية 13
  - الخطوات والإجراءات للبديل 14
    - مهام اللجنة المشتركة 14
    - مزايا البديل 16
    - تجارب بعض البلدان 17
  - البديل الثالث: تطوير «آلية دعم استيراد السلع الأساسية» 17
    - الخطوات الإجرائية للبديل 18
    - مزايا البديل 19
- المراجع 20

المقـــــدمة:

أدت الحـرب الدائـرة في اليمـن منـذ العـام 2015 لتقسـيم البلـد إلـى مناطـق سـيطرة متفاوتـة بيـن أطـراف الصـراع في ظـل تأجيـل الحسـم حتـى إشـعارٍ آخـر، وخـلال ذلـك اسـتطاع كل طـرف التصـرف الكامـل بـكل الإيـرادات العامـة الواقعـة تحـت سـيطرته، غيـر أن التـزام الأطـراف تجـاه النـاس يتفـاوت أيضـاً ففـي الوقـت الـذي تلتـزم فيـه الحكومـة المعتـرف بهـا دوليًـا بصـرف الأجـور والمرتبـات - ولـو مـن مصـادر تضخميـة - لجميـع موظفـي الدولـة المدنييـن، تمتنـع جماعـة الحوثـي عـن الصـرف للموظفيـن في إطـار مناطـق سـيطرتها بالرغـم مـن أنهـا تسـتأثر بإيـرادات عامـة كالجمـارك والضرائـب وعائـدات المؤسسـات العامـة كقطـاع الاتصـالات والتـي تـوازي مـا تحصلـه الحكومـة اليمنيـة -وربمـا تفـوق- كمـا يشـير تقريـر فريـق الخبـراء للعـام 2020.

هـذا التفـاوت والتداخـل في مصـادر الإيـرادات والنفقـات العامـة، والتجاذبـات حـول بنـد الأجـور والمرتبـات والـذي يشـكل عجـزًا في ميزانيـة الحكومـة اليمنيـة تلجـأ إلـى تغطيته بالإصـدارات النقديـة حيـث تمثـل الأجـور والمرتبـات 51% مـن النفقـات العامـة بواقـع 73 مليـار ريـال شـهريًا طبقـاً لبيانـات العـام 2020 وبمـا يعـادل (90.57 مليـون دولار أمريكـي بسـعر صـرف 806 ريـال للـدولار كمـا هـو السـعر في السـوق في ديسـمبر 2020) يتزامـن العجـز في الإيـرادات العامـة مـع شـحة مصـادر النقـد الأجنبـي «الاحتياطيـات النقديـة الأجنبيـة « والتـي تلعـب دوراً كبيـراً في الحفـاظ على اسـتقرار أسـعار الصـرف والمعـدل العـام للأسـعار في ظـل الإصـدارات النقديـة، غيـر أن الانقسـام بيـن مركـزي عـدن المعترف بـه دوليـاً، ومركـزي صنعـاء الخاضـع لسـيطرة جماعـة الحوثـي شـتت جهـود كفـاءة إدارة التدفقـات النقديـة للعمـلات الأجنبيـة وأضعـف فعاليـة السياسـات النقديـة، وأدى إلـى تراجـع قيمـة الريـال اليمنـي مقابـل العمـلات الأجنبيـة، وخلـق تشـوهات سـعريه بيـن إصداريـن مـن العملـة المحليـة في إطـار منطقتـي سـيطرة الطرفيـن.

سـيكون للتوصـل إلـى تفاهمـات وحلـول حـول تلـك الجزئيتيـن دور كبيـر في توحيـد السياسـة النقديـة وتدعيـم قيمـة العملـة المحليـة والحفـاظ على مسـتوى مسـتقر مـن الأسـعار في البلـد وتسـاهم في تعزيـز السياسـة النقديـة بمـا يخـدم مصلحـة المجتمـع، والتخفيـف مـن حـدة آثـار الأزمـة الإنسـانية والسـيطرة على اتسـاعها في بلـد يسـتورد معظـم السـلع مـن الأسـواق العالميـة.

هـذه الورقـة سـتناقش بعـض الحلـول والخيـارات المقترحـة التـي تسـاهم في الجهـود المشـتركة لإعـادة توحيـد السياسـات النقديـة بيـن البنكيـن والحـد مـن آثـار الانقسـام على العملـة المحليـة والأزمـة الإنسـانية في إطـار تلـك الجزئيتيـن الهامتيـن «الأجـور والمرتبـات» و» التدفقـات النقديـة الأجنبيـة».

تركيبة النشاط الاقتصادي

تسببت الحرب في انهيار شبه كامل للاقتصاد اليمني الذي كان يعاني بطبيعته بسبب الأوضاع الراهنة، حيث تجمّدت المالية العامة وتشتت الإيرادات بين أطراف الصراع حسب مناطق السيطرة، وتوقفت المساعدات والمنح منذ الوهلة الأولى للحرب في العام 2015، وزاد من تعميق الأزمة اختلال الهيكل الاقتصادي والمالي جراء توقف صادرات المشتقات النفطية والغازية التي كانت تعتبر بدرجة أساسية مصدرًا أساسيًا للمالية العامة بنسبة 70%، وكمصدر للاحتياطات النقدية الأجنبية حيث مثلت 82% من إجمالي الصادرات في العام 2014.

وتراجعت الإيرادات العامة من الجمارك والضرائب من 1.053 تريليون ريال إلى 500 مليار ريال خلال الفترة من 2015-2019م[1]، وتوقفت حركة الصادرات السلعية بشكل كامل والتي بلغت 7.9 مليار دولار حسب ميزانية العام 2014، كما اختل ميزان المدفوعات، واستنزفت الاحتياطيات النقدية خلال الشهور الأولى للحرب، يضاف إلى ذلك توقف الموانئ والمطارات، وشُلّت الحركة الاقتصادية المحلية، وتوقفت سلاسل الإمداد، وتراجعت قيمة الريال اليمني مقابل العملات الأجنبية، ودخل القطاع المصرفي في أزمة سيولة بعد منتصف العام 2016م ليزيد من حدة التأثير على النشاط الاقتصادي.

بعد سنة من الحرب استعادت الحكومة اليمنية المدعومة من التحالف العربي أجزاء واسعة من البلاد حيث تسيطر اليوم على قرابة 60% من مساحة اليمن ويقطن في هذه المناطق قرابة 15 مليون نسمة بما فيها مناطق سيطرة ما يسمى بالمجلس الانتقالي الجنوبي ويمثلون 50% من إجمالي السكان « إحصاء غير رسمي» وتشكّلت سلطتان، الأولى لإدارة المناطق الواقعة تحت سيطرة الحكومة اليمنية، والثانية هي سلطة الأمر الواقع من قبل جماعة الحوثي للمناطق التي تقع تحت سيطرتها.

تقع تحت سيطرة الحكومة اليمنية مناطق هامة تلعب دورًا كبيرًا في الملف الاقتصادي كالقطاعات النفطية والغازية في محافظات شبوه وحضرموت ومأرب، بالإضافة إلى موانئ عدن والمكلا ومنفذي الوديعة وشحن اللذين يربطان اليمن بالمملكة العربية السعودية وسلطنة عمان وتتدفق عبرهما نسبة كبيرة من السلع، كما تسيطر على مطار عدن الدولي ومطار سيئون.

تتحصل الحكومة اليمنية بعضًا من تلك الموارد العامة في مناطق السيطرة كالجمارك والضرائب وعائدات تصدير المشتقات النفطية، برغم ضعف كفاءة تحصيلها وتشتتها لكنها ما تزال ملتزمة بدفع مرتبات وأجور القطاع العام، وبلغ إجمالي الإيرادات العامة 930 مليار ريال يمني للعام 2020 مقابل نفقات عامة لنفس العام بلغت 1,712 مليار ريال يمني بعجز قدره 782 مليار ريال يمني.[2] يتم تغطية هذا العجز من خلال الإصدارات النقدية.

بينما تقع تحت سيطرة جماعة الحوثي معظم المحافظات الشمالية وأجزاء من المحافظات الوسطى، ويقطن في هذه المناطق تقديراً نحو 15 مليون نسمة يمثلون 50% من إجمالي السكان؛ كونها منطقة كثافة سكانية وتشكل هذه المناطق حصة كبيرة من الإيرادات العامة للدولة على رأسها الإيرادات الضريبية وإيرادات المؤسسات العامة كقطاع الاتصالات والانترنت حيث تستولي جماعة الحوثي على كل مصادر الإيرادات العامة في مناطق سيطرتها التي تفوق إيرادات الحكومة اليمنية إذا ما استثنينا الصادرات النفطية والمتوقفة جزء كبير منها، وتمتنع الجماعة عن دفع مرتبات وأجور العاملين في القطاع المدني العام في نطاق سيطرتها، والذي يشكل العبء الأكبر على المالية العامة.

أسباب الانقسام في السياسة النقدية

تأتي في المقام الأول الدوافع السياسية والعسكرية واستخدام الملف الاقتصادي لتحقيق ضغوطات على الطرف الآخر ولو كان ذلك على حساب معاناة الناس، حيث تسيطر الحكومة المعترف بها دولياً على مركزي عدن الذي يمتلك الصلاحيات الأوسع ويمتلك شفرة سويفت ويدير كافة أرصدة الحكومة في الخارج، بينما يقع مركزي صنعاء تحت سيطرة جماعة الحوثي ولا يمتلك أي صلاحيات دولية وغير معترف به ويعتمد في سياساته على تواجد الإدارات العامة للبنوك وشركات الصرافة وكثير من الشركات التجارية وحجم الكثافة السكانية في صنعاء وحواليها.

ويرجع بداية الانقسام إلى نوفمبر 2016م عندما قررت الحكومة نقل مهام البنك المركزي اليمني الواقع تحت سيطرة جماعة الحوثي إلى العاصمة المؤقتة عدن وسحب صلاحية إدارة السويفت من مجلس الإدارة السابق، وذلك بعد أن نفدت احتياطاته من العملات الأجنبية ولم يتبقّ منها سوى 400 مليون دولار[4] ليرد مركزي صنعاء على ذلك القرار بسلسلة من الإجراءات التي عقدت الوضع وزادة الأزمة من خلال التعميم على البنوك بعدم التعامل مع مركزي عدن والضغط عليها وممارسة الاعتقالات التي طالت بعض قيادات البنوك التجارية الخاصة، والاستيلاء على الإيرادات العامة وفتح مراكز جمارك جديدة في جميع مداخل مناطق سيطرتها بشكل كامل وعدم توريدها للمركزي، واستمرار إصدار التراخيص لشركات الصرافة دون تنسيق مع مركزي عدن، ثم جاء القرار الكارثي وهو إيقاف التعامل مع الإصدار الجديد لتغطية عجز السيولة حينها من مركزي عدن للعملة المحلية ومنع دخولها مناطق سيطرتها وصادرت مبالغ كبيرة منها لتستمر أزمة السيولة في إطار سيطرة جماعة الحوثي لتخلق بذلك سعرين للعملات الأجنبية بين المنطقتين لتستمر تداعيات الانقسام حتى اللحظة.

يشير تقرير الخبراء للعام 2020 إلى أن الحوثيين استهدفوا بقوة إيرادات الحكومة اليمنية من خلال السيطرة على إدارة الشركات والمؤسسات العامة. وفي عام 2019م زاد الحوثيون من جهودهم بحيث لم يتركوا للحكومة اليمنية سوى إيرادات قليلة جداً في إطار الباب3 (في عام 2018 بلغت الإيرادات 471.4 مليار ريال يمني). وأنشأ الحوثيون قنوات وآليات جديدة لجمع الموارد المالية على سبيل المثال تشكيل «المجلس الأعلى لإدارة وتنسيق الشؤون الإنسانية» لاستيعاب كل المنح والمساعدات التي تأتي عبر المنظمات الدولية، وحسب تقديرات فريق الخبراء لذات التقرير المذكور فقد حول الحوثيون مبلغ لا يقل عن 1.039 تريليون ريال يمني (ما يعادل 1.8 مليار دولار أمريكي بسعر صرف 568 ريال) في العام 2019. كانت تلك الأموال موجهة إلى خزينة الحكومة بغرض دفع المرتبات ودعم تقديم الخدمات الأساسية إلا أنها ذهبت لتمويل عملياتهم العسكرية. [3]

مثلت تلك السيطرة مشكلة كبيرة في إدارة الملف الاقتصادي وخلقت ازدواجية كبيرة وتداخل في السياسات المالية والنقدية انعكست بظلالها على المشهد الاقتصادي والمالي في البلد. لعل من أبرز مظاهر تلك السيطرة هو اختلال المالية العامة وعجز دائم يتم تغطيته من خلال طباعة الأوراق النقدية والتأثير على حجم النقد المتداول والذي ينعكس بأثره على قيمة الريال اليمني وتراجعه وخلق موجات تضخمية حيث تراجعت قيمة الريال خلال الفترة الماضية بقرابة (700%) منذ بداية الحرب وبنسبة (125%) منذ يناير مقارنة بديسمبر 2021، وكان بالإمكان تغطية هذا العجز من خلال الإيرادات العامة التي تتدفق إلى بنك مركزي صنعاء والتي قُدرت حسب تقارير فريق الخبراء بأكثر من تريليون ريال بدلاً من اللجوء إلى الإصدارات النقدية.

طبيعة الانقسام الحاصل

التداخل الكبير بين العوامل الاقتصادية المؤدية لهذا الانقسام، والتباين الواسع في أداء الطرفين هما السمة الغالبة حيث يختلف الطرفان في الأداء والإدارة للملف الاقتصادي لكنهما يتحدان في الأثر الناتج عن ذلك، من خلال الإجراءات التالية:

التأثير على مستويات السيولة

يقصد بمستويات السيولة «حجم النقد المتداول ومدى حاجة النشاط الاقتصادي لتلك النقود»، وهذا أول تباين بين مركزي عدن وصنعاء؛ فالنقود المتداولة لا يسيطر عليها أي منهم، عدا عن ذلك هناك إصداران يتم تداولهما في مناطق السيطرة، وهنا تكمن المشكلة الكبيرة فلا يمكن لمركزي عدن بسياساته النقدية أن يؤثر على حجم السيولة المعروضة في مناطق سيطرة جماعة الحوثي ولا لمركزي صنعاء أن يؤثر على السيولة في مناطق سيطرة الحكومة، وخلقت تلك المشكلة سعرين للعملة الأجنبية، وأضعفت السياسة النقدية، لكن الأثر واضح على الطرفين في ظل هذه السياسة المتبعة منهما.

فمناطق سيطرة الحوثي تشهد أزمة سيولة خانقة ويتم تداول نقود تالفة وغير قابلة للتداول، وعرض نقدي لا يتناسب مع حجم النشاط الاقتصادي وبالتالي يعاني الاقتصاد في تلك المناطق من انكماش وتضخم مكبوت؛ نتيجة فرض سعر صرف غير حقيقي في ظل اختلال عوامل العرض والطلب للعملات الأجنبية والسلع، بالمقابل فإن وجود كتلة نقدية كبيرة خارج نطاق البنوك في مناطق سيطرة الحكومة المعترف بها دوليًا نتيجة للإصدارات المتكررة للعملة، وتشتت الإيرادات العامة بين صنعاء وعدن يؤدي إلى تدهور قيمة العملة المحلية ويؤثر على معدل استقرار الأسعار.

التأثير على أداء القطاع المصرفي

يمتلك الطرفان أدوات تأثير مباشرة على القطاع المصرفي، ففي الوقت الراهن تقع كل إدارات البنوك في نطاق سيطرة « جماعة الحوثي » فهي تمتلك أدوات ضغط على البنوك وشركات الصرافة الكبيرة حيث تجبرها على عدم التعاون مع مركزي عدن، وهذا يحدث أكثر من مرة خلال الفترة الماضية، إذ تفرض الجماعة رقابة

صارمة على التواصل مع مركزي عدن مما يضطر مركزي عدن إلى التعامل مع فروع البنوك الواقعة تحت سيطرته، وإلزام الإدارات العامة للبنوك بالقرارات التي يتخذها بحكم ارتباطه بالنظام المالي العالمي.

يمنح الطرفان تراخيص مزاولة عمل لشركات وشبكات الصرافة والتحويلات المالية، وتعمل بعض تلك الشبكات والشركات في إطار سيطرة الطرفين، ويختلف الطرفان في بعض المعايير المطلوبة لمنح التراخيص، ما أدى إلى انخراط كثير من شركات السوق السوداء في المضاربة بالعملة واستغلال فوارق سعر صرف العملة المحلية مقارنة بالعملات الأجنبية بين الطرفين، وتعمل بعضها بعيدًا عن الرقابة مستغلةً ازدواج القرار بين البنكيين.

تحقيق الأهداف الاقتصادية الكلية

هناك اختلاف واضح في الأهداف الاقتصادية الكلية بين الطرفين وبالتالي هناك اختلاف كبير في السياسية النقدية التي تحقق تلك الأهداف. فالحكومة المعترف بها دوليًا تذهب معظم إيراداتها العامة في نفقات تشغيلية ومرتبات، فهي مستمرة بصرف مرتبات القطاع العام والتي تقدر بـ 51% من إجمالي النفقات العامة[5]، على إثر ذلك يتم تغطية العجز في النفقات بالاقتراض من البنك المركزي بينما تذهب إيرادات مناطق سيطرة جماعة الحوثي إلى نفقات تشغيلية ومجهود حربي، هذا التداخل والتباين الكبير سببه عدم وجود وعاء إيرادي واحد للطرفين، ولا يمكن إيجاده في الوقت الراهن على الأقل نظراً لاختلاف الأهداف وبالتالي يصعب على مركزي عدن التحكم بالسياسة النقدية بشكل كامل بدون سياسات تكاملية مع الحكومة تعمل على تخفيف ضغط النفقات العامة على الموازنة، وتحسين كفاءة الإيرادات المتحصلة، وتنظيم عملية الاستيراد.

الآثار المترتبة من استمرار الانقسام

تترتب على استمرار الانقسام مشاكل مختلفة على كل الأصعدة سواء على الصعيد الاقتصادي أو الاجتماعي وعلى صعيد تفاقم الأزمة الإنسانية والمعيشية على مختلف فئات الشعب ويمكن إيجاز أهم تلك الآثار على النحو التالي:

- إطالة فترة الحرب والمعاناة لجميع فئات الشعب من خلال بقاء الإيرادات العامة مشتتة واللجوء إلى أدوات تضخمية لتغطية عجز النفقات العامة وخصوصاً بند المرتبات والأجور والنفقات التشغيلية للمؤسسات الخدمية.

- عدم الاستفادة القصوى من مصادر النقد الأجنبي لتغذية الاحتياطيات النقدية وسوء إدارة المدفوعات الخارجية وانعكاس ذلك على سعر صرف العملة المحلية بشكل سلبي.

- استمرار الضغط على القطاع المصرفي وممارسة السياسات المجحفة في حق الإدارات العامة التي تعاني من التوجيهات المزدوجة من قبل البنكيين.

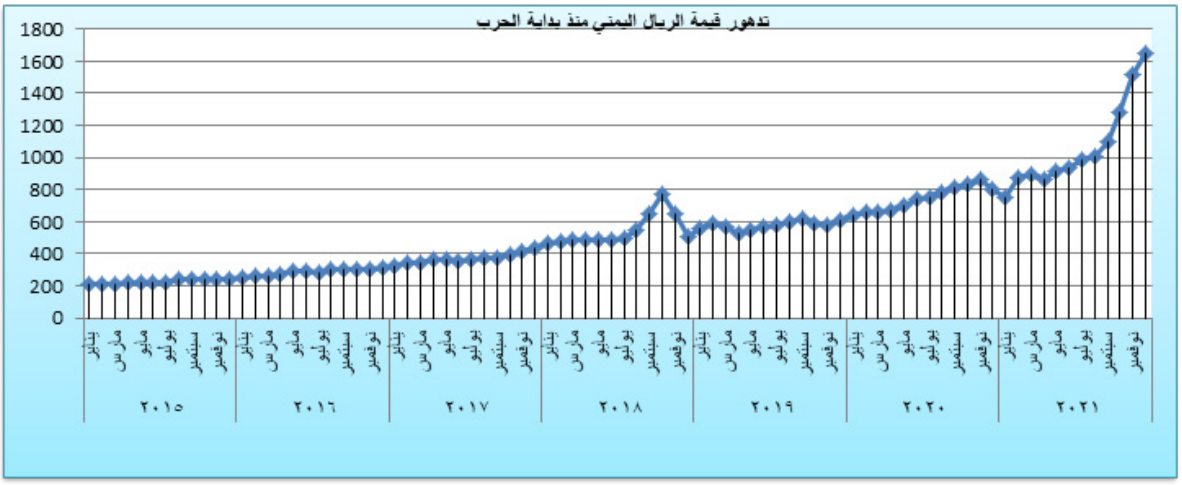
- التأثير المباشر على التجار والشركات التجارية والمالية نظراً للضرائب والجمارك المزدوجة وإضافة تكاليف كبيرة مع استمرار مسلسل الانتهاكات والابتزاز للقطاع الخاص.

- ارتفاع تكاليف النقل والسلع وإعاقة حركة إمداد السلع بين المحافظات وخلق أعباء إضافية تؤثر على التكلفة النهائية للمنتجات والسلع.

- زيادة أعباء التدخلات الإنسانية وصعوبة إدارة المساعدات حيث عمّق التدهور الحاصل في العملة المحلية الأزمة الإنسانية وزاد من معاناة الناس وطلبهم للمساعدات العاجلة وتقدر المنظمات الإنسانية بأن أكثر من 23 مليون من اليمنيين «ثلثي السكان «بحاجة ماسة للمساعدات [6]، فيما 10.2 مليون طفل بحاجة إلى الرعاية الصحية، و2 مليون خارج المدارس. [7]

- يعيش قرابة 4 مليون نازح في مخيمات وأرياف المحافظات بظروف صعبة والعدد مرشح للزيادة في حال استمرار الصراع [8].

- استمرار تدهور قيمة العملة المحلية وتراجع معدلات الدخل وتآكل المدخرات وزيادة معدلات الفقر .



التقرير الاقتصادي السنوي مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي،2021م

- بشكل كبير بالتزامن مع زيادة معدلات التضخم والتي فاقت نسبة 100% على أساس سنوي في نهاية العام 2021.

- توسع السوق الموازية على حساب المؤسسات الاقتصادية الرسمية وانتشار الشبكات المالية وشركات الصرافة غير المرخصة وزيادة حجم المضاربة بالعملة.

- يؤثر الانقسام على تصنيف القطاع البنكي والمصرفي بشكل عام وعلاقته بالخارج حيث لاتزال البنوك المحلية غير قادرة على تمرير حوالات بالدولار الأمريكي عبر البنوك الأجنبية وهو ما أثر وبشكل كبير على الدورة النقدية لديها.

- تراجع دخل المواطنين وضعف القوة الشرائية مع عدم انتظام صرف المرتبات العامة لجميع الوحدات والقطاعات الحكومية، واتساع رقعة الفقر.

- تعميق آثار الأزمة الإنسانية على المواطنين وزيادة أعباء وتكاليف السلع والنقل والتحويلات المالية بين مناطق سيطرة الطرفين.

- عقّد الانقسام تسليم المرتبات والأجور للموظفين في مناطق سيطرة جماعة الحوثي بعد أن بلغت تكلفة حوالات المرتبات إلى 140% من قيمتها مع نهاية العام 2021م.

- ارتفاع كبير ومهول لأسعار السلع يصل إلى أكثر من 100% لبعضها، وهناك تبادل سلعي كبير بين مناطق سيطرة الطرفين حيث يتم تسوية مدفوعات تلك السلع بالعملة الأجنبية، وهذا شكل ضغطًا كبيرًا لطلب العملات الأجنبية في مناطق سيطرة الحكومة.

المشكلة الحقيقية:

تكمن المشكلة وراء انقسام السياسة النقدية في التباين القائم بين الطرفين فيما يتعلق بالإصدارات النقدية الجديدة للعملة المحلية، فجماعة الحوثي تمنع المواطنين من تداول تلك الإصدارات في مناطق سيطرتها، وتتنصل من صرف الأجور والمتربات للقطاع المدني منذ نحو 6 سنوات برغم مئات المليارات التي تتحصلها بينما تغطي الحكومة اليمنية بتلك الإصدارات جزءً من بند الأجور والمرتبات التي تصرفها والتي تمثل (51) % من حجم النفقات العامة للعام للدولة كما في العام 2020.

وما يعمق المشكلة سوء التنسيق في إدارة التدفقات النقدية بالعملة الأجنبية وعدم الاستفادة القصوى منها في تعزيز الاحتياطيات النقدية وتحسين قيمة العملة المحلية - على الأقل في ظل تراجع حجم الصادرات النفطية، وإيقاف تشغيل بعض المنشئات النفطية والغازية- مما يفاقم سوء الأزمة الإنسانية من خلال تزايد معدلات التضخم وتدهور الوضع الاقتصادي والإنساني بشكل كبير في ظل تراجع حجم المساعدات الإنسانية المقدمة لليمن من المانحين.

الحلول والبدائل:

يمكن طرح بعض الحلول والخيارات لمعالجة تلك المشكلة رغم صعوبة الحديث في الوقت الراهن عن توحيد سياسات نقدية بشكل كامل بين الطرفين طالما ما زالت الحرب مستمرة والتباين واسعًا في المالية العامة، لكن يمكن أن نناقش بعض المقاربات والحلول للتخفيف من آثار تلك السياسات المزدوجة والسيطرة على استقرار الأسعار والكتلة النقدية والعرض والطلب على النقود الناجم عن الخلل في المالية العامة المشتركة تنطلق تلك الحلول من خلال التأثير على جزئيتين هامتين هما «الأجور والمرتبات» والتدفقات النقدية للعملات الأجنبية».

وهناك ثلاثة خيارات للحل:

البديل الأول:

تمويل مشترك لبند الأجور والمرتبات للسلك المدني

يمكن أن يكون هذا البديل نواة لتوافقات وتفاهمات حول كثير من السياسات النقدية والمالية التي ستخفف حدة آثار الانقسام على معيشة الناس في مختلف المحافظات حيث ستتوقف الحكومة اليمنية والبنك المركزي من الاعتماد على الإصدارات النقدية والطباعة، وهو ما سيعيد للعملة المحلية ثقتها وقيمتها وتوازنها بين مناطق سيطرة الطرفين، وبالتالي القضاء على التشوهات السعرية واستقرار المعدل العام للأسعار.

لكن هذا الخيار البديل سيواجه عوائق كبيرة خصوصاً مع استمرار الحرب واستمرار دفع تكاليفها من قبل الأطراف. فالأمر يتعلق بالسيطرة والتحكم. فالحكومة اليمنية ستتخلى عن جزء من مواردها، في حين جماعة الحوثي لا تزال ترفض تسخير الإيرادات الناتجة عن ميناء الحديدة والمتفق عليها لتمويل بند المرتبات عدا أنها تساهم من مصادر أخرى.

البديل الثاني:

تشكيل لجنة مشتركة من الفنيين في البنكيين لتنسيق السياسة النقدية

يتم تشكيل لجنة مشتركة من الفنيين العاملين في مركزي عدن وصنعاء وممثلين عن القطاع البنكي وشركات الصرافة وبإشراف أممي خاصة يكون في رأس مهامها تنسيق إدارة المدفوعات الخارجية، والإصدارات النقدية، وما يتعلق بالقطاع المصرفي بما فيه أداء شركات وشبكات الصرافة، بما يضمن دعم قيمة الريال اليمني وتحقيق استقرار عام بالأسعار وضمان استيراد السلع الأساسية.

وتستطيع الأطراف ذات التأثير بالملف اليمني ولدواعي إنسانية من دفع أطراف الصراع إلى التوصل إلى تفاهمات حول تشكيل تلك اللجنة لما لاستقرار العملة المحلية من آثار كبيرة على التخفيف من آثار الأزمة الانسانية، مستخدمين بعض من أدوات السياسة النقدية على سبيل المثال التدفقات النقدية للمساعدات الأجنبية والتي تقدر بالمتوسط 1.3 مليار دولار خلال الأعوام السابقة، ويمكن أن يكون هذا المصدر نواة لتمويل عملية استيراد السلع الأساسية تحت إطار اللجنة المقترحة لتسيير هذا الملف حيث سيغطي في حال تم بيع الدولار الأمريكي للمستوردين من ذلك المصدر عبر البنوك المحلية بالمتوسط 108 مليون دولار شهرياً.

نقترح العمل بهذا الخيار؛ كونه سيخفف من آثار الإصدارات النقدية على قيمة الريال اليمني من خلال تدعيمه بإدارة جيدة لمصادر تدفقات النقد الأجنبي وتغذية الاحتياطيات النقدية. وبنفس الوقت هذا الخيار لا يؤثر كثيراً في مصالح الطرفين في ظل الوضع القائم.

الخطوات والإجراءات للبديل:

- يطرح الخيار كمبادرة بالتنسيق مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) لتشكيل تلك اللجنة من البنكين لإدارة المدفوعات الخارجية وتنسيق السيولة المحلية المتعلقة بالمساعدات بما يراعي انسيابية وصول المساعدات الإنسانية وتدفقها حسب خطط المنظمات دون التأثير على مهامها في منطقتي سيطرة الطرفين.
- يتبنى مكتب تنسيق مفاوضات بين الطرفين عبر ممثلين لهما يضعوا من خلالها النقاط العريضة لمهام اللجنة المشتركة والتوصل إلى آلية تواصل وعمل مشتركة.
- تختار اللجنة المشتركة مقراً مستقلاً لها يمكن أن يكون في دولة أخرى.

مهام اللجنة المشتركة:

- إيقاف الإجراءات المزدوجة بكل أشكالها وإتاحة الفرصة للفنيين في استعراض وطرح كل نقاط الخلاف الجوهرية لمناقشتها ودراستها واقتراح حلول عمليه نابعة من المصلحة العامة.
- إيجاد حلول منطقية وعملية لقضية الدين العام المحلي والذي يشكل القطاع المصرفي النسبة الأعلى فيه وذلك عبر التنسيق مع البنوك المحلية للوصول إلى تفاهمات مشتركة مع البنكين تحفظ حقوق جميع الأطراف.
- استعادة الثقة بالعملة المحلية وإصداراتها المختلفة وذلك من خلال اقتراح حلول لتداولها بكل إصداراتها في مختلف المناطق مع إيجاد حلول ومناقشة مقاربات فنية تساهم في الحد من أثار الإصدارات السابقة والقضاء على التشوهات السعرية بينهما .
- إدارة العرض النقدي وتحديد حجم السيولة النقدية التي يحتاجها النشاط الاقتصادي في البلد ويمكن للجنة المشتركة إدارتها عبر القطاع البنكي وفروع البنك المركزي في المحافظات. وإيقاف كل القيود على حركة الأموال والمعاملات المصرفية.
- إنشاء غرفة عمل مشتركة للإشراف على أنشطة القطاع المصرفي وتكوين قاعدة

بيانات موحدة للقطاع، وتفعيل أدلة مكافحة غسيل الأموال وتمويل الإرهاب، وعمل ميزانية موحدة للقطاع البنكي وتبادل البيانات واتخاذ سياسات نقدية بناءً عليها بما يحسن من أداء القطاع المصرفي والاقتصادي بشكل عام.

- إعادة تنظيم عمل شركات وشبكات الصرافة والرقابة المشتركة عليها ومنعها من مزاولة أعمال البنوك كفتح الحسابات والحوالات التجارية، ووضع آلية لتداول السيولة بما يساهم في الحد من المضاربة بالعملة واختلاق عرض وطلب وهميين وتحديد معايير وشروط مشتركة لمنح التراخيص وفقاً للوائح والقوانين السائدة ولما فيه مصلحة القطاع المصرفي.

- إعداد تصور وآلية مشتركة للمدفوعات الخارجية والحد من عجز ميزان المدفوعات وذلك من خلال التركيز على تدفقات مصادر النقد الأجنبي وعلى رأسها تدفقات المساعدات الإنسانية ومدى الاستفادة منها في تعزيز الاحتياطيات النقدية وتدعيم قيمة العملة المحلية.

- الاستفادة من برامج المؤسسات الدولية كبنك، وصندوق النقد الدوليين في حال نجحت اللجنة المشتركة من إعادة توحيد السياسة النقدية واستيعاب ما يمكن تقديمه لأولويات ملحة في الاقتصاد تخدم المصلحة العامة لكل الفئات وفي مختلف المناطق.

- الدفع نحو تأسيس شبكات دفع مالية من البنوك ذات كفاءة ومحدودة تضبط من خلالها حركة السيولة وتدفقها داخلياً وخارجياً بما يخدم أهداف السياسات النقدية، والرقابة على الأداء.

- اتخاذ السياسات المناسبة في التدخل في السوق وتنظيم العرض والطلب على العملات الأجنبية مع دارسة مدى إمكانية توحيد قنوات مصادر النقد الأجنبي للمستوردين وفق آلية تجمع البنوك وشركات الصرافة تساهم في استمرار استيراد السلع الأساسية وثبات أسعارها.

- إعادة النظر في المعايير الخاصة بمنح تراخيص شبكات التحويلات المالية والتي تمثل وستمثل عبء كبير على القطاع المصرفي في حال إخفاقها نظراً للعشوائية التي تعمل بها تلك الشبكات ومخاطرها العالية، واستبعاد كل الشبكات غير المؤهلة وتشجيع الاندماج بينها لتكوين كيانات جديدة ذات كفاءة ومتانة مالية، وإيجاد آلية واضحة للرقابة على أدائها فاستمرار أدائها كما هو عليه الآن سيتسبب بكارثة كبيرة على مستوى القطاع المصرفي والمالي.

- تستفيد اللجنة المشتركة من كل الإجراءات المتبعة والسياسات القائمة المتخذة والتي تصب في صالح القطاع المصرفي والاقتصاد المحلي بشكل عام.

مزايا البديل:

- استقرار المعدل العام للأسعار من خلال الحفاظ على استقرار أسعار الصرف للعملات الأجنبية وتدعيم الاحتياطات النقدية من المصادر المذكورة.
- الوصول إلى هكذا اتفاق سيخلق تحسن كبير في قيمة الريال اليمني، وبالتالي القضاء على التشوهات السعرية بين المنطقتين، وانخفاض في أسعار السلع والمنتجات بشكل عام، مع انسيابية تدفق السلع بين المحافظات.
- تخفيف حدة الأزمة الإنسانية وتسهيل تدفق السلع بين المحافظات والتخفيف من أعباء التكاليف الإضافية على المواطنين.
- تخفيف الضغوط على القطاع البنكي واستعادة الدورة النقدية وتقليص دور السوق الموازية.
- استعادة السيولة المتداولة خارج القطاع المصرفي وتوجيهها بما يخدم النشاط الاقتصادي والتجاري والاستثماري في مختلف المحافظات.
- التوصل إلى اتفاق بهذا الخصوص يعزز من فرص التوصل إلى تفاهمات حول كثير من المشاكل الاقتصادية والمالية خصوصاً صرف المرتبات والأجور لموظفي الدولة.
- الحد من الانتهاكات التي يتعرض لها القطاع الخاص وخصوصاً القطاع المصرفي والبنكي على وجه التحديد.

تجارب بعض البلدان

لا تـزال ليبيـا تعانـي مـن مشـكلة الانقسـام في السياسـة النقديـة فهنـاك مصرفـان مركزيان يعمـلان في البـلاد يخضـع مصـرف ليبيـا المركـزي (طرابلـس) لسـيطرة حكومـة الوفـاق الوطنـي المدعومـة مـن الأمـم المتحـدة، ويخضـع البنـك المركـزي المنافـس في البيضـاء شـرق ليبيـا، لسـيطرة حكومـة المنطقـة الشـرقية. وقـد أدى الانقسـام بيـن المصرفيـن المركزييـن إلـى إضعـاف السـيطرة على السياسـة النقديـة وسياسـة الماليـة العامـة وأداء الإشـراف على البنـوك بصـورة كاملـة لأن كل بنـك يقـوم بطباعـة النقـود وإصـدار العملـة دون تنسـيق.

مـا يمكـن الاسـتفادة مـن التجربـة الليبيـة هـو توحيـد آليـة صـرف المرتبـات الحكوميـة للموظفيـن وعـدم الازدواج في ذلـك مـن خـلال تبنـي حكومـة الوفـاق صـرف المرتبـات بالتنسـيق مـع البنـك المركـزي المعتـرف بـه دولياً حيـث تقيـد عائـدات تصديـر المشـتقات النفطيـة في حسـابات البنـك المركـزي الليبـي - طرابلـس، وبذلـك تكـون نجحـت تجربـة توحيـد صـرف المرتبـات والأجـور بيـن الحكومتيـن وتغليـب مصلحـة المجتمـع والتخفيـف مـن آثـار الحـرب عليـه على الأقـل في هـذه الجزئيـة الهامـة.

كمـا تبنـت الحكومـة المصريـة قانونـاً ينظـم عمليـة اسـتيراد السـلع وذلـك مـن خـلال الاعتمـادات المسـتندية فقـط وهـذه التجربـة يمكـن أن يكتـب لهـا النجـاح في حـال تـم تنفيذهـا والرقابـة عليهـا حيـث سـتعمل هـذه الآليـة على إعـادة الـدورة النقديـة إلـى البنـوك المحليـة، وستسـاهم في ترتيـب العـرض والطـب على العمـلات الأجنبيـة وكذلـك تنظيـم عمليـة الاسـتيراد للسـلع مـن حيـث التصنيـف لهـا ومعرفـة حجـم العـرض والطلـب، ومـدى تأثيرهـا على الاحتياطيـات النقديـة ودرجـة أهميتهـا في السـلم السـلعي. [9]

البديل الثالث:

تطوير «آلية دعم استيراد السلع الأساسية»

يمكن للبنك المركزي وبالتنسيق مع الحكومة اليمنية تطوير آلية خاصة تسمى «آلية دعم استيراد السلع الأساسية» بشكل منفرد بحكم الشرعية التي يمتلكها وذلك من خلال التنسيق مع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA) واللجنة الرباعية والمبعوث الأممي للتوصل إلى تلك الآلية لدعم استيراد السلع الأساسية وضمان استقرار أسعارها محلياً والاستفادة من مصادر النقد الأجنبي المتاحة بما فيها المشتقات النفطية حيث ستمكن تلك الخطوة البنك المركزي والحكومة اليمنية من استعادة زمام المبادرة واتخاذ قرارات وسياسات نقدية متكاملة مع السياسة المالية للقضاء على التشوهات السعرية للريال اليمني بين مناطق سيطرة الحوثي والحكومة اليمنية بحيث يؤدي إلى الاستقرار العام للأسعار والتخفيف من حدة آثار الانقسام على المجتمع والأنشطة التجارية والقطاع الخاص وتهيئة المناخ للتفاوض حول إعادة توحيد السياسة النقدية بشكل عام بعد تقليص الهامش في أسعار الصرف أو تساويها بين المنطقتين.

الخطوات الإجرائية للبديل

- صياغة آلية لدعم استيراد السلع الأساسية من قبل خبراء وفنيين من البنك المركزي بالتنسيق مع الحكومة اليمنية يمكن تقديمها للأطراف المعنية في البديل المذكور.
- تتضمن تلك الآلية مصادر النقد المتاحة للحكومة اليمنية والمصادر الأخرى التي يمكن الاستفادة منها كتلك التدفقات النقدية المتعلقة بالمساعدات الإنسانية، وصادرات المشتقات النفطية.
- تضمن الآلية عدم التأثير على أداء المنظمات الأجنبية وتوزيعها للمساعدات وفق الأهداف المرسومة لها، وتسهيل تدفقها لكل المحافظات حسب السياسات المتبعة من قبلها.
- تحصر الآلية كل مصادر النقد الأجنبي المتاحة عبر وعاء واحد كأرصدة احتياطية للبنك المركزي في الخارج وعوائد الصادرات النفطية والغازية والمساعدات النقدية بحيث تقلص من عجز الميزان التجاري، وتضمن استمرار تدفق السلع الأساسية واستقرار أسعارها.

- تشكل غرفة مشتركة بين المركزي والحكومة اليمنية ممثلة بوزارات الصناعة والتجارة والنقل والمالية تعمل الغرفة على اتخاذ سياسات تضمن نجاح الآلية منذ بيع العملة للمستورد إلى أن تصل السلع إلى السوق والمستهلك النهائي الذي يلمس تحسن سعرها وثباته.
- ضمان استخدام تلك التدفقات من قبل المركزي بما يؤدي إلى الاستقرار الاقتصادي وتخفيف حدة الأزمة الإنسانية من خلال تدعيم تلك التدفقات للاحتياطيات النقدية وعبر الآلية التي يسير عليها البنك المركزي حالياً ببيع العملة الأجنبية للمستوردين عبر المزادات العلنية وبشفافية مطلقة.
- يتعهد البنك المركزي بفرض رقابة صارمة على القطاع المصرفي واستخدام أدوات جديدة تضمن عدم المضاربة بأسعار العملة كتبني شركات وشبكات مالية مركزية في المحافظات المحررة بالربط الشبكي مع تلك الشركات لتسهيل التحكم بأسعار الصرف والرقابة عليها.
- طرح تلك الآلية على الجهات المذكورة في البديل وحشد دعم وتأييد لها من قبل كل الأطراف وبدعم من الحكومة اليمنية والقطاع الخاص.

مزايا البديل

- تعزيز الاحتياطيات النقدية من العملة الأجنبية من خلال الاستفادة من مصادر تلك التدفقات للحفاظ على استقرار قيمة الريال اليمني.
- الحفاظ على معدل استقرار لأسعار السلع الأساسية بما يتيح للحكومة والمركزي فرصة لإعادة تحصيل الإيرادات العامة بكفاءة عالية والتخفيف من تغطية عجز النفقات العامة بالإصدارات النقدية.
- القضاء على التشوهات السعرية لكل السلع بين مناطق سيطرة الطرفين.
- التخفيف من الفجوة في أسعار صرف الريال اليمني بين المنطقتين وتهيئة الفرصة للتفاوض حول توحيد السياسات النقدية على الأقل.
- التخفيف من حدة الأزمة الإنسانية ومعدلات التضخم التي ترهق كاهل المواطن وتزيد من أعباء المنظمات العاملة من خلال اتساع رقعة الفقر ونسبة المحتاجين للمساعدات.

المراجع

1 – نشرة التطورات الاقتصادية والنقدية، البنك المركزي اليمني، العدد (4)، سبتمبر2021.

2 – نفس المرجع السابق.

3 – الأمم المتحدة، مجلس الأمن، رسالة مؤرخة 22 كانون الثاني/يناير 2021 موجه إلى رئيس مجلس الأمن من فريق الخبراء المعني باليمن، ص38.

4 – تدهور العملة اليمنية الوجه الأقبح للحرب في اليمن، النشرة الاقتصادية، مركز الدراسات والاعلام الاقتصادي، سبتمبر 2020.

5 – نشرة التطورات الاقتصادية والنقدية، البنك المركزي اليمني، العدد (4)، سبتمبر2021.

6 – https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Humanitarian%20 .20Ar_final%Update_2022_%2303

موقع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية – اليمن

7 – UNICEF, Yemen,2022

https://www.unicef.org/yemen/media/5551/file/EDUCATION%20DISRUPTED%20 Report%20-Ar.pdf

8 – 2022 ,United Nations News,Yemen,Fab

https://news.un.org/ar/story/20221095012/02/

9 – قرار البنك المركزي المصري رقم (49) بتاريخ 13 فبراير 2022،

https://www.cbe.org.eg/ar/BankingSupervision/Pages/Circulars.aspx

www.economicmedia.net
economicmedia@gmail.com
@Economicmedia
Economicmedia

اليمن ـ تعز - حي الدحي
00967-4- 249306

مركز الدراسات والإعلام الاقتصادي أحد أهم منظمات المجتمع المدني اليمنية التي تعمل في الشأن الاقتصادي والتوعية بالقضايا الاقتصادية وتعزيز الشفافية والحكم الرشيد ومشاركة المواطنين في صنع القرار، والعمل على إيجاد إعلام مهني ومحترف.