

YEMEN  
INTERNATIONAL FORUM  
منتدى اليمن الدولي  
Stockholm 2022

09 مارس 2023



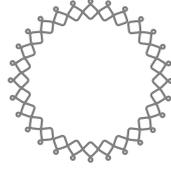
## رأب الانقسام المالي:

التخفيف من الانعكاسات السلبية لانقسام البنك  
المركزي على القطاع المصرفي اليمني

إعداد: الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء



FBA



YEMEN  
INTERNATIONAL FORUM  
منتدى اليمن الدولي  
Stockholm 2022

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.

أعد هذا الموجز السياسي في إطار نقاشات النسخة الأولى من منتدى اليمن الدولي، الذي نظمه مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية عام 2022، بالتعاون مع أكاديمية فولك برنادوت وبتمويل من حكومة مملكة السويد.

تعليق الصورة: حُزم أوراق نقدية (فئة 1000 ريال يمني) مطبوعة من قبل البنك المركزي الذي تديره الحكومة اليمنية، على إحدى كاونترات شركة بن يزيد للصرافة والتحويلات في مديرية المنصورة- عدن، تاريخ 1 أكتوبر/تشرين الأول 2020 // صورة لمركز صنعاء بعدسة أحمد الشطيري



FBA

## مقدمة

تضرر القطاع المصرفي في اليمن بشدة جراء انقسام البنك المركزي اليمني في سبتمبر/ أيلول 2016 إلى فرعين متنافسين تابعين لطرفي النزاع الرئيسيين. تتمحور أهم المشاكل الأساسية التي تعانيها البنوك اليمنية في اعتماد عملتين مختلفتين في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة اليمنية المعترف بها دوليًا والمناطق الخاضعة لسيطرة الحوثيين، إلى جانب تنافس المراكز الرئيسية للقطاع المالي ممن اعتمدت إجراءات قمعية متزايدة في محاولة لترسيخ سلطتها الحصرية على النظام المصرفي. كما تفاقمت أزمة السيولة التي كان يعاني منها أساسًا القطاع المصرفي من قبل انقسام البنك المركزي، وباتت متسمة بتعقيدات أكبر.

طُرح الموجز السياساتي هذا في إطار أعمال منتدى اليمن الدولي 2022، ويعطي لمحة عامة عن التحديات المتنامية التي يواجهها القطاع المصرفي، والآثار المترتبة على الوضعين الاقتصادي والإنساني في اليمن، والخطوات الواجب على الجهات الفاعلة مراعاتها في الوساطة الرامية إلى عزل القطاع المصرفي في البلاد عن تداعيات الصراع الدائر في اليمن. شهدت الحرب الاقتصادية بين الأطراف المتنازعة تصعيدًا جديدًا مؤخرًا، حيث بدأت قوات الحوثيين في النصف الأخير من أكتوبر/ تشرين الأول باستهداف موانئ تصدير النفط التابعة للحكومة جنوبي البلاد، الذي أُلحق أضرارًا بإيرادات الحكومة نتيجة تعليق مبيعات النفط.<sup>[1]</sup> ردت الحكومة بتصنيف جماعة الحوثيين كـ"منظمة إرهابية"، إلى جانب تبني سلسلة من التدابير الانتقامية تركز على ضمان هيمنة الحكومة على القطاع المصرفي والمالي على الصعيد الوطني. تفاقمت مشاكل الحكومة المالية أوائل عام 2023 بعد شروع سلطات الحوثيين في حملة للضغط على التجار المستوردين بإعادة توجيه الشحنات من الموانئ التي تضع الحكومة يدها عليها إلى ميناء الحديدة الخاضع لسيطرتها.

أدى التصعيد العدائي بين الطرفين المتحاربين إلى عرقلة الجهود المبذولة للتوسط في حل القضايا الحرجة التي تشلّ عمل البنوك في البلاد، وتبدو فرص نجاح جهود الوساطة ضعيفة للغاية في هذه المرحلة. رغم هذا، من المهم مواصلة تقييم الخطوات العملية والأكثر واقعية للتعامل مع آثار انقسام البنك المركزي اليمني على القطاع المصرفي متى ما سُنحت الفرصة للقيام بذلك.

<sup>[1]</sup> "هجمات الحوثيين تدفع الحكومة إلى تصنيف الجماعة كمنظمة إرهابية"، تقرير اليمن لشهر أكتوبر/ تشرين الأول 2022، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 22 نوفمبر/ تشرين الثاني 2022، <https://sanaacenter.org/ar/the-yemen-review/october-2022/19069>

## آثار الحرب على القطاع المصرفي وانقسام البنك المركزي اليمني

لطالما كان الاقتصاد اليمني اليمين قائماً على النقد، حيث ركزت البنوك التجارية والإسلامية في البلاد -قبل عام 2014- على استثمار ودائع العملاء في أذون الخزانة بسبب أسعار الفائدة العالية نسبياً التي كان يحددها البنك المركزي اليمني على أدوات الدين العام، والصكوك (الشهادات المالية الإسلامية). لم ينجح اقتصاد البلاد الضعيف في استقطاب سوى عدد قليل من الاستثمارات،<sup>[2]</sup> ومع تصاعد حدة النزاع المسلح في البلاد بين عامي 2014-2015، انكمش الاقتصاد بشكل كبير وتوقفت صادرات النفط التي تعد أهم مصدر للعملة الأجنبية لدى البنك المركزي اليمني. خلال عام 2015، وضع البنك المركزي ضوابط على رؤوس الأموال للحفاظ على مخزون العملات الأجنبية المتناقص، مع قيام البنوك المحلية في المقابل بالحد من عمليات سحب العملات الأجنبية للعملاء الأمر الذي زعزع الثقة بالقطاع المصرفي.

منذ مطلع عام 2016، أدى تراجع الثقة في النظام المصرفي لدى التجار اليمنيين ورجال الأعمال الأثرياء إلى تدفقات مالية ضخمة من شبكات الأموال الرسمية إلى الشبكات غير الرسمية.<sup>[3]</sup> منذ ذلك الحين، واجهت البنوك أزمة سيولة متزايدة في العملات الأجنبية والمحلية على حد سواء، مع تناقص أوراق الريال اليمني المتداولة والمتوفر منها للإيداع في البنك المركزي اليمني. لاحقاً، بدأ احتياطي البنك المركزي من الأوراق النقدية للريال في النفاذ بسرعة، مع منع الحكومة اليمنية -التي اتخذت من عدن "عاصمة مؤقتة" لها في ذلك الوقت -البنك المركزي اليمني من طباعة أوراق نقدية جديدة. في أغسطس/ آب 2016، أوقف البنك المركزي اليمني سداد رواتب معظم موظفي الدولة على أساس منتظم مع استنفاد كامل مخزون العملات الأجنبية والمحلية تقريباً.

في سبتمبر/ أيلول 2016، أصدر الرئيس عبدربه منصور هادي قراراً بنقل مقر البنك المركزي اليمني إلى عدن،<sup>[4]</sup> وهو ما أدى إلى انقسام البنك المركزي اليمني إلى كيانين متنافسين: احتفظ البنك المركزي اليمني في صنعاء الخاضعة للحوثيين بالبنية التحتية المادية، وأرشيف المعلومات، ومعظم الكوادر البشرية التي كانت تعمل لدى البنك المركزي الأم، إضافة إلى سيطرته على أكبر المراكز المالية والتجارية والسكانية في البلاد. من جانبه، حاز البنك المركزي في عدن على الاعتراف الدولي بكونه البنك المركزي للبلاد، مع الاحتفاظ بالامتيازات المرتبطة به.

نتيجة لذلك، علّق كلا الفرعين سداد الالتزامات المستحقة عليهما من الدين العام، ما أدى إلى تحويل أذون الخزانة المملوكة للبنوك إلى أصول عالقة. في أغسطس/ آب 2019، جمّد البنك المركزي في صنعاء الفوائد المركبة (التراكمية) على أذون الخزانة، ووافق مجلس الوزراء التابع للحوثيين في صنعاء لاحقاً، تحديداً في سبتمبر/ أيلول 2022، على مشروع قانون يحظر التعاملات المالية القائمة على الفائدة (المرتبطة بأذون الخزانة والسندات الحكومية) باعتبارها تعاملات ربوية، في خطوة تهدف إلى أسلمة النظام المالي بشكل كامل. تدرس وزارة المالية في صنعاء والبنك المركزي في صنعاء حالياً مقترحاً بسحب أكثر من 1.7 تريليون ريال يمني (تحتفظ بها البنوك اليمنية كأذون خزانة محلية) من نظام الدين العام، وتحويل قيمتها إلى أرصدة غير قابلة للسحب نقدًا لدى البنك المركزي اليمني. بمعنى آخر، سيجبر مشروع القانون الجديد البنوك التجارية على إلغاء الفوائد على الودائع، إلا أن سلطات الحوثيين لم تطرح أي أدوات بديلة للتمويل الإسلامي لإعادة استثمار هذه الأصول العالقة حتى وقت كتابة هذا التقرير. يهدد توجه الحوثيين نحو أسلمة نظام أدوات الدين بمفاقمة أزمة السيولة التي تعاني منها البنوك، مما يجعلها أقل قدرة على الوفاء بالتزاماتها تجاه العملاء، وبالتالي يهدد بمزيد من تزعزع الثقة في الخدمات المصرفية التجارية والمساس بملاءتها المالية.

<sup>[2]</sup> الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء، "معالجة ثقل أعباء الدين العام في اليمن"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، يوليو/ تموز 2022، [https://sanaacenter.org/files/Rethinking\\_Yemens\\_Economy\\_No12\\_Ar.pdf](https://sanaacenter.org/files/Rethinking_Yemens_Economy_No12_Ar.pdf)

<sup>[3]</sup> فارع 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>

<sup>[4]</sup> منصور راجح وأمل ناصر وفارع المسلمي، "اليمن بلا بنك مركزي: فقدان أساسيات الاستقرار الاقتصادي وتسريع المجاعة"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 3 نوفمبر/ تشرين الثاني 2016، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/main-publications-ar/59>

## تضارب السياسات النقدية وتباين أسعار الصرف

بصفته المؤسسة النقدية اليمنية المعترف بها دوليًا، استغل البنك المركزي اليمني في عدن هذا الاعتراف الحصري لطباعة أوراق نقدية جديدة من الريال خارج البلاد لتعويض النقص في الموارد العامة. في مطلع عام 2017، شرعت الحكومة اليمنية في **توسيع نقدي هائل**، وأصدرت طبعة جديدة من العملة النقدية لسد العجز الهائل في ميزانيتها الناجم عن سداد رواتب موظفي القطاع العام في المناطق الخاضعة لسيطرتها.<sup>[5]</sup> أدى هذا إلى **تقلبات متكررة** في أسعار صرف العملة وإلى تراجع قيمتها، مما دفع فرعي البنك المركزي اليمني في صنعاء وعدن إلى اتخاذ تدابير طارئة لإعادة استقرار العملة.<sup>[6]</sup> رغم ذلك، لم تتوان أطراف النزاع عن تبني تدابير لاستغلال **الاقتصاد والقطاع المالي** في تمويل آلة الحرب،<sup>[7]</sup> وشمل ذلك تبني سياسات نقدية متضاربة ولوائح تنظيمية متعارضة، الأمر الذي وضع البنوك وغيرها من الجهات الفاعلة التجارية والمالية في موضع حرج وفي حالة من عدم الاستقرار.

بدأ التباين في سعر العملة بين عامي 2017 و2019، بعد اتخاذ الأجهزة الأمنية التابعة للحوثيين ومكتب المدعي العام في صنعاء تدابير تحظر على التجار في السوق المحلية، بما في ذلك المؤسسات المالية، تداول "الريالات الجديدة" المطبوعة من قبل البنك المركزي اليمني في عدن بعد 2017.<sup>[8]</sup> سعى الحظر الأولي على تداول الأوراق النقدية الجديدة إلى تحقيق عدة أهداف: أراد الحوثيون الحد إجمالاً من المعروض النقدي من الريال في المناطق الخاضعة لسيطرتهم مقارنة بالمعروض في المناطق التابعة للحكومة اليمنية ومنع تدفق العملات الأجنبية من صنعاء إلى عدن نتيجة استخدام أوراق الريال الجديدة. سمحت لهم تلك القيود بالحفاظ على قدر أكبر من السيطرة على سوق المال، إلى جانب تقويض مصداقية السياسات النقدية للبنك المركزي اليمني في عدن وقدراته المالية. ورغم أن الحظر المفروض من الحوثيين على تداول الأوراق النقدية الجديدة نجح في الحفاظ على استقرار الأسعار إلى حد ما، أدى ظهور عمليتين في البلاد إلى منع البنوك اليمنية من استخدام الأوراق النقدية الجديدة من الريال للتعامل مع انكماش المعروض النقدي ونقص السيولة المادية من الريال في مناطق الحوثيين ذات الكثافة السكانية العالية.

أخذت الأمور منحى آخر في يناير/ كانون الثاني 2020 حين طبقت سلطات الحوثيين **حظرًا رسميًا على تداول الريالات الجديدة** في المناطق الخاضعة لسيطرتها،<sup>[9]</sup> مما أدى رسميًا إلى إنشاء منطقتين تتعاملان بعمليتين مختلفتين داخل اليمن. استقر سعر الصرف نسبيًا في المناطق الخاضعة لسيطرة الحوثيين -حيث يتم تداول الريالات "القديمية" - عند 604 ريالات يمني لكل دولار أمريكي من يناير/ كانون الثاني 2020 وحتى أبريل/ نيسان 2022، ليرتفع بعدها إلى ما يقرب من 560 ريالاً للدولار ومجددًا إلى 550 منذ منتصف يناير/ كانون الثاني الماضي. جاء هذا تجاوبًا مع التقارير المتداولة عن تقدم محرز في جهود السلام، وإمكانية تلقي دعم مالي جديد، بينما استغلت شركات الصرافة في مناطق سيطرة الحوثيين من جهتها تقلبات أسعار صرف الريال للترجّح من المراجعة في سوق العملة. في المحصلة، أدى تطبيق الحوثيين الصارم لسعر صرف ثابت إلى استقرار قيمة الريال القديم وتراجع تدريجي للمعروض من الريال مع تلف الأوراق النقدية القديمة التي أصبحت بالية وغير صالحة للاستخدام. على الجانب الآخر، شهدت قيمة الريال الجديدة المتداولة في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة منذ يناير/ كانون الثاني 2020 تقلبات شديدة حيث تراوح سعر الصرف ما بين 1700 و800 ريال لكل دولار أمريكي. يُعزى هذا التقلب جزئيًا إلى استمرار الحكومة اليمنية في سياسة التوسع النقدي لسد العجز في ميزانيتها حتى نهاية عام 2021، مما أدى إلى زيادة كبيرة في المعروض من العملة مقارنة بالنشاط الاقتصادي في مناطق سيطرتها.

<sup>[5]</sup> أمل ناصر وأليكس هاربر، "تراجع سريع في قيمة العملة وانخفاض القوة الشرائية لليمنيين"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 31 مارس/ آذار 2017، <https://sanaacenter.org/publications/analysis/89>

<sup>[6]</sup> "انخفاض قيمة العملة مجددًا وتباين في السياسات النقدية بين صنعاء وعدن"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 31 أكتوبر/ تشرين الأول 2017، <https://sanaacenter.org/publications/analysis/5035>

<sup>[7]</sup> "أزمة مشتقات نفطية أخرى مفتعلة في شمال اليمن" كما ورد في "تقرير اليمن لشهر يونيو/ حزيران 2020"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 19 يوليو / تموز 2020، [https://sanaacenter.org/publications-all/the-yemen-review-ar/11463#azmt\\_mshtqat\\_nftyat\\_akhry\\_mfudt\\_fy\\_shmal\\_alymn](https://sanaacenter.org/publications-all/the-yemen-review-ar/11463#azmt_mshtqat_nftyat_akhry_mfudt_fy_shmal_alymn) "معركة السيطرة على البنوك اليمنية وشركات الصرافة" كما ورد في "تقرير اليمن السنوي 2019"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 30 يناير/ كانون الثاني 2020، <https://sanaacenter.org/publications/the-yemen-review/8923#Battle-for-Control-Over-Yemeni-Banks-and-Money-Exchangers>

<sup>[8]</sup> "أنتوني بيسويل، "النشرة الاقتصادية اليمنية: 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>

<sup>[9]</sup> "أنتوني بيسويل، "النشرة الاقتصادية اليمنية: 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>

ورغم تنظيم البنك المركزي اليمني في عدن مزادات أسبوعية منتظمة لبيع العملات الأجنبية منذ **نوفمبر/ تشرين الثاني 2021** ساعدت على التخفيف من تقلبات أسعار الصرف، إلا أن قدرة الحكومة غير المتسقة على ضخ العملات الأجنبية في السوق شكلت عاملاً رئيسياً في عدم استقرار أسعار الصرف. عرض البنك المركزي في عدن خلال تلك المزادات بيع العملات الأجنبية (تحديداً الدولار الأمريكي) على البنوك المستوفية للشروط، للمساعدة في تمويل استيراد السلع الأساسية.

مع تشكيل مجلس القيادة الرئاسي للبلاد في أبريل/ نيسان 2022، أعلنت كل من السعودية والإمارات دعماً مالياً بقيمة مليار دولار أمريكي للحكومة اليمنية. ساعد الإعلان على انتعاش أسعار صرف الريال من الأوراق النقدية الجديدة والقديمة، لكن الرياض وأبو ظبي اشترطتا على الحكومة والبنك المركزي في عدن تنفيذ إصلاحات مؤسسية لتقديم الدعم المشار إليه، وهو ما أحر الإفراج عن المبالغ المُتعهد بها من قبل الدولتين.

## تسييس عملية إصدار خطابات الاعتماد

قبل اندلاع الصراع، اعتمد التجار بشكل أساسي على البنوك اليمنية لتحويل الأموال اللازمة لشراء واستيراد البضائع والسلع الأساسية من الخارج، علماً أن الدولة تستورد ما يقارب تسعين بالمائة من الاحتياجات الغذائية للسكان. تأثرت البنوك اليمنية منذ بدء الصراع بالتدابير التي اتخذتها المؤسسات المالية الغربية للحد من المخاطر، مما قيد قدرتها على تسهيل التجارة الخارجية. لذلك، لجأت البنوك لاحقاً إلى استخدام المصارف اللبنانية كوسيط لربطها بالشبكات المالية العالمية، لكن سرعان ما تعطلت هذه الإجراءات مع الأزمة المالية التي اجتاحت لبنان أوائل عام 2020 وفرض الأخيرة ضوابط على رؤوس الأموال منها **تجميد مئات الملايين من الدولارات من الأموال اليمنية** في النظام المالي اللبناني.<sup>[10]</sup>

برزت خلال فترة الصراع سياسات متضاربة لتنظيم عملية إصدار خطابات الاعتماد اللازمة لتمويل استيراد السلع الأساسية، حيث سعى كل من فرعي البنك المركزي اليمني لاستغلال نقاط قوته. على سبيل المثال، يستمد البنك المركزي اليمني في عدن قوته من شرعيته المكتسبة لدى المؤسسات المالية الدولية وقدرته على التحكم في وصول بنوك البلاد إلى شبكة جمعية الاتصالات المالية العالمية بين البنوك (أو شبكة سويفت)، وكونه الجهة الوحيدة التي يمكنها دعم البنوك المحلية في تمويل الواردات من احتياطات النقد الأجنبي لديه. بعد انقسام البنك المركزي، شرعت الحكومة اليمنية إلى قطع اتصال فرع البنك المركزي في صنعاء بشبكة سويفت العالمية، لكنها لم تتمكن من ربط فرع البنك المركزي في عدن بشبكة سويفت حتى أبريل/ نيسان 2017، مما أدى إلى تعليق تمويل الواردات والحوالات المالية عبر الشبكة.<sup>[11]</sup> في ربيع 2018، عاود فرع البنك المركزي في عدن إصدار خطابات الاعتماد، حيث قدم تسهيلات ائتمانية من الوديعة السعودية التي تلقاها بقيمة مليار دولار أمريكي للمساعدة في تمويل استيراد السلع الغذائية الأساسية وتخفيف الضغوط التي أدت إلى تراجع قيمة الريال اليمني، لكن هذه الآلية التي اعتمدها البنك للاستفادة من هذا الدعم المالي الجديد انطوت على شروط تعجيزية، أبرزها قبول النقد فقط بالريال اليمني مقابل الحصول على العملة الأجنبية.<sup>[12]</sup>

أما بالنسبة لسلطات الحوثيين، فنقاط قوتهم في القطاع المصرفي مستمدة من واقع وجود معظم مقرات البنوك في صنعاء حيث تدير معظم أنشطتها المالية والمصرفية في مناطق سيطرتهم. اتخذ البنك المركزي في صنعاء إجراءات قمعية لتهديد الشركات والمؤسسات المالية اليمنية وتهيئهم عن الالتزام بمتطلبات إصدار خطابات الاعتماد التي وضعها البنك المركزي في عدن. على سبيل المثال، في نوفمبر/ تشرين الثاني 2018، أصدر البنك المركزي في صنعاء توجيهات للبنوك اليمنية باستخدام وسائل الدفع غير النقدية فقط كالشبكات والحوالات بين الحسابات المصرفية لاستيفاء الضمانات اللازمة للحصول على تمويل من الوديعة السعودية.

ومنذ إطلاق البنك المركزي في عدن **مزادات بيع العملات الأجنبية**، تصاعدت المعركة من أجل السيطرة على أنشطة القطاع المصرفي وفرض الرقابة عليه، بما في ذلك تنظيم مشاركة البنوك في الآليات التي وضعها لإصدار خطابات الاعتماد. وفي يوليو/ تموز 2022، بدأ البنك محادثات مع البنوك الأجنبية -بما في ذلك البنوك المرابطة في السعودية والإمارات- ليطالب لاحقاً البنوك اليمنية بربط أنظمتها بشبكة "سويفت سكوب"<sup>[13]</sup> في موعد أقصاه منتصف يناير/ كانون الثاني.<sup>[14]</sup> رضخت جميع البنوك اليمنية (باستثناء ثلاثة بنوك) لهذا المطلب وربطت أنظمتها بشبكة "سويفت سكوب"، علماً أن سلطات الأمر الواقع في صنعاء سمحت بذلك تجنباً لعزل البنوك تماماً عن النظام المالي العالمي كونها ستصبح غير قادرة على تسهيل التجارة الخارجية دون شبكة سويفت سكوب (بما في ذلك تمويل الواردات) أو على إجراء أي حوالات مالية إلى الخارج.

<sup>[10]</sup> رايان بايلي وأنتوني بيسويل، "الشرة الاقتصادية اليمنية: الانهيار المالي في لبنان يخنق حركة أموال البنوك اليمنية"، مركز صنعاء للدراسات الإستراتيجية، 16 مايو/ أيار 2020، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/9976>

<sup>[11]</sup> فارع 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>

<sup>[12]</sup> "أزمة الثقة في البنك المركزي اليمني في عدن: تقييم مزاعم الفساد التي أطلقتها لجنة الخبراء التابعة للأمم المتحدة"، الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء، 26 مارس/ آذار 2021، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/13747>

<sup>[13]</sup> سويفت سكوب هو حل من حلول ذكاء الأعمال ومصمم لدعم البنوك المركزية عبر النظام المالي العالمي في رصد الأسواق وتدفقات المعاملات المالية لأغراض الرقابة المالية.

<sup>[14]</sup> مقابلة مع مصرفي يمني مقيم في عدن، يناير/كانون الثاني 2023.

في نوفمبر/ تشرين الثاني 2022، فرض البنك المركزي بعدن على البنوك المشاركة في مزادات بيع العملة الأجنبية تقديم بيانات عملياتها المصرفية للتأكد من امتثالها لقوانين مكافحة غسيل الأموال/ محاربة تمويل الإرهاب. فُرضت هذه الإجراءات على البنوك كشرط للحصول على تمويل من الـ 300 مليون دولار أمريكي التي وافق صندوق النقد الدولي على منحها للبنك المركزي اليمني في عدن من حقوق السحب الخاصة المقدمة لليمن.<sup>[15]</sup> كجزء من هذه الترتيبات، سيقايز بنك الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي مخصصات حقوق السحب الخاصة بمدفوعات بالدولار الأمريكي تودع في حساب البنك المركزي في عدن لدى بنك الاحتياطي الفيدرالي.<sup>[16]</sup> في هذا السياق، طلب الاحتياطي الفيدرالي إخضاع أي بنك مشارك في مزادات بيع العملات الأجنبية لتقييم البنك المركزي اليمني في عدن كل ستة أشهر؛ للتحقق من امتثالها لقوانين مكافحة غسيل الأموال/ محاربة تمويل الإرهاب،<sup>[17]</sup> وهو ما يستدعي مشاركة البنوك المحلية بيانات عملياتها المصرفية لتمكين البنك المركزي في عدن من إجراء التقييم.

أدى هذا الشرط (أي شرط مشاركة البنوك بيانات عن عملياتها المصرفية المحلية) إلى ظهور معركة جديدة في الحرب الاقتصادية، مع تحذير سلطات الحوثيين البنوك من مشاركة بياناتها مع البنك المركزي في عدن. أوائل نوفمبر/ تشرين الثاني، بدأ كلا فرعي البنك المركزي اليمني بتعميم قوائم (متباينة) للبنوك الخاضعة لرقابتهما، مع التلويح بإجراءات عقابية على البنوك المصنفة بـ "غير الممتثلة للتوجيهات". منتصف يناير/ كانون الثاني 2023، أصدرت سلطات الحوثيين توجيهات جديدة تحظر على التجار في مناطقهم التعامل مع أربعة بنوك محلية -ثلاثة منها مقرها في عدن -واستلام العملات الأجنبية المتأتية من المزادات المنظمة من البنك المركزي اليمني في عدن.<sup>[18]</sup> مما أسهم في انقسام جغرافي فعلي لنظام إصدار خطابات الاعتماد. بعدها ببضعة أيام، رد البنك المركزي في صنعاء بتصعيد آخر تمثل في تعميم يمنع البنوك والمستوردين التجاريين من المشاركة في مزادات البنك المركزي في عدن، بدعوى أنها خطوة جوهرية لمنع تهريب العملة الصعبة من مناطق سيطرة الحوثيين إلى مناطق سيطرة الحكومة وللتعامل مع النقص الحاد في السيولة هناك.<sup>[19]</sup> منذ نهاية العام الماضي، سُمح للبنوك المشاركة في مزادات البنك المركزي في عدن وفي آليات إصدار خطابات الاعتماد بالحصول على شهادات -موقعة من البنك المركزي في عدن وتستوفي المبادئ التوجيهية الموضوعة من بنك الاحتياطي الفيدرالي -تُظهر امتثالها لقوانين مكافحة غسيل الأموال/ محاربة تمويل الإرهاب. هذه الشهادات ضرورية للبنوك اليمنية لتحسين قدرتها على التعامل مع بنوك المراسلة الأجنبية والحد من القيود المفروضة على تعاملاتها داخل النظام المالي العالمي، لكن الإجراءات القمعية المفروضة من سلطات صنعاء والهادفة إلى منع البنوك اليمنية والتجار المستوردين من المشاركة في مزادات البنك المركزي في عدن تُعقد تعاملات البنوك اليمنية داخل النظام المالي العالمي وتفاقم من مخاطر إقصائها بسبب عدم الامتثال للمعايير المطلوبة.

<sup>[15]</sup> "توقف صادرات النفط يستمر والحكومة توافق على شروط الدعم الدولي - تقرير اليمن، نوفمبر/ تشرين الثاني 2022 - مركز صنعاء للدراسات الإستراتيجية، 19 ديسمبر/ كانون الأول 2022، <https://www.sanaacenter.org/ar/org.sanaacenter/review-yemen-the/2022/19261-november>

<sup>[16]</sup> مقابلة مع مصرفي يماني مقيم في عدن، يناير/كانون الثاني 2023.

<sup>[17]</sup> نفس المصدر السابق.

<sup>[18]</sup> "قرار حوتي يفصل فروع البنوك في مناطق سيطرة الميليشيا عن نفوذ الشرعية،" صفحة قناة يمن شباب الفضائية على اليوتيوب، 16 يناير/ كانون الثاني 2021، <https://www.youtube.com/watch?v=B0Jgex1go4U>

<sup>[19]</sup> مقابلة مع مصرفيين اثنين، أحدهما مقيم في صنعاء والآخر في عدن، يناير/كانون الثاني 2023.

## الشبكات المالية غير الرسمية تحل محل البنوك

في ظل العجز الكبير الذي تعانيه البنوك اليمنية في تلبية احتياجاتهم، لجأ التجار السنوات الماضية إلى طرق بديلة لتمويل تجارتهم عبر الاستعانة بجهات فاعلة غير رسمية وغير منظمة في القطاع المالي وهي شبكات الحوالات ومؤسسات الصرافة. على هذا الأساس، **توسعت الشبكات المالية غير الرسمية بسرعة** من حيث العدد والنفوذ خلال فترة النزاع.<sup>[20]</sup> حجم المعاملات المالية التي تنفذها هذه الشبكات والمؤسسات غير واضح نظرًا للطبيعة غير المنظمة لها، إلا أن الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء تقدّر بأن حجم الحوالات المالية التي تجري حاليًا عبر هذه الشبكات والمؤسسات داخل البلد وإلى الخارج تصل إلى **مليارات الدولارات سنويًا**.<sup>[21]</sup> لعب التشرد في البيئة الرقابية دورًا في تسهيل نمو الشبكات المالية غير الرسمية، في ظل محاولات كل من فرعي البنك المركزي اليمني في صنعاء و عدن تقويض جهود بعضهما والسيطرة على القطاع المالي.

أداء شبكات الحوالات المالية ومؤسسات الصرافة وظائف البنوك في اليمن له تداعيات متعددة الأوجه. الطبيعة غير المنظمة للأسواق المالية غير الرسمية تزيد من مخاطر التعامل عبر هذه الشبكات والمؤسسات وبالتالي تعني تكلفة أكبر بالنسبة للمستوردين ممن ينجزون معاملاتهم عبر وسطاء، وهذه الزيادة في التكاليف تُلقى في نهاية المطاف على عاتق المستهلكين اليمنيين. كما أن العوائد المالية الهائلة التي حققتها الأطراف الفاعلة في القطاع المالي غير الرسمي سمح لهم بالتحكم بسوق العملات، حيث وُجّهت اتهامات عديدة إلى شبكات الحوالات المالية ومؤسسات الصرافة **بالعمل بشكل منسق لتحقيق الربح الجماعي** من خلال المضاربة على العملات والتلاعب بأسعار الصرف.<sup>[22]</sup> فيما مضى، كان البنك المركزي اليمني قادر على الاستعانة بالبنوك الخاضعة للتنظيم الصارم للمساعدة في الحفاظ على استقرار أسعار الصرف، مما ساعد بدوره على ضمان استقرار الأسعار في السوق، لكن الجهات الفاعلة الآن في الأسواق المالية غير الرسمية تتسبب في كثير من الأحيان في تدبُّب أسعار الصرف من أجل تحقيق أرباحها، مما أدى بدوره إلى زيادة التضخم وتدهور الوضع الإنساني. ومع استغلال شبكات الحوالات ومؤسسات الصرافة لضعف البيئة التنظيمية في الأسواق المالية، تتزايد بشدة مخاطر استخدام هذه الشبكات لغسيل الأموال وتمويل الأنشطة غير المشروعة.

<sup>[20]</sup> مساعي للحد من تأثير شركات الصرافة غير المرخصة، تقرير اليمن - أغسطس/ آب 2018 - مركز صنعاء للدراسات الإستراتيجية، 12 سبتمبر/ أيلول 2018، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/the-yemen-review-ar/6418>

<sup>[21]</sup> الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء، "النشرة الاقتصادية اليمنية: التأثير المحدود للعقوبات الأمريكية على الشبكات المالية للحوثيين"، مركز صنعاء للدراسات الإستراتيجية، 17 ديسمبر/ كانون الأول 2021، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/16244>

<sup>[22]</sup> "البنك المركزي اليمني في عدن يعلّق تراخيص العشرات من شركات الصرافة" مركز صنعاء للدراسات الإستراتيجية، 11 نوفمبر/ تشرين الثاني 2021، [https://sanaacenter.org/ar/publications-all/the-yemen-review-ar/15757#alttwrat\\_alaqtsadyt](https://sanaacenter.org/ar/publications-all/the-yemen-review-ar/15757#alttwrat_alaqtsadyt)

## دعم مالي جديد (بالعملة الأجنبية) للحكومة اليمنية

في منتصف نوفمبر/ تشرين الثاني 2022، أعلنت الحكومة اليمنية موافقة صندوق النقد الدولي على منح دعم مالي لليمن بقيمة 300 مليون دولار أمريكي من حقوق السحب الخاصة. تلقت الحكومة اليمنية دعماً إضافياً بالنقد الأجنبي خلال الأسبوع الأخير من شهر نوفمبر/ تشرين الثاني، حيث أعلنت الحكومة اليمنية وصندوق النقد العربي اتفاقية دعم مالي بقيمة مليار دولار أمريكي (ممولة من السعودية) من المقرر أن تستمر حتى عام 2025. بعدها بأيام، أعلنت الحكومة اليمنية ضخ الإمارات ما يقرب من 300 مليون دولار أمريكي من النقد الأجنبي في البنك المركزي بعدن. وفي أواخر فبراير/ شباط، أعلنت السعودية عزمها إيداع مليار دولار أمريكي إضافية لدى البنك المركزي في عدن.<sup>[23]</sup>

يأتي الدعم المالي الجديد في مصلحة الحكومة اليمنية؛ فمع توقف مبيعاتها النفطية منذ منتصف أكتوبر/ تشرين الأول بسبب هجمات الحوثيين بالطائرات المسيّرة، عزز الدعم المقدم من صندوق النقد الدولي والسعودية والإمارات قدرة البنك المركزي اليمني في عدن على مواصلة تنظيم المزادات الأسبوعية لبيع العملات الأجنبية، الذي من شأنه أن يحدّ من تقلبات أسعار الصرف في مناطق سيطرة الحكومة. دفعت هجمات الحوثيين بالطائرات المسيّرة على البنية التحتية الحيوية لقطاع النفط في أكتوبر/ تشرين الأول ونوفمبر/ تشرين الثاني الحكومة إلى تصنيف الجماعة كمنظمة إرهابية. ورغم أن هذا التصنيف لا يستند إلى أساس رسمي في القانون اليمني، تعمل الحكومة منذ ذلك الحين على إجراءات وتدابير لترجمة هذا التصنيف عملياً، وتشمل هذه الإجراءات تنظيم الوصول إلى شبكة "سويفت" لإجبار البنوك على الامتثال للوائح البنك المركزي في عدن أو المخاطرة بفقدان حصتها في السوق. رافق هذا الإجراء أيضاً اشتراط بنك الاحتياطي الفيدرالي على البنك المركزي في عدن إثبات امتثال البنوك المشاركة في مزادات بيع العملات الأجنبية لمعايير مكافحة غسيل الأموال/ محاربة تمويل الإرهاب. بالتالي، تمثل هذه الإجراءات تصعيداً كبيراً في معركة السيطرة على القطاع المصرفي، حيث ستواجه البنوك التي استُبعدت من مزادات بيع العملات الأجنبية أو مُنعت من الوصول إلى شبكة "سويفت" مخاطر كبيرة على قدرتها في الوفاء بالتزاماتها المالية عند استحقاقها (أي على ملاءتها المالية)، وقد تفقد القدرة على التعامل مع النظام المالي العالمي. شهدت الحكومة ضغوطاً مالية إضافية أوائل 2023 بعد شروع سلطات الحوثيين بالضغط على التجار المستوردين لإعادة توجيه شحنات البضائع المستوردة من ميناء عدن إلى ميناء الحديدة بهدف حرمان الحكومة من إيرادات الرسوم الجمركية التي تقدر بنحو 45-50 مليار ريال يمني شهرياً.<sup>[24]</sup>

من الواضح أن الانقسام في البنك المركزي اليمني، وما نتج عنه من انقسام في السياسات النقدية وفي تنظيم القطاع المالي يشكل عائقاً أمام استعادة دور البنوك في اليمن. وعلى ضوء هذا، من المهم السماح للبنوك بإعادة تأسيس علاقاتها مع المؤسسات المالية في الخارج حيث سينعكس إيجاباً على دور البنوك في تسهيل التجارة الخارجية للمستوردين اليمنيين، وسيمكنها مجدداً من استقطاب التدفقات النقدية اليمنية إلى القنوات المالية الرسمية، لكن هذا يتطلب نهجاً متماسكاً وموحداً لضمان التزام القطاع المصرفي للبلاد بالمعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال/ محاربة تمويل الإرهاب، وهو الأمر الذي يستدعي حدّاً أدنى من التنسيق بين فرعي البنك المركزي اليمني وتبادل البيانات، وهو ما لم يتمكن من الاتفاق عليه حتى الآن.

<sup>[23]</sup> "السعودية ستودع مليار دولار أمريكي في البنك المركزي اليمني"، رويترز، 21 فبراير/ شباط 2023، <https://www.reuters.com/world/middle-east/saudi-arabia-deposit-1-billion-yemens-central-2023-02-21/>

<sup>[24]</sup> انظر المقابلة التلفزيونية مع محافظ البنك المركزي في عدن أحمد غالب بتاريخ 22 فبراير/ شباط 2023، متاحة على الرابط: [www.youtube.com/watch?v=IPqP\\_BYFJBA&t=194s/](http://www.youtube.com/watch?v=IPqP_BYFJBA&t=194s/)

## التطلع إلى المستقبل والتوصيات:

يمكن القول إن الظروف الحالية في اليمن غير مواتية للتوسط في حل القضايا التي تؤثر على القطاع المصرفي نظرًا لاختلاف هذه المرحلة عن أي مراحل أخرى منذ بدء الحرب. أجندة التسوية الشاملة غير مطروحة على طاولة المفاوضات، وبالتالي، يجب أن يكون هناك تدخلات موجهة ودقيقة تركز على استغلال الفرص المحدودة التي ما تزال قائمة لإبطاء ترسخ البيئات النقدية والأنظمة المصرفية المنقسمة داخل اليمن، وفي نفس الوقت تمهد الطريق أمام تعزيز التنسيق الفني بين فرعي البنك المركزي اليمني المتنافسين. وبالتالي، لا ينبغي اعتبار التوصيات الواردة أدناه كتوصيات شاملة كقيلة بمعالجة كافة مشاكل القطاع المصرفي في الوقت الحالي، بل كخيارات تتضمن إجراءات واقعية أكثر قابلية للتحقيق في ظل الظروف الراهنة، التي يمكن أن تمهد لأي خطوات مستقبلية نحو الإصلاح الشامل. مع أخذ هذه النقاط بعين الاعتبار، يتعين على صناع القرار الآتي:

- منع استبعاد البنوك اليمنية من مزادات بيع العملات الأجنبية التي يقيمها البنك المركزي في عدن. ويشمل ذلك وضع خطة عملية لحماية القطاع المصرفي من الاقترصاد السياسي للصراع وتقديم حل وسط في مسألة تبادل البيانات المصرفية، بهدف تعزيز امتثالها لقوانين مكافحة غسل الأموال/ محاربة تمويل الإرهاب.
- استئناف التدفقات المالية عبر القنوات الرسمية ومعالجة أزمة السيولة في القطاع المصرفي، عبر استخدام الآليات الحالية وأي حلول مرتقبة في مجالات أخرى، مثل الجهود التي تقودها الأمم المتحدة للتوصل إلى اتفاق بين الأطراف المتحاربة بشأن سداد رواتب موظفي القطاع العام في المناطق الخاضعة لسيطرة الحوثيين:
  - يمكن تخصيص جزء من الأموال المعروضة للبيع في المزادات الأسبوعية التي ينظمها البنك المركزي اليمني في عدن لسداد رواتب موظفي القطاع العام. يمكن أن يشمل ذلك حصول البنوك على النقد الأجنبي من البنك المركزي اليمني في عدن، وإفراج البنوك بدورها عما يعادل هذه المبالغ بالأوراق النقدية القديمة للريال لسداد رواتب العاملين في القطاع العام في مناطق سيطرة الحوثيين.
  - ينبغي أن يراعى أي اتفاق أوسع بين الأطراف المتحاربة تسهيل إجراءات سداد رواتب موظفي القطاع العام عن طريق القطاع المصرفي.
- تخصيص جزء من دعم صندوق النقد الدولي (من حقوق السحب الخاصة) لسداد أرصدة البنوك من العملات الأجنبية المجمدة حاليًا لدى البنك المركزي اليمني، وهو ما سيمثل خطوة أخرى نحو معالجة أزمة السيولة التي تعاني منها البنوك والسماح لها بالوفاء بالتزاماتها تجاه ودائع العملاء. في المقابل، يجب على البنك المركزي في صنعاء السماح للبنوك العاملة في مناطق سيطرة الحوثيين بمشاركة سجلات بياناتها المصرفية مع البنك المركزي في عدن. على كلا الطرفين المتحاربين استيعاب أن الغرض الرئيسي من تبادل بيانات المعاملات المصرفية هو تحسين قدرة البنوك على الامتثال لمعايير مكافحة غسل الأموال/ محاربة تمويل الإرهاب، ومن هذا المنطلق عليهما الامتناع عن استخدام هذه البيانات كأداة للحرب الاقتصادية. متى ما أتاحت الفرصة لخفض التصعيد، يتعين العمل على تحقيق الحد الأدنى من التنسيق بين فرعي البنك المركزي في صنعاء وعدن مما سيساعد في الحد من السياسات المتضاربة حول تنظيم وإدارة المعاملات المالية داخل القطاع.
- في حال عدم إتاحة دعم صندوق النقد الدولي (من حقوق السحب الخاصة) في وقت قريب، يمكن الإفراج عن محفظة البنك المركزي اليمني المقدرة بنحو 270 مليون دولار أمريكي، التي يضع بنك التسويات الدولية يده عليها، من خلال صيغة اتفاق مشترك يشمل تسييل المحفظة لمعالجة أزمة السيولة التي تعاني منها البنوك. علاوة على ذلك، يجب إدراج مسألة معالجة أزمة السيولة في القطاع المصرفي كجزء من أي اتفاق مستقبلي يتم التوصل إليه لتسهيل الاستئناف التدريجي لصادرات النفط والغاز مقابل تخصيص عائداتها لسداد رواتب موظفي القطاع العام عبر آلية توزيع مشتركة. يجب تحويل الأموال ذات الصلة عبر البنوك اليمنية لمساعدة الأخيرة في معالجة أزمة السيولة لديها واستعادة ثقة المواطنين بها.

- تتطلب هذه الخطوة سماح البنك المركزي في صنعاء بوصول البنك المركزي في عدن إلى سجلات البنوك التجارية والإسلامية قبل سبتمبر/ أيلول 2016، حيث ما تزال هذه البيانات محفوظة في المقر الأصلي للبنك المركزي. ويتعين تشكيل لجنة تضم ممثلين عن فرعي البنك المركزي اليمني وجهات فاعلة ومحايدة من القطاع المصرفي للعمل على تنسيق وترتيب تبادل هذه البيانات.
- أهمية إلزام الأطراف المتحاربة بعدم استخدام البنوك اليمنية كأداة في حربها الاقتصادية الجارية. تصنيف الحكومة مؤخرًا لجماعة الحوثيين منظمة إرهابية يمكن أن يضع القطاع المصرفي في دائرة الاستهداف خلال الحرب الاقتصادية المستمرة، ومن ثم، يتعين على الحكومة عدم شمل البنوك في خططها الرامية إلى فرض عقوبات على الكيانات المالية والجهات الفاعلة التي يُزعم أنها مرتبطة بجماعة الحوثيين وإدراجها في القائمة السوداء.
- على الجانب الآخر، يجب على الحوثيين وقف الإجراءات القسرية التي يمكن أن تزيد من عزل القطاع المصرفي عن النظام المالي العالمي وتقويض التزام البنوك بمعايير مكافحة غسل الأموال/ محاربة تمويل الإرهاب. هذا يتطلب مقاربة شاملة لإحلال السلام تستند إلى دوافع مشتركة للأطراف المتحاربة لوقف التصعيد والتنسيق بشأن تنظيم المعاملات في القطاع المصرفي وإخضاعها للرقابة، مع تهيئة البيئة المواتية لتوحيد النظام المصرفي متى ما سمحت الظروف السياسية بذلك.



FBA

[www.sanaacenter.org](http://www.sanaacenter.org)