Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Publ

الاقتصاد اليمني مرصد

هل تصفو الأجواء في سماء اليمن؟

ربيع 2022

مجموعة البنك الدولي
منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

مرصد الاقتصاد اليمني

هل تصفو الأجواء في سماء اليمن؟

ربيع 2022

Middle East and North Africa Region

تنويه: هذا التقرير هو نتاج عمل موظفي البنك الدولي. ولا تشكِّل النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة فيها بالضرورة وجهات نظر البنك الدولي، أو مجلس مديريه التنفيذيين، أو الحكومات التي يمثلونها. ولا يضمن البنك دقة أو اكتمال أو تداول البيانات الواردة في هذه المطبوعة ولا يتحمَّل أي مسؤولية عن أي أخطاء أو سهو أو تناقضات في المعلومات، كما لا يتحمَّل أي التزام فيما يخص استخدام أو عدم استخدام المعلومات أو الأساليب أو العمليات أو الاستنتاجات المبيَّنة فيها. ولا تعني الحدود والألوان والمسمّيات والمعلومات الأخرى المبيّنة في أية خريطة بالمطبوعة أي حُكمٍ من جانب البنك على الوضع القانوني لأي إقليم أو تأييد هذه الحدود أو قبولها. وليس بهذه الوثيقة ما يشكِّل، أو يُفسَّر على أنه يمثل أو يُعتبَر، قيداً على الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها البنك أو تخلياً عنها، فجميعها محفوظة على نحوٍ محدد وصريح. الحقوق والإذن بالطبع والنشر هذه المطبوعة متاحة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي IGO 3.0 ترخيص (CC BY 3.0 IGO) http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo.

يجب توجيه جميع الاستفسارات إلى المؤلف الرئيسي للتقرير على العنوان الإلكتروني: gmele@worldbank.org
الحقوق والتصاريح

المواد في هذا العمل تخضع لحقوق التأليف والنشر. لأن البنك الدولي يشجع نشر معرفته ، يجوز إعادة إنتاج العمل ، كليًا أو جزئيًا ، لأغراض غير تجارية طالما تم ذكر الإسناد الكامل لهذا العمل. يجب توجيه أي استفسارات حول الحقوق والتراخيص ، بما في ذلك الحقوق الفرعية ، إلى قسم منشورات البنك الدولي مجموعة البنك ، 1818 H Street NW ، واشنطن العاصمة 20433 ، الولايات المتحدة الأمريكية ؛ فاكس: 2625–522 202 ؛ البريد الإلكتروني: pubrights@worldbank.org.

صور الغلاف مقدمة من:
(أعلى) منظر يمني لجبل سومارا في مدينة إب. الائتمان: MhmdArt / Shutterstock
(في الوسط ، على اليسار) العمارة في اليمن. الائتمان: مهند الخطيب / شاترستوك
(في الوسط ، يمين) بانوراما صنعاء ، اليمن. الائتمان: جافارمان / شاترستوك
(في الأعلى) منظر جوي لثولا ، اليمن. البيوت الشعبية والمساجد. الائتمان: MhmdArt / Shutterstock
مطلوب إذن إضافي لإعادة الاستخدام.

تصميم النشر وتخطيطه بواسطة The Word Express، Inc

نُشر هذا العمل في الأصل من قبل البنك الدولي باللغة الإنجليزية في يونيو 2022 ، باسم "Yemen Economic Monitor Spring 2022".
في حالة وجود تناقضات ، فإن اللغة الأصلية هي التي تحكم
This work was originally published by The World Bank in English as "Yemen Economic Monitor Spring 2022" in June 2022. In case of discrepancies, the original language will govern.

جدول المحتويات

الاختصارات والأسماء المختصرة vii
الهدف من التقرير وشكر وتقدير ix
ملخص وافٍ xi
Executive Summary xiii

1. التطورات الاقتصادية 1
لمحة عامة عن أنماط النمو المتغيرة في اليمن 1
أحدث التطورات: النمو الاقتصادي 5
الماليات العامة 7
حساب المعاملات الخارجية 12

2. الآفاق المستقبلية والمخاطر 15

فصل يركز على موضوع خاص: مواصلة تقديم الخدمات الأساسية في اليمن 17
الرواتب في جهاز الخدمة المدنية والقطاع العام في اليمن 17
مدفوعات الحوافز في قطاعي التعليم والرعاية الصحية 19

الدروس المستفادة وخيارات السياسات 25

قائمة الاشكال

الشكل 1 تعرض قطاع النفط للدمار مع بداية الحرب في أواخر عام 2014 2
الشكل 2 أثر النقص في الوقود على سعر سلع الطاقة الأولية، وخاصة في المناطق الشمالية. 2
الشكل 3 اتجاهات النمو في اليمن ضعيفة للغاية مقارنة بالمعايير الإقليمية والهيكلية، مما يعكس الآثار المدمرة لصراع يدور منذ سبع سنوات 3
الشكل 4 تؤكد تقديرات النشاط الاقتصادي حسب السنة استنادا إلى أضواء الليل الهبوط الكبير في إجمالي الناتج المحلي في أعقاب الصراع. 3
الشكل 5 سيعتمد النمو طويل الأجل في اليمن بشكل كبير على الحفاظ على رأس المال البشري وبنائه 4
الشكل 6 ..في أوضاع حيث تقلص النمو المحتمل و... 4
الشكل 7 ... الإنتاجية بسبب الصراع. 5
الشكل 8 نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي انخفض إلى النصف تقريبا منذ بداية الحرب الى والوقت الراهن. 6
الشكل 9 تضاعف عدد سكان اليمن إلى المثلين تقريبا خلال السنوات الخمس والعشرين الماضية، مما يسلط الضوء على أهمية التحرك نحو عملية لإحلال السلام من أجل إعادة تهيئة الظروف اللازمة لخلق فرص العمل وتبني وجهات نظر الشباب. 7
الشكل 10 اشتدت الغارات الجوية خلال عام 2021، ما أدى إلى زيادة عدد الإصابات في صفوف العسكريين والمدنيين. 8
الشكل 11 المساعدات الأجنبية والتحويلات المالية تمثل مصدرا مهما للعملة الصعبة، وتتأثر بالظروف الاقتصادية العالمية والتطورات الجيوسياسية، وثبتت أهميتهما في استقرار أوضاع الاقتصاد الكلي في اليمن قبل اندلاع الحرب 9
الشكل 12 اتسع فارق سعر الصرف بين الريال اليمني في الشمال والجنوب بشكل ملحوظ خلال معظم عام 2021، إلى أن انخفض على نحو مفاجئ في نهاية 2021 بسبب تحسن الرقابة على السياسة النقدية والتوقعات المستقبلية 11
الشكل 13 على الرغم من الزيادات الاسمية الكبيرة في القاعدة النقدية، كان نمو القاعدة النقدية الحقيقية سلبيا بشكل متزايد بسبب التضخم الجامح 11
الشكل 14 ارتفعت أسعار خدمات المياه والصرف الصحي والمواد الغذائية الأساسية بشكل غير متكافئ في مختلف أنحاء اليمن في 2021: بنسبة 36% في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة المعترف بها وبنسبة 3% في المناطق الخاضعة لسلطات الأمر الواقع. وبحلول نهاية عام 2021، كان الأسعار مجملا أعلى بنسبة 73% في مناطق الحكومة المعترف بها دوليا مقارنة بمناطق سلطات الواقع، وتشهد عدن أعلى الزيادات* 12
الشكل 15 لا يزال الميزان التجاري لليمن سلبيا بشدة، وإن كان يتحسن بصورة طفيفة فهو يعكس ارتفاع الأسعار العالمية لسلع الطاقة التي يصدرها اليمن أيضا. 12
الشكل 16 إيرادات المالية العامة24 وفاتورة أجور العاملين في القطاع العام (2006–2020). 18
الشكل.17 القيمة الدولارية لمرتبات المعلمين والعاملين في مجال الرعاية الصحية في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة المعترف بها دوليا في 2014 و2021 (بالدولار الأمريكي) 19

الشكل.18أ. قيمة مدفوعات الحوافز النقدية، والزيادات الإضافية، وبدل المخاطر، والبدلات اليومية للأطباء – متوسط المدفوعات الشهرية (بالدولار الأمريكي) (الأرقام معدلة حسب التضخم. تم تحويل قيمة المدفوعات/الحوافز بالريال اليمني إلى الدولار الأمريكي بسعر الصرف السائد) 22
الشكل.18ب. قيمة مدفوعات الحوافز النقدية، والزيادات الإضافية، وبدل المخاطر، والبدلات اليومية للممرضين - متوسط المدفوعات الشهرية (بالدولار الأمريكي) 22
الشكل.18ج.. قيمة مدفوعات الحوافز النقدية، والزيادات الإضافية، وبدل المخاطر، والبدلات اليومية للقابلات – متوسط المدفوعات الشهرية (بالدولار الأمريكي) 22

قائمة جداول

الجدول 1 طرق مدفوعات الحوافز في قطاعي التعليم والرعاية الصحية 20
الجدول 2 مدفوعات الحوافز النقدية في قطاع الصحة والطرق والمبالغ 21

قائمة الخرائط

الخريطة 1 تعكس السيطرة الإقليمية الطبيعة المتشرذمة للجماعات، والهويات، والمصالح في البلد 6
الخريطة 2 في حين لا يزال السكان يتركزون بالأساس في المناطق الحضرية، فر عدد كبير من المواطنين بسبب الحرب إلى المناطق الريفية التي يزداد تحولها إلى الحضر، حيث تعتبر أكثر أمانا 7
الخريطة 3 كانت الغارات الجوية هائلة في المحافظات الشمالية والساحلية 8

الاختصارات والأسماء المختصرة

CCRT	صندوق احتواء الكوارث والإغاثة
DSSI	مبادرة تعليق مدفوعات خدمة الدين
FX	النقد الأجنبي
GCC	مجلس التعاون الخليجي
GDP	إجمالي الناتج المحلي
GOY	الحكومة اليمنية
IMF	صندوق النقد الدولي
PP	نقاط مئوية
SDR	حقوق السحب الخاصة
UN	الأمم المتحدة
USD	دولار أمريكي
YER	ريال يمني

الهدف من التقرير وشكر وتقدير

يسر فريق البنك الدولي في اليمن أن يعلن عن إطلاق العدد الأول من مرصد الاقتصاد اليمني، والذي من المتوقع أن يكون مطبوعة دورية (في الربيع والخريف) من حدة الاقتصاد الكلي والتجارة والاستثمار لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وسيتألف مرصد الاقتصاد اليمني من فصلين: يلقي الفصل الأول نظرة على أحدث التطورات الاقتصادية بالإضافة إلى تقييم للآفاق المستقبلية، ويركز الثاني على موضوع خاص له صلة بالتنمية الاقتصادية في اليمن.

ويشكل مرصد الاقتصاد اليمني جزءا من أجندة البنك الدولي الرامية إلى تكريس اهتمام خاص بأوضاع الهشاشة والصراع والعنف، حيث يتزايد معدل الفقر على نحو سريع وحيث تتبدد بسرعة مكاسب التنمية التي تحققت بشق الأنفس. ومن المتوقع أن تمثل البلدان التي تعاني من أوضاع الهشاشة والصراع والعنف ما يقرب من ثلثي الفقراء فقرا مدقعا في العالم بحلول عام 2030.[1] وتطرح المتابعة الاقتصادية في أوضاع الهشاشة والصراع والعنف، لا سيما في حالات الصراع المحتدمة طويلة الأمد، تحديات محددة بخلاف تلك غير المتعلقة بهذه الأوضاع. وتمثل أنظمة البيانات الأساسية والضعيفة تحديا رئيسيا يتعلق بأوضاع الهشاشة والصراع والعنف: فالبيانات لا تتوفر في كثير من الأحيان، أو تتوفر متأخرة كثيرا (يمتد التأخير لعدة سنوات)، أو أن دقة البيانات تكون محل خلاف كبير إذ يمكن للأطراف المتحاربة استخدام المعلومات أداةً للدعاية. وعلى الرغم من هذه القيود، فإن ظهور البيانات الكبيرة والتحقق من مصادر المعلومات المختلفة يجعل المتابعة الاقتصادية المتزنة ممكنة في أوضاع الهشاشة والصراع والعنف، لا سيما في اليمن.

أعد هذا العدد الأول من مرصد الاقتصاد اليمني فريق من البنك الدولي بقيادة جيانلوكا ميلي (خبيرة اقتصادية أولى)، ويضم: محمد العكاوي (خبير اقتصادي)، وساكي كوماجاي (أخصائية حوكمة)، وجيف هاندلي (أخصائي أول في إدارة القطاع العام)، وفيونا ديفيز (خبيرة اقتصادية في القطاع العام). ساعد العديد من الزملاء الآخرين بما أسهموا به من معلومات وملاحظات ومشورة فنية في إثراء ما يرد في هذا التقرير من بحث وتحليل. ويعرب الفريق عن امتنانه لمارينا ويس (المديرة الإقليمية)، وإريك لو بورنييه (مدير وحدة الاقتصاد الكلي) وتانيا ماير (مديرة مكتب البنك في اليمن)، الذين ساندوا هذه العملية وقدموا لها التوجيه من خلال مشورتهم وخبراتهم العميقة. ونتوجه بشكر خاص إلى علي إبراهيم الملحم (محلل بيانات الاستشعار عن بعد/محلل اقتصادي) وناجي محمد أبو حمدة (محلل الاقتصاد الكلي) على جهودهما الدؤوبة ومساهماتهما في التحليل والرسوم البيانية والجداول. ويتوجه بخالص الشكر لشاراد تاندون (خبير اقتصادي أول) على الإسهامات القيمة والتعاون، وإلى عمر العقيل (مسؤول العمليات) وساشا بوتزر (خبير اقتصادية، صندوق النقد الدولي) على ما قدموه من مشورة ومساندة في مراجعة النظراء وتبادل الآراء معنا بصورة دائمة. ونود أيضا التوجه بالشكر لشون لوثروب (محرر اقتصادي أول) لمساعدته القيمة في تحرير النسخة النهائية من التقرير. وشكرا جزيلا لكاتيا جورجيفا ستيفانوفا (مساعد أول البرنامج) على الإشراف الوثيق وتيسير العمليات الإدارية. وأخيرا وليس آخرا، يعرب الفريق عن امتنانه لكل من روبرت دبليو. راينك وسالم مصالحة وشهاب الدين (خبراء في التصميم، والاتصالات، وتصوير الفيديو) لعملهم الرائع في مجال تنسيق

[1] المصدر: البنك الدولي، https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence، عرض عام.

النصوص والتصميم ومقاطع الفيديو/الرسوم البيانية المتعلقة بنشر هذا التقرير.

يركز هذا التقرير على الأحداث حتى يوم 10 أبريل/نيسان 2022، ويقر بالتطورات المتلاحقة للمستجدات المهمة التي شهدتها الأسابيع الأولى من شهر أبريل/نيسان 2022. ولا تزال الآفاق على الأمد المتوسط محاطة بقدر كبير من عدم اليقين، وسوف تكون أحدث التطورات موضوعا لمناقشة أكثر تعمقا في العدد القادم من مرصد الاقتصاد اليمني.

في بداية أبريل/نيسان *2022*، حدثت عدة تطورات سياسية واقتصادية مهمة من المرجح أن تغير الآفاق الاقتصادية في اليمن. وقد تلقى المركز المالي للحكومة دفعة كبيرة بعد الإعلان المشترك من جانب المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة عن حزمة بقيمة ثلاثة مليارات دولار لصالح اليمن. وبالتوازي مع ذلك، تم نقل السلطة من الرئيس السابق عبد ربه منصور هادي إلى مجلس رئاسي مؤلف من ثمانية أعضاء بعد أيام قليلة من المشاورات اليمنية-اليمنية التي جرت في الرياض تحت رعاية مجلس التعاون الخليجي (والتي لم تشارك فيها حركة أنصار الله، وهي السلطة الفعلية في الجزء الشمالي من اليمن)، وتم الإعلان عن اتفاق هدنة لمدة شهرين في الثاني من أبريل/نيسان.

ويحظى المجلس بدعم هيكل حوكمة واسع يسهل مهامه. علاوة على ذلك، يحظى بدعم من:

أ) **هيئة التشاور والمصالحة.** تتألف من 50 سياسيا من خلفيات مختلفة. وذكر الإعلان أن الهيئة ستعمل على دعم المجلس الرئاسي وتوحيد الجهود الوطنية لإنهاء الاقتتال بين القوى الوطنية وتحقيق السلام.

ب) **فريق اقتصادي.** مكلف بدعم الإصلاحات الحكومية، وتقديم النصح والمشورة للحكومة والبنك المركزي فيما يخص الإصلاحات العاجلة في المجالات الاقتصادية والنقدية وتعزيز الشفافية.

ج) **فريق قانوني.** مسؤول عن صياغة مسودة القواعد المنظمة لأعمال مجلس القيادة الرئاسي وهيئة التشاور والمصالحة والفريق القانوني والفريق الاقتصادي. يجب رفع مسودة القواعد خلال 45 يوما لرئيس مجلس القيادة الرئاسي لاعتمادها وتصدر بقانون.

ملخص وافٍ

بعد سبع سنوات مدمرة من الحرب الأهلية، يواجه اليمن أزمة اقتصادية عميقة، في حين تهدد التحديات المالية والنقدية المتزايدة قدرة الحكومة على تقديم الخدمات العامة الحيوية. وفي أعقاب نمو وجيز ومتواضع للغاية في 2018 و2019، عاد الناتج الاقتصادي اليمني في 2020 إلى الانخفاض الذي كان يعاني منه منذ سنوات. ومن المتوقع أن يكون إجمالي الناتج المحلي السنوي قد انخفض بنسبة 2% أخرى في عام 2021 متراجعا إلى ما يقرب من نصف مستواه قبل نشوب الصراع. وبالإضافة إلى العنف المستشري وانعدام الأمن، تغذي الصدمات المحلية والخارجية المتعددة الانكماش، بما في ذلك السيول واسعة النطاق، والظواهر المناخية، والتداعيات الاقتصادية المستمرة لجائحة فيروس كورونا، والحرب في أوكرانيا، التي دفعت أسعار الغذاء العالمية إلى مستويات قياسية.

ولا تزال أسعار المواد الغذائية التي قفزت بشدة تؤثر بشكل كبير على الاقتصاد اليمني، وخاصة على أزمة الغذاء المتفاقمة. فاليمن مستورد صاف للمواد الغذائية، كما أن ارتفاع الأسعار أثر سلبا على الميزان الخارجية، والتضخم، والاحتياطيات الدولية التي تقدر حاليا بما لا يزيد عن شهر من الواردات. ومما يزيد الأمر سوءا أن هذه الديناميكيات تسببت في تفاقم أزمة الغذاء الحادة. علاوة على ذلك، تسببت الحرب في أوكرانيا في زيادة أخرى في أسعار الواردات الحيوية. ويمثل القمح ثاني أكبر الواردات اليمنية بعد الوقود، ويأتي ما يقرب من نصف واردات اليمن من القمح من روسيا وأوكرانيا. وخلال العام الماضي فقط، ساهم انخفاض قيمة العملة في زيادة تتراوح بين 20 و30% في أسعار الغذاء المحلية، ويمكن للصدمات التي تتعرض لها سوق الحبوب العالمية أن ترهق ميزانيات مستوردي السلع الغذائية، مما يضعف الأمن الغذائي.

وفي حين تهدد زيادة تكاليف واردات الوقود بالمزيد من تباطؤ النشاط الاقتصادي، فإن ارتفاع أسعار سلع الطاقة العالمية من شأنه أن يعزز المركز المالي للحكومة المعترف بها دوليا. فمن الممكن أن يجذب قطاع الأنشطة الاستخراجية في اليمن أيضا اهتماما من جديد من الشركات العالمية إذا دفعتها العقوبات المفروضة على صادرات النفط الروسية إلى تنويع مصادرها، ولكن من الناحية العملية سيستمر العنف وانعدام الأمن في الحد من مشاركة اليمن في أسواق الطاقة العالمية.

ومع استمرار الصراع، تحول الاقتصاد اليمني أكثر فأكثر إلى اقتصاد مزدوج بحكم الأمر الواقع، منقسم بين المناطق التي تسيطر عليها الحكومة المعترف بها دوليا والمناطق الخاضعة لسيطرة حركة أنصار الله (سلطة الأمر الواقع). وفي ظل تراجع الإيرادات كثيرا عن احتياجات الإنفاق، واصلت الحكومة المعترف بها دوليا في عام 2021 تسييل عجز الموازنة، مما أدى إلى تآكل القوة الشرائية للريال اليمني بشدة. فبعد سنوات من تسييل عجز الموازنة، تجاوزت الحكومة المعترف بها دوليا النقطة التي يمكن عندها للفوائد قصيرة الأجل أن تعوض التأثيرات السلبية على التضخم وديناميكيات أسعار الصرف. ونتيجة لهذا، تسبب ارتفاع التضخم في 2021 في انكماش الإنفاق العام بالقيمة الحقيقية حتى مع توسعه بالقيمة الاسمية. ومع ذلك، فقد عززت التطورات التي حدثت مؤخرا مصداقية السياسة النقدية للحكومة المعترف بها دوليا. وساعد استحداث آلية عطاءات النقد الأجنبي في البنك المركزي في منتصف نوفمبر/تشرين الثاني 2021، جنبا إلى جنب مع تعيين إدارة جديدة للبنك في ديسمبر/كانون الأول 2021، في تثبيت سعر الصرف، الذي أنهى العام عند مستوى 952 ريالا للدولار، بعد أن بلغ الذروة عند 1725 ريالا

تقريبا للدولار قبل بضعة أيام فقط، خلال الشهر نفسه (في الثاني من ديسمبر/كانون الأول). وفي الوقت نفسه، تدير سلطات الأمر الواقع في صنعاء سياسات المالية العامة على أساس نقدي بحت، الأمر الذي أبقى التضخم في المناطق التي تسيطر عليها منخفضا ومستقرا.

مع بداية أبريل/نيسان 2022، من المرجح أن تكون عدة تطورات مهمة قد غيرت آفاق الصراع الدائر في اليمن. أولا، تلقى المركز المالي للحكومة المعترف بها دوليا دفعة قوية بعد الإعلان (من السعودية والإمارات) عن حزمة بقيمة ثلاثة مليارات دولار. ثانيا، أدى نقل السلطة من الرئيس السابق هادي إلى مجلس رئاسي مؤلف من ثمانية أعضاء إلى تعزيز مختلف الجماعات والقوى التي تعيش في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة المعترف بها دوليا. وجاءت هذه التطورات بالغة الأهمية بعد بضعة أيام فقط من المحادثات اليمنية-اليمنية التي جرت في الرياض برعاية مجلس التعاون الخليجي، والتوصل إلى اتفاق هدنة لمدة شهرين أعلنت عنه الأمم المتحدة في الثاني من أبريل/نيسان. كما تم تشكيل هيئة مصالحة لمساعدة المجلس الرئاسي في التفاوض على مسار المصالحة مع سلطات الأمر الواقع. وفي حين لم يتم الكشف بالكامل عن تفاصيل شروط الحزمة المالية وجدولها الزمني، فإن آثارها الاقتصادية ضخمة للغاية. فقد ارتفع الريال اليمني في كل من عدن وصنعاء بعد وقت قصير من الإعلان عن تشكيل المجلس الرئاسي وعن الحزمة المالية في بداية أبريل/نيسان 2022. وعلى الرغم من استمرار التقلبات، من المتوقع أن يساعد هذ الاتجاه على خفض أسعار المستهلكين في الأسواق المحلية، ما قد ينشأ عنه تبعات إيجابية على أزمة الأمن الغذائي المستمرة والمروعة.

ورغم الارتفاع المتواضع المتوقع في معدل نمو إجمالي الناتج المحلي عام 2022، فإن الآفاق الاقتصادية لليمن تعتمد اعتمادا كبيرا على تطورات الصراع والظروف الأمنية ميدانيا. فعلى الجانب السلبي، يمكن أن يؤدي تفجر الأعمال القتالية من وقت لآخر إلى جانب استمرار الارتفاع في أسعار الواردات إلى زيادة تقويض الأوضاع للقطاع الخاص. وعلى الجانب الإيجابي، فإن الآمال المتجددة في السلام، والحزمة المالية الضخمة التي قدمتها السعودية والإمارات، وارتفاع التحويلات المالية، واحتمال زيادة صادرات النفط والغاز، من شأنها أن تسرع وتيرة النمو في الأمد المتوسط.

EXECUTIVE SUMMARY

After seven devastating years of war, Yemen faces a profound economic crisis, while mounting fiscal and monetary challenges threaten the government's ability to sustain vital public services. Following a brief and very modest expansion in 2018 and 2019 (reflecting a pick-up in the oil industry after an almost complete stop in 2015-16), Yemen's economic output resumed its multi-year decline in 2020. Annual GDP is projected to have declined by a further 2 percent in 2021 and has now fallen to roughly half its pre-conflict level. In addition to endemic violence and insecurity, multiple domestic and external shocks are driving the renewed contraction, including widespread flooding, weather events, the ongoing economic repercussions of the COVID-19 pandemic, and the war in Ukraine, which has driven global food prices to record highs.

Soaring food prices, further exacerbated by the war in Ukraine, have a major impact on Yemen's economy and—dramatically—on an already dire food crisis. Yemen is a net food importer, and rising prices have been adversely affecting the external balances, inflation, and international reserves, which are currently estimated at barely one month of imports. Most dramatically, these dynamics have kept worsening an already dire food crisis. Moreover, the war in Ukraine has led to an additional spike in the price of critical imports for Yemen. Wheat is the country's second-largest imported good after fuel, and almost half of all Yemen's wheat imports come from Russia and Ukraine. Over the past year alone, currency depreciation contributed to a 20-30 percent increase in domestic food prices, and shocks to the global grain market could strain the budgets of humanitarian importers, further weakening food security.

While the rising cost of fuel imports threatens to further slow economic activity, higher global energy commodity prices could bolster the IRG's fiscal position. Yemen's extractive sector could also attract renewed attention from international firms if sanctions on Russian oil exports push them to diversify their sourcing, although violence and insecurity could continue to limit the country's participation in global energy markets.

As the conflict has dragged on, the Yemeni economy has developed more and more into a de facto dual economy, split between the IRG-controlled and DFA-controlled areas. With revenues falling far short of expenditure needs, in 2021, the IRG continued to monetize its fiscal deficit, severely eroding the purchasing power of the Yemeni rial. After years of fiscal deficit monetization, the IRG has passed the point at which the short-term benefits offset the adverse effects on inflation and exchange-rate dynamics. As a result, in 2021, high inflation caused public spending to contract in real terms even as it expanded in nominal terms. However,

recent developments have bolstered the credibility of IRG monetary policy. The introduction of a foreign-exchange auction mechanism at the central bank in mid-November 2021, combined with the appointment of new central-bank management in December 2021, helped stabilize the exchange rate, which closed the year at YER 952 per US dollar, after peaking at roughly YER 1,725 per US dollar only a few days earlier, during the same month (on December 2nd). Meanwhile, de facto authorities (DFA) in Sanaa manage its fiscal policy strictly on a cash basis, which has kept inflation in DFA-controlled areas low and stable.

At the beginning of April 2022, several important developments have potentially altered the prospects of Yemen going forward. First, the IRG's financial position will be significantly strengthened following the announcement (by the Kingdom of Saudi Arabia and the United Arab Emirates) of a US$3 billion package. Second, the transfer of power from former-President Hadi to an 8-members Presidential Council solidified different groups and identities living in the IRG-controlled areas. These important developments came only a few days after a Yemeni-Yemeni talk organized by the GCC in Riyadh and a 2-month truce agreement announced by the UN on April 2. A committee of Reconciliation was also formed to help the Presidential Council negotiate a path of reconciliation with DFA authorities. While further details on the terms and timeline of the financial package are not fully known at present, the economic impacts are very significant. The Yemeni Rial (YER) appreciated both in Aden and Sanaa shortly after the announcements were made at the beginning of April 2022. Despite continued volatility, this trend is predicted to help reduce consumer prices in local markets, which represents an upside risk to the ongoing, daunting food security crisis.

While a modest rebound in the GDP growth rate is expected in 2022, Yemen's economic prospects heavily depend on the evolution of the conflict and overall security conditions on the ground. On the downside, episodes of hostilities coupled with persistently high import prices could further undermine conditions for the private sector. On the upside, renewed hopes for peace, the KSA and UAE's large financial package, rising remittances, and the potential for increased hydrocarbon exports could accelerate growth over the medium term.

1

التطورات الاقتصادية

لمحة عامة عن أنماط النمو المتغيرة في اليمن

تُعقد القصور التي تشوب البيانات قياس حجم تأثير الصراع على الاقتصاد اليمني. ومع ذلك، يكشف تحليل لبيانات ما قبل نشوب الصراع وبعض التغيرات التي يمكن رصدها بشكل مباشر عن نطاق الضرر الاقتصادي للصراع والكارثة الإنسانية المرتبطة به. علاوة على ذلك، في حين أن انعدام الأمن والعنف هما السبب المباشر لأزمة اليمن الحالية، أدت الظروف الاقتصادية التي كانت سائدة قبل الصراع إلى زيادة قابلية تأثر السكان بالصدمات إلى حد كبير.

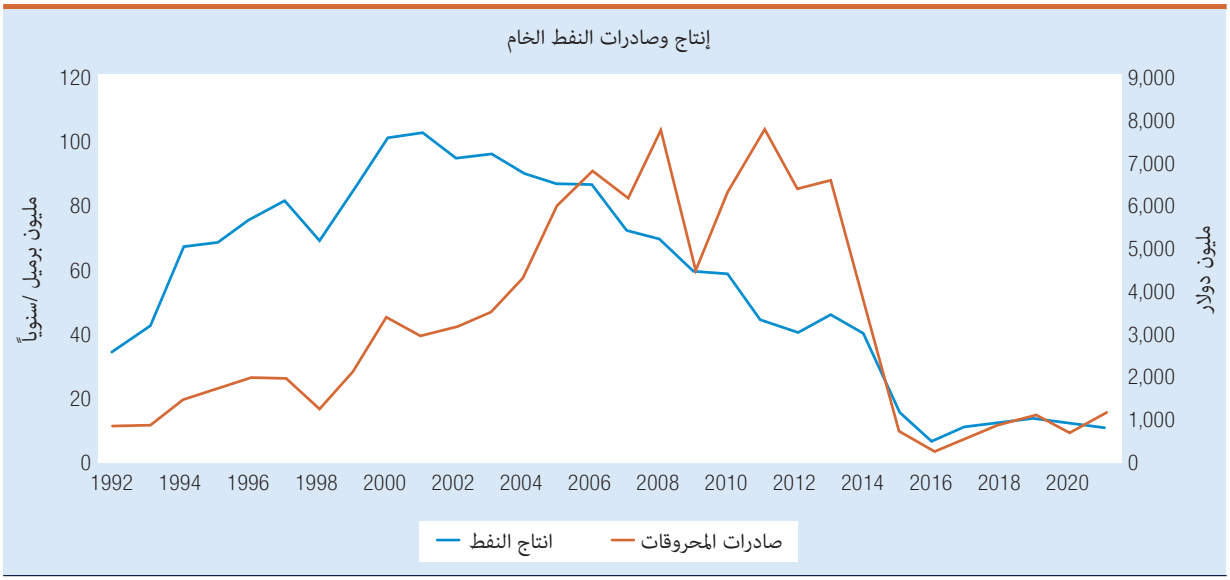
هيمن قطاع النفط في اليمن على الاقتصاد لعقدين تقريبا، لكن كان له تأثير محدود على مستوى معيشة السكان. فخلال ما يزيد عن 20 عاما قبل اندلاع الصراع، كان إنتاج النفط عاملا أساسيا بالنسبة للناتج الاقتصادي ومسار النمو في اليمن. وبين عامي 2005 و2014، كان إنتاج النفط أهم مكونات إجمالي الناتج المحلي، كما ساهم قطاع النفط بنحو 75% من جميع الإيرادات العامة. بيد أن النمو الذي يغذيه النفط أدى إلى توسع القطاع الخدمي غير القابل للتداول بشكل غير متناسب، في حين اعترى الضعف قطاعي الزراعة والصناعة، جريا على النمط المألوف لاقتصاد يعاني من «لعنة الموارد». وفي ظل غياب التوسع واسع النطاق كثيف العمالة، ازداد ضعف ومعاناة الأسر، وارتفع معدل الفقر الوطني من 34% في عام 2005 إلى 48% في عام 2014.

أدى تصاعد التوترات وتدهور الأوضاع الأمنية بين عامي 2014 و2015 إلى انخفاض حاد في إنتاج النفط (الشكل 1). أدى انهيار إنتاج النفط إلى انخفاض حاد في إجمالي الناتج المحلي وتراجع شديد في الإيرادات الحكومية. وفي حين تقلب إنتاج النفط وفقا للظروف المتغيرة ميدانيا، انخفض الإنتاج الإجمالي من نحو 200 ألف برميل يوميا خلال الفترة 2009–2014 إلى 36 ألف برميل يوميا فقط بين عامي 2015 و2021. وهبط إنتاج النفط بحدة في بداية الأعمال القتالية في 2015–2016 ثمّ ارتفع ارتفاعا طفيفا في السنوات اللاحقة. وبينما كان إنتاج النفط يتراجع بالفعل قبل الصراع، كان إنتاج الغاز الطبيعي المسال يكتسب أهمية قبل أن يتوقف تماما في عام 2016. وأدى انخفاض إنتاج المحروقات وخروج عدد من شركات البترول الأجنبية من السوق اليمنية من جراء الصراع إلى انكماش حاد في الإيرادات، مما دفع بالعجز في موازنة الحكومة المعترف بها دوليا إلى حوالي 15% من إجمالي الناتج المحلي في 2015 و2016.[2]

في أعقاب انهيار إنتاج النفط، كانت أنماط النمو في اليمن سلبية بشكل مطرد، وضعيفة عند مقارنتها بالبلدان الأخرى منخفضة الدخل أو التي تعاني من أوضاع الهشاشة. وساهمت عوامل متعددة في تدهور الأوضاع الاقتصادية في اليمن، من بينها انخفاض الإنتاجية الزراعية، وتدهور جودة المؤسسات والحوكمة،

[2] انظر الصفحة 16 للمزيد من التفاصيل عن إجماليات المالية العامة.

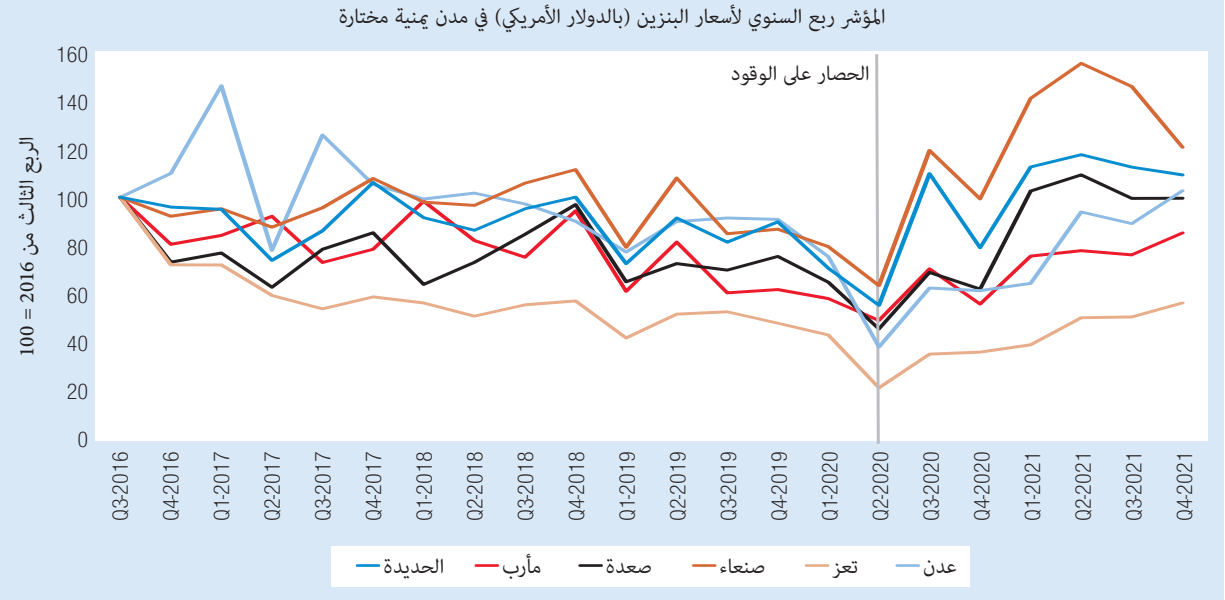
الشكل 1 • تعرض قطاع النفط للدمار مع بداية الحرب في أواخر عام 2014



المصدر: السلطات، وصندوق النقد الدولي، وحسابات خبراء البنك الدولي

[a] تغطي البيانات التاريخية للإيرادات المالية من 2006 إلى 2014 كل اليمن. يعتمد البنك الدولي على بيانات الإيرادات المالية المتاحة لصندوق النقد الدولي من عام 2015 فصاعدًا. تتضمن هذه البيانات معلومات الإيرادات المالية لـ IRG فقط.

الشكل 2 • أثر النقص في الوقود على سعر سلع الطاقة الأولية، وخاصة في المناطق الشمالية

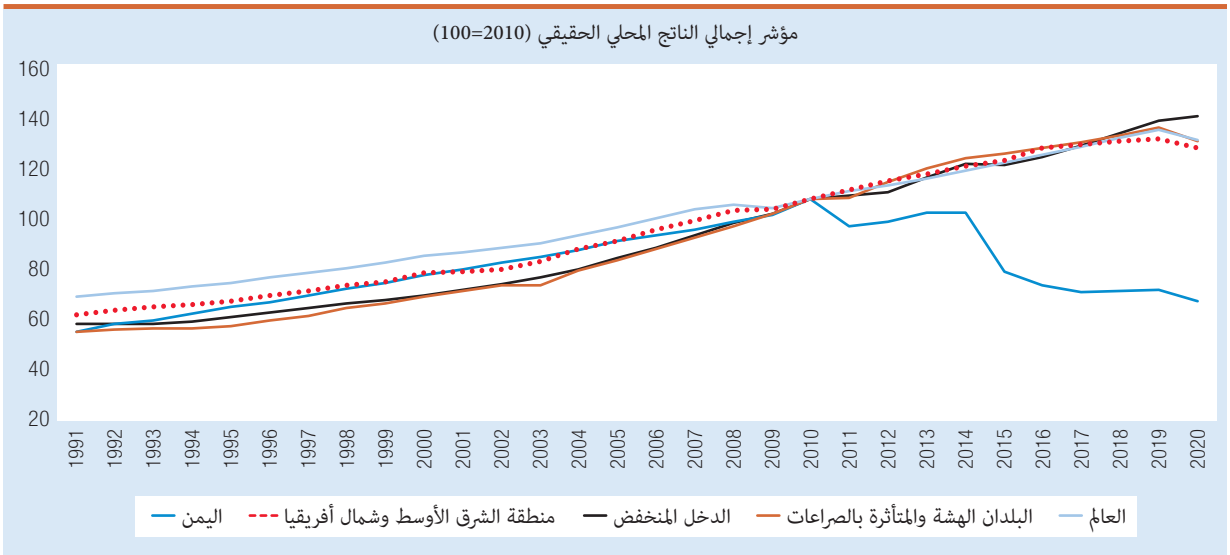


المصدر: بيانات برنامج الأغذية العالمي وحسابات خبراء البنك الدولي.

والتدخل الحكومي في القطاع الخاص. ومع ذلك، كان لانخفاض إنتاج النفط أكبر تأثير سلبي على إجمالي الناتج المحلي. وعلى الرغم من أن الأرقام الرسمية غير متوفرة بصورة مستمرة، تشير توقعات البنك الدولي إلى أن إجمالي الناتج المحلي الحقيقي تقلص بنسبة 50% على مدى العقد الماضي (الشكل 3). وتم رصد انكماش في جميع سنوات الصراع باستثناء 2018 عندما ارتفعت مساعدات المانحين وانتعش إنتاج النفط مؤقتا، بعد توقف شبه كامل في 2015–2016.[3] ومع ذلك، عاد الانكماش في 2020 و2021 بسبب سلسلة من الصدمات المحلية والخارجية الجديدة، بما في ذلك جائحة فيروس

[3] انتعش إنتاج النفط بعد توقف تام تقريبا في عام 2016، عندما تم إنتاج ما يقل عن 6 ملايين برميل خلال العام بأكمله.

الشكل 3 • اتجاهات النمو في اليمن ضعيفة للغاية مقارنة بالمعايير الإقليمية والهيكلية، مما يعكس الآثار المدمرة لصراع يدور منذ سبع سنوات

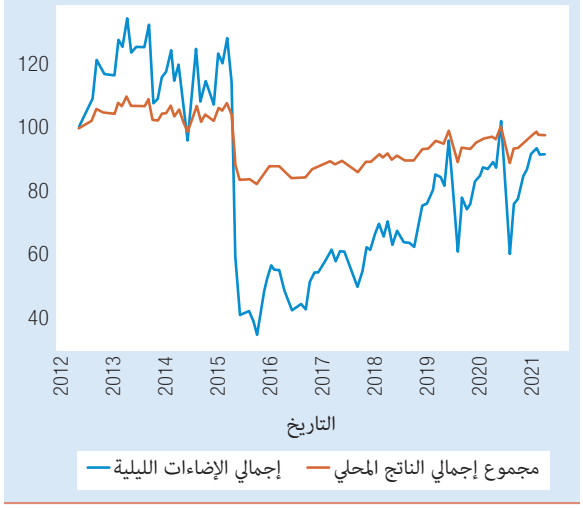


كورونا، وتفشي الكوليرا، والكوارث الطبيعية الناجمة عن تغير المناخ. وبناء على ذلك، كان أداء الاقتصاد الكلي المُقدر في اليمن منذ عام 2010 ضعيفا مقارنة بالمعايير الإقليمية والهيكلية، بما في ذلك البلدان الأخرى التي تعاني من أوضاع الهشاشة.

ومما يعكس التراجع الكبير والمقدر في إجمالي الناتج المحلي الحقيقي، انخفضت الأضواء الليلية انخفاضا حادا مع تصاعد الصراع في مارس آذار 2015.[4] ترتبط الإنارة الليلية ارتباطا وثيقا بالنشاط الاقتصادي ويمكن أن تكون بمثابة مؤشر للتغييرات في إجمالي الناتج المحلي في الحالات التي يتعذر فيها إجراء تحليل إحصائي تقليدي.[5] وتتبع الاتجاهات في الإنارة الليلية عن كثب التطور المُقدر في إجمالي الناتج المحلي في اليمن خلال السنوات الأولى من الصراع (الشكل 4). ومن شبه المؤكد أن الانخفاض الحاد في نواتج الإضاءة بين عامي 2015 و2016 يعكس انهيار إنتاج النفط ورحيل شركات النفط العالمية. ويُظهر خط الاتجاه أيضا علامات على انتعاش تدريجي للغاية من عام 2017 إلى عام 2021، وهو ما قد يكون متسقا مع قدرة القطاع الخاص على التكيف جزئيا مع ظروفه الجديدة. لكن تحسُّن الأضواء الليلية في السنوات القليلة الماضية كان أقوى بكثير من الانتعاش المُقدر في إجمالي الناتج المحلي، وسيكون من الضروري إجراء مزيد من البحث لمعالجة هذا التفاوت.

في خضم حالات الطوارئ الإنسانية، يخصص جزء كبير من إجمالي النفقات للغذاء ويتقارب مقياس الفقر مع مقياس الحصول على الغذاء. ساءت التقديرات الرسمية لحالة الأمن الغذائي في اليمن بشكل كبير في العامين المنصرمين، إذ ارتفعت نسبة السكان الذين عانوا من انعدام الأمن الغذائي الحاد من نحو 45% عام 2020 إلى ما

الشكل 4 • تؤكد تقديرات النشاط الاقتصادي حسب السنة استنادا إلى أضواء الليل الهبوط الكبير في إجمالي الناتج المحلي في أعقاب الصراع.

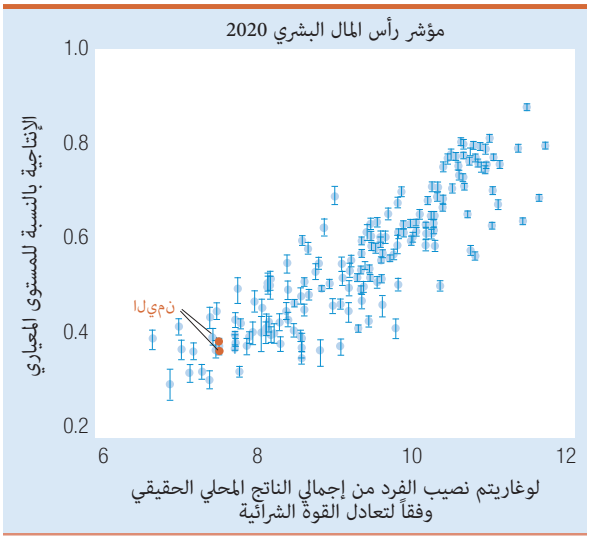


يقرب من 58% من السكان في 2022. ومن بين الأسباب الرئيسية لتدهور الوضع ارتفاع أسعار الغذاء العالمية، والتخفيضات الكبيرة في المساعدات الغذائية الحيوية بشكل كبير في المناطق التي تسيطر عليها سلطات الأمر الواقع في صنعاء، والتراجع الحاد في قيمة الريال

[4] يؤيد هذا كل من فيتزر (2017) والبنك الدولي (2017).

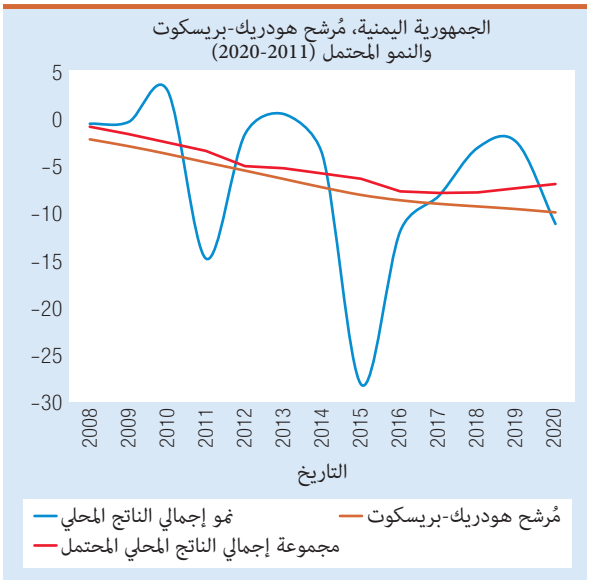
[5] انظر، على سبيل المثال، هندرسون وآخرين، (2011).

الشكل 5 • سيعتمد النمو طويل الأجل في اليمن بشكل كبير على الحفاظ على رأس المال البشري وبنائه ...



المصدر: البنك الدولي، مشروع رأس المال البشري، أكتوبر/تشرين الأول 2020.

الشكل 6 • ..في أوضاع حيث تقلص النمو المحتمل و...



المصدر: بيانات برنامج الأغذية العالمي وحسابات موظفي البنك الدولي.

اليمني في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة المعترف بها دوليا مما أدي إلى قفزات جديدة في أسعار الغذاء.

ومن المحتمل أن تكون الأوضاع قد زادت سوءا نظرا للزيادات الجديدة في أسعار المواد الغذائية والانخفاض في المساعدات الإنسانية في النصف الأخير من عام 2021 (وقد حدث الكثير منها بعد العديد من المقابلات التي جرت في آخر تقييم مباشر). وبرز هذا الانخفاض المُقدر في نسبة السكان الذين يعانون من صعوبة الحصول على الغذاء من خلال مسوحات عالية الوتيرة عبر الهاتف المحمول أجراها برنامج الأغذية العالمي في نهاية عام 2021 وفي يناير/كانون الثاني-فبراير/شباط 2022. كما زادت نسبة مستخدمي الهاتف المحمول الذين يجدون صعوبة في الحصول على الغذاء بي 10 نقاط مئوية في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة المعترف بها دوليا، و6 نقاط مئوية في المناطق التي تسيطر عليها سلطات الأمر الواقع.[6]

على الرغم من الانخفاض الكبير في إجمالي الناتج المحلي، تتباين آثار الصراع على أنماط الإنتاج في المستويات المحلية بشكل كبير.[7] تشير تقديرات الناتج المستندة إلى الإضاءة الليلية إلى حجم النشاط الاقتصادي على المستوى المحلي، وإن كانت هذه البيانات تتأثر فيما يبدو بالطقس والطابع الموسمي. غير أن الانخفاضات في الإنارة الليلية كانت أسوأ بكثير في المناطق التي تسيطر عليها سلطات الأمر الواقع. وبالإضافة إلى ذلك، شهدت محافظات المهرة والجوف ومأرب زيادة في الإنارة الليلية منذ تصعيد الصراع. وكان التحول في محافظة مأرب لافتا للنظر بشكل خاص، إذ كانت سابقا واحدة من المناطق الأقل نموا في اليمن، ولكنها الآن واحدة من المحافظات الأفضل أداء.

منذ تصاعد الصراع في مارس/آذار 2015، انضم نقص الوقود إلى قائمة متزايدة من معوقات النمو في اليمن. ونتج هذا النقص عن أسباب متعددة. وفي بعض الأحيان، بلغت عمليات التفتيش للتحقق من أن الشحنات التجارية لا تحتوي على أسلحة من حدت الحصار الجزئي على الواردات. وفي أحيان أخرى، منعت قوات مسلحة توزيع الوقود بوضوح في مناطق داخل اليمن. كما تواصلت المنافسة القانونية على الاقتصاد، وعلى قطاع الوقود على وجه التحديد من خلال جهود تنظيمية مثل المرسوم رقم 75 والمرسوم رقم 49 اللذين يهدفان تباعا إلى زيادة الرقابة على واردات الوقود، واشتراط دفع الرسوم والضرائب قبل دخول السفن إلى الموانئ اليمنية.[8] ومنذ الربع الثاني من عام 2020، أدت التوترات المتزايدة مع الدول المجاورة والخلافات بين الحكومة المعترف بها دوليا وسلطات الأمر الواقع إلى منع سفن الوقود من دخول ميناء الحديدة، مما أدى إلى نقص مزمن في الوقود في شمال اليمن.[9] بالإضافة إلى ذلك، أنشأ المهربون

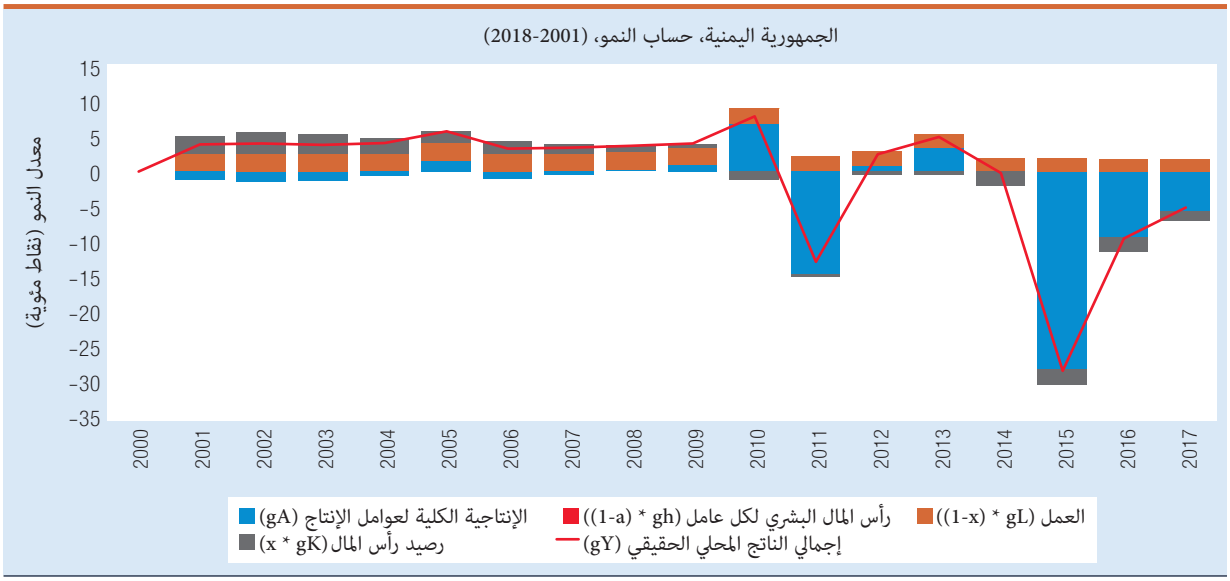
[6] تشير هذه الزيادات إلى ارتفاع أسعار المواد الغذائية المسجل في نهاية عام 2021.

[7] انظر الملحق لمزيد من التفاصيل عن الرسوم البيانية للأضواء الليلية على المستوى المحلي.

[8] قارن Brokering a Ceasefire in Yemen's Economic Conflict, International Crisis Group (ICG), January 2022.

[9] تم الاتفاق في إطار الهدنة التي أعلنت مؤخرا على دخول 18 سفينة وقود إلى الحديدة، ودخل عدد من هذه السفن بالفعل اعتبارا من أبريل/نيسان 2022.

الشكل 7 • ... الإنتاجية بسبب الصراع.



سوقا موازية للوقود تزيد فيها الأسعار أكثر من أربعة أمثال عن المتوسط الوطني ويتم إمدادها من الجنوب. ومن المتوقع أن يؤدي ارتفاع أسعار النفط العالمية إلى تفاقم نقص الوقود، وكبح النشاط الاقتصادي بشكل أكبر مع تقويض مستوى معيشة الأسر اليمنية.

على الرغم من أوجه القصور في البيانات، يبدو أن نمو الإنتاجية كان بطيئا قبل الأزمة وانخفض مع تصاعد الصراع.[10] ويحول العنف وانعدام الأمن دون إعادة توزيع الموارد بكفاءة، وتسببا في توقف المسار المعتاد للأنشطة الاقتصادية تماما، مما أدى إلى انخفاض كبير في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (الشكل 6 والشكل 7). بالإضافة إلى ذلك، أدى تدمير رأس المال الثابت إلى تقليص الناتج الاقتصادي بشكل مباشر، في حين أدى تضافر عوامل تدهور نواتج الصحة والتعليم، وزيادة معدل الهجرة، واضطراب أسواق العمل بشكل متزايد إلى تآكل رأس المال البشري باطراد وإضعاف إنتاجية العمالة.

قد ينال تآكل رأس المال البشري على نحو خطير من النمو المحتمل في اليمن في الأمد الطويل. ووفقا لمؤشر البنك الدولي لرأس المال البشري، فإن الطفل المولود في اليمن في عام 2020 لن يحقق سوى 37% من إنتاجيته التي كان ليحققها طوال حياته لو حصل على التعليم الكامل وتمتع بكامل الصحة - أي أقل من المتوسط في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وأقل قليلا من المتوسط في البلدان منخفضة الدخل في العالم (الشكل 5).

أحدث التطورات: النمو الاقتصادي

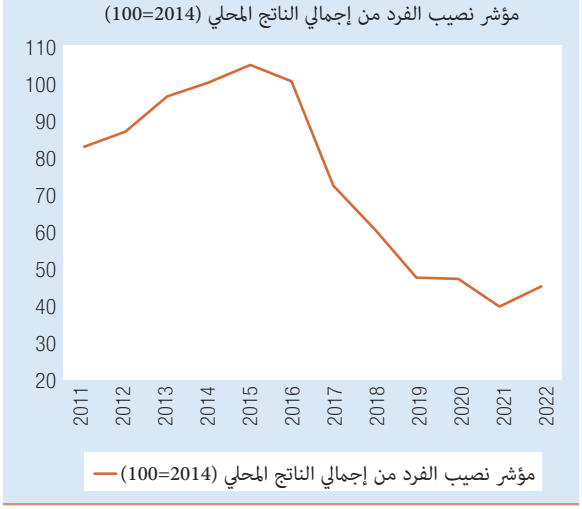
بعد أكثر من سبع سنوات من الصراع، يواجه اليمن أزمة اقتصادية واجتماعية غير مسبوقة. أدى مزيج من العنف وانعدام الأمن، مع تدهور الأوضاع الصحية، والعديد من الصدمات البيئية و المناخية، إلى خفض نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي في اليمن إلى ما يقرب من نصف مستواه في عام 2014 (الشكل 8). فضلا عن ذلك، تسبب الضرر الكبير الذي لحق بالبنية التحتية العامة الحيوية في تعطيل الخدمات الأساسية إلى حد خطير، كما أدت التهديدات الأمنية المستمرة إلى خفض صادرات النفط- التي كانت فيما سبق بمثابة شريان الحياة للاقتصاد - مما أسفر عن تراجع حاد في النقد الأجنبي المتاح لاستيراد المواد الغذائية والسلع الأساسية الأخرى. وفي الوقت نفسه، أدى تقسيم المؤسسات الوطنية بين الحكومة المعترف بها دوليا ومقرها عدن وسلطة الأمر الواقع في صنعاء إلى تفاقم الأزمة الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية في اليمن.

منذ نشأ الحرب كان النشاط الاقتصادي مدفوعا بالدرجة الأولى بتطورات الصراع. وأدى تفجر الصراع إلى انخفاض حاد في النشاط الاقتصادي. وفي الفترة 2018–2019، مع خفوت حدة الصراع،

[10] يعد مُرشَّح هودريك-بريسكوت أداة إحصائية يمكنها الفصل بين المكونات الهيكلية والدورية للنمو، مما يسلط الضوء على أنماط النمو في اليمن. ويتم حساب المُرشح حتى عام 2100 وتسويته عند 100. وتمثل الانحرافات (الخط الأصفر والخط الرمادي) عن المنحنى المنتظم (الخط الأزرق الداكن) في الشكل 5 انحرافات مؤقتة عن مسار النمو الفعلي والمحتمل لإجمالي الناتج المحلي على الأمد الطويل في اليمن. وتفاقم اتجاه النمو السلبي بالفعل بشكل كبير مع أزمة 2014-2015، وهو ما دفع إجمالي الناتج المحلي إلى انكماش عميق لم يتعاف منه بعد. المصدر: قاعدة بيانات البنك الدولي الخاصة بنموذج البنك الدولي للاقتصاد الكلي والمالية العامة.

ارتفع إنتاج النفط وصادراته، مما دعم الاقتصاد. غير أن هذا الانتعاش سرعان ما زال، واستؤنف المسار النزولي للاقتصاد عندما احتدم الصراع من جديد في عام 2020، فانكمش 8.5%، أعقبه انكماش آخر

الشكل 8 • نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي انخفض إلى النصف تقريبا منذ بداية الحرب الى والوقت الراهن.



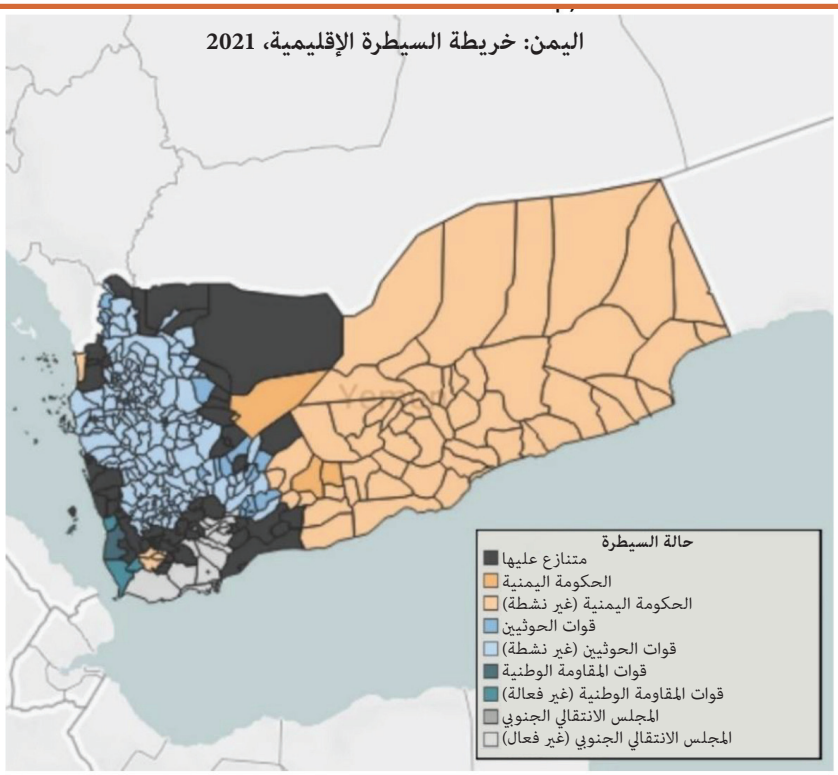
المصدر: صندوق النقد الدولي وحسابات خبراء البنك الدولي.

في عام 2021، متوقع عند 2%. وتحول البيانات الرسمية المحدودة عن الحسابات الوطنية اليمنية دون إجراء تحليل مفصل لإجمالي الناتج المحلي بحسب القطاعات. ومعظم النشاط الاقتصادي غير رسمي- إذ يقدر أن نحو ثلاثة أرباع الأفراد العاملين يعملون في القطاع غير الرسمي-[11] والاستهلاك مدعوم أساسا بالتحويلات المالية والمساعدات الخارجية (الشكل 10). وفي أعقاب انهيار قطاع النفط، أصبحت الزراعة الركيزة الرئيسية للاقتصاد الحقيقي، على الرغم من الضعف الذي أصابها- قبل الصراع- بسبب التغيرات في استخدام المياه والأراضي، وفي السنوات القليلة الماضية تسببت السيول وأسراب الجراد في المزيد من التدهور للناتج الزراعي. ولا يزال هناك عدد قليل فقط من حقول النفط المنتجة، وجميعها تعمل إلى حد كبير دون طاقتها الإنتاجية. فقد أدت سبع سنوات من توقف النشاط إلى نضوب آبار نفطية أخرى وتدهور حالة المعدات، مما أثر على القدرة الإنتاجية الحالية وفي الأجل المتوسط.

أدى تضافر مجموعة من العوامل على جانبي العرض والطلب إلى تجدد انكماش النشاط الاقتصادي منذ عام 2020.

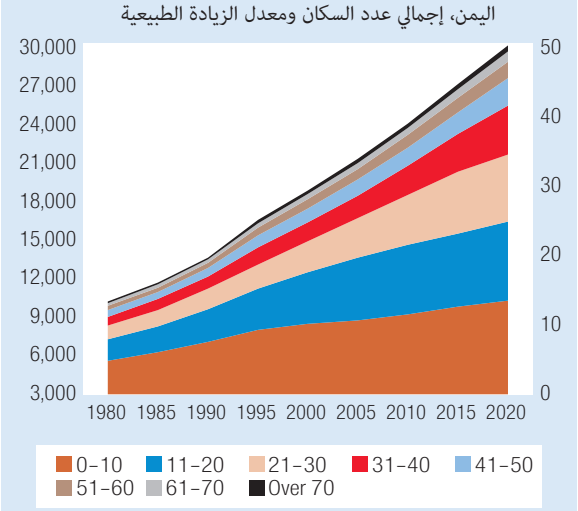
[11] تقييم الأضرار والاحتياجات في اليمن: تأثير الأزمة على العمالة وسوق العمل، منظمة العمل الدولية، 2016.

الخريطة 1 • تعكس السيطرة الإقليمية الطبيعة المتشرذمة للجماعات، والهويات، والمصالح في البلد



المصدر: ACLED; https://acleddata.com/mapping-territorial-control-in-yemen/.

الشكل 9 • تضاعف عدد سكان اليمن إلى المثلين تقريبا خلال السنوات الخمس والعشرين الماضية، مما يسلط الضوء على أهمية التحرك نحو عملية لإحلال السلام من أجل إعادة تهيئة الظروف اللازمة لخلق فرص العمل وتبني وجهات نظر الشباب الهرم السكاني في اليمن (*1997* مقابل *2022*)



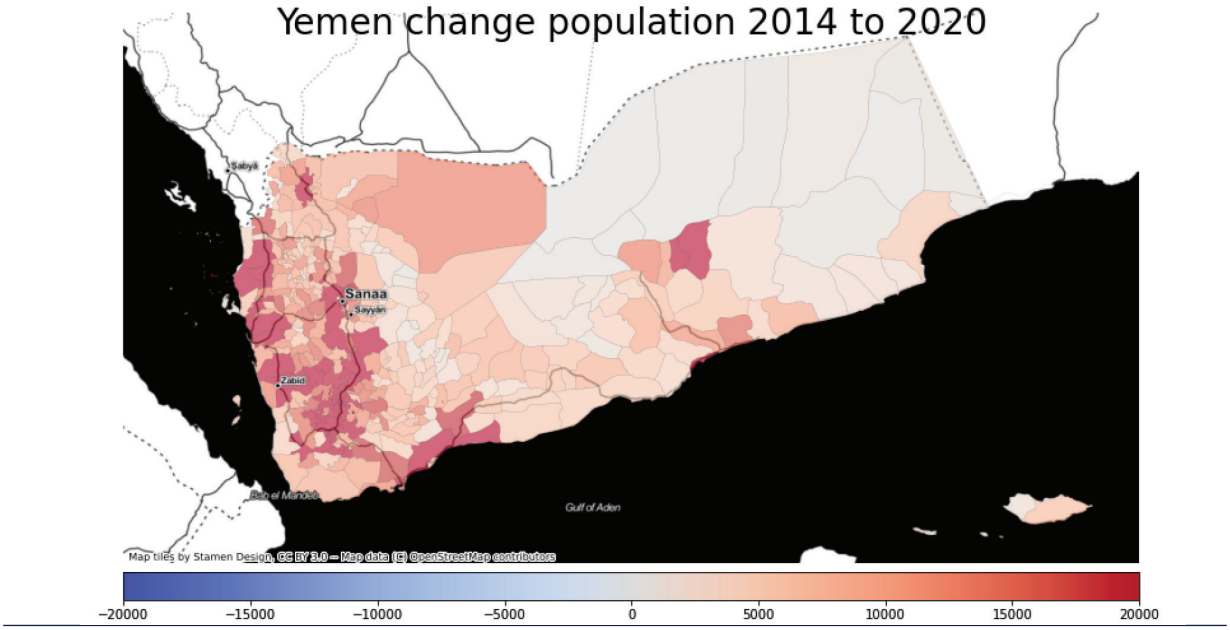
المصدر: الأمم المتحدة، شعبة السكان التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية.

فبين عامي 2020 و2021، تسبب تدهور القوة الشرائية (نتيجة تسييل عجز المالية العامة) في تقويض الاستهلاك الخاص، وخاصة في الجزء الجنوبي من اليمن. في الوقت نفسه، أدت جائحة كورونا إلى تفاقم التأثير السلبي للصراع على الإنتاج، مما أدى إلى ارتفاع الأسعار ونقص السلع الأساسية. وعلاوة على ذلك، كانت التداعيات الاقتصادية الناجمة عن الحرب في أوكرانيا، إلى جانب زيادة الضغوط التضخمية على مستوى العالم، سببا في تفاقم هذه التحديات. ومن ناحية أخرى، أصاب الضعف التجارة نتيجة تداعيات الحرب من حيث خسائر رأس المال الثابت، وإغلاق الموانئ، ونقص النقد الأجنبي، وتقلب أسعار الصرف.

الماليات العامة

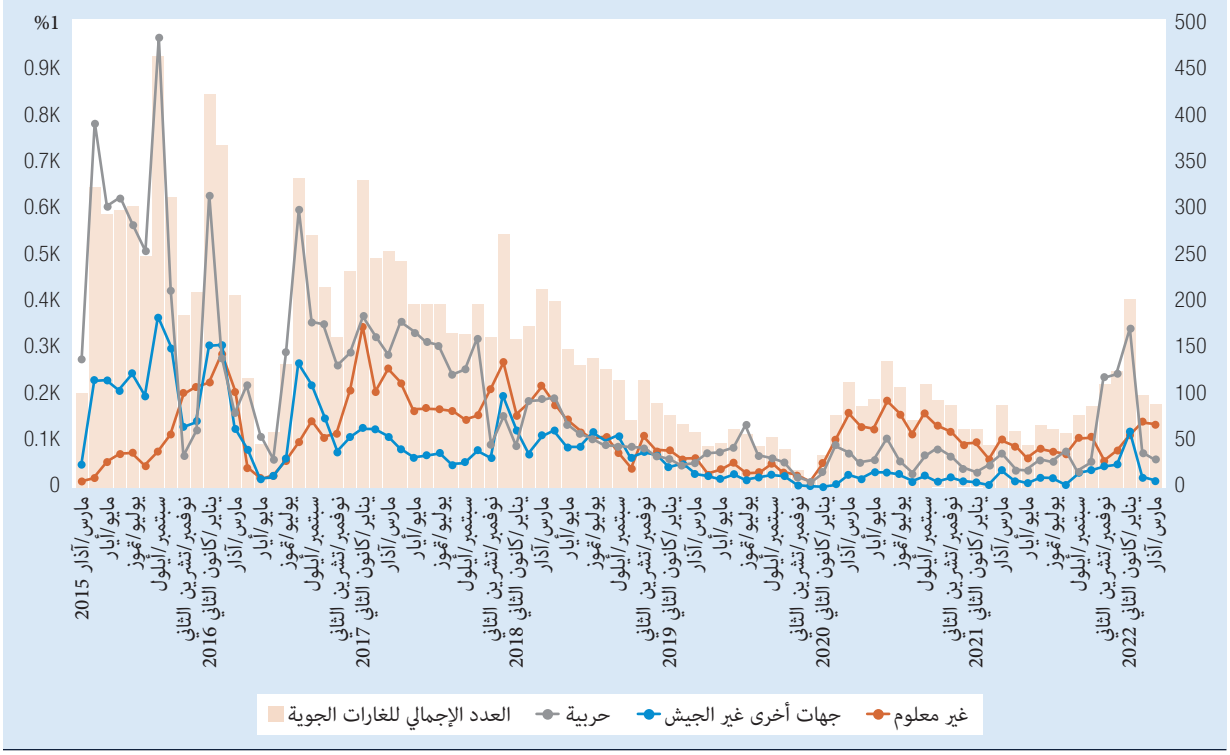
انخفض إجمالي الإيرادات العامة للحكومة المعترف بها دوليا بنسبة 0.8% من إجمالي الناتج المحلي في عام 2021، إلى 5.7%. فعلى الرغم من نمو قيمة صادرات المحروقات، انكمشت عائدات النفط (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي) بشدة في 2021، مما يعكس ارتفاع معامل انكماش إجمالي الناتج المحلي. ومع ارتفاع أسعار النفط العالمية من 40 دولارا في المتوسط في 2020 إلى 70 دولارا في 2021، زادت قيمة صادرات اليمن النفطية من 3.8% من إجمالي الناتج المحلي إلى 5.3%. وفي حين ارتفعت إيرادات المالية

الخريطة 2 • في حين لا يزال السكان يتركزون بالأساس في المناطق الحضرية، فر عدد كبير من المواطنين بسبب الحرب إلى المناطق الريفية التي يزداد تحولها إلى الحضر، حيث تعتبر أكثر أمانا.

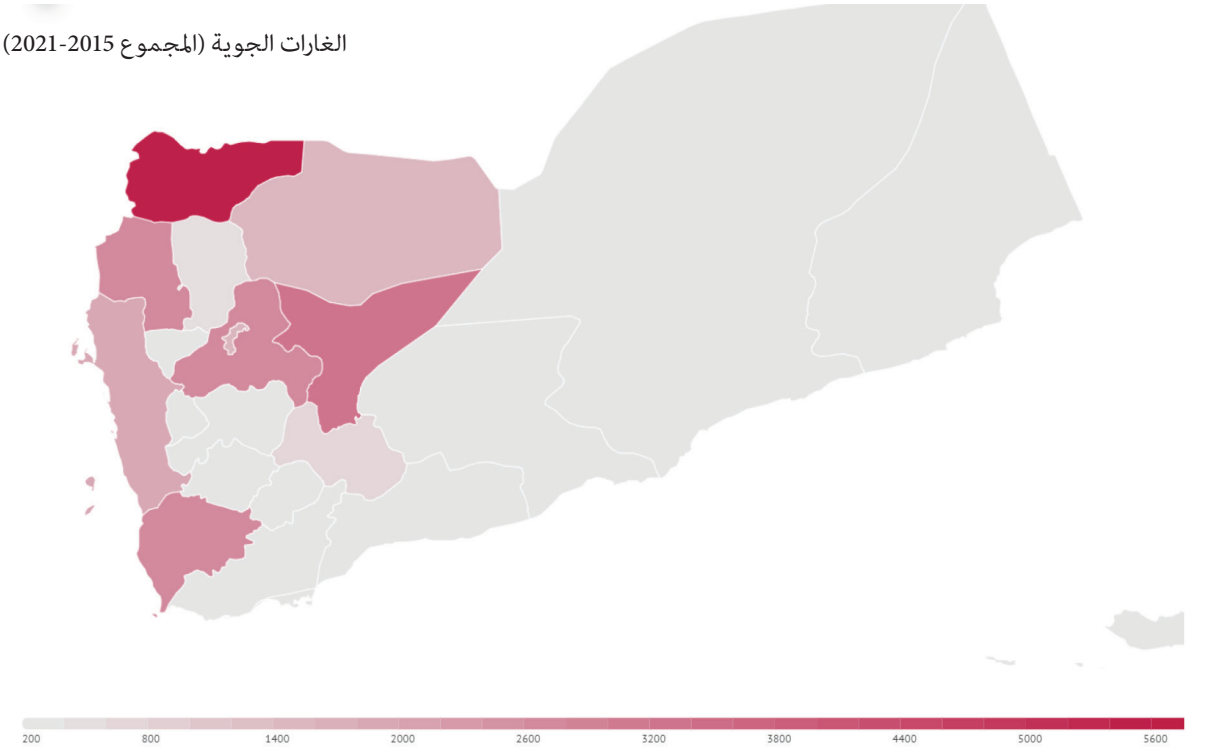


المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي، على أساس www.WorldPop.org (التقديرات عند 100 متر)

الشكل 10 • اشتدت الغارات الجوية خلال عام 2021، ما أدى إلى زيادة عدد الإصابات في صفوف العسكريين والمدنيين.

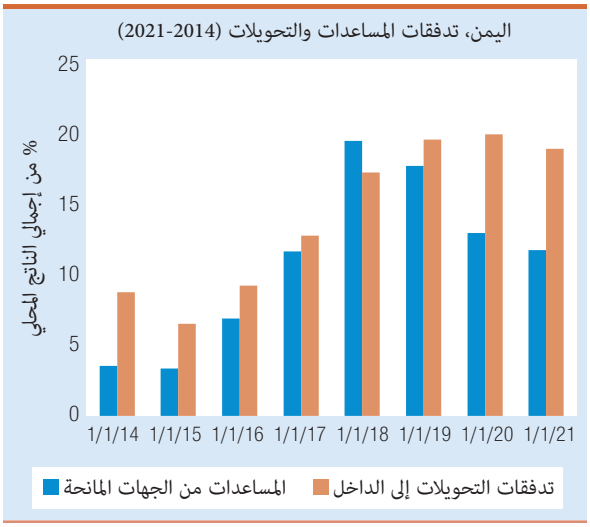


الخريطة 3 • كانت الغارات الجوية هائلة في المحافظات الشمالية والساحلية.



مصدر الشكل 9 والخريطة 3: مشروع بيانات اليمن (www.yemendataproject.org، أبريل/نيسان 2022).

الشكل 11 • المساعدات الأجنبية والتحويلات المالية تمثل مصدرا مهما للعملة الصعبة، وتتأثر بالظروف الاقتصادية العالمية والتطورات الجيوسياسية، وثبتت أهميتهما في استقرار أوضاع الاقتصاد الكلي في اليمن قبل اندلاع الحرب



المصدر: السلطات اليمنية، وصندوق النقد الدولي، وتقديرات خبراء البنك الدولي (تشير إلى تدفقات إلى اليمن بشكل عام).

العامة الاسمية من قطاع النفط بنحو 20% (بالريال اليمني)، أدت الزيادة الكبيرة في التضخم وإجمالي الناتج المحلي بالقيمة الاسمية إلى تراجع عائدات النفط كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي من 2.4% في 2020 إلى 1.7% في عام 2021. علاوة على ذلك، يتسم النظام الضريبي في اليمن بعناصر هيكلية تحد من قدرة الحكومة على تعبئة الإيرادات: على سبيل المثال، يُترجم استخدام سعر صرف أقل من السعر السائد في السوق وهو 400 ريال يمني للدولار في تعاملات النقد الأجنبي[12] إلى إهدار إيرادات ضخمة. وبما أن متوسط سعر صرف السوق في مناطق سيطرة الحكومة المعترف بها دوليا بلغ 1035 ريالا يمنيا للدولار الأمريكي في عام 2021، فمن المفترض أن تكون فجوة الإيرادات الناتجة عن ذلك وحده كبيرة (تقدر بنحو 3% من إجمالي الناتج المحلي).

على نحو مماثل، ارتفعت العائدات الغير نفطية للحكومة المعترف بها دوليا بالقيمة الاسمية خلال عام 2021، في حين انكمشت كنسبة من إجمالي الناتج المحلي. ولا تزال القاعدة الضريبية الضئيلة تحد من الإيرادات غير النفطية بشدة وكذلك الممارسات المحاسبية التي تعكس الاستخدام المستمر لسعر صرف أدنى من سعر السوق. وزادت الإيرادات غير النفطية بشكل كبير من حيث القيمة الاسمية (بنحو 40%) بين عامي 2020 و2021، في حين أدى ارتفاع معدل التضخم وانخفاض قيمة الريال إلى انكماش النسبة المئوية التي تمثلها هذه الإيرادات في إجمالي الناتج المحلي من 4.1% إلى 3.6%. وكما هو الحال بالنسبة لعائدات النفط، أدى استخدام سعر صرف أقل من سعر السوق والحصار التجاري المتكرر خلال عام 2021 إلى الحد من إيرادات الجمارك. والأهم من ذلك أن انخفاض الإيرادات الضريبية للحكومة المعترف بها دوليا يعكس أيضا قاعدة ضريبية صغيرة للغاية من الناحية الهيكلية في المناطق التي تسيطر عليها.

وعلى جانب المصروفات، واصلت الحكومة المعترف بها دوليا اتجاه الانكماشي في المالية العامة، وإن كان الإنفاق الرأسمالي قد زاد زيادة طفيفة في عام 2021. وللعام الثالث على التوالي، انخفض إجمالي المصروفات في المالية العامة إلى 10.7% من إجمالي الناتج المحلي في 2021 من 14.3% في 2018. وتركز الانخفاض بالكامل في

الإطار 1. الآثار المترتبة على الاقتصاد الكلي نتيجة أسعار الصرف المتعددة في اليمن.

يمثل استخدام أسعار الصرف المتعددة مصدرا محتملا للفساد، وعدم المساواة، وعدم الكفاءة في اليمن. إذ إن الأطراف القادرة على الحصول على أفضل الأسعار داخل النظام الاقتصادي بوسعها أن تجني مبالغ مالية ضخمة دون أن تواجه أخطار تذكر. وفي بعض الحالات الأخرى، يشكل الفارق في سعر الصرف (على سبيل المثال فيما يتعلق باستخدام أسعار صرف أقل من أسعار السوق لفرض الضرائب على معاملات النقد الأجنبي) خسارة كبيرة في الإيرادات (تقدر بنحو 3% في عام 2021)، والتي لا يمكن الاستهانة بتكلفة الفرصة البديلة لها بالنظر إلى الاحتياجات الماسة للبلد من الخدمات والسلع العامة الأساسية. وتشير شواهد قوية غير موثقة إلى تفشي مدفوعات غير رسمية في البلد (أقرب إلى سعر الصرف السائد في السوق). وقد يشكل عدم الكفاءة الناتجة عن هذا الاختلاف أيضا مشكلة، لأنه قد يعني اختلافا كبيرا في أسعار السلع الخاضعة لأسعار الصرف المتباينة، مما يؤدي إلى تشويه الأسعار وينجم عنه تخصيص غير أمثل لعوامل الإنتاج في الاقتصاد.

[12] استقر سعر الصرف المستخدم في تعاملات النقد الأجنبي (وفي المعاملات الجمركية) قبل الحرب عند 250 ريالا يمنيا. ومع اندلاع الحرب، لم يتم تعديل سعر الصرف لحساب الرسوم الجمركية أو رسوم تعاملات النقد الأجنبي حتى يناير كانون الثاني 2021، عندما رفعته الحكومة من 250 إلى 400 (للمعاملات الأجنبية) أو 500 (للجمارك). وقد أدى ذلك إلى زيادة كبيرة في الإيرادات اعتبارا من عام 2021 فصاعدا. وفي الوقت نفسه، تشير شواهد قوية غير موثقة إلى وجود قدر كبير من عدم الكفاءة ومجال لممارسات يشوبها الفساد، إذ يبدو أن التعويضات غير الرسمية التي تتجاوز سعر الصرف الثابت تحدث بشكل منهجي. يرجى الاطلاع على الإطار 1 لمزيد من التفاصيل.

الإنفاق الجاري الذي تراجع من 11.1% من إجمالي الناتج المحلي في 2020 إلى 9.6% في 2021، إذ شكلت الأجور والرواتب ومدفوعات الفوائد معظم الانخفاض.[13] وفي المقابل، ارتفع الإنفاق الرأسمالي للمرة الأولى منذ عام 2018، ومع ذلك، لا تزال الاستثمارات العامة، التي بلغت 1.1% من إجمالي الناتج المحلي عام 2021، غير كافية إلى حد كبير لتعويض آثار الدمار الناجم عن الصراع، ومن المرجح أن تكون أقل من المعدلات القياسية لإهلاك الأصول الثابتة.

ساهم استمرار تسييل عجز المالية العامة في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة المعترف بها دوليا في تفاقم التضخم، مما أدى أيضا إلى تقويض تأثير الإنفاق العام. ومن حيث القيمة الاسمية، زادت الحكومة المعترف بها دوليا النفقات الجارية والرأسمالية بنسبة 41% و161% على أساس سنوي خلال عام 2021، على التوالي، مما أدى إلى زيادة اسمية سنوية مجموعها 49% في إجمالي النفقات. لكن انخفاض قيمة الريال في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة المعترف بها دوليا (والذي كان مدفوعا إلى حد كبير بالمعنويات في السوق والتمويل النقدي) ساهم في جموح التضخم في عام 2021، فحد من تأثير الإنفاق العام بالقيمة الحقيقية.

بغض النظر عن مناطق السيطرة، تعاني المالية العامة في اليمن من ضغوط هائلة. وتتأثر سياسات المالية العامة في اليمن بصورة بالغة بالفصل بين السلطات في صنعاء وعدن وبديناميكيات معينة للسلطة المؤسسية على المستوى المحلي تستعصي على الفهم. ولأن البيانات محدودة، تبدو المالية العامة للحكومة المعترف بها دوليا ضعيفا، فيما يقترب عجز الموازنة من 5% من إجمالي الناتج المحلي. ومن ناحية أخرى، في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة المعترف بها دوليا، والتي تضم بعض المراكز التجارية والمالية الرئيسية في اليمن، يعمل الاقتصاد بموجب نظام موازنة قائم على النقد.

ومن المتوقع أن تواجه الحكومة المعترف بها دوليا ضغوطا إضافية على المالية العامة مع توقف شركاء التنمية من مبادراتهم لتخفيف عبء الديون. ومنذ عام 2016، بلغ اليمن مرحلة المديونية الحرجة ولم يعد يسدد التزامات ديونه الخارجية. والاستثناء الوحيد هو خدمة الدين العام الخارجي للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وبالنسبة للبنك الدولي، مكنت مبادرة تعليق مدفوعات خدمة الديون،[14] التي طُرحت لمساعدة البلدان المؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية أثناء جائحة كورونا، الحكومة المعترف بها دوليا من تأجيل حوالي 750 مليون دولار من مدفوعات خدمة الديون إلى الدائنين من الجهات الثنائية الرسمية، حتى 2022–2028. وفي الوقت نفسه، ساعدت المنح المقدمة من الصندوق الاستئماني لاحتواء الكوارث وتخفيف أعباء الديون التابع لصندوق النقد الدولي[15] في تصفية 60 مليون دولار من التزامات. ومع ذلك، فقد انتهى الآن كل من مبادرة تعليق مدفوعات خدمة الديون والصندوق الاستئماني لاحتواء الكوارث وتخفيف أعباء الديون (الأولى في ديسمبر/كانون الأول 2021، والثاني في أبريل/نيسان 2022).

تنتهج الحكومة المعترف بها دوليا وسلطات الأمر الواقع سياسات مالية عامة ونقدية متناقضة. منذ أن نقل الرئيس السابق هادي البنك المركزي إلى عدن في سبتمبر/أيلول 2016، أصبح لليمن سلطتان نقديتان. واحتكر البنك المركزي اليمني الجديد في عدن طباعة النقود، والتي تم استخدامها لتسييل عجز المالية العامة. ونتيجة لذلك انخفض سعر صرف الريال اليمني في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة المعترف بها دوليا من متوسط 245 ريالا للدولار في إلى 612 ريالا خلال 2015–2019، مما دفع سلطات الأمر الواقع في أواخر عام 2019 إلى حظر استخدام الأوراق النقدية المطبوعة حديثا من قبل البنك المركزي اليمني في عدن في المناطق الخاضعة لسيطرتها. ومنذ ذلك الحين، يعتقد أن العروض النقدي ظل مستقرا لدى سلطات الأمر الواقع بينما كان يتزايد باستمرار في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة المعترف بها دوليا، وبما أنه لا يمكن استبدال أي منهما بالآخر، كان هناك سعران متباينان للصرف في اليمن وظل التباعد يتزايد منذ أوائل عام 2020. وتؤدي هذه العوامل إلى تطورات نقدية مختلفة بشكل صارخ في مختلف أنحاء اليمن:

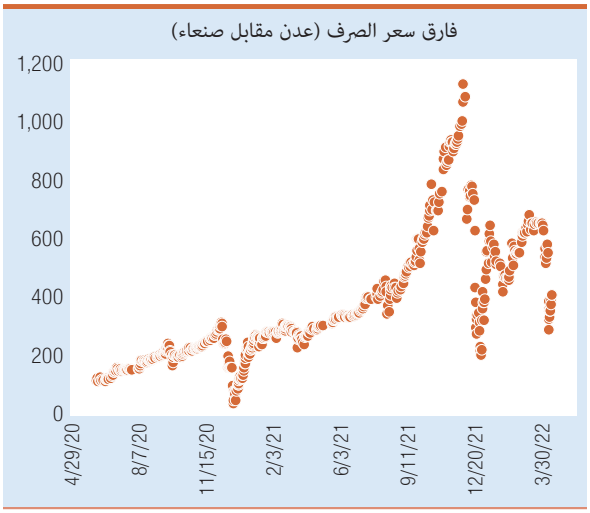
- **وفي المناطق التي تسيطر عليها الحكومة المعترف بها دوليا، ساهمت السياسة النقدية التوسعية في فرض ضغوط انخفاضية على سعر الصرف، برغم وجود دلائل مؤقتة على**

[13] قارن القسم المتعلق بمدفوعات موظفي الخدمة المدنية وكشوف المرتبات، الصفحة 29.

[14] تهدف المبادرة التي طُرحت في مايو/أيار 2020 بقيادة مجموعة العشرين إلى مساعدة البلدان على تركيز مواردها على جهود مكافحة الجائحة وحماية أرواح وأرزاق الملايين من البشر الأكثر عرضة للمخاطر. وكانت نتيجة المبادرة أن علق الدائنون الرسميون الثنائيون تحصيل مدفوعات خدمة الدين المستحقة على أفقر البلدان لفترة محدودة. كما ساند البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الجوانب الفنية لتنفيذ المبادرة من خلال مراقبة الإنفاق، وتعزيز شفافية الدين العام، وضمان حصافة الاقتراض.

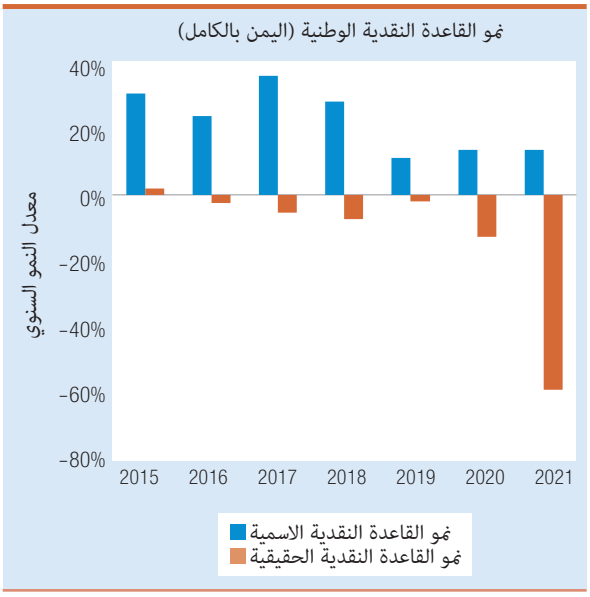
[15] في مارس آذار 2020، اعتمد صندوق النقد الدولي مجموعة من الإصلاحات للصندوق الاستئماني لاحتواء الكوارث وتخفيف أعباء الديون، لتمكين صندوق النقد من التخفيف فورا من أعباء خدمة الدين لأفقر بلدانه الأعضاء وأكثرها تعرضا للمخاطر التي تأثرت سلبا من الجائحة ومن أي أوبئة في المستقبل. ويوفر الصندوق الاستئماني منحا لدفع أقساط خدمة الديون المستحقة لصندوق النقد الدولي للبلدان الأعضاء منخفضة الدخل المؤهلة.

الشكل 12 • اتسع فارق سعر الصرف بين الريال اليمني في الشمال والجنوب بشكل ملحوظ خلال معظم عام 2021، إلى أن انخفض على نحو مفاجئ في نهاية 2021 بسبب تحسن الرقابة على السياسة النقدية والتوقعات المستقبلية



المصدر: مبادرة تتبع الاقتصاد اليمني، https://yemen.yeti.acaps.org/fx-commodities.

الشكل 13 • على الرغم من الزيادات الاسمية الكبيرة في القاعدة النقدية، كان نمو القاعدة النقدية الحقيقية سلبيا بشكل متزايد بسبب التضخم الجامح



المصدر: صندوق النقد الدولي وحسابات خبراء البنك الدولي.

تراجع التمويل النقدي للحكومة في الأشهر القليلة الماضية. ومن حيث القيمة الاسمية، توسعت القاعدة النقدية في مناطق الحكومة المعترف بها دوليا بنسبة 13.3% في 2020 و13.7% في 2021، ما ساهم في ارتفاع متوسط معدل التضخم في مناطق سيطرتها من 24.8% في 2020 إلى 53% خلال 2021. وعلى الجانب الإيجابي، تظهر البيانات الأولية أن وتيرة التمويل النقدي للعجز قد انخفضت في الآونة الأخيرة، مما يبرز الجهود المستمرة لتعزيز الإطار النقدي للبنك المركزي اليمني.

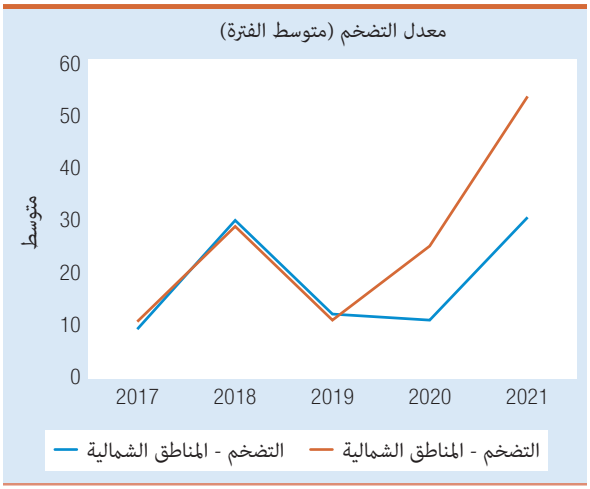
- **من ناحية أخرى، وبسبب القيود المفروضة على جانب العرض، أظهرت المناطق التي تسيطر عليها سلطات الأمر الواقع نتائج نقدية مماثلة، وإن كانت مختلفة من حيث الحجم والمصدر.** وتعمل سلطات الأمر الواقع على أساس نقدي بعد حظر الأوراق النقدية التي طبعها البنك المركزي اليمني في عدن بعد 2016. ومع ذلك، وعلى غرار المناطق الجنوبية، تسارعت وتيرة الارتفاع في معدل التضخم في المناطق الشمالية من اليمن من 10.9% في المتوسط عام 2020 إلى 30.2% عام 2021. وهناك عدة عوامل ربما تقف وراء هذا التسارع، من بينها ارتفاع أسعار السلع الأولية عالميا والصدمات على جانب العرض التي أحدثتها القيود المفروضة على التجارة والنقل في مختلف أنحاء اليمن.

وفي نهاية عام 2021، اتخذت الحكومة المعترف بها دوليا خطوات لتخفيف ومعالجة الضغوط التضخمية المتصاعدة وتثبيت سعر الصرف. ومن أجل تحسين كفاءة وشفافية النظام النقدي، استحدثت سلطات البنك المركزي في نوفمبر/تشرين الثاني 2021 آلية مزاد للنقد الأجنبي،[16] أعقبها تعيين إدارة جديدة للبنك في ديسمبر/كانون الأول 2021. وبعد هذه التطورات المشجعة، جاء التزام البنك المركزي اليمني في عدن في أوائل عام 2022 بحدود النمو النقدي المنصوص عليها في خطته السنوية.

23. **ولا يزال الفارق في أسعار الصرف بين المناطق الشمالية والجنوبية واضحا.** ففي مناطق الحكومة المعترف بها دوليا، انخفضت قيمة العملة من 724 ريالا للدولار في متوسط عام 2020 إلى 1027 ريالا في متوسط 2021. ومن ناحية أخرى، أدى تقييد العروض النقدي في المناطق التي تسيطر عليها سلطات الأمر الواقع إلى عدم حدوث أي انخفاض تقريبا خلال 2021. تباعا للخطوات الاستباقية التي اتخذت في نوفمبر/تشرين الثاني-ديسمبر/كانون الأول 2021، انخفض الفارق في سعر الصرف بشكل ملحوظ (الشكل 11) من ذروته البالغة 1075 نقطة (في الثاني من

[16] يشير هذا وكل الإشارات التالية «للبنك المركزي» إلى المؤسسة التي تعمل في نطاق الحكومة المعترف بها دوليا.

الشكل 14 • ارتفعت أسعار خدمات المياه والصرف الصحي والمواد الغذائية الأساسية بشكل غير متكافئ في مختلف أنحاء اليمن في 2021: بنسبة 36% في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة المعترف بها وبنسبة 3% في المناطق الخاضعة لسلطات الأمر الواقع. وبحلول نهاية عام 2021، كان الأسعار مجملا أعلى بنسبة 73% في مناطق الحكومة المعترف بها دوليا مقارنة بمناطق سلطات الأمر الواقع، وتشهد عدن أعلى الزيادات*



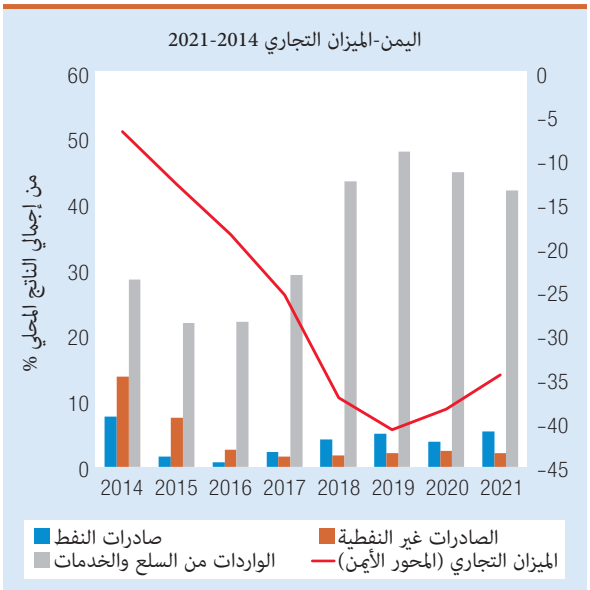
المصدر: برنامج الأغذية العالمي وحسابات خبراء البنك الدولي.

يستند تعريف المناطق الشمالية والجنوبية إلى اعتبارات جغرافية مأخوذة من قاعدة بيانات برنامج الأغذية العالمي-نهج تحليل مواطن الضعف ورسم معالمه. تشمل المناطق الشمالية (*1*) بلدة عدلة، (*2*) مدينة البيضاء، (*3*) الحزم، (*4*) مدينة الحديدة، (*5*) الجبين، (*6*) مدينة عمران، (*7*) بني مطر، (*8*) مدينة ذمار، (*9*) مدينة حجة، (*10*) بلدة حرض، (*11*) مدينة إب، (*8*) مدينة المحويت، (*9*) مدينة مأرب، (*10*) مدينة صعدة، (*11*) مدينة صنعاء، (*12*) مدينة تعز. وتشمل المناطق الجنوبية (*1*) مدينة عدن، (*2*) الغيضة، (*3*) بلدة الحوطة، (*4*) بلدة عتق، (*5*) مدينة المكلا، (*6*) مدينة سيئون، (*7*) سقطرى (حديبو)، (*18*) مدينة زنجبار.

ديسمبر/كانون الأول 2021) إلى واحد من أدنى مستوياته المسجلة على الإطلاق عند 205 نقاط (في 28 ديسمبر/كانون الأول 2021). علاوة على ذلك، ساهم إعلان السعودية والإمارات مؤخرا عن حزمة دعم مالية لليمن في تراجع جديد لفارق أسعار الصرف، مما يسلط الضوء على الطبيعة المتقلبة لهذا الاتجاه الحديث.

وفي هذا السياق، أسفر ارتفاع التضخم بلا رادع عن تراجع عائدات الحكومة المعترف بها دوليا من ضرائب سك العملة. ففي عام 2021، استمر البنك المركزي في توسيع عمليات تمويل العجز النقدي، وإن كان بوتيرة أقل مقارنة بالسنوات السابقة. وفي الوقت

الشكل 15 • لا يزال الميزان التجاري لليمن سلبيا بشدة، وإن كان يتحسن بصورة طفيفة فهو يعكس ارتفاع الأسعار العالمية لسلع الطاقة التي يصدرها اليمن أيضا



المصدر: صندوق النقد الدولي.

نفسه أدت الضغوط التضخمية، التي نتجت عن مجموعة من العوامل الخارجية والتوقعات وإجراءات السياسة النقدية، إلى تقليص العروض النقدي الحقيقي بنسبة هائلة بلغت 58.8% (في المناطق الجنوبية من اليمن)، وهي ظاهرة تذكرنا بدوامة خفض قيمة العملة والتضخم المفرط. ويبدو أن البنك المركزي اليمني قد وصل إلى أقصى حدود استخدام أداة السياسة النقدية هذه في نهاية 2015، إذ أصبحت العائدات من حيث نمو القاعدة النقدية الحقيقية سلبية بشكل متزايد منذ عام 2016. وفي عام 2021، تجاوزت التداعيات السلبية والمخاطر المترتبة على هذا الأداة فوائدها إلى حد بعيد. وعلى الجانب الإيجابي، كانت هناك تطورات مشجعة إذ تشير البيانات الأولية والمناقشات مع السلطات إلى انخفاض نمو صافي المطالبات في عام 2021، وتراجع وتيرة التمويل النقدي.

حساب المعاملات الخارجية

تقلص العجز في حساب المعاملات الجارية في اليمن خلال عام 2021، إذ ساهم ارتفاع أسعار صادرات النفط في تعويض تراجع التحويلات الواردة. وساعد ارتفاع أسعار النفط العالمية في زيادة نسبة صادرات النفط من 3.8% من إجمالي الناتج المحلي في 2020 إلى 5.3% في 2021. نتيجة ذلك، وعلى الرغم من أن التحويلات

تداعيات الحرب في أوكرانيا على الاقتصاد اليمني.

أشاع الغزو الروسي لأوكرانيا اضطرابات في أسواق السلع الأولية العالمية، كما تشهد الأسعار العالمية للقمح والنفط قفزات سريعة. وتنتج روسيا وأوكرانيا معا نحو ربع صادرات القمح العالمية، وروسيا هي أكبر مصدر للقمح في العالم. في 15 فبراير/شباط 2022، فرضت روسيا ضوابط على صادرات القمح والحبوب على البلدان خارج الاتحاد الاقتصادي للمنطقة الأوروبية الآسيوية، في حين تم إغلاق ممرات الشحن في بحر آزوف التي تنقل نسبة كبيرة من صادرات القمح الأوكرانية. وبسبب الصراع وعوامل أخرى، ارتفع مؤشر منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) لأسعار الحبوب بأكثر من 30%، على أساس سنوي، بين أبريل/نيسان 2022 وأبريل/نيسان 2021. من ناحية أخرى، قفزت أسعار النفط العالمية واستقرت حاليا عند أعلى مستوياتها منذ عدة سنوات.

ويعاني اليمن من هذه الاضطرابات، إذ يستورد نسبة كبيرة من الحبوب الرئيسية من روسيا وأوكرانيا. ويشكل الغذاء ثلث إجمالي واردات اليمن، كما أن القمح ثاني أكبر السلع التي يستوردها بعد الوقود. ويستورد اليمن حوالي ثلاثة ملايين طن متري من القمح سنويا، نحو 26% منها تأتي من روسيا و21.5% من أوكرانيا. وتمول المعونات الإنسانية معظم واردات اليمن من القمح، لكن مستوردي الواردات الإنسانية والتجارية على حد سواء يتأثرون بالصدمات الناجمة عن قطع الإمدادات وتغيرات الأسعار. وخلال العام الماضي، ارتفعت أسعار الغذاء المحلية بنسبة تتراوح بين 20 إلى 30%، ويرجع ذلك أساسا إلى انخفاض قيمة العملة. وقد ينخفض حجم واردات القمح اليمنية في الأجل القريب إذ يدفع نقص إمدادات مستوردي القمح للبحث عن أسواق منشأ جديدة. وفي الوقت نفسه، سيؤثر صعود أسعار الحبوب العالمية سلبا على مشتريات الوكالات الإنسانية. ويقدر برنامج الأغذية العالمي بالفعل عجزا في التمويل لمدة ستة أشهر بنحو 0.7 مليار دولار في اليمن وحده لتغطية برنامج يشمل حوالي 13 مليون شخص بحاجة إلى المساعدة بدأه في عام 2019.

وسوف يكون للارتفاع الكبير في أسعار النفط والقمح تأثير كبير على الاقتصاد اليمني، رغم أن الآثار المترتبة على ذلك ليست سلبية بنفس القدر. واليمن مستورد صاف للنفط والغذاء، وسيؤثر ارتفاع الأسعار سلبا على أرصدة المعاملات الخارجية، وإمدادات السلع الأولية الأساسية، ومعدلات التضخم. كما سيؤدي ارتفاع أسعار الواردات إلى زيادة استنزاف الاحتياطيات الدولية، والتي تقدر حاليا بنحو شهر واحد فقط من الواردات. من جهة أخرى، اليمن بلد مصدر للنفط الخام، مما يعوض جزئيا الزيادة في أسعار الواردات من المنتجات النفطية. فضلا عن ذلك قد يعزز ارتفاع أسعار النفط الخام العالمية إيرادات المالية العامة للحكومة المعترف بها دوليا. وعند المستويات الحالية من الإنتاج، والتي تقل كثيرا عن المعدلات التاريخية، يمكن أن يؤدي ارتفاع أسعار النفط إلى زيادة الإيرادات بين 300 و800 مليون دولار في 2022، بزيادة تتراوح بين 38 و80% عن 2021. غير أن هذه التوقعات تتوقف على بقاء الأسعار فوق 100 دولار للبرميل. ومن حيث المبدأ، قد يستفيد قطاع النفط والغاز في اليمن إذا دفعت العقوبات المفروضة على الصادرات الروسية المستوردين إلى تنويع أسواق المصدر، ولكن من الناحية العملية، يؤدي غياب الاستقرار وانعدام الأمن في البلد إلى تقييد وصوله بشدة إلى الأسواق العالمية. وأخيرا، قد يؤدي النمو القوي المدفوع بالنفط في الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي إلى زيادة التحويلات المالية لليمنيين العاملين في الخارج، مما يعوض جزئيا عن العجز التجاري الذي يتسع.

الواردة تراجعت من 32.4% من إجمالي الناتج المحلي في 2020 إلى 29.8% في 2021، تقلص عجز حساب المعاملات الجارية في اليمن من 6% من إجمالي الناتج المحلي إلى 4.7%.

وبدعم من مخصص عام من حقوق السحب الخاصة في صندوق النقد الدولي، حقق اليمن في أغسطس/آب 2021 أول فائض في ميزان المدفوعات منذ إيداع الوديعة السعودية لدى البنك المركزي عام 2018. ومن منظور محاسبي بحت، قلصت مخصصات حقوق السحب الخاصة الأخيرة، التي بلغت نحو 665 مليون دولار، صافي التدفقات المالية الخارجة من 3.8% من إجمالي الناتج المحلي عام 2020 إلى 0.8% في 2021، مما دفع ميزان المدفوعات إلى تحقيق فائض بلغ 1.5% من إجمالي الناتج المحلي. لكن من وجهة النظر الهيكلية، لا يزال ميزان المدفوعات يميل بشدة نحو جانب الالتزامات، كما أن تخصيص حقوق السحب الخاصة بمثابة مكاسب غير متوقعة لمرة واحدة. وحتى بداية أبريل/نيسان 2022، لم تحدد الحكومة المعترف بها دوليا كيف تنوي استخدام المُخصص من حقوق السحب الخاصة حالما يتم تحويل المبلغ. علاوة على ذلك، لا توجد شروط مرفقة بتحويل الأموال المقابلة لحقوق السحب الخاصة، ما يترك للسلطات حرية نشرها وفقا لتقديرها.

2

الآفاق المستقبلية والمخاطر

نتوقع أن يسجل الاقتصاد اليمني نموا متواضعا في عام 2022 بسبب تدني التأثيرات الأساسية، وهدنة الشهرين، والزيادة المتوقعة في التحويلات المالية، والمساندة المالية المقدمة من السعودية والإمارات. وفي غياب صدمات سلبية داخلية أو خارجية إضافية، من المتوقع أن يرتفع إجمالي الناتج المحلي في اليمن بواقع 0.8% في 2022.

وكان من المتوقع أن يكون التمويل الخارجي صعبا للغاية خلال عام 2022 ... فمن ناحية، أدى انتهاء مبادرة تعليق مدفوعات خدمة الديون في أواخر 2021 وإغلاق الصندوق الاستئماني لاحتواء الكوارث وتخفيف أعباء الديون في أبريل/نيسان 2022 إلى زيادة الضغط المالي، إذ أتاحت كلتا المبادرتين للحكومة المعترف بها دوليا الاستفادة من عدم سداد مدفوعات خدمة الديون من صندوق النقد الدولي والدائنين الثنائيين الرسميين خلال من عامي 2020 و2021.[17] وبالمثل، تعهد المانحون خلال اجتماع عقد مؤخرا بشأن الأزمة الإنسانية في اليمن، بتقديم 1.3 مليار دولار فقط لخطة الأمم المتحدة المقترحة للمساعدات في اليمن، التي تبلغ قيمتها 4.3 مليارات دولار[18]، ليستمر تراجع المساعدات المالية الأجنبية بين 2018 و2021.

... ومع ذلك، فقد حولت التطورات الكبيرة التي حدثت مؤخرا (اعتبارا من أوائل أبريل/نيسان 2022) خط الأساس نحو سيناريو أكثر إشراقا لتحسن الأوضاع. بعد أيام من هدنة أعلنت لمدة شهرين[19] برعاية الأمم المتحدة، نقل الرئيس اليمني هادي السلطة إلى «مجلس القيادة الرئاسي» في اليوم الأخير من مشاورات السلام التي جرت برعاية مجلس التعاون الخليجي في الرياض في بداية شهر رمضان. وبعد فترة وجيزة من إعلان الهدنة، أعلنت السعودية والإمارات عن حزمة تمويل بقيمة 3 مليارات دولار[20] (مليارا دولار ودائع لدى البنك المركزي اليمني، ومليار دولار في شكل مشتقات نفطية ومساعدات إنمائية). وهناك حاجة ماسة لهذا التمويل إذ تشير التقديرات إلى توسع مثير للقلق في عجز المعاملات الجارية لليمن من 4.7 إلى 12.3% من إجمالي الناتج المحلي (بين 2021 و2022)، مما كان سيؤدي إلى اتساع كبير في الفجوة التمويلية وانخفاض حاد في إجمالي مستويات الاحتياطيات الدولية التي تقترب بالفعل من أقل من شهر من الواردات.

وكانت آثار هذه التطورات الأخيرة على الاقتصاد اليمني فورية ومن المتوقع أن تساعد في استقرار سعر الصرف وتخفيف

[17] البنك الدولي وصندوق النقد الدولي هما الدائنان الوحيدان اللذان لم يتخلف اليمن عن سداد ديونهما.

[18] انظر وقائع المؤتمر ولمحة عامة عن الخطة.

[19] تشمل شروط الهدنة استئناف واردات الوقود في ميناء الحديدة وعودة الرحلات الجوية التجارية في مطار صنعاء الدولي.

[20] ارتفع الريال اليمني بشكل كبير في سوق الصرف الموازي في عدن من 1142 ريالا للدولار في المتوسط (يوم 6 أبريل/نيسان 2022)، إلى 850 ريالا للدولار بعد وقت قصير من الإعلان عن الأمرين (يوم 7 أبريل/نيسان 2022). ولم يقتصر ارتفاع الريال على مناطق جنوب اليمن. وخلال الفترة نفسها، ارتفع الريال في صنعاء أيضا، من 595 ريالا للدولار إلى 525 ريالا للدولار، ليعود إلى مستويات سُجلت آخر مرة فقط في عام 2019.

الضغوط تصاعدية على الأسعار وزيادة واردات المالية العامة. ومع استمرار البنك المركزي اليمني في الالتزام بمعايير النمو النقدي الواردة في خطته السنوية، من المتوقع أن تترجم هذه التطورات إلى تحسينات كبيرة في مستويات أسعار المستهلكين في اليمن. وبناء على ذلك، وعلى الرغم من استمرار التقلبات، فإن الفارق في أسعار الصرف أصبح أقل مما كان عليه في الفترة الأخيرة من عام 2021. ومن شأن هذا، إذا ما اقترن بتحسن آفاق الطلب العالمي على موارد اليمن الاستخراجية وموارده من الطاقة (وإن ظل مرهونا إلى حد كبير بالوضع الأمني على الأرض)، أن يجعل من الممكن افتراض أن واردات المالية العامة سوف تستفيد أيضا من الظروف الجديدة. ومن المتوقع أيضا أن يصب تحسن سيولة النقد الأجنبي في النظام المالي في صالح القطاع الخاص، إذ من المرجح أن تستجيب السلطات للطلبات المتكررة من جانب القطاع المصرفي لزيادة حجم آلية مزاد النقد الأجنبي (من حجمها الأسبوعي الحالي البالغ 20 مليون دولار).

وحالما يتم تحويل حقوق السحب الخاصة المخصصة لليمن، ستواجه السلطات مجموعة واسعة من الخيارات. وتدور بعض الأسئلة الرئيسية في هذا الشأن حول السعر الخصم الاجتماعي لاستخدام حقوق السحب الخاصة لأغراض الحاضر أو المستقبل، أو ما إذا كان ينبغي أن يركز استخدام الأموال على الأغراض الحالية أو الاستثمارية. وبافتراض التوصل إلى اتفاق تبادل طوعي خلال عام 2022، فقد تختار الحكومة المعترف بها دوليا بين مجموعة واسعة من الخيارات، بما في ذلك (على سبيل المثال لا الحصر): (1) تسهيل الواردات الذي تشكل أهمية بالغة للحفاظ على رأس المال البشري. وستلبي هذه الواردات الاحتياجات الإنسانية الأساسية للسكان، بما في ذلك الغذاء والوقود، و/أو الواردات الصحية الأساسية (ومن بينها اللقاحات، بالإضافة إلى مخصصات مرفق كوفاكس المجانية)، (2) (خيار تمويل التجارة) تمويل الواردات الغذائية الرئيسية عن طريق ترتيبات الإمدادات المقومة بالدولار مع المستوردين أو الضمانات مقدمة بالتعاون مع المؤسسات المالية الدولية، (3) تمويل النفقات المتعلقة بالتنمية، مع مراعاة أن احتياجات التمويل المتكررة قد تكون مرتبطة بنفقات المعدات بالإضافة إلى تحديات أوسع حول ما إذا كانت المشروعات قابلة للتطبيق (أو ممكنة) في بيئات الصراع المستمرة (4) تيسير الحصول على تمويل المؤسسات المالية الدولية عن طريق استخدام الأموال للحفاظ على الصورة المواتية لليمن كمدين لدى المؤسسات المالية الدولية، (5) توفير التمويل لنظام مزاد النقد الأجنبي الجديد، (6) إنشاء صندوق مخصص للتنمية، حيث يمكن للشركاء تجميع الموارد، مما يساعد على ضمان المساءلة وبناء القدرات المحلية لتحديد الأولويات، والخبرات الفنية، وكذلك الإشراف والرصد.

لا تزال الآفاق الاقتصادية لليمن في الأجل القصير وما بعده مشوبة بقدر مرتفع من عدم اليقين، إذ ستتشكل في المقام الأول وفقا لتطورات عملية السلام أو الصراع والظروف الأمنية العامة. فعلى الجانب السلبي، من شأن تصاعد الأعمال القتالية مع زيادة أسعار النفط العالمية أن يزيد من تقويض البيئة المعقدة بالفعل التي يعمل فيها القطاع الخاص. وعلى الجانب الإيجابي، من المتوقع أن يكون ارتفاع التحويلات المالية من دول مجلس التعاون الخليجي، وتحسين سيولة النقد الأجنبي، وزيادة صادرات المحروقات، وآفاق عملية السلام، بمثابة عوامل لدفع عجلة النمو.

ولا تزال عدة إصلاحات رئيسية تشكل عاملا حاسما في تعزيز قدرة إطار الاقتصاد الكلي والمالية العامة في اليمن على الصمود في مواجهة الصدمات والأزمات. وفي حين يمكن الاستفادة من الحزمة التمويلية التي قدمتها السعودية والإمارات، إلى جانب التحويل المتوقع لحقوق السحب الخاصة، في تقليص الفجوة التمويلية الكبيرة ودعم استقرا سعر الريال، فإن هذه المكاسب غير المتوقعة التي تأتي لمرة واحدة لن تبدد الحاجة إلى اتخاذ تدابير هيكلية لمعالجة الاختلالات عميقة الجذور في الاقتصاد، وعلى رأسها إنهاء تسييل عجز المالية العامة، من اجل دعم استقرار سعر الصرف ومعدل التضخم. ومن الممكن أن يؤدي توحيد أسعار الصرف الرسمية مع سعر الصرف السوق إلى تعزيز العائدات، كما أن الاستفادة من الغاز المحترق في توليد الكهرباء يمكن أن يوفر مبالغ كبيرة من المال من خلال الاستغناء عن نفقات الوقود. ومع ذلك، فإن جدوى الاستثمار في البنية التحتية اللازمة، بما في ذلك زيادة إنتاج وتصدير المحروقات، ستتوقف على الظروف الأمنية. وفي نهاية المطاف، سيتوقف التحسن الدائم في ظروف الاقتصاد الكلي ومستويات المعيشة إلى حد كبير على تسوية الصراع. وإلى أن يحدث ذلك، ستظل خيارات الحكومة محدودة وستظل المساعدات الخارجية تلعب دورا حاسما.

فصل يركز على موضوع خاص: مواصلة تقديم الخدمات الأساسية في اليمن

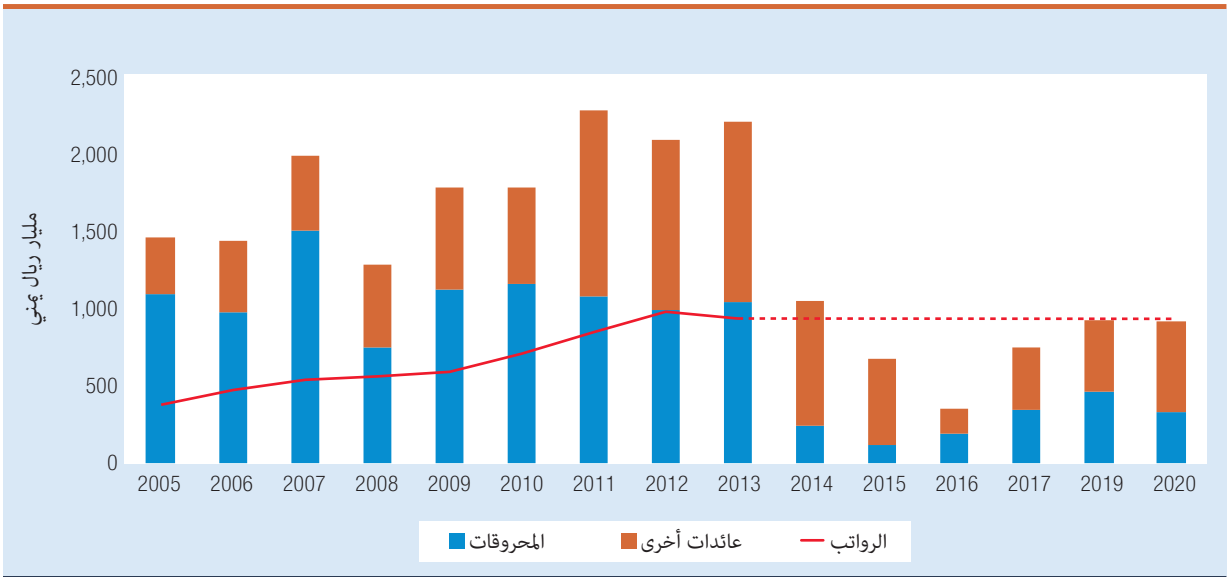
أسفرت سبع سنوات من الصراع عن خسائر اقتصادية ومادية وبشرية مدمرة. وإلى أن يصبح في الإمكان تحقيق سلام دائم، يتعين على صناع السياسات التركيز على الحفاظ على البنية التحتية المؤسسية القائمة ومواصلة تقديم الخدمات الحيوية. وقد أدى الصراع إلى تعطيل دفع مرتبات موظفي الخدمة المدنية، ولا سيما في قطاعي الصحة والتعليم (حيث يستوعب هاذين القطاعين فقط أكبر عدد من موظفي القطاع العام)، مما قوض الجهود الرامية إلى حماية رأس المال البشري والحيلولة دون مزيد من التدهور في نواتج التنمية البشرية. سيستعرض هذا القسم وضع نظام المرتبات الخاصة بموظفي الخدمة المدنية و الحوافز قصيرة الأجل التي يمولها حاليا شركاء التنمية والمنظمات الأنسانية في اليمن ومن بينهم البنك الدولي. ويقيّم هذا القسم الإستراتيجيات المحتملة لمواءمة الحوافز قصيرة الأجل في قطاعي التعليم والصحة. ويستند تقييمه إلى أدلة وشواهد مستقاة من استعراض المؤلفات والمواد المنشورة، فضلا عن مقابلات جرت مع الأطراف المعنية الرئيسية في الحكومة، والمجتمع المدني، والمؤسسات الدولية النشطة داخل اليمن. ومع ذلك، وكما هو الحال مع الجوانب الأخرى للاقتصاد والقطاع العام في اليمن، فإن الدرجة العالية من عدم اليقين والنقص الكبير في البيانات يعقدان التحليل.

الرواتب في جهاز الخدمة المدنية والقطاع العام في اليمن

حتى قبل عام 2015، شكلت قوة العمل الكبيرة في القطاع العام باليمن مخاطر على استدامة المالية العامة، كما أن ضغوط الميزانية العامة الناجمة عن الصراع جعلت فاتورة الأجور باهظة التكلفة. وتاريخيا، كان القطاع العام في اليمن أكبر جهة توظيف في البلاد. فقبل اندلاع الصراع الحالي كان القطاع العام يوظف أكثر من 1.2 مليون شخص– 40% منهم مدنيون– ويساند الملايين من أفراد أسرهم. وبعيدا عن الجيش، استحوذ قطاعا التعليم والصحة على النصيب الأكبر من الوظائف الحكومية . حيث يقدر بأن هناك حوالي 350000 موظف حكومي في قطاعي التعليم والصحة، وذلك بما يعادل 70% تقريبا من قائمة رواتب موظفي القطاع العام.[21] وبين عامي 2006 و2014، نمت فاتورة الأجور في اليمن بمعدل 12%سنويا، في حين بلغ متوسط نمو الإيرادات السنوية 8% فقط. وفي عام 2014، بلغ إجمالي فاتورة أجور القطاع العام 977 مليار ريال يمني، أي ما يعادل نحو 4.5

[21] استنادا إلى بيانات التسجيل البيومتري لعام 2012 لقطاع التعليم، وفاتورة الأجور لعام 2014، والتقييم السريع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعام 2016.

الشكل 16 • إيرادات المالية العامة24 وفاتورة أجور العاملين في القطاع العام (2006–2020)



المصدر: حسابات خبراء البنك الدولي بناء على بيانات صندوق النقد الدولي للأعوام 2010 و2014 و2021.

مليارات دولار،[22] تمثل 42% من الإيرادات أو 10% من إجمالي الناتج المحلي. كان مسار فاتورة الأجور غير مستدام قبل الصراع، وبعد تصاعد الأعمال القتالية في عام 2015، تجاوزت رواتب القطاع العام بسرعة إجمالي الإيرادات السنوية للحكومة (الشكل 15).[23]

ساهمت فاتورة أجور موظفي القطاع العام الضخمة، وانهيار الإيرادات بسبب الصراع، ونقل الحكومة، والتكلفة الهائلة التي تكبدتها المالية العامة من جراء الصراع، في تعليق دفع مرتبات موظفي الخدمة المدنية في منتصف عام 2016. وبحلول أوائل عام 2017، استأنفت الحكومة المعترف بها دوليا دفع الرواتب في المناطق الخاضعة لسيطرتها. وعلى الرغم من أن تسييل عجز المالية العامة مكّن السلطات من الاستمرار في دفع الرواتب، أدى التضخم الناتج عن ذلك إلى تآكل القوة الشرائية. وقد توقفت الحكومة المعترف بها دوليا عن دفع الرواتب للمعلمين والعاملين في مجال الرعاية الصحية في المناطق التي تسيطر عليها بشكل كبير في سبتمبر/أيلول 2016، عندما نقلت البنك المركزي إلى عدن. ولفترة قصيرة في عام 2019، دفعت الحكومة المعترف بها دوليا أيضا مرتبات 50 ألفا من موظفي الخدمة المدنية في المناطق التي تسيطر عليها سلطات الأمر الواقع، ولكن هذه المبادرة توقفت بمجرد أن بدأت قيمة الريال تتباين بشكل كبير بين المنطقتين. وتفيد التقارير بأن سلطات الأمر الواقع دفعت نصف الرواتب بصورة غير منتظمة لموظفي الخدمة المدنية في المناطق الخاضعة لسيطرتها بين عامي 2017 و2020، ما مجموعه 20 دفعة تعادل 10 أشهر من المرتبات.

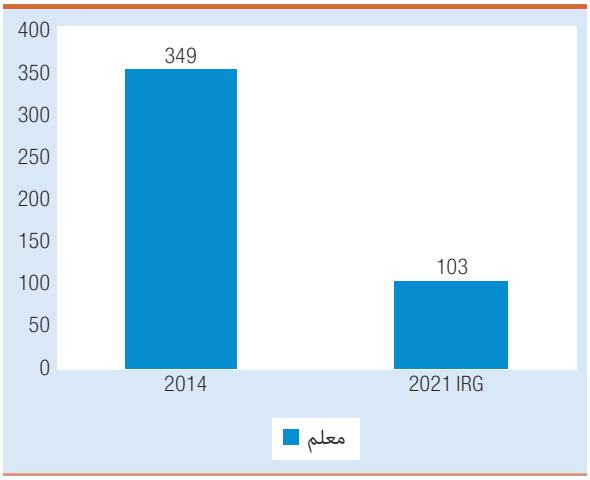
وفي حين لا يمكن تقدير العدد الإجمالي لموظفي الخدمة المدنية في اليمن بشكل موثوق به، كان هناك نحو 250 ألف موظف في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة يتلقون رواتب بحلول عام 2018، في حين كان هناك حوالي 225 ألف موظف في المناطق الخاضعة لسيطرة سلطات الأمر الواقع ولم يتم دفع رواتبهم بانتظام. وما زال هذا الوضع قائماً. على سبيل المثال، أشار الجهاز المركزي للإحصاء في اليمن إلى أن موظفيه يتقاضون في المتوسط راتب شهر واحد فقط كل ستة أشهر.

وبسبب استمرار أزمة المالية العامة والأزمة النقدية، فإن معظم المعلمين والعاملين في مجال الرعاية الصحية إما لا يحصلون على رواتبهم أو يتقاضون مرتبات متدنية للغاية. وقد أدى استمرار عدم دفع رواتب موظفي الخدمة المدنية في المحافظات الإحدى عشرة التي تسيطر عليها سلطات الأمر الواقع إلى التغيب عن العمل وشيوع المطالبة بمدفوعات غير رسمية في المدارس والمراكز الصحية. وتشير تقارير اليونيسف إلى أن 171 ألف معلم (ما يقدر بنحو 64% من جميع المعلمين في اليمن) لم

[22] يعكس هذا الرقم سعر صرف قدره 215 ريالا يمنيا للدولار.

[23] International Growth Centre. ND. "Public sector salaries in Yemen: Towards building confidence in the peace process." In Proposed Approach for Facilitating the Payment of Civil Servants in Yemen. A Joint World Bank/UNDP/UNOPS/UNICEF Discussion Note. World Bank. 2020.

الشكل 17 • القيمة بالدولار لرواتب المعلمين في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة المعترف بها دوليًا في عامي 2014 و 2021 (بالدولار الأمريكي)



يحصلوا على رواتبهم بشكل منتظم منذ عام 2016.[24] وفي قطاع الصحة، يشير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتقارير إعلامية إلى أن ما يتراوح بين 26 ألف و30 ألف موظف لا يتلقون مرتباتهم بصورة منتظمة.[25] وفي المناطق التي تم فيها دفع المرتبات، ظل نطاق الرواتب الذي كان ساريا في عام 2014 دون تغيير حتى عام 2019، عندما أضافت الحكومة المعترف بها دوليا علاوة بنسبة 30% لتعويض تأثير التضخم. وعلى الرغم من هذا الإجراء، فقد انخفضت القوة الشرائية لرواتب موظفي الخدمة المدنية بشكل كبير منذ عام 2014 (الشكل.16. القيمة الدولارية لمرتبات المعلمين والعاملين في مجال الرعاية الصحية في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة المعترف بها دوليا في 2014 و2021 (بالدولار الأمريكي) 16).

مدفوعات الحوافز في قطاعي التعليم والرعاية الصحية

ولمواجهة هذه التحديات، بدأ شركاء اليمن في مجال التنمية تقديم الحوافز كمدفوعات تكميلية للعاملين الأساسيين من أجل مواصلة تقديم الخدمات. ونظرا للظروف الفريدة التي يمر بها اليمن فيما يتعلق بدفع الرواتب العامة، يبدو أن هذه الحوافز لعبت دورا يتجاوز الدور التكميلي، لأنها تعوض (وتحفز) العمال الذين: 1) يجب أن يتقاضوا رواتب (لكنهم لا يحصلون عليها)، و 2) الذين يواصلون تقديم الخدمات على الرغم من أنهم لا يتوقعون الحصول على رواتبهم، و 3) الذين يواصلون تقديم الخدمات سواء كانوا يتقاضون رواتب أم لا، أو سواء يحق لهم رسميا الحصول على رواتب أم لا.

ويقدم شركاء اليمن في التنمية مجموعة واسعة من مدفوعات الحوافز، ولكن التنسيق المحدود يهدد إمكانية تكرار هذه البرامج ويخاطر بتجزئتها. وتشمل طرق الدفع زيادة في الرواتب، والبدلات اليومية، وبدل المخاطر، والإعانات النقدية، والرواتب التكميلية (الجدول 1) وتستخدم مختلف القطاعات والجهات المانحة وسائل مختلفة. على سبيل المثال، يقدم المشروع الطارئ لاستئناف التعليم والتعلم إعانات نقدية للمعلمين الذين كانوا على جدول المرتبات في 2014، فضلا عن دعم رواتب المعلمات في المناطق الريفية، ويوفر المشروع الطارئ للصحة والتغذية بدلات يومية لزيارات التوعية الروتينية؛ كما يدفع مشروع التصدي لجائحة كورونا في اليمن بدلات يومية وبدل المخاطر. وتشير الشواهد غير الموثقة إلى أن الجهات المانحة لم تتوقع صراعا طويل الأمد عند تحديد هذه الأساليب، وهو ما يفسر تنوع النُهج التي اتبعت بمرور الوقت.

تقود اليونيسف عملية توفير الحوافز في قطاع التعليم، ويبدو أن هذه المبادرات موحدة ومبسطة بشكل أساسي. وتعد اليونيسف الجهة الوحيدة التي توفر حوافز التعليم على نطاق واسع في اليمن، على الرغم من أن منظمات المجتمع المدني توفر أيضا حوافز على نطاق أصغر. وفي عام 2018، أطلقت اليونيسف عبر المناصرة المشتركة التي تجمع بين الشراكة العالمية من أجل التعليم و التعليم لا ينتظر و اليونيسكو «برنامج الحوافز النقدية لدعم المعلمين» الذي قدم إعانة نقدية شهرية قدرها 50 دولارا[26] للمعلمين الذين كانوا على كشوف الرواتب في عام 2014 لكنهم لم يحصلوا على مرتبات حكومية. ولكي يحق للمعلم الحصول على الإعانة النقدية الشهرية يجب أن تكون نسبة حضوره لا تقل

[24] البيانات التاريخية للإيرادات من 2006 إلى 2014 تغطي اليمن بالكامل. يعتمد البنك الدولي على بيانات صندوق النقد الدولي بشأن الإيرادات المتاحة منذ عام 2015 فصاعدا. وتشتمل بيانات صندوق النقد الدولي على معلومات عن إيرادات الحكومة المعترف بها دوليا فقط.

[25] UNICEF. ND. "Support for Teachers in Yemen: Education Teachers Incentive and Rural Female Teachers." Presentation UNDP. 2016. "Yemen Rapid Assessment Report for December 2016: Measuring the impact of the public sector wage suspension on basic service delivery in the healthcare and education sectors." انظر أيضا: UN cuts extra pay for health workers in Yemen just as COVID-19 hits" in *New Humanitarian* May 7, 2020. https://www.thenewhumanitarian.org/news/2020/07/05/coronavirus-yemen-unpaid-world-health-organisation-cuts-health.

[26] يتم دفع ما يعادل 50$ بالريال اليمني شهريا.

الجدول 1. • طرق مدفوعات الحوافز في قطاعي التعليم والرعاية الصحية

	مستندة إلى النواتج	قائمة على الأداء	مبلغ موحد	مدفوعات منتظمة (في فترة محددة)	تدفع للموظفين المدرجين على كشف المرتبات لعام ٢٠١٤	تدفع للموظفين غير المسجلين في كشف المرتبات لعام ٢٠١٤	تدفع للموظفين الذين يتقاضون رواتب منتظمة	تدفع للموظفين الذين لا يتقاضون رواتب منتظمة
حوافز	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓
زيادة في الرواتب	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓
بدل يومي	✓	x	*✓	✓	✓	✓	✓	✓
بدل مخاطر	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
الإعانات النقدية	x	✓	✓	✓	✓	x	x	✓
دعم الرواتب	x	✓	✓	✓	x	✓	x	✓

* تشير هذه الأرقام إلى مبلغ موحد لكل فئة من الموظفين.

عن 75% من أيام العمل المقررة في المدرسة. قدم برنامج الحوافز النقدية لدعم المعلمين، الممول بمنحة قدرها 70 مليون دولار من السعودية والإمارات، المساندة لأكثر من 128 آلاف معلم لست أشهر في 2019/2018، وما يقرب أكثر من 111 ألف معلم لخمس أشهر في 2020/2019. ومنذ عام 2014، تدير اليونيسف أيضا برنامج المعلمات الريفيات، الذي يقدم مدفوعات تكميلية قدرها 145 دولارا شهريا[27] للمعلمات في المناطق الريفية اللاتي لم يعملن عند أجراً كشف المرتبات في عام 2014. وبتمويل من الشراكة العالمية من أجل التعليم، استفاد نحو 2500 معلمة من هذا الدعم. وفي العام 2021\2020 قامت المملكة العربية السعودية والأمارات المتحدة بتمويل ما يقارب 2200 معلمة في المناطق الريفية لخمس أشهر.

ويهدد نقص تمويل المانحين لحوافز المعلمين بمزيد من الاختلالات في توفير الخدمات التعليمية. وتوقف برنامج الشراكة العالمية من أجل التعليم خلال السنة الدراسية 2021/2020 و استمر برنامج المعلمات في المناطق الريفية لمدة ثلاث أشهر فقط لنفس العام الدراسي بسبب عدم كفاية التمويل المقدم من المجتمع الدولي، مما يعرض تعليم ما يصل إلى 3.6 ملايين طفل للخطر في 11 محافظة لا يحصل فيها المعلمون على رواتبهم.[28] سيقوم المشروع الطارئ لاستئناف التعليم والتعلم REAL الذي أقره المجلس التنفيذي للبنك في ديسمبر/كانون الأول 2020 ، بسد جانبا من الفجوة عن طريق تقديم التحويلات النقدية على أساس الأداء (أي الحوافز والإعانات النقدية) للمعلمين. . وسيقوم بتنفيذه اليونسيف و مشروع الغذاء العالمي و سيف ذا تشلدرين ويتم تمويله بدعم مشترك من قبل البنك الدولي و الشراكة العالمية من أجل التعليم[29] و يدعم مشروع REAL المعلمين من هم في كشوفات الرواتب لعام 2014 ولا يحصلون على راتب شهري منتظم والمعلمين المؤقتين في المحافظات تعز، ومأرب و إب و الحديدة و صعدة و حضرموت و أبين ؛ حيث جميع هذه المناطق تعاني من نقص حاد في المعلمين. . وباستخدام التمويل المشترك من الشراكة العالمية من أجل التعليم، سيقدم البرنامج أيضا الدعم لمرتبات 2300 معلمة في المناطق الريفية في 16 محافظة.

ورغم أن كثيرا من البلدان قد استخدمت مدفوعات الحوافز في قطاع التعليم، تواجه البرامج في اليمن تحديات كبيرة فيما يتعلق بالكفاية. فهي لا تمثل سوى سدس القيمة الدولارية لمتوسط راتب المعلم في عام 2014. ومثلت في أكتوبر/تشرين الأول 2021، وبأسعار الصرف السائدة حينها، نحو 50% من متوسط الراتب الشهري للمعلم في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة المعترف بها دوليا، وحوالي 40% من متوسط الراتب الشهري في المناطق الخاضعة لسلطات الأمر الواقع، إذا تم دفع الرواتب في الوقت المحدد وبالكامل. وليس المقصود هو أن تحل الحوافز محل المرتبات، لكن قيمة الإعانات النقدية المقدمة تطرح مسألة الكفاية في المناطق التي لا يتقاضى فيها المعلمون رواتب منتظمة.

وترتبط التحديات الإضافية في قطاع التعليم بالإنصاف والأهلية والتغطية. ويستند الإدراج في برنامج الحوافز النقدية لدعم المعلمين إلى كشوف المرتبات في 2014. فالمعلمون غير المدرجين على كشوف المرتبات في 2014،[30] مثل المعلمين

[27] يعادل هذا نحو 42% من متوسط راتب المعلمين في 2014، الذي بلغ 349 دولارا. ومن المهم الإشارة إلى أن برنامج المعلمات الريفيات يستهدف المعلمات غير المسجلات في كشوف المرتبات لعام 2014.

[28] UNICEF ND « دعم المعلمين في اليمن : حوافز معلمين القطاع التعليمي العام و معلمات المناطق الريفية» عرض.

[29] يمول البنك الدولي عن طريق مؤسسة التمويل الدولي مبلغ 100 مليون دولار بينما تقدم الشراكة العالمية من أجل التعليم مبلغ 53 مليون دولار كمنحة.

[30] وهناك ما يقدر بألف من المعلمين المؤقتين في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة المعترف بها دوليا غير مؤهلين لهذا البرنامج.

الجدول 2 • مدفوعات الحوافز النقدية في قطاع الصحة والطرق والمبالغ

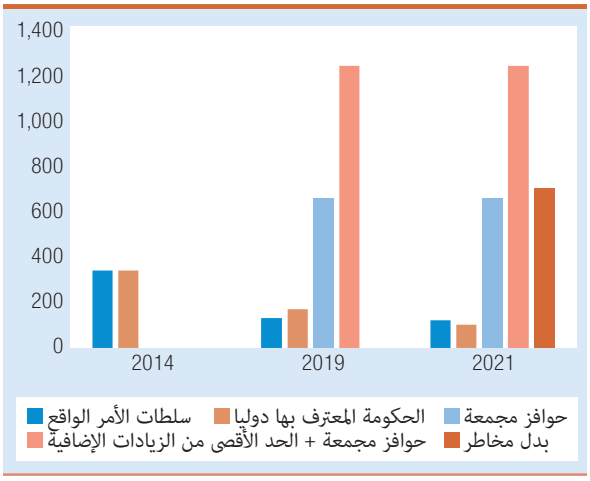
الطريقة	أمثلة	
مدفوعات الحوافز للمناطق الحضرية ومعدلات الزيادات الإضافية للمناطق النائية	الجدول الموحد لمجموعة الصحة في 2019 (26 يوما، 8 ساعات يوميا) • طبيب (ممارس عام): في المناطق الحضرية (650 دولارا)، في المناطق النائية (813 دولارا)، طبيبة/في المناطق النائية (1016 دولارا)، في المناطق النائية جدا أو في الخطوط الأمامية (1500 دولار)، طبيبة/في المناطق النائية جدا أو في الخطوط الأمامية (1875 دولارا) • ممرض/ممرضة: في المناطق الحضرية (350 دولارا)، في المناطق النائية (438 دولارا)، ممرضة/في المناطق النائية (547 دولارا)، في المناطق النائية جدا أو في الخطوط الأمامية (438 دولارا)، ممرضة/في المناطق النائية جدا أو في الخطوط الأمامية (547 دولارا) • قابلة: في المناطق الحضرية (300 دولار)، في المناطق النائية (375 دولارا)، قابلة/في المناطق النائية (469 دولارا)، في المناطق النائية جدا أو في الخطوط الأمامية (375 دولارا)، قابلة/في المناطق النائية جدا أو في الخطوط الأمامية (469 دولارا)	مستشفى تديره منظمة غير حكومية دولية (26 يوما، 8 ساعات يوميا) • طبيب: 500 ألف ريال يمني (833 دولارا بسعر صرف يبلغ 600 ريال للدولار) • ممرضون وممرضات وقابلات: 290 ألف ريال يمني (483 دولارا بسعر صرف يبلغ 600 ريال للدولار)
بدل يومي	**زيارات توعية، 4 زيارات شهريا** (المشروع الطارئ للصحة والتغذية الذي يموله البنك الدولي ويُنفذ عن طريق اليونيسف ومنظمة الصحة العالمية) • مدير في قطاع الرعاية الصحية: في المحافظات التي تُدفع فيها الرواتب (25 دولارا)، في حالة عدم انتظام الرواتب (50 دولارا)، بدون رواتب (100 دولار) • كادر طبي أو مساعد طبي أو القائمون على التطعيم أو قابلة: في المحافظات التي تُدفع فيها الرواتب (40 دولارا)، في حالة عدم انتظام الرواتب (80 دولارا)، بدون رواتب (160 دولارا)	البدلات اليومية المرتبطة **بجائحة كورونا** (مشروع التصدي لجائحة كورونا في اليمن الذي موله البنك الدولي وجرى تنفيذه من خلال منظمة الصحة العالمية) • فرق الاستجابة السريعة (اثنان من موظفي المراقبة): 8.93 دولارات للفرد يوميا. • مشغلو الخط الساخن الخاص بفيروس كورونا (10 منسقين للصحة العامة في صنعاء): 20.50 دولارا للفرد يوميا. • مشغلو الخط الساخن الخاص بكورونا (8 منسقين للصحة العامة في عدن): 34.02 دولارا للفرد يوميا.
بدل مخاطر	بدل المخاطر المرتبط بجائحة كورونا (مشروع التصدي لجائحة كورونا في اليمن الذي موله البنك الدولي وجرى تنفيذه من خلال منظمة الصحة العالمية) • مركز العزل/وحدة العناية المركزة (طبيبان، وممرضان، وفني مختبر، وعاملان للنظافة): 23 دولارا للفرد في الوردية	
إعانة نقدية (بدل)	**مجموعة الصحة - تدريب** • بدل تنسيق: 15 ألف ريال يمني عن كل يوم تدريب • بدل التنسيق (على مستوى الوزارة): 10 آلاف ريال يمني عن كل يوم تدريب • بدل إشراف: 15 ألف ريال يمني عن كل يوم تدريب + يوم واحد • بدل تنسيق (على مستوى المنطقة): 8 آلاف ريال يمني عن كل يوم تدريب + يوم واحد • بدل تسهيلات 6 آلاف ريال يمني عن كل يوم تدريب + شخصين	

الجدد الذين تم تعيينهم خلال الصراع، وأيضا مديري المدارس والمعلمين المتطوعين، غير مؤهلين للحصول على إعانات نقدية. ولذلك، تمثل التغطية مشكلة. وبالنظر إلى حجم هذا القطاع، أعطيت الأولوية للمعلمين العاملين في المناطق الريفية وفي المناطق التي توقف فيها دفع المرتبات بانتظام.

لكن هذا لم يشمل مديري المدارس، وبعض المعلمين المؤقتين (على سبيل المثال، أولئك الذين تم تعيينهم بعد 2014)، والمعلمين المتطوعين.

وتشكل القدرة على تحمل التكاليف أيضا تهديدا لاستدامة هذه البرامج على الأمد الطويل. وتبلغ التكلفة المقدرة كي يتمكن

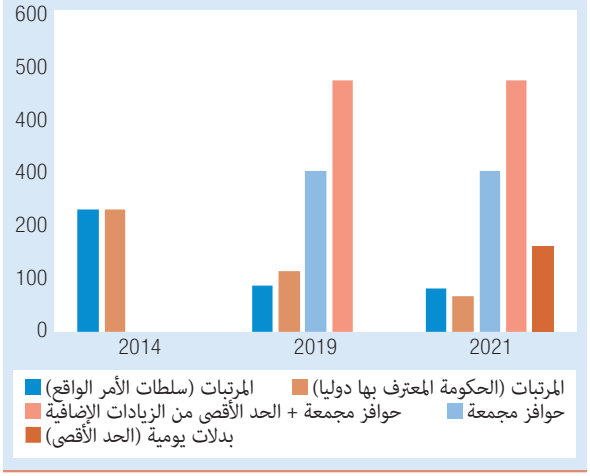
الشكل.18أ. • قيمة مدفوعات الحوافز النقدية، والزيادات الإضافية، وبدل المخاطر، والبدلات اليومية للأطباء - متوسط المدفوعات الشهرية (بالدولار الأمريكي) (الأرقام معدلة حسب التضخم. تم تحويل قيمة المدفوعات/الحوافز بالريال اليمني إلى الدولار الأمريكي بسعر الصرف السائد)



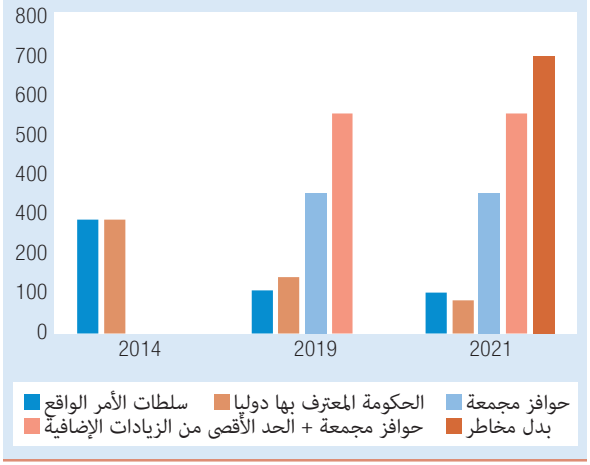
برنامج الحوافز النقدية لدعم المعلمين من مواصلة دعم ما يربو على 170 ألف معلم لا يحصلون على مرتبات حوالي 70 مليون دولار في السنة الدراسية، في حين تبلغ تكلفة برنامج المعلمات الريفيات 2.3 مليون دولار في السنة الدراسية[31]. وبالنظر إلى حجم القطاع، تظل مسائل القدرة على تحمل التكاليف (أو إمكانية الحصول على تمويل من المانحين) واستدامة مخصصات الحوافز قائمة. وقد لا يتمكن المانحون من تحمل هذه التكاليف إلى أجل غير مسمى، مما يبرز الحاجة الملحة إلى توفير مصادر تمويل يُعول عليها لرواتب المعلمين من جانب السلطات الوطنية.

من ناحية أخرى، فإن برامج الحوافز للعاملين في قطاع الصحة معقدة ومجزأة وتتأثر بشدة بتغير أولويات الجهات المانحة. وبينما تضطلع اليونيسف ومنظمة الصحة العالمية بدور رئيسي في قطاع الصحة في اليمن، تدعم أكثر من 60 وكالة ومؤسسة تقديم الخدمات الصحية. وقد أدى تجزؤ البرامج إلى ظهور العديد من طرق للدفع، واختلاف مبالغ المساعدات ومعايير الإدراج (الجدول 2). وتشمل الطرق الشائعة في قطاع الصحة مدفوعات الحوافز النقدية، والزيادات الإضافية في المرتبات، والبدلات اليومية، وبدل المخاطر. وعلى عكس قطاع التعليم، تخلى قطاع الصحة عن كشوف رواتب عام 2014 في تحديد معايير الأهلية للحصول

الشكل.18ج.. • قيمة مدفوعات الحوافز النقدية، والزيادات الإضافية، وبدل المخاطر، والبدلات اليومية للقابلات – تقديرمتوسط المدفوعات الشهرية (بالدولار الأمريكي)



الشكل.18ج.. • قيمة مدفوعات الحوافز النقدية، والزيادات الإضافية، وبدل المخاطر، والبدلات اليومية للقابلات - متوسط المدفوعات الشهرية (بالدولار الأمريكي)



على الحوافز. وتستهدف بعض برامج الحوافز الموظفين الفنيين أو الكوادر الطبية فقط، بينما تشمل برامج أخرى الموظفين الإداريين

[31] UNICEF ND « دعم المعلمين في اليمن : حوافز معلمين القطاع التعليمي العام و معلمات المناطق الريفية» عرض.

في قطاع الصحة. ومن الممكن أن يتجاوز إجمالي المدفوعات الإضافية للعاملين في مجال الرعاية الصحية من خلال الحوافز قيمة رواتبهم الحكومية العادية بكثير (انظر الأمثلة في الشكل 17أ ، ب ، ج).

هناك عدة محاولات لتحقيق الاتساق والمواءمة في نهج الحوافز في قطاع الصحة. حيث مازالت الجهود حثيثة من قبل مجموعة من المانحين والمنفذين في الوصول الى أطار موحد ومتفق عليه في تقديم الحوافز في قطاع الصحة.. في عام 2019، تم تنفيذ مسح للحوافز يمثل 50 من أصل 58 من شركاء التنمية في اليمن. وقاموا باعداد مقاييس\معايير لفئات الكادر الصحي المختلفة، وتم الموافقة عليه في 2019 ومعروف بإسم مقياس 2019. ويتم استخدام هذا المقياس من قبل اكثر من 30 من شركاء التنمية الذين شاركوا في مسح الحوافز. بينما يستخدم الشركاء الأخرون والذي قد يبلغ عددهم 20 تقريبا معايير ومقاييس أخرى[32].

يهدد الاعتماد المفرط على دعم المانحين استدامة تقديم الخدمات في قطاع الصحة، بينما يثير تجزؤ برامج الحوافز تساؤلات حول الاستدامة والإنصاف والكفاءة. وتتجاوز مدفوعات الحوافز المرتبات الحكومية العادية التي تحصل عليها فئات متعددة من العاملين في مجال الرعاية الصحية. وقد يحصل أحد العاملين في قطاع الصحة على مزيج من أشكال المدفوعات المختلفة، مثل الحوافز النقدية، والبدلات اليومية، وبدل المخاطر، ولا توجد حاليا آلية شاملة لمراقبة أو تلافي تعدد المدفوعات التي تمولها أطراف مختلفة. وبالتالي، فإن استبقاء العاملين في الرعاية الصحية أصبح يعتمد إلى حد كبير على توافر التمويل من الجهات المانحة، الذي يستهدف في الأساس تقديم مساعدة قصيرة الأجل، وليس توفير تمويل دائم للنفقات الجارية. وتشير الشواهد غير الموثقة إلى أن بعض العاملين في الرعاية الصحية توقفوا عن تقديم الخدمات عند توقف دفع حوافز المانحين، مما يسلط الضوء على المخاطر التي يشكلها فتور همة المانحين. وفي المقابل، أدت الثغرات في تغطية برامج الحوافز إلى قيام المرافق الصحية بشكل غير رسمي بتجميع جزء من الحوافز المخصصة للعاملين فيها وإعادة توزيعها على المتطوعين وغيرهم من العاملين غير المستحقين. وبينما يظل آلية التحقق تحديا في بعض المرافق الصحية، تشير بعض التقارير المتناقلة الى ان 20% من الحوافز يتم إعادة توزيعها على العاملين الصحيين الذين لا يحصلون على الحوافز.[33]

في خضم معاناة القطاع الحكومي لدفع المرتبات للكوادر الطبية، يتوسع القطاع الخاص في تقديم الخدمات الطبية و تزيد الهجرة للأطباء. وبالرغم ان المرافق الصحية الخاصة تقدم تعويض أفضل للكوارد ، الا أن المرضى ينتهي بهم الأمر بان لا يجدوا خدمات طبية مجانية متوفرة. ولقد ساهم عدم دفع الرواتب الى زيادة الهجرة للأطباء المتخصصين، الذين سافروا الى دول مجاورة. وبرغم انه من الصعب قياس مدى أثر «هجرة الكفاءات» على قطاع الصحة، الا انه قد ترك أثره السلبي على عدم توفر الخدمات الطبية على المدي القصير والطويل.

[32] عرض لمجموعة الصحة اليمن 2019 « مسودة مسح الحوافز لمجموعة الصحة اليمن»، اليمن 2020. مقابلات مع شركاء «اجتماع التنسيق لمجموعة الصحة الوطنية»

[33] دوريب 2021 « اشكال تشرذم النظام الصحي خلال الصراع: دراسة من اليمن» فرونتيرز في الصحة العامة، يوليو12، مجموعة الصحة اليمن 2020، محضر لاجتماع تنسيق مجموعة الصحة المريء صنعاء- اليمن ، مقابله مع شركاء.

الدروس المستفادة وخيارات السياسات

في الأمد المتوسط، حري بواضعي السياسات وشركاء التنمية السعي لضمان تقديم الحوافز بطريقة أكثر تناغما وإنصافا واستدامة.

(التناغم) من أجل التصدي للتحدي المتمثل في تجزؤ البرامج، يجب على شركاء التنمية تنسيق الحوافز ومواءمة مستويات المدفوعات في ضوء الأجر الأساسي في كل قطاع. ولا تمثل هذه المسألة في الوقت الراهن مشكلة رئيسية في قطاع التعليم على الرغم من أنها تشكل تحديا كبيرا لقطاع الصحة. وسيتطلب تنسيق تغطية البرنامج ومزاياه إجراء حوار مفتوح منتظم بين جميع شركاء التنمية في قطاع الصحة. وهذه الجهود تقودها مجموعة الصحة كما هو مبين في شبكة الدعم المالي لعام 2019 الخاص بهم و الذي يعمل على موائمة حوافز القطاع الصحي من خلال التنسيق والحوار.

(الإنصاف) لمواجهة التحديات المتعلقة بالتوزيع العادل والتغطية، ينبغي إتاحة مدفوعات الحوافز لجميع المستحقين، وليس للبعض فقط. وفي قطاع التعليم، يمكن أن يؤدي توسيع نطاق تغطية برامج الحوافز والإلغاء التدريجي لاستخدام كشوف المرتبات لعام 2014 كمعيار للأهلية إلى تحسين الإنصاف في مشاركة المانحين. وفي حين أن خفض مستويات المدفوعات يمكن أن يوسع نطاق تغطية برامج الحوافز دون رفع تكلفتها الإجمالية، يتعين على الجهات القائمة على التنفيذ أن تفاضل بعناية بين مزايا تحسين الإنصاف في البرامج واحتمال أن يؤدي خفض المدفوعات إلى إضعاف الروح المعنوية لمقدمي الخدمات على الخطوط الأمامية. وينبغي لشركاء التنمية التنسيق فيما بينهم بشأن أي تغييرات في مدفوعات الحوافز.

(الاستدامة) التمويل المتاح غير كاف لتمويل حتى جزء صغير من كشوف المرتبات لعام 2014 في قطاعي التعليم والصحة. عادة ما يكون التمويل من الجهات المانحة وشركاء التنمية قصير الأجل كما حدث مع برنامج الحوافز النقدية لدعم المعلمين وبرنامج المعلمات الريفيات. وفي الأجلين المتوسط والطويل، يجب أن تتحول مصادر التمويل من تقديم المساعدة الإنسانية قصيرة الأجل إلى بناء القدرات على مستوى المالية العامة الكلية والمؤسسات في الأمد الطويل.

WORLD BANK GROUP
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433