

الفصل الأول

المقدمة الأولى للاستراتيجية: الآليات والوسائل

مقدمة**إقرار استراتيجية التخفيف من الفقر**

تعتبر استراتيجية التخفيف من الفقر وثيقة وطنية تعكس التزامات الدولة أمام مواطنيها لتحقيق التنمية والتخفيف من الفقر. لذلك، أصبحت تمثل برنامج الحكومة وإطار عملها مع الدول والمنظمات المانحة لمواصلة الإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية وتحقيق أهداف التنمية الألفية. وقد باشرت الحكومة اليمنية إعداد استراتيجية التخفيف على مرحلتين، ومن خلال مشاركة واسعة امتدت إلى المحافظات واشتملت منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص. واستغرق إعداد وثيقة الاستراتيجية من إبريل 2000 إلى مايو 2002، عرضت بعدها على الحكومة اليمنية التي أقرتها في 2002/6/4، وقدمت بعد ذلك إلى كل من مجلسي إدارة هيئة التنمية الدولية وصندوق النقد الدولي اللذين اعتبرها قاعدة مناسبة لمساعدة اليمن في مواصلة برنامج الإصلاح والتخفيف من الفقر.

واتخذت المنظمات الدولية والإقليمية وبقية الدول المانحة نفس المنحى حيث اعتبرت الاستراتيجية الوسيلة المناسبة لتحقيق أهداف التنمية الألفية التي التزم بها المجتمع الدولي في عدة مناسبات، كان آخرها قمة الألفية التي نظمتها الأمم المتحدة في خريف عام 2000. كما برزت الاستراتيجية من خلال قدرتها على جذب دعم المانحين، خاصة بعد أن أبدت المنظمات الدولية وفي مقدمتها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وكذلك الدول المانحة استعدادها لتمويل الفجوة التمويلية للاستراتيجية مؤكدة التزامها وشراكتها مع الحكومة اليمنية في تحقيق الأهداف التي تصبو إليها.

ويأتي تقرير الإنجاز السنوي الأول لاستراتيجية التخفيف من الفقر لرصد الإجراءات المنفذة خلال العام 2003 بصورة أكثر تفصيلاً، حيث تم تبويبه في 5 فصول رئيسية و3 ملاحق يتناول الفصل الأول مقدمة عن أدوات ووسائل المتابعة والمراقبة التي تم إنشائها خلال عام 2003، وكذلك آلية إعداد هذا التقرير. وبينما يركز الفصل الثاني على تطور الوضع الاقتصادي وتقييم أداء الموازنة العامة، يأتي الفصل الثالث لقياس الإنجازات خلال عام 2003، وإبراز الإجراءات المنفذة وفق الموضوعات الواردة في محاور الاستراتيجية. أما الفصل الرابع فيشتمل على أهم التطورات والمستجدات التي شهدتها العام الأول للاستراتيجية، وكذلك التوقعات المستقبلية وفق نظرة ديناميكية. وأخيراً، يشتمل الملحق الأول على مصفوفة إجراءات السياسات لعامي 2003 و2004، بينما يغطي الملحق الثاني جداول الحسابات القومية.

الملاحظات على الاستراتيجية

استندت الاستراتيجية في تحديد الأولويات والأهداف والسياسات إلى الدراسات التي أعدت للخطة الخمسية الثانية. كما تمت العودة إلى قوائم مشاريع الخطة لتحديد الاستثمارات اللازمة لتحقيق الأهداف الرئيسية والقطاعية في الاستراتيجية وقياس أثرها على مؤشرات الفقر المختلفة. واستفادت الاستراتيجية من الملاحظات التي أثّرت على مستوى المحافظات ومن حلقات النقاش التي تم تنظيمها مع الجهات والمنظمات المختلفة، بما في ذلك ممثلي الدول والمنظمات المانحة. ومع ذلك، تعرضت الاستراتيجية لملاحظات إضافية حول عدد من المسائل تتعلق بتحديد الأولويات، كيفية تقدير تكاليف المشاريع والبرامج، عدم وضوح آلية المتابعة والمراقبة، والحاجة إلى إبراز قضايا النوع الاجتماعي بشكل أكثر وضوحاً وتأثيراً على السياسات والموازنة.

واحتلت هذه الملاحظات جوهر اهتمام لجنة الاستراتيجية التي انكبت على دراستها ووضع المعالجات لها، بما في ذلك تحديد آلية المتابعة والمراقبة بشكل مفصل. وتبنت الاستراتيجية المقاربة المتكاملة للتنمية والتخفيف من الفقر، وأظهرت أهمية تدخل الدولة في كافة محاور الاستراتيجية وقطاعاتها والتركيز على العلاقات والآثار المتبادلة فيما بينها بما يعظم النتائج المتحققة. وأكدت الاستراتيجية على أولوية الخدمات الاجتماعية الأساسية وعلى تحديد المشاريع في الموازنة وفق معايير واضحة، على أن تتولى الجهات المختلفة في إطار إعداد البرنامج الاستثماري السنوي تفصيل الأولوية داخل القطاعات الفرعية في ضوء التحديات التنموية من ناحية ومدى تأثير التدخل في هذه القطاعات على معيشة المواطنين عموماً والتخفيف من الفقر بشكل خاص. أما تقدير تكاليف المشروعات والبرامج المختلفة، فإنها تعتبر عملية معقدة إلى حد ما، باعتبار الفارق الكبير في التكلفة نتيجة التفاوت المكاني (بين المحافظات، ريف/حضر) وكذلك تعدد آليات وجهات المناقصة في القطاع الواحد.¹ لذلك، يقوم قطاع برمجة المشروعات في وزارة التخطيط والتعاون الدولي بوضع أسس لاحتساب التكاليف في كافة القطاعات من واقع خبرة السنوات الماضية والمعلومات التي ترد إليه من الجهات المنفذة للمشاريع والبرامج. وبطبيعة الحال، سيساعد تطوير هذا العمل في تحسين تقديرات الموازنة ووضع سقف تأشيرية وتحديد البرنامج الاستثماري وتقليص الإنحراف بين المخصصات المقدره والإنفاق الفعلي.

إعداد مشروعات استراتيجية التخفيف من الفقر

استهدفت الاستراتيجية في تحديدها للمشاريع والبرامج التي تنوي تنفيذها على مستوى الاقتصاد الوطني وفي كل قطاع أن تكون متوافقة مع السياسات التي تم تبنيها وبما يضمن تحقيق الأهداف الكمية التي حددتها. وتم حصر المشاريع قطاعياً وعلى مستوى كل محافظة مع بيان تكلفتها التقديرية وشرح الهدف من كل منها.² وبعد تحديد التكلفة الاستثمارية لكافة المشاريع المدرجة قطاعياً وإجمالاً وبيان مستوى وتكلفة التنفيذ عبر السنوات، وتحديد مدى مساهمتها في تحقيق أهداف التخفيف من الفقر، تمت إضافة عدد إجمالي أو تفصيلي من المشاريع في كل قطاع لإغلاق الفجوة المتبقية بين الرقم المحقق جراء تنفيذ المشاريع المدرجة وبين الهدف القطاعي. وتمثل هذه الفجوة مخصصات وموارد مالية ينبغي العمل مع المانحين على تغطيتها. وتضاف هذه المشاريع ويتم توزيعها بين المحافظات في ضوء مؤشرات الفقر في كل محافظة، مع العودة إلى قوائم المشاريع المقدمة من المحافظات والجهات المختلفة. ويتم العمل حالياً على تحديد معايير فنية قطاعية تمكن من قياس أثر كل مشروع وإجمالي المشاريع في تحقيق الهدف القطاعي.³

¹ على سبيل المثال، تتفاوت بقدر غير يسير تكاليف تشييد الفصول الدراسية التي تنفذ من قبل الوزارة أو مشروع التعليم الأساسي التابع لها أو مشروع الأشغال العامة أو الصندوق الاجتماعي للتنمية.

² لا تقتصر التكلفة على الجانب الإنشائي والتجهيزات وإنما أيضاً تكلفة التشغيل.

³ يمكن من واقع التجربة والخبرة العملية تحديد فرص الالتحاق التي يوفرها إنشاء كل فصل دراسي، وبالتالي نسبتها إلى الفئة العمرية في المحافظة أو الإجمالي العام لتقدير تحسن معدل الالتحاق، وكذلك بالنسبة للصحة والمياه والصرف الصحي وغيرها.

آلية المتابعة والمراقبة

عانت الخطط والسياسات التي تبنتها الحكومة من غياب آلية متابعة ومراقبة فاعلة، مما خلق نوعاً من الشك حول التزام الجهات الحكومية بتنفيذ المكونات المتعلقة بكل منها. وقد تبنت استراتيجية التخفيف من الفقر آلية لمتابعة ومراقبة تنفيذ السياسات والبرامج الواردة فيها، حيث صدر قرار مجلس الوزراء رقم 294 في أكتوبر 2002 في ضوء تقييم مرحلة إعداد وثيقة الاستراتيجية ومتطلبات مرحلة التنفيذ. ووضع القرار اللبنة الأساسية لهذه الآلية على كل المستويات وبمشاركة الجهات الحكومية والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمانحين.

اللجنة الوزارية

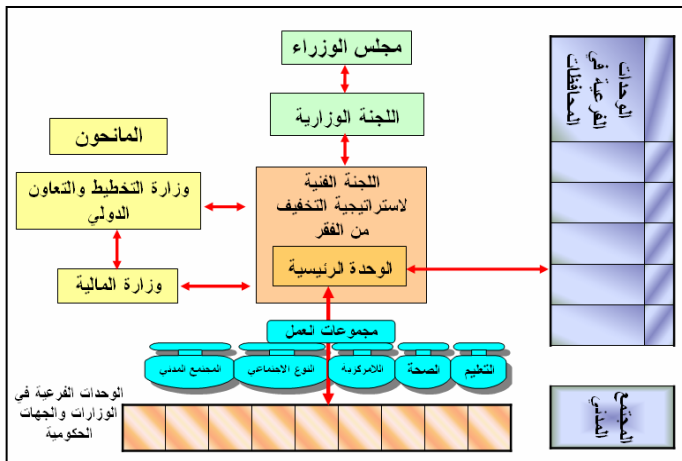
تضم اللجنة الوزارية كل من نائب رئيس الوزراء وزير المالية ونائب رئيس الوزراء وزير التخطيط والتعاون الدولي ووزير الشؤون الاجتماعية والعمل. وتتولى اللجنة الوزارية الإشراف العام على المستويات المختلفة لآلية المتابعة والمراقبة وتوفير الدعم لها، وتبني السياسات والبرامج والمشاريع الواردة في الاستراتيجية والدفع بها في مجلس الوزراء، بالإضافة إلى العمل على تبني المجلس للقرارات والقوانين المتعلقة بالتخفيف من الفقر والأخذ بالتوصيات التي ترفع من اللجنة الفنية للاستراتيجية. وقد ركزت اللجنة الوزارية أعمالها خلال عام 2003 على الآتي:

- الدفع بكافة الجهات لاستكمال تأسيس مكونات آلية المتابعة والمراقبة على كافة المستويات.
- العمل على توجيه موازنة 2004 نحو أولويات التخفيف من الفقر من خلال اللجنة العليا للموازنة.
- تبني القرارات والأوامر الخاصة بآلية المتابعة والمراقبة، والتي كان أبرزها قرار مجلس الوزراء رقم 294 لعام 2002، والقرار رقم 245 لعام 2003، والأمر رقم 44 لعام 2003.

اللجنة الفنية

تتكون اللجنة الفنية حالياً من 26 عضواً، منهم 16 عضواً يمثلون الوزارات والجهات الحكومية ذات العلاقة المباشرة

بالتخفيف من الفقر. وقد أعيد تشكيل اللجنة الفنية للاستراتيجية في 2003/1/7 استناداً إلى قرار مجلس الوزراء رقم 294 لعام 2002، لرفع مستوى تمثيل الجهات الحكومية إلى درجة وكيل وزارة وإضافة جهات حكومية أخرى مثل المجلس الوطني للسكان، بالإضافة إلى ضم 4 ممثلين للمجتمع المدني و3 من المانحين وممثل عن القطاع الخاص، بالإضافة إلى اثنين من الوحدة الرئيسية. وتتولى اللجنة الإشراف على تنفيذ المكونات القطاعية في استراتيجية التخفيف



من الفقر، حيث تتحدد مهامها في تبني القرارات والأنظمة اللازمة لتفعيل أنشطة المتابعة والمراقبة، والتنسيق مع كافة الجهات المعنية بتنفيذ استراتيجية التخفيف من الفقر وخاصة الوزارات والجهات الحكومية غير الممثلة في اللجنة الفنية، والإشراف على أنشطة الوحدة الرئيسية والوحدات الفرعية ومجموعات العمل. وقد ركزت اللجنة أنشطتها خلال العام 2003 على الآتي:

في استراتيجية وسياسات التخفيف من الفقر وتوفير بيانات ومؤشرات الأداء، بالإضافة إلى المشاركة في إعداد الموازنات ونشر التوعية بالاستراتيجية في إطار تلك الجهات والمؤسسات التابعة لها. وقد تمكنت الوحدات الفرعية من إعداد خطط عملها لعام 2003، ومن أبرز أنشطتها الآتي:

- إعداد قائمة بالمؤشرات التفصيلية وأخرى بالرئيسية الخاضعة للمراقبة في ضوء المؤشرات الواردة في وثيقة الاستراتيجية.
- إعداد تقرير الإنجاز القطاعي لعام 2002، تمهيداً لإعداد تقرير الإنجاز السنوي الأول 2003.
- التنسيق مع المعنيين في تلك الجهات لإعداد تقرير الإنجاز القطاعي لعام 2003 ومناقشته مع الوحدة الرئيسية قبل تضمينه التقرير الكلي.

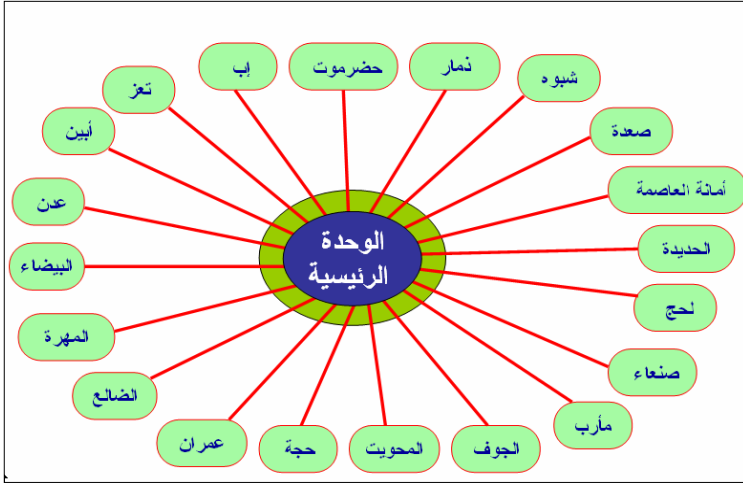
واستهدفت الوحدة الرئيسية تنفيذ العديد من الفعاليات التدريبية للعاملين في الوحدات الفرعية بهدف تعريفهم بأسس عمليتي المتابعة والمراقبة وكيفية إعداد التقارير، إلا أن الحاجة لا زالت قائمة لمثل هذه البرامج التدريبية وخاصة في إعداد المؤشرات ومراقبتها. كما ينبغي تفعيل أنشطة الوحدات الفرعية في الجهات التابعة لها وإشراكها في كافة أعمال التخطيط وإعداد الموازنات.

الوحدات الفرعية في المحافظات

استناداً إلى قرار مجلس الوزراء رقم 294 لعام 2002، ورقم 245 لعام 2003، واستكمالاً لآلية المتابعة والمراقبة، أنشئت الوحدات الفرعية في المحافظات كمرحلة ثانية، ولتصبح نقاط اتصال مع الوحدة الرئيسية. وتتولى هذه

الوحدات - شأنها في ذلك نظيراتها في الوزارات والجهات الحكومية المركزية- المهام الآتية:

- تقييم الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الراهنة في المحافظة واقتراح المعالجات.
- نشر التوعية باستراتيجية التخفيف من الفقر والمشاركة في أنشطة المحافظة.
- متابعة تنفيذ سياسات وبرامج استراتيجية التخفيف من الفقر على مستوى المحافظة.
- توفير البيانات والمعلومات وخاصة ما يتعلق



بالفقر والمؤشرات الواردة في الاستراتيجية، والمساهمة في وضع الأهداف والمؤشرات على مستوى المحافظة وبما يتسق مع الأهداف الوطنية.

- إعداد التقارير عن تنفيذ الاستراتيجية على مستوى المحافظة، بما فيها تقرير إنجاز سنوي.

مجموعات العمل

تشتمل آلية استراتيجية التخفيف من الفقر على مجموعات عمل لتنسيق الجهود وتعبئتها لدعم توجهات الاستراتيجية وتفعيل عملية التنفيذ. وتقوم هذه المجموعات بالتنسيق بين كافة الجهات المعنية بما في ذلك المانحين ومنظمات المجتمع المدني بشأن الاتجاهات والسياسات والبرامج والمشاريع، وكذلك متابعة ومراقبة وتقييم التطورات في القطاع بالتنسيق مع الوحدة الرئيسية والوحدة الفرعية ذات العلاقة. وتعمل هذه المجموعات تحت إشراف اللجنة الفنية لاستراتيجية التخفيف من الفقر، حيث يرأسها وكيل الجهة المعنية وممثلها في اللجنة الفنية للاستراتيجية، وتشاركه في الرئاسة إحدى الجهات المانحة المهتمة بموضوع مجموعة العمل. وقد تم إنشاء 5 مجموعات تغطي مجالات هامة إما استجابة لأولوية قطاعية في استراتيجية التخفيف من الفقر كالتعليم والصحة، أو تقاطعها عبر قطاعات مختلفة مما يتطلب تنسيقاً قوياً مثل النوع الاجتماعي والمجتمع المدني، أو تلبية متطلبات التغيير والتوجه الحديث للدولة مثل اللامركزية والسلطة المحلية.

مجموعة عمل التعليم

تدعم الخطط والاستراتيجيات الوطنية مثل استراتيجية التخفيف من الفقر والخطة الخمسية الثانية واستراتيجية التعليم الأساسي وغيرها، وكذلك توجهات المانحين المتمثلة في مبادرة المسار السريع لسياسات وبرامج ومشاريع التعليم. ويستهدف إنشاء مجموعة عمل التعليم تنسيق تلك الخطط والاستراتيجيات. ويمكن القيام بدور هذه المجموعة من خلال لجنة تسيير استراتيجية التعليم الأساسي التي يرأسها وزير التربية والتعليم وتضم في عضويتها وكيل وزارة التربية والتعليم والذي يقوم بالتنسيق بين مجموعة العمل واللجنة الفنية لاستراتيجية التخفيف من الفقر باعتباره عضواً فيها أيضاً. وعلى الرغم من تشكيل المجموعة (لجنة التسيير)، إلا أنها لم تتمكن من عقد اجتماعها الأول خلال السنة.

مجموعة عمل الصحة

تهدف المجموعة إلى مراجعة وتقييم السياسات والبرامج الصحية الحالية في ضوء جهود إصلاح القطاع الصحي وأولوية الرعاية الصحية الأولية. ورغم صدور قرار وزير الصحة بتاريخ 2003/1/4 بشأن تسمية أعضاء مجموعة العمل في الوزارة، وكذلك استكمال تسمية الجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني لممثلها في مجموعة العمل، إلا إن المجموعة لم تتمكن من عقد اجتماعها الأول لتحديد مهامها وخطة عملها، خاصة في ظل غياب واضح لدور الوحدة الفرعية بوزارة الصحة العامة والسكان كسكرتارية للمجموعة.

مجموعة عمل اللامركزية والسلطة المحلية

تعنى مجموعة عمل اللامركزية والسلطة المحلية بتنسيق سياسات وبرامج التخفيف من الفقر على مستوى المحافظات، بما في ذلك دعم آلية المتابعة والمراقبة على المستوى المحلي، وخاصة بعد استكمال إنشاء الوحدات الفرعية في كافة المحافظات كمرحلة ثانية. ولتفادي الإزدواج والتعارض، تم التوافق على قيام اللجنة الفنية لتعزيز اللامركزية برئاسة وزير الإدارة المحلية والتي ستشكل لدعم اللجنة العليا برئاسة رئيس الوزراء وفق القرار الجمهوري رقم 264 لعام 2003، بدور مجموعة العمل في إطار آلية استراتيجية التخفيف من الفقر. كما سيقوم وكيل وزارة الإدارة المحلية عضو اللجنتين بالتنسيق والرفع إلى اللجنة الفنية لاستراتيجية التخفيف من الفقر.

مجموعة عمل النوع الاجتماعي

تعتبر قضايا النوع الاجتماعي ذات أولوية في استراتيجية التخفيف من الفقر، وخاصة في ظل اتساع فجواتها كما في التعليم والصحة والمشاركة الاقتصادية والسياسية. وتهدف هذه المجموعة إلى تقييم ومراجعة السياسات الحالية من منظور النوع الاجتماعي وكذلك ضمان اتساق الخطط والبرامج القطاعية مع هذا الاتجاه، بالإضافة إلى دعم تنفيذ المكونات الخاصة بالنوع الاجتماعي في استراتيجية التخفيف من الفقر. وقد عقدت المجموعة التي تتولى رئاستها اللجنة الوطنية للمرأة وتشاركها إحدى الجهات المانحة فور الانتهاء من تشكيلها اجتماعين قبل نهاية عام 2003 خصصا لتحديد المهام وتنظيم الأعمال ومناقشة خطة العمل.

مجموعة عمل المجتمع المدني

تهدف مجموعة عمل المجتمع المدني إلى تفعيل دور منظماتها من خلال تقييم أوضاعها وتجميعها في إطار مؤسسي واحد (منتدى أو اتحاد)، يمثلها ويقوي من شأنها ويسهل عملها وعلاقتها بالدولة والشركاء الآخرين داخلياً وخارجياً. وقد اعتمدت هذه المجموعة بصورة أساسية في تشكيلها على عدد من منظمات المجتمع المدني التي شاركت بدعم من منظمة أوكسفام في التوعية باستراتيجية التخفيف من الفقر على المستوى المحلي والمنظمات غير الحكومية الدولية العاملة في اليمن، مع إعطاء وضع المراقب لبعض الجهات الحكومية. وعقدت المجموعة اجتماعها الأول وبدأت مناقشة مهامها وشروط العضوية وإعداد اللائحة التنظيمية وخطة العمل.

وتجدر الإشارة إلى أن مجموعات العمل غير مقيدة بالخمس الحالية، حيث يمكن إضافة أو إلغاء مجموعة أو مجموعات في ضوء الموضوعات المرشحة والتزام جهة/جهات حكومية أساسية وكذلك جهة/جهات مانحة بأعمال هذه المجموعة والتنسيق لنشاطها وتحقيق أهدافها.

أنشطة لجنة الاستراتيجية والوحدة الرئيسية

دور استراتيجية التخفيف من الفقر في إعداد الموازنة

تمثل استراتيجيات التخفيف من الفقر وسائل مناسبة لتحقيق الربط الكلي مع الموازنة العامة للدولة، إذ تسعى بعض الدول إلى إعداد الموازنة بموازاة تقرير الإنجاز السنوي للاستراتيجية. وتعاني الدول عادة من فجوات وتباعد بين خططها التنموية بما في ذلك استراتيجية التخفيف من الفقر وموازناتها. وتظهر تلك الإشكالية عندما تكون الموازنة بين الإيرادات والنفقات المرتكز الأول لعمل الجهات المسؤولة عن إعداد الموازنة، مقابل تركيز الجهات التي تعد الخطط التنموية على تحريك عجلة التنمية وتحسين مستويات المعيشة والخدمات التي تقدم للمواطنين. ويتطلب الوضع اهتماماً أكبر من كلا الطرفين لتعظيم العائد من الإنفاق من خلال توجيه الموارد للمشاريع والبرامج التي تتميز إما بانخفاض كلفتها أو ارتفاع العائد والمنفعة منها أو بالاثنتين معاً.

وقد واجه تطبيق الإطار المالي للاستراتيجية في اليمن اعتماد الموازنة العامة على التبويب الاقتصادي والذي يحول دون تخصيص الموارد للوظائف. ورغم سعي وزارة المالية إلى إعداد التبويب الوظيفي، فإن ذلك يتطلب فترة غير قصيرة، حيث تم إجراء دراسة إمكانية تطبيق التبويب الوظيفي من خلال تحديد التصنيفات حسب المجموعات وفقاً

لدليل إحصائية مالية الحكومة لعام 2001 وقسمت العشر مجموعات إلى 67 وظيفة فرعية. وشرعت وزارة المالية في تطبيق التبويب الوظيفي بصورة إحصائية بحسب المجموعات من خلال نشرة إحصائية مالية الحكومة التي تصدر بشكل ربع سنوي.

واستهدفت مكونات آلية استراتيجية التخفيف من الفقر المختلفة فور إنشائها المشاركة في عملية إعداد موازنة عام 2004 وعبر مراحلها المختلفة. ورغم عدم تضمين ممثلين عن اللجنة الفنية لاستراتيجية التخفيف من الفقر أو الوحدة الرئيسية بشكل مباشر في اللجنة العليا للموازنة أو لجنتها الفنية، إلا أن ذلك تحقق من خلال أعضاء اللجنة الفنية للاستراتيجية الذين يشاركون في اللجنتين أو إحداهما. ومن الناحية العملية، ناقشت اللجنة الفنية لاستراتيجية التخفيف من الفقر أهمية التزام الجهات بتوجهات الاستراتيجية أثناء إعداد الإطار المالي لموازنة 2004، وتم التأكيد على وزارات التربية والتعليم، والصحة العامة والسكان، والشئون الاجتماعية والعمل بإعداد موازنتها وفق مؤشرات وتوجهات الاستراتيجية وعرضها على اللجنة الفنية، بالإضافة إلى الرفع للأخ نائب رئيس الوزراء وزير المالية للتوجيه بضرورة الاسترشاد بتوجهات الاستراتيجية في إعداد الإطار المالي. كما وجهت اللجنة بإشراك الوحدات الفرعية في إعداد الموازنات القطاعية مع التأكيد على بناء قدراتها في هذا الجانب والعمل على تمكينها من المشاركة الفاعلة مستقبلاً. وتم تشكيل لجنة داخلية لإعداد التوصيات في ضوء المناقشات والرفع إلى اللجنة الوزارية التي ناقشت بدورها التوصيات وأحالتها إلى اللجنة الفنية لإعداد الموازنة.

وصاحب هذا الاهتمام على مستوى اللجنة الفنية أنشطة مختلفة تبنتها الوحدة الرئيسية لمراقبة الفقر، إذ عملت الوحدة الرئيسية بالتعاون مع وزارة المالية على تعجيل فصل نفقات التعليم الأساسي عن مخصصات قطاع التعليم العام وكذلك مخصصات الرعاية الصحية الأولية عن نفقات قطاع الصحة حتى يسهل رصد توجيه المخصصات وتقييم كفاءتها ومدى تأثيرها في تحقيق الأهداف. وقامت الفرق المكلفة في كل من وزارة التربية والتعليم ووزارة الصحة العامة والسكان بإعداد دراسات ووضع الأسس والمعايير لذلك الفصل، والسعي لتضمينه في إعداد موازنات القطاعين على المستوى المركزي. وتحتاج هاتان المبادرتان إلى استكمال في ضوء الاتجاه نحو التبويب الوظيفي للموازنة وكذلك التطبيق على المستوى المحلي في المحافظات والمديريات، حيث طرحت وزارة المالية ضمن خطتها لعام 2004 استخدام هذا التبويب على المستوى الثاني والثالث لموازنة 2005 في قطاعي الصحة والتعليم كمرحلة تجريبية.

ونظمت الوحدة الرئيسية أنشطة تدريب على إعداد الموازنات المواتية للفقراء والتي تشمل قواعد أساسية تكفل تقاسم العمل والثروة في سبيل تحقيق نمو اقتصادي. وتبنت الوحدة كذلك خطوات عملية نحو إعداد موازنات تضمن تحقيق العدالة في توزيع الموارد بين الرجال والنساء. وعموماً، تساعد هذه المبادرات على تعزيز الشفافية والتقدير الجيد لكل الاعتبارات عند إعداد الموازنة، فضلاً عن تشجيع الفاعلين في المجتمع المدني للمشاركة والدفع بالأولويات.

التوعية باستراتيجية التخفيف من الفقر

شكّلت أنشطة وفعاليات التوعية باستراتيجية التخفيف من الفقر مكوناً رئيسياً في خطط عمل الوحدة الرئيسية والوحدات الفرعية خلال عام 2003، نتيجة الارتباط الوثيق بين نجاح تطبيق الاستراتيجية واستيعاب الأطراف المختلفة - إن درجات متفاوتة- لموضوعاتها وقضاياها، فضلاً عن أن العام الأول من عمر الاستراتيجية يتطلب التركيز على جهود التوعية. وستواصل آلية الاستراتيجية التوعية بقضايا الفقر عموماً وفجوات النوع الاجتماعي، على المستوى الشعبي واستخدام وسائل الإعلام المختلفة وتوسيع رقعة المستفيدين من برامج التوعية لتضم ندوات للسياسيين والأحزاب السياسية وأعضاء مجلسي النواب والشورى ومنظمات المجتمع المدني. وفيما يلي أهم برامج التوعية والأنشطة المنفذة خلال عام 2003:

- تنظيم 5 فعاليات توعية بالاستراتيجية وإبراز علاقتها بالاستراتيجيات القطاعية، تم عقدها في جهات حكومية بالتنسيق مع الوحدات الفرعية بحضور كبار المسؤولين والمختصين وعموم موظفي تلك الجهات.
- مشاركة الوحدة الرئيسية في إقامة الفعاليات والأنشطة المختلفة سواءً على مستوى المركزي أو المحلي لعرض الاستراتيجية وإبراز توجهاتها ودورها كإطار لعملية التنمية والتخفيف من الفقر.
- إنتاج مجموعة من الإصدارات لرفع الوعي بالاستراتيجية وآليات تنفيذها وتحديد الأدوار المنوطة بالجهات، ومن هذه الإصدارات النسخة الشعبية للاستراتيجية، ودليل التوعية، والنشرة الدورية التي صدر منها أربعة أعداد خلال عام 2003 وتوزع على مستوى المجالس المحلية في المديريات، وكذلك ملخص الاستراتيجية باللغتين العربية والإنجليزية وبعض الملصقات واللافتات التوضيحية.
- تبنى برنامج للتوعية باستراتيجية التخفيف من الفقر، بالتعاون مع منظمة أوكسفام، حيث تقوم منظمات

إطار(1-1): دور منظمات المجتمع المدني في التوعية
استهدفت الجمعية الخيرية الاجتماعية بمنطقة الغرفة في محافظة حضرموت توعية الجمعيات والاتحادات والمدارس الثانوية (بنات وبنين)، حيث عقدت ما يربو من 50 فعالية خلال العام، شارك فيها 2,887 فرداً من محافظتي حضرموت والمهرة. وابتكرت جمعية خديجة الخيرية النسوية بمحافظة إب أساليب جديدة في عملية التوعية، وتمكنت من الوصول إلى ما يزيد عن 5 آلاف مستهدف يمثلون فئات المجتمع المختلفة. كما قامت الجمعية بالتنسيق مع السلطة المحلية وجهات أخرى لتقديم العون والمساعدة للفئات الفقيرة.

المجتمع المدني التي تم تدريبها على التوعية بين أوساط المجتمع باستخدام النسخة الشعبية لاستراتيجية التخفيف من الفقر. وقد تمكنت بعض المنظمات من ابتكار أساليب وإيجاد حوار بناء مع المواطنين حول وسائل محاربة الفقر.

- الاتفاق مع بعض الجهات المانحة بشأن إعداد استراتيجية تواصل وتمويلها، وكذلك التنسيق مع وزارة الإعلام لوضع خطة إعلامية متكاملة تمثل

نواة الاستراتيجية ولتدخل أنشطتها حيز التنفيذ في عام 2004، نتيجة أن تتناول وسائل الإعلام لقضايا الفقر والتوعية باستراتيجية التخفيف من الفقر ما زال دون المستوى ويتطلب إعداد استراتيجية تواصل وفق منهج عمل وأدوات محددة.

وقد حازت أنشطة التوعية بالاستراتيجية على نصيب هام في برامج منظمات المجتمع المدني المشاركة في آلية المتابعة والمراقبة في تسع محافظات هي تعز، الحديدة، حضرموت، عدن، حجة، إب، أمانة العاصمة، المهرة، وصنعاء. ولا يمكن إغفال دور منظمات المجتمع المدني في نشر التوعية بالاستراتيجية نظراً لانتشارها الواسع

واحتكاكها المباشر بفئات المجتمع أفراداً ومؤسسات وتلمس احتياجاتهم وخاصة الفقراء، وطرح النقاش البناء الذي يساهم في مراجعة وتقييم السياسات والبرامج. كما يمكنها أيضاً مراقبة تنفيذ الاستراتيجية من خلال جمع البيانات والمؤشرات المتعلقة بالبرامج والمشروعات ومجالات إنفاق الموازنات المحلية. وقد أظهرت تلك المنظمات قدرة محدودة في جمع البيانات، الأمر الذي يتطلب بناء قدراتها وتعزيزها بما يساعدها على إنشاء قاعدة بيانات خاصة بها، كدرف لقواعد البيانات العامة.

دور الاستراتيجية في دعم منظور النوع الاجتماعي

في حين ركزت الاستراتيجية على قضايا النوع الاجتماعي في قطاعي التعليم والصحة دون إبراز الفجوات في مسائل عديدة كالتمكن الاقتصادي أو المشاركة السياسية، يقوم هذا التقرير باستدراك النواقص ومراجعة التدخلات وإعادة النظر في الاستهدافات والسياسات. ويبين التحسن التدريجي في التعامل مع قضايا النوع الاجتماعي في كافة القطاعات، أهمية مواصلة العمل على إدماج النوع الاجتماعي كلية في تحليل قضايا الفقر وفي سياساتها وتدخلاتها بما يجعلها مظلة شاملة. وقد تبنت آلية الاستراتيجية مجموعة من الإجراءات والخطوات لتسليط الضوء على تلك الفجوات، وتعزيز السياسات والبرامج التي تستهدف وضع المعالجات والحلول العملية. وفي هذا الاتجاه، تم خلال عام 2003 تنفيذ ما يلي:

- إنشاء مجموعة عمل النوع الاجتماعي ضمن مجموعات العمل الخمس تحت مظلة استراتيجية التخفيف من الفقر.
- إلزام الوزارات والجهات الحكومية الرئيسية بتضمين ممثلة اللجنة الوطنية للمرأة في الوحدات الفرعية، والتأكيد على تناول تقرير الإنجاز السنوي القطاعي من منظور النوع الاجتماعي.
- تبني برنامج تدريبي لإعداد الموازنات من منظور النوع الاجتماعي، والاستعانة بخبرات وطنية ودولية في هذا المجال، حيث عقدت 4 حلقات عمل ركزت على المفهوم وأساسيات التحليل، استهدفت المعنيين بالتخطيط وإعداد الموازنات في القطاعات والجهات الرئيسية كالتعليم والصحة والشؤون الاجتماعية والزراعة والمالية والتخطيط والتعاون الدولي.
- دعم المبادرات والدراسات التي تتناول قضايا النوع الاجتماعي مثل دراسة المرأة والفقر، وكذلك دعم إعداد الإحصائيات المفصلة بحسب النوع الاجتماعي.

التعداد العام للسكان والمساكن 2004 ومسح ميزانية الأسرة 2005

يتطلب متابعة ومراقبة تنفيذ استراتيجية التخفيف من الفقر الاهتمام بجمع البيانات والمعلومات والاستفادة من البيانات والمؤشرات المنتجة من خلال التعدادات والمسوح. وقد ساهمت الوحدة الرئيسية في أعمال اللجنة الفنية للتعداد العام للسكان والمساكن 2004 وفي كافة أنشطة التعداد. كذلك، رغم تأخر تنفيذ مسح ميزانية الأسرة حتى عام 2005 لأسباب فنية، فقد تم إجراء العديد من اللقاءات والندوات وورش العمل مع فريق الجهاز المركزي للإحصاء وكذلك مع فريق البنك الدولي الذي يقدم الدعم الفني، بما في ذلك التنسيق لعقد دورة تخصصية حول احتساب مؤشرات وخطوط الفقر من مسوح ميزانية الأسرة.

إنشاء قاعدة البيانات وجمع ونشر المعلومات

سعت الوحدة الرئيسية لمراقبة الفقر للتنسيق مع الجهاز المركزي للإحصاء بشأن إنشاء قاعدة بيانات وطنية اقتصادية اجتماعية تتصف بالموثوقية، وتوفر تدفق للبيانات والمعلومات لكافة الجهات، بما في ذلك الربط مع المكاتب في المحافظات. وتمت مناقشة الفكرة مع الجهات المصدرة للبيانات والجهات المانحة، وتحديد قائمة المؤشرات الرئيسية التي يمكن إخضاعها للمتابعة والمراقبة. كما تم الإطلاع على بعض أنظمة المعلومات كنظام معلومات الطفل ومقارنته مع برنامج نظام معلومات الفقر الذي يتم تطويره من قبل وحدة المعلومات بوزارة التخطيط والتعاون الدولي، والذي يهدف إلى توفير البيانات والمؤشرات وفق حلقة مترابطة (المدخل، المخرج، النتائج، والأثر). وقد بدأت الوحدة إدخال البيانات والمؤشرات إلى قاعدة البيانات بعد مقارنتها بالبيانات المعتمدة من الجهاز المركزي للإحصاء.

وجرى الاهتمام كذلك بتحديد مصادر جمع البيانات والمعلومات للحصول عليها بشكل دوري ضمن مهام وأنشطة الوحدات الفرعية أو من خلال المسوح الدورية أو الدراسات والأبحاث. وتم إنشاء موقع على شبكة الإنترنت يعنى بقضايا الفقر ويحتوي على البيانات والمؤشرات المتاحة. وتستهدف الوحدة تحقيق الربط المباشر بين نظام معلومات الفقر والموقع على شبكة الإنترنت لتسهيل الوصول إلى البيانات والمعلومات. كما تقوم الوحدة بتوزيع إصداراتها وتوسيع الدائرة لتشمل المستوى المحلي كما في نشرة "استراتيجية التخفيف من الفقر" التي ترسل للمجالس المحلية في المديرية.

تقييم السياسات وإجراء الدراسات

تولي استراتيجية التخفيف من الفقر أهمية لإجراء دراسات تستجلي الحقائق وتزيل الغموض حول بعض العلاقات المرتبطة بالفقر واستكمال نقص البيانات والإحصاءات، بما يساعد على وضع سياسات مناسبة. وتصدرت تلك الدراسات العلاقة بين الفقر والمرأة وبين الفقر والبيئة. كذلك، في إطار تقييم البرامج والمشاريع القائمة، شرعت الوحدة الرئيسية في حصر البرامج والمشروعات المندرجة تحت مظلة شبكة الأمان الاجتماعي وتصنيفها وفق معايير محددة لتقييم فاعليتها وأثرها على التخفيف من الفقر. ويجري البحث حالياً في الآليات الممكنة والفاعلة لمتابعة إقرار وتنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية والممولة خارجياً ومقارنتها بما تم استهدافه في الاستراتيجية، وكذلك وضع معايير للأنشطة والمشاريع التي يمكن أن تدرج تحت مظلة شبكة الأمان الاجتماعي وحجم المخصصات التي تحصل عليها.

توجيه الاستراتيجيات القطاعية والسياسات والبرامج

عملت الوحدة الرئيسية على التنسيق مع الجهات المختلفة بهدف توجيه الاستراتيجيات والسياسات والبرامج والمشاريع التي تتبناها في إطار توجهات استراتيجية التخفيف من الفقر. وتم التنسيق مع مشروع "التخطيط بالمشاركة" على مستوى المديرية والذي نفذ من قبل مشروع الأشغال العامة بتمويل من السفارة الهولندية في 12 مديرية، بهدف إبراز توجهات استراتيجية التخفيف من الفقر وتسلط الضوء على احتياجات الفئات الفقيرة أثناء إعداد خطط تلك المديرية. كما شاركت الوحدة الرئيسية في تحليل ومراجعة المشاريع والبرامج الموجهة لخدمة الفئات المهمشة في خمس محافظات بالتعاون مع مشروع تنفذه منظمة رادا بارنن السويدية بتمويل من البنك الدولي يهدف إلى تقديم بعض الخدمات الأساسية لتلك الفئات. وتدعم الوحدة كذلك الاستراتيجيات القطاعية من خلال المشاركة في إعدادها

وضمن اتساقها مع استراتيجية التخفيف من الفقر من ناحية واستيعاب قضاياها وأولوياتها في سياسات وتدخلات الاستراتيجية من ناحية أخرى، وعلى رأسها استراتيجية اللامركزية والسلطة المحلية واستراتيجية القضاء والعدل.

تمويل آلية المتابعة والمراقبة

تحتاج عملية متابعة ومراقبة تنفيذ استراتيجية التخفيف من الفقر إلى موارد مالية كافية تمكنها من ممارسة المهام المنوطة بها. وقد خصصت الحكومة في موازنتها للعام 2003 مبلغ 14.5 مليون ريال لتمويل أنشطة متابعة ومراقبة تنفيذ استراتيجية التخفيف من الفقر. وتم الاتفاق على اعتماد مخصصات كافية للعام 2004 يدعم أداء الوحدات الفرعية في الوزارات والجهات الحكومية المختلفة ومجموعات العمل الخمس، حيث اعتمد مبلغ 100 مليون ريال. وساهمت بعض الجهات المانحة ممثلة في البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والبنك الدولي ومنظمة أوكسفام في تقديم الدعم الفني والاستشاري وفي تمويل بعض أنشطة المتابعة والمراقبة، في حين أبدى البعض الآخر رغبته في تقديم الدعم لهذه الآلية ابتداء من عام 2004، وتحديداً في تنفيذ بعض المكونات الأساسية كمنح ميزانية الأسرة 2005 واستراتيجية التواصل والنشر.

التقرير السنوي وآلية إعداده

أكدت استراتيجية التخفيف من الفقر على إلزامية إعداد تقرير سنوي يرصد أهم الإنجازات التي تم تحقيقها من خلال الإجراءات التي اتخذت لتنفيذ الاستراتيجية ومستوى التقدم في تحقيق أهدافها. ويبين التقرير جهود كل من الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص وكافة المعنيين بالتنمية، كما يوضح العثرات وأسبابها بغرض إعادة النظر في التدخلات المطلوبة. وكألية، يساهم تقرير الإنجاز في تعزيز وتطوير أدوات ووسائل جمع البيانات، وإكساب التخطيط المفهوم الأشمل الذي يبرز دور المتابعة والمراقبة كجزء من عملية التخطيط، وأهمية إجراء التعديلات اللازمة في البرامج والسياسات لتحقيق الغايات والأهداف. ويضم هذا التقرير مصفوفة إجراءات السياسات التي تشتمل على مؤشرات قابلة للقياس والجهات المعنية بالتنفيذ، بالإضافة إلى تناوله - في ضوء تقييم مستوى الإنجاز - الأهداف والإجراءات المتوقعة للعام القادم.

وقد احتل موضوع إعداد التقرير أولويات اللجنة الفنية والوحدة الرئيسية لمراقبة تنفيذ الاستراتيجية، وكذلك الوحدات الفرعية في الوزارات والجهات الحكومية. ويعد صدور قرار مجلس الوزراء رقم 245 في 2003/12/2 بشأن التزامات الجهات الحكومية تجاه متطلبات إعداد التقرير السنوي لاستراتيجية التخفيف من الفقر بمثابة سند قوي لإشراك الجهات المختلفة في إعداد التقرير. وقد باشرت الوحدة الرئيسية منذ سبتمبر 2003 التنسيق مع الوحدات الفرعية حول إعداد التقارير القطاعية المطلوبة، والآليات اللازمة لتوفير كافة البيانات والمعلومات والمؤشرات المتعلقة بعام 2003. ومن أجل إيجاد آلية موحدة لإخراج هذه التقارير، عقدت الوحدة الرئيسية دورة تدريبية في تاريخ 2002/10/6 لمسؤولي وأعضاء الوحدات الفرعية حول هذا النوع من التقارير.

وأكدت اللجنة الفنية لاستراتيجية التخفيف من الفقر في اجتماعها العاشر بتاريخ 2003/12/11 على أهمية تقرير الإنجاز السنوي والاستعدادات اللازمة لإنجازه في ظل التنسيق الكامل مع الوحدة الرئيسية، والالتزام بالمعايير

والشروط التي أعدتها الوحدة الرئيسية لإعداد التقارير القطاعية من قبل الجهات، وخاصة ما يتعلق بتنفيذ مصفوفة السياسات والإجراءات الواردة في وثيقة الاستراتيجية، وإبراز السياسات والمشاريع والبرامج الخاصة بالسلطة المحلية واللامركزية، وقضايا النوع الاجتماعي أثناء إعداد التقارير، وكذلك إبراز التوجهات الجديدة للجهات المختلفة. وأعدت الوحدة الرئيسية برنامجاً زمنياً بالتنسيق مع ممثلي الجهات المختلفة لفعاليات خلال الفترة 10-28/1/2004 تنظمها في دواوين الوزارات والجهات لمناقشة تلك التقارير مع المعنيين وبحضور الوكلاء ومدراء عموم الإدارات والمختصين، لتوسيع دائرة المشاركة والاستفادة من الآراء المختلفة، والذي يتكامل مع فكرة المشاركة في إعداد تقرير الإنجاز عبر مراحلها المختلفة.

وبعد استكمال إعداد مسودة تقرير إنجاز الاستراتيجية، رفعت إلى مجلس الوزراء بتاريخ 11/5/2004، والذي أحاله إلى الوزارات والجهات الحكومية للمراجعة وإبداء الملاحظات. كما أقر المجلس برنامج الندوات وحلقات العمل حول مسودة الاستراتيجية، حيث تم تنظيم الأولى للجان مجسسي النواب والشورى بتاريخ 13/5/2004، والثانية للأحزاب والتنظيمات السياسية بتاريخ 16/5/2004 والثالثة للقطاع الخاص بتاريخ 19/5/2004، والأخيرة للمانحين في 16/6/2003. وتم استيعاب الملاحظات والآراء المختلفة في النسخة الأخيرة التي رفعت إلى مجلس الوزراء للإقرار، ومن ثم إحالتها للعرض على مجسسي إدارة وكالة التنمية الدولية وصندوق النقد الدولي، باعتبار الآلية التعاقدية التي تمثلها الاستراتيجية بين الحكومة من ناحية والجهات المانحة من ناحية أخرى. وتصبغ هذه الطريقة أهمية إضافية للاستراتيجية، وتخلق قوة دفع لتنفيذ السياسات والإجراءات والبرامج والمشاريع.