

الفصل الرابع

التطبيقات والمبرهنات: نظرية ديناميكية

مقدمة

استوعبت النسخة الحالية من تقرير إنجاز السنة الأولى لاستراتيجية التخفيف من الفقر التصويبات التي وردت من الجهات الحكومية وكذلك معظم الملاحظات التي ساهمت في تحسين الوثيقة. كما أن العديد من الملاحظات وخاصة تلك المتعلقة بالسياسات يمكن الاستفادة منها مستقبلاً في إعداد استراتيجية التخفيف من الفقر الجديدة. وتبرز مجموعة تساؤلات تتعلق بآلية التقرير وارتباطها بالأهداف المحددة والإنجازات المتحققة، يمكن تقسيمها إلى مجموعتين، الأولى تركز على محتوى الاستراتيجية والثانية على آلياتها وأدواتها.

ويتعلق السؤال الأعم بمدى تحقيق أهداف الاستراتيجية، حيث تضمنت مجموعة أهداف عامة وأخرى فرعية وقطاعية. وقد أبرز هذا التقرير مستوى تنفيذ الأهداف والذي يتفاوت بين قطاع وآخر، وأحياناً داخل القطاع الواحد. ويتقدم جميع تلك الأهداف خفض نسبة وقوع الفقر بحوالي 13.1% خلال فترة الاستراتيجية والذي يعتمد على تحقيق نمو اقتصادي يفوق معدلات النمو السكاني ويتصف بالعدالة. وقد أظهرت تقديرات البنك الدولي تراجع الفقر بشكل طفيف خلال الفترة 1998-2003، حيث انخفض من 41.8% إلى 40.1%. ويعتبر هذا المسار بطيئاً رغم أن التحسن ظهر بشكل أكبر في فجوة الفقر التي انخفضت بنسبة 3% مشيرة بذلك إلى تقليص المسافة من خط الفقر وبالتالي انخفاض عدم التساوي بين الفقراء، وكذلك حدة الفقر التي تقلصت بحوالي 3.5%. وأظهرت البيانات كذلك تحيزاً لصالح الحضر، إذ انخفضت نسبة الفقر في المدن من 30.8% في عام 1998 إلى ما بين 21-28% في عام 2003، بينما لم تتغير مؤشرات الفقر في الريف خلال الفترة نفسها في أفضل الأحوال (من 45% إلى ما بين 44-46%). كذلك، بينت النتائج استفادة أشد الناس فقراً وبنسب غير متوازنة في الحضر والريف على حد سواء، والذي يتضح من أن الفئات التي كانت بعيدة عن خط الفقر قد قربت منه (مؤشر حدة الفقر).

واستهدفت الاستراتيجية أن ينمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2003-2005 بمتوسط سنوي 4.7% مقابل 6.3% للناتج المحلي الإجمالي غير النفطي، وقدرت معدل النمو لعام 2003 بـ 3.7% يرتفع إلى 5.3% و 5.5% في العامين 2004 و 2005، على التوالي. كما استهدفت تحقيق نمو في الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي بـ 5.7% في عام 2003 يزداد إلى 6.5% و 7% للعامين التاليين. وقد حقق الناتج المحلي الإجمالي معدل نمو فعلي 4.2% في عام 2003 متجاوزاً المستهدف بحوالي 0.5 نقطة مئوية ساهم القطاع النفطي في الوصول إلى هذا المعدل، في حين عجزت القطاعات غير النفطية عن تحقيق معدل النمو المستهدف بفارق 1.1 نقطة مئوية.

كما تشير بيانات الناتج المحلي الإجمالي حسب أوجه الإنفاق إلى تزايد نسبة الاستهلاك الكلي على حساب الادخار والاستثمار، حيث يتبين أن نسبة الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي لم تتجاوز 15%. فرغم نمو الاستثمارات الحكومية إلى 10.1% من الناتج المحلي الإجمالي وحوالي 121.7% من النسبة المستهدفة، بلغت الاستثمارات غير الحكومية 12.6% فقط بعجز يقدر بحوالي 2.5 نقطة مئوية عن المستهدف.

العوامل المعيقة للنمو

رغم أن الاقتصاد اليمني معرض للعديد من المخاطر والهزات الخارجية، خاصة ما شهدناه خلال العامين الأخيرين 2002 و2003، والتي أثرت على قدرات الاقتصاد وتوقعاته، إلا أنه لا يمكن دائماً إلقاء اللوم على تلك العوامل مع أهميتها. ويتطلب الأمر بيان الأسباب الداخلية وراء عدم تحقيق الأهداف بما في ذلك غير المباشرة. ويعود عجز القطاعات غير النفطية وخاصة الواعدة منها في تحقيق أهداف نموها وقيادة النمو الاقتصادي إلى مجموعة من الأسباب. فرغم سعي الاستراتيجية إلى استغلال القدرات الكامنة في قطاع الصناعة التحويلية لإحداث تغيير في بنية الاقتصاد الوطني، إلا أنه لم يتمكن حتى من مجاراة نمو الناتج المحلي الإجمالي، نتيجة أن التحسن في البيئة الاستثمارية ما زال غير كاف ويحول دون استجابة المستثمر للحوافز المالية (الإعفاءات الضريبية والجمركية) والمزايا الأخرى التي يمنحها قانون الاستثمار. كما يواجه القطاع ضعف خدمات البنية التحتية، وبيروقراطية الجهاز الإداري للدولة، والاعتماد على المواد الخام المستوردة، وطبيعة المنشآت العائلية المغلقة، وتخلف أنشطة القطاع المصرفي. وفي الوقت نفسه، تشكل الأنشطة الصناعية الصغيرة حوالي 95% من إجمالي المنشآت وتواجه صعوبة في الحصول على تمويل. وبالتالي، تبقى عملية النهوض بقطاع الصناعات التحويلية وتنمية دوره في النشاط الاقتصادي لمواكبة التطور المنشود في الخطط والاستراتيجيات وزيادة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي أمراً في غاية الأهمية، ويحتاج إلى جهود كبيرة توازي تلك الصعوبات.

وساهم الجفاف النسبي في التأثير على إنتاجية الزراعة المطرية والتي تعادل 72% من المساحات المزروعة. كما يحتوي القطاع الزراعي في بنيته الداخلية على مجموعة من العوامل تحد من قدرته على التطور وتعزيز مساهمته في النشاط الاقتصادي، أبرزها صغر الحيازات الزراعية وتشتتها، واستخدام تكنولوجيا إنتاج تقليدية وبدائية، بالإضافة إلى بطء تنفيذ استراتيجياته وخطئه مما يؤدي إلى تأخر إحداث نقلة نوعية في القطاع. أما الصناعات التحويلية، وفيما يتعلق بالقطاع السمكي، فرغم ارتفاع كمية الإنتاج وزيادة الصادرات، فما زالت مساهمته دون الـ1% من الناتج المحلي الإجمالي. ويساهم الصيد التقليدي بحوالي 90% من إجمالي الكميات المصطادة من الأسماك والأحياء البحرية، مما يستدعي مراجعة شاملة لأوضاع القطاع لمواكبة التوجهات الطموحة في الخطط والاستراتيجيات وزيادة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي. أما قطاع السياحة والذي شهد انتعاشاً نسبياً خلال عام 2003 نتيجة استمرار تحسن البنية التحتية للقطاع وتطبيق خطط الانتشار الأمني لتوفير أجواء الأمن والطمأنينة، فما زال يفترق إلى رؤية طموحة تمكنه من ارتقاء الدور المؤمل له.

أما بالنسبة للأهداف في محاور الموارد البشرية والبنية التحتية والحماية الاجتماعية، فقد أوجز التقرير نسب الإنجاز في التعليم والصحة والمياه والصرف الصحي والكهرباء والطرق وغيرها. وأظهر التقرير نجاحاً في قطاع الطرق والذي تجاوز الأهداف المحددة له، والتعليم الذي حقق ارتفاع معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي إلى 67% وكذلك في المياه والصرف الصحي والكهرباء، بينما تراجع المؤشر في الصحة وفشل في الوصول إلى الهدف المحدد المتعلق بوفيات الأمهات والأطفال الرضع ودون الخامسة. ويرتبط تحقيق الأهداف في هذه القطاعات إلى حد كبير بمجموعة عوامل تتعلق بالسياسات والإجراءات المتخذة والموارد المالية المتاحة.

ويمكن الاستفادة من النتائج الإيجابية لرفع معدلات الالتحاق بالتعليم الأساسي، وتضافر زيادة المساعدات الخارجية للقطاع مع زيادة نصيبه من الموازنة في إطار رؤية استراتيجية وبرنامج عمل واضح ومحدد،¹ من خلال تحديد العوامل التي ساعدت على تحسن أدائه وإسقاطها على واقع القطاع الصحي الذي لم يتمكن من تجاوز الجمود الذي يعاني منه وترشيد سياساته وبرامجه وأدوات عمله وفق خطة تحديث القطاع الصحي. ولا تخفى الفائدة التي يمكن أن تتحقق من دروس وتجارب التعليم في القطاع الصحي باعتبارهما القطاعين ذوي الأولوية في الاستراتيجية، خاصة ما يتعلق باتفاقية الشراكة التي تعمل على تعبئة الموارد المالية من الجهات المانحة وتنسيق جهودها.

¹ رغم استمرار الحاجة لتجاوز القصور الذي ما زال يشوب أعمال القطاع.

جدول (1-4) : تطور المؤشرات الرئيسية للعام 2003

2003 فعلي	2003 مخطط	بيانات الأساس 2000	المؤشر	الهدف
4.2	3.7	5.1	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي	زيادة الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي
4.6	5.7	4.7	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي غير النفطي	زيادة الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي غير النفطي
0.8	0.5	1.6	معدل نمو ن.م.ج.ح./السكان	زيادة نصيب الفرد من ن.م.ج.ح.
20.2	20.1	18.3	حجم السكان (مليون)	
6.2	5.5	5.9	الخصوبة	
365	323	351	وفيات الأمهات (لكل 100,000 ولادة)	
75.0	63.1	67.8	وفيات الأطفال الرضع (لكل 1,000)	
99.8	86.6	94.1	وفيات الأطفال دون الخامسة (لكل 1,000)	
3.5	3.2	3.5	معدل نمو السكان	التحكم في النمو السكاني
40.1	39.7	41.6	إجمالي	خفض الفقر
21.1	27.7	29.9	حضر	
45.7	43.3	45.1	ريف	
58.2	58.3	50	إجمالي	رفع تغطية الخدمات الصحية
80.0	80.0	80	حضر	
35.3	34.8	25	ريف	
67	66.0	62	إجمالي	رفع الالتحاق بالتعليم
80.7	80.3	77.2	ذكور	
53.8	50.4	43.9	إناث	
13.7	15.0	12.2		• زيادة مخرجات التخصصات العلمية
	62.4	57.4	إجمالي	رفع تغطية خدمات المياه والصرف الصحي
70.0	66.0	64.0	حضر	
49.7	61.0	55.0	ريف	
	7.4	6.2	إجمالي	• نسبة السكان الذين تتوفر لهم خدمات الصرف الصحي
37.0	36.0	33.0	حضر	
37.0	37.0	30.0	إجمالي	زيادة تغطية الطاقة الكهربائية
85	90.2	65.7	حضر	
20	21.0	17.0	ريف	
26.6	30.0	38.0		• نسبة الفاقد في الشبكة العامة
854.7	950	6,586		• طول الطرق الإسفلتية (كم)
1,286.8	800	3,915		• طول الطرق الحصوية (كم)
149.0	112	-		• طول الطرق الإسفلتية المعاد تأهيلها (كم).
-	110	-		• طول الطرق الإسفلتية التي يتم تقويتها وتحسينها (كم)
4,158	1,032	-		• طول الطرق التي يتم صيانتها روتينياً (كم)
551,555	540,160	450,160		عدد الحالات المستفيدة
474,879	442,605	415,000	حكومي وعام	توسيع تغطية التأمينات
64,297	62,000	45,000	قطاع خاص	
57,400	51,695	40,473	حكومي وعام	
2,846	4,455	1,120	قطاع خاص	
-	-	0.428		دليل تنمية النوع الاجتماعي (تقرير التنمية البشرية الوطني 2001/2000)
				تقليص فجوات النوع الاجتماعي

لذلك، سعى التقرير للإجابة أيضاً على مجموعة الأسئلة التالية من خلال رصد الإجراءات المتخذة والمشاريع المنفذة، بالإضافة إلى تقييم أداء الموازنة وتحديد مستوى تنفيذ الأهداف في القطاعات المختلفة.

- هل التزمت الجهات المعنية بالسياسات والبرامج الواردة في استراتيجية التخفيف من الفقر؟
- إلى أي مدى كانت السياسات والإجراءات مناسبة؟
- ما مدى كفاية الموارد المالية وتغطيتها للاحتياجات؟
- هل تم استغلال الموارد المالية بطريقة مثلى؟
- هل حققت السياسات والبرامج الأهداف المرجوة؟

ومن خلال نظرة تقييمية جادة، يتضح أن برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري يواجه العديد من الصعوبات والتي يجب اتخاذ قرارات حازمة بشأنها. وتبرز هذه الصعوبات في أكثر من جهة نتيجة عدم وضوح التوجه (الخصخصة) أو الإرباك في العمل (الصحة) أو ضعف القدرة التنفيذية للبرامج مما يبطئ تنفيذها (الخدمة المدنية) أو حتى عدم إيلاء الموضوع الأهمية المطلوبة (الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية). ويتطلب تحسين تنفيذ الإصلاحات توجهاً استراتيجياً تتكامل في إطاره الجهود وتتناسق مع الخطط والبرامج ذات العلاقة لربط مكوناته المختلفة، بالإضافة إلى تعزيز الإرادة السياسية في هذا الجانب.

تطور قضايا الحكم الجيد

يشتمل برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري على مكونات تتعلق بالحكم الجيد مثل تحديث الخدمة المدنية، إصلاح القضاء، تعزيز اللامركزية والسلطة المحلية، تطوير أجهزة الرقابة والمحاسبة العامة... الخ. وتمثل هذه المكونات وغيرها مفاصل رئيسية لضمان تحقيق أهداف الإصلاح الشامل. وتتشعب أنشطة هذه المكونات رغم ارتباطها ببعضها فيما يتعلق بالنتائج، فأى نجاح للخدمة المدنية يعد دعماً لإصلاح القضاء والعكس صحيح. كما أن تحقيق نتائج إيجابية في هذه الإصلاحات تعزز عموماً من جهود تحقيق النمو الاقتصادي والتخفيف من الفقر.

وعلى الرغم من الإنجازات التي تحققت في هذه المجالات خلال عام 2003، والتي تركزت على الأطر القانونية والمؤسسية وكذلك البنية التحتية، إلا أنها لم تثمر نتائج لإحداث تغييرات ملموسة ومباشرة بسبب اعتبارات عديدة أهمها طبيعة الإجراءات والتعديلات التي تتطلب فترة زمنية، ضعف القوى الدافعة للإصلاح أمام المقاومة التي عادة تواجه مثل هذه الإصلاحات، بالإضافة إلى التعثرات في بعض المجالات مما يعيق تنفيذ إصلاحات أخرى.

وتتمثل الإشكاليات المتعلقة بمكافحة الفساد وحماية المال العام في تركيز السياسات على معالجات لم تكن محددة بدقة. كما أن نجاح اللجنة العليا لحماية المال العام ومكافحة الفساد يتوقف بصورة أساسية على ترجمة هذا التوجه عملياً عن طريق إطار مؤسسي يعمل على تفعيل دورها ونشاطها وتنظيم أعمالها وفق خطة عمل سنوية، ومتابعة تنفيذ قراراتها بما في ذلك وضع جدول زمني لتحويل مصفوفة المعالجات المقترحة لقضايا المال العام ومكافحة الفساد إلى برامج وإجراءات وقرارات.

تدني الاستثمارات المنفذة والموارد المالية

أدى تأخر تنفيذ برنامج الإصلاح وقضايا الحكم الجيد إلى عدم تحقيق التحسن المطلوب في مناخ الاستثمار. ورغم الإجراءات الهادفة إلى تحسين البيئة التشريعية والقانونية والإجرائية للاستثمار من خلال إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاستثمار ومنح مزيد من الصلاحيات لفروع الهيئة، بالإضافة إلى تبسيط إجراءات الاستثمار، فإن دور الهيئة العامة للاستثمار ما زال قاصراً في تحسين مناخ الاستثمار والترويج للاستثمار في اليمن وإجراء المتابعة اللازمة للمشاريع المرخصة. كما أن تعدد الجهات المسؤولة عن الاستثمار ومنح تراخيص المشاريع يمثل أحد الاختلالات الأساسية، والذي يتطلب إعادة النظر في صفة واختصاصات تلك الجهات.

ونتيجة ذلك، تراجع عدد المشاريع الاستثمارية المسجلة لدى الهيئة العامة للاستثمار وفروعها إلى 338 مشروع في كافة المجالات مقارنة مع 382 في عام 2002، وانخفض عدد المشاريع المرخصة في المنطقة الحرة بعدن بحوالي 42%. لذلك، يلزم مراجعة قانون الاستثمار ونظام الحوافز فيه، فضلاً عن إجراء دراسة لبيئة الاستثمار وتشخيص المشكلات التي تعوق النشاط الاستثماري.

أما بالنسبة لموارد الموازنة العامة، فقد بلغ الإنفاق العام حوالي 790 مليار ريال في عام 2003 وبنسبة 38% من الناتج المحلي الإجمالي، والذي يفوق ما استهدفته الاستراتيجية بـ 2.8 نقطة مئوية. وبلغ معدل نمو الإنفاق الرأسمالي والاستثماري أكثر من 89% في عام 2003، إذ قفز من 111.6 مليار ريال إلى 211 مليار ريال بما يعادل 10.1% من الناتج المحلي الإجمالي و 26.7% من إجمالي الإنفاق العام. وحقق الإنفاق الاجتماعي نمواً بلغ 17.8% مقابل 13.2% استهدفته الاستراتيجية، ومع ذلك نقل نسبته المحققة إلى الناتج المحلي الإجمالي عما استهدفته الاستراتيجية بحوالي 2.2 نقطة مئوية، الأمر الذي يشير إلى استمرار قصوره. وبلغ الإنفاق على التعليم 6.6% من الناتج المحلي الإجمالي، وهو أقل مما استهدفته الاستراتيجية (9.1%)، شكلت النفقات الجارية 83% منه. وارتفعت نسبة الإنفاق على الخدمات الصحية إلى 1.8% من الناتج المحلي الإجمالي لتقترب من المعدل الذي استهدفته الاستراتيجية (1.9%). كما ارتفع الإنفاق على شؤون وخدمات الضمان الاجتماعي والرعاية بحوالي 4.9% في عام 2003، إلا أن هذه الزيادة ما زالت متواضعة سواءً في قيمتها المطلقة (2.8 مليار ريال) أو نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي (0.13%).

دعم الجهات المانحة

إذا كانت الموارد المالية المتاحة لليمن محدودة شأنها في ذلك سائر الدول النامية، ولا تستطيع الدولة منفردة أن تواجه توسع الفقر في ظل تواضع معدلات نمو الاقتصاد والاتجاه نحو العولمة وتحرير التجارة الخارجية، فإنه لا مفر من الاستعانة بالمنظمات الدولية والدول المانحة والتي تتحمل مسؤولية إنسانية وأدبية تجاه الشعوب التي تعتبر أقل حظاً في مجال التنمية. ويمثل اليمن أحد أقل الدول حصولاً على المساعدات الخارجية والتي لا تتجاوز 14 دولار/الفرد، وكذلك محدودية الجهات المانحة الفاعلة في البلاد. وقد قدرت استراتيجية التخفيف من الفقر احتياجات التمويل الخارجي لعام 2003 بحوالي 63,187 مليون ريال منها 49,547 مليون ريال قروض وبنسبة 78% والباقي منح وهبات. وتشير البيانات الفعلية لسحوبات القروض والمنح انخفاضها، حيث بلغت سحوبات القروض 35,219 مليون ريال.

ومع الإقرار بضعف القدرة الاستيعابية للاقتصاد الوطني والجهاز الإداري والفني للدولة في استخدام الموارد المالية المتاحة، إلا أن ذلك لا يمكن أن يعد سبباً لحجب دعم مالي إضافي يساعد على تحقيق أهداف التنمية الألفية خاصة إذا أخذنا في الاعتبار تقلص المدة الزمنية حتى عام 2015، بل ينبغي أن توجه المساعدات الإضافية في مسار متوازٍ يركز على الفجوات التنموية جنباً إلى جنب مع دعم الإصلاحات الإدارية وبناء القدرات وتوفير الأنظمة والمستلزمات الضرورية للتحديث ورفع القدرات البشرية والتنظيمية على المستوى المركزي والمحلي، خاصة بعد أن تبني اليمن اللامركزية الإدارية والمالية.

الحكومة وإدارة الاقتصاد وتعزيز المشاورات الداخلية

استناداً إلى المسؤولية التضامنية للحكومة وبرنامجه المقر من قبل مجلس النواب في يونيو 2003، ولتسريع المكونات المتأخرة في برنامج الإصلاح يتطلب الأمر اتخاذ الحكومة قرارات قد تكون صعبة في بعض الأحيان، خاصة ما يتعلق برفع الدعم المتنامي للمشتقات النفطية. كما تقف تحديات هيكلية مزمنة أمام الحكومة مثل ضعف النمو الاقتصادي، الاعتماد على النفط ومؤشرات تراجعها، آثار الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، استمرار تدني استثمار القطاع الخاص، محدودية فرص العمل وتوسع البطالة، نزوب المياه في العديد من الأحواض وغيرها. وتحتاج مواجهة هذه التحديات رؤى متكاملة وسياسات واضحة ومحددة والتزاماً كاملاً بتنفيذها من جميع أعضاء الحكومة.

ضعف إمام الوزارات والجهات الحكومية بالاستراتيجية

يتوقف نجاح تنفيذ استراتيجية التخفيف من الفقر على استيعاب الأطراف المختلفة لأهداف وأبعاد هذه الاستراتيجية، ومن ثم العمل بموجبها. ولا تقتصر أهمية الوعي والمعرفة بالاستراتيجية على موظفي الدولة وسلطاتها الثلاث أو الجهات المانحة، بل يجب أن تشمل شركاء الدولة وهم القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني وكذلك المجتمعات المحلية بما فيهم الفقراء أنفسهم. وبالرغم من عقد العديد من حلقات النقاش والندوات حول الاستراتيجية على المستوى المركزي وفي عدد من المحافظات خلال مراحل إعداد الاستراتيجية وتنفيذها، لا يزال جزء غير يسير من كوادر الأجهزة الحكومية يجهل الكثير عن استراتيجية التخفيف من الفقر ولا يلتزم باتجاهاتها ووسائل متابعتها ومراقبتها على المستويين المركزي والمحلي. ويتطلب الالتزام الكامل بالاستراتيجية وأهدافها تكاتف الجهود ومواصلة البرامج والأنشطة، وكذلك العمل على تقوية وسائل الربط بآلية الاستراتيجية وتعزيزها بأدوات إلزامية للتنفيذ.

تعزيز تأثير آلية الاستراتيجية على الموازنة العامة

لم تفعل آلية الاستراتيجية ومكوناتها المتكاملة إلا ابتداءً من الربع الثاني لعام 2003، وبالتالي لم تتمكن من مصاحبة مراحل إعداد موازنة 2004 بالشكل المطلوب. كما أن هناك عوامل مؤسسية وفنية أخرى تحتاج إلى تنظيم لتعزيز هذا الدور وخلق التأثير اللازم والعلاقة التبادلية بين إعداد الموازنة واستراتيجية التخفيف من الفقر. ومن أهم العوامل التوقيت الزمني للقرارات، حيث اتخذ بعضها متأخراً، أو لم يتوفر الوقت الكافي لمناقشتها مع الجهات المعنية أو لإعداد المقترحات والتوصيات. كما تعثر إشراك الوحدات الفرعية بشكل فعال في إعداد موازنات الوزارات

والجهات، وكذلك توعية اللجان والفرق التي نزلت على المستوى المحلي بشأن الاستراتيجية واتجاهاتها وترجمة ذلك في الموازنة. وساهم عدم استكمال قاعدة البيانات للمشاريع والبرامج ونظام مراقبة الفقر، وكذلك عدم توفر البيانات المالية مبكراً في إضعاف الدور الذي كان يمكن أن تقوم به آلية الاستراتيجية.

وستعمل آلية الاستراتيجية ابتداءً من عام 2004 على ضمان حسن توقيت القرارات ومشاركة أكثر فاعلية في لجان الموازنة المختلفة، وكذلك في إشراك القطاعات المختلفة من وزارة المالية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي في أنشطتها المختلفة، وفي إعداد التقارير والدراسات بما في ذلك تقرير الإنجاز السنوي. ويستهدف نشاط التدريب في العام القادم البناء على الجهود السابقة وتحديد التدريب في المحافظات للتخطيط وفق استراتيجية التخفيف من الفقر، وإعداد دورات تركز على ربط الخطط بالموازنة وعلى أدوار المراقبة، وكذلك عقد دورات متخصصة للعاملين في إعداد الموازنات وإبراز أدواتها المختلفة وخاصة ما يتعلق بتحديد وتقييم مؤشراتها. كما ستعمل الآلية، وبدعم من الجهات المانحة على تنظيم فعاليات وحلقات عمل متخصصة حول الموازنات المواتية للفقراء والجنديرية تستهدف المشاركين في إعداد الموازنة. وسيتم التوسع فيها لتغطي المجالس المحلية والمكاتب التنفيذية في المحافظات، بالإضافة إلى التعاون والتنسيق مع الجهات المعنية بقطاعات الصحة، التربية والتعليم، الزراعة والري، والشئون الاجتماعية لإعداد المؤشرات التفصيلية لإدماج مفاهيم الموازنة المواتية للفقراء والجنديرية في الموازنة العامة للدولة.

حيوية واستمرار الاستراتيجية

ساهمت الاستراتيجية في تعزيز الدور التخطيطي وتوجيهه نحو التحديات التنموية وأولويات التخفيف من الفقر. كما شرعت في ترسيخ أسس ومنهجيات عملية في الخطط والبرامج، تركز على متابعة ومراقبة العملية التنموية من خلال مؤشرات كمية، والذي يعد بحد ذاته تحدياً كبيراً يتطلب منظومة متكاملة على المستوى الوطني والمحلي والقطاعي. وساهمت الاستراتيجية كذلك في توسيع آلية المشاركة خلال مراحل الإعداد والتنفيذ وفي المراقبة والمتابعة. ورغم أن إنجازات السنة الأولى للاستراتيجية لم تكن إيجابية في كافة الجوانب، إلا أنها حققت بداية للربط بين الموارد المالية والخطط التنموية ووضع آليات تقويم ومراقبة تترجم إلى أدوات مراجعة وتغيير.

ومع الإقرار بأن استراتيجية التخفيف من الفقر تركز بدرجة أساسية على تحقيق النمو الاقتصادي وتحسين الخدمات وتطوير أنظمة الإدارة الجيدة، فإنه لا ينبغي توقع إنجاز كافة الأهداف خلال العام الأول. ولا يقتصر الأمر هنا على الجوانب المؤسسية والمالية، وإنما يشترط توفير القدرات والإمكانيات البشرية، وهي عملية تتطلب وقتاً وتنفيذ برامج تدريبية مكثفة ومتواصلة للمستويات الوظيفية المختلفة وفي كافة المجالات التي تعزز المراقبة والتقويم وإعداد الخطط والبرامج وربطها بالموازنة.

قابلية أهداف الاستراتيجية للتطبيق

على نقيض التوقعات والافتراضات، برزت أحداث محلية وإقليمية خلال السنة الأولى للاستراتيجية أثرت على أداء الاقتصاد الوطني وفرضت واقعاً جديداً وتحديات إضافية أمام تنفيذ استراتيجية التخفيف من الفقر، أهمها ما يلي:

- ضعف استجابة القطاع الخاص لحوافز قانون الاستثمار مع استمرار بعض الاختلالات في مناخ الاستثمار، وعدم التمكن من الاستفادة من مزايا المنطقة الحرة بعدن لتدني مستوى خدماتها والتعقيدات الادارية المصاحبة، وكذلك محدودية الاكتشافات النفطية.
- الحوادث الإرهابية السابقة والتي عكست صورة فاتمة عن اليمن وطاردة للاستثمار، حيث لم تفلح الإجراءات الأمنية اللاحقة في تحسين الصورة بالشكل المطلوب.
- تزايد حدة الصراع العربي الإسرائيلي وتدايعات أحداث 11 سبتمبر 2001 والغزو الأمريكي للعراق واحتلاله، والتي ساهمت كلها في بلورة صورة مثشائمة لاقتصاديات المنطقة وتحملها أعباء إضافية تمثلت في زيادة تكاليف النقل والتأمين إلى موانئها، فضلاً عن تراجع الاستثمارات الأجنبية في المنطقة وانخفاض عائدات السياحة.
- إجراء الانتخابات النيابية في إبريل 2003 والتي ساعدت على التراخي في اتخاذ إصلاحات إضافية وفق برنامج الإصلاح، فضلاً عن دورها في زيادة الإنفاق العام لمواجهة تكاليف عملية الانتخابات ونمو الاستهلاك على حساب الاستثمار.
- محدودية المردود الاقتصادي حتى الآن من الإنضمام --الشكلي إلى مجلس تعاون دول الخليج العربي، والذي يخالف ما عولت عليه الاستراتيجية من تكامل الاقتصاد اليمني مع تلك الاقتصاديات وفتح مجال أوسع للعمالة اليمنية.

وتلوح تحديات إضافية على المدى القريب، تتلخص في توقع انخفاض أسعار النفط بسبب عودة الإنتاج العراقي وزيادته عن مستواه السابق، بالإضافة إلى تراجع كمية إنتاجه في اليمن، مما يفاقم الصعوبات أمام الاقتصاد الوطني ويقيد مالية الدولة في ظل محدودية القاعدة الضريبية وضعف تحصيلها وإدارتها. كما تؤدي حساسية مؤشرات الاقتصاد الكلي لتغيرات السياسة المالية والنقدية إلى نتائج سلبية على البيئة الاستثمارية، مما يؤدي إلى محدودية تدفق رأس المال الوطني والأجنبي وضعف النمو الاقتصادي وتدني فرص العمل الجديدة.

إطار الاقتصاد الكلي لعام 2004

في ضوء هذه التطورات والتحديات المعيقة للنمو، تمت مراجعة سيناريوهات النمو الاقتصادي للفترة المتبقية من الاستراتيجية للتوفيق بين الإطار العام لكل من الاستراتيجية والخطة الخمسية الثانية من ناحية،² وليعكس الإطار الجديد الواقع بما يساعد على تقوية حلقة الوصل بين الموازنة العامة وتنفيذ استراتيجية التخفيف من الفقر من ناحية أخرى. وقد أظهر هذا الإطار أن توقعات الاستراتيجية للعامين 2004 و2005 كانت متقابلة حين قدرت نمو الناتج المحلي الإجمالي بحوالي 5.3% و5.5% على التوالي، ونمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي بحوالي 6.5% و7% على التوالي. وتشير المراجعة إلى ناتج محلي إجمالي بسعر السوق يبلغ 2,132,106 مليون ريال وبمعدل نمو 3.3% وحوالي 4.6% للقطاعات غير النفطية، مع توقع تراجع إنتاج النفط إلى دون 430 ألف برميل يومياً في عام 2004. وفي ظل تقدير السكان بحوالي 20,830 ألف نسمة في عام 2004، فإن متوسط نصيب الفرد من الناتج

² يعود الاختلاف بين الإطارين إلى المستجدات التي ظهرت خلال الفترة الزمنية الفارقة بينهما، حيث برزت متغيرات وأحداث أوجدت بيئة اقتصادية مختلفة عند إعداد الاستراتيجية مقارنة بتلك التي توفرت عند إعداد الخطة الخمسية الثانية.

المحلي الإجمالي الحقيقي يبلغ 86,549 ريال بأسعار سنة 2000 والذي يساوي المؤشر في عام 2003، في حين استهدفت الاستراتيجية نموه بحوالي 2.1%.

ومع توقع خفض التضخم إلى 6.2% في عام 2004، يقدر أن يبلغ الاستهلاك النهائي 1,955,494 مليون ريال بنمو 9.3% (10.2% للاستهلاك الخاص و3.4% للاستهلاك العام)، لتصل نسبته إلى 91.7% من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة بحوالي 86.1% في عام 2003. وفي المقابل، يقدر أن يبلغ الادخار القومي 4.7% من الناتج المحلي الإجمالي والتي تقل كثيراً عن 24% توقعاتها الاستراتيجية فيما سبق. وتشير المراجعة كذلك إلى ضرورة بلوغ الاستثمارات 332,984 مليون ريال بما يعادل 15.6% من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة بـ 25.8% مستهدف، لتحقيق معدل النمو الجديد 3.3% للناتج المحلي الإجمالي في ظل سيطرة على كل من معدل التضخم والاستهلاك النهائي. وتظهر تقديرات عام 2004 كذلك تراجع نصيب إنتاج النفط الخام إلى 33.9% من الناتج المحلي الإجمالي، وإلى عجز في الميزان التجاري بحوالي 37,761 مليون ريال ما يعادل 1.8% من الناتج المحلي الإجمالي.

جدول (4-2): الإطار العام للاقتصاد الكلي لعام 2004

التوقعات	% إلى الناتج المحلي الإجمالي	% إلى الناتج المحلي الإجمالي (الاستراتيجية)
الاستهلاك النهائي ومنه:	91.7	86.3
الاستهلاك العام	13.0	17.7
الاستهلاك الخاص	78.8	68.6
الاستثمار الإجمالي ومنه:	15.6	25.8
الاستثمار الحكومي	8.9	8.6
الاستثمار الخاص	6.7	17.2
الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق	100.0	100
صافي دخل عوامل الإنتاج من العالم الخارجي	-5.8	-3.8
صافي التحويلات الجارية من العالم الخارجي	11.4	14.2
الادخار القومي	4.7	24
الميزان التجاري	1.4	-6.7
الميزان الجاري	-1.8	-1.7

الموازنة العامة للدولة 2004

قدّرت استراتيجية التخفيف من الفقر الإنفاق العام للدولة شاملاً صافي الإقراض لعام 2004 بحوالي 684,987 مليون ريال وبما يعادل 36.3% من الناتج المحلي الإجمالي. وأظهرت الموازنة العامة لعام 2004 هذا الإنفاق بحوالي

744,602 مليون ريال متجاوزاً تقديرات الاستراتيجية بحوالي 8.7% نتيجة الزيادة في النفقات الرأسمالية والاستثمارية وفي صافي الإقراض والتي بلغت 189,428 مليون ريال و36,169 مليون ريال على التوالي. ومع ذلك، وصلت تكلفة مشاريع البرنامج الاستثماري للعام نفسه إلى حوالي 219,787 مليون ريال منها 83,213 مليون ريال مشاريع لم تُضمن في محاور الاستراتيجية. كما رصدت الموازنة العامة لعام 2004 مخصصات الإنفاق الاجتماعي بحوالي 237,474 مليون ريال ما يعادل 11.2% من الناتج المحلي الإجمالي و31.9% من الإنفاق العام، وبالتالي يظهر نقص عن الاستراتيجية بحوالي 2% و7% على التوالي.

جدول (3-4): تقديرات الإنفاق العام ومخصصات القطاعات والبرامج لعام 2004

الموازنة العامة			توقعات واستهدافات الاستراتيجية			البيان
% من الناتج المحلي الإجمالي	مليون ريال	% من النفقات	% من الناتج المحلي الإجمالي	مليون ريال	% إلى النفقات	
	2,115,000			1,885,730		الناتج المحلي الإجمالي
100.0	744,602	100.0	36.3	684,987		النفقات العامة
31.9	237,474	38.9	14.1	266,224		الإنفاق الاجتماعي، منه:
4.5	33,764	5.8	2.1	39,600		قطاع الصحة
22.0	163,764	25.9	9.4	177,259		قطاع التعليم
5.4	39,946	7.2	2.7	49366		الحماية الاجتماعية، منه:
1.8	13,689	3.6	1.3	24,515		صندوق الرعاية الاجتماعية
1.7	12,891	1.9	0.7	12,226		الصندوق الاجتماعي للتنمية
0.7	5,127	0.6	0.3	4,325		مشروع الأشغال العامة
0.7	5,239	0.7	0.3	4,800		صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي
0.4	3,000	0.5	0.2	3,500		صندوق الخدمة المدنية
68.1	507,128	61.1	22.2	418,763		أخرى (بنية تحتية+اقتصادي)

واستهدفت الاستراتيجية أن يبلغ الإنفاق الجاري والاستثماري على شؤون التعليم حوالي 177,259 مليون ريال بنسبة 9.4% من الناتج المحلي الإجمالي و25.9% من الإنفاق العام، مقارنة بمخصصات موازنة 2004 التي رصدت 163,764 مليون ريال بنسبة 7.7% من الناتج المحلي الإجمالي و22% من الإنفاق العام على التوالي، والتي تقل عن استهدافات الاستراتيجية. كذلك، توقعت الاستراتيجية أن يصل الإنفاق الجاري والاستثماري في شؤون الصحة إلى حوالي 39,600 مليون ريال ما يعادل 2.1% من الناتج المحلي الإجمالي و5.8% من الإنفاق العام، بينما

أوردت موازنة 2004 مرة أخرى مخصصات تقل عن ذلك بلغت 33,764 مليون ريال وبنسبة 1.6% من الناتج المحلي الإجمالي و4.5% من الإنفاق العام على التوالي.

وفي مجال الحماية الاجتماعية، استهدفت الاستراتيجية إنفاقاً جاريًا واستثماريًا شاملاً مخصصات الصناديق يبلغ 49,366 مليون ريال بنسبة 2.7% إلى الناتج المحلي الإجمالي و7.4% من الإنفاق العام، مقارنة بـ40,374 مليون ريال مخصصات في موازنة 2004، بانخفاض 8,991 مليون ريال و18.3% عن الاستراتيجية. أما البنية التحتية والقطاعات الاقتصادية، فقد رصدت الموازنة العامة لعام 2004 مخصصات الإنفاق الجاري والاستثماري بحوالي 375,674 مليون ريال بنسبة 17.7% من الناتج المحلي الإجمالي و51.9% من الإنفاق العام على التوالي، مقابل 354,249 مليون ريال بنسبة 20.8% من الناتج المحلي الإجمالي و57.3% من الإنفاق العام استهدفته الاستراتيجية.

البرنامج الاستثماري لعام 2004

تجاوزت مخصصات البرنامج الاستثماري لمحور النمو الاقتصادي والبالغة 27,632 مليون ريال تقديرات الاستراتيجية للإنفاق الرأسمالي والاستثماري (19,608 مليون ريال)، وبنسبة زيادة 40.9%، والذي يعد مؤشراً إيجابياً يدعم مشاريع وبرامج النمو الاقتصادي. وتركزت الزيادة في دعم السياسات النقدية والنظام المالي، وكذلك تمويل المشاريع الزراعية والري، بينما يلاحظ تراجع في دعم قطاع الأسماك نتيجة انخفاض مصادر التمويل الخارجية له وكذلك لمشاريع البيئة والموارد الطبيعية بالإضافة إلى شح التمويل الحكومي.

وأظهر البرنامج الاستثماري مخصصات تنمية الموارد البشرية بمبلغ 36,036 مليون ريال، والتي تزيد عن تقديرات الاستراتيجية للنفقات الرأسمالية والاستثمارية لهذا المحور (33,809 مليون ريال) بنسبة 6.6%. وتساعد هذه الاعتمادات الإضافية على تعزيز مشاريع وبرامج تنمية الموارد البشرية، إذ تجاوزت مخصصات التعليم الأساسي (17,776 مليون ريال) ما استهدفته الاستراتيجية من إنفاق رأسمالي واستثماري (17,144 مليون ريال). كما تجاوزت مخصصات البرنامج الاستثماري لقطاع التعليم العالي والمقدرة بحوالي 6,571 مليون ريال ما استهدفت الاستراتيجية (4,645 مليون ريال). وفي المقابل، انخفضت مخصصات التعليم الفني إلى 1,633 مليون ريال مقابل 2,010 مليون ريال استهداف للاستراتيجية، والذي لا يعكس بأي حال التحول نحو التعليم الفني والتدريب المهني. أما البناء والتجهيز للقطاع الصحي، فقد استهدفت الاستراتيجية أن تبلغ النفقات الرأسمالية والاستثمارية له 8,255 مليون ريال، ارتفعت في البرنامج الاستثماري إلى 10,216 مليون ريال لتلبية احتياجات التوسع في التغطية الصحية. كذلك، ظهر تراجع آخر في المجال السكاني نتيجة ضعف الاهتمام بالقضايا السكانية.

وبينما قدرت الاستراتيجية النفقات الرأسمالية والاستثمارية للبنية التحتية بحوالي 47,699 مليون ريال في عام 2004، رصد البرنامج الاستثماري لها 125,732 مليون ريال وبزيادة 164%. وتعكس هذه المخصصات أهمية تحسين البنية التحتية لارتباطها بكافة المحاور الأخرى وتأثيرها الإيجابي عليها. وتجاوزت مخصصات البرنامج الاستثماري للمياه والصرف الصحي (30,658 مليون ريال) تقديرات الاستراتيجية البالغة 19,298 مليون ريال لعام 2004، والتي تعزى إلى أهمية إيصال مياه الشرب إلى كافة المناطق والاهتمام بالحفاظ على البيئة والحد من تلويثها.

كذلك، بلغت تقديرات الاستراتيجية لقطاع الكهرباء 4,413 مليون ريال مقارنة بحوالي 64,782 مليون ريال، والذي قد لا يعكس زيادة حقيقية في الاعتمادات بقدر ما يظهر تفاؤلاً كبيراً فيما يتعلق بالتمويل الخارجي. وأخيراً، تجاوزت مخصصات البرنامج الاستثماري للطرق البالغة 30,292 مليون ريال تقديرات الاستراتيجية (22,988 مليون ريال)، حيث يعود جزء من هذه الزيادة لمواجهة التزامات قائمة.

وقدرت الاستراتيجية أن تبلغ النفقات الرأسمالية والاستثمارية وكذلك الجارية لمحور الحماية الاجتماعية 45,489 مليون ريال، مقارنة بحوالي 27,469 مليون ريال رصدها البرنامج الاستثماري لعام 2004، والذي يعكس القصور فيما يتعلق بالرعاية الاجتماعية ودعم مشاريع الفئات الاجتماعية الأكثر عرضة للفقر. وفي حين تكاد تتطابق مخصصات البرنامج الاستثماري لمحور الإدارة والحكم الجيد والمشاركة والتعاون والبالغ 2,918 مليون ريال مع استهدافات الاستراتيجية التي قدرت بحوالي 2,835 مليون ريال، يؤمل زيادة برامج ومشاريع هذا المحور في المستقبل لما يعكسه من أهمية في دعم المحاور الأخرى وطبيعة أنشطته غير المادية.

اتجاه المساعدات الخارجية خلال عام 2004

قدر حجم التمويل الخارجي لمشاريع استراتيجية التخفيف من الفقر بحوالي 59,748 مليون ريال، منها 50,057 مليون ريال قروض بنسبة 83.8% و9,691 مليون ريال منح وهبات. ووفقاً لتعهدات المانحين نحو مشاريع الاستراتيجية، يتوقع أن يصل حجم القروض والمنح المتاحة للاستخدام حوالي 840 مليون دولار وبما يعادل 154,056 مليون ريال منها 550 مليون دولار ما يعادل 100,870 مليون ريال قروض وبنسبة 65.5%. ومع ذلك، فإن نسبة السحب لن تتجاوز كثيراً معدلات السنوات السابقة التي تدور بين 20-25%.

ويتمثل اتجاه المانحين في توفير التمويل لعام 2004 مع سابقه في عام 2003، حيث تشير البيانات المتاحة أن مساهمة الصندوق العربي للإنماء العربي والاقتصادي والاجتماعي يمكن أن تبلغ 37.7%، تليها هيئة التنمية الدولية بحوالي 26.4%، ثم كل من البنك الإسلامي والصندوق الكويتي للتنمية بحوالي 5.7%، والصندوق السعودي للتنمية (3.8%)، وأسبانيا (2.8%) وكل من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وصندوق الدول المنتجة للنفط (2.5%)، وأخيراً النسبة المتبقية 13.2% لبقية الدول. ويتوقع توزيع القروض والمنح على القطاعات والأنشطة الاقتصادية بنفس مسار عام 2003 تقريباً مع تحسن وضع مشاريع الزراعة والري وصيد الأسماك. وتستمر مشاريع البنية التحتية في الحصول على أعلى نسبة (50.6%)، يليها مشاريع الحماية الاجتماعية والبناء المؤسسي (25%)، ثم مشاريع قطاع الزراعة والري وصيد الأسماك (13.1%)، وأخيراً مشاريع تنمية الموارد البشرية (11.3%) بنصيب 4.2% للتعليم والتدريب و7.1% للصحة.

تعزيز التوجه التخطيطي في المستقبل

أعدت المرتكزات الاستراتيجية والأهداف العامة والقطاعية للخطة الخمسية الثانية لتمثل إطار العمل التنفيذي المرحلي للرؤية الاستراتيجية لليمن 2025، وخاصة ما يتعلق باتجاهات النمو الاقتصادي والتركيز على القطاعات الواعدة. وبنفس التوجه، تم إعداد استراتيجية التخفيف من الفقر مع إعادة تحديد للأهداف الواردة في الرؤية والخطة. وأظهر

التقرير الوطني لأهداف التنمية الألفية بعداً آخر لضرورة اتساق الأهداف في المدى المتوسط والمدى البعيد وتحديدًا حتى عام 2015. كذلك، فإن نتائج المتابعة والتقويم السنوية لكل من الخطة والاستراتيجية بشكل منفصل أظهر تبايناً في تحديد المرجعية للأهداف والمؤشرات على المستوى الكلي والقطاعي. ففي حين تقوم الرؤية الاستراتيجية لليمن 2025 على أساس تحقيق نمو اقتصادي حقيقي لا يقل عن 9% كمتوسط سنوي خلال العامين القادمين يمكن من بلوغ الغاية المنشودة في انتقال اليمن إلى مصاف الدول متوسطة التنمية البشرية، جاءت الخطة الخمسية الثانية لتترجم تلك الغايات الاستراتيجية إلى أهداف وبرامج عمل متوسطة المدى، متضمنة أهداف محددة منها تحقيق متوسط نمو حقيقي في الناتج المحلي الإجمالي يبلغ 5.6% وفي القطاعات غير النفطية 5%. وفي المقابل، قامت استراتيجية التخفيف من الفقر بمراجعة أهداف الخطة والتي اعتبرتها أكثر طموحاً واستهدفت متوسط نمو في الناتج المحلي الإجمالي يقدر بـ4.6% وفي القطاعات غير النفطية بـ6.3% سنوياً. أما تقرير أهداف التنمية الألفية، فقد قدر أن تحقيق الهدف الأول والخاص بتخفيض نسبة السكان الذي يقل دخلهم عن دولار إلى النصف بحلول عام 2015 يتطلب معدل نمو حقيقي يبلغ 8% سنوياً.

دمج الخطة والاستراتيجية

من خلال التجربة العملية وظهور التكرار في الأعمال والأنشطة الخاصة بإعداد الوثيقتين ومتابعة تنفيذهما ومراقبة مؤشراتهما، تطلب الأمر النظر في رشادة إعداد وثيقتين تخطيطيتين رئيسيتين ومقارنة ذلك بالاقتران على وثيقة واحدة تمثل استراتيجية التخفيف من الفقر وكذلك خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ومع قرب مرحلة الإعداد للخطة الخمسية الثالثة التي ينبغي البدء بإعدادها مستهل 2005 والذي يتزامن أيضاً مع إعداد النسخة الثانية من استراتيجية التخفيف من الفقر، قررت الحكومة أن يتم العمل منذ الآن لوضع برنامج يدمج عملية إعداد الوثيقتين في إطار واحد يغطي الفترة 2006-2010. ويساعد ذلك على توفير الجهود المبذولة للإعداد والمتابعة والمراقبة، فضلاً عن إتاحة فترة كافية لتقييم أثر السياسات على التخفيف من الفقر.

وضع الاستراتيجية وفق أهداف التنمية الألفية

أكدت الاستراتيجية أن الموارد المحلية المتاحة ومستوى المساعدات الخارجية التي يحصل عليها اليمن حالياً، لا يمكن بأي حال أن تحقق التطور المنشود والتخلص من الفقر نحو حصول الفرد على حقوقه الأساسية والطبيعية. كما تبين أن معدلات نمو الاقتصاد الوطني والقطاعات الاقتصادية المختلفة قد تحققت عند مستويات أدنى مما استهدفتها الخطة

أو استراتيجية التخفيف من الفقر، باستثناء نمو الناتج المحلي الإجمالي في عام 2003. ومن مثل هذا الوضع، انطلقت فكرة مشروع الألفية، والذي يرى أن المؤسسات الدولية المتعددة الأطراف، بما في ذلك البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لم تربط التخطيط للتخفيف من الفقر بأهداف محددة ومرتبطة بتوقيت زمني. وبالتالي، يعتقد المشروع أن الوقت قد حان لجعل العمل المشترك نحو تحقيق التنمية مرتبطاً بأهداف تدور حول فلك أهداف التنمية الألفية. وعزز من هذا التوجه التشاور والتنسيق بين المنظمات

إطار (1-4): مسؤوليات النظام الدولي

يتحمل النظام الدولي بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة المتخصصة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي مسؤولية تقديم هذا الدعم والمساعدة على ضبط السياسات نحو تحقيق أهداف التنمية الألفية، بينما تستمر مسؤولية إعداد خطط التخفيف من الفقر على الدولة نفسها. كما يجب أن تعمل هذه الوكالات مجتمعة لتقدير الاحتياجات التنموية لليمن ودعم إطار الاقتصاد الكلي ليكون قادراً على تحقيق أهداف التنمية الألفية.

الدولية ومع الدول المانحة والدول المستفيدة، وكذلك التوافق بين جميع الأطراف على أن أهداف التنمية الألفية تمثل الإطار المرجعي لإعداد الخطط والبرامج التنموية واستراتيجية التخفيف من الفقر، وبحيث يصبح تعبئة الموارد والمساعدات المقدمة للدول الأقل نمواً تستهدف تحقيق أهداف التنمية الألفية. وقد اختير اليمن كأحد الدول الثمان في مشروع الألفية لينصب العمل على تقديم الدعم الفني والمشورة لوضع إطار يعزز العلاقة بين استراتيجية التخفيف من الفقر وأهداف التنمية الألفية.

ويمثل التوجه نحو دمج الخطة والاستراتيجية في وثيقة واحدة وربطها بتحقيق أهداف التنمية الألفية منهجاً مساعداً في عملية التخطيط، إلا أنه لا يقلل من كبر حجم التحديات الماثلة أمام الاقتصاد الوطني والذي منها هيكلي يحتاج إلى معالجات بعيدة المدى ومنها ما يمثل اختلالات تتطلب معالجات قصيرة أو متوسطة المدى. ولعل أبرز هذه التحديات الهيكلية ما يلي:

- ارتفاع معدل النمو السكاني مصحوباً بتركيبة عمرية فتية.
- تزايد نمو عرض قوة العمل.
- شحة الموارد المائية وخاصة في منطقة المرتفعات الوسطى والهضبة الصحراوية.

أما التحديات متوسطة المدى، فتتمثل في ضعف النمو الاقتصادي وتوليد فرص العمل، تدني الاستثمارات الوطنية والأجنبية، ضعف البنية التحتية وخاصة في مجال الطاقة والطرق، وأخيراً الفجوات النوعية والجغرافية في خدمات التعليم والصحة. كما يبرز تحد تعبئة الموارد والاستثمارات لتحقيق أهداف استراتيجية التخفيف من الفقر، حيث قدر التقرير الوطني لأهداف التنمية الألفية فجوة التمويل بحوالي 29.9 مليار دولار للفترة حتى 2015، والموارد المطلوب تخصيصها سنوياً بحوالي 3.1 مليار دولار، وهو مبلغ يفوق إجمالي الموارد المخططة لتنفيذ البرامج والمشاريع ذات الأولوية خلال الفترة 2003-2005 (2.4 مليار دولار).

التخطيط لأهداف التنمية الألفية

إطار (4-2): أنشطة المرحلة الأولى من مشروع الألفية
تتناول المرحلة تقييم الاحتياجات والعوائق التي تمنع النمو الاقتصادي السريع والتقدم نحو التخفيف من الفقر في إطار مجموعات السياسات المحددة. وبناءً على ذلك، يقوم خبراء دوليون ومحليون بتحديد تفاصيل التدخلات المطلوبة ومئات من مدخلات الأهداف اللازمة، على سبيل المثال المناهج المدرسية، الأدوية، الوحدات الصحية، الفصول الدراسية. ويوفر إطار تقييم الاحتياجات أداة رئيسية لتحديد السياسات ومنهجية لتعزيز الأنشطة اللازمة لتحقيق الأهداف. ويساعد الخبراء المحليون في تحديد تكلفة التدخلات وخاصة المكون المحلي، بينما يستطيع أي برنامج مالي تحديد إجمالي الموارد المحلية والخارجية التي يجب تسخيرها لتحقيق الأهداف.

يقترح مشروع الألفية إتباع عملية تخطيطية تنبني على ثلاث مراحل، أولها قيام كل دولة بإجراء تقييم للاحتياجات تقارن فيه الوضع الحالي مع أهداف التنمية الألفية، وتحدد الاستثمارات العامة المطلوبة لتحقيق تلك الأهداف بحلول عام 2015. وتأتي المرحلة الثانية لتطوير خطة سياسات طويلة المدى (10-12 سنة) لتحقيق أهداف التنمية الألفية. ويتم وضع السياسات في الخطة من خلال عمليات تشاورية ونتائج تقييم الاحتياجات التي تمت في المرحلة الأولى. بعد ذلك، تبدأ المرحلة الثالثة التي تختص بإعداد استراتيجية التخفيف من الفقر للمدى المتوسط (3-5 سنوات) استناداً إلى خطة أهداف التنمية الألفية. وينبغي أن تتم مراجعة كل

من الخطة طويلة المدى والمتوسطة بشكل دوري،³ وكذلك ضبط وتدقيق السياسات نحو أهداف التنمية الألفية. ومن ثم، فإن إعداد الخطط بشكل ارتجاعي استناداً إلى خطة تمتد إلى عام 2015 لا تقترح آلية جديدة للتخفيف من الفقر، وإنما تعني مراجعة المقاربات الحالية واعتماد تقدير شفاف للاحتياجات باتجاه تحقيق أهداف التنمية الألفية. ويتطلب تحقيق الأهداف الثمانية للتنمية الألفية إدماج قضايا وأهداف الحكم الجيد في استراتيجية التخفيف من الفقر بشكل متكامل ومنسق، حيث لا يمكن إغفالها أو التقليل من شأنها. كما يجب أن تحقق ذات المستوى الطموح من الأهداف.

تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص ودعم منظمات المجتمع المدني

يرتكز هذا التوجه على تشجيع الاستثمار الخاص وخاصة المحلي وتوسيع أنشطته في ظل محدودية الاستثمار الأجنبي. وينبغي التوسع في الاستثمارات القائمة و/أو الدخول في مجالات جديدة من خلال التركيز على جذب استثمارات إقليمية، تطوير ودعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة، تشجيع إنشاء شركات مساهمة عامة، تفعيل دور القطاع المصرفي، وأخيراً التركيز على مراكز النمو الاقتصادي.

كذلك، يجب الاستفادة من قدرات منظمات المجتمع المدني وإمكانياتها في التعبير عن مطالب المجتمعات وآرائهم فضلاً عن تلبية احتياجاتهم. كما يمكن تعزيز دورها في الجانب الاتصالي للتوعية بالاستراتيجية الذي يستهدف كافة أفراد المجتمع بما في ذلك المجتمعات المحلية، وتوجيه المجتمعات والأفراد لمساندة جهود الدولة وتبني مبادرات ذاتية للخروج من ربقة الفقر. وأخيراً، لتوفير مقومات نجاح هذه المبادرة لا بد من حشد كافة الجهود نحو إعداد الخطة القادمة وكذلك للعمل على تنفيذها. ويشمل هذا الحشد توحيد الرؤى والتوجهات على مستوى القمة وتنسيق الآليات والأدوات عند مستوى التنفيذ. ويمكن الاستفادة في هذا الجانب من التجارب السابقة في مجال توسيع المشاركة والتشاور مع كافة الأطراف المعنية وتوفير الدعم السياسي والزخم الشعبي لدعمها.

تطوير آليات وأدوات العمل

رغم إجراء العديد من المسوح المتخصصة خلال الأعوام الخمسة الماضية، إلا أن الأجهزة الحكومية ما زالت تشكو من محدودية البيانات والمعلومات، وبالتالي ضعف قدرتها على المتابعة وتقييم الأداء. كما أن ظاهرة تضارب البيانات والمؤشرات ما زال مشاهداً، الأمر الذي يتعذر الخروج معه باستنتاجات محددة أو معرفة تأثير السياسات والإجراءات المتخذة. لذلك، تتعزز أهمية استكمال قاعدة المعلومات الاجتماعية والاقتصادية كأساس لإعداد الخطط والبرامج ومتابعتها ومراقبة مؤشراتنا.

كما ستم الاستفادة من آليات العمل التي أنشأتها استراتيجية التخفيف من الفقر لدعم وظائف التنسيق كمجموعات العمل أو المتابعة والمراقبة كالوحدات الفرعية في الوزارات والأجهزة الحكومية وفي المحافظات، مع إجراء التعديلات اللازمة سواء في إضافة مجموعات جديدة أو تصويب تشكيل الوحدات الفرعية وتحديد مهامها لضمان تفعيل دورها في الفترة المتبقية من الاستراتيجية الحالية وفي إعداد الوثيقة القادمة.

³ قد يكون من المناسب أن يتم إعداد التقارير كل سنتين بدلاً من الوضع الراهن الذي يستوجب إعداده كل سنة.

الخلاصة، أن تحقيق الهدف العام لاستراتيجية التخفيف من الفقر والمتمثل في تراجع ظاهرة الفقر وانخفاض عدد الفقراء لن يتأتى إلا من خلال إنجاز نمو اقتصادي وإحداث توازن على مستوى الاقتصاد الكلي وانتهاج سياسات اقتصادية تعظم الاستثمار وتحشد الموارد والإمكانيات. ويظهر عدم التمكن من زيادة الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية بالقدر المطلوب لتحقيق أهداف الاستراتيجية. وبناءً على هذه المعطيات، لا بد للحكومة من أن تعمل على تعزيز الاستثمار في ضوء خطة واضحة تعتمد الإجراءات الواردة في مصفوفة السياسات. كما ينبغي في المرحلة القادمة إعادة النظر في السياسات الاقتصادية والأسس التي بنيت عليها وتفعيل الإجراءات اللازمة لتشجيع القطاع الخاص على القيام بدور أكبر في النشاط الاقتصادي وتوفير فرص عمل، وكذلك توجيه البرامج والمشاريع بشكل أكبر نحو الريف. كما تظهر ضرورة إدماج المرأة في النشاط الاقتصادي كوسيلة إضافية للتخفيف من الفقر من خلال السياسات التي تضمنتها الاستراتيجية لتمكين المرأة اقتصادياً وخاصة في مجال النمو الاقتصادي وتنمية القطاعات الواعدة. وتبرز كذلك ضرورة الاستفادة من المتغيرات المحلية والإقليمية والدولية بما يكفل للاقتصاد اليمني الخروج من حالة الركود، وإيجاد صيغ للتكامل الاقتصادي مع الدول المجاورة والعمل على تنمية وتشجيع الصادرات غير النفطية والبحث عن أسواق جديدة للسلع والمنتجات المحلية.