

الفصل الرابع
التحديات والتوجه المستقبلي:
رؤية ديناميكية

مقدمة

إن تحقيق الهدف العام لإستراتيجية 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. ويتبين لنا عدم تمكن السياسات الاقتصادية والإجراءات الحكومية من زيادة الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية خلال السنتين الماضيتين بالقدر اللازم لتحقيق أهداف الإستراتيجية، فضلاً عن انحراف الموازنة عن الإطار المالي للإستراتيجية رغم تجاوز التقديرات الكلية للإيرادات والنفقات والتمكن من المحافظة على العجز في الحدود الآمنة.

استمرار الإستراتيجية وقابلية أهدافها للتطبيق

ساهمت الإستراتيجية خلال عامين من عمرها 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 يتطلب منظومة متكاملة على المستوى الوطني والمحلي والقطاعي. وعملت الإستراتيجية كذلك على توسيع آلية المشاركة خلال مراحل الإعداد والتنفيذ وأثناء المراقبة والمتابعة. ورغم أن إنجازات الإستراتيجية لم تكن إيجابية في كافة الجوانب، إلا أنها حققت أيضاً بداية للربط بين الموارد المالية والخطط التنموية ووضعت آليات تقييم ومراقبة تمثل أدوات مراجعة وتغيير لاتجاهاتها.

كذلك، مع الإقرار بأهمية تنفيذ أهداف إستراتيجية التخفيف من الفقر والتي تستهدف بدرجة أساسية تحقيق النمو الاقتصادي وتحسين الخدمات وتطوير أنظمة الإدارة الجيدة، فإنه لا ينبغي توقع إنجاز كافة الأهداف خلال العامين الأولين، حيث لا يقتصر الأمر على تهيئة الجوانب المؤسسية والتشريعية والمالية وإنما يتطلب توفير القدرات والإمكانيات البشرية وهي عملية تستغرق وقتاً وتنفيذ برامج تدريبية مكثفة ومتواصلة للمستويات الوظيفية المختلفة وفي كافة المجالات التي تعزز المراقبة والتقييم وإعداد الخطط والبرامج وربطها بالموازنة.

وقد برزت أحداث محلية وإقليمية خلال عامي التقرير قوضت التوقعات والافتراضات وأثرت سلباً على أداء الاقتصاد الوطني وفرضت واقعاً جديداً وتحديات إضافية أمام تنفيذ إستراتيجية التخفيف من الفقر، أهمها:

- تداعيات أحداث 11 سبتمبر 2001 والغزو الأمريكي للعراق واحتلاله، والتي ساهمت في رسم صورة متشائمة للمنطقة وتحميل اقتصادياتها أعباء إضافية تمثلت في زيادة تكاليف النقل والتأمين إلى موانئها، فضلاً عن تراجع الاستثمارات الأجنبية وانخفاض حركة السياحة.
- الحوادث الإرهابية السابقة في اليمن والتي عكست صورة قاتمة وطاردة للاستثمار، حيث لم تفلح الإجراءات الأمنية اللاحقة في تحسين الصورة بالشكل المطلوب.
- إجراء الانتخابات النيابية في إبريل 2003 والتي ساعدت على تراخي تنفيذ الإصلاحات الهيكلية والإدارية وفق برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري، فضلاً عن دورها في زيادة الإنفاق العام لمواجهة تكاليف عملية الانتخابات ونمو الاستهلاك على حساب الاستثمار.

- ضعف استجابة القطاع الخاص لحوافز قانون الاستثمار مع استمرار بعض اختلالات مناخ الاستثمار، وعدم التمكن من الاستفادة من مزايا المنطقة الحرة بعدن لتدني مستوى خدماتها والتعقيدات الإدارية المصاحبة، وكذلك محدودية الاكتشافات النفطية.
- 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 في الأفق تحديات أخرى، تتلخص في تراجع كمية إنتاج النفط في اليمن والذي يفاقم الصعوبات أمام الاقتصاد الوطني ويقيد مالية الدولة في ظل ضيق القاعدة الضريبية وضعف إدارتها وتحصيلها. كما تؤدي حساسية مؤشرات الاقتصاد الكلي لتغيرات السياسة المالية والنقدية إلى نتائج سلبية على البيئة الاستثمارية وتضعف تدفق رأس المال الوطني والأجنبي وتواضع النمو الاقتصادي وتدني فرص العمل الجديدة. أما التحديات متوسطة المدى، فتتمثل في ارتفاع معدل النمو السكاني مصحوباً بتركيبة عمرية فتية، تزايد عرض قوة العمل، وشح الموارد المائية وخاصة في المرتفعات الوسطى والهضبة الصحراوية. ويتطلب مواجهة هذه التحديات معالجات بعيدة المدى وكذلك سياسات وإجراءات تدخلية متوسطة أو قصيرة المدى.

إطار الاقتصاد الكلي لعام 2005

في ضوء تلك التطورات والتحديات المعيقة للنمو، تمت مراجعة سيناريوهات النمو الاقتصادي للفترة المتبقية من الإستراتيجية للتوفيق بين الإطار العام لكل من الإستراتيجية والخطة الخمسية الثانية من ناحية،¹ وليعكس الإطار الجديد الواقع بما يساعد على تقوية الحلقة بين الموازنة العامة وتنفيذ إستراتيجية التخفيف من الفقر من ناحية أخرى. وأظهر إطار الاقتصاد الكلي الجديد أن توقعات الإستراتيجية لعام 2005 كانت متفائلة حين قدرت نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بحوالي 5.5%، ونمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي غير النفطي بحوالي 7%. وتشير المراجعة إلى توقع بلوغ الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي 281,671 مليون ريال وبمعدل نمو 2.9% وحوالي 4.1% للقطاعات غير النفطية في عام 2005، مع توقع تراجع إنتاج النفط إلى 381 ألف برميل يومياً. وبالتالي يقل هذين المعدلين عن استهداف الإستراتيجية بمقدار 2.6 نقطة مئوية و 2.9 نقطة مئوية، وما يعكسه ذلك من أثر سلبي على جهود الدولة للتخفيف من الفقر من خلال النمو الاقتصادي. وفي ظل تقدير السكان بحوالي 21.4 مليون نسمة في عام 2005، يتوقع تراجع نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بنسبة بسيطة (0.3%) في حين استهدفت الإستراتيجية نموه بحوالي 2.5%، والذي يرجع أساساً إلى تباطؤ النمو الاقتصادي.

¹ يعود الاختلاف بين الإطارين إلى المستجدات التي ظهرت في الفترة الزمنية الفارقة بينهما، إذ برزت متغيرات وأحداث أوجدت بيئة اقتصادية مختلفة مقارنة بتلك التي توفرت خلال إعداد الخطة الخمسية الثانية.

ويتوقع بلوغ التضخم 15.5% في عام 2005 نتيجة توقع رفع الدعم عن أسعار المشتقات النفطية. كما يقدر الاستهلاك الكلي النهائي بحوالي 1,762,075 مليون ريال بنمو 3.3% استناداً إلى توقع انخفاض الاستهلاك الخاص بحوالي 2.8% وتزايد الاستهلاك العام بـ9.8%، ولبيلغ الاستهلاك الكلي 70.8% من الناتج المحلي الإجمالي بانخفاض 15.5 نقطة مئوية عن استهداف الإستراتيجية والتي سعت إلى رفع متوسط نسبة الاستهلاك النهائي الكلي بحوالي 4.6 درجة مئوية ليصل إلى 86.9% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2005. واعتمد هذا الهدف على تنامي الموارد المتاحة للقطاع الخاص المحلي والأجنبي، وفي الوقت نفسه توجهات الدولة نحو تلبية الاحتياجات الاستهلاكية الآنية لأفراد المجتمع.

استهداف الإستراتيجية (% إلى الناتج المحلي الإجمالي)	% إلى الناتج المحلي الإجمالي	توقعات 2005 (مليون ريال)	
86.9	70.8	1,762,075	الاستهلاك النهائي ومنه:
17.9	14.8	367,854	الاستهلاك العام
68.9	56.0	1,394,221	الاستهلاك الخاص
26.0	27.1	673,864	الاستثمار الإجمالي
100	100.0	2,488,077	الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق
-3.4	-9.4	235,050	صافي دخل عوامل الإنتاج من العالم الخارجي
13.6	11.5	285,210	صافي التحويلات الجارية من العالم الخارجي
23.3	19.7	490,952	الادخار القومي
-8.1	-0.3	-	الميزان التجاري
-2.7	-0.6	-	الميزان الجاري

ونتيجة انخفاض معدل نمو الاستهلاك النهائي الكلي، يتوقع اقتراب نسبة الادخار القومي إلى الناتج المحلي الإجمالي والمقدرة بـ22.7% في عام 2005 من المستهدف (24%)، في الوقت الذي ينمو الاستثمار الإجمالي بـ22.6% ليصل إلى 673,864 مليون ريال بما يعادل 27.1% من الناتج المحلي الإجمالي، متجاوزاً الاستهداف بمقدار 1.3 نقطة مئوية. ومع ذلك، لن يحقق هذا الاستثمار الإجمالي معدلات النمو المستهدفة للناتج المحلي الإجمالي. فعلى الرغم من توقع نمو القطاع السمكي بـ10%، إلا أن تدني مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي تضعف من هذا الأثر الإيجابي. كما يتوقع انسام نمو الصناعات التحويلية بالثبات النسبي (4.5% مقابل 4.1% في عام 2004) وانخفاض معدلات نمو بعض الخدمات الإنتاجية مثل المطاعم والفنادق (5.8% مقابل 6.6%)، والنقل والتخزين والمواصلات (3.6% مقابل 4.2%). ويؤثر مسار النمو لهذه القطاعات على توليد فرص عمل جديدة.

وتظهر تقديرات عام 2005 كذلك تراجع مساهمة إنتاج النفط الخام في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية إلى 26.8% مقارنة بـ31.4% في عام 2004، وكذلك عجز بسيط في الميزان التجاري (شاملاً صادرات الشركات النفطية) يقدر بحوالي -0.3% من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة باستهداف -8.1%، وبالتالي تحقيق عجز في الحساب الجاري بحوالي -0.6% مقارنة باستهداف -2.7%.

الموازنة العامة للدولة 2005

استندت توقعات الإستراتيجية للموازنة العامة على إطار الاقتصاد الكلي المتسق وعلى انخفاض الإيرادات النفطية وزيادة الإيرادات غير النفطية، مع ترشيد الإنفاق لينمو في الحدود الدنيا وبما يساعد على تحجيم عجز الموازنة. ومع أن اتجاهات الموازنة العامة خلال عامي 2003 و2004 لم تتسق مع توجهات وأهداف الإستراتيجية، إلا أنه يتوقع تحسن في هذا الجانب في عام 2005 وفقاً لبيانات مشروع موازنة 2005، حيث بلغت نسبة إجمالي الإيرادات الجارية والمنح إلى الناتج المحلي الإجمالي حوالي 28.4% مقابل 29.5% مستهدف نتيجة الزيادة المتوقعة في إيرادات النفط والغاز بـ 2.1 نقطة مئوية عن المستهدف جراء ارتفاع أسعار النفط العالمية وإجراءات الحكومة للحد من تراجع الإنتاج عن مستوياته الحالية. أما الإيرادات الضريبية المباشرة وغير المباشرة، فإنها لن تحقق النسبة المستهدفة في الإستراتيجية والمقدرة بحوالي 10.3% من الناتج المحلي الإجمالي بفارق 2.6 نقطة مئوية، الأمر الذي يشير إلى استمرار ضعف قدرات أجهزة التحصيل الضريبي والجمركي واستمرار ظاهرة التهرب الضريبي والتهريب الجمركي، مما يتطلب تسريع تنفيذ البرامج والسياسات الخاصة بتطوير النظام الضريبي والجمركي، وفي مقدمتها ضريبة المبيعات والمخطط بدء تطبيقها في الأول من شهر يوليو 2005.

جدول (4-2) الإطار المالي لعام 2005

الانحراف (نقطة مئوية)	مشروع موازنة 2005	استهداف الإستراتيجية لعام 2005	البند
1.1-	28.4	29.5	إجمالي الإيرادات الجارية والمنح
1.0-	27.7	28.7	إجمالي الإيرادات
2.1	18.1	16.2	النفط والغاز
-	-	12.5	إيرادات غير نفطية
2.6-	7.7	10.3	الضرائب
1.0-	2.1	3.1	منها الجمارك
0.3-	2.0	2.3	إيرادات غير ضريبية
0.1-	0.7	0.8	المنح (نقدية)
0.4-	33.6	33.2	إجمالي الإنفاق
2.0-	23.4	25.4	الإنفاق الجاري
1.4	10.7	9.3	المرتبات والأجور المدنية
0.5	3.4	2.9	السلع والخدمات
0.1	0.5	0.4	الصيانة والتشغيل
0.3	2.9	2.6	مدفوعات الدين
2.4	6.0	3.6	التحويلات والدعم
0.8-	2.7	3.5	التحويلات الجارية
1.9	2.0	0.1	الدعم
0.1	7.9	7.8	الإنفاق التنموي
0.6	4.3-	3.7-	موقف الموازنة (شاملاً المنح)
0.4	3.0	2.6	صافي التمويل المحلي
0.2	1.3	1.1	صافي التمويل الخارجي

ورغم زيادة إجمالي الإنفاق العام في مشروع موازنة 2005 بنسبة 24.9% عن تقديرات الإستراتيجية، إلا أن نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي المقدر بـ33.6% تتجاوز استهداف الإستراتيجية بـ0.4 نقطة مئوية، مع توقع تراجع الإنفاق الجاري بمقدار نقطتين مئويتين عن المستهدف رغم زيادة الإنفاق على الأجور والمرتببات بمقدار 1.4 نقطة مئوية عن المستهدف، الأمر الذي يؤكد اتجاه الحكومة نحو احتواء نمو الإنفاق الجاري. ويظل دعم المشتقات النفطية الهم الأكبر، إذ رغم أن مشروع موازنة 2005 استوعب التصحيحات السعرية التدريجية على المشتقات النفطية المباعه محلياً، إلا أن نسبة هذا الدعم إلى الناتج المحلي الإجمالي تقدر بحوالي 2% مقابل 0.1% استهدفته الإستراتيجية. أما الإنفاق على الدفاع فيتوقع انخفاضه إلى حوالي 5.1% من الناتج المحلي الإجمالي في مشروع موازنة 2005 مقابل 6% استهداف.

ويقدر الإنفاق الاستثماري والرأسمالي بما يزيد عن 196 مليار ريال تشكل 23.4% من إجمالي الإنفاق العام وحوالي 7.9% من الناتج المحلي الإجمالي، مقابل 7.8% استهدفته الإستراتيجية. كما تجاوز الموقف الكلي للموازنة (شاملاً المنح) والمقدر بـ4.3% من الناتج المحلي الإجمالي في مشروع موازنة 2005 المستهدف بحوالي 0.6 نقطة مئوية، مما يسهم في زيادة كل من صافي التمويل المحلي وصافي التمويل الخارجي بـ0.4 نقطة مئوية و0.2 نقطة مئوية على التوالي.

ويستهدف الإنفاق التنموي بصورة أساسية القطاعات المرتبطة بالتخفيف من الفقر لتحسين معيشة السكان وتوفير الخدمات الأساسية لهم وخاصة في الريف. وقد ظلت نسبة الإنفاق الإجمالي (جاري واستثماري) على كل من قطاعي الصحة والتعليم أقل من المستهدف بمقدار 0.5 نقطة مئوية و2.5 نقطة مئوية على التوالي، رغم تجاوز الإنفاق الاستثماري والرأسمالي المقدر للقطاعين في مشروع الموازنة استهداف الإستراتيجية بنسبة 15.9% للصحة و12.2% للتعليم. ومع ذلك، يلاحظ أن الإنفاق الاستثماري لقطاع التعليم في مشروع موازنة 2005 قد انخفض إلى 34.5 مليار ريال مقابل 37.8 مليار ريال تم رصدتها في موازنة العام السابق. ويعتبر الإنفاق الجاري في قطاعي الصحة والتعليم مكوناً رئيسياً لتحسين خدمات هذين القطاعين وضمان انتشارها في مختلف مناطق البلاد، وبالذات في المناطق الريفية.

وتشمل شبكة الأمان الاجتماعي العديد من الصناديق، أهمها صندوق الرعاية الاجتماعية، الصندوق الاجتماعي للتنمية، صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي وصندوق الخدمة المدنية، حيث يقترب إنفاق الصناديق الأربعة في مشروع موازنة 2005 من حوالي 44.3 مليار ريال مقابل 46 مليار ريال مستهدف. ويختلف توزيع هذه المبالغ بشكل كبير، إذ تطابق إنفاق الصندوق الاجتماعي للتنمية المقدر مع المستهدف، في حين تجاوز الإنفاق المقدر لكل من صندوقي الخدمة المدنية وتشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي المستهدف بـ73.8% و380.4% على التوالي. وتعود زيادة إنفاق صندوق الخدمة المدنية إلى تأخر تشغيله إلى مطلع عام 2004، بينما يرتفع إنفاق صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي بشكل كبير نتيجة حصوله على فارق

رفع الدعم على الديزل خلال عام 2005، باعتباره يعمل على التخفيف من الآثار السلبية للإصلاحات عن طريق توسيع الإنفاق الاستثماري والجاري على الأنشطة الزراعية والسكنية.

جدول (3-4) أولويات الإنفاق في الموازنة العامة

البيــــــــان	استهداف عام 2005	مشروع موازنة 2005
إجمالي الإنفاق (مليون ريال)	669,644	836,379
الدفاع (% من الناتج المحلي الإجمالي)	6.0	5.1
الصحة (% من الناتج المحلي الإجمالي)*	2.2	1.7
الإنفاق الاستثماري في الصحة (مليون ريال)	12,847	14,886
التعليم (% من الناتج المحلي الإجمالي)*	9.6	7.1
الإنفاق الاستثماري في التعليم (مليون ريال)	30,759	34,506
صندوق الرعاية الاجتماعية (% من الناتج المحلي الإجمالي)	1.4	0.6
(مليار ريال)	28,238	14,306
الصندوق الاجتماعي للتنمية (مليار ريال)	13,502	13,041
صندوق الخدمة المدنية (مليار ريال)	1,300	2,260
صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسكني (مليار ريال)	3,000	14,431
النمو الاقتصادي	17,660	36,332
تنمية الموارد البشرية	43,606	39,298
تحسين البنية التحتية	41,915	184,227

* الإنفاق على التعليم والصحة المستهدف يشمل مشاريع الصندوق الاجتماعي للتنمية ومشروع الأشغال العامة.

التوجه التخطيطي في المستقبل

بناءً على المعطيات السابقة، يتبين عدم تمكن إستراتيجية التخفيف من الفقر من تحقيق الأهداف المرتجاة خلال عامي 2003 و 2004 نتيجة التطورات الإقليمية والدولية وكذلك العوامل الداخلية المرتبطة بمناخ الاستثمار ونمو دور القطاع الخاص، فضلاً عن انحراف الموازنة عن الإطار المالي للإستراتيجية. ولا يتوقع تغير كبير في أداء الاقتصاد الكلي في عام 2005، حيث يتطلب الأمر تنفيذ الإصلاحات اللازمة لإعادة هيكلته بما يهيئ المناخ لانطلاقته.

واستناداً إلى المسؤولية التضامنية للحكومة وبرنامجه المقرر من قبل مجلس النواب في يونيو 2003، تتجه الحكومة للعمل على ثلاثة مسارات، الأول يركز على السياسات الاقتصادية العامة من خلال تعزيز مناخ الاستثمار في ضوء برنامج يعتمد الإجراءات الواردة في مصفوفة السياسات، وكذلك القيام في المرحلة القادمة بمراجعة 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. ولتسريع المكونات المتأخرة في برنامج الإصلاح، اتخذت الحكومة قرارات صعبة، خاصة ما يتعلق برفع الدعم المتنامي للمشتقات النفطية وبدء تطبيق ضريبة المبيعات من يوليو 2005 رغم المعارضة الشديدة لهما، فضلاً عن الإصلاحات الهيكلية بما يضمن تكامل تنفيذ برنامج الإصلاح.

كما ستضع الحكومة سياسات واضحة ومحددة والتزاماً كاملاً بتنفيذها من جميع أعضاء الحكومة لمواجهة التحديات التي تقف أمامها مثل الاعتماد على النفط ومؤشرات تراجعها، تاريخ وآثار الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، محدودية فرص العمل وتوسع البطالة، نزوب المياه في العديد من الأحواض وغيرها. ويظهر إدماج المرأة في النشاط الاقتصادي كوسيلة إضافية للتخفيف من الفقر من خلال سياسات تتضمنها الإستراتيجية لتمكين المرأة اقتصادياً وخاصة في مجال النمو الاقتصادي وتنمية القطاعات الواعدة. كما ستنتم الاستفادة من المتغيرات المحلية والإقليمية والدولية وخاصة جهود اليمن في تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان بما يساعد على خروج الاقتصاد اليمني من حالة الركود، وإيجاد صيغ للتكامل الاقتصادي مع الدول المجاورة والعمل على تنمية وتشجيع الصادرات غير النفطية والبحث عن أسواق جديدة للسلع والمنتجات المحلية.

ويتمثل المسار الثاني في تطوير العملية التخطيطية، حيث تبين من خلال التجربة العملية التكرار في الأعمال

إطار (1-4): توحيد الجهود التخطيطية

تقوم الرؤية الإستراتيجية لليمن 2025 على أساس تحقيق نمو اقتصادي حقيقي لا يقل عن 9% كمتوسط سنوي خلال العقدين القادمين يمكن من بلوغ الغاية المنشودة في انتقال اليمن إلى مصاف الدول متوسطة التنمية البشرية، جاءت الخطة الخمسية الثانية لترجم تلك الغايات الإستراتيجية 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 8%. وفي المقابل، قامت إستراتيجية التخفيف من الفقر بمراجعة أهداف الخطة التي اعتبرتها أكثر طموحاً واستهدفت متوسط نمو 4.7% وفي القطاعات غير النفطية 6.3% سنوياً. أما التقرير الوطني لأهداف 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. وبالتالي، تظهر أهمية اتساق الأهداف في المدى المتوسط والبعيد مع أهداف التنمية الألفية 2015، وتوحيد المرجعية للأهداف والمؤشرات على المستوى الكلي والقطاعي.

والأنشطة الخاصة بإعداد الخطة الخمسية الثانية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (01-2005) وإستراتيجية التخفيف من الفقر ومتابعة تنفيذها ومراقبة مؤشراتهما. لذلك، تطلب الأمر النظر في رشادة الاقتصاد على وثيقة واحدة تمثل إستراتيجية للتخفيف من الفقر وكذلك خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ومع قرب مرحلة الإعداد للخطة الخمسية الثالثة التي يبدأ إعدادها في مستهل 2005 والذي يتزامن أيضاً مع إعداد النسخة الثانية من إستراتيجية التخفيف من الفقر، أقربت الحكومة برنامج يدمج إعداد الوثيقتين في إطار واحد يغطي الفترة 2006-2010. ويساعد هذا القرار على توفير الجهود

المبذولة للإعداد والمتابعة والمراقبة، فضلاً عن إتاحة فترة كافية لتقييم أثر السياسات على التخفيف من الفقر. كما ستعكس الوثيقة القادمة رؤية جديدة تراجع إستراتيجية التخفيف من الفقر الحالية وتضم التوجهات والمعالجات للصعوبات والمعوقات التي واجهتها والتي ما زالت قائمة.

كذلك، أكدت الإستراتيجية 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، فما لبنا بالوصول إلى أهداف التنمية الألفية 2015. 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 تحقيق التنمية مرتبطاً بأهداف تدور حول فلك أهداف التنمية الألفية. وعزز من هذا التوجه التوافق بين جميع الأطراف على أن أهداف التنمية الألفية يجب أن تمثل الإطار المرجعي لإعداد الخطط والبرامج التنموية وإستراتيجية التخفيف من الفقر، وبحيث تصبح 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 إستراتيجية التخفيف من الفقر وأهداف التنمية الألفية.

لذلك، يمثل التوجه نحو دمج الخطة الخمسية للتنمية وإستراتيجية التخفيف من الفقر في وثيقة واحدة وربطها

بتحقيق أهداف التنمية الألفية منهجاً مساعداً في عملية التخطيط وتحديد الأولويات وكذلك وضع البرامج والمشاريع. كما يساعد ذلك على تحديد الموارد المالية اللازمة سواء المحلية أو التمويل الخارجي وتعبئتها لتحقيق أهداف إستراتيجية التخفيف من الفقر. وينبغي 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 تبنى اليمن اللامركزية الإدارية والمالية. وستعتمد الخطة الخمسية الثالثة للتنمية والتخفيف من الفقر لأول مرة إطاراً مالياً

إطار (4-2): التخطيط وفق أهداف التنمية الألفية

تعتمد العملية التخطيطية ثلاث مراحل، أولها إجراء 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 سنوات) لتحقيق أهداف التنمية الألفية. ويتم وضع السياسات من خلال التشاور ونتائج تقييم الاحتياجات التي تمت في المرحلة الأولى. بعد ذلك، تبدأ المرحلة الثالثة التي تختص بإعداد الخطة الخمسية الثالثة للتنمية والتخفيف من الفقر (06-2010) استناداً إلى خطة 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 إجماع قضايا وأهداف الحكم الجيد في إستراتيجية التخفيف من الفقر بشكل متكامل ومنسق.

متكاملاً للسنوات 06-2010، تعده وتبناه وزارة المالية بما يتوافق مع إطار الاقتصاد الكلي وأهداف الخطة.

ويسعى المسار الثالث إلى تعزيز الشراكة مع القطاع الخاص ودعم منظمات المجتمع المدني وكذلك تعزيز المشاورات الداخلية وخاصة مع السلطة المحلية، إذ يركز توجه الخطة الخمسية الثالثة للتنمية والتخفيف من الفقر على تشجيع الاستثمار الخاص وبالذات المحلي والمغرب وتوسيع أنشطته في ظل محدودية الاستثمار الأجنبي. وينبغي التوسع في الاستثمارات القائمة و/أو الدخول في مجالات جديدة من خلال تشجيع إنشاء شركات مساهمة عامة، وتفعيل دور القطاع المصرفي، والتركيز على مراكز النمو الاقتصادي ودعم المشروعات المتوسطة والصغيرة. كذلك، تسعى الخطة للاستفادة من قدرات منظمات المجتمع المدني وإمكانياتها في التعبير عن مطالب المجتمعات وآرائهم فضلاً عن تلبية احتياجاتهم. كما يمكن تعزيز دورها في

الجانب الاتصالي للتوعية والذي يستهدف كافة أفراد المجتمع بما في ذلك المجتمعات المحلية، وتوجيه المجتمعات والأفراد لمساندة جهود الدولة وتبني مبادرات ذاتية للخروج من ربقة الفقر.

وستتم الاستفادة من آليات العمل التي أنشأتها إستراتيجية 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 الوحدات الفرعية وتحديد مهامها لضمان تفعيل دورها في الفترة المتبقية من الإستراتيجية الحالية وفي إعداد الوثيقة القادمة. كما ستعمل آلية الإستراتيجية في عام 2005 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 وتحديداً التدريب في المحافظات للتخطيط وفق إستراتيجية التخفيف من الفقر، وإعداد دورات تركز على ربط الخطط بالموازنة وعلى أدوار المراقبة، وكذلك عقد دورات متخصصة للعاملين في إعداد الموازنات وإبراز أدائها المختلفة وخاصة ما يتعلق بتحديد وتقييم مؤشراتها. وستعمل الآلية كذلك، وبدعم من الجهات المانحة على تنظيم فعاليات وحلقات عمل متخصصة حول الموازنات المواتية للفقراء والجنديرية، بالإضافة إلى التعاون والتنسيق مع قطاعات الصحة، التربية والتعليم، الزراعة والري، والشئون الاجتماعية لإعداد المؤشرات التفصيلية لإدماج مفاهيم الموازنة المواتية للفقراء والجنديرية في الموازنة العامة للدولة.

وفي مجال اللامركزية والسلطة المحلية، تواصل الجهات المعنية إعداد الإستراتيجية الوطنية لدعم اللامركزية والتي ستمثل الإطار العام الموجه لكافة سياسات وأنشطة وبرامج الحكومة ودعم الجهات المانحة في هذا الشأن. كما تسعى الحكومة إلى توسيع أنشطة مشروع دعم اللامركزية الجاري تنفيذه في 8 مديريات من محافظتي تعز وحضرموت ليشمل مديريات أخرى في محافظات عمران والحديدة وتعز وأبين والجوف، وليفصل عددها إلى 28 مديرية اختبارية في عام 2005. وتستهدف الحكومة تعميم التجربة على كافة المديريات.

وأخيراً، لتوفير مقومات النجاح للخطة القادمة سيتم حشد كافة الجهود نحوها وكذلك للعمل على تنفيذها، والذي يشمل 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.