

# التقييم الاجتماعي والاقتصادي المشترك



## الجمهورية اليمنية



البنك الدولي  
الأمم المتحدة  
الإتحاد الأوروبي  
البنك الإسلامي للتنمية  
بالتعاون مع  
حكومة الجمهورية اليمنية، ممثلة بوزير التخطيط والتعاون الدولي



يحظر توزيع هذه الوثيقة، ولا يجوز استخدامها إلا من قبل المستفيدين فقط لأغراض أداء مهامهم الرسمية. كما لا يجوز أيضا كشف محتوياتها دون إذن من البنك الدولي.

## ملخص تنفيذي

### مقدمة

على أعقاب حركة الصحوة العربية في اليمن، بعد عام تقريبا من الأزمة الأمنية والسياسية والاقتصادية، امتطت اليمن سفينة التحول السياسي. بما في ذلك الأعمال التحضيرية لعقد عملية حوار وطني شاملة وتشاركية وشفافة، على أساس مبادرة مجلس التعاون الخليجي واتفاقية آلية التنفيذ للعملية الانتقالية في اليمن، وفقا لمبادرة دول مجلس التعاون الخليجي (اتفاقية الفترة الانتقالية) الموقعة في مدينة الرياض بتاريخ 23 نوفمبر 2011. وتم تشكيل حكومة وفاق وطنية منحها البرلمان الثقة في أوائل ديسمبر 2011م. وأجريت الانتخابات الرئاسية في 21 فبراير عام 2012م، وأدى الرئيس عبد ربه منصور هادي اليمين الدستورية بعد انتخابه رئيسا للجمهورية بفترة وجيزة. ويتوقع أن تستمر المرحلة الثانية من الفترة الانتقالية لمدة سنتين يتوقع خلالها من كافة الأطراف وأصحاب المصلحة المشاركة في الحوار الوطني، وسوف يتم صياغة دستور جديد وإجراء إصلاحات في المؤسسة الأمنية والعسكرية. وسوف تنتهي المرحلة الانتقالية بإجراء انتخابات برلمانية ورئاسية وفق الدستور الجديد وتنصيب رئيس جديد للجمهورية اليمنية

ففي حين يسير تنفيذ اتفافية مجلس التعاون الخليجي إلى حد كبير على المسار الصحيح، إلا أن المكاسب التي تحققت حتى الآن هشة وتظل هناك تحديات كبيرة في المستقبل.

تم إعداد هذا التقييم الاجتماعي والاقتصادي المشترك استجابة لطلب تقدمت به وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وتم تنفيذه بالاشتراك بين البنك الدولي والأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي والبنك الإسلامي للتنمية. يتمثل الهدف الرئيسي للتقييم الاقتصادي والاجتماعي المشترك في تقييم التأثير الاجتماعي والاقتصادي للأزمة في اليمن، وتحديد التحديات والأولويات الرئيسية للتدخلات المبكرة بصورة أساسية خلال الفترة الانتقالية والتي من المتوقع أن تمتد حتى النصف الأول من عام 2014.

### الوضع الاقتصادي والاجتماعي لليمن قبل أزمة 2011م:

تعتبر اليمن أحد البلدان الأشد فقرا في المنطقة العربية حيث يبلغ الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد 1160 دولار أمريكي وتواجه مجموعة كبيرة من التحديات التنموية. احتلت اليمن المرتبة رقم 154 على مؤشر التنمية البشرية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2011) من أصل 184 بلدا تم تقييمها. كما أن معدل النمو السكاني في اليمن يعتبر أحد أعلى المعدلات في العالم بنسبة بلغت 3%. وهذا يزيد من الطلب على الخدمات التعليمية والصحية ومياه الشرب وفرص العمل. كما تواجه اليمن نقصا حادا في المياه في حين يتم استنزاف المياه الجوفية المتوفرة بمعدل ينذر بالخطر. وفي نفس الوقت إن إنتاجها واحتياطياتها من النفط أخذ في الانخفاض مع عواقب مالية شديدة. فالاقتصاد اليمني غارق في دورة النمو البطيء مما أدى إلى ركود دخل الفرد وارتفاع مستويات البطالة، خاصة في أوساط الشباب. كما أن مؤشرات التنمية الاجتماعية مثل سوء التغذية لدى الأطفال ووفيات الأمهات والتحصيل العلمي لا تزال غير مشجعة. وبلغت نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر الوطني 35% في 2006/2005، مع انتشار الفقر بشكل كبير وبصورة متواصلة في المناطق الريفية، ومنذ ذلك الحين، تشير التقديرات إلى أن معدل الفقر ارتفع إلى 42.4% في عام 2010م (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، 2011). وهناك فوارق كبيرة بين الجنسين، مع ضعف كبير في مستوى وصول المرأة إلى الفرص الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وكما يتضح من تقريرها الأول والثاني حول الأهداف الإنمائية للألفية، فإنه لا يتوقع أن تحقق اليمن أيًا من الأهداف الإنمائية للألفية. كما أن ضعف الحكم أدى إلى تفاقم التحديات التنموية.

اندلعت احتجاجات واسعة وصراعات مسلحة في اليمن في عام 2011م والتي أتت تتويجا لأزمات سياسية واجتماعية واقتصادية متزامنة في بيئة إقليمية توصف بصفة عامة بالصعوبة. دفعت ردود أفعال مختلف الأطراف الفاعلة تجاه هذه الأزمات بمن فيهم المعارضة المنحازة وغير المنحازة سياسيا في كل من الشمال والجنوب إلى قيام تحالفات مختلفة ذات مصالح وأهداف سياسية متباينة. وسيطرت ميليشيات تنظيم القاعدة في شبه الجزيرة العربية ورجال القبائل المسلحين على مناطق واسعة في الجنوب. نشأت الاضطرابات الواسعة والتمرد ضد الحكومة خلال هذه الفترة وشجعها على ذلك هشاشة الظروف الاجتماعية الحادة الناجمة عن الانقسامات الطائفية والقبلية والمناطقية التي نشأت على مدى العقود القليلة الماضية، والتي تفاقمت نتيجة لتفاقم الفقر وانعدام فرص العمل المربحة، لا سيما بالنسبة للشباب، وكذلك فقدان الثقة في الدولة التي كان ينظر إليها بشكل متزايد على أنها غير قادرة على تلبية الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية الملحة.

## تأثير أزمة 2011

طالبت الاحتجاجات الواسعة التي اندلعت في اليمن خلال 2011م بحكم ومساواة وإيجاد فرص اقتصادية وتوجت بأزمة سياسية واجتماعية واقتصادية متزامنة وذلك في بلد يتميز ببيئة يمكن وصفها عموما بالصعوبة. فبالرغم من أن الأسباب الكامنة وراء الصحوه العربية معقدة ومتعددة الجوانب، إلا أن العوامل الاقتصادية وعامل الحكم هما العاملان البارزان بصفة خاصة. ففي حين بدأت الاحتجاجات على أيدي الطلاب والشباب اليمني للتعبير عن مظالمهم ومطالبهم بيمن أفضل، إلا أنها تحولت بسرعة إلى حركة احتجاجية جماهيرية شملت أجزاء كثيرة من المجتمع اليمني. فالتأثير المباشر زاد من هشاشة الاستقرار في البلاد وتسبب بأزمة إنسانية طارئة لا تزال تتكشف.

تسببت حالة الصراع العميق بحدوث خلل كبير في سلاسل التوريد والإنتاج مما تسبب في انكماش النشاط الاقتصادي بنحو 11 في المائة وأدى إلى ارتفاع البطالة. كما أن العجز في توفير المشتقات النفطية وخصوصا مادة الديزل أدى إلى تفاقم العجز في الطاقة الكهربائية والمياه بشكل كبير. كما أن تكرر أعمال التخريب والاعتداءات على خطوط أنابيب النفط والغاز في مأرب ومنطقة رأس عيسى واستمرار التقطعات وانعدام الأمن على الطرق قد أدى إلى انخفاض حاد في إنتاج النفط الخام بنحو 25 في المائة في عام 2011م. واجه القطاع الزراعي والخدمي والصناعي ارتفاعا كبيرا في تكاليف المدخلات مثل الري والنقل والتسويق والتي أدت في نهاية المطاف إلى انخفاض الإنتاج والصادرات. وتعطلت عمليات الإنتاج مما أدى إلى إغلاق الشركات وتسريح العمال. وارتفع العجز المالي إلى نحو 1.4 مليار دولار، في حين تراجعت كافة إيرادات النقد الأجنبي من السياحة والمساعدات التنموية والاستثمار الأجنبي المباشر.

كما إن نسبة الفقر التي كانت في الأصل مرتفعة في بداية اندلاع الأزمة قد ارتفعت من 42 في المائة من السكان في عام 2009 إلى 54.5 في المائة في نهاية عام 2011م.<sup>1</sup> ووفقا لبرنامج الغذاء العالمي التابع للأمم المتحدة فإن ما يقرب من 45 في المائة من السكان (10 ملايين نسمة) كانوا يعانون من انعدام الأمن الغذائي في مارس 2012م، وذلك بزيادة كبيرة مقارنة بحوالي 32 في المائة من السكان يعانون من انعدام الأمن الغذائي في عام 2009م.<sup>2</sup> وهناك ما يقارب مليون طفل دون سن الخامسة يعانون من سوء التغذية. ووفقا للمفوضية العليا لشئون اللاجئين، هناك حاليا 806.600 نسمة صاروا من الضعفاء بسبب الصراعات الحالية والسابقة في اليمن، بما في ذلك الأطفال الذين شاركوا في الاقتتال والعنف أو تضرروا منه بشكل مباشر، فضلا عن 213.000 شخص عائد تضرروا من الحرب في شمال البلاد، و 203.900 لاجئ وطالب لجوء،<sup>3</sup> و 150.000 شخص نازح في الجنوب.<sup>4</sup> وفي الوقت نفسه، تأثرت عملية

<sup>1</sup> قد يكون جزء من ارتفاع نسبة الفقر نتيجة لأسباب هيكلية تفاقمت ربما بسبب الأزمة.

<sup>2</sup> أصدر برنامج الغذاء العالمي التابع للأمم المتحدة (WFP) النتائج الأولية للمسح الشامل للأمن الغذائي في اليمن (CFSS) الذي اكتمل مؤخرا في 14 مارس 2012م.

<sup>3</sup> لمحة حول العمليات القطرية للمفوضية العليا لشئون اللاجئين 2011 - اليمن، "تحديث النداء العالمي 2011 للمفوضية العليا لشئون اللاجئين".

تقديم الخدمات الاجتماعية بشكل كبير في جميع أنحاء اليمن، بما في ذلك الخدمات الصحية والتعليم، وأداء شبكات المان الاجتماعي، مما أدى إلى إهمال جزء كبير من السكان الفقراء وساهم في فقدان مصادر العيش. ويمكن تتبع التأثير السلبي الكبير والفوري لأزمة 2011م على صحة ورفاهية الأفراد بشكل مباشر إلى ضعف التنمية المزمن في اليمن، وخاصة الخدمات الاجتماعية الأساسية.

تجلت آثار أزمة عام 2011م بطرق متعددة في مختلف القطاعات. فالأحداث التي حصلت في عام 2011 تسببت في خفض إمدادات الطاقة إلى النصف وأدت إلى تفاقم الضعف المالي الذي يعاني منه في الأصل قطاع الطاقة. وتعرضت خطوط نقل الطاقة لاعتداءات تخريبية عدة مرات، كما أن عدم توفر الوقود في عام 2011م أدى إلى تصدع خطير في عمليات معظم محطات توليد الكهرباء. أدت الإنقطاعات الطويلة في التيار الكهربائي وعبر مساحات واسعة من البلاد إلى توقف توفير الخدمات الصحية، بما في ذلك سلسلة التطعيم الباردة. وتسبب النزاع في حدوث تأخير كبير في تنفيذ مشاريع توليد ونقل وتوزيع الطاقة الكهربائية الجارية والتي في طور التخطيط مما سيؤدي إلى تفاقم الوضع المتأزم في الأصل لإمدادات الطاقة خلال السنوات القادمة. ونفس الأمر بالنسبة لقطاع المياه، حيث عانت البرامج والخدمات العامة من اضطرابات واسعة النطاق مع حدوث تأثير مباشر على توفر إمدادات المياه والصرف الصحي والري أو خدمات دعم الزراعة. بالإضافة إلى توقف الرعاية الصحية والتعليم في بعض المراكز الصحية والمدارس التي كانت مغلقة مؤقتاً أو ناتج عن تدمير البنية التحتية للقطاع، مما يؤثر بشدة على قدرة توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية. بالإضافة إلى ذلك، تعرضت المراكز الحضرية، خصوصاً صنعاء وتعز، لأضرار مباشرة في الممتلكات العامة، وتكبدت خسائر فادحة بسبب خسائر الإيرادات.

## جدول الأعمال القادم

إن إعادة تنشيط النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل وتوفير التحسينات الملموسة في سبل العيش وتحسين المساواة في الحصول على الخدمات الاجتماعية وبناء المرافق الأساسية العامة وتعزيز القدرات المؤسسية بشكل كبير على المستوى المحلي والمركزي تعتبر بالتالي شرطاً أساسياً لنجاح المرحلة الانتقالية في اليمن. بيد أن الوضع الراهن لاستقرار البلاد لا يزال هشاً ويجب النظر إلى الفرصة نحو الانتقال في مقابل التحديات طويلة الأمد والتي لا تزال تواجه اليمن على الجبهة الأمنية والسياسية والاقتصادية. وبالتالي، إلى الأمام، فإن جدول أعمال السياسات الرئيسية التي حددها التقييم الاجتماعي والاقتصادي المشترك هي كما يلي:

### (i) النمو الاقتصادي

يعتبر استعادة وتسريع النمو الاقتصادي في اليمن أمراً أساسياً على المدى القصير ويمثل شرطاً أساسياً لتحقيق التنمية البشرية على المدى الطويل. تحتاج اليمن إلى التغلب على سجل النمو البطيء بنسبة 4% الذي ظلت تحرزها خلال العقد الماضي وذلك لتلبية الطلب على العمالة المربحة التي لعبت دوراً فعالاً في اندلاع حركة الاحتجاجات، خاصة في أوساط الشباب، وأيضاً لمعالجة الإقصاء وعدم المساواة وكذلك مستويات الفقر العالية. إن خلق فرص العمل والدخل لليمنيين العاطلين، بمن فيهم أكثر من 45 في المائة من الشباب، يعتبر أمراً أساسياً خلال الفترة الانتقالية والفترة التي تليها. فينبغي أن تركز الإصلاحات على التدابير التي من شأنها أن تخلق فرصاً اقتصادية وتعزز القدرة على المنافسة وتسهل الاستثمارات المربحة. إن الإنهاء التدريجي لسياسة الدعم الغير المستهدف لقطاع الطاقة سوف يساعد على القضاء على الانحرافات الاقتصادية المتغلغلة التي تعيق النمو وتحرر الموارد العامة لاستثمارها بصورة مثمرة في المشاريع العامة. ففي حين أن النمو السريع يتطلب بعض الوقت للتخطيط وتحقيق النتائج، ينبغي أن تكون الإصلاحات المطلوبة أكثر سهولة لتنفيذها من خلال توفير موارد كبيرة والدعم على المدى القصير.

<sup>4</sup> تصاعد القتال في محافظة أبين، جنوب اليمن، أدى إلى تشريد ما يقرب من 1800 شخصاً في مارس 2012م، وفقاً لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA).

وبعيدا عن السلام والاستقرار الأمني، فإن إستراتيجية النمو المستدام تتطلب تسريع تنمية القطاع الخاص. كما أن تحسين مناخ الأعمال التجارية والاستثمار من خلال مراجعة الإطار التنظيمي وغيرها من الوسائل، وخاصة فيما يتعلق بالخدمات سوف يمثل المداخل الرئيسية. إن الانضمام المتوقع لليمن إلى منظمة التجارة العالمية سوف يكون خطوة جيدة في هذا الاتجاه. فقد ساعدت هذه العملية بالفعل على تحسين التعاملات العابرة للحدود والتكيف مع قواعد منظمة التجارة العالمية المعمول بها. وهناك حاجة أيضا إلى إجراءات سياسية راسخة لجعل القطاع الخاص في اليمن أكثر قدرة على المنافسة وأقل اعتمادا على الدولة ومواردها. وأخيرا وليس بآخر، فإن توفير ظروف أفضل للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة غير الرسمية وتحسين ظروف تشغيلها ووصولها على التمويل من شأنه أن يحسن الظروف المعيشية للكثير من اليمنيين. إن الجهود المبذولة في هذا الصدد لن تكون فعالة ما لم تتم معالجة حالة الصراع في اليمن.

يجب على الحكومة أن تدرس بشكل دقيق إمكانية إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص في الاستثمارات الكبيرة في مجال البنية التحتية العامة. فموارد اليمن العامة سوف تبقى محدودة خلال المستقبل المنظور، كما أن قدرات الخدمات الحكومية سوف تستغرق وقتا طويلا حتى تتحسن. وهذه المعوقات هي مبررات من شأنها أن تدفع نحو تحقيق أفضل استفادة ممكنة من القدرة المالية والقدرة الفنية للقطاع العام حيثما كان ذلك مناسباً وذا جدوى. وينبغي استكشاف الأشكال الممكنة ومدى المشاركة المتبادلة بطريقة خلاقة.

تعتبر الإصلاحات اللازمة لتحسين نظام الإدارة المالية العامة أمرا أساسيا لدعم النمو واستيعاب الموارد المتاحة بشكل أكثر فعالية. كما أن تطبيق القوانين الضريبية وتعزيز الجهات الإيرادية ومصالحة الجمارك بشكل كبير وشفافية تنفيذ الميزانية دون تدخلات اجتهادية وإقامة آليات فعالة للرقابة الداخلية تعتبر جوانب رئيسية ينبغي التركيز عليها. شهدت آليات وأساليب الشراء والتعاقد تحسنا لكنها تحتاج إلى مزيد من الاهتمام كون الفساد لا يزال مستشرياً. وعلى الرغم من أن تحقيق نتائج في هذا الجانب يستغرق وقتاً إلا أن السعي إلى تصويب النتائج اليوم يعتبر إشارة صحيحة.

كما أن تحسين الحوكمة والتنفيذ الفعال لآليات الشفافية والمساءلة (على سبيل المثال، قانون الحصول على المعلومات الذي تم اعتماده مؤخراً) يعتبر أيضاً أمراً أساسياً. يمثل ضعف الحوكمة والقطاع العام عائقاً أساسياً بالنسبة لليمن لتحقيق التنمية وأهداف النمو، بحسب ما أكدته احتجاجات 2011. وثمة حاجة إلى إصلاح شامل لنظام الحكم لتمكين الخدمة المدنية في اليمن من أداء المهام الرئيسية وتقديم الخدمات على نحو فعال، وهذا يشمل السياسات واتخاذ التدابير التي تستهدف زيادة عدد النساء في صنع القرار ومناصب الحكم. وهذا يتطلب من الحكومة تعزيز المؤسسات الرئيسية في القطاع العام، وكذا السياسات والإجراءات والقدرات على مستوى المحلي والمحافظات وعلى المستوى المركزي. والأفضل أن تكون البداية من المستوى المحلي، مع اتخاذ خطوات عملية نحو تحسين تقديم الخدمات وضمان مزيد من المشاركة والسماع لصوت المواطنين اليمنيين المعنيين في الحكم المحلي. قد يكون من المفيد مناقشة خيار تعزيز اللامركزية على أساس قانون السيادة المحلية لسنة 2000م لتحسين الحكم وتقديم الخدمات أثناء الحوار الوطني المقبل.

## (ii) سبل العيش

يعتبر خلق فرص العمل وسبل العيش المستدامة أمراً حاسماً لمعالجة المظالم الحادة وعدم المساواة وتجنب الأوضاع الإنسانية الطارئة. تشمل القضايا الرئيسية التي ينبغي معالجتها في هذا الصدد تحسين الأمن الغذائي، والاهتمام بالفئات الضعيفة غير المحصنة فضلاً عن الإجراءات العاجلة للزيادة السريعة والعادلة في الوظائف. إن تقلييل الاعتماد على القطاع الزراعي للعمالة ذات الإنتاج والدخل المنخفض لصالح خلق المزيد من الفرص الإنتاجية بما في ذلك في قطاع الصناعة والقطاع الخدمي سوف يكون بالضرورة أمراً حتمياً في هذا الصدد.



تعاني اليمن من مستوى عال جدا من انعدام الأمن الغذائي، مع ارتفاع أسعار المواد الغذائية. ينتج القطاع الزراعي جزءا من احتياجات البلاد لكنه ليس قادرا على الإنتاج بما يكفي للحد من اعتماد البلاد على استيراد المواد الغذائية. وبالتالي ينبغي إعادة النظر في نظام استيراد المواد الغذائية في اليمن فيما يتعلق بقدرته التنافسية وكفاءته (نظرا لارتفاع هامش تجارة التجزئة مقارنة بالبلدان الأخرى)، واتخاذ تدابير تصحيحية لتحسين فرص الحصول على الغذاء. وأخيرا سوف يتم تحسين الأمن الغذائي بشكل أساسي من خلال زيادة الوظائف وتحسين شبكة الضمان الاجتماعي. وينبغي اعتبار - تمكين المرأة قضية جوهرية شاملة للتنمية الانتقالية في اليمن، وخصوصا في مجال الأمن الغذائي والتغذية. كما أن تشجيع التعليم وبناء مهارات المرأة في المناطق الريفية تمثل المفتاح لتحسين الإنتاج الزراعي وغير الزراعي والممارسات الصحية والأمن الغذائي بما في ذلك التغذية، لا سيما على مستوى معيشة الأسر.

يعتبر الاستثمار في توظيف المرأة وبناء قدراتها قضية جوهرية مشتركة للتنمية خلال الفترة الانتقالية في اليمن، كما تعتبر قضية في غاية الأهمية لمعالجة مسألة الأمن الغذائي والتغذية. كما أن تشجيع التعليم وبناء مهارات المرأة في المناطق الريفية تمثل المفتاح لتحسين الإنتاج الزراعي وغير الزراعي والممارسات الصحية والأمن الغذائي بما في ذلك التغذية، لا سيما على مستوى معيشة الأسر. تبقى معدلات النساء العاملات متدنية في اليمن، في حين تظهر البيانات العالمية أن الزيادة في مشاركة المرأة في العمل في المناطق المتضررة من النزاع مرتبطة بزيادات في مستوى معيشة الأسرة والمجتمع والتي يتم قياسها من حيث ارتفاع نصيب استهلاك الفرد.<sup>5</sup>

يعتبر الصندوق الاجتماعي للتنمية وبرامج الأشغال العامة إلى جانب صندوق الرعاية الاجتماعية أدوات فعالة على المدى القصير لتقديم الخدمات الأساسية وخلق فرص العمل ومصادر للدخل، كما تعتبر أيضا أحد الأعمدة الرئيسية لشبكة الضمان الاجتماعي على المدى المتوسط والطويل. فهذه المؤسسات تساعد الأشخاص الأكثر فقرا في جميع أنحاء اليمن على العيش وينبغي دعمها وتطويرها بشكل أكبر. ففي حين أن تعزيز القدرات المؤسسية، بما في ذلك ما يتم من خلال دعم أنظمة التحويلات النقدية الفعالة، وتحسين آليات الاستهداف ووضع أنظمة أفضل للمتابعة والتقييم تعتبر مجالات ينبغي أن تولى المزيد من الاهتمام والتحسين، حيث أن هذه المؤسسات تعتبر أدوات جيدة يمكن أن تستوعب الزيادة في مستويات التمويل من الجهات المانحة (إلا أنه لا ينبغي تجاهل مسألة الاستدامة في المستقبل).

أصبح إنتاج واستهلاك القات خلال العقود الأخيرة عنصرا هاما من سبل العيش والحياة الاجتماعية، في حين تبقى الآثار السلبية للقات دون معالجة. ففي 2009، كان هناك أكثر من 600.000 من صغار مزارعي القات في اليمن، وهذا العدد يمثل أكثر من نصف مجموع صغار المزارعين. ويتم إنتاج الجزء الأكبر من القات في المزارع الكبيرة باستخدام الري. وبشكل عام، توفر زراعة القات فرص عمل لشخص من كل 7 أشخاص من اليمنيين العاملين. بيد أن زراعة القات تستنزف المياه الشحيحة، حيث تستهلك حوالي 40 في المائة من الموارد المتاحة، وتستفيد من دعم الطاقة كلما تم استخدام الري. إن لاستهلاك القات آثارا اجتماعية وصحية. وبتحويل الموارد بعيدا عن إنتاج الأغذية، فإن الارتفاع المطرد لإنتاج القات يؤثر سلبا على الأمن الغذائي على المستوى الوطني وعلى مستوى الأسرة. فعلى الرغم من أن إنتاج واستهلاك القات يعتبر حقيقة من حقائق الحياة في اليمن، إلا أنه يجب معالجة العوامل الخارجية الاجتماعية والصحية والاقتصادية السلبية، وخاصة الدعم غير المباشر وذلك على المستوى الوطني. فالتجربة الدولية في التعامل مع استهلاك التبغ توفر دروسا يمكن أن تلهم الحوار حول القات في اليمن.

### (iii) توسيع نطاق تقديم الخدمات الاجتماعية

<sup>5</sup> تعيد النساء استثمار 90% من دخلهن في أسرهن ومجتمعاتهن مقارنة بالرجال الذين يعيدون استثمار 30 إلى 40% من دخلهم. فيل بورخيس (2007)، تمكين المرأة: استلهام التغيير في العالم الناشئ، نيويورك.

تسببت الأزمة في زيادة تدهور فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية والتي كانت بالفعل متدنية و رديئة قبل الأزمة مما أدى إلى اتساع نقاط الضعف بصورة حادة. وهذا يمكن أن يكون له تأثير كبير على التماسك الاجتماعي وسبل العيش. ففي حين أن التحديات الاجتماعية كثيرة، إلا أن قدرة الحكومة على تقديم الخدمات وتلبية التطلعات الاجتماعية تعتبر قاصرة. علاوة على ذلك، فإن ضعف القدرات يقابله ضعف في معايير الحكم الرشيد. وعليه يجب أن تسفر المرحلة الانتقالية عن خارطة طريق توضح الكيفية التي يمكن من خلالها توجيه الموارد والقدرات البشرية المتاحة في البلد بشكل أفضل على المستوى الوطني وعلى مستوى المحافظات والمديريات لتقديم أفضل الخدمات للمواطنين اليمنيين.

كما تسبب الفقر والصراعات المتعاقبة في تعريض الأطفال في اليمن إلى مخاطر قوية جعلتهم أكثر ضعفا طوال الأزمة. فقبل عام 2011، كان ثلث الأطفال في اليمن البالغ عددهم 12 مليون طفل معرضين للخطر.<sup>6</sup> وجاءت الأزمة التي مرت بها اليمن خلال عام 2011م لتزيد من تفاقم وضع الأطفال الأكثر ضعفاً بل وجعلته أكثر خطورة، مما يعرضهم لأشكال مختلفة من العنف وإساءة المعاملة والاستغلال، بما في ذلك عمالة الأطفال وزواج الأطفال والاتجار بالأطفال والتحركات غير المعتادة والتهديب عبر الحدود.<sup>7</sup> وكون الأسباب الجذرية لذلك مرتبطة بشكل مباشر بالفقر، فإن تدابير التخفيف من حدة الفقر تكتسب أهمية قصوى. كما ينبغي أيضاً الاهتمام بتعزيز المعايير القانونية لصالح حماية وضع ورفاه الأطفال.

سجلت أعداد اللاجئين الذين دخلوا اليمن أعلى مستوى لها على الإطلاق خلال عام 2011م ، وفي الوقت نفسه ارتفعت أعداد النازحين والمشردين داخلياً في كل من صعده وعدن. ففي عام 2011، وصل أكثر من 103,000 شخص إلى اليمن معظمهم من منطقة القرن الأفريقي، وهو أعلى معدل سنوي منذ بدأت المفوضية العليا لشؤون اللاجئين في جمع الإحصائيات في 2006م. وتم تسجيل ما مجموعه 215,707 في ديسمبر 2011. بالإضافة إلى ذلك، هناك عدد كبير من النازحين الذين تم تسجيلهم وتضاعف هذا العدد في عام 2011. يمثل اللاجئون والنازحون تحدياً أمام القدرة الهشة لتقديم الخدمات في اليمن. يعتبر توفير وسائل لكسب العيش أمراً ضرورياً في الوقت الذي يتم فيه تقديم الحلول، فإن من المهم أن يتم دمج الاعتبارات المعيشية والتنموية للمجتمعات المضيفة بشكل كامل في النهج السياسي. كما أن دعم الحكومة وبناء قدراتها، خصوصاً الوحدات الإدارية للنازحين، لتنفيذ هذه السياسة يعتبر أيضاً أمراً ضرورياً.

تعتبر منظمات المجتمع المدني مهمة في تكامل تقديم الخدمات وتقديم خدمات الحماية الاجتماعية وفتح فرص العمل وخلق الطلب على تحسين الحكامة. ينبغي تعزيز منظمات المجتمع المدني وشبكتها وتشجيعها على لعب تلك الأدوار حيثما كان ذلك ممكناً دعماً للجهود الحكومية وفعاليتها.

#### (iv) توسيع نطاق تقديم الخدمات الأساسية:

تعاني اليمن من نقص خطير في مجال الخدمات الصحية والعاملين في مجال الخدمات الصحية. وبالتالي، فإن زيادة توفير وإتاحة الخدمات الصحية من خلال تطوير وتوزيع القدرات البشرية وخصوصاً العاملات الصحيات والتخطيط الدقيق للقوى العاملة يجب أن يُعطى الأولوية على بناء القدرات المادية خلال الفترة المقبلة.

سوء التغذية منتشر ويحتاج إلى تدخلات متعددة القطاعات. يعاني 58% من الأطفال دون سن الخامسة من سوء التغذية الحاد وهم معرضون لمخاطر عالية من الإصابة بإعاقة في الإدراك ومخاطر الوفاة بسبب أمراض يمكن علاجها مثل الإسهال المائي الحاد والحصبة. وبشكل أكثر وضوحاً، هناك 966.000 طفل يعانون من سوء التغذية الحاد. تنص الإستراتيجية الوطنية

<sup>6</sup> استراتيجيّة الضمان الاجتماعي في اليمن، 2008، صفحة 45

<sup>7</sup> الاستعراض الثاني للبيانات الخاصة باليمن، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، 1- 15 سبتمبر

للأمن الغذائي 8 على مجموعة من الإجراءات، بما في ذلك ضمان التغذية المناسبة في حالات الطوارئ وتحسين المياه والصرف الصحي والإصحاح، ومكافحة سوء التغذية لدى أطفال المدارس ومكافحة نقص التغذية لدى الأطفال والأمهات ومكافحة انخفاض الوزن عند الولادة، والتي ينبغي تناولها باعتبارها مجالات ذات أولوية عالية.

على الرغم من التطور الذي طرأ على فرص الحصول على التعليم خلال العقود الماضية، إلا أن هناك عجزاً نوعياً خطيراً، ولا يزال تعليم الفتيات يشكل تحدياً خطيراً. نظام إدارة التعليم باليمن نظام مجزأ يسوده انقسام كبير بين الاستراتيجيات والاستثمارات ذات الصلة على مختلف المستويات. هناك حاجة لرؤية وطنية تتبنى احتياجات الاقتصاد والمجتمع للتعليم والمهارات، والخيارات التي يجب اتخاذها لتوفير هذه المهارات. وفي المستقبل القريب، ينبغي وضع خطط لتشجيع المعلمين للعمل في المناطق النائية، وتسهيل برامج التغذية المدرسية، وتحسين مرافق المياه والصرف الصحي في المدارس، والحوافز النقدية والعينية المشروطة في إطار استراتيجيات الرعاية الاجتماعية من أجل تشجيع الأسر الأكثر فقراً لإرسال أطفالهم إلى المدارس. ففي حين يجري ترميم المدارس التي تحتاج إلى ترميم، ينبغي مساعدة الأطفال في الأسر النازحة للالتحاق بالمدارس في المناطق المستضيفة. وكما هو الحال في القطاع الصحي، هناك حاجة ملحة لتدريب المزيد من المدرسات. وينبغي إيلاء اهتمام خاص بالمساواة في الحصول على الخدمات، ولا سيما الفوارق بين الجنسين. فعلى الرغم من التقدم الذي تم إحرازه على مدى السنوات الماضية، إلا أن التكافؤ بين الجنسين في التعليم بقي متدنياً خلال 2008م (0.66 في المرحلة الأساسية و 0.45 في المرحلة الثانوية)، وبقيت نسبة المتعلمات (15-24 سنة) 70 في المائة فقط (مقابل 95 في المائة للذكور).

تعتبر إدارة قطاع المياه ضعيفة جداً، وساهمت في الانخفاض السريع لموارد المياه التي من المتوقع أن تجف في غضون عقد إلى عقدين من الزمن في المرتفعات ذات الكثافة السكانية العالية. إن إدارة قطاع المياه في اليمن ضعيفة للغاية بمؤسسات مشتركة تقليدية طغت عليها المخصصات الفردية لموارد المياه الجوفية إلى حد كبير، والقوانين والأنظمة الحديثة لم تثبت فعاليتها إلى حد كبير في سياق اليمن الذي يتميز بضعف تنفيذ التشريعات. ونتيجة لذلك، بعد ثلاثين عاماً من الوفرة الواضحة، فإن توفر المياه أخذ في الانخفاض بشكل سريع، ويتوقع أن تتضرب الموارد غير المتجددة خلال عقد إلى عقدين من الزمن في المرتفعات ذات الكثافة السكانية.<sup>9</sup>

يعتبر العمل مع المجتمعات المحلية أمراً واعداً للاستثمار مرتبط بتحسين الحكم. وفي المناطق الريفية، تم بنجاح إدخال "نهج الاستجابة للطلب" المرتكز على العمل مع المجتمعات المحلية خلال العقد الماضي ويجري تحقيق التوسع في نطاق التغطية. هناك حاجة إلى إيلاء اهتمام لضمان الكفاءة والجودة والاستدامة. وفيما يتعلق بإدارة المياه في المناطق الريفية، يتمثل التحدي في دعم المزارعين بشكل أفضل وأكبر في (i) الاستخدام الأكثر كفاءة للمياه الجوفية لأغراض الري، بما في ذلك من خلال الاستثمار في المرافق الحديثة (ii) تكييف أنماط المحاصيل (iii) دمج إدارة الموارد المائية على المستوى المحلي مع المستوى المركزي، و (iv) تطوير آليات دعم مرنة للمناطق الأكثر فقراً المعتمدة على الأمطار والثروة الحيوانية. أما ما يتعلق بالمناطق الحضرية، فإن مشكلة البحث عن مخزون المياه وإدارتها يتطلب نهجاً تشاركياً ومتكاملاً، بما في ذلك (i) العمل مع المجتمعات المحلية لترسيخ حقوق المياه، (ii) تعزيز إمكانية تحويل المياه من الزراعة إلى الاستخدام المنزلي والصناعي (iii) العمل على إدارة العرض، (iv) تحديد أولويات الحلول للمناطق التي تعاني من مشاكل كبيرة: صنعا وتعرز، و (v) العمل على إدارة الطلب لاحتوائه. يجب أن تنفذ الحكومة لوائح تنظم الوصول إلى المياه الجوفية والسعي إلى سد الفجوة الواسعة في خدمات المياه والصرف الصحي بين سكان المدن والأرياف، بما في ذلك ما ورد أعلاه.

إن الاستثمار في قطاع المياه لا يمكن أن يكون فعالاً إلا إذا تم تعزيز القدرات المؤسسية للقطاع بصورة مستمرة. كما أن الاستثمارات ذات التكلفة المنخفضة في مبادرات تغيير السلوك

<sup>8</sup> الإستراتيجية الوطنية للأمن الغذائي الخاصة باليمن (مسودة)، إدارة صحة الأسرة، قطاع الرعاية الأولية، وزارة الصحة العامة والسكان  
<sup>9</sup> على سبيل المثال، تحتاج المؤسسة العامة للمياه بصنعا لحفر حوالي 6 أبار عميقة كل سنة لاستبدال الأبار الجافة.



المتعلقة بتحسين الصرف الصحي والنظافة الصحية سوف يكون لها مردود سريع وعالي التأثير.

إن تحسين الحكم المحلي ومعالجة الخدمات الحضرية الرديئة يجب أن يصاحب دعم المرافق الأساسية والدعم المالي. كما أن دعم قدر أكبر من التمكين والمساءلة، فضلاً عن الشفافية في الحكم المحلي وتحسين التنسيق بين المؤسسات المسئولة عن الخدمات المحلية، ومعالجة تفكك المؤسسات الخدمية في المناطق الحضرية يجب أن يكون الخطوة الأولى نحو تحسين هذه الخدمات وبناء نماذج من الحكم الرشيد. كما أن المراكز الحضرية مثل تعز يمكن أن تعمل بمثابة نموذج يقتدي به.

يعتبر تحسين توفّر وانتظام الطاقة الكهربائية أمر لا بدّ منه لأي سيناريو من سيناريوهات النمو. فبالرغم من أن الصراع تسبب في أزمة طاقة خطيرة في عام 2011، إلا أن ضعف أداء قطاع الطاقة الكهربائية ليس نتاج للأزمة. فعلى مدى العقد الماضي، اتسم قطاع الطاقة الكهربائية في اليمن بأنظمة إدارية معقدة وسوء أداء المؤسسات المملوكة للدولة وعدم كفاءة القدرات ونقص الاستثمار وضعف الإدارة المالية. إن الدعم المباشر وغير المباشر لقطاع الطاقة الكهربائية تضر بالموارد المالية الشحيحة وتحولها من جوانب النمو الحرجة الأخرى ومكافحة الفقر.

حتى مع تقليص الدعم، سوف تكون هناك حاجة إلى استثمارات كبيرة جديدة في قطاع الطاقة الكهربائية لتلبية الطلب السريع المتنامي خلال الـ 10 المقبلين. <sup>10</sup> بيد أن الاستثمارات لن توتي ثمارها ما لم يتم إجراء إصلاحات كبيرة في إدارة هذا القطاع، وذلك بهدف تقليص دور الحكومة وفصل القطاع من أجل إتاحة فرصة أفضل لإشراك القطاع الخاص. تشمل المجالات الأخرى التي ينبغي التركيز عليها إنشاء إطار مؤسسي مع ضوابط وموازن عالية، والحد من خسائر نظام الطاقة، وزيادة كفاءة وتوفر قدرات التوليد الحالية، وتطوير القدرة المتجددة وزيادة معدل تحصيل الفواتير وتقليل تكلفة التوسع وتحديث الإستراتيجية الخاصة بكهرباء الريف وتسهيل تمويل التوسع في قطاع الكهرباء، وبأقل تكلفة.

## البرنامج الانتقالي لتحقيق الاستقرار والتنمية للفترة من 2012-2014م

في أواخر يونيو 2012م، أطلقت حكومة الوفاق الوطني في الجمهورية اليمن "البرنامج الانتقالي لتحقيق الاستقرار والتنمية خلال الفترة الانتقالية 2012-2014". وقدم البرنامج الانتقالي لتحقيق الاستقرار والتنمية وصفا للبيئة الأمنية الصعبة، وتدهور الوضع الاجتماعي والإنساني في اليمن، والوضع المالي الهش الذي تواجهه الحكومة ودعا مجتمع المانحين الدوليين إلى الاستجابة الطارئة وتقديم الدعم (انظر أيضا الجزء رقم 6). واقترح البرنامج الانتقالي لتحقيق الاستقرار والتنمية أن يتزامن تنفيذ البرنامج مع تنفيذ استجابة طارئة (المحور الأول: الأولويات على المدى القصير)، وتنفيذ برنامج متوسط الأجل للانتعاش الاقتصادي (المحور الثاني: الأولويات على المدى المتوسط). ونظرا لصعوبة فرص النجاح، فإن على كل من الحكومة والجهات المانحة تحديد أولويات التدابير والبرامج والعمليات التي تساعد على الحد من الصراع، وتحسين الأوضاع الاقتصادية وتقديم الإغاثة السريعة للشعب اليمني والمساعدة على التخفيف من الضغط على الموازنة خلال الفترة الانتقالية 2012 - 2014. ويجب على الجهات المانحة مراجعة برامجها للسماح أيضا بالتوزيع السريع للمساعدات من أجل دعم الانتعاش السياسي والإنساني والاقتصادي والإسهام السريع في تحسين ظروف المعيشة. وعند دعم تنفيذ البرنامج الانتقالي لتحقيق الاستقرار والتنمية، من المهم جدا الحد من مخاطر الفشل الاستراتيجي الذي قد ينشأ نتيجة للتسلسل والترتيب الغير المناسب لتدفق المساعدات والمعونات، وكذلك نتيجة لتشتت الجهات المانحة في أنشطة متعددة، إما بشكل منفرد أو بصورة مشتركة.

<sup>10</sup> توقعت أحدث خطة لتنمية الطاقة (2009-2020) أن يصل إجمالي الطلب على الطاقة 3102 ميجاوات، بمعدل نمو سنوي قدره 10% خلال العقد المقبل. وسوف تكون هناك حاجة لإضافة قدرة جديدة تبلغ 3538 ميجاوات إلى الشبكة بحلول عام 2020 لتحل محل الوحدات المتقاعدة واستيعاب هذا الطلب المتزايد مع هامش قدرة كافية. ويقدر حجم الاستثمار المطلوب لبناء قدرات التوليد اللازمة ومرافق الإرسال والتوزيع ذات الصلة بأكثر من 5 مليار دولار أمريكي. وتستند توقعات الطلب على متوسط معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي من 6.5 في المائة حتى عام 2020.

## توقعات ومتطلبات التمويل

نظرا حجم التحديات، فإن نهج "العمل كالمعتاد" لن يعالج أهداف التنمية ومكافحة الفقر في اليمن على المدى الطويل. وصل متوسط نمو الاقتصاد اليمني على مدى العقد الماضي بلغ 4% سنويا. وهذا لم يكن كافيا لمنع الفقر من الارتفاع من 36 في المائة من السكان في عام 2006م إلى نسبة 42 في المائة في عام 2009م. فالتطورات الأخيرة يمكن أنها تسببت في ارتفاع تلك النسبة إلى 54 في المائة. وإذا ما أريد للنمو أن ينتعش بحيث يعود إلى المستوى الذي كان عليه قبل الأزمة في إطار سيناريو التحول البطيء، فإن معدل الفقر قد يبقى عند حوالي 50 في المائة من السكان بحلول عام 2020م. وفي مثل هذا السيناريو، سوف تظل هناك حاجة لمبلغ إجمالي قدره 3 مليار دولار أمريكي من الدعم و التمويل الخارجي للفترة 2013م إلى 2016م. وهذا المبلغ يساوي ما تتسلمه البلد خلال السنوات الماضية في شكل تمويل خارجي، والتي كان منها 80% من مصادر المساعدات الرسمية.

إن التنفيذ الفعال في حينه لسياسات الإصلاح وأجندة الإنعاش المبينة أعلاه سوف يسمح بنمو واسع النطاق يتسارع بحيث يصل إلى 6.7 في المائة سنويا خلال الفترة الانتقالية الفورية (2013-2016) وصولا إلى 8 في المائة للفترة من 2017م إلى 2020م. وفي إطار هذه الحالة المرتفعة (السيناريو المسرع)، يمكن أن يتراجع الفقر إلى 31 في المائة من السكان بحلول عام 2020م. وحتى مع التقدم الحاسم في قدرة الحكومة اليمنية على تحسين توظيف الموارد العامة، فضلا عن توجيه وإدارة الإنفاق بكفاءة، سوف تكون هناك حاجة لموارد خارجية إضافية (من القطاعين الخاص والعام) لضمان تمويل الاستثمارات المحلية. ويقدر هذا التمويل الخارجي بنحو 1.9 مليار دولار سنويا<sup>11</sup> (2013 - 2016)، ويتراجع هذا المستوى إلى 1.6 مليار دولار سنويا في الفترات اللاحقة (2017 - 2020م). إن المزج بين تمويل القطاعين العام والخاص سوف يتطور مع مرور الوقت مع تطوير البلد لبيئة مواتية لتدفقات رأس المال الخاص. وفي البداية يرجح أن تأتي معظم هذه الموارد في معظمها من القطاع العام.

ونظرا للمعوقات والضبابية التي تكتنف المرحلة الانتقالية، لا يُستبعد أن يكون تقدم السياسات أكثر تفاوتًا. وفي مثل هذا السيناريو، سوف يكون النمو أكثر بطؤًا وأضيق نطاقًا يصل ربما إلى 5.6 في المائة سنويا خلال المرحلة الانتقالية المباشرة (2013م إلى 2016م)، ويصل بعد ذلك إلى 6.3 في المائة (الانتقال بقيادة القطاع الخدمي). وفي مثل هذه الحالة، فإن نسبة الفقر لن تتراجع إلى المستوى الذي كانت عليه قبل حدوث الأزمة إلا بحلول سنة 2020م. وسوف يتطلب الأمر في البداية تمويلا خارجيا بحوالي 1 إلى 1.2 مليار دولار أمريكي سنويا للحفاظ على مثل هذا السيناريو من عام 2013 إلى 2016م، بعدها ينخفض مبلغ التمويل المطلوب هذا.

11 هذا لا يشمل التمويل لتغطية تكاليف إعادة الاعمار (أولويات المدى القصير) على النحو المقترح في برنامج اليمن المرهلي لاستقرار والتنمية 2012-2014. عمليات المحاكاة الاقتصادية تركز على العلاقة الديناميكية بين الاستثمار والنمو مع مرور الوقت، ولكن ليس عن أثر نمو تدفق رؤوس الأموال القصيرة الأجل (إعادة الاعمار).

## الخاتمة

إن وضع اليمن على طريق الانتعاش ثم الازدهار سوف لن يتطلب التزاما قويا وشعور بالملكية من حكومة وشعب اليمن فحسب، بل يتطلب أيضا تنسيق الدعم وموارد مالية كبيرة من جميع شركاء وأصدقاء اليمن. ففي حين يعرض هذا التقييم الاجتماعي والاقتصادي المشترك تحليلا لاحتياجات اليمن الأكثر إلحاحا إلا أن الخطة الانتقالية للحكومة هي التي ستقدم خارطة طريق تستطيع اليمن من خلالها الخروج من الأزمة أكثر قوة وقدرة على ضمان التنمية العادلة والمستدامة لمواطنيها. إن تنفيذ الخطة الانتقالية ودعم المانحين يجب أن يتوازى مع المساعدات الإنسانية وجهود الإنعاش والتسوية وبناء المصالحة والسلام على المدى القصير، مع تقديم الدعم لإجراءات وسياسات الإصلاح الحاسمة التي من شأنها دعم التنمية المستدامة والشاملة وتحسين الحكم والضمان الاجتماعي على المدى المتوسط والطويل.