**أهداف الألفية للتنمية**

**التصـــدير**

يسعدني تصدير التقرير اليمني الأول عن أهداف التنمية الألفية 1990-2015 والذي تم إعداده متزامنا مع بدء تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر 2003- 2005، ليمثل الإطار المرجعي لتقييم مدى التقدم المنجز في تحقيق الأهداف وتنفيذ السياسات المضمنة في وثيقة الاستراتيجية.

إن محتويات التقرير بما فيها من تحديد للأهداف الكمية والمؤشرات الرقمية وتحليل تطورها واتجاهاتها وعرض للتحديات والبرامج والسياسات الداعمة، يبين بوضوح بأن جدول أعمال الحكومة اليمنية وشركائها في التنمية لمكافحة الفقر وخلق فرص العمل له جوانب اقتصادية واجتماعية وسياسية. فبيانات مسح ميزانية الأسرة لعام 1998 تشير إلى أن ظاهرة الفقر واسعة الانتشار في اليمن، فهناك حوالي 6.9 مليون نسمة (حوالي 40.6%) يعانون من مظاهر الفقر المختلفة، وأن حوالي 41.8% من السكان غير قادرين على توفير مطالبهم من الغذاء وغيره من السلع، كما تشير إلى أن الفقر يتركز كثيراً في الريف وتتباين مستوياته بين جميع المحافظات.

إن الالتزام بمكافحة الفقر قد توج بالجهود الرسمية في معالجة العديد من القضايا والتحديات على الصعيد السياسي والبناء المؤسسي، من خلال تمتين أواصر العلاقات مع جميع الدول المجاورة وتطوير نظام ديمقراطي قائم على التعددية السياسية وتعزيز نظام السلطة المحلية والمشاركة الشعبية. أما على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي، فقد تم تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي والذي ساهم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، كما تم تخصيص نسب عالية من الموارد المتاحة لقطاعات التعليم والصحة وشبكة الأمان الاجتماعي.

وبرغم الجهود المبذولة، فإن مظاهر الفقر ما تزال ماثلة في عدد من الجوانب والتي تتمثل في تدني مستوى الالتحاق في التعليم الأساسي وضعف خدمات الرعاية الصحية الأولية وصعوبة الحصول على مياه مأمونة للشرب. لذلك، لا بد من حشد الطاقات وتعبئة الموارد للحد من خطر الوقوع في دائرة الفقر وتتبع جذوره وأسبابه في الريف والحضر. كما أنه لابد من العمل على معالجة التفاوت الحاد بين الجنسين وبين الريف والحضر وعلى مستوى المحافظات. من جانب آخر فإن الأمر يتطلب تعزيز الإصلاحات الاقتصادية وإصلاح القضاء والخدمة المدنية ودعم التوجه نحو اللامركزية وتحسين مستوى القدرات الوطنية في مجال تحليل السياسات والتقييم والمتابعة للبرامج والمشاريع المنفذة لتخفيف ظاهرة الفقر.

وأخيراً، فإن التقرير يحاول الإجابة على أهم الأسئلة التي يواجهها مجتمعنا: ما حجم الموارد المطلوبة ومستوى الاستيعاب للدول لتحقيق أهداف التنمية الألفية؟ إن النتائج التي توصل إليها التقرير توضح بجلاء مدى جسامة المهام للمجتمع اليمني في مجال تعبئة الموارد المطلوبة وتطوير الإمكانيات بمختلف المستويات لتتمكن اليمن من تحقيق أهداف التنمية الألفية خلال عام 2015 وتؤكد على أهمية تطوير شراكة عالمية للتنمية.

**الفصل الأول: التحديات التنموية**

**مقدمـــة**

يصنف اليمن من بين البلدان العشرين الأقل نمواً في العالم حيث بلغ الناتج القومي الإجمالي في عام 1999 نحو 6,144 مليون دولار ليكون بذلك نصيب الفرد 347 دولار فقط. وقد بدأت الحكومة منذ مارس 1995 تطبيق سلسلة من الإجراءات ضمن برنامج للإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري. ويبين التقييم العام لأداء البرنامج أنه حقق نجاحاً في تحسين المؤشرات الاقتصادية الكلية. ورغم ذلك تبقى بعض التحديات الأساسية الحائلة دون تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية واستدامتها.

**1-1  السكان وإشكالياته**

**1-1-1  النمو السكاني**

شهد اليمن في العقود الثلاثة الماضية نمواً متسارعاً في السكان انعكس في ارتفاعه من حوالي 12.8 مليون في عام 1990 إلى 15.4 مليون نسمة في عام 1995 وإلى 18.3 مليون نسمة في عام 2000. ويتصف المجتمع اليمني بتركيب عمري فتي حيث يقدر السكان في الفئة العمرية 0-15 سنة و16-64 سنة بنحو 48.8% و48.1% من مجموع السكان على التوالي. ويمثل هذا التركيب عبئاً لتوفير الخدمات الاجتماعية بالإضافة إلى زيادة الضغوط على سوق العمل.

وقد أثمرت السياسات السكانية خلال الفترة السابقة، ومن خلال التحسن النسبي في قطاعي التعليم والصحة، في تحقيق تحسن ملموس في مجمل المؤشرات والخصائص الديموغرافية مثل خفض معدل الخصوبة إلى 5.9 مواليد حي لكل امرأة، ومعدل المواليد الخام إلى 41.2، ومعدل الوفيات الخام إلى 9.8 حالة وفاة لكل 1,000 مولود. ورغم تراجع معدل النمو السكاني من 3.7% إلى 3.5% خلال العقد الماضي، إلا أنه ما يزال من أعلى المعدلات في العالم.

**1-1-2  التوزيع الجغرافي**

يتوزع السكان بنسبة 26.5% في الحضر و73.5% في الريف ضمن مساحة إجمالية تقرب من 460 ألف كم² يغلب عليها التجمعات الصغيرة. ويؤدي توزع التجمعات السكانية في كيانات صغيرة ومتناثرة إلى صعوبة الوصول إلى كل  تلك المناطق وتقديم الخدمات الضرورية لها. كما يؤدي التمركز في الهضبة الوسطى وقلة السكان في السهول الغربية والشرقية إلى إبراز الاختلال بين التوزيع السكاني وتوفر الموارد وبخاصة في تزايد الضغط على أحواض المياه الجوفية في الهضبة الوسطى.

**1-1-3  السكان وسوق العمل**

زاد السكان في سن العمــل (15 سنة فأكثر) من حوالي 7.6 ملايين في عام 1995 إلى نحو 9.3 ملايين في عام 2000.  كذلك، أدى تزايد الخريجين وارتفاع نسبة غير الملتحقين بنظام التعليم والتدريب ونسبة التسرب، إلى زيادة أعداد الداخلين إلى سوق العمل وارتفاع معدلات المشاركة، بما يعد تحدياً أمام الاقتصاد الوطني والقطاع الخاص على توفير فرص عمل كافية.

**1-1-4  السكان والنوع الاجتماعي**

أكدت القوانين والتشريعات اليمنية على مساواة المرأة مع الرجل في الحياة العامة وفي الحقوق السياسية والاقتصادية. إلا أن مشاركتها الفعلية لا زالت محدودة نتيجة عدة عوامل أهمها انتشار الأمية وانخفاض مستوى تعليم الإناث وانخفاض مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي والذي لا يتجاوز 22.7% مقابل 69.2% للذكور، وسيطرة بعض القيم الاجتماعية والثقافية السلبية على الجوانب الحياتية للمرأة.

**1-1-5  السكان والبيئة**

نتج عن النمو السكاني المرتفع وتطور النشاط البشري والتحضر اشتداد مظاهر الجفاف والضغوط على الأحواض المائية، وتعرضت المياه الجوفية لمخاطر التلوث بسبب زيادة إنتاج المخلفات الصلبة وانعدام شبكة مياه الصرف الصحي. كما تدهورت التربة واتسعت رقعة التصحر بفعل الاستغلال غير الرشيد للغابات والمراعي. وفي مجال تلوث الهواء تزايدت الإنبعاثات الغازية الناتجة عن عوادم السيارات والغازات المنبعثة من المنشآت الصناعية.

**1-2  الموارد البشرية**

**1-2-1  الصحة والوضع الصحي**

توسّع النظام الصحي تدريجياً وزاد معدل التغطية الجغرافية من حوالي 10% في عام 1970 إلى حوالي 50% في عام 2000. وقد أدى هذا التوسع، مصحوباً بحملات التوعية والتطعيم والتحصين، وافتتاح المستشفيات والمستوصفات الأهلية، إلى تحقيق تحسن في معظم المؤشرات الصحية والديمغرافية، رغم أنها لا زالت دون المستوى المنشود.

**1-2-1-1  القطاع الصحي وإشكالياته**

تراوح متوسط الإنفاق الحكومي على القطاع الصحي بين 4.4% خلال الفترة 90-1995 و5.1% خلال الفترة 1996-2000 والذي يوازي 1.1% و1.5% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترتين على التوالي. ونتيجة التوسع في القطاع الصحي لم يعد الإنفاق العام على الصحة يكفي لدعم وتشغيل البنية التحتية للنظام ولا للعاملين فيه خاصة مع الوضع الحالي للمرافق الصحية والتي أصبحت في حاجة إلى إصلاح وصيانة بالإضافة إلى الحاجة إلى تحديث المعدات والتجهيزات ناهيك عن النقص الحاد في إمدادات الأدوية.  كما أدت المركزية المفرطة في إدارة القطاع الصحي الحكومي إلى التأثير على الدور التنظيمي والرقابي لوزارة الصحة وإضعاف مشاركة المجتمع المحلي في النظام الصحي.

ويعاني القطاع الصحي من عدم عدالة توزيع المرافق والقوى العاملة، حيث وصلت تغطية الخدمات الصحية إلى 80% على مستوى الحضر مقابل 25% في الريف، إلى جانب معاناة السكان في الحصول على المياه الآمنة والصالحة للشرب (40% من السكان) ومن انخفاض التغطية من شبكة الصرف الصحي التي تغطي 6.2% من السكان، ومن بيئة تساعد على استيطان وتفشي الأمراض والأوبئة مثل الملاريا والبلهارسيا.

**1-2-1-2  الصحة والفقر**

يؤدي انتشار الأمية وتزايد معدلات الفقر إلى استفحال الأمراض والأوبئة وتدهور أوضاع البيئة. كما يعمل الفقر وسوء التغذية وانخفاض الوعي الصحي على استمرار ارتفاع معدل وفيات الرضع (67.8 في الألف) ومعدل وفيات الأطفال دون الخامسة (94.1 في الألف) واستمرار معانات نسبة كبيرة منهم من نقص الوزن وقصر القامة. وأمام تزايد الفقر وتراجع القدرة الشرائية للمواطنين وغياب نظام التأمين أو الضمان الصحي، فإن تراجع قدرة المواطنين على تحمل تكلفة الرعاية الصحية يؤدي إلى زيادة حالات المراضة والإصابات بأنواعها المختلفة واشتداد مضاعفاتها.

**1-2-2  التعليم والتدريب**

قامت دولة الوحدة في عام 1990 في ظل انتشار الأمية التي قدرت آنذاك بحوالي 64%، علاوة على تدني معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي (57.6%) وخاصة للإناث (37.6%). وقد أولت الدولة قضايا التعليم والتدريب جلّ اهتمامها حيث زاد الإنفاق على قطاع التعليم والتدريب ليبلغ في المتوسط 18% من إجمالي الإنفاق العام خلال الفترة 1990-2000 مما أدى إلى نمو الطاقة الاستيعابية للمدارس والمعاهد والجامعات، مع ملاحظة أن نصيب الملتحقين في التعليم الأساسي إلى الإجمالي العام للملتحقين تراجعت بواقع 6 نقاط مئوية بين عام 1990 وعام 2000 لصالح التعليم الثانوي والتعليم الجامعي، في حين لم يطرأ أي تغيير على نصيب كل من التدريب المهني (بعد المرحلة الأساسية) والتعليم الفني (بعد الثانوية).

**1-2-2-1  محو الأمية**

تقع الأمية وعدم الالتحاق بالتعليم وكذلك التسرب من مرحلة التعليم الأساسي على رأس التحديات التنموية الهيكلية التي تعوق التنمية الاقتصادية والاجتماعية واستدامتها. وتشير الأوضاع الراهنة أن معدلات الأمية ما زالت مرتفعة لدى الفئة العمرية 15 سنة فأكثر حيث تبلغ 55.7% (36% بين الذكور و74.1% بين الإناث). وأمام هذا التحدي الكبير أقرت الدولة في عام 1996 إستراتيجية وطنية لمحو الأمية وتعليم الكبار. بيد أن محدودية الموارد المالية التي خصصت لبرنامج محو الأمية وتعليم الكبار خلال السنوات الماضية، وضعف دور المجتمع المدني في مجال محو الأمية، أفضيا إلى نتائج جزئية لأهداف الإستراتيجية حيث تم محو أمية 290 ألف أمي وأمية فقط خلال كامل فترة الخطة الخمسية الأولى.

**1-2-2-2  التعليم العام**

بالرغم من أن الدولة أنفقت 18% في المتوسط من الموازنة العامة خلال العقد الماضي على التعليم العام، إلاّ أن معظم ذلك الإنفاق ذهب لتغطية الأجور والمرتبات للمدرسين (143 ألف في التعليم الأساسي و 26 ألف في التعليم الثانوي)، ناهيك عن الإداريين والعمالة الأخرى والأسماء المزدوجة أو الوهمية. وينجم عن ارتفاع نصيب الأجور من الإنفاق العام نقص شديد في مخصصات التشغيل والصيانة.

وتظهر المؤشرات قصوراً بيناً في جوانب عديدة حيث بلغت نسبة الأطفال في الفئة العمرية (6-14 سنة) خارج نظام التعليم 38.6% (22.8% بين الذكور و56.1% بين الإناث). وتشير دراسات تتبع الفوج أن 8% في المتوسط يتسربون من التعليم الأساسي كل عام، مما يعني تسرب نحو 270 ألف تلميذ في العام الدراسي 00/2001 لينضموا إلى عداد الأطفال خارج نظام التعليم والأميين.

كما  يواجه التعليم العام جملة من الاختلالات والصعوبات التي تتمثل في عدم مواكبة المناهج الدراسية للتطورات العصرية، والقصور الواضح في المباني والتجهيزات المدرسية كماً ونوعاً، وضعف إسهام المجتمع المدني في العملية التعليمية، وانخفاض عدد المدرسات ومدارس البنات في الريف، ومن تدني مستوى تأهيل المدرسين.

**1-2-2-3  التدريب المهني والتعليم الفني**

توضح البيانات أن الإقبال على التدريب المهني وعلى التعليم الفني ما زال ضعيفاً، إذ لا يتجاوز نصيبهما مجتمعين 0.4% من إجمالي الملتحقين بكافة المراحل. ويعاني القطاع جملة تحديات كمية ونوعية تتمثل في إنخفاض الإنفاق الحكومي عليهما والذي لا يتجاوز 0.5% من الإنفاق العام، وتدني الطاقات الاستيعابية للمراكز المهنية والمعاهد الفنية، وتشتت تبعيتها، وتغليب المواد النظرية في مناهجها، وتخلفها عن اللحاق بالتطورات في مجالها، وفي  انحصار الفرص المتاحة للبنات في مجال التمريض والتخصصات الصحية الأخرى وعدم تلاءم مخرجاتها مع احتياجات مؤسسات ووحدات الإنتاج في القطاع الخاص.

**1-2-2-4  التعليم الجامعي**

يستقطب التعليم الجامعي معظم مخرجات الثانوية العامة. وقد شهد التعليم الجامعي، من خلال زيادة الجامعات الحكومية إلى سبع وإنشاء 8 جامعات أهلية، نمواً كبيراً في أعداد الملتحقين خلال الفترة 1990-2000 بلغ نحو 16% في المتوسط ليرتفع بذلك إجمالي الملتحقين من 42 ألف إلى 184 ألف طالب وطالبة. كما وصل عدد الخريجين في عام 2000 إلى حوالي 17,836 طالباً و6,600 طالبة، يتوزعون بنسبة 87.8% في التخصصات النظرية و12.2% في التخصصات العلمية، فضلاً عن نحو 8.1 ألف طالب وطالبة من خريجي معاهد المعلمين.

وتتمثل القضايا الأساسية للتعليم الجامعي في البنى والهياكل التنظيمية التقليدية للجامعات مع بروز ازدواجية وتماثل كبير فيما بين كليات وأقسام الجامعات، وسيطرة الطابع النظري في كافة التخصصات وفي أساليب وطرق التدريس، بالإضافة إلى غياب وحدات التعليم المستمر وتخلف مناهج التعليم الجامعي عن مجاراة التنوع المعرفي وتطبيقاته. كما تشمل النقص الحاد في الخدمات والتجهيزات التعليمية (مكتبات، معامل، ورش...) وسيطرة المركزية الإدارية. كما يخلو القبول في التعليم الجامعي من سياسات معلنة ومحددة مما يعني انفصال القبول بالجامعات عن احتياجات التنمية وسوق العمل، علاوة على عدم مراعاة الطاقة الاستيعابية والإمكانيات المتاحة لقبول الطلاب وتوزيعهم على الكليات. وفي مجال الدراسات العليا والبحث العلمي، تعاني الجامعات ومراكز الأبحاث  من ضيق مساحة الدراسات العليا ومن غياب إستراتيجية وخطة للبحث العلمي. أما في الجانب المالي، فإن الجامعات تعاني من نقص كبير في مواردها المالية فضلاً عن سوء التوزيع والاستغلال والذي يتمثل وعلى سبيل المثال في زيادة الإنفاق على البعثات إلى الخارج في تخصصات بات الطلب عليها محدوداً في حين تشتد الحاجة لموارد إضافية للصيانة والتشغيل.

**1-3  الموارد المائية**

لا يتجاوز نصيب الفرد في اليمن من الموارد المائية المتجددة 137 متراً مكعباً سنوياً مقابل 1250م3 في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا و7500 م3 كمتوسط عالمي. ومنذ منتصف السبعينات ومع توفر التكنولوجيا الملائمة لأعمال الحفر واستخدام المضخات بدأ حفر الآبار العميقة مما سهل استخراج المياه بكميات كبيرة حتى الاستنزاف. ولم يواكب التوسع في حفر الآبار العميقة وضع تشريعات أو ضوابط لتنظيم عمليات ومناطق الحفر أو تحديد الكميات المستخرجة من كل بئر أو حوض. ويعاني القطاع من ضعف المؤسسات التي تنظم استغلال الموارد المائية فضلاً عن الازدواجية والتداخل في الاختصاصات فيما بينها. كما تضرر القطاع من الآثار السلبية لدعم سعر الديزل التي حفزت الاستغلال الجائر للمياه الجوفية.

**1-3-1  الاختلال في الموارد المائية**

تعكس الدراسات ارتفاع فجوة الموارد المائية إلى 900 مليون م3 في عام 2000. وتصبح المشكلة واضحة عندما يتبين أن أكثر من 90% من استهلاك المياه يستخدم في الزراعة وأن جزءاً كبيراً منها يعكس كفاءة ري دون 40%. ويقدر نمو الاحتياج من الموارد المائية إلى 3,521 مليون م3 في عام 2010 مع انخفاض نصيب الزراعة إلى 2,869 مليون م3 نتيجة تحسن كفاءة الري إلى 75%، مقابل زيادة نصيب الاستخدامات المنزلية ولأغراض أخرى إلى 563 مليون م3 و89 مليون م3، على التوالي، مما يوسع الفجوة لتصل إلى 921 مليون م3 سنوياً.

**1-3-2  أبعاد المشكلة**

يقدر المخزون الجوفي الذي يمكن استخدامه في كافة الأحواض بحوالي 20,000 مليون م3. وعند احتساب الفجوة السنوية المقدرة بـ700 مليون م3 في عام 1995 والمتوقع زيادتها إلى 921 مليون م3 في سنة 2010، فإن ذلك يشير إلى استنزاف حوالي 12,157 مليون م3 من المخزون الجوفي حتى سنة 2010. ولا تعكس الفجوة والاستنـزاف أثراً متساوياً ومنتظماً بين كافة الأحواض والمناطق المائية، حيث تتعرض بعض المناطق لدرجة أكبر من الاستنزاف تصل إلى ما بين 250-400%، مثل أحواض تعز وصعدة وصنعاء وأبين-تبن.

**1-4  القات وتأثيراته الاجتماعية والاقتصادية**

انتشر تناول القات بشكل واسع  منذ بداية السبعينيات واستفحل انتشار هذه العادة لتشمل فئات جديدة من السكان مثل النساء وطلاب المدارس. وقد أدت زيادة استهلاك القات ونمو الطلب عليه في العقود القليلة الماضية إلى توسع المساحات المزروعة به. كذلك، عزز من التوسع في زراعة القات عوامل أخرى مثل ارتفاع العائد لوحدة المساحة مقارنة بالمحاصيل الأخرى وتوفر أسواق لتصريفه على مدار العام، فضلاً عن تحمله للجفاف.

1-4-1 زراعة القات

تبين الإحصاءات تزايد المساحات المزروعة بالقات حيث تشكل حوالي 9% من إجمالي المساحة المزروعة في عام 2000 بزيادة 35.3% عن عام 1989. وتشير الدراسات إلى أنه في حين ترتفع تكلفة إنتاج هكتار القات المروي بنسبة 1.4 عن البن، و1.1 عن العنب و2.3 للذرة الشامية، فإن العائد الصافي لهكتار القات يعادل 16.2، 13.1، 74.4 ضعفاً وعلى التوالي العائد على تلك المحاصيل. وتقدر زراعة القات بحوالي 58 مليار ريال في عام 2000 بما يعادل 6.3% من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي و30% من ناتج قطاع الزراعة.

**1-4-2  القات والصحة**

يؤثر القات على الصحة بشكل عام وعلى الصحة النفسية والعصبية بشكل خاص. ويسبب القات تأثيرات جسدية تتمثل في ارتفاع ضغط الدم، والتهاب الفم والمريء والحموضة المعدية والإمساك وفقدان الشهية والتهاب الكبد والاضطراب في الرغبة الجنسية.

1-4-3  القات والزراعة والمياه

يقدر الاحتياج المائي للهكتار الواحد بين 600 متراً مكعبا في السنة إلى حوالي 12 ألف متر مكعب. ويرتبط تأثير القات على البيئة من خلال الإفراط في استخدام المبيدات والأسمدة الكيماوية والذي يؤدي إلى تراكم متبقيات المبيدات والأسمدة في التربة والمياه السطحية والتأثير على الكائنات الحية.

**1-5  البناء المؤسسي للدولة**

أقر اليمن، عبر خطواته الحثيثة نحو تعزيز الديمقراطية، مبدأ المشاركة في رسم السياسات والاتجاه نحو اللامركزية الإدارية بتعاون مع مؤسسات القطاع الخاص والمجتمع المدني. غير أن عوامل عدة هيكلية ومزمنة تتعلق باختلال الجهاز الإداري للدولة وقصور دور القضاء واستفحال أوجه عديدة من الفساد ما زالت تعوق التطور المطلوب في مسيرة التنمية.

**1-5-1  أسباب وعوامل تضخم الجهاز الإداري للدولة**

حتمت ظروف وأوضاع المجتمع اليمني من تخلف وجهل وفقر على الحكومات المتعاقبة منذ الستينات، انتهاج سياسات تعتمد تولي الحكومة مسئولية تقديم كافة الخدمات الأساسية وغير الأساسية للمواطنين. وانعكس ذلك في إنشاء ما يزيد على  1,107 وحدات إدارية رئيسية وفرعية. كما أدت عملية توحيد الهيئات والمؤسسات والأجهزة بقوامها في الشطرين عام 1990 إلى تضخم الجهاز الإداري تضخماً إضافياً. واستمر ذلك الوضع في التفاقم خلال السنوات الأولى من التسعينات نتيجة سلسلة من الأحداث الكبرى أهمها عودة حوالي 800 ألف يمني من دول الخليج العربي عقب حرب الخليج الثانية والذي حمل الدولة مسئولية استيعاب جزء من تلك العمالة العائدة في القطاع العام، فضلاً عن نتائج وآثار حرب الانفصال في عام 1994.

كما تضخمت فاتورة الأجور لتصل في عام 2000 إلى حوالي 13% من الناتج المحلي الإجمالي و35% من إجمالي الإنفاق العام، مع تراجع متوسط الأجر الحقيقي للموظف في الجهاز الإداري للدولة من 4,385 ريالاً/ شهر في عام 1990 إلى 1,387 ريالاً في عام 1995 ليفقد ما يزيد عن ثلثي قيمته.

**1-5-2  ظاهرة الفساد**

ازدادت الأوضاع الإدارية  في البلاد سوءاً نتيجة استشراء الأشكال المختلفة للفساد في ظل ضعف تطبيق القوانين، وعدم وجود نظام متكامل للإدارة العامة وضعف الكفاءة الإدارية، وتدني الأجور والمرتبات والحوافز، والمركزية الشديدة والإجراءات الإدارية المتكررة، وغياب مبدأ الثواب والعقاب والمساءلة. ونتيجة ذلك، أصبح الموظف العام يعوق مختلف الأنشطة من خلال تأخير المعاملات للحصول على مدفوعات إضافية، وليصبح الفقراء هم أكبر ضحايا ظاهرة الفساد.

**1-5-3  الرقابة والمحاسبة والقضاء**

لم تقتصر الاختلالات في وظيفة الدولة على الجانب الإداري، بل تعداها إلى دور الرقابة والمحاسبة حيث تجمدت التدابير الرقابية الفاعلة للوقاية من الفساد والكشف عنه وتضييق الخناق عليه. وترتبط كفاءة وفعالية الجهاز الإداري للدولة أيضاً بفعالية دور النظام القضائي. وقد واجه هذا النظام خلال السنوات الماضية معوقات أهمها عدم كفاءة التشريعات والقوانين نتيجة اختلاف مساراتها واتجاهاتها وعدم مواكبتها للدور المستقبلي للدولة. كما يعاني النظام القضائي من قصور فاعلية هيئاته وأجهزته ممثلاً في ظاهرة التطويل في القضايا وعدم البت السريع فيها.

**الفصل الثاني: الرؤية الاستراتيجية لليمن 2025**

**مقدمة**

تتطلب التحديات السابقة معالجات تستمر لفترة زمنية طويلة (رؤية استراتيجية) وتخضع للمراجعة والتصويب من خلال خطط زمنية متوسطة المدى. وتنبثق الرؤية من جملة اعتبارات ومبررات تعكس الواقع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والثقافي ومجمل التحديات التي تعترض انطلاقة التنمية الشاملة. ويتطلب تحقيق أهداف الرؤية تضافر جهود وإمكانيات جميع قطاعات المجتمع العامة والخاصة، الوطنية والأجنبية، المركزية والمحلية، الرسمية والأهلية، الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية؛ وذلك من خلال الإجماع على/ والالتفاف حول رؤية مستقبلية مشتركة تحدد الطموحات والغايات بعيدة المدى التي يتطلع إليها المجتمع اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً وثقافياً مع ضرورة انسجامها مع التراث الثقافي والحضاري للبلاد، لتمثل للجميع مسار التطور الاقتصادي والاجتماعي ودليل عمل مهما تعاقبت الحكومات وتفاوتت المهام والأدوار.

**2-1  إطار وتوجهات الرؤية الاستراتيجية لليمن 2025**

تستهدف الرؤية الاستراتيجية لمسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة لليمن خلال الخمس والعشرين سنة القادمة – وبمشيئة الله - تحسين مستوى التنمية البشرية ورفع معيشة المجتمع اليمني وأفراده وضمان حياة كريمة لهم ولأفراد أسرهم. ويقترن ذلك بزيادة الدخل وتنويع مصادر توليد الناتج المحلي في الاقتصاد. ولا يمكن تحقيق ذلك دون تطوير البنيان الاجتماعي والعلمي والثقافي والسياسي تجسيداً لتحقيق التنمية الشاملة. وبذلك تكون صياغة الرؤية الاستراتيجية لليمن 2025 هي: **انتقال اليمن إلى مجموعة الدول متوسطة التنمية البشرية بتنوع اقتصادي وتطور اجتماعي وعلمي وثقافي وسياسي.**

**2-1-1  توجهات الإستراتيجية لبلوغ أهداف وطموحات الرؤية الاقتصادية**

يتطلب الوصول باليمن إلى مصاف الدول متوسطة التنمية البشرية دفع عجلة التنمية الاقتصادية لزيادة الناتج المحلي الإجمالي بمتوسط نمو حقيقي سنوي لا يقل عن 9% خلال الربع قرن القادم مع الحد من النمو السكاني المرتفع. ويحتاج الاقتصاد أن يبدأ في السنوات الأولى تحقيق –على الأقل- نمو سنوي في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي يزيد عن 2.5%. ويحتاج تحقيق معدلات النمو الطموحة زيادة الاستثمارات المحلية والخارجية في آن واحد. كما يبقى تحقيق هذا النمو مرهوناً بتحديد القطاعات غير النفطية القادرة على تحقيق نمو عال والتركيز على ما يمتلكه اليمن من مزايا نسبية في هذه القطاعات والأخذ بخيارات التنمية الصحيحة وحسن إدارة الموارد. ولا يعني ذلك إغفال ما قد يحدث في قطاع النفط والغاز، فأي نمو أو زيادة في عوائده يمثل دفعة إضافية لتحقيق نمو أعلى للناتج والدخل.

**2-1-1-1  مصادر النمو والقطاعات الواعدة**

**2-1-1-1-1  النهوض بالمناطق الساحلية:** تُبرز محدودية الموارد الطبيعية وعلى رأسها ضيق الرقعة الزراعية وشح المياه في مناطق التجمعات السكانية مع استمرار زيادة السكان -وبالأخص في الهضبة الوسطى- إحدى القيود الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتمثل المدن والمناطق الساحلية الممتدة من ميدي في الشمال إلى حوف (المهرة) في الشرق، مكوناً ووسيلة إستراتيجية للخروج من هذه الإشكالية من ناحية ولتحقيق أهداف اليمن الاقتصادية والاجتماعية من ناحية ثانية وصولاً إلى توازن سكاني وجغرافي وتنظيم الهجرة بما يتناسب مع الخدمات.

**2-1-1-1-2  التسريع بعجلة التصنيع**: والذي يجب أن يكون خياراً إستراتيجياً للنمو الاقتصادي خلال الفترة القادمة لضمان انتقال اليمن إلى مصاف الدول متوسطة الدخل وسريعة النمو. ويتطلب الأخذ بهذا التوجه أن تكون أهداف التنمية الصناعية بارزة في خطط التنمية القادمة والمتمثلة في توسيع القاعدة الصناعية وتطويرها وتنويعها، والارتقاء بجودة المنتجات الصناعية وتطوير المنتج من خلال نظام وطني للابتكار وإنشاء صناعات حديثة رائدة تستفيد من الميزة النسبية للموارد الطبيعية والأيدي العاملة وتفتح أفاقاً لزيادة الدخل والتوظيف. غير أن ذلك لن يتحقق ما لم تتم معالجة الصعوبات من خلال تشجيع الحكومة ودعمها لإنشاء المدن الصناعية وتجهيزها بالمرافق والخدمات لتخفيض التكاليف المرتفعة للإنتاج وتحسين القدرة التنافسية.

**2-1-1-1-3  تشجيع الصناعات الإستخراجية:** يمتلك اليمن ثروة معقولة من النفط والغاز. ويستدعي الاستفادة منها التوسع في أعمال التنقيب والاستكشاف ليشمل كافة أنحاء اليمن بما في ذلك المناطق البحرية لتمكين قطاع النفط والغاز من القيام بدور رئيسي في تنشيط الاقتصاد الوطني. وينبغي كذلك الإسراع في استثمار الغاز الطبيعي محلياً والاستفادة منه لأغراض توليد الطاقة بالدرجة الأساسية بما يعزز الطاقة الكهربائية المولدة ويساعد على قيام الصناعات التي تحتاج إلى طاقة كبيرة. كما يجب وفي ضوء تزايد الاحتياطي من الغاز وضع وتنفيذ خطة متكاملة وطويلة الأجل لتصديره. وتسعى سياسات تنمية قطاع المعادن إلى تشجيع الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية حيث يمكن تنمية إنتاج المعادن والصخور الصناعية والمواد الإنشائية ليشكل هذا القطاع مصدراً للنقد الأجنبي ويخلق فرص عمل ويساهم في إنعاش الريف.

**2-1-1-1-4  تنمية وترشيد النشاط الزراعي:** والتييجب أن تبنى على قاعدة إعادة النظر في نشاط ودور هذا القطاع في ظل العوامل الحاكمة له والتوجه نحو ترشيد استخدام مصادر المياه الشحيحة. لذلك يجب تبني خطة تشمل تنمية الإنتاج الزراعي وإعادة توجيه أنشطة الإنتاج الزراعي والسعي نحو التحول إلى أنشطة مدرة للدخل خارج المزرعة سواء في المناطق الريفية أو الحضرية، والذي يتطلب ترشيد استخدام المياه والحفاظ على الأحواض المائية وتوسيع استخدام حصاد المياه في الريف وتحسين الري التقليدي وإدخال طرق الري الحديثة وبدائل لزراعة القات للحد من استنزاف المياه وتحقيق مردود اقتصادي مثل زراعة البن والبطاطا وغيرها من المحاصيل ذات الميزة النسبية والقابلة للتصدير بالإضافة إلى الزراعة المحمية لبعض الخضار.

ورغم أن البعض قد يطمح إلى تحقيق هدف شامل للتخلص من شجرة القات **والعيش في يمن بلا قات**، إلا أن هدفاً أكثر واقعية يتمثل في إيجاد التوازن بين تنمية المجتمع من ناحية وطموحات تقليص انتشاره والحد من أضراره من ناحية أخرى، وذلك من خلال إجراءات متدرجة في جانبي الطلب والعرض لاحتواء تزايد استهلاكه وتوسع زراعته ومن ثم التقليص التدريجي للمساحات المزروعة به ومن الاستهلاك اعتماداً على تعاون الجميع أفراداً وجماعات ومؤسسات.

**2-1-1-1-5  الاستغلال المتوازن للثروة السمكية:** والتي تمثل أهم القطاعات الاقتصادية الواعدة نظراً لما يمتلكه اليمن من مخزون كبير بفضل الموقع البحري المميز والسواحل الطويلة والمياه الإقليمية الممتدة على البحر الأحمر والبحر العربي وخليج عدن فضلاً عن شواطئ الجزر المنتشرة في مياهه. ونتيجة كثافة العمالة في نشاط الاصطياد التقليدي وتوفر المياه الدافئة طوال العام في السواحل اليمنية فإنه يمكن تشجيع إقامة مزارع للأسماك والأحياء البحرية ذات القيمة التجارية العالية التي تتوفر لها أسواق خارجية مغرية.

**2-1-1-1-6  استثمار إمكانيات القطاع السياحي:** والذي يفتح آفاقاً واسعة للتخفيف من مشكلة البطالة حيث تسمح موارد اليمن بتنمية السياحة الثقافية والتاريخية والسياحة البيئية وسياحة الاصطياف والشواطئ والجزر بالإضافة إلى السياحة الجبلية وريادة الصحاري. لذلك سيشهد اليمن خلال الفترة القادمة تلازم قيام الحكومة باستكمال بعض مشاريع البنية التحتية مع نشاط دؤوب لإقامة المشروعات السياحية الخاصة المتنوعة كالفنادق والمطاعم والقرى والمجمعات السياحية ومراكز الغوص ومشاريع النقل السياحي. وفي حال استغلال هذا القطاع الواعد يمكن أن يرتفع عدد السياح إلى حوالي مليوني سائح وترتفع العائدات إلى 2-3 مليار دولار في عام 2025.

**2-1-1-1-7  العولمة والتوجه نحو التصدير:** والذي يجب أن يكون خياراً إستراتيجياً ومحركاً للنمو الاقتصادي المنشود لتصبح تنمية الصادرات القضية الأولى في اهتمام الاقتصاد. وينبغي لليمن دفع الخطى لتحرير التبادل التجاري مع بلدان مجلس التعاون لدول الخليج العربية ودول شرق أفريقيا بالإضافة إلى منظومة دول المحيط الهندي (منفردة أو جماعياً) والتي تمثل سوقاً ومنفذاً للصادرات اليمنية. كما يرتبط بمسألة العولمة أيضاً تدفق الاستثمارات الأجنبية حيث يظهر تدني نصيب الاستثمارات الأجنبية في اليمن خاصة بعد استبعاد استثمار الشركات النفطية.

لذلك، وابتداءً يجب إقناع اليمنيين أنفسهم بالاستثمار في بلادهم من خلال تهيئة البيئة المواتية، الخالية من البيروقراطية ومن الفساد ومن منازعات الأراضي، مع ضمان إجراءات نزيهة وعادلة وسريعة للتقاضي وحماية أكيدة للحقوق والملكيات. ويمكن للبيئة الاستثمارية المناسبة أن تعمل على جذب رؤوس أموال المغتربين والمهاجرين اليمنيين المقدرة بحوالي 20-30 مليار دولار للاستثمار في وطنهم.

**2-1-1-1-8  استثمار ميزة الموقع الجغرافي وتعزيز دور المناطق الحرة:** حرصت الحكومة اليمنية على تطوير الاقتصاد الوطني وربطه بالاقتصاد الدولي وتنويع مصادر الدخل من خلال تنمية الصادرات واستغلال المزايا النسبية التي تتمتع بها البلاد، وعلى رأسها الموقع الاستراتيجي لميناء عدن. ورغم أن تنفيذ المرحلة الأولى من المشروع يمثل خطوة أساسية وهامة في سبيل الترويج لمزيد من الاستثمارات إلا أنه ينبغي بذل المزيد في ظل التنافس بين المناطق الحرة المختلفة في المنطقة، وفي الوقت نفسه تعزيز العلاقة معها سعياً نحو التنسيق والتكامل. وتهيئ طبيعة اليمن الجغرافية والسكانية مناخاً استثمارياً مناسباً لإقامة أنشطة اقتصادية متنوعة وفي المناطق المختلفة، وبناءً على سياسات وخطط الدولة وبرامجها ينبغي إنشاء مناطق حرة أخرى (سقطرة، الحديدة، المكلا) وفق الفرص الاستثمارية الواعدة فيها بحيث تصبح اليمن مركزاً إقليمياً وعالمياً للتجارة والصناعة والاستثمار والترانزيت والتخزين والشحن وبما يؤمن زيادة الناتج والدخل وخلق فرص عمل.

**2-1-1-2  متطلبات وشروط تحقيق النمو الاقتصادي**

**2-1-1-2-1  الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص**

يتلازم تحقيق أهداف الرؤية وبشكل وثيق مع دور جديد للحكومة وللقطاع الخاص في الحياة الاقتصادية. وتتبنى إستراتيجية العمل المستقبلي الاعتماد على القطاع الخاص كمحرك للنمو الاقتصادي وهو ما يتطلب تعزيز التنافسية وإشراك وتمكين القطاع الخاص المحلي والأجنبي من تنفيذ العديد من المشاريع بما في ذلك البنية التحتية. ولضمان أداء الوظائف بسلاسة وفعالية وخلق المناخ الجاذب للاستثمارات لا بد من تذليل الصعوبات والمتمثل في قصور البنية التحتية وضعف الوسائط المالية وعدم توفر الحماية والأمان، بالإضافة إلى المحافظة على معدل تضخم منخفض وتحقيق استقرار سعر الصرف.

**2-1-1-2-2  تحديث الجهاز الإداري للدولة**

يتطلب تحقيق أهداف النمو الاقتصادي تحديث وتطوير الجهاز الإداري للدولة وإعادة هيكلة قطاعاته ومؤسساته بما يخدم المهام الجديدة للدولة وتعزيز دورها التنظيمي من خلال تطوير القوانين والأنظمة بالإضافة إلى تبسيط الإجراءات وتجفيف منابع الفساد ووضع حد للاختلال الوظيفي. ويجب العمل كذلك على تفويض السلطات إلى الوحدات الإدارية في المحافظات والمديريات ومنحها الصلاحيات الكافية لإدارة أمور المجتمعات المحلية. كما يعتبر القضاء العادل والنزيه ضماناً لتحقيق أمن المواطن وأمان البلاد حيث ينبغي الإسراع في تنفيذ الإصلاحات القضائية لتيسير إجراءات التقاضي وسرعة البت في القضايا وتنفيذ الأحكام من قبل أجهزة الضبط وتوثيق السجل العقاري.

**2-1-1-2-3  النمو الاقتصادي والتخفيف من الفقر**

شهدت فترة الخطة الخمسية الأولى تحسناً ملموساً في أداء الاقتصاد الوطني انعكس إيجاباً في عدد من المؤشرات الاقتصادية، إلا أن النمو المحقق خلال تلك الفترة والمقدر بحوالي 5.5% في المتوسط يعد غير كافٍ لرفع مستوى المعيشة وتقليص البطالة وتوليد فرص عمل منتجة بالقدر الذي يضمن استدامة النمو الاقتصادي. وتتوقف المعالجة الشاملة لهذه المسألة على اتباع استراتيجية مناسبة تتوخى تحقيق نمو اقتصادي مستديم مع توفير فرص عمل وتوزيع عادل للدخل وزيادة الإنفاق الاجتماعي وتحديد أولوياته والتوسع في مشاريع التخفيف من الفقر. وتستهدف الرؤية الإستراتيجية تخفيض فقر الغذاء إلى النصف في عام 2015 والقضاء عليه كلية مع تحجيم الفقر الأعلى إلى أقل من 10% بحلول عام 2025.

وتوازياً مع ذلك، تسعى الرؤية الاستراتيجية إلى تقوية دور شبكة الأمان الاجتماعي حيث تهدف إلى إيجاد قاعدة واسعة للاستثمارات الصغيرة لتمكين كافة الشرائح من إقامة أعمالها الخاصة أو خلق فرص عمل لها فضلاً عن تعزيز مشاركة المواطنين ومساهمتهم في إعداد وتنفيذ المشروعات المحلية. كما لا تغفل الرؤية الاستراتيجية احتياجات الفئات الأكثر حرماناً والتي ينبغي تحديدها بناءً على أسس ومعايير تضمن العدالة في التوزيع واستفادة المحرومين.

**2-1-1-2-4  حماية البيئة**

تدرك الدولة أن المحافظة على البيئة ليست قضية اليوم فقط بل إنها أكثر ارتباطاً بالمستقبل القريب والبعيد وتمس مقدرات الأجيال القادمة. وإدراكاً للعلاقة بين البيئة والتنمية، ينبغي العمل على تعزيز التوعية والاهتمام بالبحث والتطوير في هذا المجال والارتقاء بالعمل البيئي الرسمي والأهلي حيث تتلخص أولويات العمل البيئي في تعزيز إدارة المياه ومنع تلوث أحواض المياه، والحد من تدهور موارد الأرض والموائل، وتنظيم إدارة المخلفات والتأثيرات الصناعية، وإدارة السواحل وتلوث البيئة البحرية، ودراسة تأثير تغير المناخ على عناصر البيئة والتصحر، بالإضافة إلى حماية المدرجات الزراعية والتنوع الحيوي في المحميات. كما تبرز الحاجة إلى دخول مجال صناعات البيئة وإقامة منشآت إعادة التدوير والمحطات الريفية البسيطة لمعالجة المياه المستعملة، بالإضافة إلى إنتاج منتجات تساعد على حماية البيئة.

2-1-2  توجهات وأهداف الرؤية الاستراتيجية في المجال الاجتماعي

تهدف التنمية البشرية إلى بناء الإنسان والارتقاء بمستواه معيشياً وفكرياً وثقافياً من خلال تكوين القدرات البشرية المنتجة وتوسيع الخيارات في كافة المجالات لتمكين المجتمع وأفراده من الحصول على مصدر رزق يحقق لهم حياة كريمة، وإشراكهم في اتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في ظل نظام يسوده الاستقرار والعدالة الاجتماعية، وبيئة طبيعية تستغل استغلالاً يضمن الحفاظ على مصادرها وتجديدها. ومن هذا المنطلق تنبثق التنمية البشرية في غاياتها وطموحاتها التي تجسدها الرؤية الاستراتيجية 2025 في جانبها الاجتماعي لتحقيق أهداف محددة أهمها خفض معدل النمو السكاني تدريجياً إلى حوالي 2.1% والسيطرة على عوامل الهجرة الداخلية وإعادة توجيهها نحو مناطق النمو الساحلية. كما تركز على العناية بالطفولة والاهتمام بالنشء والشباب والمعاقين والمسنين فضلاً عن تقليص الفجوات القائمة بين الرجل والمرأة سواء في التعليم أو الصحة وإتاحة المزيد من الفرص للمرأة لتكون شريكاً كاملاً للرجل.

ويعتبر الاستثمار العام والخاص المدخل الأساسي في توفير وتنمية الخدمات الصحية  بمختلف مستوياتها الوقائية والأولية والعلاجية ولتحقيق التنمية الاجتماعية وتهيئة الإنسان لاكتساب العلم والمهارات التي تؤهله للإنتاج والعطاء. ويتحقق رفع المستوى الصحي من خلال تعميم وتحسين الخدمات العلاجية والوقائية وبخاصة في الأرياف من خلال رفع نسبة التغطية إلى 90% في عام 2025 مع التركيز على خدمات الرعاية الصحية الأولية والصحة الإنجابية والتحصين ورفع الوعي الصحي للسكان حتى يتحقق خفض معدلات وفيات الأمهات والأطفال الرضع. كما تستهدف الرؤية إعلان اليمن خال من الأوبئة والأمراض السارية والمستوطنة مثل الملاريا والبلهارسيا والسل والطفيليات المعوية.

ولا يمكن تحقيق احتياجات وتطلعات المجتمع اليمني إلا بعد القضاء على الأمية من خلال برامج تعليمية موجهة تسعى لتطوير حياة الفرد وتمكينه من ممارسة حقوقه وتعزيز ثقته وقدراته واحترامه للعمل. وتركز الرؤية الاستراتيجية وبشكل رئيسي على محاربة الأمية لتنخفض من 56% حالياً إلى أقل من 10%. ورغم توسع التعليم في اليمن خلال العقود الأخيرة إلا أن معدلات الالتحاق في التعليم الأساسي لم تتجاوز 61.4% مع وجود فجوات كبيرة بين الريف والحضر (57.4%، 85.4%) وبين الإناث والذكور (43.9%، 77.2%). وبصورة عامة، تستهدف الرؤية الاستراتيجية إدخال تحول هيكلي في نظام التعليم والتدريب ليصبح قادرا على مواكبة التطورات العلمية والتقنية واحتياجات التنمية مع التأكيد على تكامل روافد التعليم.

2-1-3  توجهات وأهداف الرؤية الاستراتيجية في مجال العلم والتكنولوجيا

تتوفر في اليمن أساسيات منظومة العلم والتكنولوجيا والتي تحتاج إلى إعادة هيكلة وتطوير بنيتها وإيجاد الإطار القانوني والتشريعي الملائم وتوجيه نظام التعليم والتدريب نحوها. كما تحتاج المنظومة إلى دعم وتعزيز لتتحول إلى نظام وطني للابتكار والذي يمثل أساس التنمية الحقيقية للاقتصاد اليمني من حيث تنويعه، وزيادة معدلات نموه، وخلق فرص العمل المنتجة فيه، وولوجه الاقتصاد العالمي المبني على المعرفة. ويستوجب هذا التحول وضع استراتيجية وطنية للعلوم والتكنولوجيا وإنشاء جهاز يتولى التنسيق وتنفيذ الاستراتيجية ومتابعة تطويرها وتفعيل العلاقات بين التعليم والتدريب، والبحث والتطوير، وفعاليات الإنتاج والخدمات، والنشاطات العلمية والتكنولوجية.

2-1-4  توجهات وأهداف الرؤية الاستراتيجية في المجال الثقافي

لتحقيق غايات وطموحات رؤية التنمية الثقافية والحضارية تطمح المسيرة الثقافية خلال الخمس والعشرين سنة القادمة إلى بناء وتطوير المؤسسات للحفاظ  على الموروث التاريخي والحضاري والتراث الثقافي والأثر المعماري والأدبي والإنتاج العلمي والفني وتوثيقه ونشره وتأصيل الهوية الثقافية اليمنية في أذهان وسلوك الأجيال الصاعدة بما فيها من قيم الخير والمحبة والتسامح والعطاء والتكافل والتعاون والتراحم والحرص على مصالح الوطن وحمايته وتجسيد المواطنة الصالحة قولاً وعملاً. كما يتطلب ذلك إعطاء اهتمام خاص للبعد الثقافي للتنمية وتوطينها عن طريق إشراك المواطنين فيها وزيادة وعيهم بها، لتصبح الثقافة عنصراً من عناصر التنمية المستديمة وعاملاً لترشيد الموارد الطبيعية والبشرية.

**2-1-5  توجهات وأهداف الرؤية الاستراتيجية في المجال السياسي**

إن نهوض اليمن الحضاري في المرحلة القادمة يتطلب تعزيز المكاسب والمنجزات التي حققتها البلاد والمضي قدماً بالنظام السياسي والتجربة الديموقراطية للانطلاق نحو مراحل أكثر تقدماً وصولاً إلى دولة المؤسسات والمجتمع الديمقراطي الناضج والمستقر. ومن أجل ذلك تسعى الرؤية الاستراتيجية في الجانب السياسي إلى تحقيق **انتقال اليمن من وضع الديمقراطية الناشئة إلى الديمقراطية الناضجة والمستقرة** بحيث تصبح التعددية السياسية والحزبية والتداول السلمي للسلطة واحترام حقوق الإنسان آليات المجتمع الراسخة والقوية في العمل الديمقراطي وفي إدارة الحكم وتحقيق التطور السياسي للمجتمع ككل. كما ينبغي أن توجه السياسة الخارجية للبلاد نحو تحقيق الاستقرار والتطور السياسي إلى جانب ضمان النمو والتقدم الاقتصادي.

# الفصل الثالث: أداء الاقتصاد الوطني خلال الخطة الخمسية الأولى

# ( لا يوجد)

# الفصل الرابع: إطار السياسات الكلية

## مقـدمـة

تعد الخطة الخمسية الثانية إلى حدٍ كبيرٍ استمراراً لاستراتيجية وسياسات الخطة الخمسية الأولى حيث تشتركان في السعي لترشيد استخدام الموارد المحدودة وتحقيق نمو اقتصادي مرتفع وزيادة مساهمة قطاعات الإنتاج السلعي في الناتج المحلي الإجمالي وتنمية الموارد البشرية ورفع كفاءة الأداء. كما تهدف الخطة الخمسية الثانية إلى وضع الإطار الرامي لدعم وتعديل هيكل الاقتصاد الوطني نحو تنويع القاعدة الإنتاجية من خلال التركيز على القطاعات والأنشطة الرائدة والواعدة في الاقتصاد، بالإضافة إلى التركيز على سياسات التخفيف من الفقر كأولوية لا يمكن تأجيلها.

### 4-1  التحديات التنموية

شكلت التشوهات والاختلالات التي يعاني منها الاقتصاد الوطني سلسلة من الحلقات جعلت منها عقبات أمام إدارة الاقتصاد نحو التنمية والتقدم. ويمكن إبراز مظاهر هذه السلسلة في التحديات الداخلية الآتية:

* **شح الموارد المائية** حيثيعتبر اليمن من أكثر الدول فقراً في المياه نتيجة انخفاض معدلات سقوط الأمطار. ويؤدي ارتفاع مستوى الطلب ومحدودية العرض إلى تحقيق عجز مائي وبالتالي ملاحقة المياه الجوفية وخاصة في عدد من المناطق كتعز وصنعاء وصعدة ورداع التي تستنـزف المياه الجوفية فيها بشكل حاد وخطير يهدد بنضوب أحواضها المائية.
* **ارتفاع معدل نمو السكان** والذي يبلغ 3.5% سنوياً مقابل موارد اقتصادية محدودة مما يرفع نسبة الاستهلاك في الاقتصاد ويحد من القدرة على الادخار والاستثمار.
* **تفاقم مشكلة البطالة** نتيجة ارتفاع معدل البطالة بمفهومها الشامل إلى حوالي 37% من قوة العمل والذي يضم البطالة السافرة (11.9%) والعمالة الناقصة (25.1%) كمحصلة لنمو قوة العمل بحوالي 4.3% سنوياً.
* **تدني مستوى تأهيل الموارد البشرية** والذي يتمثل في ارتفاع مستوى الأمية وانخفاض نسب الالتحاق في التعليم العام والفني وعدم مواكبة المناهج التعليمية والبرامج التدريبية للتطورات العلمية واحتياجات سوق العمل.
* **تنامي مستويات الفقر** وزيادة نسبته بحديه الأدنى والأعلى إلى 27.3% و34.9% على التوالي.
* **ضعف الهياكل الأساسية** من طرقات وكهرباء ومياه وصرف صحي واتصالات ومرافق الخدمات التعليمية والصحية وغيرها، والتي لا تفي بالمتطلبات اللازمة لتحسين مستوى المعيشة ولنشاط اقتصادي واستثمار يدعم ويقوي الروابط التنموية.
* **تخلف منظومة العلوم والتكنولوجيا الوطنية** من حيث عدد خريجي التعليم العالي في المجالات العلمية والتكنولوجية وضعف أنشطة البحث العلمي والتطوير، بالإضافة إلى ضعف البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات وارتفاع أسعار النفوذ إليها.

أما التحديات الخارجية فتتمثل في الآتي:

* **تهيئة الاقتصاد اليمني لمواجهة رياح العولمة والاندماج في الاقتصاد العالمي** على أسس تنافسية وعادلة، وخاصة في ظل سعي اليمن للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية.
* **التكامل والتعاون الاقتصادي** في إطار تكتلات اقتصادية إقليمية وعربية وإسلامية  لتعظيم منافع الاندماج في الاقتصاد العالمي.
* **الاستفادة من ثورة المعلومات وتقنياتها** والتي أفرزت عوامل جديدة غيرت من معادلات وعلاقات النشاط والنمو الاقتصادي بحيث أصبحت توليفة الفكر البشري وتكنولوجيا المعلومات تشكل عنصراً رئيسياً للنمو الاقتصادي والاستثمار والتجارة الخارجية.

### 4-2  محاور ومرتكزات إستراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية

تقوم إستراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المحاور والمرتكزات الرئيسية الآتية:

1. **تنمية قدرات وطاقات الإنسان اليمني** مما يجعل التنمية البشرية حجر الزاوية في تحسين الموارد البشرية ورفع كفاءة الأداء وإنتاجية العامل ومن ثم تحقيق التنمية المستديمة.
2. **تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتنويع هيكل الاقتصاد** والذييعتبر ركيزة أساسية لتنمية وتطوير قطاعات الاقتصاد الوطني. وبالتالي، تصبح تنمية طاقات الإنتاج لقطاعات مثل الصناعات الصغيرة والتقليدية والاستخراجية غير النفطية ونشاط الاصطياد السمكي وتنشيط السياحة ضماناً للاستقرار الاقتصادي وتأميناً للنمو المستديم.
3. **تعزيز الشراكة وتوسيع دور القطاع الخاص** والذي وضعته رؤية اليمن الاستراتيجية 2025 في موقع القائد للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بمختلف مساراتها وجوانبها. ويتطلب ذلك توفير وتهيئة كافة العوامل والمقومات التشريعية والمؤسسية والسياسات والإجراءات بما يمكّن القطاع الخاص من تولي هذا الدور.
4. **تحسين الجاذبية الاستثمارية للاقتصاد الوطني** حيث أن تحسين مناخ الاستثمار وتطوير القدرات التنافسية للاقتصاد الوطني يمثل استحقاقاً لازماً لجذب رؤوس الأموال ونقل التكنولوجيا والاندماج المتكافئ في الاقتصاد العالمي.
5. **توجيه النشاط الاقتصادي نحو التصدير** لتجاوز محدودية السوق المحلي والاستجابة لمتطلبات تحرير التجارة الخارجية والاندماج في الاقتصاد العالمي.
6. **الإدارة الحكومية الجيدة واللامركزية** والذي ينبغي العمل وبشكل سريع على تحقيقهما كأطر تعزز الشراكة مع القطاع الخاص.
7. **تنمية القدرات العلمية والتكنولوجية الوطنية** من خلال إعداد نخبة من المتخصصين اليمنيين في المجالات العلمية والتكنولوجية التي يحتاجها الاقتصاد الوطني، إلى جانب الاهتمام بكل ما يلزم لتطوير تلك القدرات وتحسين الإنتاج.
8. **الحفاظ على سلامة البيئة** والتي أصبحت تمثل أحد مقومات النمو الاقتصادي والاجتماعي وعامل من عوامل استدامة التنمية في مختلف القطاعات والأنشطة الإنتاجية عبر المراحل الزمنية المختلفة. كما تبرز أهمية البيئة كبعد حيوي لكافة الأنشطة البشرية ولتحقيق وضمان التوازن بين السكان والطبيعة.

### 4-3  الغايات والأهداف والسياسات العامة

**4-3-1  الغايات والأهداف**

تنشد الخطة الخمسية الثانية تحقيق نمو اقتصادي وخلق فرص عمل مع ضمان الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي من خلال العمل على إنجاز الأهداف الآتية:

1. تحقيق نمو حقيقي في الناتج المحلي الإجمالي يصل في المتوسط إلى 5.6% سنوياً وفي الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي 8% وزيادة مساهمة قطاعات الإنتاج السلعي من خلال تحقيق متوسطات نمو سنوية في هذه القطاعات تتراوح بين 6.1% و13%.
2. حفز وتشجيع الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية، وزيادة استثمارات القطاع الخاص إلى حوالي 58% في المتوسط تحقيقاً لتوسيع نشاط القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني.
3. زيادة معدلات التشغيل لاستيعاب الزيادة السنوية في قوة العمل وتخفيض نسبة البطالة الحالية بمفهومها الشامل إلى 22% (9.5% سافرة، 12.5% عمالة ناقصة).
4. الحد من ظاهرة الفقر وتخفيف وطأته على الشرائح والفئات الفقيرة عن طريق خلق فرص عمل منتجة وزيادة كفاءة الإنتاج من ناحية، وتقديم إعانات الرعاية الاجتماعية من ناحية أخرى وبحيث يتم تخفيض نسبة الفقر المطلق (فقر الغذاء) إلى 21.7%.
5. المحافظة على الاستقرار النسبي للموازنة العامة من خلال تنمية الإيرادات العامة ورفع كفاءة تخصيص النفقات العامة واحتواء معدل التضخم عند 4.9% وبحيث لا يزيد في أي سنة عن 6%.
6. تأسيس وتفعيل النظام الوطني للابتكار المرتكز على المنظومة العلمية والتكنولوجية اليمنية لتكوين قدرات وطنية تعمل على تحقيق أهداف النمو الاقتصادي وزيادة التشغيل وجذب الاستثمارات.
7. تعزيز التعاون والتكامل الاقتصادي العربي والإقليمي وتعظيم مزايا الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية.

**4-3-2  السياسات الاقتصادية الكلية**

تستهدف السياسات الاقتصادية الكلية تصحيح الاختلالات الهيكلية وتحقيق توازن الحسابات والموازين الاقتصادية كالادخار والاستثمار والميزان التجاري وميزان المدفوعات والموازنة العامة، ومعالجة المشاكل الضاغطة كالركود الاقتصادي والبطالة والفقر وتقلبات سعر الصرف وغيرها.

**4-3-2-1  السياسة المالية**

تضطلع السياسة المالية بالعبء الأكبر في تحقيق الغايات والأهداف الكلية والقطاعية للخطة الخمسية الثانية من خلال تبني وتنفيذ الآتي:

* استخدام الموازنة العامة في ظل سياسات تكاملية وشاملة ومواصلة تنفيذ الإجراءات المالية الهيكلية والمؤسسية وفق البرنامج المحدد.
* تنمية وتعبئة الموارد المالية المحلية والأجنبية لتمويل البرامج والمشروعات العامة.
* تقييد نمو الإنفاق العام الجاري بما لا يتجاوز معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي وتنمية الإيرادات العامة وتنويع مصادرها والتحكم في عجز الموازنة بما لا يزيد عن 3% من الناتج المحلي الإجمالي وتمويله من مصادر غير تضخمية.
* إعادة هيكلة الموازنة العامة لصالح الإنفاق الاستثماري في البنية التحتية والتعليم والصحة، وزيادة مخصصات التشغيل والصيانة مع إيلاء تشغيل وصيانة المشاريع القائمة أولوية.
* اعتماد البرنامج الاستثماري على معايير الجدوى الاقتصادية والاجتماعية، وعلى تكامل هذه المشاريع مع مشاريع القطاع الخاص وخاصة في البنية التحتية.
* تطوير القوانين الضريبية وتطبيق سياسة ضريبية مبسطة وشفافة وتوسيع الوعاء الضريبي وإلغاء تحيزه ضد أنشطة الإنتاج والتصدير.

**4-3-2-2  السياسة النقدية**

تركز السياسة النقدية خلال سنوات الخطة على الآتي:

* التوسع تدريجياً في السياسة النقدية والائتمان في ضوء إزالة معوقات الاستثمار وتحسين أداء الجهاز المصرفي بحيث ينمو العرض النقدي بمتوسط سنوي 10.1%، وتأمين الاستقرار الاقتصادي الكلي في جانبه النقدي حفاظاً على مستوى منخفض للتضخم واستقرار سعر الصرف وتعزيز احتياطي النقد الأجنبي.
* تعزيز استقلالية البنك المركزي وتقوية دوره الرقابي على النشاط المصرفي وتعزيز حرية النشاط المصرفي وإنشاء سوق الأوراق المالية وتطوير آلية إصدار أذون الخزانة.
* تشجيع إنشاء مؤسسات تمويلية وصناديق متخصصة للتنمية القطاعية وللصادرات وتنفيذ برامج ائتمانية وتمويلية خاصة لمنح القروض الميسرة للأسر المنتجة والمرأة والفقراء.
* استكمال تنفيذ برنامج إصلاح القطاع المالي وخاصة فيما يتعلق بإعادة هيكلة بنوك القطاع العام والمختلط وفي خلق مناخ يحفز الادخار والائتمان والاستثمار.
* بدء جولة جديدة لتخفيض الدين الخارجي مع نادي باريس خلال عام 2001 وتقليص لجوء الحكومة للاقتراض الخارجي وبالذات من المصادر غير الميسرة واستكمال تأسيس نظام مركزي مترابط لإدارته.

**4-3-2-3  سياسة التجارة الخارجية**

أصبح للتجارة الخارجية دورٌ وأهدافٌ جديدةٌ تساهم من خلالها في تحقيق معدلات نمو الدخل والناتج المستهدفة في الخطة، وفي طليعتها ما يلي:

* المحافظة على الوضع الجيد في الحساب الجاري وميزان المدفوعات من خلال مواصلة تنفيذ سياسات الإصلاح الهيكلي وإصلاحات القطاع التجاري وسياسة تحرير التجارة الخارجية وتحقيق الاندماج المتكافئ والعادل في الاقتصاد الدولي.
* زيادة وتنويع الصادرات غير النفطية ورفع مساهمتها في مجموع الصادرات وخاصة في القطاعات الواعدة وتعزيز المنافسة لتوفير السلع والخدمات الاستهلاكية والاستثمارية.
* إقامة مناطق تبادل تجاري وصناعي حر، وتعزيز دور هذه المناطق في تنمية الاقتصاد الوطني، واستكمال تنفيذ مراحل المنطقة الحرة في عدن ودراسة إنشاء مناطق أخرى.
* العمل على انضمام اليمن إلى منظمة التجارة العالمية وتهيئة الظروف المناسبة لذلك من أجل تعظيم الاستفادة من المزايا والاستثناءات التي تمنح للدول الأقل نمواً.

**4-3-2-4  سياسة الاستثمار والتشغيل**

تهدف الخطة الخمسية الثانية إلى التصدي المزدوج لمشكلتي البطالة والفقر من خلال الآتي:

* تشجيع الاستثمار لاستيعاب الزيادة السنوية في القوى العاملة وبالذات في أنشطة كثيفة العمالة كالزراعة والإنشاءات والصناعات الصغيرة، وتحفيز تقنيات الإنتاج كثيفة العمالة وتشجيع توطنها في المناطق الريفية.
* استمرار توجيه مشروع الأشغال العامة لتشغيل أكبر عدد من العمالة في شق الطرقات الفرعية وإقامة حواجز المياه والسدود الصغيرة وغيرها، وتوجيه الصندوق الاجتماعي للتنمية لزيادة مساهمته في أنشطة الأسر المنتجة والصناعات الصغيرة والحرفية وتوظيف المرأة وخاصة في المناطق الريفية.
* تحويل مخصصات صندوق الرعاية الاجتماعية تدريجياً إلى مشاريع تنمية قدرات وطاقات القادرين على العمل من خلال تأهيلهم وتدريبهم وإكسابهم المهارات، مع تعزيز هذا التحول عن طريق منح القروض الميسرة لتشجيعهم على إنشاء وحدات إنتاجية صغيرة.
* تصحيح الاختلال الناتج عن عدم مواءمة مخرجات نظام التعليم والتدريب مع متطلبات سوق العمل والتوسع في إنشاء مكاتب التشغيل وتفعيل دورها في تنسيق عرض وطلب القوى العاملة.
* تعزيز أواصر التعاون والتكامل مع دول الجوار الشقيقة لزيادة حصة العمالة اليمنية فيها وتنمية مجالات جديدة في ضوء التحسن النسبي لتأهيل العمالة اليمنية، إلى جانب تشجيع استثمارات هذه الدول في  اليمن لخلق فرص عمل محلية.

**4-3-2-5  سي**

--------------------

-------

وعملت الحكومة على تضمين البرنامج إجراءات للتقاعد المبكر والانسحاب الطوعي وبيع حصص من المؤسسات للعمالة، بالإضافة إلى إنشاء صندوق الخدمة المدنية بغرض إعادة تدريب وتأهيل وتوزيع تلك العمالة.

**4-3-3  البناء المؤسسي**

أعطت الرؤية الاستراتيجية لليمن 2025 أهمية خاصة للبناء المؤسسي والإصلاح الإداري باعتباره أساساً لما يعرف "بالحكم الجيد"، والمحور الذي تدور حوله كافة الأنشطة. ولتحقيق أهداف الخطة الخمسية الثانية في النمو الاقتصادي والتخفيف من الفقر لا بد من إحداث تطور حقيقي وملموس في البناء المؤسسي وفي أداء الأجهزة والمؤسسات الحكومية حيث يقع قدر كبير من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية ضمن نشاط الجهاز الحكومي مثل عجز الموازنة وسوء توزيع الخدمات وضعف استخدام التكنولوجيا والإضرار بالبيئة.

**4-3-3-1  الإصلاح الإداري وتحديث الخدمة المدنية**

تسعى الخطة الخمسية الثانية الى مواصلة تنفيذ إستراتيجية تحديث الخدمة المدنية والتي تحددت مهمتها وأهدافها في إنشاء نظام حديث للإدارة العامة يمكن من نمو القطاع الخاص وتقديم الخدمات الحكومية الضرورية بدرجة عالية من الجودة وبكلفة اقتصادية. وتقوم الخطة على التدرج في التنفيذ وفق أولويات الإستراتيجية والقدرة المؤسسية للتغيير حيث تتبنى السياسات والإجراءات الآتية:

* إلغاء مظاهر الازدواج والارتقاء بأداء الخدمة المدنية والتخلي عن  تقديم الخدمات التي يمكن أن يقوم بها القطاع الخاص بكفاءة أعلى.
* تحقيق الإدارة الكفوءة للموارد البشرية وزيادة شفافية الإجراءات الحكومية واتساقها وتحسين وتطوير أنظمة الإدارة والموازنة المالية.
* البدء بتوحيد وتنميط الإجراءات والعمليات كخطوة أساسية لتسهيل عملية ترميزها وميكنتها  واستخدام النظام الآلي في الخدمة المدنية كأساس ونموذج وربطه ببقية الأنظمة الآلية في أجهزة الدولة المختلفة، وتبني نظم المعلومات وشبكات الاتصال الحديثة.
* وضع وتطبيق نظام التوصيف والتصنيف الوظيفي واعتماد معايير مهنية للتوظيف والترفيع والترقية وتحديد المهام والمسئوليات وفق مبدأ الشفافية والثواب والعقاب ووضع سياسة للأجور والمرتبات مرتبطة بالتصنيف والأداء والأسعار.
* تشديد الرقابة على الأداء الإداري وسياسات التوظيف وإعادة التوزيع وضوابط إنهاء الخدمة وتفعيل دور النيابة والمحاكم الإدارية والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وإدارات الرقابة والتفتيش.
* استكمال شطب الأسماء الوهمية والمزدوجة والمعينين خارج قانون الخدمة المدنية واعتماد الرقم الوطني الوظيفي وتفعيل دور صندوق الخدمة المدنية وحصر التوظيف الحكومي في احتياجات قطاعي التعليم والصحة والاحتياج من الكفاءات العالية الناجم عن إعادة الهيكلة.
* دعم برامج التدريب المتوسطة والعادية وبرامج التدريب لمستخدمي النظم المعلوماتية باتجاه تحقيق الحكومة الإلكترونية.

**4-3-3-2  الرقابة والمحاسبة**

تنبثق أهمية الرقابة والمحاسبة من دورهما في تحقيق الحكم الجيد مبتغى رؤية اليمن الاستراتيجية 2025، وفي تعزيز الشفافية والمساءلة. وتجسيداً لتلك الغاية تستهدف الخطة الخمسية الثانية الارتقاء بوظيفة الرقابة والمحاسبة لضمان كفاءة تخصيص وحسن إدارة الأموال العامة عن طريق اتباع السياسات والإجراءات الآتية:

* تحقيق استقلالية قرارات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة وتقوية مستوى التنسيق والتعاون بين وحدات الرقابة الداخلية في مختلف الأجهزة والمؤسسات وبين الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة.
* تطوير أساليب وآليات الرقابة والمحاسبة وتعزيز الرقابة والمحاسبة على مستوى الوحدات المحلية.
* تنمية قدرات وخبرات كوادر الرقابة والمحاسبة وتحسين أدائها المهني.
* تطبيق مبدأ المساءلة والثواب والعقاب وتفعيل دور المحاكم والنيابات الإدارية.

**4-3-3-3  السلطة المحلية واللامركزية**

ينتقل اليمن بصدور قانون السلطة المحلية رقم 4 لعام 2000 إلى مرحلة جديدة من مراحل تنظيم وإدارة شؤونه التنموية الاقتصادية والاجتماعية قوامها اللامركزية المالية والإدارية والمشاركة الشعبية. وتتبلور سياسات الخطة الخمسية الثانية في مجال السلطة المحلية للنهوض بأوضاع المواطنين وتهيئة الظروف الملائمة لجذب الاستثمارات وخلق فرص العمل وزيادة الدخل والناتج والتخفيف من الفقر فيما يلي:

* تهيئة ظروف ومقومات نجاح اللامركزية وتفويض السلطات المالية والإدارية في ضوء قانون السلطة المحلية وتفعيل دور المجالس المحلية في المحافظات والمديريات للقيام بمهامها التنموية.
* تعميق مبدأ مشاركة السلطات المحلية في مهام التخطيط والتنفيذ للمشاريع الخدمية والمرافق العامة والتقييم والمراجعة المستمرة لتطبيقات نظام السلطة المحلية.
* تبني برامج واسعة للتدريب والتأهيل لتلبية احتياجات المجالس المحلية من الخبرات والكفاءات اللازمة وتشجيع التنافس واتخاذ التدابير لمعالجة معوقات الاستثمار.

**4-3-3-4  العدل وإصلاح القضاء**

تسعى السلطة القضائية بكافة هيئاتها إلى استكمال الإصلاحات القضائية وتحقيق الأهداف المتوخاة منها من خلال تبني واتباع مجموعة من السياسات والإجراءات. وتركز الأهداف على تعزيز استقلال السلطة القضائية وتحديث وتطوير السلطة القضائية وتعزيز دورها في الحفاظ على الدماء والأموال والأعراض وحماية الحريات والحقوق. وتشمل السياسات والإجراءات المشتركة بين هيئات السلطة القضائية الآتي:

* تعديل قانون السلطة القضائية على ضوء التعديلات الدستورية وإصدار قانون تنظيم موازنة السلطة القضائية والقوانين واللوائح المنظمة لهيئات السلطة القضائية وتلك المتعلقة بالأجهزة المساعدة للقضاء.
* إعداد وتأهيل الكوادر القضائية النزيهة وتحسين أداء أعضاء السلك القضائي والإداريين وتحسين أوضاع العاملين في السلطة القضائية.
* تبسيط إجراءات التقاضي وسرعة البت في القضايا وفق القانون وتنفيذ الأحكام الباتة من خلال أجهزة الضبط، وتحديث أساليب وآليات العمل والاستفادة من منجزات العلم والتكنولوجيا.
* ترسيخ السلوكيات والتقاليد القضائية ونشر الوعي لدى أجهزة الدولة والمجتمع بأهمية ومكانة السلطة القضائية.
* تعزيز العلاقات الثنائية بين السلطة القضائية في بلادنا ومثيلاتها في الدول الشقيقة والصديقة والمنظمات المهتمة بشؤون القضاء وحقوق الإنسان.

**4-3-3-5  الأمن وتحقيق الاستقرار**

تتبنى الخطة الخمسية الثانية هدف تأمين الأمن والاستقرار والحفاظ على النظام والقانون في جميع المناطق والمحافظات من خلال تبني السياسات والإجراءات الآتية:

* تطوير الخدمات الأمنية المقدمة للمواطن والمجتمع وتحسين أداء وجاهزية القوى الأمنية ومؤسساتها.
* استكمال قوام الأجهزة الأمنية من خلال إنشاء خفر السواحل والشرطة القضائية والشرطة السياحية.
* توفير وتحديث المرافق والمنشآت والآليات والمختبرات ومراكز المعلومات  والاتصالات  وغيرها.
* تعزيز دور السجل المدني والرقم الوطني في تسهيل وتوثيق معاملات المواطنين بشكل عام وفي ضبط والتحديث المستمر لسجل الناخبين وتعميم إصدار البطاقة الشخصية والوثائق الأخرى آلياً في كافة المحافظات.
* تنمية وتطوير قدرات قوى الأمن من خلال البرامج التأهيلية والدورات التدريبية المستمرة والاهتمام بالكادر الأمني وبالأمن الوقائي.
* رفع مستوى الوعي والثقافة الأمنية بما يجسد الترابط بين المجتمع وقوى الأمن وتعزيز العلاقة مع الأجهزة الأمنية في الدول الشقيقة والصديقة.

**4-3-3-6  أجهزة حماية البيئة**

تهدف الخطة الخمسية الثانية إلى إعادة النظر في البناء المؤسسي لأجهزة حماية البيئة وتعزيزها وتفعيل دورها في حماية الموارد الطبيعية ومكافحة مظاهر التدهور البيئي القائمة والمحتملة. ويتطلب ذلك تبني آليات جديدة وإدخال تدخلات تتمثل في السياسات والإجراءات الآتية:

* إعادة هيكلة الجهات المعنية بالبيئة وتقوية العلاقات فيما بينها وتفعيل دور مؤسساتها واستكمال التشريعات والقوانين والأنظمة الهادفة إلى حماية البيئة.
* اعتماد البيئة كمتغير أساسي في اتخاذ قرارات الاستثمار والإنتاج والاستهلاك وإدماج الأبعاد البيئية في البرامج والأنشطة وجعلها محدد أساسي في عملية التخطيط.
* تنظيم استغلال الموارد الطبيعية بما يلبي احتياجات الأجيال الحالية والمستقبلية.
* مكافحة التلوث البيئي بكل أنواعه وأشكاله ومحاصرة مصادره ومنابعه وإزالة مسبباته أو الحد منها.
* تفعيل برامج المحميات الطبيعية والحفاظ على التنوع الحيوي.
* نشر الوعي البيئي والثقافة البيئية وإشراك القطاع الخاص والمنظمات الأهلية والمجالس المحلية في تحمل مسئولية الحفاظ على البيئة وتأمين متطلبات السلامة البيئية.
* تعزيز قدرات وخبرات الكوادر العاملة في مجال حماية البيئة وإدارتها وإنشاء صندوق حماية البيئة لتوفير الموارد اللازمة لأنشطة مكافحة التلوث وبرامج الوقاية.

**4-3-3-7  مؤسسات العلوم والتكنولوجيا**

يحتاج اليمن إلى سياسة للعلوم والتكنولوجيا تساعد على استثمار الموارد المحدودة بأعلى مردود. ويتطلب ذلك إنشاء كيان مؤسسي وإعداد استراتيجية وخطة للعلوم والتكنولوجيا تحدد أهدافاً علمية وتكنولوجية مناسبة لليمن. وتستهدف الخطة الخمسية الثانية إعداد الاستراتيجية الوطنية وسياسة العلوم والتكنولوجيا مع الاستفادة والاسترشاد بالاتجاهات الجديدة للخطة في ضوء الرؤية الاستراتيجية لليمن 2025، وعلى أن يتم كذلك إنشاء جهاز أو وحدة إدارية تتولى تلك المهمة ومتابعة الخطوات والإجراءات اللاحقة. كما ستقوم الخطة الخمسية الثانية بتنفيذ بعض المشاريع الملحة والواضحة في مجال العلوم والتكنولوجيا كخطوة أولى في طريق تحقيق سياسة العلوم والتكنولوجيا وخاصة في مجال تكنولوجيا الصناعات الزراعية والسمكية.

**الفصل الخامس: اتجاهات نمو الاقتصاد الوطني**

**مقدمــــــة**

يتم تنفيذ الخطة الخمسية الثانية في ضوء رؤية استراتيجية تحدد الملامح الرئيسية لمسيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في اليمن خلال ربع القرن القادم. وتعتمد الخطة على ثمانية مرتكزات أساسية وعلى إطار استراتيجية وسياسات التخفيف من الفقر. وتركز السياسات العامة للخطة على مواصلة دعم وتعزيز الاستقرار الاقتصادي، وتحقيق نمو حقيقي وتنمية مستديمة، وتحسين الوضع المالي للدولة، وتنويع القاعدة الاقتصادية الإنتاجية والدخلية، وزيادة المقدرة التنافسية للاقتصاد الوطني، وتحسين الميزان الجاري وميزان المدفوعات، وإيجاد فرص عمل جديدة وزيادة الإنتاجية، ودعم القطاعات الرائدة ذات الإمكانات الكامنة والواعدة، وزيادة كفاءة ومساهمة القطاع الخاص وتشجيع الاستثمارات الخاصة الوطنية والأجنبية مع تنشيط برامج الخصخصة، ورفع أداء القطاع الحكومي وتطوير البنية التحتية والخدمات الأساسية، بالإضافة إلى مراعاة المتطلبات البيئية.

**5-1 تطور الناتج المحلي الإجمالي**

تسعى الخطة الخمسية الثانية إلى تحقيق زيادة حقيقية في الناتج المحلي الإجمالي الكلي من خلال تحقيق نمو بمتوسط يقدر بـ5.6%. وبناءً على هذا المعدل، ومع الأخذ في الاعتبار اتجاه السياسات السكانية لتخفيض معدل النمو السكاني إلى حوالي 3% في عام 2005، فإن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي يتوقع أن يرتفع بالأسعار الثابتة من 75,276 ريالاً في عام 2000 إلى 84,448 ريالاً في عام 2005، محققاً نمواً متوسطاً يقدر بـ2.3% في السنة، والذي يسهم جزئياً في تحسين مستوى المعيشة وخلق فرص عمل والتخفيف من الفقر.

**5-2 هيكل الناتج المحلي الإجمالي**

يتمثل التغيير الهيكلي الذي تهدف إليه الخطة في رفع مساهمة القطاعات الإنتاجية غير النفطية في الناتج المحلي الإجمالي وزيادة أهميتها لتعزيز استقرار الاقتصاد الوطني. ويتطلب تحقيق ذلك تنمية القطاعات الإنتاجية والاستغلال الأمثل للموارد مع التركيز على القطاعات ذات الإمكانيات الواعدة للنمو والتنمية وكذلك تطوير دور القطاع الخاص وتنمية القدرة التنافسية. وتستهدف الخطة لتحقيق النمو المتوازن وإحداث التغيير في مكونات الناتج المحلي الإجمالي زيادة مساهمة الاقتصاد غير النفطي (السلعي والخدمي) في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي من 66.3% في عام 2000 لتصل إلى 74.3% بنهاية فترة الخطة. ويتطلب ذلك نمو الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي بالأسعار الثابتة بمتوسط نمو سنوي 8%.

وتكمن أهمية القطاعات غير النفطية في أنها تمثل الأنشطة الأساسية التي تعمل على تغيير تركيب الاقتصاد الوطني وتنويعه وفي تشغيل العمالة الوطنية. ويتوقع زيادة القيمة المضافة للاقتصاد غير النفطي خلال الخطة الخمسية الثانية بالأسعار الثابتة من 914,343 مليون ريال في عام 2000 إلى 1,346,500 مليون ريال في عام 2005 بمتوسط نمو يصل إلى 8%.

ويتباين النمو في القطاعات الرئيسية المكونة للاقتصاد غير النفطي حيث يتوقع زيادة القيمة المضافة لقطاعات الإنتاج السلعي بمتوسط نمو حقيقي 8.1% سنوياً، في مقابل 9.1% سنوياً للقطاعات الخدمية و4.7% لقطاع الخدمات الحكومية.

وتعتمد الخطة الخمسية الثانية في سعيها لزيادة نصيب القطاعات غير النفطية على نمو دور ونصيب القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني حيث تستهدف رفع نصيب القطاع الخاص غير النفطي في الناتج المحلي الإجمالي وفي مجموع القطاعات غير النفطية من 43.9% و66.2% على التوالي في عام 2000 إلى 53.7% و72.3% في عام 2005. ويقابل نمو دور القطاع الخاص تراجع المساهمة النسبية للأنشطة الحكومية والتي يتوقع أن تنخفض بنسبة بسيطة من 10.8% من الناتج المحلي الإجمالي إلى 10.4% خلال الفترة والذي يعود إلى قوتين متعاكستين، تتمثل الأولى في امتناع الدولة عن توسيع دورها في بعض الأنشطة وإحالة البعض الآخر إلى دائرة نشاط القطاع الخاص، في حين تعكس الثانية تلبية متطلبات الانتقال إلى نظام السلطة المحلية.

**5-3 الإنفاق على الناتج المحلي الإجمالي**

تتجه سياسات الخطة إلى إحداث التغير الملائم في الإنفاق على الناتج المحلي الإجمالي لصالح إجمالي تكوين رأس المال الثابت (الاستثمار). وتتوقع الخطة زيادة الإنفاق على الاستهلاك النهائي الكلي كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 71.8% في عام 2000 إلى 72.4% في عام 2005 بمتوسط نمو اسمي 10.8%. ويعود ذلك النمو إلى زيادة الاستهلاك النهائي الحكومي بمتوسط يقدر بـ12% وزيادة نسبته من الناتج المحلي الإجمالي إلى 15% لمواجهة متطلبات تطبيق نظام السلطة المحلية وتحسين أداء الجهاز الإداري للدولة والعاملين فيه. كما يتوقع نمو الاستهلاك النهائي الخاص بالأسعار الجارية بمتوسط سنوي 10.5% لتلبية الاحتياجات الاستهلاكية للمجتمع وتحسين المستوى المعيشي للمواطن.

كما تسعى الخطة إلى تحقيق زيادة كبيرة وتدريجية في إجمالي الاستثمار من 19.2% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2000 إلى 28.6% في نهاية الخطة. ونتيجة التفاوت في معدلات نمو الاستثمار بين القطاع الخاص من جهة والقطاع الحكومي وقطاع النفط الخام من جهة أخرى، فإن حصة القطاع الخاص من إجمالي الاستثمار يتوقع أن ترتفع من 53.2% في عام 2000 إلى 61.8% في العام الأخير للخطة، مقابل انخفاض نسبة الاستثمار في القطاعين الحكومي والنفطي من 46.8% إلى 38.2%.

أما بالنسبة للصادرات، فإن التوقعات تشير إلى تراجع العائدات النفطية بمتوسط 3.2% سنوياً. وفي المقابل، تهدف الخطة إلى تنمية الصادرات السلعية غير النفطية والخدمية ليحققا نمواً سنوياً متوسطاً 17.1% و10% على التوالي من خلال تنشيط حركة السياحة والمنطقة الحرة في عدن، وليترتب على ذلك نمو إجمالي الصادرات بمتوسط 2.2% سنوياً. كما تسعى الخطة إلى توفير الموارد اللازمة لإجمالي الاستخدامات من خلال الإنتاج المحلي الإجمالي والواردات والتي يتوقع أن تقفز من حوالي 2 تريليون ريال في عام 2000 إلى حوالي 3 تريليون ريال في نهاية فترة الخطة محققة نمو متوسط يقدر بـ9.6% سنوياً. ويتوقع في هذا الجانب أن تتنامى قدرة الاقتصاد الوطني على الإيفاء بمتطلبات الاستخدامات الكلية من سلع وخدمات بحيث يرتفع نصيب الموارد المحلية من 70.7% إلى 74% بنهاية الخطة.

**5-4 مالية الدولة**

تنبني توقعات الخطة على زيادة الإيرادات غير النفطية مع ترشيد الإنفاق، والعمل على تحجيم العجز وتحقيق فائض في السنوات التي يرتفع فيها سعر برميل النفط عن الحد الأدنى (22 دولاراً/برميل). ومن ذلك المنطلق، تسعى الخطة الخمسية الثانية إلى زيادة الإيرادات الحكومية من 585,743 مليون ريال إلى 809,695 مليون ريال بمتوسط نمو سنوي 6.7% بين عامي 2000 و2005، وزيادة الإنفاق العام من 488,251 مليون ريال إلى 864,440 مليون ريال بمتوسط نمو سنوي 12%. وفي ضوء ذلك تتوقع الخطة تراجع فائض الموازنة تدريجياً وليتحول في السنة النهائية للخطة إلى عجز يعادل 2.4% من الناتج المحلي الإجمالي.

وتعكس موازنة الدولة خلال الخطة الخمسية الثانية أولويات الإنفاق حيث تبرز أهمية الإنفاق الاجتماعي لتحقيق أهداف التنمية البشرية في اليمن. وتسعى الخطة إلى تنمية الموارد البشرية كأحد أهم ركائز التنمية في الخطة الخمسية الثانية وفي الرؤية الاستراتيجية لليمن 2025 من خلال زيادة الإنفاق على التعليم بمتوسط سنوي 13.2% وليبلغ 198,821 مليون ريال بنهاية الخطة وبنسبة 23% من إجمالي الإنفاق وحوالي 11% من الناتج المحلي الإجمالي. وفي نفس الاتجاه، تقدر الخطة متطلبات تحسين الخدمات الصحية والخدمات الاجتماعية الأخرى بمخصصات تبلغ 6% و7.6% على التوالي من إجمالي الإنفاق مقارنة بـ4.6% و7.1% في سنة أساس الخطة. ويترافق زيادة الإنفاق على القطاع الصحي الحكومي مع توسيع نطاق القطاع الخاص في تقديم الخدمات الصحية العلاجية. أما المتطلبات المالية للإسكان ومرافق المجتمع والتي تضم نشاط البلديات، فقد بقيت نسبتها ثابتة عند 5% من إجمالي الإنفاق العام رغم زيادتها بحوالي 77% خلال الفترة. ويعكس ذلك أهمية تحسين الخدمات البلدية لمقابلة الاحتياجات المتزايدة للسكان والتوسع الاقتصادي والحضري وحماية البيئة.

ورغم توجه الدولة بعيداً عن الأنشطة التي يمكن أن يقوم بها القطاع الخاص، إلا أن الخطة احتفظت بدور للدولة في تقديم الخدمات الاقتصادية من خلال زيادة طفيفة في نصيبه من إجمالي الإنفاق ليصل إلى 12.7%، حيث يتوقع زيادة نصيب كل من الوقود والطاقة والزراعة والصيد من مخصصات الموازنة مقابل تراجع بسيط لنصيب النقل والاتصالات.

**5-5 الأسعار والعرض النقدي**

تسعى الخطة الخمسية الثانية إلى استمرار السيطرة على التضخم بحيث لا يتجاوز معدل التضخم السنوي لنفقات المعيشة في أي من سنواتها الخمس 6% وبمتوسط للفترة يقدر بـ4.9%. وتسعى الخطة كذلك إلى منع تجاوز معدل تضخم الناتج المحلي الإجمالي للاقتصاد غير النفطي 7% سنوياً وعلى أن يتجه تنازلياً ليصل بنهاية الخطة إلى حوالي 5.6%. ويساعد هذا الاستهداف معززاً بتراجع الرقم القياسي لناتج استخراج النفط بمتوسط سنوي يقدر بـ8.5% على محاصرة التضخم السنوي للناتج المحلي الإجمالي وخفضه إلى حوالي 3.9%.

ويتطلب السيطرة على معدلات التضخم سياسات مالية ونقدية احترازية، خاصة في مجال العرض النقدي وسياسة سعر الصرف حيث يتوقع أن ينمو العرض النقدي (الواسع) من حوالي 474.5 مليار ريال في عام 2000 إلى 766.2 مليار ريال في عام 2005 وبمتوسط نمو سنوي 10.1% لتنخفض نسبته من 34.4% إلى 33.5% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية وترتفع بالأسعار الثابتة الى 42.3%.

وفي حين تستهدف الخطة نمو إجمالي العرض النقدي، راعت أن لا يتجاوز معدل نمو النقود عن 8.7% والودائع بالعملة الأجنبية 4.7%، بينما تنمو الودائع بالعملة الوطنية بـ20.6%. وتعكس هذه المعدلات اتجاه السياسة النقدية لتقييد الزيادة في السيولة النقدية لدى الأفراد، في حين تعمل على جذب المدخرات الوطنية وتوجيهها لإقراض مشاريع القطاع الخاص. وتتوقع الخطة أن تنمو سلفيات القطاع الخاص من الجهاز المصرفي بمتوسط سنوي يبلغ 16%، بينما يساعد تحقيق فائض في ميزان المدفوعات على زيادة الاحتياطيات من الأصول الخارجية لينمو صافي الأصول الخارجية بمتوسط 7.3% سنوياً.

**5-6 ميزان المدفوعات والمديونية الخارجية**

نتيجة التطورات المتوقعة في كلٍ من الحساب الجاري وحساب رأس المال يتوقع أن يحقق الرصيد الكلي لميزان المدفوعات فائضاً سنوياً يتراجع من 231,824 مليون ريال في عام 2000 إلى 72,557 مليون ريال في عام 2005، وفائضاً إجمالياً لسنوات الخطة يقدر بـ457.8 مليار ريال. وتتوقع الخطة الخمسية الثانية تراجع فائض الحساب الجاري من 181,348 مليون ريال في عام 2000 إلى 135,500 مليون ريال في عام 2005 جراء تراجع أسعار النفط الخام في السوق الدولي. ورغم ذلك، يتوقع تحسن وضع الحساب الجاري حيث ترتفع نسبة فائضه إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى 8.3% خلال الخطة.

وتهدف الخطة إلى زيادة الصادرات السلعية غير النفطية بمتوسط نمو سنوي 17% مقابل تراجع عوائد الصادرات النفطية بمتوسط 3.2% في السنة، وليحقق إجمالي الصادرات السلعية متوسط نمو سالب يقدر بـ0.2%. ويتوقع أن يؤدي ذلك التراجع إلى انخفاض نسبة الصادرات النفطية إلى إجمالي الصادرات السلعية من 89.5% في عام 2000 إلى 76.7% في عام 2005، وانخفاض الصادرات السلعية إلى الناتج المحلي الإجمالي من 48% إلى 28.7%. كما تتوقع الخطة نمو الواردات السلعية بمتوسط نمو سنوي يقدر بـ7% لتنخفض نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي من 33.2% إلى 28.1%.

وينتج عن نمو الواردات وتراجع الصادرات انخفاض فائض الميزان التجاري وتراجع نسبته من 14.8% من الناتج المحلي الإجمالي إلى 0.6%.

وتتوقع الخطة زيادة حجم تحويلات شركات النفط إلى الخارج ومدفوعات سداد القروض في ظل تحسن ملموس في عمليات السحب من القروض وزيادة تدفق رأس المال الخاص الأجنبي. ونتيجة ذلك، يتوقع نمو عجز حساب رأس المال من 14,103 ملايين ريال في عام 2000 إلى 62,943 مليون ريال في عام 2005 بمتوسط سنوي 34.9%.

وتستهدف الخطة الاستفادة من الفوائض المتوقعة في الحساب الجاري والحد من نمو المديونية الخارجية وسداد الالتزامات القائمة على القروض الخارجية. وتتوقع الخطة انخفاض المديونية الخارجية بقدر طفيف من 4,943 مليون دولار في عام 2000 إلى 4,854 مليون دولار في عام 2005، وانخفاضها بدرجة أكبر كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي من 57.9% إلى 44%.

**5-7 قوة العمل والتشغيل والإنتاجية**

يتوقع أن يزداد إجمالي قوة العمل في الاقتصاد الوطني بمقدار 876 ألف عامل بين عامي 2000 و2005 وبمتوسط نمو سنوي يقدر بـ3.8%. وتمثل الزيادة من الذكور حوالي 564 ألف عامل بنمو سنوي يبلغ 3.3%، بينما تزداد قوة العمل النسائية بمقدار 312 ألف عاملة وبما يوازي 5.3% نمو سنوي خلال نفس الفترة.

ويقدر أن توفر الخطة الخمسية الثانية حوالي 896 ألف فرصة عمل إضافية تنشئ عن نمو الاقتصاد الوطني وقطاعاته المختلفة، مما يرفع إجمالي المشتغلين إلى 4,661 ألف عامل مقابل 5,150 ألفاً من قوة العمل. وتسعى الخطة إلى خفض البطالة السافرة من معدلها الحالي والبالغ 11.9% إلى حوالي 9.5% بنهاية فترة الخطة. ويترتب على نمو قوة العمل وزيادة فرص التشغيل ارتفاع نسبة مشاركة الإناث في سوق العمل من 22.7% في عام 2000 إلى 24.4% في عام 2005 والذي يتوافق مع الأهداف الكلية للخطة ومع الرؤية الاستراتيجية لليمن 2025 الهادفة إلى توسيع مشاركة المرأة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً.

وتتوقع الخطة زيادة المشتغلين في قطاع الخدمات الحكومية بحوالي 35 ألف عامل وبمتوسط نمو 1.6% سنوياً. كما يتوقع زيادة المشتغلين في القطاعات الإنتاجية غير النفطية للقطاع الخاص إلى نحو 3,065 ألف عامل في عام 2005 مقابل حوالي 2,449 ألف عامل في عام 2000 وبمعدل زيادة سنوية قدرها 4.6%، ليستحوذ هذا القطاع على حوالي 66% من إجمالي العمالة في الاقتصاد الوطني غير النفطي. ويلي مجموعة القطاعات الإنتاجية قطاع الخدمات غير الحكومية والذي يتوقع أن يزداد المشتغلون فيه من 874 ألف عامل إلى 1,109 ألف عامل وبمتوسط نمو سنوي يقدر بـ4.9%.

كما تضع الخطة الخمسية الثانية هدف رفع الإنتاجية ضمن أولوياتها، حيث تسعى إلى تحسين الإنتاجية الكلية للاقتصاد غير النفطي بمعدل سنوي يبلغ 3.5% ولتتراوح المعدلات بين 3.1% للخدمات الحكومية و3.4% للقطاعات الإنتاجية وأعلاها 4.2% في قطاع الخدمات. وينطوي تحقيق ذلك ضرورة مواءمة مخرجات التعليم والتدريب لاحتياجات سوق العمل إلى جانب الاهتمام بالتدريب والتأهيل. كما تجدر الإشارة إلى أن رفع إنتاجية العمل لا بد أن ينعكس في زيادة الأجور وتحسين مستوى المعيشة وتقليل وقوع الفقر في المجتمع على المدى المتوسط والبعيد والتي تعد أهدافاً أساسية للخطة.

**الفصل السادس:الخطط القطاعية**

**مقدمـــة**

تمثل قطاعات الإنتاج السلعي أساس النشاط الاقتصادي بمختلف جوانبه الاستثماري والإنتاجي والتشغيلي، بل ومصدر نموه وتطوره. ورغم ذلك، فإنه لا يمكن تحقيق التنمية والنمو المستهدفين بمعزل عن اتجاه وحركة القطاعات الخدمية وكذلك القطاعات الاجتماعية وتنمية الموارد البشرية، فضلاً عن قطاعات الموارد الطبيعية. ومن هنا بادرت رؤية اليمن الاستراتيجية 2025 بتحديد القطاعات الواعدة للانتقال بالاقتصاد الوطني إلى مصاف الدول متوسطة التنمية البشرية بتنوع اقتصادي وتطور اجتماعي ومعرفي وثقافي وسياسي.

وتستهدف الخطة الخمسية الثانية معالجة التشوهات والاختلالات في البنيان الاقتصادي والتخفيف من وطأتها عن طريق تقليل الاعتماد على الموارد النفطية وحفز نمو قطاعات الإنتاج السلعي بما يؤمن توفير فرص عمل دائمة ومتجددة تكفل زيادة الدخل وتحسين المعيشة وتعمل على تراجع ظاهرة الفقر. ويتوقف تحقيق النمو المتوقع في تلك القطاعات ودرجة إسهامه في تعديل تركيب الاقتصاد الوطني وتنويع قاعدته الإنتاجية على مجموعة الأهداف والسياسات والبرامج القطاعية.

**6-1 قطاعات الموارد الطبيعية**

**6-1-1 الموارد المائية**

بدأ اليمن في استنزاف موارده المائية حيث يبلغ الاستهلاك السنوي 3.4 مليار متر مكعب في حين لا تزيد الموارد المائية السنوية المتجددة عن 2.5 مليار متر مكعب مما يؤدي إلى استنزاف المخزون المائي سنوياً بحوالي 900 مليون متر مكعب، وبالتالي انخفاض منسوب المياه في العديد من الأحواض واتجاه بعضها إلى النضوب كما هو الحال في كل من أحواض تعز وصعده ورداع وصنعاء. ويعاني القطاع من ضعف المؤسسات والتشريعات التي تنظم استغلال الموارد المائية فضلاً عن الازدواجية والتداخل في الاختصاصات. كما يعاني من الآثار السلبية لبعض السياسات السعرية التي حفزت الاستغلال الجائر للمياه الجوفية وتحديداً دعم سعر الديزل وتعريفة الكهرباء والمياه. وأمام هذا الوضع، عملت الدولة خلال السنوات الأخيرة على استكمال إعداد وإصدار العديد من التشريعات والاستراتيجيات والسياسات الخاصة بالقطاع والتعامل مع إشكالياته، بالإضافة إلى إعادة هيكلة الجهات العاملة فيه وتبني اللامركزية وتفويض الصلاحيات فضلاً عن بناء القدرات المؤسسية وتأهيل العمالة.

وتركز أولويات القطاع في الخطة الخمسية الثانية على تقليص الفجوة بين الموارد والاستخدامات وتحقيق الإدارة الكفوءة للمياه. لذلك، تستهدف الخطة تحقيق الاستغلال الأمثل للموارد المائية المتاحة وتنمية الموارد المائية وتطوير وسائل وأساليب تجددها وتغذية الأحواض الجوفية بالإضافة إلى حماية الموارد المائية من التلوث.

كما تسعى الخطة الخمسية الثانية إلى مواجهة العجز المائي من خلال اتجاهين رئيسيين هما:

أ) التطوير النوعي لاستخدامات المياه لتحقيق الاستفادة القصوى من وحدة المياه المتاحة. ويتطلب التطوير النوعي تقنيات عملية متطورة وإمكانيات اقتصادية وفنية كبيرة ووعي رسمي واجتماعي وتفاعل شعبي واتباع سياسات سكانية فعالة، وتوازن في برامج التنمية بين المدينة والريف وتوزيع عادل للإمكانيات المتاحة.

ب) التطوير الكمي لموارد المياه من خلال رفع كفاءة وقدرة مصادرها في ظل التوازن البيئي عن طريق الاستفادة القصوى من مياه الأمطار وتطوير واستحداث الطرق العلمية والوسائل المناسبة لحصاد المياه فضلاً عن البحث عن مصادر مائية تقليدية وإدخال تقنيات إنتاج مياه صالحة من الموارد غير التقليدية.

**6-1-2 النفط والغاز والثروات المعدنية**

شهد قطاع النفط أداءً متنامياً خلال فترة الخطة الخمسية الأولى خالف التقديرات المخططة له التي توقعت أن يتراجع حجم الإنتاج إلى حوالي 331 ألف برميل يومياً بحلول عام 2000 مقارنة بحوالي 344 ألف برميل في عام 1995، حيث حقق الإنتاج الفعلي نمواً متوسطاً يقدر بـ4.9% أدى إلى زيادته إلى 436 ألف برميل يومياً في عام 2000. كما ارتفعت قيمة صادرات النفط الخام من 87.6 مليار ريال إلى 594.6 مليار ريال، وصل نصيب الحكومة منها 306.8 مليار ريال. وقد منحت الامتيازات لشركات التنقيب في العديد من القطاعات الاستكشافية التي يتوقع أن ترفد القطاع النفطي بإنتاجها خلال السنوات القليلة القادمة ومنها قطاع (53) شرق سار المتوقع دخوله في الإنتاج بنهاية عام 2001.

كما تشير التقديرات في مجال الغاز إلى وجود احتياطي من الغاز الطبيعي يقدر بـين 12 و15 تريليون قدم مكعب. غير أنه نتيجة تأخر مشروع تصدير الغاز الطبيعي فإنه يتم حالياً إعادة حقن حوالي 95% من الغاز. ويمثل عدم توفر أسواق خارجية للغاز اليمني أهم مشكلة تواجه تطوير وتنمية قطاع الغاز خاصة في ظل شح موارد التمويل لمشروعاته.

أما في مجال التعدين فقد أسفرت الجهود المبذولة في عمليات المسح والاستكشاف والتنقيب عن نتائج مشجعة حيث أثمرت حتى الآن عن اكتشاف الذهب في محافظة حجة، والبلاتين في عمران والحديد والتيتانيوم في أبين، إضافة إلى صخور صناعية وإنشائية في مناطق مختلفة من البلاد. ويواجه نشاط التعدين بوجه عام إشكاليات تتمثل في منازعات حقوق الملكية وعدم وجود شبكات نقل متكاملة بين مناطق الإنتاج المحتملة ومنافذ التسويق الداخلي والتصدير، فضلاً عن ارتفاع تكاليف منها وارتفاع تكاليف التنقيب والاستخراج.

**أولاً: النفط الخام**

لتجنب الآثار السلبية التي يمكن أن تترتب على انكماش ونضوب هذا المورد خلال السنوات القليلة القادمة، فإن الخطة الخمسية تستهدف المحافظة على مستوى الإنتاج الحالي من خلال تنمية الاحتياطي وتحقيق زيادة في الإنتاج من حقول جديدة اعتماداً على توسيع القطاعات الاستكشافية، والاستغلال الأمثل لكمية الإنتاج والاحتياطي المتاح والمحتمل ورفع درجة التكامل والترابط مع قطاعات الاقتصاد الوطني.

**ثانياً: الغاز**

يمثل الغاز الطبيعي مصدراً لتوليد الطاقة النظيفة وللحصول على النقد الأجنبي فضلاً عن إمكانية استخدامه في العديد من الصناعات البتروكيماوية. لذلك، تستهدف الخطة الخمسية الثانية مواصلة الجهود للبحث عن أسواق لتصدير الغاز الطبيعي وتأمين التمويل اللازم لذلك، والاستخدام التجاري للغاز الطبيعي في توليد الطاقة وفي الصناعات الاستراتيجية وفي تشغيل الآلات والمعدات ووسائل النقل، والسعي لزيادة الاحتياطي المؤكد من الغاز الطبيعي والاستفادة الكاملة من الغاز البترولي المسال.

**ثالثاً: التعدين**

تظهر الدراسات الجيولوجية توفر المعادن والخامات المختلفة والتي ما زال معظمها دفيناً في باطن الأرض. وتستهدف الخطة الخمسية لهذا القطاع زيادة نصيب قطاع التعدين في الناتج المحلي الإجمالي وتعزيز مساهمته في تنمية مناطق تواجده وفي خلق فرص عمل متزايدة بالإضافة إلى رفع القيمة المضافة المحلية لإنتاج الخامات المعدنية عن طريق تصنيعها وتحقيق ترابط القطاع مع القطاعات الاقتصادية الأخرى.

**6-2 القطاعات الإنتاجية**

**6-2-1 الزراعة**

تمكن القطاع خلال سنوات الخطة الخمسية الأولى من زيادة الإنتاج بمعدل نمو متوسط يبلغ 5.4% والذي يقل عن المعدل المستهدف البالغ 7%، إضافة إلى نمو صادراته من الأغذية والحيوانات الحية (مقومة بالدولار) بمعدلات عالية تصل في المتوسط إلى حوالي 38% في السنة نتيجة تدني القاعدة التي انطلق منها. وقد تركز النمو في الإنتاج النباتي بمعدل 5.6% والذي يعود إلى كل من الزيادة المحققة في المساحة الزراعية وإلى تحسن في إنتاجية الأرض. أما الإنتاج الحيواني والذي استمر يمثل حوالي 23.5% من إنتاج القطاع فقد عكس نمواً شمل كافة مكوناته من اللحوم والجلود والصوف والعسل، وبمعدل نمو متوسط قارب 4.8%.

ويعزى القصور في أداء القطاع من حيث معدل النمو ومستوى تنفيذ الاستثمارات إلى المعوقات الطبيعية نتيجة محدودية الأراضي الصالحة للزراعة وشح موارد المياه، والفنية التي تنعكس في تدني الإنتاجية بشقيها النباتي والحيواني وضعف تقنياتها وخاصة أساليب ونظم الري، وأخيراً الاقتصادية والتي تتمثل في تفتت الحيازة الزراعية وعدم استقرارها وفي ارتفاع أسعار المدخلات الإنتاجية وعدم كفاية التسهيلات التمويلية وضعف شبكات النقل والتسويق.

ويشكل القات جزءاً أساسياً من القطاع الزراعي ومن الاقتصاد حيث تقدر مساهمته بحوالي 30% من الإنتاج الزراعي وحوالي 24% من العمالة. ويوفر القات مصدراً لدخل كثير من أبناء الريف وآلية للتحويلات النقدية إليه. وقد ارتفع الطلب على القات بشكل كبير مما أدى إلى التوسع في زراعته، بل وتم استبدال بعض المحاصيل بزراعته في المناطق التي يتوفر فيها المياه. كما تحول تناول القات إلى سلوك يومي يشترك فيه الرجال والنساء، وفي الريف والحضر على حدٍ سواءٍ. ويترك القات وخاصة لدى الذين يتناولونه بشكل يومي بعض التأثيرات السلبية على الصحة وعلى العلاقات الاجتماعية للأسرة.

وانطلاقاً من مضمون رؤية اليمن الاستراتيجية 2025 والهادفة إلى تنمية وتطوير القطاع الزراعي فإن الخطة الخمسية الثانية تستهدف زيادة الناتج الزراعي بمتوسط نمو سنوي 6% للوصول إلى مستوى أعلى من الأمن الغذائي وزيادة حجم وتنويع الصادرات الزراعية من خلال رفع مستوى إنتاجية الأرض والعمالة الزراعية بالإضافة إلى تحسين مستوى دخل المزارع والارتقاء بمعيشته للتخفيف من وطأة الفقر ومن انتشار البطالة المقنعة. كما تستهدف الخطة إيلاء القات بجوانبه المختلفة الاهتمام الكافي من قبل الدولة والمجتمع المدني ليصبح الهدف الرئيسي لهذه الظاهرة معرفة كنهها وتحديد أبعادها وخصائصها ووضع تصور للتعامل معها بسلبياتها وإيجابياتها.

**6-2-2 الثروة السمكية**

شهد قطاع الثروة السمكية نمواً عالياً خلال الخطة الخمسية الأولى بلغ في المتوسط 12.3% مقارنة بـ7% فقط كنمو مخطط. ورغم ذلك فإن أداء القطاع يظل متواضعاً قياساً بإمكانياته من حيث حجم إنتاجه، أو مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي التي لم تتجاوز 2.4% أو قيمة صادراته التي لم تتعد 4 مليارات ريال في عام 2000.

وتواجه القطاع جملة من الصعوبات والمعوقات أبرزها محدودية البنية التحتية والخدمات الأساسية المقدمة لنشاط الاصطياد السمكي، والافتقار إلى قاعدة دقيقة وسليمة للإحصاءات والبيانات والمعلومات، وقصور في إدارة الموارد السمكية والأحياء البحرية وعدم اكتمال التشريعات والنظم والسياسات مما يعرض الثروة السمكية للاستغلال الجائر والاصطياد غير المشروع، بالإضافة إلى عدم مواءمة أنظمة ضبط الجودة مع مستوى النقطة الحرجة للرقابة على الجودة.

وإدراكاً للأهمية النسبية التي أولتها رؤية اليمن الاستراتيجية لقطاع الثروة السمكية ورغبة في الاستفادة من طاقاته الواعدة وقدرته في المساهمة لمعالجة ظاهرتي البطالة والفقر، فإن الخطة الخمسية الثانية تستهدف تحقيق معدل نمو متوسط للناتج السمكي يبلغ 13% يرفع حجم الإنتاج إلى حوالي 248 ألف طن بحلول عام 2005 وبمعدل نمو سنوي في قيمة الإنتاج تصل إلى حوالي 11.8% بالإضافة إلى زيادة الصادرات السمكية بمعدل نمو سنوي 11.5% لتصل إلى حوالي 38 ألف طن في عام 2005.

**6-2-3 الصناعة التحويلية**

عكست الخطة الخمسية الأولى أداءً متواضعاً للقطاع الصناعي، وتركزاً في عدد محدود من الأنشطة أهمها الصناعات الغذائية ونشاط تكرير النفط والصناعات الإنشائية حيث لم يتجاوز معدل نمو ناتج القطاع 2.6% مقارنة بالمخطط البالغ 8%. ورغم ذلك، أولت الرؤية الاستراتيجية لليمن 2025 هذا القطاع دوراً قيادياً لدفع عجلة النمو خلال الخمس وعشرين سنة القادمة. كما يستحوذ القطاع على أهمية كبيرة في الخطة الخمسية الثانية باعتبارها النشاط القادر على استقطاب الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية والأخذ بأسباب التطور العلمي والتقني، بما يسهم في رفع مساهمة القطاع في توليد الناتج المحلي الإجمالي وفي تعزيز الصادرات.

ويتطلب هذا الدور المنشود للقطاع الصناعي إحداث نقلة نوعية في هيكل قطاع الصناعة التحويلية من خلال التصدي لكافة الصعوبات التي تعوق نموه وتطوره وتكمن وراء الأداء المتواضع الذي شهده خلال السنوات الماضية، وأبرزها الآتي:

* ارتفاع تكاليف الإنتاج الصناعي نتيجة ضعف البنية التحتية اللازمة كالطاقة الكهربائية والمياه والصرف الصحي وشبكات النقل الداخلي والخارجي وغيرها.
* قلة الاهتمام بالجودة وتدني الإنتاجية بسبب ضعف الكوادر الفنية والمهنية.
* الاعتماد على المواد الخام والسلع الوسيطة المستوردة والذي يرفع تكاليف الإنتاج وأسعار السلعة النهائية ويقلص القيمة المضافة المحلية.
* تدفق الكثير من السلع والمنتجات الصناعية الأجنبية عبر المنافذ غير الرسمية ملحقة ضرراً بالغاً بالصناعات الوطنية ويضعها أمام منافسة غير عادلة.
* ضعف جاذبية الاستثمار لأسباب عديدة وعلى وجه التحديد القصور والاختلال التشريعي والقضائي والضبطي والإداري.

وتجسيداً لما تنشده الرؤية الاستراتيجية لليمن 2025 فإن خطة قطاع الصناعة التحويلية تستهدف تحقيق معدل نمو حقيقي يبلغ 10% ليرتفع نصيب الصناعة التحويلية إلى 6% من الناتج المحلي الإجمالي في السنة الأخيرة للخطة، وتعزيز التوجه نحو التصدير، وتشجيع وتنمية الصناعات الصغيرة والحرفية التقليدية التي تعمل على خلق فرص عمل والتخفيف من الفقر، وأيضاً باعتبار الأخيرة أحد عوامل الجذب السياحي.

**6-3 القطاعات الخدمية**

**6-3-1 السياحة**

شهدت الخطة الخمسية الأولى نمواً في القطاعات المرتبطة بالأنشطة السياحية مباشرة يقدر بـ7.9% في المتوسط مقارنة بالمعدل المستهدف 7%. وقد تجسد هذا النمو في إنشاء وتوسيع المنشآت السياحية التي ارتفع عددها من 1,132 منشأة في عام 1995 إلى 2,236 منشأة في عام 2000، وفي تضاعف قوة العمل التي وصلت إلى 27,653 عامل. وقد انعكس هذا التطور في ارتفاع عائدات القطاع إلى 12.5 مليار ريال في عام 2000 والتي تبلغ 0.9% من الناتج المحلي الإجمالي وهو ما لا يتناسب والإمكانيات والتنوع الكبير للمنتج السياحي في اليمن.

وينجم ضعف النشاط السياحي وعائداته المتواضعة عن عدد من المشاكل والصعوبات التي تعترض سبيل نموه وازدهاره، أبرزها عدم اكتمال البنية الأساسية في المواقع والأماكن ذات الجذب السياحي، واستمرار الأعمال المخلة بأمن السياح، وضعف البناء المؤسسي والإطار التنظيمي وقصور التشريعات في مجال السياحة وعدم الالتزام بالمعايير والمواصفات الدولية المنظمة للنشاط السياحي وتشغيل وإدارة المنشآت والوحدات السياحية المختلفة، وتدني مستوى خبرة ومهارة الكوادر العاملة في المنشآت والمرافق السياحية، فضلاً عن انخفاض الوعي بأهمية السياحة والحفاظ على مقوماتها وخاصة الموروث الحضاري والثقافي.

وتسعى الخطة الخمسية الثانية إلى زيادة نصيب القطاع السياحي من الناتج المحلي الإجمالي ورفع مساهمته في خلق فرص العمل المباشرة وغير المباشرة، وتنمية وتأهيل المناطق التي تتوفر فيها مقومات الجذب السياحي، وتشجيع حركة السياحة الداخلية كرديف للسياحة الخارجية، واستقطاب رؤوس الأموال الأجنبية للاستثمار في المشروعات والمنشآت السياحية ونقل الخبرة السياحية.

**6-3-2 القطاع المالي والمصرفي**

شهدت الخطة الخمسية الأولى إصلاحات جذرية في القطاع المالي والمصرفي استهدفت معالجة أوجه الاختلال التي أعاقت هذا القطاع، وركزت على تحرير أسعار الفائدة المدينة والتهيئة لتحرير أسعار الفائدة الدائنة وتفعيل دورها في التأثير على الأداء المالي والمصرفي، فضلاً عن تعويم سعر صرف الريال اليمني مقابل العملات الأجنبية وتحرير تداول النقد الأجنبي وتحويله. كما شهد القطاع تنفيذ إصلاحات تشريعية ومؤسسية وتنظيمية تكفل تحسين أداء الجهاز المصرفي من خلال تحديث قانون البنوك التجارية وقانون البنك المركزي وتفعيل الدور الرقابي والتوجيهي والإشرافي للبنك المركزي، بالإضافة إلى تبني برنامج لمعالجة أوضاع بنوك القطاع العام والمختلط. ويتم التحضير حالياً لإنشاء سوق الأوراق المالية اعتماداً على نواتها المتمثلة في أذون الخزانة.

وقد انعكس كل ذلك إيجاباً على النشاط المالي والمصرفي حيث زادت الودائع بأنواعها المختلفة من 33.9% من إجمالي العرض النقدي العريض في عام 1995 إلى 47.9% في عام 2000، وارتفع إجمالي قروض الجهاز المصرفي إلى القطاع الخاص من 30.6% من إجمالي الودائع إلى 33.3% خلال الفترة، مقابل تراجع كبير في مديونية الحكومة من الجهاز المصرفي من 26.8% من التغير في العرض النقدي في عام 1995 إلى تحقيق فائض لدى الجهاز المصرفي يعادل 8.2% من إجمالي الودائع في عام 2000. وتستهدف خطة القطاع المالي والمصرفي زيادة تمويل النشاط الاستثماري في الاقتصاد وتعزيز وتقوية المراكز المالية للبنوك والمؤسسات المالية لتمكينها من أداء وظائفها المالية والمصرفية بكفاءة واقتدار وتحسين الخدمات المصرفية التي تقدمها، وأخيراً إنشاء سوق الأوراق المالية.

**6-3-3 قطاع التجارة**

انعكست الإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية على أداء القطاع التجاري بشقيه الداخلي والخارجي حيث نمت التجارة الخارجية بشكل ملحوظ وزادت قيمة الواردات من 172.7 مليار ريال في عام 1995 إلى 457.8 مليار ريال في عام 2000 بمعدل نمو سنوي يصل إلى 21.5%، في حين ارتفعت قيمة الصادرات خلال نفس الفترة من 99.9 مليار ريال إلى 662.2 مليار ريال محققة نمواً يصل إلى 46%، يشكّل النفط الخام معظم تلك الصادرات وبنسب تتراوح بين 80-92%. وقد ساهم انخفاض سعر صرف الريال في رفع معدلات النمو تلك مقارنة بمتوسطين 8.3% و7.5% لكل من الواردات والصادرات على التوالي خلال الفترة. وقد صاحب ذلك تحسناً في الميزان التجاري حيث سجل فائضاً خلال سنوات الخطة كلها باستثناء عام 1998 الذي انخفضت فيه أسعار النفط بصورة حادة.

ولم يقتصر تأثير مجمل الإصلاحات السابقة على حركة التجارة الخارجية فحسب وإنما انعكست على تجارة الجملة والتجزئة والتي نمت بمتوسط 5.9% لترتفع مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي من 9.7% في عام 1995 إلى 9.9% في عام 2000. كما زاد عدد المشتغلين في أنشطتها المختلفة من حوالي 295 ألف مشتغل إلى حوالي 407 آلاف وليرتفع نصيب القطاع إلى 10.8% من إجمالي قوة العمل.

ورغم ذلك، فإن قطاع التجارة بشقيه الخارجي والداخلي ما زال يعاني من مجموعة من المعوقات التي تحد من فرص نموه وتطوره أبرزها الآتي:

* اختلال هيكل التبادل التجاري الخارجي بصورة شديدة لصالح الواردات.
* ضعف البنية المؤسسية والتنظيمية للقطاع على النحو الذي يجسد المنافسة ويمنع الاحتكار ويضمن الجودة ويحمي المستهلك ويحافظ على حقوق الملكية.
* انسياب قدر من التجارة الخارجية عبر أطر ومنافذ غير رسمية.
* محدودية البنية التحتية اللازمة لنشاط التصدير وارتفاع تكلفة النقل الداخلي وخضوعه للاحتكار.
* غلبة النشاط غير المنظم في التجارة الداخلية وتدني الإنتاجية.

وتتهيأ للبلاد من خلال التكامل الإيجابي للتجارة الداخلية والخارجية فرص تساعد على تحقيق معدلات نمو مرتفعة في الإنتاج والدخل والتشغيل، وهو ما بلورته الرؤية الاستراتيجية لليمن 2025 في تبنيها لآليات تحسين مناخ الاستثمار ورفع جاذبية الاقتصاد اليمني لاستقطاب رؤوس الأموال الأجنبية والتقنيات الحديثة، وكذلك عبر التوجه نحو التصدير كأحد المرتكزات الأساسية للنشاط الاقتصادي مما يعطي التجارة دوراً بارزاً في مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية. لذلك، تسعى الخطة الخمسية الثانية لتنمية وتنويع الصادرات غير النفطية، وزيادة نصيب التجارة الداخلية من الناتج المحلي الإجمالي عن طريق تسهيل وتشجيع تدفق السلع بين مختلف مناطق اليمن، وتحقيق التكامل والاندماج الإقليمي والدولي والانضمام إلى منظمة التجارة العالمية.

وتمثل المنطقة التجارية والصناعية الحرة في عدن ونواتها محطة الحاويات وسيلة لاستقطاب الاستثمارات المحلية والعربية والأجنبية ونقل التكنولوجيا الحديثة. وقد تدفقت طلبات الاستثمار للمشاريع في المنطقة الحرة حيث بلغت الطلبات المؤكدة 455 طلباً حتى نهاية عام 2000 برأسمال إجمالي يقرب من 3,541 مليون دولار وحوالي 32 مليار ريال. وتقدر فرص العمل المتوقعة لهذه الاستثمارات بحوالي 11,181 فرصة للعمالة المحلية و973 فرصة لعمالة أجنبية. وقد انعكس تأخر تنفيذ مشاريع المنطقة الحرة خلال الخطة الخمسية الأولى سلباً على قدرتها التنافسية وعلى جذب الاستثمارات إليها. ويكشف تدني مستوى التنفيذ عن جملة من الصعوبات تعيق انطلاق المنطقة أهمها ضعف البنية التحتية والمرافق الخدمية، وتعدد جهات صرف الأراضي وتخصيصها في محافظة عدن، فضلاً عن تضارب التشريعات واللوائح والنظم الخاصة بالمنطقة الحرة وضعف التطبيق.

لذلك، فإن الخطة الخمسية الثانية تستهدف تحسين الجاذبية الاستثمارية والمقدرة التنافسية للمنطقة الحرة، وتوسيع طاقة ميناء الحاويات لتصل إلى 1.5 مليون حاوية بنهاية المرحلة الثالثة للمشروع، وإقامة المنطقة الصناعية والتخزينية وإنشاء قرية البضائع والشحن الجوي.

**6-4 قطاعات الإسكان والبنية التحتية**

**6-4-1 الإسكان والبناء والتطوير الحضري**

يحتل قطاع الإسكان والبناء والتطوير الحضري مكانة هامة في الاقتصاد الوطني تنعكس في مساهمة نشاط البناء والتشييد بحوالي 3.5% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1995 و4.9% في عام 2000. كما يلعب القطاع دوراً ملحوظاً في توفير فرص العمل حيث يشكل العاملون فيه 6.6% من إجمالي المشتغلين.

ورغم كثرة وتنوع مهام هذا القطاع، تم خلال السنوات الماضية بناء مجموعة وحدات سكنية وتجهيز قطع سكنية بخدماتها في عدد من المدن الرئيسية وإنجاز 329 مخططاً تفصيلياً في جميع المدن الرئيسية والثانوية وإعداد الدراسات الإقليمية لعدد من المحافظات. كما قامت وزارة الأشغال العامة والتطوير الحضري بوضع خطط وبرامج للتخطيط الإقليمي على مستوى البلاد ككل وفقاً للخصائص والمزايا الإقليمية الاقتصادية والاجتماعية والطبيعية. وفي إطار تنفيذ مشاريع الخطة الخمسية الأولى، تمت سفلتة شوارع داخلية في جميع المدن الرئيسية وبعض المدن الثانوية بمساحة إجمالية 3.4 مليون مربع وصيانة أكثر من خمسة آلاف كم إلى جانب تنفيذ مشاريع الإنارة للشوارع بمسافة 222 ألف متر طولي وبناء واستكمال ثمانية مشاريع أسواق في عدد من المحافظات وتسوير 13 حديقة.

ويواجه القطاع عموماً صعوبات نتيجة النمو السكاني المرتفع وآثار الهجرة الكبيرة إلى الحضر والتي تقود إلى ضغط متزايد على خدمات المياه والصرف الصحي والخدمات الأساسية الأخرى وإلى تشتت جهود مرافق البلديات. كما تؤدي إلى توسع عمراني عشوائي وخاصة على أطراف المدن وتدهور الأوضاع البيئية داخل المدن وخارجها.

وتهدف الخطة الخمسية الثانية في هذا القطاع إلى ضبط النمو الحضري بما ينسجم مع متطلبات المحيط البيئي والاقتصادي والاجتماعي، وإقامة مشاريع سكنية لمحدودي الدخل في المدن الرئيسية، وتخطيط كافة المساحات الصالحة للبناء في المدن، بالإضافة إلى تنفيذ شوارع بمساحة إجمالية 9 ملايين م2 وبناء واستكمال وصيانة الأسواق والحدائق. كما تسعى في مجال البلديات والإصحاح البيئي رفع مستوى النظافة في المدن والأحياء وإقامة الأسواق المركزية وزيادة عدد الحدائق.

**6-4-2 الكهرباء**

شهد قطاع الكهرباء تطوراً ملحوظاً خلال الخطة الخمسية الأولى وزادت كلٌ من الطاقة المركبة والطاقة المولدة والطاقة المرسلة والطاقة المباعة بمتوسطات نمو سنوية تتراوح بين 5.1% و6.4%، والذي تجسد في نمو الأحمال القصوى إلى 610 ميجاوات في عام 2000 بمعدل نمو يقترب من 5%، وبالتالي زاد عدد المشتركين من 524 ألف إلى حوالي 800 ألف مشترك ليرتفع عدد المستفيدين عبر الشبكة العامة والمستقلة إلى حوالي 5.3 مليون نسمة وبنسبة تغطية تقدر بـ29% من السكان في عام 2000. أما إمدادات الطاقة الكهربائية في الريف، فتقدر التغطية بحوالي 16% من سكان الريف حيث بلغ عدد المستفيدين من هذه الخدمة 2.1 مليون نسمة في عام 2000 مقارنة بـ1.7 مليون نسمة في عام 1995.

وقد بلغ إجمالي القدرة المتاحة عبر المؤسسة العامة للكهرباء حوالي 597 ميجاوات في عام 2000 قياساً بطلب خلال نفس العام يقدر بـ518 ميجاوات على الشبكة العامة و92 ميجاوات على الشبكات المستقلة، محققاً عجزاً في الشبكة العامة يقدر بنحو 49 ميجاوات رغم وجود فائض في الشبكة المستقلة يصل إلى 36 ميجاوات والتي لا يمكن الاستفادة منها في تغطية العجز لعدم ارتباطها بالشبكة العامة.

وتبين المؤشرات عجز الطاقة الكهربائية عن مواكبة الطلب نتيجة تقادم محطات التوليد وشبكات التوزيع والذي ينعكس في ارتفاع الفاقد المقدر بحوالي 38% مقارنة بـ34% في عام 1995، مما يعوق الاستثمار في القطاعات الأخرى ويحول دون الاستغلال الكامل للطاقات في الوحدات الإنتاجية والخدمية المختلفة، أو يكلف المنشآت الخاصة تكاليف إقامة محطات توليد خاصة، ناهيك عن الوفاء بمتطلبات الإنارة المنزلية المنتظمة. ويتوقع استمرار هذا الوضع في الأجل المتوسط نتيجة ارتفاع الطلب بمعدلات عالية.

واستيعاباً لواقع القطاع والصعوبات التي تعوق نموه وتطوره، فإن الخطة الخمسية الثانية تستهدف زيادة الطاقة الكهربائية المركبة إلى 1,266 ميجاوات بحلول عام 2005 بمتوسـط نمو قدره 7.4%، ورفع نسبة التغطية إلى 40% من إجمالي السكان، والتحول في توليد الطاقة من وقود المازوت والديزل إلى التوربينات الغازية، بالإضافة إلى خفض الفاقد إلى 33%. وتتمثل أهداف كهربة المناطق الريفية في رفع نسبة التغطية إلى حوالي 22.2% من خلال اختيار أنسب البدائل المتاحة لمصادر الطاقة بما في ذلك مصادر الطاقة الجديدة والمتجددة كالشمس والرياح.

**6-4-3 المياه والصرف الصحي**

تغطي الشبكة العامة للمياه حوالي 45% فقط من المنازل في حين يعتمد الباقون في تأمين متطلباتهم على القطاع الخاص. وقد شهدت إمدادات المياه من الشبكة العامة تطوراً في الإنتاج والاستهلاك وعدد المنتفعين حيث زاد إنتاج المياه من 76 مليون متر مكعب في عام 1995 إلى 103 مليون متر مكعب في عام 2000 وبمعدل نمو سنوي يصل إلى 6.3%، وارتفع عدد المنتفعين إلى حوالي 2.9 مليون نسمة بمتوسط زيادة سنوية 6.7%، وزاد استهلاك المياه من 57 مليون متر مكعب إلى 70 مليون متر مكعب بمتوسط نمو سنوي 4.2% خلال نفس الفترة. أما سكان الريف فتشير التقديرات إلى أن نسبة التغطية بلغت 59% في عام 2000 وعدد المستفيدين حوالي 7.7 مليون نسمة. وتختلف طريقة تحقيق هذه التغطية حيث تمثل الإمدادات عن طريق الأنابيب 27%، و44% بواسطة الآبار، و29% مياه سطحية. وقد ارتفع استهلاك المياه في عام 2000 إلى حوالي 306 مليون متر مكعب بمتوسط للفرد يقدر بحوالي 40 لتراً في اليوم.

وتظهر البيانات تدني مستوى خدمة الصرف الصحي وتركزها في المدن الرئيسية. وقد بلغت توصيلات الصرف الصحي 67,177 توصيلة في عام 1995 ارتفعت إلى 160,224 توصيلة في عام 2000، وبالتالي ارتفع عدد المستفيدين من حوالي 448 ألف مستفيد إلى حوالي 1,129 ألف مستفيد. كما يتفاوت مستوى التغطية بين المدن الرئيسية حيث سجلت مدينة عدن أعلى تغطية (90%) بين المدن الرئيسية في حين سجلت أمانة العاصمة أدنى مستوى (50%).

وقد تركزت الجهود خلال الفترة الماضية في توسيع وتحسين خدمات الصرف الصحي من خلال إقامة شبكات للمجاري وإعادة تأهيل المجاري القديمة وإنشاء محطات للمعالجة في المدن لا سيما في أمانة العاصمة وعدن والحديدة والمكلا، وفي بعض المدن الثانوية كحجة وزبيد وعمران وسيئون ويريم. ورغم ذلك، ما زال القطاع يعاني من غياب بناء مؤسسي يضطلع بمهام توفير الصرف الصحي في كل من الحضر والريف. ولعل أبرز التحديات التي تواجه قطاع المياه تتمثل في شح الموارد المائية وضعف مصادر تغذيتها، والنمو المرتفع للسكان وارتفاع الفاقد من المياه والذي يصل إلى 32% من الشبكة العامة نتيجة تقادمها وتدني مستوى الصيانة والتشغيل، وتداخل الاختصاص بين الجهات المشرفة والتنفيذية وكذلك الأجهزة الأخرى ذات العلاقة بقطاع المياه.

وتهدف الخطة الخمسية الثانية إلى زيادة إنتاج المياه للأغراض المنزلية في المناطق الحضرية إلى 162.5 مليون متر مكعب بحلول عام 2005، وبالتالي رفع نسبة التغطية من الشبكة العامة إلى 69% من سكان الحضر. كما تهدف إلى رفع الاستهلاك في الريف إلى 423 مليون متر مكعب بحلول عام 2005 بزيادة قدرها 117 مليون متر مكعب عن عام 2000، وبالتالي توفير خدمات المياه وزيادة التغطية إلى حوالي 10.3 مليون من سكان الريف وبنسبة تغطية 65%. كما تهدف إلى تركيز الجهود على استكمال المشروعات التي بدأ العمل بها، بالإضافة إلى بناء محطات المعالجة للصرف الصحي في بعض المدن ورفع عدد التوصيلات إلى 263,875 توصيلة في عام 2005 بزيادة قدرها 65% عن عام 2000، وليرتفع عدد المستفيدين من خدمة الصرف الصحي إلى حوالي 1.7 مليون نسمة.

**6-4-4 النقل**

على الرغم من التحسن النسبي الذي شهده القطاع خلال الخطة الخمسية الأولى في صورة تحسن البنية الأساسية للطرق والموانئ والمطارات، إلا أن متوسط النمو الحقيقي للقطاع بما في ذلك الاتصالات والبريد لم يتجاوز 2.2% سنوياً والذي يعتبر منخفضاً جداً قياساً بـ 10% استهدفته الخطة الأولى. وقد ازدادت أطوال الطرق الإسفلتية من 5,052 كم في عام 1995 إلى 6,586 كم في عام 2000، والطرق الحصوية من 2,360 كم إلى 3,915 كم خلال نفس الفترة. كما تشمل شبكة الطرق مجموعة طرق ترابية في الريف يقدر مجموع أطوالها بحوالي 60 ألف كم. كذلك، تم تنفيذ أعمال الصيانة العادية والوقائية والتقوية وإعادة التأهيل لحوالي 6,497 كم من الطرق الإسفلتية والحصوية. ورغم هذا التحسن، فإن الشبكة لا زالت قاصرة عن الوفاء بمتطلبات التنمية الراهنة والمستقبلية حيث لا تزيد الطرق الإسفلتية عن 9% من إجمالي الطرق وهي نسبة متدنية جداً مقارنة بالمعدلات الإقليمية والدولية. كما لا يزال قطاع الطرق يعاني من معوقات أبرزها تفاوت المواصفات الفنية والهندسية لشبكة الطرق، وعدم الالتزام بالأحمال التي صممت الطرق لها، وتدهور أجزاء كبيرة من شبكة الطرق الإسفلتية والترابية.

وقد بلغ عدد المركبات المسجلة حوالي 885 ألف مركبة في نهاية عام 2000، ويتولى القطاع الخاص تقديم الجزء الأكبر من خدمات النقل البري للركاب والبضائع، في حين لا تسهم المؤسسة العامة للنقل البري إلا بنسبة ضئيلة في هذين المجالين نتيجة الاختلالات الفنية والاقتصادية والبشرية التي تعاني منها. وقد تم في نفس الاتجاه منح تراخيص لعدد من الشركات الخاصة للعمل في مجال النقل الجماعي للركاب بين المدن وفي مجال النقل السياحي الدولي ولمكاتب شحن تابعة للقطاع الخاص لتعزيز المنافسة وخفض تكلفة النقل.

ويمكن إيجاز القضايا الأساسية التي تحد من توسيع إسهام نشاط النقل البري في تعدد جهات الإشراف على قطاع النقل البري، وغياب النقل العام للركاب داخل المدن وعشوائية الخطوط الحالية، والوضع الاحتكاري لمكاتب النقل (الفرزة) في نقل البضائع، وعدم توفر شروط السلامة العامة وارتفاع نسبة الحوادث، فضلاً عن تدني مستوى الخدمات والصيانة والنقص الكبير في الخدمات المساعدة والمكملة مثل محطات الركاب ومحطات الاستراحة ومراكز الصيانة وغيرها.

وتسعى الخطة إلى استكمال وتحديث شبكة الطرق الداخلية والدولية بما يحقق الترابط ويعزز حركة النقل ويسهل انسياب السلع والخدمات وانتقال الأفراد، فضلاً عن الحفاظ على شبكة الطرق الحالية لضمان سلامة استخدامها وديمومتها. لذلك، فإن الخطة الخمسية الثانية تستهدف إضافة 3,911 كم من الطرق الإسفلتية و2,194 كم من الطرق الحصوية، وصيانة حوالي 5 ألف كم من الطرق الإسفلتية ونحو 2,500 كم من الطرق الحصوية، بالإضافة إلى تحسين خدمات النقل العام داخل المدن ومعالجة الإختناقات والعمل على الحد من الحوادث وتأمين سلامة النقل والمسافرين على الطرق البرية.

أما نشاط الموانئ والنقل البحري فقد شهد تحسناً في بنيته الأساسية خلال الخطة الخمسية الأولى حيث تم تدشين رصيف جديد في ميناء الصليف بطول 450 متراً وعمق 14 متراً، وتم بناء ميناء جديد بكامل مكوناته لمناولة الحاويات في الجزء الشمالي من ميناء عدن في إطار تهيئة مدينة عدن كمنطقة تجارية وصناعية حرة، وإنشاء لسان بحري في جزيرة سقطرة كمرحلة أولى لإقامة ميناء حديث ومتكامل فيها. ويجري العمل الآن لاستكمال الدراسات الاقتصادية والفنية لإقامة ثلاثة موانئ جديدة في كل من منطقة بروم بمحافظة حضرموت ومنطقة خلفوت بمحافظة المهرة ومنطقة شقرة بمحافظة أبين، بالإضافة إلى تعزيز قدرات وطاقات الموانئ القائمة من خلال التعميق وتحديث المنشآت القائمة من أرصفة وورش ومخازن وتوفير الآليات البحرية من ساحبات وزوارق قطر وإرشاد بحري وغيرها. وقد انعكس كل ذلك إيجاباً على أداء الموانئ وحركة النقل البحري حيث بلغ عدد السفن الوافدة إلى موانئ اليمن الستة 3,409 سفينة في عام 2000 مقارنة بـ2,407 سفينة في عام 1995، وزادت البضائع الجافة المتداولة من حوالي 4.2 مليون طن إلى حوالي 6.4 مليون طن.

وقد تبنت الدولة إشراك القطاع الخاص في مجال النقل البحري والخدمات المساعدة حيث فتح المجال كاملاً أمام القطاع الخاص لمزاولة نشاط التوكيلات الملاحية وخدمات مناولة البضائع وتموين السفن في جميع موانئ اليمن. كما منح القطاع الخاص امتياز تشغيل ميناء الحاويات الجديد ضمن ميناء عدن والذي مثل أحد الخطوات الهامة والاستراتيجية.

غير أن ذلك النشاط لم يحقق الانطلاقة المنشودة نظراً لتدني حجم التجارة الخارجية لليمن وخاصة الصادرات غير النفطية، فضلاً عن ارتفاع تكاليف الشحن البحري ومناولة الحاويات إلى الموانئ اليمنية مقارنة بالموانئ المجاورة بسبب محدودية الخطوط الملاحية المنتظمة من وإلى اليمن. ولا يزال تقادم التجهيزات والمعدات والآليات في بعض الموانئ وأحواض السفن وافتقار موانئ التصدير إلى التقنيات المتطورة لتسيير الأعمال وإلى خدمات التخزين والتبريد يعوق التوسع في النشاط عموماً وفي استغلال إمكانيات تصدير السلع الزراعية والأسماك بشكل خاص. كما شكل عدم وضوح السياسات فيما يتعلق بطبيعة الهياكل التنظيمية إحدى المعوقات حيث أدى تشغيل ميناء الحاويات في المنطقة الحرة إلى توقف محطة الحاويات التابعة لميناء عدن عن العمل.

وتستهدف الخطة الخمسية الثانية تخفيض تكاليف النقل والشحن البحري من خلال النهوض بطاقات وقدرات الموانئ وتحديثها ورفع كفاءة تشغيلها وأدائها، وتوفير النقل البحري الداخلي المنتظم بين مختلف موانئ الجمهورية، وبينها وبين الموانئ الإقليمية والدولية التجارية بما يعزز إمكانات التكامل الاقتصادي ونمو أنشطة التجارة والتصدير، وأخيراً حماية المياه الإقليمية وجرفها القاري ومنطقتها الاقتصادية والحفاظ على البيئة البحرية من التلوث.

وعلى الرغم مما شهده نشاط النقل الجوي من توسيع وتحسين مرافق ومنشآت بعض المطارات وأهمها إعادة تأهيل مطار عدن الدولي ليستقبل أحدث الطائرات وإنشاء مبنى الركاب في مطار عتق وتقوية مهبط الطائرات في مطار تعز وتوسيع مبنى الركاب في كل من مطاري الريان والغيظة وإنشاء مطار جزيرة سقطرة والبدء في تنفيذ مبانيه، فضلاً عن تحديث أسطول النقل الجوي وإنشاء حظيرة جديدة لصيانة طائرات الإيرباص، إلا أن حركة النقل الجوي عاشت ركوداً نسبياً خلال السنوات الماضية. وقد شهد عدد الركاب القادمين والمغادرين تراجعاً إلى حوالي 757 ألف مسافر مقارنة بـ 1.4 مليون في عام 1995 قبل أن يستعيد النشاط بعض عافيته وصولاً إلى 1.1 مليون راكب في عام 2000، رغم التحسن الذي شهده الشحن الجوي حيث ازداد من 9.3 ألف طن إلى 12.8 ألف طن خلال نفس الفترة. ويبلغ نصيب "اليمنية" الناقل الوطني حوالي 66% من إجمالي حركة الركاب عبر المطارات اليمنية في عام 2000 وحوالي 56% من حركة الشحن.

وترجع أسباب الركود في حركة النقل الجوي إلى انكماش السياحة الخارجية، واستمرار حالة الركود في الاقتصاد، وتدني مستوى الدخول. كما يواجه القطاع بعض التحديات وخاصة أمام المنافسة القوية في خدمات النقل الجوي مما يتطلب إعادة النظر في التشريعات وتحديث وتطوير مرافقه وخاصة في ظل ضعف مستوى الخدمات الأرضية وارتفاع تكاليفها نتيجة غياب المنافسة والتطويل في عمليات الشحن والتفريغ وإجراءات السفر في المطارات، فضلاً عن ضعف القدرة التنافسية للناقل الوطني وتقادم معظم أسطوله الجوي.

وتعمل الخطة على تعزيز دور النقل الجوي وأهميته البالغة في ربط اليمن بالعالم الخارجي وفي تشجيع التبادل التجاري وانتقال الأفراد من خلال جعل اليمن مركز اتصال جوي دولي ونقطة ترانزيت في حركة الملاحة الجوية، وزيادة نقل الركاب على الخطوط الداخلية والدولية بمتوسط سنوي 4% وزيادة الشحن الجوي بمتوسط 10%.

**6-4-5 الاتصالات والبريد**

حظي قطاع الاتصالات باستثمارات كبيرة تجاوزت الاستثمارات المخططة خلال فترة الخطة الخمسية الأولى، وشكل التمويل المحلي 83% منها والباقي بتمويل خارجي وخاصة من القروض. وانعكست تلك الاستثمارات في إدخال تكنولوجيات متعددة لنشر وسائل متطورة للاتصالات والمعلومات. كما أصبحت شبكة السنترالات شبكة رقمية بنسبة 100% في كافة المحافظات، وارتفعت السعات الهاتفية المجهزة من 242,499 خطاً هاتفياً في عام 1995 إلى 460,736 خطاً هاتفياً في عام 2000 محققة نمو متوسط يصل إلى 14.1%، وبالتالي تضاعف عدد الخطوط الهاتفية المركبة من 188,348 خطاً إلى 346,709 خطاً خلال نفس الفترة بمتوسط نمو 11.4% وليرتفع معدل استغلال السعات الهاتفية المجهزة إلى 80% ومعدل الكثافة الهاتفية إلى حوالي خطين هاتفيين لكل 100 مواطن، أقل من النسبة المستهدفة ثلاثة خطوط لكل 100 مواطن.

وتقوم الشركة اليمنية للاتصالات الدولية (تيليمن) بتقديم الخدمات الدولية في مجال الهاتف والتلكس والبرق وخدمات تراسل المعطيات بأنواعها المختلفة، إضافة إلى تشغيلها خدمات الاتصالات الدولية للمشروع الإقليمي. كما تتولى هذه الشركة تقديم خدمات الهاتف الدولي للجمهور وخدمات الهاتف النقال والإنترنت حيث يوجد حوالي 50 مقهى إنترنت في اليمن مقابل 30 منظومة مضيف إنترنت وحوالي 4 ألف مشترك في عام 2000، والتي تعكس محدودية تلك الخدمة وتأخر اليمن في هذا المضمار. وقد وقعت الحكومة عقداً في مجال الهواتف العمومية مع القطاع الخاص.

ولم يقدر لعدد من مشاريع القطاع التنفيذ لعدم توفر التمويل وخاصة مشاريع الاتصالات الريفية مما جعل خدمات الاتصالات مركزة في المدن. كما أن رسوم الخدمات المقدمة وخاصة في مجال خدمات الإنترنت والتليفون النقال والاتصال الدولي مرتفعة مما يعوق انتشارها، فضلاً عن أن وجود مشغل واحد ووحيد لهذه الخدمات يعتبر عقبة أمام تطويرها. كما يبقى جزء كبير من الطلب على خدمات الهاتف الثابت غير مغطى، بالإضافة إلى طول فترة انتظار تركيب خط هاتف والتي تقدر بحوالي سنتين ونصف.

وقد واكب تطور الاتصالات نمواً متواضعاً في الخدمة البريدية حيث تم توسيع خدمة الصناديق البريدية بـ 8,120 صندوقاً بريدياً ليصل مجموعها إلى 42,229 صندوقاً بنهاية عام 2000، وبناء وتحسين 59 مكتباً بريدياً في العديد من المحافظات وتزويدها بالتقنيات ووسائل العمل اللازمة لتطوير خدماتها وتقديم خدمات جديدة، بالإضافة إلى تعزيز شبكة النقل البريدي بحوالي 49 مركبة نقل كبيرة وصغيرة. وانعكس ذلك في تحسن الخدمات البريدية وخاصة البريد الممتاز الذي حقق نمواً متوسطاً يقرب من 17%، والخدمات المالية البريدية بـ 26% للحوالات الداخلية و44% للحوالات الخارجية. كما توسعت خدمة توزيع معاشات التقاعد بـ 62% وتضاعفت خدمات تحصيل الفواتير التي تقدم نيابة عن بعض المصالح والهيئات.

ويبلغ عدد الوكالات البريدية (المتعهدين) في المناطق الريفية 68 وكالة بريدية. ومع ذلك، ما زال النظام البريدي محدود الانتشار مع تباين مستوى التغطية بين الحضر والريف، فضلاً عن صعوبة توزيع البريد نتيجة عدم استكمال تسمية الشوارع وترقيم المنازل في المدن.

وحتى يستطيع اليمن مواكبة التطورات المتسارعة في عالم الاتصالات والمعلومات وتقنياتها، فإن الخطة الخمسية الثانية تستهدف مضاعفة سعات الخطوط الهاتفية إلى ما يزيد عن مليون خط في عام 2005 وبمتوسط نمو يبلغ 16.7% مما يرفع معدل الكثافة الهاتفية إلى 4 خطوط هاتفية لكل 100 مواطن مع نهاية عام 2005، وإعادة هيكلة تعرفة رسوم الخدمات من خلال توسيع قاعدة المشتركين ورفع مستوى تحصيل الإيرادات والاستفادة من التقنيات الحديثة، ونشر الخدمات السريعة للمعطيات عبر شبكة التكامل الرقمية للمشتركين وإنشاء شبكة إنترنت وتراسل معطيات حديثة لخدمة القطاع التجاري والاستثماري والمالي والمصرفي، وتوسيع نطاق خدمات الهاتف النقال إلى كافة عواصم المحافظات والمدن الرئيسية والتجمعات السكانية من خلال إضافة حوالي 400 ألف مشترك إلى الشبكة عبر نظام الهاتف السيار العالمي، بالإضافة إلى توسيع شبكة البريد في الحضر والريف من خلال إقامة 168 مكتباً بريدياً ومنح 81 وكالة بريدية لتنمو الخدمات البريدية بمتوسط سنوي 10% والبريد الممتاز بحوالي 20% وخدمات التحصيل بالإنابة بـ30%.

**6-5 قطاع تنمية الموارد البشرية**

تهدف الرؤية الاستراتيجية للتنمية الاجتماعية في المدى الطويل إلى تكوين الإنسان المنتج والارتقاء بمستواه معيشياً وفكرياً وثقافياً باعتباره غاية التنمية الشاملة ومحورها. ويتطلب تحقيق هذا الهدف بناء القدرات البشرية وتوسعة الخيارات المتاحة بالإضافة إلى إشراك المجتمع وأفراده في اتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية في ظل نظامٍ يسوده الأمن والاستقرار، وعدالةٍ تضمن الحريات والمساواة، وبيئةٍ طبيعية تحافظ على مصادرها وتجددها.

**6-5-1 السكان**

يتمثل التحدي السكاني الأول في عدم تناسب السكان من حيث الحجم والنمو والهيكل والتوزيع مع الموارد المتاحة والمحتملة. وقد أثمرت السياسات السكانية خلال فترة الخطة الخمسية الأولى، من خلال تطور قطاعي التعليم والصحة، وتزايد الوعي لدى عامة الناس حول المسائل السكانية، في تحقيق تحسن ملموس في مجمل المؤشرات والخصائص الديموغرافية ابتداءً من رفع توقع الحياة عند الميلاد إلى 60.5 سنة وخفض معدل الخصوبة من 6.5 إلى 5.9 مولود حي لكل امرأة، وانتهاءً بتحسين معدل الوفيات الخام إلى 9.8 حالة وفاة لكل 1,000 مولود.

وتهدف الخطة الخمسية الثانية إلى إبطاء النمو السكاني إلى حدود 3% بنهاية عام 2005 ليتناسب مع مقتضيات التنمية المستديمة وبما يحقق أهداف السياسة الوطنية للسكان من خلال التعامل مع كافة العوامل المؤثرة في الخصوبة لخفض معدلها إلى 5.2 مواليد أحياء لكل امرأة بما في ذلك التوسع في برامج الصحة الإنجابية وتنظيم الأسرة وفي برامج التعليم الأساسي والثانوي للفتيات وزيادة مشاركة المرأة في العمل والإنتاج والنشاط الاجتماعي؛ وتعزيز برامج التوعية متعددة الاتجاهات لإحداث تغيير سلوكي في جوانب الإنجاب المبكر والمتأخر والمتقارب؛ وأخيراً نشر كافة الخدمات الاجتماعية الأساسية وخدمات تنظيم الأسرة مع إعطاء أولوية للمناطق الفقيرة والمحرومة. كما تسعى الخطة إلىالحد من الهجرة الداخلية التقليدية من الريف وتعزيز التنمية المتوازنة إضافة إلى تشجيع الحراك السكاني نحو المناطق الواعدة اقتصادياً كالشريط الساحلي.

**6-5-2 الصحة**

رغم تدني نصيب الصحة من الإنفاق العام والذي تراوح بين 3 و4% خلال سنوات الخطة الخمسية الأولى، تمكنت الحكومة من زيادة عدد المستشفيات من 81 مستشفى في عام 1995 إلى 116 مستشفى في عام 2000، والوحدات الصحية من 927 إلى 1,821، والمراكز الصحية الأولية من 375 إلى 574، ومراكز الأمومة والطفولة من مركزين اثنين إلى 261 مركزاً، وعدد الأسّرة من 8,500 إلى 11,000 سرير، والأطباء من 3,300 إلى 4,700 وهيئة التمريض من 7,500 إلى 9,800 ممرض وممرضة.

كما تحقق إنشاء عدد من المراكز الوقائية والعلاجية مثل المركز الوطني للرصد الوبائي، والمركز الوطني لدحر الملاريا، ومركز الحجر الصحي، والمركز الوطني للطوارئ والإسعاف، ومركز الكلى الصناعية، ومركز القلب. غير أن جميع هذه المراكز تعاني من نقص في تجهيزاتها وفي مواردها المالية وكوادرها الطبية والفنية. وشهدت الفترة كذلك زيادة إسهام القطاع الخاص في تمويل وإدارة العديد من المستشفيات العامة والتخصصية والمستوصفات والتي أدت في مجملها إلى تحقيق تقدم نسبي في الخدمات والمؤشرات الصحية.

وشهدت الخدمات الصحية تحسناً أيضاً في مجال التحصين الشامل لاستئصال شلل الأطفال التي شملت أكثر من 4 مليون طفل دون الخامسة من العمر والبرامج الصحية لمكافحة الأمراض المعدية حيث بلغت نسبة التحصين ضد السل 77% من الفئة المستهدفة، والتحصين الثلاثي 68%، والحصبة 66%، وتحصين الأطفال بين عمر 12 إلى 23 شهراً ضد الأمراض الستة القاتلة 60%، إلى جانب تحقيق تحسن في مكافحة الالتهابات الكبدية والحصبة والديفتريا والتيتانوس والنكاف.

ورغم ذلك، فإن مستوى انتشار الخدمات الصحية ما زال محدوداً حيث لا تتجاوز التغطية 50% من السكان عموماً و25% على مستوى الريف، مع استمرار انتشار الأمراض المعدية مثل الملاريا والإسهالات والبلهارسيا وإن بدرجات متفاوتة. وبالتالي، فإن القطاع الصحي ما زال يواجه تحديات وصعوبات كبيرة لمواكبة الاحتياجات المتزايدة نتيجة النمو السكاني المرتفع، خاصة في ظل قصور الموارد المتاحة للقطاع والتدهور الكبير في البيئة الصحية وتدني الوعي الصحي للسكان.

وتهدف الخطة الخمسية الثانية إلى رفع تغطية الخدمات الصحية إلى حوالي 65% وتنفيذ مجموعة من البرامج لتحسين المؤشرات الحيوية والتوسع في برنامج التحصين وبرامج الصحة الإنجابية وتنظيم الأسرة وصحة الطفل ومكافحة الأمراض والأوبئة المستوطنة وسوء التغذية وتوفير الأدوية المأمونة بأسعار مناسبة.

**6-5-3 التعليم والتدريب**

ينضوي تحت نظام التعليم والتدريب كل من برنامج محو الأمية وتعليم الكبار، والتعليم الأساسي بسنواته التسع، والتدريب المهني والفني (2-3 سنوات بعد التعليم الأساسي)، والتعليم الثانوي الذي يمتد 3 سنوات، ومعاهد المعلمين والمعاهد التقنية (2-3 سنوات بعد التعليم الثانوي)، وكليتي المجتمع، وأخيراً مرحلة التعليم الجامعي.

وقد أظهرت نتائج تعداد السكان والمساكن لعام 1994 أن العدد المطلق للأميين (في الفئة العمرية 15 سنة فأكثر) قد ناهز 4.6 ملايين يمثلون 62.7% من السكان في تلك الفئة. وتتفاوت هذه النسبة بين الحضر والريف (40.5%، 70.8%) وبين الإناث والذكور (82.8%، 43.1%)، وترتفع أكثر بين إناث الريف لتصل إلى حوالي 90.5%. ونظراً لمحدودية الإمكانيات والموارد التي أتيحت لبرنامج محو الأمية خلال الخطة الخمسية الأولى لم يتمكن البرنامج من استيعاب سوى 290 ألفاً بمتوسط سنوي يزيد قليلاً عن 57 ألف وتخريج نحو 4,400 متدرب من مراكز التدريب الأساسي التابعة له مقارنة بما كان مستهدف من محو أمية 1.6 مليون مواطن، مما يظهر تواضع الإنجاز فضلاً عن اتساع الفجوة نتيجة الأميين الجدد الذين ينضمون سنوياً إلى أفواج الأمية حيث أظهرت نتائج مسح الفقر لعام 1999 أن العدد المطلق للأميين قد ارتفع إلى نحو 5.1 ملايين أميا، رغم انخفاض المعدل إلى 55.7% مع استمرار التحيز ضد الإناث والريف.

وفي حين أكدت رؤية اليمن الاستراتيجية على مكافحة الأمية وسعيها لخفض الأمية إلى أقل من 10% بحلول عام 2025 من خلال التركيز على تجفيف منابع الأمية المتمثلة في انخفاض معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي وارتفاع نسبة التسرب وخاصة بين الإناث، تستهدف الخطة الخمسية الثانية إلى جانب ذلك رفع الطاقة الاستيعابية لبرنامج محو الأمية وتعليم الكبار إلى حوالي 345 ألف خلال سنوات الخطة. ويلاحظ زيادة التحاق الفتيات في التعليم الأساسي حيث ارتفع عددهن من حوالي 838 ألف تلميذة في العام الدراسي 95/1996 إلى 1.14 مليون في 00/2001. كما يتبين من مقارنة أعداد المقيدين في مرحلة التعليم الأساسي من الفئة العمرية (6-14) سنة ارتفاع نسبة المقيدين بهذه المرحلة خلال نفس الفترة من 56.6% إلى 61.4% للجنسين، ومن 71.6% إلى 77.2% للذكور، ومن 39.3% إلى 43.9% للإناث. وقد عكس هذا التحسن نمواً مرتفعاً في الالتحاق بالتعليم الأساسي خلال الفترة يقدر في المتوسط بـ4.9% ليرتفع إجمالي المقيدين من 2.6 ملايين إلى ما يزيد عن 3.3 ملايين، والذي انعكس بطبيعة الحال على التعليم الثانوي محققاً زيادة في إجمالي القيد بمتوسط نمو يصل إلى 8.8% للمرحلة.

ويمثل الهدر في التعليم العام والناجم عن الرسوب والتسرب تحدياً آخر أمام تحقيق أهداف التعليم. ويواجه التعليم كذلك جملة صعوبات وتحديات عامة تتركز في عدم استكمال الخارطة المدرسية في بعض المحافظات، وتباين الالتحاق حسب النوع والتوزيع الجغرافي، وضعف الإدارة المدرسية وتدني مستوى الكادر التدريسي، وغياب الصيانة الدورية للمباني القائمة بالإضافة إلى عدم استكمال كثير من المباني وبوجه خاص في المناطق الريفية.

وتستهدف الرؤية الاستراتيجية لليمن وإستراتيجية التعليم العام وإستراتيجية تعليم الفتاة تعميم التعليم الأساسي وإدخال تحول هيكلي في نظام التعليم ليصبح قادراً على مواكبة التطورات العلمية والتقنية وتلبية احتياجات التنمية المستقبلية مع ضمان تعليم الفتاة وخاصة في الريف وإزالة الفجوة القائمة بين تعليم البنين والبنات، بالإضافة إلى الارتقاء بمستوى التعليم العام. ونتيجة ذلك يتوقع أن يرتفع معدل القبول الصافي بالصف الأول بحوالي 12% خلال فترة الخطة ونسبة القيد الإجمالي في المرحلة الأساسية إلى 69.3% للجنسين، 55% للبنات (مع الاهتمام بالريف) و82.4% للبنين، وأخيراً نسبة القيد الإجمالي في المرحلة الثانوية إلى 41.3%.

أما التعليم الفني والتدريب المهني فقد شهد ارتفاع عدد معاهده من 34 إلى 37 مركزاً وزاد عدد الملتحقين بها من 7,789 إلى حوالي 11 ألف طالبٍ تشكل الطالبات نسبة متدنية لا تتجاوز 12% و14% على التوالي. ورغم ذلك، فإن التعليم الفني والتدريب المهني يظل دون المستوى المنشود حيث لم تتجاوز نسبة الملتحقين به 2.5% من الملتحقين بالتعليم الثانوي العام، حيث يعاني من قيود وعوائق عدة تحول دون نموه وتطوره أفقياً وعمودياً، بل وتحد من مساهمته في تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية عن طريق رفدها بالعمالة الماهرة وشبه الماهرة. وتتمثل أهم المعوقات في العدد المحدود لمعاهد ومراكز التعليم الفني والتدريب المهني وتدني طاقتها الاستيعابية، ونقص كادر التعليم والتدريب وضعف مستوى تأهيله، وقصور التطبيقات العملية والتدريب الميداني، وعدم توفر مراكز أو فصول تعليم وتدريب خاصة بالإناث، فضلاً عن نظرة المجتمع الدونية إلى التعليم الفني والتدريب المهني.

وتسعى الاستراتيجية الوطنية للتعليم والتدريب المهني والتقني إلى تحقيق توازن بين الالتحاق بالتعليم العام والجامعي وبين الالتحاق بالتدريب المهني والتعليم الفني. أما خلال السنوات الخمس القادمة، فتستهدف الخطة الخمسية إنشاء 60 معهداً ومركزاً وإعادة تأهيل تلك الخارجة عن الخدمة بما يمكّن من رفع الطاقة الاستيعابية إلى أكثر من 25 ألف طالب، 17 ألفاً منهم في معاهد التعليم الفني والتدريب المهني وثمانية آلاف في المعاهد والكليات التقنية مع مراعاة الانتشار الجغرافي والتنوع في التخصصات وتلك التي تتلاءم مع طبيعة وميول الفتيات.

ورغم النمو الكبير في مؤسسات ومخرجات التعليم العالي خلال الخطة الخمسية الأولى إلا أن هناك خلل هيكلي في نظام التعليم العالي والمتمثل في غلبة مخرجات التخصصات النظرية والتربية على مخرجات التخصصات العلمية والتطبيقية حيث تستحوذ التخصصات النظرية على ما يزيد عن 63% من الخريجين، ومعاهد المعلمين على حوالي 24% مقابل 9% للتخصصات العلمية والتطبيقية وما يربو عن 4% للتقنيين. وقد أقرت الحكومة مؤخراً إنشاء كليات المجتمع بدءً بافتتاح بعض الأقسام خلال العام الدراسي 00/2001 في كل من كليتي المجتمع في صنعاء وعدن، وليتم التوسع بعد ذلك بناءً على تقييم التجربتين. وتهدف كليات المجتمع إلى استقطاب خريجي الثانوية العامة في تخصصات هندسة وعلوم الحاسوب والإلكترونيات وإدارة الإنشاءات والمشروعات والفندقة والسياحة والتسويق والإعلان وغيرها من التخصصات الفنية لتساهم في إيجاد التوازن بين عرض العمل واحتياجات خطط التنمية وسوق العمل.

ويعكس وضع التعليم العالي عموماً أوجه قصور عديدة أهمها عدم وضوح الفلسفة التربوية وغياب سياسة واضحة للقبول، وجمود المناهج وعدم مواكبتها للتطورات العلمية، وضعف كمي وكيفي في هيئة التدريس لاسيما في التخصصات الدقيقة، وتدني الكفاءة الإدارية، وغياب البحث العلمي وتشتت جهاته. لذلك، تسعى الخطة الخمسية الثانية إلى إدخال تعديلات في آلياتها لتطوير وتحديث التعليم العالي بما يواكب التطورات العلمية والمعرفية واستيعاب حوالي 282 ألف طالب في الجامعات الحكومية مع زيادة الطالبات إلى 27% من الإجمالي ونصيب الكليات العلمية إلى حوالي 16%، وعلى ضوء ذلك رفع حصة خريجي التخصصات العلمية والتطبيقية إلى 13%.

**6-6 القطاعات الاجتماعية والمعلوماتية**

**6-6-1 النشء والشباب والرياضة**

على الرغم من بوادر النهضة الرياضية والتربوية والثقافية إلا أن هذا القطاع لا يزال يعاني من صعوبات وعوائق أبرزها انخفاض وضعف البرامج والفعاليات الشبابية وبالذات في المدن الثانوية والتجمعات الريفية، وعدم كفاية المنشآت والوحدات والمراكز الشبابية والرياضية وغيابها كليةً أو جزئياً في العديد من المناطق، وضعف مستوى الصيانة والترميم للبنية التحتية والمنشآت الشبابية والرياضية، وعدم تفاعل المجتمعات وانخفاض الوعي حول أهمية أنشطة الشباب.

لذلك، وإدراكاً لما لقطاع النشء والشباب والرياضة من تأثير إيجابي وما يحفل به الشباب من طاقات وقدرات خلاقة قادرة على دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية بوتيرة متسارعة، فإن الخطة الخمسية الثانية تسعى إلى النهوض والارتقاء بالنشء والشباب تربوياً وبدنياً وثقافياً، وبناء الشخصية المتكاملة وإدماج الشباب بدرجة أكبر في أنشطة التنمية.

**6-6-2 الثقافة**

استناداً إلى الخطة الشاملة للثقافة اليمنية كإطار للعمل الثقافي، استمر خلال فترة الخطة الخمسية الأولى البناء المؤسسي للقطاع وهياكله التنظيمية والإدارية وتكوين البنية المادية. كما تم إنجاز العديد من المشاريع مثل إنشاء المراكز الثقافية والمتاحف والحفاظ على المدن التاريخية والآثار والمخطوطات وترميم القلاع والحصون والقصور وإقامة المكتبات العامة وإصدار المطبوعات ونشر الكتاب وتنظيم الأنشطة والفعاليات المختلفة في كافة المحافظات.

ويواجه قطاع الثقافة صعوبات عديدة تتمثل في عدم وجود سياسة ثقافية واضحة ومحددة، وضعف التنسيق بين الأعمال المنفذة، وتدني الوعي حول القيمة الاقتصادية للأعمال والأنشطة الثقافية. كما أنّ القوانين المتعلقة بالقطاع غير منفذة مما يضيف أعباءً على التراث المادي ويؤدي إلى تدميره، فضلاً عن الأضرار الناتجة عن التخريب والإهمال وعوامل الطبيعة والكوارث. وتأتي الخطة الخمسية الثانية مستوعبة لمكانة الثقافة وأهميتها مترجمة ذلك في أفقها الزمني من خلال السعي لدمج الثقافة في التنمية والنهوض بالمستوى الثقافي والفني في اليمن كهدفٍ شامل للمجتمع وإثراء شخصية الإنسان اليمني وتعزيز وعيه بهويته وتراثه وقيمه.

**6-6-3   الإعلام**

تشير التقديرات إلى بلوغ التغطية الإذاعية حوالي 80% من إجمالي السكان للبرنامج العام و70% للبرنامج الثاني، في مقابل تغطية للقناة التلفزيونية الأولى تصل إلى 78 % و58% للقناة الثانية. كذلك، وبالرغم من الظروف الفنية غير المواتية التي تمر بها المؤسسات الصحفية إلا أن الإصدار اليومي للصحف الرئيسية وصل إجمالاً إلى حوالي 45,000 نسخة، وبلغت مخرجات وكالة الأنباء اليمنية " سبأ " 231,210 خبراً وتقريراً إعلامياً في عام 2000. وفيما يتعلق بالتوثيق ومنظومة المعلومات الإعلامية فيقوم مركز التوثيق الإعلامي في وضع الاستراتيجيات والخطط المستقبلية لتنظيم وإدارة المعلومات، والقيام بجمع المعلومات ذات الطابع الإعلامي ومعالجتها وترجمتها وخزنها آلياً وتوفيرها لمتخذي القرار في المؤسسات الإعلامية وأجهزة الدولة المختلفة.

وتسعى استراتيجية العمل الإعلامي إلى تأكيد قيم الديمقراطية والحريات العامة وحقوق الإنسان والتي أصبحت ملازمة لمسار التحرير الاقتصادي. وتهدف الخطة الخمسية الثانية للقطاع إلى نشر الفكر والثقافة بين المواطنين وحماية مقومات المجتمع الدينية والثقافية، واستكمال إيصال البث الإذاعي والتلفزيوني وخدمات الصحافة ووكالة الأنباء اليمنية "سبأ" إلى كافة مناطق البلاد، وتأسيس منظومة معلوماتية إعلامية كاملة ومتشابكة.

**6-6-4 الأوقاف والإرشاد**

تنظر الخطة الخمسية الثانية إلى قطاع الأوقاف ببعد تنموي أوسع يشمل إدارة أموال الأوقاف وحسن استغلالها واستثمار الموارد المتاحة والمحتملة في الاستثمار الزراعي والإسكان والتجارة والخدمات جنباً إلى جنب مع تعبئة الفوائض للمساهمة في المشاريع الإنمائية المتنوعة. ورغم الصعوبات التي تواجهها وزارة الأوقاف والإرشاد نتيجة النظام التقليدي الذي تتبعه في أعمالها والتوسع العمراني الكبير الذي تشهده البلاد والذي يرتب أعباءً كبيرةً على قطاعي الأوقاف والإرشاد، فإن الخطة الخمسية الثانية تستهدف دراسة إعادة هيكلة الوزارة وتحديث الإدارة وتطوير الأداء الوظيفي بغرض النهوض بالرسالة الدينية والإرشادية، والمحافظة على ممتلكات الأوقاف، والاهتمام بالوظيفة الإنمائية والاستثمارية للأوقاف.

**6-6-5 المغتربون**

كان للمغتربين اليمنيين دورٌ بارزٌ في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفي نمو الناتج والدخل والتشغيل خلال الثلاثة عقود الأخيرة وبالذات في الفترة 1975 وحتى 1986 من خلال تحويلاتهم من النقد الأجنبي والإسهام في نقل المهارات والتقنيات المكتسبة في بلدان المهجر. ويمكن لهذا الدور أن يستمر ويتعزز إذا ما تهيأت البيئة الاستثمارية المشجعة والتسهيلات الحكومية اللازمة. وقد عقد في عام 1999 المؤتمر العام الأول للمغتربين اليمنيين بحضور مندوبين يمثلون المغتربين اليمنيين في خمسة وعشرين بلداً، والذي مثّل أول اجتماع بهذا الحجم يناقش مختلف قضايا المغتربين داخل الوطن وفي بلاد الاغتراب. ومن هذا المنطلق، فإن الخطة الخمسية الثانية تهدف إلى توطيد روابط وقنوات الاتصال بين المغترب في بلاد المهجر بوطنه الأم، وتعزيز دور المغتربين في التمويل والاستثمار ونقل التقنيات والمهارات الإنتاجية بما يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة.

**6-6-6 الإحصاء والمعلومات**

انطلق العمل الإحصائي في تلبية احتياجات البلاد من البيانات والمعلومات من خلال تنفيذ عدد من الأنشطة الإحصائية لتكوين قواعد بيانات تلبي متطلبات إعداد خطط وبرامج التنمية بدرجة أساسية. وقد انعكس ذلك في توظيف المخرجات الإحصائية في كثير من المجالات خاصة في إدماج المؤشرات السكانية في الخطة الخمسية الأولى وفي إعادة التقسيم الإداري وفي الانتخابات. كما تم خلال فترة الخطة الخمسية الأولى تنفيذ العديد من الأنشطة التي استهدفت إنشاء قاعدة بيانات إحصائية وتطوير أساليب وطرق جمع وتبويب ونشر وتوثيق المعلومات الإحصائية، ومن أهم تلك الأنشطة تنفيذ العديد من المسوح المتخصصة وإنشاء الشبكة المحلية وتحويل البيانات إلى نظام موحد وإنشاء مركز التدريب الإحصائي فضلاً عن إجراء مجموعة من الدراسات والأبحاث المتعمقة.

ولا يزال العمل الإحصائي دون المستوى المطلوب نتيجة غياب نظام وطني شامل للبيانات والمعلومات وانفراد جهات عديدة بإصدار ونشر بياناتها بمعزل عن الجهات ذات العلاقة وتأخير إصدارها ونشرها وضعف الوعي المجتمعي والوظيفي بأهمية الإحصائيات والعمل الإحصائي.

أما في مجال المعلومات، فقد تأسس المركز الوطني للمعلومات في عام 1995 ليركز اهتماماته على وضع الأنظمة وقواعد البيانات في عدد من المجالات المعلوماتية المرتبطة بأنشطة المركز. وقد تم تصميم وتطبيق نظام شبكي لخدمات المعلومات للحصول على المعلومات من موقع المركز على الإنترنت أو من خلال خدمات التزويد المباشر عبر الشبكة المحلية وعبر البريد الإلكتروني.

وقد سعى المركز لتوسيع وتعزيز مصادره لاستقاء البيانات من خلال التنسيق مع مصادر المعلومات المختلفة حيث أصبح للمركز رصيد معلوماتي مقبول ويتنامى باستمرار. كما قام المركز بتقديم الخدمات الفنية والاستشارية في مجال بناء النظم والشبكات للعديد من مؤسسات وأجهزة الدولة بحسب طلباتها واحتياجاتها، بالإضافة إلى تنظيم دورات التدريب لموظفي المركز والعاملين في مؤسسات الدولة لتأهيلهم للتعامل مع التقنيات الحديثة.

ويعاني المركز من عدم توفر المباني المناسبة لنشاط المركز ونقص الكادر المتخصص. ويؤدي ضعف التنسيق في تنفيذ المشروعات المرتبطة بالمجال المعلوماتي إلى بعثرة الإمكانيات والموارد ويخلق عقبة أمام بناء النظام الوطني المتكامل للمعلومات. كما يشكل تعدد وتضارب الأرقام والبيانات الإحصائية عقبة أخرى تخلق صعوبة في التعامل معها. لذلك، تهدف الخطة الخمسية إلى بناء نظام وطني متكامل للمعلومات وإنشاء شبكة وطنية للمعلومات وتحسين الإحصائيات والبيانات وتوفيرها للمستخدمين في الوقت المناسب.

**الفصل السابع: سوق العمل والعمالة**

**مقدمــة**

يعد إعداد العامل المنتج وتسليحه بالمهارات والقدرات وتمكينه من مصدر رزق نقطة ارتكاز لتحقيق النمو الاقتصادي المستديم ومدخلاً أساسياً لإستراتيجية وخطة التخفيف من الفقر.

**7-1 السكان وسوق العمل**

أدى النمو السكاني المرتفع إلى زيادة السكان في سن العمــل (15 سنة فأكثر) من حوالي 7.6 مليون في عام 1995 إلى نحو 9.3 مليون في عام 2000 . وتزايدت أعداد المشتغلين بمتوسط 3.8% في السنة نتيجة ارتفاع نسبة مشاركة المرأة من 17.9% في عام 1995 إلى 22.7% في عام 2000 محققة نمو سنوي يقترب من 8.2%. وساهم نمو البطالة وانخفاض معدل مشاركة الذكور وإقبال المرأة للعمل في انخفاض نسبة المشتغلين الذكور من 79.7% إلى 74.3% من إجمالي المشتغلين.

ويمثل النشاط الزراعي مصدر العيش الأساسي لغالبية السكان حيث شهدت فترة الخطة الخمسية الأولى زيادة صافية في أعداد المشتغلين بحوالي 639 ألف عامل، استوعب قطاع الزراعة 61.2% منهم، فقطاع التجارة (19.1%) وقطاع الخدمات الحكومية (12.4%). وقد أدت زيادة العاملين في قطاع الزراعة إلى ارتفاع نسبتهم من 51.7% من إجمالي المشتغلين في عام 1995 إلى 53.3% في عام 2000. وفيما عدا قطاعات الزراعة والتجارة والخدمات الحكومية، فإن قطاعات الكهرباء والمياه والنقل والاتصالات والتمويل والعقارات والخدمات الاجتماعية والشخصية قد شهدت استقراراً أو تراجعاً في أعداد العاملين فيها، مما أدى إلى انخفاض نصيب قطاع الخدمات إلى 34.6% من إجمالي المشتغلين في عام 2000 مقارنة بـ36.1% في عام 1995. وقد تركزت زيادة أعداد المشتغلات بـ331 ألف مشتغلة في قطاع الزراعة الذي استحوذ على 90.6% من تلك الزيادة.

وانخفضت نسبة مهن المشرعين والاختصاصيين والفنيين والكتبة والتي تمثل مجموعة المهن العليا والمتوسطة من 13.8% في عام 1995 إلى 12.7% في عام 2000. وفي المقابل، تضاعفت تقريباً الأهمية النسبية لفئة الفنيين والمهنيين المساعدين مما يشير إلى اتجاه الاقتصاد الوطني نحو توظيف المزيد من هذه الفئة الوسطية. كما لا تزال فئة المشتغلين الأميين أو الذين يجيدون القراءة والكتابة فقط تمثل الشريحة الكبيرة من إجمالي المشتغلين، مع أن نسبتها تراجعت من 80.5% في عام 1995 إلى 72.3% في عام 2000. ولم تشهد فئة العمالة المهنية وفئة العمالة الفنية سوى تغيرٍ طفيفٍ في نسبتيهما وظلتا تمثلان مجتمعتين 1.8% من إجمالي المشتغلين في عام 2000.

**7-2 البطالة وخصائص العاطلين عن عمل**

أظهر مسح القوى العاملة لعام 1999 أن البطالة بمفهومها السافر قد بلغت 11.5% من قوة العمل للفئة العمرية 15 سنة فأكثر. ووفق هذا المفهوم، أعيد احتساب معدل البطالة السافرة ليقدر بنحو 9.3% لعام 1994، و9.7% لعام 1995، و11.9% لعام 2000. وارتفعت بذلك أعداد العاطلين عن عمل من 336 ألف في عام 1995 إلى 509 آلاف في عام 2000. وقد قدرت وثيقة الخطة الخمسية الأولى البطالة بمفهومها الشامل للبطالة السافرة والعمالة الناقصة أو الجزئية بحوالي 25% في عام 1995، منها 9.7% بطالة سافرة. وتمثل العمالة الجزئية تلك العمالة التي تتصف بتدني قدراتها الإنتاجية وتعمل عادة في القطاع غير المنظم سواء في الحضر أو الريف، ولا تتمكن عادة من تأمين الحد الأدنى من العيش الكريم. وفي المقابل يقدر أن حوالي 37% من قوة العمل في عام 2000 تعاني من البطالة بمفهومها الشامل الآنف الذكر، منها 11.9% بطالة سافرة و25.1% عمالة جزئية.

ويمثل حملة شهادة التعليم الأساسي وما دونها 78% من إجمالي العاطلين عن عمل 61% منهم أميين أو يجيدون القراءة والكتابة فقط. ويلي هذه الفئة حملة الثانوية العامة (14.1%)، فحملة الدبلوم بعد الثانوية والشهادة الجامعية (6.2%)، ثم حملة الشهادات الفنية (1.7%). كما بلغت نسبة المتعطلين الذين لم يلتحقوا بدورة تدريبية خلال السنوات الثلاث السابقة لمسح القوى العاملة 96.6% من إجمالي المتعطلين. وقد بلغت نسبة من بقي دون عمل لفترة تزيد عن ستة أشهر حوالي 77.3% من مجموع المتعطلين، منهم 34.5% لم تعمل لفترة تزيد عن سنة، و30.5% بقيت في بطالة طوال فترة امتدت من 10 أشهر إلى سنة، و12.3% عانت من البطالة لفترة ما بين سبعة وتسعة أشهر.

**7-3 الأجور والإنتاجية**

بلغ المتوسط العام لأجور المشتغلين نحو 13 ألف ريال في الشهر حيث تراوح بين 17,700 ريال للحرفيين، و17,200 ريال لكبار المسئولين والمديرين، و15,200 ريال لعمال تشغيل وتجميع الآلات والمعدات، و13,600 ريال لعمال الخدمات والبيع في المتاجر، و13,100 ريال للكتبة، و12,200 ريال للفنيين وأصحاب المهن البسيطة، وأخيراً 11,400 ريال للعمالة الماهرة في الزراعة والصيد. أما في القطاع الحكومي، فقد بلغ المتوسط العام للأجور والمرتبات الشهرية نحو 9,700 ريال في عام 1995 ارتفع تدريجياً حتى وصل إلى نحو 22,800 ريال في عام 2000.

وتعبر تلك الأجور والمرتبات عن مستويات معيشية متدنية تتراوح في المتوسط بين 430 ريالاَ في اليوم للعاملين بأجر و760 ريالاً في اليوم للعاملين في القطاع الحكومي، علماً بأن الفرد المشتغل تقع عليه مسئولية إعالة ما بين 4 -5 أفراد. وتراوح نصيب العامل من الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي في عام 2000 بين 32,300 ريال في قطاع الخدمات الاجتماعية والشخصية و58,100 ريال في قطاع الزراعة في أدنى مستوياتها، وبين 583,700 ريال في الصناعات التحويلية و576,600 ريال في قطاع النقل والمواصلات والاتصالات في حدودها العليا.

من جهة ثانية أدى تدني المستويات التعليمية والتدريبية للعاملين وضعف البنية المؤسسية للقطاع الخاص ومحدودية السوق المحلي وعدم مواكبة أساليب الإنتاج للتقدم التقني إلى انخفاض إنتاجية العمل في الاقتصاد غير النفطي والتي حققت نمواً متوسطاً بلغ 1.3% خلال الخطة الخمسية الأولى.

**7-4 الصعوبات والتحديات التنموية**

يتسم الطلب على العمالة بضعف البنية المؤسسية والتنظيمية في ظل كبر حجم القطاع غير المنظم وارتفاع نسبة العاملين بدون أجر وغياب المسوح القطاعية وعدم دقة البيانات عن الشركات والمؤسسات والعاملين فيها والطلب على العمالة. كما يشهد العالم تغيرات جذرية في مفاهيم وأنشطة وتوجهات التنمية الاقتصادية والتنمية البشرية وسوق العمل. وبقدر ما يسعى اليمن إلى مواكبة هذه التطورات على أكثر من صعيد، ومنها زيادة الإنفاق العام على التعليم والتدريب والذي تراوح بين 17% و22% من إجمالي الإنفاق العام خلال الخطة الخمسية الأولى، إلا أن النزر اليسير يوجه نحو الإنفاق على البحث العلمي والتعليم الفني والتدريب المهني. وفي حين تتجه القطاعات الإنتاجية والخدمية أكثر من أي وقت مضى نحو تشغيل العمالة المدربة والمؤهلة وأصحاب الخبرة، تجد العمالة غير الماهرة نفسها أمام انخفاض الطلب عليها وتدني أجورها وانتشار البطالة بأشكالها المختلفة بين صفوفها لتشكل بذلك النسبة الأكبر من الفقراء.

**7-5 الأهداف والسياسات والإجراءات**

يتطلب تحقيق أهداف سوق العمل تبني إستراتيجيات تنموية تقوم على تحديد القطاعات الواعدة التي تمتلك اليمن فيها ميزات نسبية والتركيز عليها كمحاور أساسية للنمو الاقتصادي، إلى جانب توجيه السياسات التعليمية والتدريبية لتوائم احتياجات تلك القطاعات. وتبرز أهمية مكافحة الأمية وضمان التعليم الأساسي للجميع وتحسين مستوى التعليم والتدريب والتأهيل ليس فقط كوسيلة لشغل فرص العمل، وإنما كذلك لجعل قوة العمل قادرة على التعامل مع متطلبات القرن الواحد والعشرين وتهيئتها في الوقت نفسه لخلق وتوليد فرص عمل وليس مجرد شغلها.

**7-5-1 الأهداف**

**7-5-1-1 قوة العمل والمشتغلون**

تبين الإسقاطات السكانية (بعد استبعاد الاعتبارات الفنية) المبنية على انخفاض النمو السكاني إلى حدود 3% سنوياً بحلول عام 2005، تزايد السكان في الفئة العمرية 15 سنة فأكثر من حوالي 9.3 ملايين نسمة في عام 2000 إلى حوالي 11.1 مليون نسمة في عام 2005. وتشير التوقعات إلى ارتفاع طفيف في معدل مشاركة الفئة العمرية 15 سنة فأكثر في النشاط الاقتصادي من 46% إلى 46.4% خلال الفترة نتيجة تأثير نظام التعليم وتقليص معدلات تسرب الطلاب وخاصة الذكور مما يؤدي إلى انخفاض مشاركة الذكور من 69.2% إلى 68.8%. كما تشير التوقعات إلى زيادة أعداد المشتغلين من 3,765 ألف عامل وعاملة إلى 4,661 ألف بزيادة صافية تبلغ 896 ألف مشتغل وبمتوسط نمو سنوي 4.4%.

وتستهدف الخطة الخمسية الثانية خفض معدل البطالة السافرة من 11.9% في عام 2000 إلى 9.5% في عام 2005 وخفض العمالة الجزئية من 25.1% إلى 12.5%، ولتتراجع البطالة بمفهومها الشامل من 37% إلى 22%. كما تسعى الخطة إلى الاستمرار في تنفيذ خطة تحديث الخدمة المدنية وتحقيق زيادة محدودة في أعداد العاملين في الجهاز الإداري بحوالي 35 ألف مشتغل، مقابل استيعاب القطاع الخاص لحوالي 861 ألف مشتغل أو ما يعادل 96.1% من صافي الزيادة وليصل إجمالي الزيادة في المشتغلين إلى 896 ألف عامل.

**7-5-1-2 الداخلون الجدد إلى سوق العمل**

يقدر النمو الصافي في قوة العمل خلال فترة الخطة بنحو 876 ألف عامل وعاملة حيث تقدر احتياجات الاستبدال نتيجة ترك الوظيفة وإحلال العمالة اليمنية بنحو 88 ألف فرصة عمل، مما يرفع فرص العمل المعروضة خلال فترة الخطة إلى 964 ألف فرصة عمل. وتتوزع هذه الأعداد بين حملة المؤهل الجامعية 13.9%، وحملة الثانوية العامة 12.6%، ومؤهل التعليم الأساسي 12.2%، وأخيراً 4.7% فقط لخريجي معاهد المعلمين والمعاهد الفنية والمراكز المهنية النظامية. أما المتسربون من مرحلة التعليم الأساسي وغير الملتحقين بنظام التعليم والتدريب فإنه يتوقع تمثيلهم لحوالي 56.6% من إجمالي الداخلين الجدد.

**7-5-1-3 التوزيع القطاعي للمشتغلين**

تتوقع الخطة الخمسية الثانية استمرار قطاع الزراعة والصيد في استيعاب النصيب الأكبر من صافي الزيادة في أعداد المشتغلين رغم أن نصيب القطاع من إجمالي المشتغلين سينخفض من 53.3% في عام 2000 إلى 51.6% في عام 2005. ويقابل انخفاض نصيب قطاع الزراعة والصيد زيادة أعداد العاملين في قطاع البناء والتشييد من 248 ألف مشتغل إلى 382 ألف نتيجة اتجاهات الخطة لتوسيع البنية التحتية والعمل على صيانتها. كما يتوقع أن يزداد عدد المشتغلين في قطاع التجارة بمتوسط سنوي 5.2% ليرتفع نصيبه إلى 12.6% من إجمالي المشتغلين فضلاً عن زيادة 39 ألف فرصة عمل في النقل والمواصلات والإتصالات ونحو 10 آلاف في التمويل والأنشطة المالية والعقارية. كذلك، فإن خطة تحديث الخدمة المدنية ستحد من نمو العمالة في قطاع الخدمات الحكومية لتنخفض بذلك حصته إلى 9.9% من إجمالي المشتغلين.

**7-5-1-4 إنتاجية العمل**

تستهدف الخطة الخمسية الثانية رفع إنتاجية العمل للقطاعات الاقتصادية غير النفطية بمتوسط 3.5% في السنة مقارنة بـ1.3% خلال فترة الخطة الخمسية الأولى. ويتوقف نمو إنتاجية العمل على تحسين الحالة التعليمية والتدريبية والتأهيلية للعاملين وللداخلين الجدد إلى سوق العمل، ونوعية فرص العمل التي ستوفرها قطاعات الاقتصاد، وحجم الاستثمارات المتوقعة ووسائل الإنتاج المستخدمة. لذلك، فإن تحسين الإنتاجية يتطلب سياسات وبرامج تعمل على تطوير المهارات، وتطبيق الأساليب التقنية في الإنتاج، وتحديث الإدارة والتنظيم، إلى جانب فتح الأسواق الخارجية والتوسع في الأسواق الداخلية.

**7-5-2 السياسات والإجراءات**

**7-5-2-1 سياسات وإجراءات جانب العرض**

تهدف سياسات وإجراءات جانب العرض إلى تطوير ورفع المستوى التعليمي والتدريبي للمشتغلين والعاطلين والداخلين الجدد إلى سوق العمل من خلال التركيز على رفع الكفاءتين الداخلية والخارجية لنظام التعليم والتدريب لتتمكن مخرجاته من التعامل مع متطلبات العلم والتكنولوجيا. وأهم هذه السياسات والإجراءات الآتي:-

* تفعيل إستراتيجية وسياسات مكافحة الأمية وتعليم الكبار.
* خفض أعداد الداخلين الجدد إلى سوق العمل من ذوي المهارات المتدنية من خلال تعميم التعليم الأساسي والحد من التسرب وخاصة في مرحلة التعليم الأساسي.
* ربط التعليم بالإنتاج وتطوير فكرة المدرسة الشاملة في ضوء احتياجات التنمية ومتطلبات السوق.
* توسيع الطاقات الاستيعابية لمعاهد التدريب المهني ومعاهد التعليم الفني وكليات المجتمع وكليات التقنيات المتعددة، وتطوير المناهج وتوفير مستلزمات ووسائل التدريس والتدريب.
* تحديث أنظمة التعليم الجامعي واستحداث تخصصات مناسبة ووقف توسع التخصصات النظرية والاجتماعية.
* تشجيع هجرة العمالة اليمنية والسعي مع دول الجوار لاستيعاب العمالة اليمنية المؤهلة والمدربة.
* تشجيع القطاع الخاص لإنشاء وتشغيل مراكز التدريب والتأهيل بما في ذلك إنشاء مراكز متخصصة لتدريب الراغبين في الهجرة على المهن والمهارات المطلوبة في الأسواق الخارجية.

**7-5-2-2 سياسات وإجراءات جانب الطلب**

تعمل هذه السياسات والإجراءات على خلق وتوفير فرص عمل لاستيعاب المتعطلين والداخلين الجدد إلى سوق العمل من خلال تحقيق أهداف النمو مع التركيز على القطاعات الاقتصادية الواعدة ذات الكثافة العمالية. وأهم هذه السياسات والإجراءات الآتي:

* توفير مناخ استثماري ونمو اقتصادي يشجع قيام الشركات والمؤسسات الكبرى والمتوسطة.
* تمكين خريجي الجامعات والمعاهد وذوي المهارات والمهن من بدء مشاريع لهم وخلق فرص عمل من خلال:
* تشجيع سياسات الإقراض للأفراد والمنشآت الصغيرة وخاصة تعاونيات صغار المنتجين.
* توجيه صناديق وآليات شبكة الأمان الاجتماعي نحو تعزيز قاعدة الاستثمارات الصغيرة ودعم برامج المجتمع المحلي وبرامج التنمية الريفية المدرة للدخل.
* دمج القطاع غير المنظم في الاقتصاد من خلال:
* تشجيع قيام تعاونيات صغار المنتجين.
* تقديم تسهيلات وخدمات لتطوير أنشطة هذا القطاع.
* إحلال العمالة اليمنية محل العمالة غير اليمنية من خلال:
* تطبيق قانون العمل فيما يتعلق بالإحلال وتوظيف العمالة الوافدة.
* قصر الاستقدام على التخصصات النادرة والفنية.

**7-5-2-3 سياسات وإجراءات الأطر والنظم المؤسسية**

تشمل هذه السياسات والإجراءات الآتي:

* إنشاء مكاتب التشغيل في كافة المحافظات وتفعيل دورها في الجمع بين الباحث عن عمل والباحث عن عامل.
* إقامة مكاتب لتشغيل العمالة اليمنية في الخارج.
* إنشاء مركز وطني لمعلومات سوق العمل على مستوى البلاد.
* إعادة هيكلة الجهاز الإداري للدولة وقصر التوظيف على الاحتياجات الأساسية لقطاعي التعليم والصحة وتعزيز السلطة المحلية، والانتقال مرحلياً إلى سلم جديد للأجور والمرتبات يرتبط بالتصنيف والأداء الوظيفي ضمن الإمكانيات والموارد المالية.
* وضع سياسات للأجور توفق بين الأجور والإنتاجية والأسعار وتؤمن حياة كريمة للعاملين وتضمن استقطاب الكفاءات والمهارات المطلوبة.

**الفصل الثامن: الفقر وشبكة الأمان الاجتماعي**

**مقدمـــة**

سعت الخطة الخمسية الأولى إلى تعزيز شبكة الأمان الاجتماعي واتخاذ إجراءات تستهدف التخفيف من الآثار السلبية على الشرائح الفقيرة نتيجة تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري، إلا أن تواضع النمو الاقتصادي لم ينجح في الحد من تدهور مؤشرات الفقر واستمر نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي عند مستويات متدنية. لذلك، تؤكد الحكومة التزامها بمعالجة الأسباب الكامنة وراء الفقر وتخفيف آثاره عن طريق وضع استراتيجية للتخفيف من الفقر تستهدف تسريع النمو الاقتصادي في القطاعات التي ترعى الفقراء وتوفر لهم فرص عمل إلى جانب تعزيز الخدمات الأساسية.

**8-1 الفقـــــر**

يحتل اليمن في عام 2000 المرتبة 76 من بين 85 بلداً فيما يتعلق بمؤشر الفقر البشري. وتشير نتائج مسح ظاهرة الفقر لعام 1999 أن 27.3% من إجمالي الأسر تعاني من فقر الغذاء وأن 34.9% تقع تحت الخط الأعلى للفقر، فضلاً عن تركز الفقر في الريف. وتتراوح نسب الأسر الواقعة تحت خط فقر الغذاء على مستوى المحافظات بين 10.1% في أمانة العاصمة و38.3% في حضرموت.

**8-1-1 محــددات الفـقــر**

يعود الفقر إلى مجموعة من المحددات والعوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعمل مجتمعة لتخفيف أو تعميق حدة ظاهرة الفقر، ويمثل الآتي أهم تلك المحددات:

* التشتت السكاني وارتفاع النمو السكاني (3.5%) والخصوبة الكلية (5.9 لكل امرأة) والإعالة الاقتصادية (477) وانتشار الأمية (55.7%) وخاصة بين الإناث.
* محدودية الأراضي الصالحة للزراعة (3% من المساحة الإجمالية).
* شح المياه وسوء استخدامها وإدارتها مما يضاعف من انتشار الأمراض والأوبئة.
* انخفاض الإنتاج وضعف تأهيل القوى العاملة وتدني الإنتاجية والأجور مما يؤدي إلى ارتفاع البطالة.
* تدني الخدمات الأساسية حيث لا تغطي الخدمات الصحية سوى 50% من السكان ولا يلتحق بالتعليم الأساسي سوى 38.6% من الأطفال ولا تتوفر الشبكة العامة والمستقلة للكهرباء إلا لحوالي 30% من السكان مقابل شبكة صرف صحي تغطي 6.2% منهم.
* ضعف مشاركة المرأة في سوق العمل وأنظمة التعليم وهياكل اتخاذ القرار.
* فقدان الاقتصاد الوطني لجزء من تحويلات المغتربين عقب أزمة الخليج الثانية.
* تدهور مؤشرات الاقتصاد الكلي مما أدى إلى ارتفاع التضخم وإنخفاض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال النصف الأول من التسعينات.
* محدودية أنظمة الحماية والتأمينات الاجتماعية رأسياً وأفقياً.
* تزايد استهلاك القات خاصة بين أوساط محدودي الدخل وأشباه الفقراء.
* تدهور الأوضاع البيئية خاصة نتيجة الاستغلال الجائر للموارد الطبيعية.

**8-1-2 خصائص الفقــر**

يرتبط الفقر ببعض الخصائص التي تنتج عن محدداته وأسبابه وتعكس في الوقت نفسه حدته وأبعاده، وأهم خصائص الفقر وفق كل من مسح ميزانية الأسرة ومسح ظاهرة الفقر الآتي:

* يزيد حجم الأسرة الفقيرة بفرد واحد عن الأسرة غير الفقيرة (7.9 مقابل 6.9 فرداً).
* يشكل الإنفاق على الغذاء 83% من إجمالي إنفاق الأسرة الفقيرة.
* تقدر نسبة العمالة الجزئية بـ25.1% والتي تنتشر في القطاع غير المنظم.
* يكون الفقراء غالباً إما مستخدمين أو يعملون في إطار نشاط عائلي.
* يزداد احتمال تعرض الأسرة للفقر في الريف بـ50% عنها في الحضر.
* تكون الأسرة التي ترأسها المرأة أكثر عرضة للفقر وبحوالي 20%.
* يعاني 50% من الأطفال دون الخامسة من نقص في الوزن نتيجة سوء التغذية.

**8-1-3 الصعوبات والتحديــات**

يرتبط الفقر ارتباطاً مباشراً وقوياً بدرجة وفترات التعطل والتهميش الاقتصادي والاجتماعي، وبفتاوة الهيكل العمري للسكان، وبارتفاع الخصوبة وكبر حجم الأسرة ومعدلات الإعالة، وبتدني الحالة التعليمية للقوى العاملة، وبالمستويات المنخفضة للأجور والإنتاجية مع ارتفاع الأسعار وتراجع القوة الشرائية. وبالرغم من أن تحقيق معدل نمو اقتصادي مرتفع يعد أساس توليد فرص عمل وزيادة الدخل والحدّ من الفقر، إلا أن نوعية النمو والتوزيع العادل لثماره يعتبران محددا نجاح أو فشل السياسات الاقتصادية والاجتماعية.

**8-1-4 الأهداف والسياسات والإجراءات**

تؤكد الخطة الخمسية الثانية على أهمية توجيه كافة السياسات والإجراءات نحو تحقيق النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل للتخفيف من الفقر ورفع المستوى المعيشي للمواطنين. لذلك، تسعى الخطة إلى دمج إستراتيجية التخفيف من الفقر مع أهدافها وسياساتها وإجراءاتها لتصبح جهود مكافحة الفقر وتقليص نطاقه وحدّته أهدافاً وطنية. وتهدف رؤية اليمن الإستراتيجية 2025 إلى تخفيض فقر الغذاء إلى 21.7% في عام 2005 وخفضه إلى النصف في عام 2015 وخفض معدل الفقر الأعلى إلى أقل من 10% بحلول عام 2025. ويتطلب تحقيق أهداف التخفيف من الفقر:

* تحقيق نمو اقتصادي مستديم قادر على توليد فرص عمل كافية وتوزيع عادل للدخل والثروة، وتوسيع الفرص الاقتصادية للشرائح الفقيرة والقريبة من خط الفقر.
* زيادة الإنفاق الاجتماعي على الخدمات الأساسية وتحسين كفاءتها وتوجيه منافعها بدرجة أساسية إلى الفئات الفقيرة وخاصة في المناطق الريفية.
* تقييم برامج شبكة الأمان الاجتماعي وإعادة هيكلتها وتحسين أدائها واستهدافها والتوسع فيها وخاصة تلك التي تستهدف تمكين الأسر الفقيرة وتعزيز قدراتها.
* تطبيق ما تبقى من سياسات برنامج الإصلاح بوتيرة عالية وخلق بيئة مواتية للاستثمار من خلال خدمة مدنية كفؤة وقضاء عادل وفعال.

كما تشمل إستراتيجية التخفيف من الفقر تطبيق السياسات والإجراءات الآتية:

1. إبطاء النمو السكاني وإعطاء اهتمام وجهد أكبر لتنفيذ الإستراتيجية السكانية.
2. تنمية القطاعات الاقتصادية الواعدة من خلال زيادة الاستثمار فيها وتهيئة متطلباتها بالإضافة إلى تشجيع المشروعات الصغيرة والأصغر كاتجاه واعد للتخفيف من الفقر.
3. تطوير شبكة الأمان الاجتماعي لتتسم بالفاعلية وتوفير حد أدنى من الرعاية الصحية المجانية للفقراء وجعل الالتحاق بالتعليم الأساسي شاملاً.
4. توسيع وتعزيز نهج التنمية من خلال المنافسة الإنتاجية والقضاء على الاحتكار وتحقيق مزيد من الانفتاح على الأسواق الخارجية.
5. تعزيز الموارد البشرية والرأسمالية للفقراء من خلال التعليم والتدريب والخدمات الصحية ونقل التكنولوجيا وتوطينها كمتطلبات مسبقة لتحسين حالة الفقراء.
6. توسيع وزيادة الفرص الاقتصادية للفقراء في القطاع الزراعي وفي المناطق الريفية.
7. تحسين أنظمة التأمينات الاجتماعية وإجراء إصلاحات جوهرية عليها تشمل إضافة آليات الضمان الصحي وإعانات البطالة.
8. تحسين البنية التحتية التي تساعد على رفع الإنتاجية وتحفيز الاستثمار وكسر عزلة المناطق الريفية وتوسيع الأسواق وخلق فرص عمل.
9. ترشيد استخدام المياه ومكافحة التصحر وتدهور البيئة.
10. دعم الإجراءات التي تتناول فجوات النوع الاجتماعي في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.
11. زيادة مشاركة المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني في صياغة إستراتيجية التخفيف من الفقر ومن ثم في تنفيذها ومراقبتها وتقييمها.
12. مراجعة وتعديل التشريعات لضمان الاتساق والانسجام مع إستراتيجية وسياسات التخفيف من الفقر.
13. إنشاء نظام فعال للمعلومات والمتابعة والمراقبة يهدف لمراقبة تنفيذ الإستراتيجية وسياساتها وبرامجها.
14. معالجة الفقر ومسبباته من خلال شراكة عملية بين الحكومة والمانحين مبنية على تحديد الأولويات وفق مراحل زمنية.

**8-2 شبكة الأمان الاجتماعي**

استدراكاً لآثار برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري عمدت الحكومة إلى إنشاء شبكة أمان اجتماعي للتخفيف من الآثار الانكماشية والسلبية على الدخول والتوظيف ومستويات المعيشة في الأجل القصير. وبالرغم من أهمية الشبكة وبرامجها الإنمائية إلا أنها ليست الوحيدة التي يعتمد عليها في التخفيف من الفقر، فهناك العديد من السياسات والإجراءات والبرامج التي تنفذها الدولة لتحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين وعلى رأسها الخدمات التعليمية والصحية التي تستأثر بنحو 25% من الإنفاق العام.

**8-2-1 مكونات وإنجازات شبكة الأمان الاجتماعي**

**8-2-1-1 البرامج والصناديق الإنمائية والتمويلية**

* صندوق الرعاية الاجتماعية الذي أنشأ في عام 1996 وارتفع عدد المستفيدين منه من 102 ألف حالة في عام 1997 إلى 450 ألف حالة في عام 2000 يتقاضون 7.2 مليار ريال.
* الصندوق الاجتماعي للتنمية والذي بدأ منذ عام 1997 في تمويل عدد من المشروعات الإنمائية في المناطق النائية والأقل تنمية. وقد قام الصندوق خلال الفترة 1997-2000 بتنفيذ 1,233 مشروعاً وفرت 3 ملايين فرصة عمل مؤقتة (عامل/يوم) بتكلفة قدرها 12 مليار ريال حيث شكلت الخدمات التعليمية والصحية 64% من الإجمالي، ومشاريع المياه والمجاري والطرق 25%، والمشاريع المدرة للدخل والبناء المؤسسي 11%.
* صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي الذي بدأ أعماله في عام 1996، وبلغ عدد المشاريع المنفذة 3,054 مشروعاً حتى نهاية عام 2000 بتكلفة 12.6 مليار ريال توزعت بين إنشاء السدود وتوفير وسائل الري بنسبة 46.8%، و36.4% في تشجيع الإنتاج الزراعي وإنشاء مراكز التخزين وتأمين المستلزمات، و16.8% في إنشاء مرافئ صغيرة للصيد ومراكز التجميع وفي توفير المعدات.
* برنامج الأشغال العامة باشر عمله في عام 1996 وقام خلال الفترة وحتى عام 2000 بتنفيذ 734 مشروعاً إنمائياً تتصف بكثافة العمل في مجالات التعليم والصحة والطرقات والمياه والمجاري بتكلفة 6.7 مليار ريال وفرت نحو 2.4 ملايين فرصة عمل (عامل/يوم).

**8-2-1-2 برامج التأمينات الاجتماعية**

ارتفع عدد من شملتهم التغطية من 380,490 في عام 1995 (348 ألف في الهيئة العامة للتأمينات والمعاشات و32,490 في المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية) إلى 460 ألف (415 ألف في الهيئة و45 ألف في المؤسسة) في عام 2000. كما ارتفع عدد المستفيدين من معاشات التقاعد من 28,134 مستفيداً في عام 1995 منهم 26,946 مستفيداً في الجهاز الإداري للدولة والقطاعين العام والمختلط و1,188 مستفيداً في القطاع الخاص إلى 41,593 مستفيداً في عام 2000 ينقسمون بين الهيئة (40,473 مستفيداً) والمؤسسة (1,120مستفيداً).

**8-2-1-3 السياسات والبرامج والأنشطة الأخرى**

توجه الدولة قسماً كبيراً من نشاطها نحو إنشاء وتوفير برامج ومشاريع لتقديم خدمات أساسية واجتماعية عامة يستفيد منها جميع السكان، وبالتالي تندرج تلك البرامج والمشاريع ضمن الدعم الموجه بصورة مباشرة إلى الفقراء وتشكل مجالاً لحمايتهم في الحدود التي تتعلق بما ينشأ عنها من خدمات عامة يستفيد منها الفقراء أو بما يقترن معها من توليد فرص عمل. وتمثل مشاريع التنمية الريفية والتي تبنتها الدولة منذ ما يزيد على ثلاثة عقود أو برامج تنمية المجتمعات والأسر المنتجة أو الخدمات الاجتماعية الرعائية أمثلة على ذلك.

**8-2-2 الصعوبات والتحديات**

رغم الإنجازات التي حققتها صناديق وبرامج شبكة الأمان الإجتماعي خلال الفترة المحدودة لإنشائها، إلاّ أنها اتجهت بشكل أساسي لتمويل مشاريع إنشائية في قطاعات التعليم والصحة والمياه والطرقات مقارنة بنسبة لا تتجاوز 7% من إجمالي إنفاقها لتمويل المنشآت والمشاريع الصغيرة والأصغر. ويعترض التوسع في تمويل المشاريع الأخيرة العديد من المعوقات المتعلقة بضمان القروض والسداد وحل النزاعات. كما يتضح أن التمويل المرصود لكل من الصندوق الاجتماعي للتنمية ومشروع الأشغال العامة غير كاف لترك نتائج ملموسة ومؤثرة على الفقراء سواء من حيث متوسط نصيب الفرد من هذه المشاريع أو من حيث مساهمتهما في المعالجة السريعة والمؤقتة للبطالة، خاصة في ضوء تزايد الأسر الواقعة تحت خط الفقر.

كذلك، فإن زيادة عدد المستهدفين من صندوق الرعاية الاجتماعية إلى حوالي 450 ألف حالة في عام 2000 لا يزال بعيداً عن التغطية المرجوة لجميع الفقراء والذي يقدر بـ660 ألف أسرة وبنسبة تغطية 68% فقط. ويعاني الصندوق أيضاً من صعوبة تطبيق معيار الدخل في تحديد الفقراء واستهدافهم نتيجة وجود نسبة غير بسيطة من السكان قرب خط الفقر، بالإضافة إلى تشتت غالبية الفقراء في مناطق ريفية يصعب الوصول إليها. أما برنامج التأمينات الاجتماعية فيعاني من ضعف واختلال في وضعه وأدائه حيث يمثل عدم كفاية المعاش التقاعدي للمحافظة على مستوى معيشة يقترب من خط الفقر، والافتقار إلى التغطية لأخطار البطالة والمرض وجهين من أوجه القصور الأساسية التي يعاني منها.

**8-2-3 الأهداف والسياسات والإجراءات**

يتطلب استكمال دور شبكة الأمان الاجتماعي أن يلعب نظام التأمينات الاجتماعية دوراً رائداً مع ضرورة توفير الضمان الصحي لكافة العاملين وإعانة المتعطلين أثناء فترات تعطلهم، بالإضافة إلى التوسع في الخدمات الاجتماعية الرعائية. وتترجم الخطة هذه التوجهات في الأهداف الكمية الآتية:

* زيادة عدد المشتركين في التأمين من 460 ألف في عام 2000 إلى 529,635 مشتركاً في عام 2005، والمستفيدين من المعاشات من 41,593 مستفيداً إلى 68,056 مستفيد.
* زيادة عدد المستفيدين من إعانات الرعاية الاجتماعية بنحو 50,000 مستفيد سنوياً ليبلغ 600,600 مستفيد في عام 2005 مقارنة بـ450,200 مستفيد في عام 2000.
* إنشاء وتجهيز وتشغيل 75 مركزاً جديداً لتنمية المجتمع والأسر المنتجة.
* تنفيذ جملة من المشاريع من قبل الصندوق الاجتماعي للتنمية بتكلفة تقدر بـ28 مليار ريال تتوزع على تنمية المجتمع (82%) وبرنامج البناء المؤسسي (10%) وأخيراً تنمية المشروعات الصغيرة والأصغر (8%).
* تنفيذ العديد من المشاريع الزراعية والسمكية من قبل صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي بقيمة تتراوح بين 18 و22 مليار ريال.
* تنفيذ مشروع الأشغال العامة لـ1,659 مشروعاً إنمائياً حتى عام 2004 بتكلفة تصل إلى حوالي 15.3 مليار ريال (87.2 مليون دولار).
* إنشاء ستة مراكز للتدريب المهني للمعاقين ليصل مجموع هذه المراكز إلى 15 مركزاً وليبلغ عدد المعاقين المستهدف تدريبهم خلال سنوات الخطة حوالي 5,430 معاقاً.

ويتطلب تحقيق تلك الأهداف مجموعة من السياسات والإجراءات في مجالات ثلاثة هي على التوالي:

**البناء المؤسسي وتوسيع مظلة التأمينات والرعاية**

* استكمال البناء التشريعي والمؤسسي ورفع القدرات الفنية والإدارية لأجهزة وخدمات شبكة الأمان الاجتماعي بما يكفل لها الشمول وإنهاء الازدواجية والتضارب وتعدد الآليات التنظيمية والمالية.
* استكمال قاعدة البيانات والمعلومات وتعزيز نظام مراقبة الفقر ومعلومات سوق العمل.
* نشر مظلة التأمينات والحماية الاجتماعية مع استكمال النظام ليشمل الضمان الصحي وإعانة المتعطلين مع ربط النظام بإقامة مستشفيات ومشاريع تساعد على خلق فرص عمل.
* توسيع مظلة الرعاية الاجتماعية لتشمل جميع المحتاجين في كافة المحافظات والمديريات مع تحسين أنظمة الاستحقاق والصرف ورفع مبلغ الإعانة ليعادل خط فقر الغذاء وزيادته وفق معدل التضخم.
* التوسع في برنامج تنمية المجتمع والأسر المنتجة.
* التوسع في إقامة دور الرعاية الاجتماعية ومراكز خدمات التأهيل الاجتماعي.
* زيادة المخصصات المالية اللازمة لتمويل مشروعات وبرامج الرعاية الاجتماعية.
* حماية الأطفال من كافة أشكال الاستغلال وانتهاك حقوقهم.

**الإقراض وتوفير فرص العمل والتدريب**

* إعداد إطار قانوني لتسهيل الإقراض للمشاريع الصغيرة المولدة للدخل وفرص العمل وتوجيه الصناديق والبرامج التمويلية نحو منح المزيد من القروض والإعانات للمنشآت والتعاونيات والمشروعات الصغيرة والأصغر.
* توسيع شبكة منح القروض الميسرة للأسر المنتجة والمرأة الريفية مع ربط القروض بالتدريب واكتساب المهارات وإتاحة تملك الأصول للمجتمعات المحلية وللفقراء وإنشاء صناديق مالية دوارة مثل بنك الفقراء.
* زيادة المساهمة الحكومية في التمويل بهدف تقليص الاعتماد على التمويل الخارجي.
* تمويل وتنفيذ أكبر قدر من المشاريع كثيفة العمالة في المناطق الأكثر فقراً.

**التكافل الاجتماعي والمشاركة الشعبية**

* التوعية الإعلامية المكثفة بأهمية العمل الخيري والتعاوني والجهود الطوعية مع تعزيز أواصر التكافل الإجتماعي وقيم التضامن الأسري والمجتمعي.
* تفعيل دور الجمعيات والمؤسسات الخيرية والتعاونيات، وتحسين وتعميق المشاركة الشعبية وبناء قدرات الجمعيات والمؤسسات الحكومية وغير الحكومية.
* تشجيع القطاع الأهلي في إنشاء وتشغيل مراكز الرعاية والتنمية الاجتماعية.
* تعبئة الطاقات والموارد المحلية عبر المجالس المحلية والتعاونيات والاستثمار في المرافق العامة وتشغيل العمالة الريفية والأسر المنتجة والمرأة والفقراء وتشجيع الصناعات الصغيرة والأنشطة الحرفية والمشروعات التقليدية.

**الفصل التاسع:**

**مقدمــــــة**

استهدف برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري إعادة تحديد دور الدولة وإقامة شراكة فاعلة بين الحكومة والقطاع الخاص من خلال تولي الدولة ترسيخ قاعدة الأمن والقانون وإرساء البناء المؤسسي وتأمين الاستقرار الاقتصادي واستكمال البنية الأساسية وتوفير الخدمات العامة. كما سعى البرنامج في الوقت نفسه إلى تشجيع القطاع الخاص وتحفيزه ليقود عملية التنمية الاقتصادية والدخول إلى قطاعات احتكرتها الدولة بالإضافة إلى الاستثـمار في الخدمات التعليمية والصحية.

**9-1 تطور دور القطاع الخاص**

تميز أداء القطاع الخاص خلال الفترة السابقة بالتنوع والتوسع في الأنشطة الصناعية والزراعية والسمكية وفي حركة البناء والتشييد والعمران، والدخول في مجالات الاستثمار التجاري والخدمات المالية والمصرفية. وسعى كذلك إلى مواكبة التطورات الاقتصادية وما تفرضه من تطوير القدرات التكنولوجية والإنتاجيـة والتنافسيـة. وقد نتج عن ذلك الدور توليد نسبة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي واستيعاب الجزء الأكبر من المشتغلين، فضلاً عن تعزيز النمو الاقتصادي.

**9-1-1 منطلقــات القطـاع الخـاص**

مثلت الخطة الخمسية الأولى قاعدة ملائمة للتحول نحو دور أكبر للقطاع الخاص حيث احتوت على أسس وسياسات لذلك التحول والانطلاق إلى آفاق ورؤى جديدة حول الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص في تحقيق التنمية. ويمكن استخلاص منطلقات القطاع الخاص من الأهداف الاقتصادية العامة للخطة والتي يمكن إجمالها فيما يأتي:

* تعزيز النهج الاقتصادي الحالي المعتمد على دور رائد للقطاع الخاص في الحياة الاقتصادية.
* تحسـين المنـاخ العام للاستثمار وتوفير متطلبات البيئة الاستثمارية الصديقة.
* إعطاء مزيد من الاهتمام والتشجيع للقطاع الخاص للتوجه نحو الاستثمار في الصناعات والأنشطة التصديرية.
* إصلاح القطاع المالي وتحسين أداء النظام المصرفي وتوسيع خدماته وتشجيع تحويل البنوك التجارية إلى بنوك شاملة.
* إصلاح النظام الضريبي والجمركي لتبسيط الإجراءات.
* نفيذ برنامج الخصخصة وتنشيط الاستثمار وتنمية السوق المالية.
* استقطاب الاستثمارات الأجنبية ونقل التكنولوجيا الحديثة والخبرات.
* تشجيع التكامل والاندماج بين الشركات الصغيرة والفردية.
* إشراك ممثلين عن القطاع الخاص في اللجان العليا ومجالس إدارة الهيئات الحكومية والصناديق وفي المفاوضات الرسمية مع الدول الشقيقة والصديقة، وكذلك في المفاوضات للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية.

**9-1-2 تأثير برنامج الإصلاح على أداء ودور القطاع الخاص**

ارتبطت النتائج الإيجابية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري عموماً بتحرير الاقتصاد والتحول الكلي إلى اقتصاد السوق الحر. وتضمن التوجه نحو تحرير الاقتصاد سياسة تحرير سعر الصرف كأحد أهم المرتكزات والسياسات لإصلاح الاختلالات في أسواق النقد وتحقيق الاستقرار ورفع القدرة التنافسية للاقتصاد. غير أن تحرير سعر الصرف أدى إلى ارتفاع قيمة الواردات بما في ذلك الآلات والمعدات والسلع الوسيطة ومدخلات الإنتاج، مما أثر على تكلفة الإنتاج ومن ثم على القدرة التنافسية لمشروعات واستثمارات القطاع الخاص حيث تصل نسبة المكون الأجنبي إلى حوالي 70% من تكلفة المنتج.

أما معدل التضخم فقد اتجه إلى الانخفاض بشكل كبير ليستقر عند معدلات تقل عن 10%. ورغم نجاح سياسة تمويل عجز الموازنة في الحد من الإصدار النقدي والسيطرة على التضخم، إلا أن توجيه جزء من مدخرات الأفراد لتغطية العجز أثر في تغير نمـط الاستثمـار من استثمــار إنتاجي إلى استثمار مالي غير منتج. كما ترتب على رفع أسعار الفائدة على المدخرات وعلى أذون الخزانة ارتفاع أسعار الفائدة الدائنة. كما أدت حزمة السياسات المالية والنقدية الانكماشية إلى تخفيض مكونات الطلب الكلي وتقليص الإنفاق العام وخاصة الاستثماري مما نتج عنه دخول الاقتصاد في حالة من الركود.

ومع الإقرار بأن تحرير التجارة قد ساعد نسبياً في تنشيط حركة التجارة الخارجية والداخلية، إلا أن تطبيق إجراءات تحرير التجارة الخارجية بتلك السرعة والشمول قد أدى إلى تعطيل بعض الطاقات الإنتاجية، في ظل تدني تنافسية المنتجات المحلية. كذلك، فإن عدم كفاية البنية الأساسية وقصور الخدمات العامة يجعل المستثمر يتحمل تكاليف مرتفعة وبعض المخاطر مما يضعف من جاذبية الاستثمار ويدير أعين المستثمرين المحليين نحو استثمـارات ماليـة مثل أذون الخزانة أو نحو الاستثمار خارج الوطن. كما أن إشكاليات الإجراءات القضائية والجهاز الإداري للدولة أدت إلى انحصار الاستثمارات الأجنبية المباشرة في قطاع النفط باستثناء عدد محدود من المشروعات في القطاعات الأخرى.

**9-1-3 دور القطاع الخاص في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية**

بلغت مساهمة القطاع الخاص في تكوين الناتج المحلي الإجمالي غير النفطي حوالي 78% في المتوسط خلال الفترة 1995-2000 مما يؤكد أن القطاع الخاص يقع في صميم عملية التنمية. وشهدت تلك المساهمة زيادة في الفترة 95-1997 حيث ارتفعت من 76.6% إلى 80.5% مقابل تقليص دور القطاع العام والحكومي إلى 19.5% نتيجة البدء بتطبيق برنامج الإصلاح وسياساته الانكماشية، قبل أن تعود للتراجع في السنـوات التاليـة وتصل إلى أدنى مستـوى عند 74.8% في عامي 1999 و2000. ويعود ذلك التراجع إلى مجموعة من الأسبـاب أهمهـا:-

* تدني معدلات النمو في القطاعات التي ينشط فيها القطاع الخاص كالصناعة التحويلية والنقل والتخزين والتجارة.
* تحرير التجارة الخارجية وظاهرة التهريب والذي أدى إلى تعطيل طاقات إنتاجية وتباطؤ نمو الإنتاج والاستثمار.
* التحول إلى أنشطة استثمارية غير منتجة مثل أذون الخزانة.

وقد تراجعت نسبة الاستثمار الإجمالي إلى 19.2% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2000 نتيجة انخفاض الاستثمار الخاص والمختلط غير النفطي محققة معدلات نمو سالبة للاستثمار الإجمالي الحقيقي خلال السنتين الأخيرتين من الخطة الخمسية الأولى. ويمثل الاستثمار الخاص مؤشراً حساساً للبيئة الاستثمارية بشكل عام والسياسات المحفزة له بشكل خاص حيث تشير البيانات أن نصيب القطاع الخاص والمختلط غير النفطي من إجمالي الاستثمار بلغ في المتوسط 46.1% مع تأرجحه بين 34.7% و62.2% خلال فترة الخطة.

ويعكس ذلك الوضع الاستثماري جملة من خصائص البيئة الاستثمارية في اليمن أهمها:-

* أدت السياسات الانكماشية التي استهدفت السيطرة على التضخم وإيقاف التدهور الاقتصادي إلى تحجيم الاستثمـار وطاقات القطاع الخاص الإنتاجيـة والإنمـائية.
* يعكس انخفاض مساهمة القطاع النفطي في الاستثمار الكلي من 27.2% إلى 12.9% خلال الفترة ارتفاع الاستثمارات النفطية في المراحل الأولى من الاستكشاف والتنقيب والاستخراج.
* تعد مساهمة القطاع الخاص في مجال الاستثمار أقل بكثير من إمكاناته وطاقاته خاصة في ضوء الدور الرئيسي له في تطوير القطاعات الاقتصادية والقاعدة الإنتاجية.
* وجود تحسن نسبي في مناخ الاستثمار انعكس في ارتفاع نسبـة المشـاريع المنفـذة من 35.1% من إجمالي المشاريع المرخصة إلـى 65.8% نتيجة السياسات التي تم تبنيها في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري.

وتعد مساهمة القطاع الخاص في تعزيز الصادرات وتنويعها إحدى القضايا الأساسية المرتبطة بدوره وأهميته في الاقتصاد الوطني. غير أن القطاع الخاص غير النفطي يساهم في المتوسط بحوالي 5.8% من إجمالي الصادرات وبنسبة لم تتجاوز 8.8% في أي سنة مما يعكس محدودية وتواضع قدرات القطاع التصديرية بسبب صغر حجم وكفاءة المشاريع التي يديرها وتدني جودة منتجاته.

**9-2 التحديات التي تواجه نمو وتطور القطاع الخاص**

يواجه القطاع الخاص صعوبات ومعوقات تحد من تطوره ونمو طاقاته الإنتاجية وترفع من تكاليفه الإنتاجية وتضعف من قدرته التنافسية. ويمكن إجمال تلك الصعوبات والمعوقات في مجموعتين، تمثل الأولى جملة التحديات الداخلية المركبة من ضعف واختلال الجوانب الإدارية والقانونية والقضائية ومن قصور البنية التحتية والخدمات الأساسية بالإضافة إلى تحديات ذاتية تتعلق بضعف التنظيمات المؤسسية للقطاع الخاص، وتعكس الثانية تحديات خارجية أبرزها متطلبات العولمة والتحديات المتعلقة بتكنولوجيا الإنتاج وأساليب التسويق والنفاذ إلى الأسواق الخارجية.

**9-3 توجهات تعزيز دور القطـاع الخـاص في قيادة التنمية**

**9-3-1 سياسات الخطة الخمسية الثانية**

يحتم اتجاه ومسار العمل المستقبلي تغيير توجه القطاع الخاص نحو ديناميكية جديدة تعتمد المنافسة المفتوحة في ظل عالم سريع التغير، وتتوجه إلى أسواق تتجاوز الحدود الإقليمية تلعب فيها أساليب التسويق والدعاية دوراً أساسياً، وتتعامل مع التطورات التكنولوجية المتسارعة ووسائل الاتصال الحديثة ومع حرية انتقال رأس المال. ويقتضي ذلك إعادة تحديد منطلقات القطاع الخاص وأهدافه وأدواته لتحقيق قفزات نوعية ومعدلات نمو مرتفعة.

**9-3-1-1 تعزيز البيئة المشجعة للاستثمار**

أصبح تصحيح الأوضاع لضمان سيادة القوانين والتشريعات التي تحمي حقوق الملكية ونفاذ التعاقدات ضرورة قصوى لا تقبل التأجيل، بالإضافة إلى الحاجة الماسة لاجتثاث الفساد من جذوره ورفع مستوى أداء الجهاز الإداري للدولة لتنقية أجواء الاستثمار وخلق بيئة مواتية لاستقطاب الاستثمارات.

**9-3-1-2 تنمية وتنويع الطاقات الإنتاجية للقطاع الخاص**

تسعى الإستراتيجيات التنموية والخطة الخمسية الثانية إلى توجيه استثمارات القطاع الخاص نحو القطاعات الاقتصادية الواعدة في الصناعة التحويلية والموارد المعدنية والإنتاج السمكي ونشاط السياحة كنقطة انطلاق جديدة للاقتصاد وعوامل محركة لنمو طاقات القطاع الخاص وتنويع القاعدة الإنتاجية للاقتصاد وزيادة الناتج والدخل وخلق فرص عمل وتنمية مصادر النقد الأجنبي وتنويع الصادرات. كذلك، فإنها تسعى لتشجيع القطاع الخاص للاستثمار في مجال البنية التحتية وفق نظـام (البناء-التشغيل– التحويل) وفي مجال الاتصالات والمعلوماتية.

**9-3-1-3 تنمية القدرات التنافسية والتصديرية للقطاع الخاص**

يتوفر في الاقتصاد الوطني مجالات حيوية وإمكانيات اقتصادية تسمح باستغلال الميزات النسبية وتنمية القدرات التنافسية للقطاع الخاص وتعزيز قدراته على التصدير. ويشمل تشجيع وتنمية الصادرات السلعية للقطاع الخاص اتخاذ عدد من الإجراءات أبرزها:-

* استكمال البنية الأساسية للتصدير من مخازن تبريد وقرى شحن البضائع وخدمات الموانئ وإدخال المنافسة بين الشركات العاملة في الموانئ.  
  الاهتمام بالجودة والتعبئة والتغليف والتسويق وتشجيع قيام شركات تسويق خاصة.
* دراسة أسواق التصدير المحتملة وإنشاء قاعدة معلومات عنها.
* تنظيم حملات ترويج مكثفة في الأسواق الإقليمية والدولية من خلال المعارض ولقاءات رجال الأعمال وعبر السفارات والملحقيات التجارية اليمنية في الخارج.
* تشجيع إقامة مؤسسة مالية متخصصة لتمويل الصادرات.
* تطوير علاقة الشراكة التجارية مع التكتلات الاقتصادية المختلفة بما يعزز التبادل التجاري والنفاذ إلى تلك الأسواق.
* الاستفادة من الشراكة مع الشركات الأجنبية في النفاذ إلى الأسواق الخارجية.

**9-3-1-4 تنمية الموارد البشرية**

تزايدت أهمية تنمية الموارد البشرية في ظل التحولات التي يشهدها الاقتصاد الوطني نحو سيادة آليات السوق والمنافسة فضلاً عن التطورات التي أحدثتها ثورة المعلومات والتطور الهائل في مجال التكنولوجيا. وتبرز ضرورة تعزيز التأهيل الفني والتدريب المهني بالإضافة إلى تنمية المهارات والقدرات على استخدام التكنولوجيات المتقدمة. وفي هذا الاتجاه يأتي دور الدولة مع القطاع الخاص في انتهاج سياسة للعلوم والتكنولوجيا تعمل على توفير القدرات والبنى التحتية للبحث العلمي ودعمه في الجامعات ومراكز الأبحـاث وتشجيع عملية الابتكار والتطوير. وتعمل الخطة الخمسية الثانية على تطبيق السياسات والإجراءات الآتية:-

* دراسة وتحديد الاحتياج الفعلي الحالي والمستقبلي من التخصصات المختلفة.
* تصميم وتنفيذ برامج متعددة ومكثفة لتدريب قوة العمل غير الماهرة من خلال اشتراك كافة الأطراف ذات العلاقة بما فيها القطاع الخاص.
* تحمل الدولة جزء من تكاليف برامج تأهيل وإعادة تأهيل عمالة القطاع الخاص ضمن إطار صندوق التدريب المهني.
* قيام القطاع الخاص بإنشاء وإدارة مراكز للتدريب والتأهيل بما يلبي احتياجاته من التخصصات المختلفة.
* ربط مخرجات التعليم العالي والتعليم الفني والتدريب المهني باحتياجات التنمية.

**9-3-1-5 جذب رؤوس الأموال الأجنبية**

ينحصر الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاع النفط ولا يكاد يذكر في بقية القطاعات الاقتصادية. أما صافي رأس المال الخاص فقد نما بشكل كبير من 6,085 مليون ريال في عام 1995 إلى 59,506 ملايين ريال في عام 2000 وبمتوسط نمو سنوي 57%. وتسعى الخطة الخمسية الثانية إلى تنمية الاستثمارات الأجنبية من خلال السياسات والإجراءات الآتية:

* تحسين مناخ الاستثمار وتوفير متطلبات البيئة الجاذبة للاستثمارات.
* تقوية البنـاء المـؤسسي للدولة واستكمال الإصلاحات الإدارية والقضائية وتعزيز الأمن والاستقرار.
* إبراز الحوافز والمزايا التي ينص عليها قانون الاستثمار وخاصة بين أوساط المغتربين والجاليات اليمنية في الخارج.
* تطوير القطاع المالي ووضع ضوابط كفيلة بتجنيب الاقتصاد أية أزمات مالية.

ويساعد تطـوير الشراكة بين القطـاع الخـاص الـوطني ونظيره الأجنبي من خلال الاستثمارات المشتركة على سد الفجوة التمويلية في الاستثمار وخاصة في الصناعات التي تتطلب رؤوس أموال كبيرة، وسد الفجوة التأهيلية والتدريبية لتأهيل العنصر البشري وتدريبه بالأعداد والمستويات المطلوبة، بالإضافة إلى نقل طرق الإدارة الحديثة والتكنولوجيا وتكييفها ومحاولة توطينها وتطويرها. لذلك، تركز الجهود في هذا الجانب على دعم القطاع الخاص الوطني على إقامة المشاريع الاستثمارية المشتركة وخاصة مع الدول المجاورة، وتشجيع الاستثمار المشترك بين المؤسسات والشركات الوطنية من ناحية والشركات الأجنبية والمتعددة الجنسية من ناحية أخرى، بالإضافة إلى تشجيع إبرام عقود التصنيع المشتركة والصناعات التجميعية وعقود إدارة التصنيع.

**9-3-1-6 إنشاء سوق الأوراق المالية**

تظهر أهمية إنشاء هذا السوق ليقوم بدور حيوي في تعبئة الموارد والمدخرات وتنشيط الاستثمار في القطاعات الاقتصادية المختلفة. ونظراً للزيادة المتوقعة في استثمارات القطاع الخاص، فإن احتياجات القطاع الخاص التمويلية لا بد أن تتزايد وتحتاج إلى مصادر تمويل غير تقليدية حيث يضيف سوق الأوراق المالية قناة جديدة يمكن أن يكون أكثر فعالية في تجميع مدخرات الأفراد بما فيهم صغار المدخرين وجذب رؤوس الأموال الأجنبية وفوائض المغتربين. وتسعى الخطة إلى إنشاء السوق وفق الخطوات الآتية:-

* استكمـال المتطلبـات القـانونية والتشـريعية والأطـر المـؤسسية اللازمة لإنشاء السوق.
* توفير متطلبات البيئة المواتية لنجاح السوق وخاصة الإصلاحات القضائية والإدارية وتأمين شروط الاستقرار الاقتصادي واستقرار سعر الصرف.
* تحويل بعض الشركات العائلية والمغلقة إلى شركات مساهمة واعتماد الشفافية في أنشطتها ونشر قوائمها المالية.

**9-3-2 الخصخصة وتنشيط دور القطاع الخاص**

تأتي الخصخصة كأحد مكونات برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري الذي أعاد تحديد أدوار الأطراف المشاركة في عملية التنمية. وتعدّ الخصخصة أداة لرفع كفاءة تخصيص واستخدام الموارد الاقتصادية وتوسيع نطاق الملكية وتنمية عنصر المنافسة في الاقتصاد. وترتكز الخصخصة على منظومة متكاملة من الأسس العلمية والضوابط العملية التي تضمن سلامة تنفيذها وتحقيقها للأهداف المتوخاة. وقد حدد قانون الخصخصة رقم 45 لعام 1999 مفهوم الخصخصة وأهدافها المتمثلة في الآتي:

* تأكيد دور الدولة في إدارة الاقتصاد وفقاً لاقتصاد السوق.
* تخفيض أعباء الدولة من جراء نفقاتها على الوحدات الاقتصادية المملوكة لها.
* رفع وزيادة الكفاءة في أداء الوحدات الاقتصادية على أسس تنافسية.
* تشجيع الملكية والاستثمار الخاص بشكل تنافسي بما لا يؤدي إلى الاحتكار ويحقق مشاركة أوسع للملكية عن طريق الاكتتاب العام.
* ضمان تدفق استثمارات جديدة وتكنولوجيا حديثة متطورة وغير مضرة بالبيئة.
* تشجيع قيام السوق المالية.

كما نص قانون الخصخصة على تنفيذ عمليات الخصخصة، كلياً أو جزئياً، عبر أحد الأساليب الآتية:

* طرح الأسهم للاكتتاب للعام.
* مساهمة العاملين من خلال تملك كل أو حصة معينة من أسهم الوحدة الاقتصادية.
* عقود المشاركة في رأس المال والتشغيل.
* عقود الإدارة والإيجار.
* بيع مفردات الأصول المملوكة للدولة.
* بيع الأسهم أو الحصص المملوكة للدولة في وحدات القطاع المختلط.
* إعـادة الوحدات الاقتصادية المؤممة إلى ملاكها الأصليين.

وبالرغم من أن الخطة الخمسية الأولى شملت برنامجاً طموحاً للخصخصة إلا أن تنفيذ ذلك البرنامج تعرض للتعثر نتيجة تأخر إصدار قانون الخصخصة حتى عام 1999. وتسعى الخطة الخمسية الثانية إلى التسريع بتنفيذ برنامج الخصخصة بدءاً بتهيئة حوالي 61 وحدة اقتصادية من مختلف القطاعات لتمثل فرصاً للاستثمار من قبل القطاع الخاص لتعزيز دوره وتوسيع طاقاته الإنتاجية وتنشيط الحركة الاقتصادية.

**الفصل العاشر: تنمية المحافظات والمجتمعات المحلية**

**مقدمــــة**

أظهر تحليل الوضع الراهن لمجمل الأوضاع الاقتصادية والإنمائية وجود تفاوتات حادة في مستويات الفقر وفي عدالة توزيع الدخل وفي الحصول على الخدمات وفي أنماط استغلال الطاقات على مستوى المحافظات والمديريات. وتحققت القناعة التامة بأن تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية لا يمكن أن يتم إلا من خلال تمكين القدرات والمجتمعات المحلية وإشراكها في صياغة الرؤى والخطط والبرامج والمشاريع التنموية وفي تنفيذها ومتابعتها. ويتأكد هذا التوجه مع الخطوات الحثيثة التي انتهجتها الدولة مؤخراً، وأبرزها إصدار قانون السلطة المحلية وتشكيل المجالس المحلية. ومن هذا المنطلق، تفرد وثيقة الخطة فصلاً تتناول فيه تنمية المحافظات والمجتمعات المحلية لتعرض فيه سمات وخصائص كل محافظة من المحافظات التسعة عشر وأمانة العاصمة فضلاً عن بيان أهم الصعوبات والمعوقات التي تواجه تنميتها والسياسات اللازمة لتجاوزها.

**10-1 التفاوت في التنمية**

يعكس التفاوت الاقتصادي والاجتماعي بين المحافظات أسباباً وعوامل عديدة ترتبط بمركزية القرار وعدم توازن التنمية وبإمكانيات كل محافظة ومدى توفر الموارد الطبيعية فيها وأهمية موقعها الجغرافي وسهولة المواصلات الداخلية والخارجية التي تساعد على تنمية بعض المناطق بصورة أسرع من غيرها. ويظهر ذلك التفاوت في أشكال كثيرة من عدم المساواة مثل نصيب الفرد من الخدمات الاجتماعية أو تفاوت مستويات الدخل والمعيشة.

**10-1-1 النشاط الاقتصادي**

يتوزع سكان اليمن على 20 محافظة شاملة أمانة العاصمة بمتوسط كثافة سكانية تبلغ 40 نسمة/كم2. ويتباين توزيع السكان بين المحافظات بشكل كبير حيث تحتل محافظة تعز الصدارة وتستوعب حوالي 12.6% من إجمالي السكان تليها محافظة إب بـ11.1% ثم محافظة الحديدة بـ10.6%. وتضم هذه المحافظات الثلاث بالإضافة إلى محافظة صنعاء وأمانة العاصمة حوالي نصف السكان في حين لا تشغل سوى 9.4% من مساحة البلاد. ويغلب النشاط الزراعي على الاقتصاد الوطني حيث تنتشر الزراعة في معظم المحافظات وبالذات في محافظات حجة، صعدة، الجوف، صنعاء، إب، الحديدة، تعز، الضالع، المحويت، حضرموت، ذمار، أبين وعمران. ويغلب عدد العاملين في الزراعة في معظم المحافظات مقارنة بالأنشطة الرئيسية الأخرى كالصناعة (بمفهومها الواسع) والخدمات حيث تبلغ نسبتهم حوالي 54.1% مقارنة بـ11.1% و34.8% للصناعة والخدمات على التوالي.

وتعد حجة المحافظة الزراعية الأولى من حيث العاملين في الزراعة وبنسبة 77.2% من إجمالي العمالة في المحافظة، يتبعها كل من محافظات صعدة والجوف وصنعاء بـ 73.1%، 72%، و70.5% على التوالي. ويعكس ارتفاع نسبة النشاط الزراعي في هذه المحافظات محدودية الأنشطة الاقتصادية الأخرى فيها. وينشط القطاع الصناعي بصورة ملحوظة في بعض المحافظات التي تتركز فيها أهم الصناعات والذي انعكس في زيادة نسبة العاملين في القطاع فيها رغم أن الأعداد المطلقة تبقى ضئيلة مقارنة بالعاملين في الزراعة والخدمات. وتحتل محافظة حضرموت الصدارة في نسبة العاملين في النشاط الصناعي (21.6%) تليها محافظة البيضاء (20.7%). وتأتي محافظة عدن في الترتيب الثالث بـ19.2% ثم شبوة بـ17.5%. ورغم أن أمانة العاصمة تتصدر النشاط الصناعي من حيث الإنتاج إلا أنها تحتل المرتبة الخامسة من حيث العمالة الصناعية بنسبة 16.8%. كما تفوق العمالة في قطاع الخدمات 50% من إجمالي العمالة في كل من أمانة العاصمة ومحافظات عدن ولحج وحضرموت وشبوة وأبين والمهرة والبيضاء نتيجة انخفاض العمالة الزراعية والصيد فيها.

**10-1-2 تغطية الخدمات الاجتماعية**

تشير البيانات إلى تفاوت واضح في تغطية الخدمات الاجتماعية على مستوى المحافظات خاصة في التعليم والصحة، وإلى تحيزٍ بيّنٍ في مدى توفرها والذي ينعكس في ارتفاع نسبي لهذه الخدمات في المحافظات التي تتصف بوضع أفضل اقتصادياً واجتماعياً. ورغم تحسن متوسط معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي إلى 58.8% على مستوى البلاد في العام 1999/2000، إلا أن هناك تفاوتات واسعة بين المحافظات حيث حققت محافظة عدن أعلى معدل وصل إلى 83% تلتها محافظة تعز بـ 73.2%، في حين احتلت محافظتا حجة والجوف أسفل القائمة بمعدلات التحاق متدنية بلغت 39.5% و23.2% على التوالي. كما يتسع تفاوت النوع الاجتماعي بين المحافظات حيث يرتفع التفاوت في محافظة إب على سبيل المثال، ليبلغ معدل التحاق الذكور في المحافظة 81.4% مقابل 44.6% للإناث، بينما ينخفض ذلك التفاوت في محافظة عدن (87.7% للذكور و78.2% للإناث). وتتفاوت كذلك كثافة الفصل المدرسي ولكن بصورة عكسية لمستوى الالتحاق حيث ينخفض هذا المؤشر عن المتوسط الوطني البالغ (28:1) تلميذاً للتعليم الأساسي في المحافظات التي يتدنى فيها معدل الالتحاق بسبب ضعف الإقبال على التعليم مثل محافظة الجوف بكثافة (17:1) ثم محافظتي حجة وصعدة بكثافة (19:1) لكل منهما، مقابل ارتفاع هذا المؤشر في أمانة العاصمة إلى (54:1).

كذلك، تعاني شبكة الخدمات الصحية الحكومية من تفاوت واضح وسوء توزيع المنشآت والكادر على مستوى المحافظات والمناطق وبخاصة في الأمانة وحضرموت وشبوة وحجة والضالع التي يتجاوز عدد السكان فيها لكل مركز صحي 75 ألف نسمة مقابل محافظات مثل صنعاء والبيضاء والمهرة ومأرب يقل عدد السكان فيها لكل مركز صحي عن 25 ألف نسمة.

ويعزز ذلك التفاوت سوء توزيع الكوادر البشرية الصحية والطبية نتيجة تباين نسبة الكوادر الصحية إلى السكان بشكل كبير حيث يقابل الطبيب الواحد في المتوسط 4,810 نسمة على مستوى البلاد ككل، في حين تنخفض هذه النسبة إلى حوالي 643 نسمة في محافظة عدن وإلى 1,500 نسمة في أمانة العاصمة وترتفع إلى 21,327 و25,256 في كل من محافظتي صنعاء وعمران على التوالي ولتصل النسبة أعلاها في محافظة الجوف عند 82,453 مواطناً للطبيب الواحد. كما يبرز سوء توزيع الكوادر الصحية تفاوت نسبة الممرضين/الممرضات لكل طبيب. ففي حين يبلغ المتوسط العام 2.1 تصل هذه النسبة أدناها عند ممرضة لكل طبيب في أمانة العاصمة، وترتفع النسبة لتتراوح بين 2.2 و5.4 في أغلب المحافظات ولتبلغ أعلاها عند 6.9 ممرضة لكل طبيب في محافظة المهرة. وينطبق التفاوت في بقية الكوادر الصحية في ظل ندرة التخصصات في بعض المحافظات وتوفرها في أخرى.

**10-1-3 اتجاهات الهجرة الداخلية**

يقود التفاوت في التنمية إلى تحقيق مزيد من المنافع والمكاسب لبعض المناطق على حساب المناطق الأخرى الطاردة لرؤوس الأموال والعمالة نتيجة انخفاض مستوى المعيشة فيها وعدم توفر واستقرار فرص العمل. ويتسع ذلك التفاوت بين المناطق لتظهر بعضها بمظهر التقدم في حين تسيطر على الأخرى مؤشرات التخلف.

وقد تزايدت في السنوات الأخيرة الأهمية النسبية لهجرة السكان من الريف إلى الحضر نتيجة تنامي النزوح إلى المدن الرئيسية. كما بدأت الهجرة الداخلية تتحول إلى مشكلة اجتماعية نتيجة استمرار ونمو هذه الظاهرة بين المحافظات. وتشير البيانات إلى تسع محافظات شكلت مناطق جذب للسكان هي على التوالي أمانة العاصمة، عدن، الحديدة، صعدة، مأرب، حضرموت، المهرة، الجوف، وشبوة. كما تشير البيانات إلى أن أمانة العاصمة تعد أكثر المناطق استقبالاً للمهاجرين من المحافظات الأخرى حيث تصل نسبة من جاء إليها أكثر من 107% من سكانها، والذي يرجع إلى انتقال كثير من العاملين في الجهاز الإداري للدولة إليها باعتبارها عاصمة البلاد إضافة إلى أنها تمثل سوقاً كبيراً وهاماً في الاقتصاد. وتحتل محافظة عدن المرتبة الثانية بمعدل يصل إلى حوالي 24.5% والذي يعكس أهميتها كعاصمة اقتصادية للبلاد فضلاً عن التوفر النسبي للخدمات المختلفة فيها. أما المحافظات الطاردة للسكان فيلاحظ أنه لم يختلف وضعها بالنسبة لظاهرة الهجرة إلى جانب عدم تغير أسباب الهجرة المتمثلة في الجفاف وقلة الأمطار وعدم توفر فرص العمل. وتشير البيانات إلى أن محافظة المحويت تحتل رأس القائمة بـ7.9% من سكانها نزحوا منها إلى محافظات أخرى.

**10-2 السلطة المحلية وتعزيز التنمية**

يدخل العمل التنموي في البلاد بصدور قانون السلطة المحلية مرحلة أكثر تقدماً تبشر بحدوث نقلة هامة في حياة السكان، وتفتح آفاقاً تنموية واسعة، وتسمح بتعزيز المشاركة وتضافر الطاقات والموارد والإمكانات بصورة أكثر كفاءة وفاعلية في المحافظات والمديريات على امتداد الوطن.

**10-2-1 مبادرات التنمية على مستوى المحافظات والمناطق**

رغم تطبيق مبادرات تنموية على المستوى المحلي في العقود الماضية، بالإضافة إلى حركة التعاون الأهلي للتطوير في السبعينات وأوائل الثمانينات كنموذج آخر للمبادرات التنموية على مستوى المناطق والمحليات، إلا أن الخطة الخمسية الثانية تتبنى مبادرة جديدة من خلال تبني استراتيجية وخطة متكاملة لتنمية المحافظات والمديريات. وتعتمد هذه الاستراتيجية تناول المنطقة كوحدة اجتماعية متكاملة تعالج فيها قضايا التنمية من كافة جوانبها في إطار المجتمع المحلي اعتماداً على التنسيق بين الجهد الشعبي والرسمي وعلى مشاركة فاعلة من السكان.

**10-2-2 الوضع الحالي للامركزية وتفويض السلطة**

لا يزال النظام الإداري للدولة يقوم على أساس المركزية الإدارية والمالية رغم اتجاه الدولة نحو تطبيق اللامركزية على مستوى المحافظات وتشجيع مساهمة السلطات المحلية في إعداد وتنفيذ برامج ومشاريع التنمية المحلية. وقد جاء الدستور ليؤكد الاتجاه نحو اللامركزية في البلاد وعلى أهمية أجهزة السلطة المحلية في المحافظات حيث نصت المادة (117) من الدستور بأن تقسم أراضى الجمهورية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وتعتبر جزءاً لا يتجزأ من سلطة الدولة وتمارس دورها من خلال المجالس المحلية.

وتنطلق الرؤية السياسية للسلطة المحلية من تكاملها ومواكبتها مع تطبيق وتعزيز الديمقراطية وإشراك المواطنين في اتخاذ القرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي على المستوى الوطني والمحلي وفي إدارة شئونهم من خلال المجالس المحلية المنتخبة. وتؤكد الحكومة في هذا الصدد على ضرورة التوزيع العادل للاستثمارات بأنماط تتناسب مع احتياجات المحافظات، مع مراعاة المزايا النسبية التي تتمتع بها كل محافظة والظروف من حيث عدد السكان وتوفر الموارد الطبيعية والموقع الجغرافي. ويحقق هذا الأسلوب في تطبيق اللامركزية دون شك تطوراً نوعياً في تنمية المحافظات ويوفر الإمكانيات الذاتية ويخلق المسؤولية الجماعية والجهود اللازمة لتطوير المناطق النائية والأقل نمواً في البلاد.

**10-2-3 قانون السلطة المحلية**

صدر قانون السلطة المحلية رقم (4) لعام 2000 كقاعدة ونقطة أساس لتمكين وتأهيل المجالس المحلية في المحافظات والمديريات للاضطلاع بدورها والقيام بمهامها التي حددها القانون، وفي طليعتها تجسيـد التحـول الفعلـي نحو اللامركزية الإدارية والمالية بما يساعد على استقرار السكان والارتقاء بمستوى ونوعية الخدمات المقدمة لهم. ويتولى المجلس المحلي للمحافظة وفق القانون عدداً من المهام والصلاحيات أبرزها:

* دراسة وإقرار مشروعات الخطط الشاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للمحافظة والإشراف على تنفيذها وفقاً لأولويات التنمية.
* التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال الأجهزة التنفيذية بالمحافظة وتقييم أدائها ومستوى تنفيذها للخطط والبرامج ومحاسبتها وسحب الثقة عنها عند إخلالها بواجباتها.
* التوجيه والإشراف والرقابة على أعمال وأنشطة المجالس المحلية للمديريات.
* تشجيع قيام المشاريع الاستثمارية في المحافظة واتخاذ التدابير الكفيلة بمعالجة الصعوبات المعيقة للاستثمار بما في ذلك تبسيط الإجراءات الإدارية المحفزة لجذب الاستثمارات.

ولم يقتصر القانون على منح السلطات والصلاحيات لكل محافظة ومديرية فحسب، وإنما كفل لها أيضاً موارد التمويل اللازمة لتسيير أعمالها والنهوض بالمحافظات والمجتمعات المحلية، وخلق فرص العمل والدخل والتخفيف من الفقر.

**10-2-4 توجهات العمل التنموي في ظل السلطة المحلية**

أصبح العمل التنموي كما نص عليه قانون السلطة المحلية يرتكز "على مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية وعلى أساس توسيع المشاركة الشعبية في اتخاذ القرار وإدارة الشأن المحلي في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من خلال المجالس المحلية المنتخبة". وتستهدف الدولة البدء في تطبيق قانون السلطة المحلية من خلال تشكيل المجالس المحلية في المحافظات والمديريات، بالإضافة إلى تشكيل وتأهيل اللجان المتخصصة والتي يحصرها القانون في لجنة التخطيط والتنمية والمالية، لجنة الخدمات، ولجنة الشئون الاجتماعية.

ونتيجة متطلبات هذا النظام الجديد، فإن الخطة الخمسية الثانية ستعمل أيضاً على إعداد القوانين والقرارات المنظمة للمستويات المختلفة للسلطة وللعلاقة فيما بينها. كما ستقوم بمراجعة نظام التخطيط وتطوير آلياته على المستوى المحلي، ووضع نظام شامل للتنمية في البلاد بكافة مستوياته (المركز- المحافظة- المديرية) يوفر المعلومات والأسس والوسائل اللازمة لإعداد الخطط المحلية وحسن اختيار المشروعات على المستوى المحلي ويوضح علاقتها بالمشروعات المركزية، بالإضافة إلى تحديد الإجراءات والروابط المنظمة لهذه المستويات التخطيطية المختلفة.[[1]](#footnote-2)

1. http://www.mpic-yemen.org/2006/arabic\_site/strategies.asp?contantmain=6&key=11&stratigy=23 [↑](#footnote-ref-2)