شركاء اليمن في التنمية (الشركاء الإقليميون والدوليون)*

* في الأصل قدمت هذه الدراسة إلى ندوة: (الثورة اليمنية .. الخلفية التاريخية .. الخصوصية .. الآفاق) التي نضمها المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات (قطر) خلال الفترة (18-19/ فبراير / 2012م) وقد تم عمل بعض الإضافات إليها.

شركاء اليمن في التنمية

(الشركاء الإقليميون والدوليون)*

أ.د/ محمد أحمد الأفندي **

الملخص :

تناقش الدراسة مدى فاعلية الشراكة اليمنية – الإقليمية والدولية في ردم توأم الفجوتين: الفجوة الاقتصادية والفجوة المؤسسية اللتين تظهران حجم التحديات السياسية والاقتصادية والأمنية التي تواجه اليمن، أظهرت الدراسة أن فشل الجانب اليمني في ردم الفجوة المؤسسية قد أضعف فاعلية الشراكة في بعدها الاقتصادي والمالي ، فالجانب اليمني لم يلتزم بتعهداته بالإصلاحات وفقاً لمقاربة حقيقية وشاملة لكل مشكلات اليمن ، كما أن شركاء اليمن لم يتمكنوا من الوفاء بتعهداتهم بردم الفجوة التمويلية في الوقت المناسب ، ناقشت الدراسة نماذج متنوعة لمسار الشراكة، وعرضت تقييماً لفاعليتها من خلال عدد من المؤشرات والمعايير، منها معيار الفاعلية المرجح ، أظهرت الدراسة أن مجموعة دول مجلس التعاون هي الشريك الأول وفقاً لمعيار المساهمة، وأن المؤسسات الاقتصادية الدولية والإقليمية هي الشريك الأول طبقاً للمعايير الأربعة الأخرى ، ثم تأتي الدول الثنائية والصديقة كشريك ثالث، تدرك الدراسة أن ثورة التغيير السلمية للشعب اليمني تتطلب شراكةً من نوع جديد، لذلك عرضت الدراسة سيناريوهات للشراكة، أهمها على الإطلاق شراكة في بناء اليمن الجديد. إنه سيناريو تلازم وترابط المسارات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

** أستاذ الاقتصاد ورئيس المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية بصنعاء.

أولاً / المقدمـــة :

(1ـ1) **موضوع الدراسة** :

يواجه الاقتصاد اليمني تحديين رئيسيين :

- تحدي الاستخدام الأكفأ للموارد الذاتية المحدودة .
- تحدي تحقيق التنمية المستدامة والنمو الاقتصادي المرغوب، الذي يضمن استدامة الاستقرار الاقتصادي والنهوض الاقتصادي.

تشكل الموارد المالية من القطاع النفطي الحصة الأكبر من الموارد المالية لليمن، في ظل محدودية الموارد المالية غير النفطية كالضرائب، والجمارك، والإيرادات الأخرى، وفي ظل ضعف تنمية الموارد البشرية التي تشكل بالنسبة للاقتصاد اليمني ميزة نسبية ملحوظة، وكذلك في ظل ضيق القاعدة الإنتاجية ومحدودية تنوع مصادر الدخل القومي .

وتكمن الإشكالية التي تواجهها اليمن في ردم توأم الفجوتين :

- الفجوة التمويلية التي تعكس التناقض بين كفاية الموارد الذاتية، ومتطلبات تمويل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتنمية البشرية المستدامة اللازمة لمجابهة الفقر والبطالة.
- والفجوة المؤسسية التي من أبرز مظاهرها سلطة تشريعية وقضائية ضعيفة، في ظل تغول سلطة الفرد وضعف البنيان المؤسسي للدولة. وكذلك انتشار الفساد السياسي والاقتصادي والمالي، مما أدى إلى سوء إدارة الموارد العامة، وسوء توزيع الدخل والثروة جغرافياً وبشرياً، إن هذا التناقض والاختلال بين كفاية الموارد الذاتية وحجم الطموحات التنموية قد عكس نفسه في فجوة تتسع سنة بعد أخرى، لم يكن ممكناً إقفالها بدون شراكة وشركاء في التنمية في اليمن. لقد أدرك صناع القرار –ولستة عقود خلت– أهمية شركاء اليمن في تحقيق النهوض الاقتصادي وتجاوز التخلف الاقتصادي والاجتماعي الذي عانى منه اليمنيون لعقود. وفي السنوات الأخيرة زادت أهمية الشراكة في التنمية بسبب تسارع تدهور المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والبشرية، التي وصلت إلى حالة قريبة من الانهيار الاقتصادي الشامل. مما سبب تفاقم حالة الحرمان الاقتصادي والاجتماعي والسياسي ، وزعزعة الاستقرار السياسي في اليمن، ووصل الحال إلى أن أصبحت الدولة اليمنية قريبة من مصاف الدول الفاشلة. ومن الواضح أن هذه التداعيات قد شكلت جذوراً رئيسية في ثورة الشعب اليمني السلمية التي ما

زالت في حالة الفعل الثوري حتى الآن، بالرغم من توقيع الأحزاب السياسية على اتفاق تسوية سياسية في اليمن.

لقد كان لهذه التطورات السياسية والأمنية تأثيراً كبيراً في زيادة حجم التحديات التي تهدد مستقبل اليمن واستقراره السياسي وأمنه الاقتصادي والاجتماعي . هذه التداعيات كان لها أثرها الكبير على زيادة وتيرة وأهمية شركاء اليمن في هذه الفترة الحرجة من تاريخ اليمن .

تروم هذه الدراسة تقديم عرض تحليلي وتقييمي لدور شركاء اليمن في التنمية، وبالتحديد في إغلاق فجوة تمويل التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة . حيث سيتم عرض وتحليل واقع هذه الشراكة ومحدداتها وأبعادها وأولوياتها وآفاقها في المستقبل في هذه الفترة الحرجة من تاريخ اليمن وعلى وجه الخصوص الفترة 2006م – 2011م. وهي الفترة التي شهدت عقد مؤتمر المانحين في لندن (2006)، فكانت بذلك محطة فارقة وكبيرة في مسار الشراكة اليمنية – الإقليمية والدولية. لذلك فإن هذه الدراسة تتكئ بصورة أساسية على هذا الحدث بغية تحليل مدى فعالية شركاء اليمن في التنمية.

(2 – 1) **مشكلة الدراسة** :

في ضوء الاعتبارات التي ذكرناها سابقاً فإن مشكلة الدراسة يكمن تحديدها في تحليل مدى فاعلية شركاء اليمن الإقليميين والدوليين في الدفع بعجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة في اليمن .

(3 – 1) **فرضيات الدراسة** :

اتساقاً مع مشكلة الدراسة فإنه يمكننا تحديد فرضيات الدراسة بالآتي :

1- إن الأثر الكلي لجهود شركاء اليمن في التنمية ما زال ضعيفاً ومحدوداً .

2- كان للتبدل المستمر في أولويات الشراكة ومجالاتها، إضافة إلى العوائق المؤسسية المحلية، وضعف الكفاءة الإدارية، أثره المباشر السلبي على فاعلية الشراكة .

3- إن تردد الجانب اليمني في إغلاقه الفجوة المؤسسية، كان له أثر سلبي على عدم فاعلية الشراكة في سد الفجوة التمويلية.

(4 – 1) **أهداف الدراسة** :

1- مناقشة الواقع الراهن لمستوى الشراكة التنموية بين اليمن وشركائه الإقليميين والدوليين .

2- تقييم مدى فاعلية برامج الشراكة التنموية في اليمن .

3- اقتراح سيناريوهات معينة لتطوير آفاق الشراكة التنموية في اليمن .

(1 – 5) **أهمية الدراسة** :

تكمن أهمية الدراسة باعتبارها تتناول قضية أساسية في مسار التحول الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في اليمن زمانياً ومكانياً .

من حيث الزمن ، تناقش هذه الدراسة موضوع الشراكة في ظل التحولات الجارية في اليمن، الناجمة عن تفاعلات الثورة الشعبية السلمية، وما ترتب على ذلك من انخراط شركاء اليمن الإقليميين والدوليين في دعم تسوية سياسية تؤسس ليمن جديد، ودولة ديمقراطية مدنية تنشد الحق والحرية والعدل للجميع .

وتكمن أهمية الدراسة في أنها تتناول موضوع الشراكة في ظل تبدل أولويات ومجالات الشراكة، واقتراح سيناريوهات الشراكة المستقبلية، اتساقاً مع تطورات ومخرجات الثورات الشعبية السلمية في اليمن .

وأخيراً : فإن ندرة الدراسات المتعلقة بتقييم مستوى ومخرجات شركاء التنمية في اليمن، يضفي أهمية أخرى على هذه الدراسة، مما يجعل للمقترحات والنتائج التي ستنتهي إليها الدراسة، دلالةً وأهميةً كبيرةً على صعيد تطوير استراتيجية الشراكة المقبلة. مع ملاحظة أن هناك قدراً معيناً من التقارير الحكومية وغيرها التي اهتمت بتناول هذه القضية من حيث الأداء والإنجاز، ولكنها لم تكن مؤسسة على منهجية علمية واضحة.

(1 – 6) **منهجية الدراسة** :

اتساماً مع طبيعة الدراسة ومشكلتها وأهدافها فإن المنهج الوصفي بأسلوب تحليلي، هو المنهج الملائم الذي يراه الباحث لتنفيذ هذه الدراسة.

(1 – 7) **خطة الدراسة** :

لتحقيق موضوع وأهداف الدراسة فإن الباحث يقترح بعد المقدمة أن تمضي خطة الدراسة وموضوعاتها على النحو الآتي :

ثانياً/ مفهوم الشراكة في التنمية وطبيعتها :

(2–1) مفهوم الشراكة وأبعادها.

(2–2) خلفية تاريخية لمسار الشراكة التنموية في اليمن (دروس الماضي).

ثالثاً/ تحليل الوضع الراهن للشراكة :

(3-1) بداية الشراكة : المسار الاقتصادي أولاً

(3-2) أولويات الشراكة (وجهة نظر شركاء اليمن).

رابعاً / مناقشة تقييمية لجهود شركاء التنمية في اليمن :

(4-1) قضايا أساسية في التقييم.

(4-2) المؤشرات الاقتصادية للتقييم.

(4-3) تقييم الشراكة بحسب مجالات التعاون.

خامساً / الخاتمة :

(5-1) النتائج والتوصيات .

(5-2) سيناريوهات واتجاهات الشراكة .

ثانياً : مفهوم الشراكة في التنمية وطبيعتها

(1-2) في مفهوم الشراكة وأبعادها:

الشراكة في إطارها المجرد هي نسق للتعاون بين أطراف مختلفة (وحدات اقتصادية، منظمات، أو دول مستقلة) بهدف تحقيق أهداف مشتركة، أو تعظيم منافع متبادلة، أو تفادي صراعات مسلحة، أو تجنب فشل أو انهيار أحد أطراف الشراكة، إذا كان ذلك مهدداً لاستقرار الأطراف الأخرى، فالشراكة هي ترتيب تنظيمي معين، أو آلية عمل تتسم بالكفاءة والفاعلية في مواجهة التحديات وحل المشكلات، وإنجاز المشروعات التنموية التي يتعذر إنجازها من قبل طرف واحد، ولا تكون الشراكة فاعلة إلا إذا تأسست على المصداقية، وتوفر لها قناعة مشتركة بالعمل برؤى واستراتيجات مشتركة، وفقاً لإطار تنظيمي وقانوني واضح يحدد أولويات العمل وتكامل الأدوار والتزامات كل طرف تجاه الآخر في تحقيق الأهداف والمصالح المشتركة.

وفي إطار العلاقات الاقتصادية الدولية، ظهر مفهوم الشراكة لأول مرة في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (CNUCed) بنهاية الثمانينيات.[1]

ويرى جاريت (B. Garrette) أن الشراكة قد تقترن بالتحالف في ظل الحفاظ على استقلال الأطراف الداخلة في الشراكة من أجل تحقيق أهداف مشتركة.[2]

قد تتعدد مسارات الشراكة وأبعادها، وقد تمضي هذه المسارات إما منفصلة أو متزامنة، أو تتسم بأسبقية بعض مساراتها عن الأخرى.

فالشراكة قد تنشأ لهدف أمني كهدف محوري، وقد تنشأ لهدف اقتصادي كهدف محوري كذلك، أو قد تنشأ لهدف سياسي كهدف محوري، ثم تأتي بعد ذلك بقية الأهداف. ومن جانب آخر، فإن الإعلان عن إنشاء منظمة التجارة العالمية في 1995م كمؤسسة ناظمة للعولمة الاقتصادية ورعاية حرية التجارة، قد جعل مفهوم الشراكة العالمية للتنمية أكثر تداولاً في الاتجاه الذي يحقق إنشاء نظام تجاري ومالي يتسم بالانفتاح والتقيد بالقواعد والقابلية للتنويع وعدم التمييز.

وأياً كان الأمر فإن التداول العالمي لمفهوم الشراكة، قد أكسبه عبر الوقت مضامين ومقاصد متنوعة، مما ولد نماذج مختلفة ومتنوعة للشراكات، لعل أهمها الشراكة الاقتصادية ذات المسارات المتعددة.

تتضمن الشراكة الاقتصادية إعادة توصيف لقضايا ومفاهيم التكامل الاقتصادي، وذلك من حيث تعدد أبعادها ومجالاتها، وعدم اقتصارها على الجوانب الاقتصادية كما هو شأن التكامل الاقتصادي.

فالشراكة في بعدها الاقتصادي، تعني شراكة تجارية تؤدي إلى انتقال حر للسلع في إطار منطقة حرة، أو اتحاد جمركي، أو شراكة في قطاع أو عدد من القطاعات الاقتصادية، كما أنها قد تعني وحدة اقتصادية كاملة بين الدول المتشاركة، وهي بهذا البعد تستهدف رفع كفاءة تخصيص الموارد وتعظيم الرفاهية والمنافع للأطراف الداخلة في هذه الشراكة.[3]

وقد ارتفع شأن الشراكة الاقتصادية بسبب شيوع نظرية: التجارة مولدة النمو " مما أسهم في تعميم مفهوم الشراكة لتغدو شراكة تجارية ومالية – أي التبادل الحر للسلع ورأس المال.

ومن جانب آخر ارتفع شأن الشراكة العالمية في التنمية بمقولة (الاعتماد المتبادلInterdependence) التي أطلقها الرئيس الأمريكي كنيدي في ستينيات القرن الماضي أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة. حيث تم إعلان التزام الدول المتقدمة بتخصيص 1% من ناتجها القومي لمساعدة الدول النامية، على أن تكون نسبة 0.7% في شكل معونات ميسرة.

بيد أن هذا الهدف لم يتحقق كاملاً. وبالرغم من بريق مفهوم الشراكة إلا أن آخرين يرون أن فكرة المشاركة قد استُخدمت للتنصل من عملية إعادة التوزيع التي اتُّخذت أساساً لتقديم المعونات وترتيبات التفصيل في ظل زيادة عدم التكافؤ[4]. إلا أن ذلك التحفظ لا يؤثر على تميز مفهوم الشراكة عن مفهوم التكامل الاقتصادي. الذي تميز بالبعد السياسي والاجتماعي للشراكة، وهو البعد الذي تجسد في إعلان برشلونه (1995م) للدول الأوروبية كنموذج جديد أو فريد من نوعه للتعاون في السياسة الخارجية للمجموعة، وطبقاً لذلك التطور فإن الشراكة بهذا المعنى تقوم على دمج البعد السياسي بالاقتصادي والاجتماعي، فالبعد السياسي للشراكة يتضمن احترام الحريات الأساسية، والتمسك بالديمقراطية، والتداول السلمي للسلطة، واحترام حقوق الإنسان، ومكافحة الإرهاب بمظاهره المختلفة المهددة للاستقرار السياسي. وفي بعده الاجتماعي يركز مفهوم الشراكة على الحوار الحضاري لحضارات الشرق الأوسط، واحترام الثقافات والأديان، وتنمية الموارد البشرية، والنهوض بنظم الرعاية الصحية والتعليم، وترسيخ التواصل بين الشعوب، وإنشاء مؤسسة "أورو متوسطية " للحوار بين الثقافات والحضارات، والتغطية المتوازنة في الإعلام الأوربي للقضايا العربية، بيد أن البعد السياسي في الشراكة قد اكتسب أهمية أكبر بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر 2001م،

وتبني الدول الأوروبية والولايات المتحدة لاستراتيجيات الإصلاح السياسي والديمقراطي كأساس لشراكتها مع الدول العربية ودول الشرق الأوسط. حيث مثل اجتماع قمة الدول الثماني في يونيو 2004م، علامةً فارقةً في مسار الشراكة ذات البعد السياسي، وجاء ذلك الاجتماع معبراً عن موقف الدول الغربية الكبرى من مفهوم الشراكة السياسية، بمنظور دولي، حيث صدر عن هذا الاجتماع وثيقة مهمة حملت عنوان " الشراكة من أجل مستقبل مشترك"[5] لتحمل دلالةً واضحةً أن الإصلاح السياسي لم يعد قضية محلية خاصة بكل دولة، وإنما أصبح قضية شراكة دولية، وتعاون في إحداث التغيير والإصلاح الشامل. لقد حملت هذه الوثيقة أفكار ورؤى مشتركة غربية وعربية، فلم يعد جوهر الإصلاح هو مجابهة الإرهاب فقط، بل تعداه إلى تحقيق أهداف أخرى أبرزها تحقيق الاستقرار والتنمية والرخاء، وبالرغم من ريبة نظم الاستبداد العربية من هذه الشراكة في بعدها السياسي، ومحاولتها الالتفاف على قضايا الإصلاح، السياسي والديمقراطي الحقيقية، إلا أنها في حقيقة الأمر لم تكن ترغب الولوج في هذا النمط من الإصلاح. وقد يُرى ذلك واضحاً من طرحها لمفهوم يستبعد الشراكة الدولية، بترديدها لمفهوم الإصلاح من الداخل وليس من الخارج. وهو مفهوم حق أُريد به باطل، فهذه الأنظمة في حقيقة الأمر لم تعمل شيئاً في التحول الديمقراطي، لا وفقاً لإرادة وطنية، ولا تفاعلاً مع شراكة دولية، مما أدى إلى مزيد من الاحتقان السياسي في المجتمعات العربية، الأمر الذي هيأ لثورات الربيع العربي[6].

وعلى أية حال فإن مبادرات الاتحاد الأوروبي لتعزيز الشراكة مع العالم الغربي قد جاءت معززة للمفهوم الجديد للشراكة، الذي تجاوز كما ذكرنا من قبل مفهوم التكامل الاقتصادي. فالمبادرة التي أصدرها الاتحاد الأوروبي في ديسمبر 2003م، قد تضمنت ابعاداً جديدة في الشراكة، أبرزها إعادة التأكيد على قضايا الإصلاح السياسي والاجتماعي والاقتصادي في العالم العربي، على أن يأتي ذلك الإصلاح من داخل العالم العربي، مع التأكيد على دعم الإصلاحات التي تحققت في إطار عملية برشلونه، كما ركزت المبادرة على تعميق الحوار السياسي مع الدول العربية كلاً على حدة، ومع الجامعة العربية، ووضع أطر للتعاون والتنسيق بغية ترسيخ الحوار السياسي حول منع الصراعات وإدارة الأزمات، ومكافحة الإرهاب، وانتشار أسلحة الدمار الشامل.[7]

ومن جهة أخرى تضمنت المبادرة عنصراً جديداً لافتاً للنظر، حيث أولت اهتماماً خاصاً بإدماج القوى والحركات السياسية الأخرى في الحوار، بما في ذلك جميع التنظيمات التي تنبذ العنف وتلتزم بالعمل السلمي والقواعد الديمقراطية.

وثمة تطور لافت للنظر في مسارات الشراكة الاقتصادية، يشكل أحد التداعيات الكبيرة لثورات الربيع العربي المتطلعة إلى الحرية والعدالة والكرامة الإنسانية، ففي إطار تكيف العالم الغربي مع وقائع ومخرجات ثورات الربيع العربي، أعلن وزراء خارجية مجموعة الثمانية في اجتماع دوفيل بنيويورك (20 سبتمبر 2011م) ما أسمي بشراكة دوفيل.[8]

استهدفت هذه الشراكة دول الشرق الأوسط، وشمال إفريقيا، التي تشهد عملية تغيير جدية بالتحول إلى مجتمعات ديمقراطية، عبر تغيير النظام، أو عبر مسار تطوري أو تسويات سياسية، وكان لافتاً للنظر أن هذا النوع من الشراكة يؤكد على عدد من القواعد والاتجاهات الجديدة ومن أهمها:

- بناء شراكة طويلة الأجل مع البلدان التي التزمت بالتحول إلى الديمقراطية، وهي شراكة مفتوحة وشاملة تتم وفقاً لمنهج الخطوات المتتابعة وطلب كل بلد. وتركز في هذه المرحلة على الشراكة مع تونس، ومصر، والمغرب، والأردن، وليبيا الجديدة.
- إشراك المنظمات الدولية والمؤسسات المالية في القيام بدورها في الشراكة ذات الأبعاد السياسية والاقتصادية، وحشدها لتعبئة موارد مالية لهذه البلدان، وقد رحبت المبادرة بشراكة الأمم المتحدة، والجامعة العربية، والاتحاد من أجل المتوسط، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كما رحبت بشراكة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي من أجل تعبئة الموارد اللازمة، لتمكين الحكومات من تحقيق تطلعات شعوبها في النمو والتنمية الاقتصادية، والتكامل الاقتصادي والاجتماعي والاندماج في الاقتصاد الإقليمي والعالمي، والنهوض بالتعليم والصحة ومكافحة الفقر.
- إن البعد السياسي لهذه الشراكة ما هو إلا استجابة للطلبات الخاصة للبلدان، بشأن دعمها وتشجيع الإصلاحات المرتبطة بترسيخ سيادة القانون، وحقوق الإنسان، ومكافحة الفساد، ودعم منظمات المجتمع المدني، وتمكين الشباب والمرأة، والمساعدة في إنجاز الإصلاحات الدستورية والمؤسسية.

ومن جانب آخر، هناك شراكات في التنمية ذات أهداف محددة ومن أهمها الشراكة في الألفية والشراكة الإنقاذية.

- **شراكة الألفية:**

تعتبر الشراكة في تحقيق أهداف التنمية الألفية، أحد مظاهر التعاون الدولي في التنمية. فهي ثمرة لجهود الأمم المتحدة التي نظمت مؤتمر قمة الألفية الذي شارك فيه ممثلون وقادة من نحو (189) دولة في سبتمبر 2000م.

وقد صدر عن هذا المؤتمر إعلان عالمي أُعطي اسم: (إعلان الألفية) الذي أكد على شراكة عالمية في تحقيق أهداف الألفية الثمانية وهي:

- القضاء على الفقر المدقع والجوع.
- تحقيق التعليم الأساسي للجميع.
- تحسين المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.
- تخفيض وفيات الأطفال.
- تحسين صحة الأمهات.
- مكافحة مرض نقص المناعة المكتسب والملاريا وبعض الأمراض الأخرى.
- ضمان الاستدامة البيئية.
- تطوير شراكة عالمية للتنمية.

وقد تضمن كل هدف من هذه الأهداف مجموعة من الأهداف والمؤشرات، من أجل قياس التقدم المحرز لكل هدف على حدة.

ومن اللافت للنظر أن شراكة التنمية الألفية قد تضمنت هدفاً لتطويرها على مستوى عالمي، وبما يمكن من تحقيق التنمية المستدامة لكل الدول.

ان ما يميز هذا النوع من الشراكة هو أنها ليست قائمة بين طرفين على مستوى إقليمي أو دولي – أي ليست قائمة بين دول متقدمة ودول أقل تقدماً، ومن ثم فهي ليست من نوع شراكة القائد والتابع. وإنما هي شراكة عالمية تشرف عليها منظمة دولية مثل منظمة الأمم المتحدة، كما أن أولويات هذه الشراكة تتركز في التنمية البشرية المستدامة، وضمان الاستدامة البيئية وتطوير الشراكة العالمية في التنمية.

- **الشراكة الإنقاذية:**

تعني الشراكة الإنقاذية الشراكة الوقائية أوالحرجة التي ينبني عليها ترتيب طارئ للتعاون والدعم بين طرفين غير متكافئين اقتصادياً وسياسياً، يمثل أحد الطرفين دولة أو مجموعة دول إقليمية أو دولية متقدمة، والطرف الآخر يكون دولة (في أغلب الأحيان).

ينشأ هذا النوع من الشراكة عندما تعاني دول ما من تدهور اقتصادي وعدم استقرار سياسي واجتماعي، يهدد استقرار وأمن دول أخرى إقليمية أو دولية، إن أهم سمات هذه الشراكة ما يلي:

- هذه الشراكة ليست إلا برامج إنقاذ اقتصادية وسياسية، تشارك فيها دول أخرى أو مجموعات إقليمية لها مصلحة مشتركة في تفادي انهيار هذه الدولة أو فشلها.

ولعل الحالة التطبيقية لهذه الشراكة هي شراكة أصدقاء اليمن الإقليميين (مجموعة مجلس التعاون الخليجي) والدوليين (الاتحاد الأوروبي) والولايات المتحدة الأمريكية.

- إن البعد الاقتصادي في هذه الشراكة ليس دائماً غاية بحد ذاته، وإنما هو وسيلة لتحقيق الاستقرار السياسي والأمني والاجتماعي. فهو بمثابة معجل ومحفز لتنفيذ إصلاحات هيكلية أساسية في البنية السياسية والمؤسسية للدولة، وبما يكفل التحول الديمقراطي الحقيقي والحكم الرشيد. إن الدولة المؤهلة لهذا النمط من الشراكة هي التي تعاني من شواهد ومؤشرات الضعف أو الفشل والتي من أبرزها:
  - مؤشرات الدولة الفاشلة:
  - مؤشرات الحكم الجيد.
  - مؤشر مدركات الفساد.

وتكمن أهمية هذه المؤشرات العالمية –التي تصدرها مؤسسات عالمية غير حكومية– في أنها تمثل مرجعاً للدول الإقليمية والعالمية الداخلة في تقييم الحالة الاقتصادية والسياسية والأمنية والمؤسسية للدولة المتلقية للمنح والمساعدات والقروض، إضافة إلى تقارير صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، عن الحالة الاقتصادية والاجتماعية لهذه الدولة أو تلك. إن الحالة اليمنية تبرز هنا كحالة خاصة لاختبار هذه المؤشرات، ومدى فاعليتها في توصيف المرحلة التي تمر بها اليمن، وهي المرحلة التي حفزت أصدقاء اليمن للدخول في شراكة أُطلق عليها " الشراكة الوقائية أو الحرجة".

- **مؤشر الدولة الفاشلة:**

الدولة الفاشلة –طبقاً لتعريف تقرير الدول الفاشلة الصادر عن صندوق السلام بالمشاركة مع مجلة فورن بوليسي الأمريكية– هي الدولة التي لا يمكنها السيطرة على أراضيها، وعادةً ما تلجأ للقوة، وتفشل حكومتها في اتخاذ قرارات مؤثرة، بالإضافة إلى عدم قدرتها على توفير الخدمات لأبناء شعبها، وفشلها في التعامل بفاعلية مع المجتمع الدولي، وعادة ما تشهد معدلات فساد وجريمة مرتفعة [9].

يتضمن هذا المؤشر ثلاث مؤشرات رئيسية هي المؤشرات الاجتماعية، والمؤشرات الاقتصادية، والمؤشرات السياسية والعسكرية.

وطبقاً لهذا المؤشر، فإن اليمن قد بلغت حافة الهاوية في تقرير 2008م، وساء الوضع أكثر في 2010م، حيث حققت اليمن الترتيب الخامس عشر (15) في 2010م بعد أن كان (11) في 2008م (القيمة العددية الإجمالية للمؤشرات هي100 نقطة)، وطبقاً لهذا المؤشر فإن اليمن تكون ضمن العشرين دولة المصنفة ضمن أسوأ الدول فشلاً، والتي تمثل خطراً قادماً على العالم. ويعزي التقرير السبب في دخول اليمن دائرة الفشل إلى ضعف الأداء الحكومي[10].

- **مؤشر الحكم الجيد:**

يعرف تقرير البنك الدولي لمؤشرات الحكم الرشيد مفهوم إدارة الحكم، بأنها التقاليد والمؤسسات التي تمارَس بها السلطة في بلد ما، ويتم قياس هذا المفهوم بستة معايير رئيسية هي:

" التعبير عن الرأي والمساءلة – الاستقرار السياسي وغياب العنف / الإرهاب – فعالية إدارة الحكم – سيادة القانون – الحد من الفساد – فعالية إدارة الحكم "

وبتطبيق هذه المعايير على الحالة اليمنية وطبقاً لتقرير 2010م، الذي يشير إلى أن وضع اليمن قد تدهور بشكل لافت وخطير في جميع المؤشرات بالمقارنة مع دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. كما يوضح ذلك جدول (1).

جدول (أ) وضع اليمن في مؤشر الحكم الجيد (2010)

المؤشـــــــر	اليمن	دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
الاستقرار السياسي	2.4	38.6
مكافحة الفساد	15.2	49.1
فاعلية الحكومة	11.4	47.8
سيادة القانون	13.2	49
جودة التنظيم	29.5	48.3
التصويت والمساءلة	11.8	23.2

* المصدر: البنك الدولي مؤشرات الحكم الجيد 2010م

من الواضح أن ترتيب اليمن متدنٍ في كل هذه المؤشرات، مقارنةً بدول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، إن لهذه المؤشرات دلالاتها الواضحة على ضعف مؤشرات التنمية المستدامة في اليمن،

وسوء إدارة الموارد العامة، وضعف مناخ الاستثمار، وضيق إطار المشاركة العامة للأفراد، وخاصة الشباب، في عملية صنع القرار، والنهوض الاقتصادي والسياسي والاجتماعي.

- **مؤشر مدركات الفساد:**

إن الفساد هو عدو التنمية والنمو، كما أنه مضر بالفقراء وحقوق الإنسان، ومهدد للديمقراطية والاستقرار وسيادة القانون، وحاضن رئيسي للاستبداد، يتضمن مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية لعام 2010م مؤشر الفساد في نحو (178) دولة. حيث يتم ترتيب الدول طبقاً لدرجة إدراك وجود الفساد في القطاع العام للدولة.

وفيما يتعلق باليمن، فقد اعتبرها التقرير أنها من أسوأ الدول العربية أداءً، حيث حصلت اليمن على الترتيب (146) على المستوى الدولي وعلى الترتيب (16) على المستوى الإقليمي (من بين 20 دولة عربية).

ويبين جدول (2) ترتيب اليمن في مؤشر مدركات الفساد على المستوى العالمي والإقليمي، وكذلك نقاط المؤشر التي حصلت عليها اليمن خلال الفترة 2007 – 2011م.

جدول (ب)

	2007م	2008م	2009م	2010م
الترتيب العالمي	131	141	154	146
الترتيب الإقليمي	16	16	17	16
نقاط المؤشر	2.5	2.3	2.1	2.2

*** المصدر: التقرير الاستراتيجي اليمني صـ 266**

وتدل مؤشرات الجدول السابق على حجم خطورة الفساد في اليمن، الذي كان سبباً رئيسياً في وصول اليمن إلى حافة الفشل والانهيار، وهو الأمر الذي يتطلب عملية تغيير وإصلاح شامل، مقترناً بإرادة قوية وطنية، وشراكة دولية لمساعدة اليمن على تجاوز مرحلتها الراهنة الصعبة.

(2.2) **تجربة اليمن في الشراكة (دروس الماضي):**

مع قيام الجمهورية اليمنية في 1990م، تم دمج هيكلين اقتصاديين مختلفين في الأسس الفكرية، أحدهما اعتمد على تدخل مفرط للدولة في الحياة الاقتصادية (تجربة الشطر الجنوبي من اليمن)، والآخر اعتمد على تعددية قطاعات الملكية الاقتصادية مع دور نسبي أكبر للقطاع العام (تجربة الشطر الشمالي من اليمن).

إلا أن تلك التباينات لم تمنع التشابه في الأوضاع الاقتصادية، مثل ضعف النمو الاقتصادي، وضيق قاعدة الدخل القومي، والاختلالات المزمنة في الموازين الاقتصادية الداخلية والخارجية.

لقد شهدت الفترة 1990م – 1994م تدهوراً سريعاً في المؤشرات الاقتصادية الرئيسية، فالاختلال المالي (عجز الموازنة) كان قد بلغ نحو 20 % (في المتوسط) من الناتج الذي تم تمويله بالإصدار النقدي، مما سبب تصاعداً سريعاً في معدل التضخم الذي بلغ نحو: 100 % في بداية عام 1995م. أما الاختلال الخارجي (عجز الحساب الجاري) فكان قد بلغ نحو 28% من الناتج المحلي الإجمالي. ومن جانب آخر تراكمت مديونية الدولة وأصبحت الدولة غير قادرة على السداد في الوقت الذي تصاعدت فيه مؤشرات البطالة والفقر.

ازاء تلك الاختلالات الاقتصادية، لجأت الحكومة اليمنية إلى شراكة مع المؤسسات الاقتصادية الدولية (صندوق النقد والبنك الدوليين) في برامج للإصلاح الاقتصادي. استهدفت الشراكة استعادة الاستقرار الاقتصادي (مرحلة التثبيت) والتكيف الهيكلي، من خلال تحويل فلسفة النظام الاقتصادي إلى نظام اقتصاد السوق، وتخفيض دور الدولة، وإفساح المجال للقطاع الخاص، ليقود النمو الاقتصادي، أي أن شراكة اليمن مع المؤسسات الاقتصادية الدولية اتجهت نحو إدماج الاقتصاد اليمني في الاقتصاد العالمي، وما يعنيه ذلك من فتح الأسواق لتدفق السلع ورأس المال، وتحرير التجارة، وتنفيذ برامج خصخصة القطاع العام.[11]

كانت محصلة برامج الصندوق والبنك هي تحسن المؤشرات المالية والنقدية، في ظل تذبذب معدل النمو الاقتصادي صعوداً وهبوطاً، دون أن يؤدي ذلك إلى تصحيح الاختلالات الهيكلية في مالية الدولة، أو الحساب الجاري، بل إن التحسن النسبي في تلك المؤشرات قد اقترن بتكلفة اقتصادية واجتماعية مرتفعة، حيث استمر الركود الاقتصادي، وتدهور مستوى المعيشة، وتباطأ النمو الاقتصادي، وتفاقمت مؤشرات البطالة والفقر.

بيد أن هذه الآثار الاقتصادية والاجتماعية لتلك البرامج، لا تُفَسَّر فقط بالمضمون الانكماشي لتلك البرامج، أو لا تعزى إلى طبيعة مثل تلك الشراكة، فقد بدا واضحاً أن جوهر المشكلة في اليمن هو في سوء الإدارة الاقتصادية، التي تعكس اختلالات عميقة في هيكل البنيان المؤسسي للدولة، لذلك كان هناك جدل محموم في اليمن بين القوى السياسية، حول أولوية الشراكة (أو أولوية الإصلاحات).كان هناك سؤال جوهري، أي إصلاح يسبق الآخر، هل الإصلاح السياسي والمؤسسي أولاً، أم الإصلاح الاقتصادي أولاً؟ كان ذلك الجدل أحد أهم الدروس الجوهرية التي

أثارتها هذه الشراكة. فالحزب الحاكم (المؤتمر الشعبي العام) ظل يردد أن أزمة اليمن هي أزمة اقتصادية، ومن ثم فإن شراكة اليمن، سواء مع المؤسسات الدولية والدول الصديقة ينبغي أن تركز على البعد الاقتصادي، من جانب آخر تمسكت القوى والأحزاب السياسية المعارضة، وقطاع عريض من النخب الفكرية بأن مشكلة اليمن عميقة وذات جذور سياسية أولاً واقتصادية ومؤسسية وأمنية. أي أنها مشكلة بناء الدولة على أسس صحيحة، ومن ثم فإن أي شراكة ينبغي أن تعطي أولوية لبناء مؤسسات قوية فاعلة، كي تضمن تحولاً ديمقراطياً حقيقياً وحكماً رشيداً، يكفل إدارة كفؤةً وفاعلةً للموارد الاقتصادية.

أما الدرس الآخر، فهو جدلية العلاقة بين المسار السياسي والمسار الاقتصادي، فقد أظهرت مخرجات تلك الشراكة –مع المنظمات الدولية– المعادلة الناقصة في هذه الشراكة، وهي افتقادها إلى رؤية واضحة للبعد السياسي. فالعلاقة بين الإصلاح الاقتصادي والإصلاح السياسي هي علاقة وثيقة، وحلقات التفاعل والتأثير فيما بينها هي حلقة دائرية، أي أن الشراكة الفاعلة في اليمن هي التي تقوم على تعدد المسارات والأبعاد، وترابطها، بل إن أسبقية المسار السياسي أضحت شرطاً ضرورياً لنجاح المسار الاقتصادي والاجتماعي.

فالمؤسسات السياسية والدستورية القوية والفاعلة، تحقق استقرارً وإنجازاً اقتصادياً مستداماً، فلا تنمية اقتصادية بدون تنمية سياسية (إصلاح سياسي)، ولا حرية اقتصادية بدون حرية سياسية وتداول حقيقي سلمي للسلطة، وفي حقيقة الأمر، فإن حصاد تجربة الشراكة في تلك الفترة لم يدعم ترابط المسارات، وإنما انفصالها، بل تم تأجيل المسار السياسي (الإصلاح السياسي).

إن غياب الإصلاح السياسي (الذي تطور مؤخراً إلى مطلب بتغيير سياسي في بنية النظام السياسي اليمني) يقود إلى تنمية اقتصادية غير قابلة للاستدامة وغير منصفة ولا عادله في توزيع ثمارها، وبالمثل فإن التنمية السياسية في ظل الفقر والبطالة واختلال موازين العدالة قد انتهت إلى مجرد تنمية سياسية زائفة، انتجت مؤسسات سياسية شكلية وضعيفة غير قادرة على ممارسة الرقابة والمساءلة. ولذلك فإن الإصلاح السياسي والمؤسسي الشامل هو الرابط الفاعل للتكامل بين التنمية الاقتصادية بمعناها البشري والأخلاقي الواسع، وبين التنمية السياسية التي تضمن تحولاً ديمقراطياً حقيقياً. وهذا ما أكدته الوقائع الاقتصادية والأحداث السياسية التي مرت بها اليمن في العشرية الأخيرة من القرن الماضي.

فقد كانت الأولوية بعد إعادة تحقيق الوحدة اليمنية في 1990م هي بناء الدولة الجديدة الموحدة، ولما كان هناك تباطؤ في المسار السياسي، انعكس ذلك سلباً على المؤشرات الاقتصادية. كان هناك تباين ورؤى مختلفة في مسار الإصلاح السياسي، سرعان ما تحول إلى صراع سياسي بأدوات عسكرية (انفجار حرب صيف 1994م)، بعد حرب1994م تحول مسار البناء، حيث اتجهت الحكومات المتعاقبة إلى الانشغال بأولوية الإصلاح الاقتصادي، وأزاحت جانباً مسار الإصلاح السياسي. كانت النتيجة مخيبة للآمال، فالعملية الاقتصادية لم تحقق نتائجها المرجوة القابلة للاستدامة، لسبب واضح هو أن عملية الإصلاح السياسي قد تم تنحيتها جانباً، وبسبب هذه الانتقائية في عملية الإصلاح، تفاقمت المؤشرات الاقتصادية أكثر، هذه المحصلة تؤكد مرة أخرى أن الشراكة الفاعلة هي التي تقوم على قاعدة عميقة وعريضة من الإصلاحات الشاملة.

وفي حقيقة الأمر لم تؤدِ شراكة اليمن مع المؤسسات الاقتصادية الدولية إلى إصلاح سياسي حقيقي. ومن ثم تحول ديمقراطي حقيقي كما كانت تزعم هذه المؤسسات، من خلال سلطة أقل للدولة في النشاط الاقتصادي، وزيادة دور القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. فدروس التجربة في اليمن، تظهر أن ما حدث هو عكس ما توقعته هذه المؤسسات، فالآثار الاجتماعية والاقتصادية السلبية، وانعكاسها على زيادة مستويات الفقر والبطالة، وزيادة حدة الانقسامات والتناقضات بين شرائح المجتمع، قد ولدت مناخاً طارداً للتحول الديموقراطي الحقيقي، فالتوترات السياسية والاجتماعية الناشئة عن آثار الإصلاحات الاقتصادية قد حفزت السلطة على تبني اجراءات وسياسات غير ديمقراطية، باللجوء إلى الخيارات الأمنية، وتزوير الانتخابات، لتتمكن من تمرير هذه السياسات غير المقبولة شعبياً. وقد تم ذلك من خلال برلمان ضعيف، واتخاذ تدابير كبح الحريات وتقييد الأحزاب السياسية، وهدر حقوق الإنسان[12]. وكانت محصلة الشراكة في بعدها السياسي هي زيادة تسلط الدولة لا تقليل تسلطها. فقد استراحت المؤسسات الاقتصادية الدولية إلى التوافق مع الحكام بقبول الإصلاحات، دون اعتبار للحريات وحقوق الإنسان والمواقف الاحتجاجية للمجتمع، ولم تكن هذه حالة خاصة باليمن، وإنما في كل الدول التي دخلت في شراكة من هذا النوع، مع المؤسسات الاقتصادية الدولية، وقد رسخ هذا النمط من الشراكة من قناعة الحكام بمبادلة الإصلاح الاقتصادي بالإصلاح السياسي، اعتقاداً منهم بأن هذه المؤسسات لا يهمها إلا تحرير السوق الاقتصادي، ولا شأن لها بتحرير السوق السياسي، فكانت النتيجة هي أنه

لا ثمار منصفة تحققت من الإصلاح الاقتصادي ولا إصلاح سياسياً حقيقياً أيضاً أُنجز. كان هذا هو الإرث الثقيل الذي انتقل إلى شراكة يمنية جديدة مع أشقائها الإقليمين وأصدقائها الدوليين بدءاً من العام 2006م.

ثالثاً: الوضع الراهن للشراكــة

(1.3) **بداية الشراكة**: (**المسار الاقتصادي أولاً**)

هيمنت على نموذج البداية في الشراكة الهموم الاقتصادية، التي كان الجانب اليمني قد عبر عنها من خلال الخطة الخمسية الثالثة (2006 – 2010) التي تضمنت برنامجاً استثمارياً قدرت كلفته بمبلغ (16.8) مليار دولار، وقُدرت الفجوة التمويلية بمبلغ (5.5) مليارات دولار، ارتفعت إلى (6.3) مليارات دولار بعد إعادة التقدير. ومع ذلك فإن دروس الشراكة اليمنية مع المنظمات الاقتصادية الدولية في تسعينيات القرن الماضي، أظهرت أن التحديات التي تواجهها اليمن هي أكثر عمقاً وحدةً مما تظهره المؤشرات الاقتصادية لوحدها، وأن الاختلال يكمن في هشاشة الدولة وضعف بنيانها المؤسسي والإداري والسياسي. مما عمق حجم الفجوة بين الموارد والتحديات التنموية، في ظل تصاعد مستمر للفساد والاستبداد، وزيادة حدة الفجوة المؤسسية، التي تؤكد أن ترابط المسارات السياسية والاقتصادية هو المدخل الصحيح لتحقيق أهداف الشراكة الفاعلة، وردم تلك الفجوة، وعلى أية حال فإن الدول والمؤسسات المانحة قد أكدت على أهمية تطبيق الأجندة الوطنية للإصلاحات التي أعدتها الحكومة اليمنية كشرط لانجاح هذه الشراكة. إن نقطة البداية في هذه الشراكة جاءت بدعوة من بريطانيا إلى عقد مؤتمر المانحين من أجل اليمن في لندن في 15 –6نوفمبر 2000م، وقد حظيت هذه الدعوة بدعم وتشجيع اقليمي (من دول مجلس التعاون الخليجي). لقد شارك في هذا المؤتمر نحو (42) جهة مانحة، منها صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، ومسؤولو الصناديق الخليجية، وفيما يتعلق بالجانب اليمني، كانت الحكومة اليمنية قد انتهت من إعداد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الثالثة للتخفيف من الفقر (2006م – 2010م) بعد إدماج أجندة الإصلاحات الوطنية، التي تضمنت أهدافاً رئيسيةً، واعتُبرت بمثابة محددات الشراكة الجديدة، ثم أعادت الحكومة إدماج أجندة الإصلاح الوطنية في مشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الرابعة (2011–2015) باعتبارها الأسس الرئيسة للمسار السياسي، ومن اللافت للنظر أن المسار السياسي –وفقاً للخطة الحكومية– ما هو إلا أداة لتعضيد الإصلاحات الاقتصادية، فهو ليس إلا مساراً تابعاً للمسار الاقتصادي، وإن بدا شكلياً أن الجانب اليمني الرسمي يتبنى ترابط المسارات وليس انفصالها.

لقد اشتملت عناصر المسار السياسي وفقاً للخطة الحكومية على القضايا التالية:

- اعادة هيكلة الجهاز الإداري للدولة، ومراجعة وظيفة الدولة لتعزيز كفاءة وفاعلية الإدارة الحكومية، وإرساء نظام الحكم المحلي واسع الصلاحيات.
- استكمال البناء المؤسسي لمكافحة الفساد، وبناء نظام للشفافية والمساءلة، بغية مكافحة الفساد على مستوى السلطة المركزية والمحلية.
- تعزيز استقلالية القضاء ودعم وتطوير المحاكم المتخصصة.
- إجراء إصلاحات دستورية وسياسية شاملة، يتم التوافق عليها في إطار الحوار السياسي.
- تعزيز الحقوق والحريات، وضمان حرية الصحافة، وتعزيز سيادة القانون، وفرص المشاركة السياسية والاقتصادية، والاجتماعية، وفي مقدمتها مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي والسياسي. من الواضح أن هذه الأبعاد التي تضمنتها الأجندة الوطنية للإصلاحات، مثلت الصورة التجميلية للمسار الاقتصادي، الذي رأت فيه السلطة أسبقية على بقية المسارات. فالجانب اليمني قد قدم في الأساس أجندة اقتصادية لمسار اقتصادي في المقام الأول، واختاره ليكون المجال الرئيسي للشراكة الجديدة، ولم تفوت الحكومة اليمنية الفرصة بالإشارة إلى أن الدعم الاقتصادي يعتبر محدداً مهماً لضمان أمن واستقرار منطقة الجزيرة والخليج.

من جانب آخر تواصلت اللقاءات التشاورية التي كُرست لمتابعة نتائج مؤتمر المانحين، وتقييم مستوى التنفيذ، بدءاً من عملية تخصيص هذه التعهدات على المشروعات والمجالات المختلفة، وانتهاءً بعمليات السحب. حيث تم عقد ثلاثة لقاءات تشاورية تم فيها أيضاً زيادة حجم المساعدات والقروض التي تعهدت بها الدول والمؤسسات المانحة وبلغت نحو 6599.3 مليون دولار بنهاية يونيو 2011م .

بيد أن اللقاءات التشاورية الثلاثة التي أجريت خلال الفترة 2007م – 2009م، أظهرت نتائج مخيبة للآمال، حيث بدا واضحاً أن أهداف ومشروعات البرنامج الاستثماري للفترة 2006م – 2010م، لم تُنجز. وحتى ذلك الوقت لم يتم التوقيع إلا على نسبة 20 % من اجمالي التعهدات، وما تم سحبه من هذه المبالغ التي تم التوقيع عليها لا تمثل إلا نحو 10 % (13).

كان من الواضح أن هناك قصوراً إدارياً وصعوبات فنية وكفاءة متدنية، انعكست على تدني الاستفادة من هذه التعهدات. وجوهرياً فإنها كانت تخفي حقيقة تعثر المسار السياسي (الإصلاح السياسي) وكونه مجرد تابع للمسار الاقتصادي.

وقد أظهر هذا القصور حجم ومستوى الاختلالات الهيكلية العميقة في بنية النظام المؤسسي والسياسي للدولة، ومن ثم فإن أسس الشراكة بحاجة إلى إعادة تقدير وتشخيص أكثر واقعية للتحديات التي تواجهها اليمن، كان لشركاء اليمن مخاوف أمنية برزت بقوة على السطح عقب الإعلان عن تورط الطالب النيجيري فاروق عبد المطلب في محاولة تفجير الطائرة الأمريكية وكان هذا بمثابة الشرارة الخطيرة لتحويل اتجاه شراكة اليمن الإقليمية والدولية إلى اتجاه آخر، فقد أصبح الهاجس الأمني –بعد محاولة تفجير طائرة ديترويت وعلاقته بتنظيم القاعدة في اليمن– يتصدر المرتبة الأولى في اهتمامات شركاء اليمن الإقليميين والدوليين.

ونُظر إلى اليمن بأنها تشكل خطراً على الاستقرار الإقليمي والعالمي، وفقاً لتصريحات كلنتون وزيرة الخارجية الأمريكية، وبالتالي فقد طغى الاهتمام بالجوانب السياسية والاجتماعية على الجوانب الاقتصادية، وأصبحت لها أولوية على غيرها في الشراكة بغية مساعدة اليمن في مواجهة الإرهاب وجذوره السياسية والاجتماعية وفقاً لتصريح وزير الخارجية البريطانية " ديفيد بيلياند"[14] وبمعنى آخر، أضحى المسار السياسي يتقدم اهتمامات شركاء اليمن لعلاقة هذا المسار الوثيقة بالمسار الأمني وترابطهما معاً.

انتهى اجتماع لندن في27يناير 2010م، إلى تشكيل مجموعة أصدقاء اليمن. مدشناً بذلك الانتقال إلى نمط جديد للشراكة مع اليمن في ظل الأطر الآتية:

- **تخصيص مجموعتين للعمل في الشراكة مع اليمن.**

المجموعة الأولى برئاسة ألمانيا، والإمارات العربية المتحدة، وتختص بالقضايا الاقتصادية والحكم الرشيد.

المجموعة الثانية برئاسة هولندا، والأردن، وتختص بقضايا العدالة وسيادة القانون.

لكن الجانب اليمني اتخذ من حادثة الطالب النيجيري واجتماع لندن مبرراً إضافياً لحث أصدقاء اليمن على الاهتمام بالجوانب الاقتصادية، التي بدورها تمثل جذوراً للإرهاب والتطرف. حيث عرض الجانب اليمني –في اجتماع لندن الثاني– مؤشرات اقتصادية واجتماعية مثيرة للقلق، ودالة في نفس الوقت على أهمية مواجهة التحديات الاقتصادية، كما أنها لا تخلو من انتهازية. ومن بين هذه المؤشرات التي يعرضها جدول (1) تصاعد نسبة السكان الذين دخلهم أقل من دولارين في اليوم إلى 47.6 %، بينما وصل معدل البطالة بين الشباب (15 – 24 سنة)، نحو 53 %، أما نسبة من يحصلون على خدمة الكهرباء العامة فهي لا تتعدى 42% ونسبة من يستفيد من خدمات الصرف الصحي لا تتعدى 26%، وما يزيد الوضع خطورة أكثر هو أن نسبة السكان الذين يحصلون على غذاء كافٍ وصلت إلى 32.1 %، وبطبيعة الحال فإن تعثر المسار السياسي له تداعيات مقلقة على المؤشرات الاقتصادية وبالتالي ضعف نتائج الإصلاحات الاقتصادية.

فقد تصاعدت مؤشرات الفقر والبطالة، وبلغ عجز الموازنة العامة نحو 10.2 % من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2009م، وكان متوقعاً أن تبلغ نسبة الدين العام المحلي والخارجي نحو 40% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2010م، كذلك تدهورت قيمة الريال اليمني بنسبة 15 % في الربع الأول من عام 2010م ، وتبعاً لذلك تصاعدت بسرعة جنونية أسعار السلع والخدمات بصورة فوضوية وممنهجة معاً، كان من الواضح أن الاستقرار الاقتصادي يمر بمنزلق خطير تبعاً لانزلاق وتدهور مؤشرات الاستقرار السياسي والأمني، ويبين جدول (2) بعض المؤشرات الاقتصادية الأساسية.

ولا ريب أن حالة التردد السياسي للنظام السياسي في عملية الإصلاح الشامل، وضعف المؤسسات الدستورية، وزيادة قبضة الرئيس على مفاصل السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية، وهيمنة عائلته على مفاصل القرار الاقتصادي أيضاً، قد أوصلت اليمن واصدقاءها إلى البحث عن اتجاه جديد للشراكة، لتفادي فشل وانهيار الدولة، شراكة تقوم على أساس المقاربة الشاملة للإصلاح، أو ترابط المسارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

(2.3) **أولويات الشراكة (وجهة نظر شركاء اليمن):**

إن توصيف حالة اليمن في هذه المرحلة قد تنازعته مقاربتان مختلفتان في تكييف أسس الشراكة الجديدة، أو بمعنى أدق أسبقية المسارات والأبعاد المختلفة للشراكة.

- المقاربة الأمريكية التي ترى أن التحدي الاقتصادي هو الأهم، وأن دعم التنمية من خلال انشاء صندوق دولي لدعم التنمية في اليمن سيكون فاعلاً في القضاء على جذور الإرهاب والتطرف، وقد استراح الجانب اليمني الرسمي لهكذا رؤية لأنها تنسجم مع توجهات النظام اليمني في التركيز على الجانب الاقتصادي وتأجيل المسار السياسي أو الاكتفاء ببعض الصور الشكلية منه.
- أما الرؤية البريطانية فإنها ركزت على البعد السياسي للشراكة باعتباره قائداً للأبعاد الأخرى الاقتصادية والإدارية والمؤسسية والفساد. أي أن الرؤية البريطانية كانت تتجه نحو مقاربة شاملة للتحديات التي تواجهها اليمن وتنذر بانهيار الدولة إذا لم يتم التعامل معها كمنظومة متكاملة. (One Packg).

وأياً كان الأمر، فإن تطورات الأحداث السياسية والأمنية في اليمن في 2010م، ثم انتفاضة الشعب اليمني في ثورته السلمية في مطلع عام 2011م، قد أظهرت أهمية المقاربة الشاملة

لمواجهة التحديات في اليمن سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، بل ورفعت سقف المطالب إلى تغيير النظام وبناء يمن جديد، ولم تكن المقاربة الشاملة في النهاية غائبة عن مسار الشراكة التي تطلع إليها أصدقاء اليمن، فقد جاء تشكيل مجموعات أصدقاء اليمن ومهامها المختلفة ليؤكد هذا المسار الجديد للشراكة، مسار المقاربة الشاملة في مواجهة تحديات اليمن وتفادياً لانهيار الدولة، لذلك فإن التساؤل المطروح الآن هو، ما هي أولويات أو مجالات الشراكة كما أفصحت عنها تقارير مجموعات أصدقاء اليمن؟ يمكن القول إن هناك ثلاثة مجالات رئيسية عكستها تقارير أصدقاء اليمن، هي المجال السياسي والمجال الأمني والمجال الاقتصادي.[15] ويلاحظ أن هذه المجالات تتكامل لتشكل أساس برنامج شامل للإصلاحات في اليمن، وهي المقاربة الأكثر واقعية وفاعلية في تفادي انهيار الدولة.

أ: المجال السياسي: يتضمن هذا المجال قضيتان رئيسيتان هما زيادة الشرعية، والقبول السياسي وقضية العدالة وسيادة القانون.

- فيما يتعلق بزيادة الشرعية والقبول السياسي، أكدت تقارير مجموعة أصدقاء اليمن على الولوج في حوار وطني شامل يشمل كل القوى السياسية والوطنية دون استثناء، بغية الاتفاق على تحول ديمقراطي كبير مدعوم من أصدقاء اليمن، وكذلك على أهمية تحقيق إجماع حول التعديلات الدستورية، وإجراء الانتخابات، وتطوير النظام الانتخابي، وضمان حيادية المال العام والإعلام والوظيفة العامة في كل المراحل الانتخابية. كما أكدت على القيام بإجراء توافق على شروط المصالحة التي تُمَكن من حل مشكلة صعدة والقضية الجنوبية، إضافة إلى تمكين المرأة وزيادة مساهمتها في العملية السياسية.
- وفي قضية العدالة وسيادة القانون يؤكد أصدقاء اليمن على أهمية مكافحة الفساد، من خلال تطوير البنية المؤسسية القادرة على التعامل الجاد في مكافحة الفساد.[17] وكذلك اصدار قوانين ترفع الحصانة عمَّن اتُّهم بالفساد من المسئولين، وإخضاعهم للمساءلة، ومن الأهمية إعداد كادر محاسبي مالي، يتمتع بالكفاءة والمهنية والنزاهة في جميع المرافق الرسمية المركزية والمحلية. إن مكافحة الفساد تقتضي إحالة ملفات قضايا الفساد إلى المحاكم وسرعة البت القضائي فيها، فالإجراءات التي اتخذتها الحكومة لمواجهة الفساد لم تكن فاعلة أو كافية، كما أن الأمر يتطلب مواجهة ثقافة الفساد التي ترسخت من خلال استغلال المنصب والمسئولية.

- إن تحقيق العدالة وسيادة القانون يتطلب إزالة كافة العوائق التي تحول دون الوصول إلى العدالة، ومنها إصلاح القضاء، وتحقيق استقلاليته بما يؤدي إلى تقصير فترة التقاضي، واتخاذ الإجراءات التي تكفل نفاذ الأحكام بعد صدورها، إضافة إلى إيقاف التدخلات التي توقف النظر في القضايا المعروضة أولاً بتنفيذ الحكم بعد صدوره، ويتطلب الأمر كذلك توسيع النظام القضائي، وإنشاء محاكم جديدة في الأرياف ذات الأهمية والأولوية، وذلك يتطلب تعزيز قدرات وزارة العدل بما يمكنها من توسيع نطاق القضاء، ومنع نشوب الصراعات، وتحقيق الاندماج الاقتصادي والاجتماعي.

كما أن تعميق الوعي بالقوانين، وحقوق المواطنين القانونية، من شأنه أن يسهم بفعالية في تطبيق القوانين بجدية، وأن يحفظ الحقوق الخاصة والعامة ويشجع الاستقرار.

ب- في الشأن الاقتصادي: أكد شركاء اليمن على إعداد خطة تنمية يمنية للفترة (2011م-2015م) متضمنة الأجندة الوطنية للإصلاحات، والبرنامج المالي متوسط وطويل الأجل، وبما يُمَكن من توجيه مساهمة الجهات المانحة إلى البرامج ذات الأولوية في الخطة، على أن تتضمن الخطة تحقيق الاستدامة المالية، وتحقيق الوظائف الاقتصادية والاجتماعية للخطة والموازنة العامة للدولة، مما يتطلب إعادة هيكلة الموازنة بغية تعزيز النمو وحماية الفقراء، إن إصلاح المالية العامة هو جزء من إجراءات الإصلاح الاقتصادي والمالي الذي يدعمه صندوق النقد الدولي، ويشجعه أصدقاء اليمن، وفي هذا الصدد يقترح المانحون العمل بضريبة المبيعات، وقانون ضريبة الدخل، والرفع المتدرج لدعم الوقود والكهرباء، على أن يقترن ذلك بزيادة فعالية شبكات الأمان الاجتماعي لتحقيق حماية أفضل للفقراء.[19]

جـ- في مجال التعاون الاجتماعي: أعطى شركاء اليمن اهتماماً كبيراً بقطاع التنمية البشرية وشبكة الأمان الاجتماعي، وخاصة قطاع التعليم والصحة، وبرامج التدريب المهني والتقني، وكذلك توفير الدعم لبرامج الحماية الاجتماعية للفقراء، بغية تخفيف الآثار السلبية لبرامج الإصلاح الاقتصادي، والإسهام في مجابهة مشكلتي الفقر والبطالة. لذلك عكست أولويات تعهداتهم المالية إيلاء القطاعات الاجتماعية اهتماماً رئيسياً في برنامج الشراكة.

رابعاً: تقييم الشراكة في التنمية

(4.1) **قضـــايا أســـــاسية في التقييـــــم:**

لا ريب أن المصداقية والثقة بين الشركاء تؤسس لشراكة فاعلة ومثمرة، وتكفل تعظيم المصالح المشتركة لأطراف الشراكة، وفي الحالة اليمنية فإن بناء المصداقية هو مسئولية أكبر تقع على الطرف اليمني، دون أن يقلل هذا من حقيقة أن بناء المصداقية هي مصلحة مشتركة لكل أطراف الشراكة، وفيما يلي نناقش قضايا رئيسية في تقييم فاعلية الشراكة:

أ: الفساد مشكلة خطيرة:

يلاحظ شركاء اليمن أن مشكلة الفساد مشكلة خطيرة في اليمن وأنه معيق للتنمية، وسبب لتأخر تدفق الموارد وعدم توظيفها التوظيف الصحيح، مما يسبب حرمان اليمن من الاستفادة المثلى من المساعدات والقروض، وفي حقيقة الأمر، فإن الفساد المتصاعد في اليمن له دور كبير في تعميق حدة الأزمة الاقتصادية من جوانب مختلفة، فقد أسهم الفساد في تدهور كفاءة الإنفاق الاستثماري العام، مسبباً تدنياً سريعاً في البنية التحتية والخدمات الأساسية، فالرشاوى والعمولات قد فاقمت سوء استخدام الموارد المخصصة، وأدت إلى زيادة كلفة المشاريع، واختيار المشروعات الرديئة وغير المواتية للمواصفات السليمة.

وأسهم الفساد في ضعف تدفقات الاستثمار الخاص الأجنبي، باعتباره ضريبة جائرة على أعمالهم، وقد بلغ الفساد حده الأقصى بإقحام المتنفذين في شراكات قسرية مع المستثمرين الأجانب، بحجة حمايتهم بدلاً عن حماية القانون والقضاء، مما تسبب في ضعف استثمارات القطاع الخاص المحلي وضعف تدفقات الاستثمار الأجنبي.

كذلك اقترن الفساد باليمن بتدهور مؤشرات التنمية البشرية، بسبب سوء تخصيص الموارد العامة، فالإنفاق العسكري يتصاعد، بينما يتدنى الإنفاق العام على التعليم والصحة، إضافة إلى تدني كفاءة توظيف الموارد المخصصة للتنمية البشرية فضلاً عن هدرها.

من جانب آخر أهدر الفساد موارد عامة كان من شأنها أن ترفد التنمية وتغذي شريان الاقتصاد الكلي، بما يحقق نسباً مرتفعةً للنمو الاقتصادي، وخلق فرص عمل للعاطلين، بسبب فساد عقود النفط، وعدم الشفافية الكاملة لإيرادات النفط، واستهلاك المشتقات النفطية وتهريبها إلى

الخارج، وضعف الرقابة على حسابات الشركات وتلاعبها بنفط الكلفة، وقد أُهدر من موارد النفط تحت مسمى اعتمادات اضافية (إنفاق خارج الموازنة) ما يربو على عشرة مليارات دولار خلال سبع سنوات. لقد قوض الفساد أسس الحكم الرشيد، وأضعف دور المؤسسات العامة والخاصة في تحقيق أهداف التنمية، مما انعكس سلباً على إدارة الموارد العامة، وأصبحت المشكلة في اليمن ليست مشكلة موارد وإنما مشكلة إدارة سيئة للموارد. فلا ريب أن اقتران الفساد بالاستبداد قد نجم عنه تزاوج بين السلطة والثروة، وانعكس ببالغ السوء على توزيع الثروة والدخل وضعف النمو الاقتصادي، وبالتالي تصاعد حدة مشكلتي الفقر والبطالة.

ولعل أبرز شواهد الفساد ذات العلاقة بموضوع الشراكة والتي تعيق التدفق السلس للموارد والتوظيف الأمثل لها، هو تدني مستوى كفاءة الوحدات الحكومية (الوزارات والهيئات العامة)، في إدارة وتشغيل ومراقبة تنفيذ المشروعات، مما انعكس على ضعف الإجراءات التحضيرية اللازمة لاستيعاب موارد المانحين، مثل بطء إعداد الجدوى والتصاميم، وعدم استكمال كافة وثائق المناقصات، وتأخير إنجازها وإعلانها، مما يسبب ارتفاع كلفة المشروعات، إضافة إلى ضعف أو غياب الشفافية في إجراءات المناقصات رغم وجود قانون للمناقصات، الأمر الذي يفتح المجال للتجاوزات والفساد والتدخلات من أصحاب المصالح. كما أن غياب معايير ومدونة سلوك تنظيم عمل المقاولين، وغياب قائمة سوداء (أو عدم تفعيلها إن وجدت)، يفسح المجال للتلاعب والتجاوزات وسوء التنفيذ للمشروعات. وعلى أية حال، فإن مشكلة الفساد هي إحدى مصادر التوتر في شراكة اليمن مع المحيط الإقليمي والدولي، فالجهات المانحة لا تزال تؤكد على أهمية مجابهة الفساد، وأن الحكومة اليمنية لم تعمل بما فيه الكفاية للحد من تصاعد الفساد، فما اتخذته الحكومة من سياسات وإجراءات لمكافحة الفساد لم تكن فعَّالةً ولا مؤثرةً في كبح حجم الفساد، ومازال دور هيئات مكافحة الفساد (الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد) ضعيفاً وشكلياً، ولم تصل الهيئة بعد إلى حالات الفساد الكبير.

ب: تلازم المسارات: قلق ضمني من أداء فعلي

اعتبر شركاء اليمن أن الأجندة الوطنية للإصلاحات التي أصبحت جزءاً من الخطة الخمسية (2006م –2010م)، وأعيد دمجها في الخطة الرابعة (2011م–2015م)، هي مقياس لمدى جدية الحكومة في تحقيق تحول حقيقي على صعيد الفعل والممارسة. هذا التحول من شأنه أن

يضمن تدفق الموارد بانسيابية ويكفل التوظيف الأمثل لها، لكن سياق تقارير مجموعات أصدقاء اليمن المعروضة في اجتماع نيويورك (سبتمبر 2010) يظهر قلق المانحين من مستوى التقدم المحرز لهذه الأجندة، الذي لم يكن كافياً ولا فاعلاً كما تزعم التقارير الحكومية. فمؤشرات استيعاب موارد المانحين لا تؤكد صحة هذا الزعم، حيث لم تستوعب الحكومة اليمنية حتى سبتمبر 2010م، إلا نحو 20% من تعهدات المانحين، مما يشير إلى ضعف وخلل كبير في أداء الأجهزة الحكومية، ويقلل من أهمية مزاعم تنفيذ الأجندة الوطنية للإصلاحات، بل لقد بلغ منسوب القلق لدى شركاء اليمن، إلى المطالبة بأن يكون اجتماع الرياض القادم محطة محاسبة لمستوى التقدم المحرز طبقاً لتصريح وزير الخارجية الكويتي.

ولهذا القلق والمخاوف وجه آخر لدى شركاء اليمن، يكمن في من هو المستفيد من موارد المانحين النظام أم المجتمع؟ في المرحلة الحرجة (2006م – 2010م) كانت المخاوف متعلقة بفشل النظام (السلطة) في تحقيق إنجاز حقيقي سواءٌ في المسار السياسي أو في المسار الاقتصادي، فالنظام لم يتمكن من التعامل الصحيح والجاد مع الأزمات والمشكلات التي يواجهها اليمن، وفشل في احتواء الصراعات والانشقاقات السياسية، والتفكك الجغرافي والاجتماعي، لذلك فإن شركاء اليمن يشعرون بقلق من أن تدفق الموارد إلى اليمن قد لا يسهم في تحقيق الاستقرار، بقدر ما يقوي من مركز النظام في مواجهة تحدي مطالب القوى السياسية المطالبة بالإصلاح والتغيير. مما يشجع النظام على التشدد، وعدم السعي الجاد في تحقيق الإصلاحات السياسية. ومن جهة أخرى يرى المانحون أن تأخير الإصلاحات له عواقب خطيرة على الاستقرار السياسي والأمني والاقتصادي، وزيادة حدة الانقسامات السياسية، مما يولد مناخاً جاذباً للأنشطة الإرهابية، وتمدد القاعدة في اليمن. وعلى أية حال هناك معادلة صعبة ومزدوجة تواجه شركاء اليمن، تتعلق بتسريع أو عدم تسريع تدفق موارد المانحين. فالتسريع في ظل نظام آيل للفشل والانهيار قد يعطيه قوةً إضافيةً تشجعه على التشدد إزاء مطالب التغيير والإصلاح، والإبطاء في تدفق الموارد قد يفاقم الأوضاع الاقتصادية والسياسية والأمنية، هذه المخاوف ما زالت متداولة وإن لم يفصح عنها الشركاء صراحة، فإنهم يعبرون عنها بصور مختلفة، منها الإحالة على القصور الفني والمؤسسي. ومرةً أخرى فإن هذه المخاوف تكشف عن المآلات الخطيرة الناجمة عن محاولة فصل المسار السياسي عن المسار الاقتصادي فضلاً عن محاولة تأجيله.

وخلاصة الأمر فإن اليمن لم تتمكن من تعظيم استفادتها من شراكة المانحين خلال الفترة 2006م – 2010م، وأنه بإمكان اليمن أن تتجاوز هذا الإخفاق إذا ما توفرت مصداقية وجدية في حسم القضايا الجوهرية المتعلقة بفاعلية الشراكة، ومنها تلازم وترابط المسار السياسي والمسار الاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي كسب ثقة الشركاء وفق مقاربة شاملة للإصلاح الوطني، الذي يحضى بتوافق وطني ناجم عن تسوية سياسية وطنية، تحقق أهداف الثورة اليمنية في بناء يمن جديد.

من جانب آخر يرى الجانب اليمني أن هناك حالة من التردد والضبابية في رؤية شركاء اليمن فيما يتعلق بآلية تدفق الموارد إلى اليمن، وهو تردد يتراوح بين إنشاء صندوق خاص بهذه الدولة أو تلك، أو إنشاء مكتب لإدارة المشروعات الممولة منها أو غير ذلك، هذا التردد له كلفة زمنية متمثلة في تأخير عملية تدفق الموارد وتخصيصها. كما أن من شأن هذا التردد أن يسبب تأخير التوقيع النهائي على اتفاقيات القروض، وبالتالي تأخير تنفيذ المشروعات، وهناك حالة أخرى متعلقة بالفترة الزمنية لفترة تصميم المشروعات وفحص الوثائق، فهي تأخذ وقتاً أطول عند المانحين، مما يسبب مشكلتين: مشكلة المواءمة بين فترة تدفق موارد المانحين، وفترة إعداد الموازنة العامة للحكومة اليمنية، حيث يتعذر إدراج هذه الموارد في الوقت المناسب، وبالتالي تظهر مشكلة أخرى وهي تأخر تحويل هذه الموارد من المانحين ومن ثم تأخر سحبها، وتكون المحصلة هي تعذر تشغيل المشروع أو تأجيله.

إلا أن غياب آلية فعالة للتنسيق والمتابعة وفقاً لرؤية شركاء اليمن، قد أضعف الجانب اليمني في الالتزام بقواعد السلوك والإجراءات اللازمة لاستكمال متطلبات تخصيص وسحب الموارد من المانحين.

ولهذا الغياب آثار سلبية منها مشكلة تبعية المشروع، فتعدد تبعية المشروع بين جهة حكومية وأخرى يسوق إلى تعثر المشروع، وكذلك مشكلة الكفاءة عند بعض الجهات الحكومية المتعلقة بمراقبة مستوى التنفيذ، أو أنها غير متحمسة للمشروع كليةً، إضافة إلى تناقض البيانات والمعلومات لدى الجهات ذات العلاقة بالتمويل الخارجي من القروض والمنح، وهناك مشكلة العشوائية متمثلةً في اختيار تنفيذ مشاريع ليست مدرجة في الخطط والبرامج الاستثمارية، ولا هي في قائمة أولويات المشروعات. لقد حاول الجانب اليمني التغلب على هذه المشكلات بطرح فكرة إنشاء الإدارات التنفيذية في الجهات الحكومية المستفيدة من موارد المانحين، كآلية مستقلة عن

الجهاز البيروقراطي الحكومي، على أن يتوفر لهذه الإدارات الكفاءات الإدارية والتقنية المطلوبة لإدارة المشروعات الممولة في كل مراحلها.[21] ومع أهمية هذه الفكرة إلا أنها مازالت محدودة، فبعض الجهات الحكومية تحمست لها (مثل وزارة الأشغال) والبعض الآخر ما زال متردداً، وأياً كان الأمر فإن المحصلة هي ضعف استفادة اليمن من موارد المانحين.

ج: الشراكة الداخلية وعلاقتها بالشراكة الخارجية:

الشراكة الداخلية مع القطاع الخاص:

ظلت الشراكة الداخلية بين الحكومة والقطاع الخاص محل التباس وتجاذب اقتصادي وسياسي، فمن الناحية النظرية يؤكد الدستور اليمني، والتشريعات الاقتصادية على دور قائد وكبير للقطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن هذا الدور ظل ملتبساً في الممارسة العملية ، ومازالت هناك مساحة كبيرة من الضبابية فيما يتعلق بتوزيع الأدوار بين القطاع الخاص ودور الدولة، فقد انسحبت الدولة من مجالات كثيرة وتركت العبء على القطاع الخاص. تقليدياً القطاع الخاص يعمل في قطاعات الزراعة والصناعة والتجارة ويساهم بتشغيل نحو 90% من القوى العاملة، إلا أن اسهامه في تكوين الناتج يتضاءل من فترة إلى أخرى، فقد انخفض من 60 % في العام 95م إلى 44% في الفترة 2001م–2003م، قبل أن يرتفع إلى 50% في الفترة 2009م، ومن جانب آخر تركزت مجالات الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص على قطاعات البنية التحتية، والتعليم، والصحة، والرعاية الاجتماعية، إلا أن تقييم مستوى فعالية هذا النوع من الشراكة يشير إلى تعثرها وتباطئها لاعتبارات وأسباب مختلفة، منها: ضعف البنية التحتية وتدهورها المستمر، مما يسبب ارتفاع تكاليف الإنتاج وإضعاف تنافسية القطاع الخاص اليمني. وهذه المشكلة ترتبط بمسألة أخرى هي اعتماد القطاع الخاص على الإنفاق العام الاستثماري للدولة، الذي انخفض كنسبة من إجمالي الموازنة إلى أقل من 20% في بعض السنوات، مما يسبب مزيداً من إضعاف البنية التحتية، ومن جهة أخرى فإن تدهور مؤشرات الاستقرار الاقتصادي، مثل تقلبات سعر الصرف والفائدة، وتصاعد التضخم، يشكل مناخاً طارداً للاستثمار، ويضع عوائق إضافية أمام الشراكة الداخلية، فتدهور هذه المؤشرات يكبح المنافسة في السوق، ويحجم توسع الاستثمارات الخاصة، ويركزها بأيدي قلة من المستثمرين مرتبطين بمصالح مع متنفذي السلطة، مما يجعل النشاط الاقتصادي الخاص رهينة الاحتكار، وهذا مدمر للشراكة بين القطاع الخاص والدولة.

ومن جانب آخر ، فإن الأبعاد السياسية للشراكة ليست مشجعةً لشراكة فاعلة لاعتبارات منها: غياب رؤية واضحة وجادة للشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص، فالعلاقة تهيمن عليها النزوات السياسية الانتهازية، كما يبدو ذلك في تكوين شراكات مشبوهة بين بعض رجال القطاع الخاص والمتنفذين في السلطة، في إطار سياسة الجمع بين السلطة والتجارة التي أصبحت من أبرز مظاهر الفساد المتصاعد في اليمن.

ومن جهة أخرى، أصبحت السياسات الاقتصادية للدولة غير واضحة ومفهومة للقطاع الخاص، لأنه لا يشارك كمؤسسة مستقلة وفاعلة في صناعتها أو مناقشتها، وما تم من مناقشات أو لقاءات فغالباً ما ينتهي إلى تسويات تحكمها الاعتبارات السياسية الانتهازية وليس الاعتبارات الاقتصادية للشراكة، ومما لا شك فيه أن تذبذب الشراكة الداخلية، ومعوقات بناء شراكة صحيحة، كان له أثر سلبي على مصداقية شراكة الحكومة الخارجية، حيث ألقت بظلالها على مصداقية السياسات الاقتصادية الحكومية. وبالنسبة للقطاع الخاص الأجنبي فإنه يرى أن هناك معوقات أخرى للشراكة، منها استشراء الفساد، وعدم الاستقرار، وضعف القضاء وجهاز التمويل، وتدني مهارات القوى البشرية ، وكذلك منافسة الموانئ الأخرى للمنطقة الحرة بعدن. وخلاصة الأمر ، فإن تعثر شراكة اليمن الإقليمية والدولية ، إنما هو صدى لتعثر الشراكة الداخلية في أحد أبعادها، مما يؤكد مرةً أخرى أهمية تلازم وترابط مسارات الشراكة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً.

وعلى أية حال، فإن المشكلات المرتبطة بشراكة الحكومة مع القطاع الخاص تؤثر سلباً على شراكة اليمن الخارجية من جوانب مختلفة، فالمناخ الضعيف للاستثمار وغير المواتي، يرسل إشارة سلبية لبناء شراكة مثمرة بين القطاع الخاص المحلي والقطاع الخاص الأجنبي، كما أن البيئة السياسية المحفوفة بالمخاطر تعزز حالة عدم اليقين والتأكد، مما سبب تدني تدفقات الاستثمارات الخاصة الأجنبية، وكان لتغييب إشراك القطاع الخاص في اتفاقيات التعاون الإقليمي والدولي، أن اتسعت فجوة الشراكة والتعاون بين القطاع الخاص المحلي والقطاع الخاص الأجنبي، وهذا يبدو واضحاً في أن الاستثمارات الخاصة الأجنبية مازالت محدودة في القطاعات الإنتاجية والخدمية وفي المناطق الحرة، وفي القطاعات الواعدة في الاقتصاد اليمني.

ولا يختلف الأمر كثيراً في الشراكة مع منظمات المجتمع المدني، فبالرغم من أن معظم هذه المنظمات تنشط في الجوانب الرعائية والخدمية والتنمية المحلية والخيرية، إلا أن دورها مازال محدوداً، صحيح أن لها مشاركات ملموسة في جوانب التخفيف من الفقر ومجابهة البطالة، وتوفير

فرص عمل في مشروعات صغيرة وأصغر في الريف والحضر، إلا أن حضورها في الحضر أكثر من الريف، حيث النسبة الكبيرة من الفقراء تعيش في الريف، ومهما يكن الأمر، فإن مشاركة هذه المنظمات ما زالت غائبةً فيما يتعلق بإعداد البرامج التنموية التي تستهدف المجتمعات المحلية والشرائح الفقيرة على المستوى المحلي أو المركزي، وكذلك دورها مازال محدوداً في المشاركة في عملية المتابعة وإعداد تقارير المتابعة الدورية، والسنوية للخطط والبرامج والمشاريع الاقتصادية للدولة، ولعل ما يفسر قصور مشاركة المجتمع المدني هو ضبابية رؤية المشاركة بين هذه المنظمات والقطاع الخاص والدولة، فيما يتعلق بمجابهة المشكلات الاقتصادية، والاجتماعية مما أضعف حوافز هذه المنظمات في العمل التشاركي الكامل مع الدولة، مع أن الحرص على تحقيق مشاركة كاملة من شأنه أن يجسد دور المجتمع في صنع القرارات والسياسات ذات العلاقة بالشأن الاقتصادي – الاجتماعي، فالشراكة الفاعلة لا يعني أن تظل منظمات المجتمع المدني مجرد أداة أو آلية فقط لإسناد النشاط الاقتصادي للدولة، ولكي تحقق هذه المنظمات شراكة كاملة مع الجانب الحكومي، فإن الأمر يتطلب إنشاء آليات فاعلة للتنسيق والتعاون غير المشروط ليس مع الدولة فقط، وإنما أيضاً مع المنظمات والجهات الدولية المانحة.

وأن تقوم هذه الشراكة وفقاً لمبدأ المساواة بين مختلف أطراف الشراكة، من خلال توفير البيئة الاقتصادية المستقرة، وتشجيع هذه المنظمات على تطوير هياكلها، وإشراكها في النقاشات الواسعة حول البرامج والمشروعات الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات المحلية، إضافة إلى اشراكها بصورة جدية في إعداد تقارير المتابعة والإنجاز لبرامج التنمية، وبناء شراكتها مع المنظمات والجهات الدولية المانحة وفقاً لشروط صحيحة ومنصفة قائمة على الاستقلال وعدم التبعية، وتبعاً لذلك، فإنه بالإمكان إعطاء أولوية لمنظمات المجتمع المدني التي تعمل في مجال مكافحة الفقر والبطالة، فيما يتعلق بالمنح والمعونات الدولية الموجهة لمجابهة الفقر والبطالة، إضافة إلى تحفيز صناديق ومؤسسات الإقراض لإعطاء هذه المنظمات أولوية في الاقتراض بغية تمكينها من مساعدة الفقراء ومجابهة البطالة..

وأياً كان الأمر، فإن ضعف شراكة الدولة مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني من شأنه أن يضعف شراكة اليمن الخارجية، ويستلزم الأمر عندئذ بذل جهد حقيقي لتطوير الشراكة الداخلية، من أجل بناء شراكة فاعلة مع شركاء اليمن الإقليميين والدوليين، حكومات كانوا أو منظمات أو قطاع خاص. ومن شأن هذا العمل أن ينجز شراكة تتمتع بمصداقية وتحقق مصلحة

كل أطراف الشراكة، ومرة أخرى فإن إنجاز مثل ذلك الهدف يتطلب تلازم مسارات التغيير والإصلاح، إن النجاح في الشراكة الداخلية بين الدولة والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، من شأنه أن يسهم في ردم توأم الفجوتين – الاقتصادية – والسياسية.

(2.4) الشراكة بحسب المؤشرات الاقتصادية

هناك ثلاثة معايير شائعة في تقييم مستوى التقدم المحرز في عملية الشراكة بين اليمن وشركائها الإقليميين والدوليين.

- **معيار التخصيص:** الذي يبين مستوى الوفاء بالتعهدات، ويُحسب كنسبة من إجمالي التعهدات للجهة المانحة.
- **معيار النفاذ:** وهو مؤشر لقياس سرعة إجراءات تنفيذ التعهدات المخصصة من خلال التوقيع على اتفاقيات تمويل المشروعات التي تم تحديد تمويلاتها، ويحسب المؤشر كنسبة من إجمالي تعهدات الجهة المانحة.
- **معيار التنفيذ:** وهو مؤشر للقدرة الاستيعابية للجهة المستفيدة من التمويل (الحكومة اليمنية) حيث يبين الشروع الفعلي في تنفيذ المشروع الذي تم تمويله.
- معيار فعالية الشراكة المرجح: وهو معيار يقترحه الباحث لقياس مدى فعالية الشراكة بين الأطراف، ويحسب كمتوسط مرجح للمعايير الثلاثة السابقة، مرجحة بحجم شراكة الجهة المانحة إلى اجمالي حجم تعهدات كل الشركاء الإقليميين والدوليين، ومن المتوقع أن يبين هذا المعيار الوزن النسبي لفعالية كل شريك مقارنة بالآخر، والجدير بالذكر أن هذا المعيار سيُحسب على مستوى الجهات المانحة الثلاث مثل: دول مجلس التعاون – والمؤسسات الإقليمية والدولية – والدول الثنائية والصديقة.

(4-2-1) عرض المؤشرات:

وفقاً لجدول (3) –في الملحق– فإن إجمالي تعهدات دول مجلس التعاون الخليجي بلغت نحو (2685.4) مليون دولار وبنسبة 40.7 % من إجمالي تعهدات المانحين، وطبقاً لمعيار التخصيص فإن مبلغ التخصيص وصل إلى (2388) مليون دولار أو بنسبة 89 % من إجمالي مبلغ التخصيص لهذه الجهة. وطبقاً لمعيار التنفيذ (السحب) فإن مبلغ السحب هو (228.6)

مليون دولار أو بنسبة 8.5 % من إجمالي تعهدات دول مجلس التعاون الخليجي. ومن الواضح أن كلاً من المبلغ والنسبة تظهر تدني عملية إجراءات التنفيذ.

ويلاحَظ أن ترتيب دول المجلس وفقاً لمعيار التنفيذ هو: سلطنة عمان (16.5%)، فالسعودية (12.5%)،فالكويت(10.7)، فالإمارات العربية المتحدة (5.3%) وأخيراً قطر(4%).

ويلاحَظ أن هذا الترتيب قد تأثر بحجم المبلغ المسحوب إلى الارتفاع النسبي في حجم مبلغ التعهد، فمثلاً تعهدت قطر بمبلغ (500) مليون دولار، بينما المسحوب هو (2.2) مليون دولار، مما جعل النسبة متدنية، قارن ذلك بسلطنة عمان التي تعهدت بمبلغ أقل من (100) مليون دولار، والمبلغ المسحوب (16.6) مليون دولار، مما جعل مؤشر التنفيذ مرتفعاً (16.5%) مقارنة بقطر وهكذا بقية دول المجلس.

وطبقاً لمعيار النفاذ (مؤشر توقيع الاتفاقيات) فإن الترتيب سيكون مختلفاً حيث عمان في المرتبة الأولى (100 %)، فالسعودية (79%)، ثم الإمارات (69 %)، والكويت (62%).

(4-2-2) مؤشرات الشراكة بالنسبة للمؤسسات الإقليمية والدولية:

يبين جدول (4) أن اجمالي تعهدات المؤسسات الإقليمية والدولية حتى يونيو 2011م هو (2520.3) مليون دولار أو بنسبة38.2%، من إجمالي تعهدات المانحين. أي أنها تأخذ المرتبة الثانية بعد دول مجلس التعاون في عملية الشراكة.

وفي اطار هذه المجموعة يأخذ الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي المرتبة الأولى بمبلغ (821) مليون دولار وبنسبة32.5%، من تعهدات المجموعة، ويأخذ صندوق النقد الدولي المرتبة الثالثة بمبلغ (370.6) مليون دولار14.7%، فمنظمة الأمم المتحدة في المرتبة الرابعة، ثم البنك الإسلامي في المرتبة الخامسة.

أما من حيث معايير الشراكة نجد ما يلي:

وفقاً لمعيار التخصيص، بلغ اجمالي المخصص نحو (2873) مليون دولار، وهو مبلغ يفوق اجمالي تعهدات هذه الجهة، بسبب تخصيص كل من الصندوق العربي للإنماء، والبنك الدولي مبالغ أكبر مما تم التعهد به سابقاً، ولذلك بلغت نسبة التخصيص نحو 114% من إجمالي تعهدات هذه المجموعة، أخذ البنك الدولي المرتبة الأولى في مؤشر التخصيص (131%) تبعه الصندوق العربي للإنماء الاجتماعي (129%)، والبنك الإسلامي للتنمية (97%)، بينما بلغت

نسبة التخصيص لكل من صندوق النقد الدولي، وصندوق الأوبك، والصندوق العالمي لمكافحة الملاريا نحو100%.

ومن جانب آخر يشير معيار التنفيذ إلى أن نسبة المبالغ المسحوبة بلغت نحو 26.5% من إجمالي تعهدات هذه المجموعة، أما متوسط نسبة السحب بين أطراف هذه المجموعة فقد بلغت نحو 40.7%، وقد تأثر ارتفاع هذا المتوسط بنسبة السحب لكل من الصندوق العالمي لمكافحة الملاريا (100%)، ومنظمة الأمم المتحدة، (57%) نظراً لتدني مبالغ تعهدات هذه الأطراف.

وعلى أية حالة فإن نسبة التنفيذ كانت مرتفعة لكل من منظمة الأمم المتحدة، والصندوق العالمي، والبنك الدولي، وصندوق النقد العربي، والبنك الإسلامي، بينما كانت أدنى نسبة سحب في صندوق النقد الدولي (14.4%)، والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي (6%) فقط.

ويعكس تدني نسب السحب المشكلات التي عرفناها سابقاً، سواء بالنسبة للجانب اليمني أو الجانب الاقليمي والدولي، وطبقاً لمعيار النفاذ يأتي البنك الدولي في المرتبة الأولى (131%)، فالصندوق العربي للإنماء في المرتبة الثانية (95%)، وصندوق النقد العربي في المرتبة الثالثة (90%)، وصندوق النقد الدولي في المرتبة الثانية (100%)، ثم يأتي بعد ذلك الصندوق الدولي للتنمية الزراعية (79%) والبنك الإسلامي للتنمية (68).

(4-2-3) مؤشرات الشراكة بالنسبة للدول الثنائية والصديقة:

يبين جدول (5) أن إجمالي تعهدات هذه المجموعة بلغت (1393.6) مليون دولار وبنسبة 21.1% من اجمالي تعهدات المانحين، بينما وصل حجم المبالغ التي تم تخصيصها إلى (1170) مليون دولار وبنسبة 84% من إجمالي تعهدات هذه المجموعة. وطبقاً لمعيار التنفيذ فهو يشير إلى أن نسبة المسحوب قد بلغت نحو 42.5% من اجمالي تعهدات المجموعة، أو مبلغ (591.9) مليون دولار، أما متوسط مؤشر التنفيذ بين هذه المجموعة فهو نحو(44.5%).

وقد تراوحت مراتب الدول طبقاً لمؤشر التنفيذ في هذه المجموعة، حيث أخذت اليابان المرتبة الأولى (92%)، تليها الدنمارك (70%)، فإيطاليا (69%)، فهولندا (68%)، فألمانيا (57.4%) وبريطانيا (53%)، فالمفوضية الأوروبية (53%). بينما حققت فرنسا أدنى نسبة تنفيذ (1.3%) فالولايات المتحدة الأمريكية (12%).

من جانب آخر فإنه طبقاً لمعيار النفاذ (مؤشر توقيع الاتفاقيات) يأتي كلٌّ من الدنمارك، وايطاليا، والولايات المتحدة، والصين، في المرتبة الأولى (100% لكلٌّ منها)، ثم كلٌّ من هولندا، وبريطانيا، في المرتبة الثانية (90%لكلاً منها)، وتأتي كلٌّ من ألمانيا (63%)، والمفوضية الأوروبية (50%)، وفرنسا (23%) في المرتبة الثالثة والرابعة والخامسة على التوالي، بينما حققت كوريا أدنى نسبة (11%).

(4-2-4) فعالية الشراكة (تحليل مقارن)

يقدم جدول (6) تقييماً لفاعلية الشراكة بأسلوب مقارن بين المجموعات المختلفة المانحة باستخدام معيار الفعالية المرجح والمعايير الثلاثة السابقة: معيار التخصيص والنفاذ والتنفيذ.

طبقاً لمعيار الفعالية المرجح للشراكة، تأتي المؤسسات الإقليمية والدولية في المرتبة الأول في فعالية الشراكة (52.3%)، ثم مجموعة دول مجلس التعاون الخليجي، التي أخذت المرتبة الثانية في فعالية الشراكة (39.3%)، بعد ذلك مجموعة الدول الثنائية التي أخذت المرتبة الثالثة بمؤشر فعالية بلغ (13.3%)، علماً أن مؤشر أقصى فعالية للشراكة هو (100%) لكل جهة مانحة.

ويلاحَظ أن الترتيب سيكون مختلفاً طبقاً لمؤشر المساهمة (نسبة تعهد المجموعة) إلى إجمالي التعهدات:

فقد أخذت دول مجلس التعاون الخليجي المرتبة الأولى (40.7%)، مقارنةً بنسبة 38.2% لمجموعة المؤسسات الإقليمية والدولية التي أخذت المرتبة الثانية، ثم مجموعة الدول الثنائية التي ساهمت بنسبة 21.1% لتأخذ المرتبة الثالثة.

ومن جهة أخرى فإن ترتيب هذه المجموعات وفقاً لمعيار التخصيص ومعيار النفاذ هو:

1- مجموعة المؤسسات الاقليمية والدولية بنسبة 43.5%، 36.8% للمعيارين على التوالي.

2- مجموعة دول مجلس التعاون بنسبة 36.2%، 24.9% للمعيارين على التوالي.

3- مجموعة الدول الثنائية بنسبة 17.7%، 14.9%، للمعيارين على التوالي.

وطبقاً لمعيار التنفيذ (نسبة المسحوب من التعهدات) فإن ترتيب هذه المجموعات يصبح كما يلي:

- مجموعة المؤسسات الإقليمية والدولية في المرتبة الأولى بنسبة 10.1%.
- مجموعة الدول الثنائية بنسبة 9 %.
- مجموعة دول مجلس التعاون بنسبة 3.5%.

وخلاصة الأمر؛ فإنه وفقاً للمؤشرات الاقتصادية، فإن الشريك الأول لليمن (وفقاً لمعيار الفعالية المرجح) هي المؤسسات الإقليمية والدولية، فمجموعة دول مجلس التعاون، كشريك ثانٍ، ثم مجموعة الدول الثنائية والصديقة كشريك ثالث.

أما وفقاً لمعيار المساهمة فتأتي دول مجلس التعاون كشريك أول، ثم المؤسسات الإقليمية والدولية كشريك ثانٍ، ثم الدول الثنائية كشريك ثالث. ويوضح جدول (11) ترتيب شراكات هذه المجموعات وفقاً للمعايير المختلفة.

ومن جانب آخر فإن نسبة المساهمات في المتوسط لكل مجموعات الشراكة هي 33%، ونسبة التخصيص في المتوسط هي 32.5%، بينما نسبة النفاذ في المتوسط 25.5%، أما نسبة التنفيذ التي تفسر نسبة المبالغ المنصرفة فعلياً في المتوسط 7.5% فقط، وتشير النسبة المتدنية للتنفيذ (المنصرف فعلياً) ضعف القدرة الاستيعابية في الجانب اليمني، بالرغم من أن نسبة فعالية الشراكة في المتوسط قُدرت بـ35% (جدول"7").

(4-3) **تقييم الشراكة بحسب مجالات التعاون**:

رأينا من قبل أن البعد الاقتصادي للشراكة قد مثَّل اتجاهاً محورياً في برنامج شركاء اليمن، فقد كان الهدف الرئيسي لدعم المانحين هو سد الفجوة التمويلية للبرنامج الاستثماري الذي عرضته اليمن على المانحين، والذي قُدر بمبلغ نحو (6.3) مليار دولار للفترة (2007م/2010م).

ولا ريب أن البعد الاقتصادي لم يكن إلا عنصراً من عناصر المقاربة الشاملة لمواجهة التحديات التي تواجه اليمن، فشركاء اليمن يدركون أن مقاربة الاستقرار في اليمن لا تتحقق إلا من خلال برنامج شامل للإصلاح الوطني(ترابط المسارات). وبالتالي فإن التغيير السياسي –طبقاً لشركاء اليمن– يعتبر الشرط الضروري لنجاح الشراكة في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، مما يعني أن توظيف موارد المانحين في المجالات ذات الأولوية تشكل بداية الطريق الصحيح، في هذا الجزء من الدراسة، نقيم مجالات التعاون باستعمال ثلاثة مؤشرات هي:

- مؤشر التمويل الذي يبين حجم ونسبة الأموال المخصصة من موارد المانحين لكل قطاع (مجال)، قياساً إلى حجم الفجوة التمويلية في هذا القطاع.
- مؤشر الأهمية النسبية الذي يبين نسبة نصيب القطاع من إجمالي التخصيصات.

- مؤشر كفاية التمويل الذي يبين مدى كفاية موارد المانحين، التي تم التعهد بها بالنسبة للفجوة التمويلية الكلية للبرنامج الاستثماري وخطة التنمية الألفية.

يظهر جدول (8) أن قطاع البنية التحتية (الطرق – الكهرباء – النقل – المياه) أخذ المرتبة الأولى في تخصيصات موارد المانحين حتى سبتمبر 2010م، حيث بلغ حجم التخصيص نحو (1958) مليون دولار، وبنسبة 47.6% من إجمالي التخصيصات.

بينما أخذ المجال الاجتماعي الذي يتضمن بصورة أساسية التنمية البشرية، وشبكة الأمان الاجتماعي المرتبة الثانية، حيث خُصص له نحو (1628.5) مليون دولار وبنسبة 39.6% من إجمالي التخصيصات، واللافت للنظر أن الموارد المالية المخصصة للقطاع الاجتماعي تمثل نحو 85% من الفجوة التمويلية في هذا القطاع، ليأخذ بذلك المرتبة الأولى وفقاً لمعيار نسبة التمويل.

وقد أخذت القطاعات الإنتاجية (الزراعة، الأسماك، النفط) المرتبة الثالثة بمبلغ (270.8) مليون دولار وبنسبة (6.6%) من إجمالي التخصيصات.

وجاء قطاع الحكم الجيد والإصلاحات المؤسسية في المرتبة الأخيرة بمبلغ (257.3) مليون دولار وبنسبة (6.3%) من إجمالي التخصيصات.

اللافت للنظر أن قطاعي الحكم الجيد والإصلاحات المؤسسية والقطاعات الإنتاجية، لم تحظ بنصيب ملحوظ رغم أهمية هذين القطاعين، بالمقابل فإن التخصيص في قطاعي البنية التحتية والتنمية البشرية جاء مقبولاً ومناسباً، وبتحليل توزيع هذه الموارد في إطار كل قطاع، فإن الصورة قد تختلف نوعاً ما، على سبيل المثال لم يحظ قطاع الكهرباء بأهمية أكبر مقارنة بالطرق، فالكهرباء في هذه المرحلة تمثل قضية جوهرية وفجوة الطاقة الكهربائية كبيرة، وتتسع مع التوسع العمراني وزيادة السكان والنشاط الاقتصادي، فهي لم تحظ إلا بنسبة (27.6%) من إجمالي التخصيصات لقطاع البنية التحتية مقارنة بنسبة (41.7%) للطرق، وهذا يعزى إلى أن تقدير الفجوة التمويلية في الكهرباء يعكس التقدير المتواضع لحاجة البلد من الطاقة الكهربائية، مع ملاحظة أن ما خُصص للكهرباء يمثل نحو 74% من الفجوة التمويلية للكهرباء، مقارنة بنسبة 53.6% من الفجوة التمويلية للطرق، إلا أن هذا لا يعكس الأهمية الكبيرة للكهرباء.

مؤشر التمويل:

بيَّن مؤشر التمويل –كما ذكرنا سابقاً– مستوى السرعة في سد الفجوة التمويلية، وبالتالي فإنه طبقاً لمؤشر التمويل، فقد أخذ قطاع التنمية البشرية وشبكة الأمان الاجتماعي المرتبة الأولى في نسبة التمويل إلى حجم الفجوة التمويلية للقطاع، حيث بلغت 85% أو بمبلغ (1628.5) مليون دولار، وفي إطار هذا القطاع أخذ مجال الصحة المرتبة الأولى بنسبة (127%) من الفجوة التمويلية، بينما قطاع الحماية الاجتماعية (114%) فالتعليم (53%)، وفيما يلي عرض لترتيب القطاعات طبقاً لهذا المؤشر، الذي يعكس فعالية الشراكة في سد الفجوة التمويلية:

1- قطاع التنمية البشرية وشبكة الأمان الاجتماعي 85%
2- قطاع البنية التحتية 68%
3- قطاع الحكم الجيد والإصلاح المؤسسي59%
4- القطاعات الإنتاجية 25.3%

مؤشر كفاية التمويل:

يظهر جدول (9) أن التمويل لسد الفجوة التمويلية للبرنامج الاستثماري للفترة 2007م – 2010م، كان كافياً، فقد بلغت التعهدات كنسبة من الفجوة (104.8%)، لكن المنفذ الفعلي من هذا التمويل (المسحوب) ما زال محدوداً ولا يمثل إلا نحو 23.8%، من الفجوة التمويلية للبرنامج الاستثماري. ومن جانب آخر، فإن كفاية التمويل بالنسبة للفجوة التمويلية لخطة التنمية الألفية 2011م – 2015م، محدودة وضعيفة جداً، فالتعهدات لا تمثل إلا نحو 16% من الفجوة، أما المنصرف الفعلي من هذا التمويل فلا يمثل إلا نحو 3.8 % فقط من الفجوة.

أما الفجوة التمويلية لخطة التنمية الألفية، فإن اليمن ما زالت خارج مسار تحدي الألفية وتحتاج إلى مراجعة أولويات خطة الألفية والفترة الزمنية لذلك.

خـامساً: الخـــاتمة

(1.5) **النتـــائج**:

* انطلقت الفرضية الأولى للدراسة من مقولة مفادها أن الأثر الكلي لجهود شركاء اليمن في التنمية ما زال محدوداً وضعيفاً، وقد أظهرت المؤشرات التقييمية للدراسة صحة هذه الفرضية.

فالشراكة اليمنية الإقليمية والدولية في الفترة 2006م – 2011م، لم تنشأ من ظروف طبيعية، وإنما كانت تفاعلاً من المجتمع الدولي مع ظروف استثنائية تمر بها اليمن، وهي الحالة الاستثنائية التي أوصلت اليمن إلى شفير الانهيار والفشل كما يدل عليه واقع الحال وتؤكده المؤشرات العالمية المختلفة، وإدراكاً من شركاء اليمن الإقليميين والدوليين للمآلات الخطيرة للحالة الاستثنائية على الاستقرار السياسي والأمني محلياً وإقليمياً ودولياً، تداعى شركاء اليمن إلى عقد مؤتمر لندن للمانحين 2006م، وتم الترتيب لنوع من الشراكة الإنقاذية أو الوقائية، تعهد فيها شركاء اليمن بدعم مالي بلغ نحو (4.7) مليارات دولار، تمثل نحو74.6% من الفجوة التمويلية للبرنامج الاستثماري في الخطة الخمسية للدولة (2006 – 2010)، ثم ارتفعت هذه التعهدات إلى نحو (6559) مليون دولار حتى يونيو 2011م، والتي تمثل نحو104.1% من الفجوة التمويلية التي أعيد تقديرها بـ (6.3) مليارات دولار.

إن هذا النوع من الشراكة هو شراكة متبادلة وليست شراكة أحادية تمضي في اتجاه واحد فقط، أي ليست شراكة من المانحين إلى اليمن بتقديم الموارد المالية لسد الفجوة التمويلية. وإنما شراكة أيضاً من اليمن إلى المانحين من خلال التعهدات بإغلاق الفجوة المؤسسية بإجراء إصلاحات شاملة سياسية ومؤسسية وإدارية واقتصادية، وفي مقدمة هذه الإصلاحات اتخاذ خطوات جادة وفعلية لمكافحة الفساد والبناء المؤسسي، وإصلاح القضاء والخدمة المدنية، ومن شأن هذه الإصلاحات أن ترفع كفاءة الحكومة في استيعاب هذه الموارد وتوظيفها في المجالات والقطاعات ذات الأولوية، إن الحكومة لم تكن جادة في الوفاء بتعهداتها في تنفيذ الإصلاحات المطلوبة واكتفت بإصلاحات شكلية، كذلك فإن شركاء اليمن لم يتمكنوا من الوفاء بتعهداتهم بصورة فعلية، ومن الواضح أن بطء تفاعل شركاء اليمن إنما يُعزَى إلى قصور في الجانب اليمني في المقام الأول، فتدني مستوى الكفاءة الفنية، والمؤسسية، والإدارية، في الأجهزة الحكومية، واستمرار الفساد، وغياب الآلية التنسيقية الواضحة لاستيعاب موارد المانحين، وغيرها من القضايا، التي ساقت إلى

حصيلة ضئيلة من هذه الشراكة، صحيح أنه تم تخصيص موارد المانحين بنسبة98% من إجمالي التعهدات، وتم النفاذ بالتوقيع على الاتفاقيات التمويلية بنسبة 78.7% من إجمالي التخصيصات، إلا أن المسحوب الفعلي من هذه الموارد لم يتعد نحو22.7% من إجمالي التعهدات حتى يونيو 2011م.

بل إن اجمالي التعهدات حتى يونيو 2011م لا يمثل إلا نحو16.9% من الفجوة التمويلية للتنمية الألفية(2011م–2015م).

ومع ذلك فإن الدراسة قد أظهرت الأهمية النسبية لشركاء اليمن، حيث تأتي دول مجلس التعاون في المرتبة الأولى للشراكة، وتأتي المؤسسات الاقتصادية والإقليمية والدولية في المرتبة الثانية، ثم الدول الثنائية والصديقة في المرتبة الثالثة للشراكة.

* ومن جانب آخر أظهرت الدراسة صحة الفرضية الثانية، فالأداء الضعيف للحكومة اليمنية في الالتزام بتعهداتها بالإصلاحات الشاملة، كان له أثره الواضح على تبدل أولويات الشراكة. فقد بدأت الشراكة بقضية محورية هي مواجهة التحديات الاقتصادية، ثم تحولت القضية الجوهرية إلى البعد الأمني في اجتماع لندن 2010م،عقب حادثة طائرة ديترويت، ثم أصبحت القضية الجوهرية مزدوجة بين البعد الأمني والبعد السياسي، بل لقد غدا الإصلاح السياسي والمؤسسي والاقتصادي والأمني أبعاداً متساويةً في الأهمية بعد إنشاء مجموعات أصدقاء اليمن، كان لهذا التبدل المستمر –على أهميته وموضوعيته– كلفة زمنية انعكست على تأخر إجراءات استيعاب الموارد وتوقيع الاتفاقيات، وعلى البحث على آليات تنفيذية كفؤة لتنفيذ المشروعات الممولة من موارد المانحين، وهذا يؤكد صحة الفرضية الثانية للدراسة التي تشير إلى أن التبديل المستمر في أولويات الشراكة، إضافة إلى العوائق المؤسسية، قد أضعف فاعلية الشراكة خلال الفترة 2006م – 2010م. إن أحد الأهداف الضمنية للشراكة هو تأهيل اليمن اقتصادياً للاندماج في مجلس التعاون الخليجي، بيد أن ضعف فاعلية الشراكة في المرحلة السابقة، أطاحت بتحقيق هذا الهدف وما زال هناك وقت طويل ينتظر اليمن.

* ومن جانب آخر أكدت الدراسة صحة الفرضية الثالثة المتعلقة بتردد الجانب اليمني في إغلاق الفجوة المؤسسية الذي كان له أثر سلبي على عدم فاعلية الشراكة في سد الفجوة التمويلية، فقد أظهرت الدراسة أن الشراكة في مجرد سد الفجوة التمويلية ليست كافية في عبور اليمن إلى مرحلة الاستقرار الاقتصادي والنمو الاقتصادي المستدام، فهناك الفجوة المؤسسية التي لا تقل شأناً عن

الفجوة الاقتصادية، بل إنها تمثل شرطاً ضرورياً لاجتياز الفجوة الاقتصادية، وقد بينت الدراسة أن العمل بجدية على غلق الفجوة لمؤسسية يعتمد على مصداقية الجانب اليمني في الشروع في عملية الإصلاح الشامل، السياسي والاقتصادي والمؤسسي. إن إغلاق الفجوة المؤسسية هو عملية أساسية لفاعلية أية شراكة، وليس مجرد متمم حسابي لإصلاحات اقتصادية ومالية انتقائية، فالشراكة لم تنجح لأنها عملياً اتكأت على الفصل بين المسار السياسي والمسار الاقتصادي، وإن كان من الناحية الشكلية كان هناك اهتمام بترابط المسارات، وإذا كان ذلك ما حدث في الفترة الماضية فإن ثورة التغيير السلمية في اليمن قد فتحت أفقاً واسعاً، ومناخاً صحيحاً وصادقاً لتأسيس شراكة فاعلة ، تقوم على توأمة إغلاق الفجوة الاقتصادية، مع إغلاق الفجوة المؤسسية، أي ترابط جدي بين مسارات التنمية المختلفة، إن مدى سرعة أي دولة في إغلاق الفجوة المؤسسية، هي التي تفسر اختلاف الدول في مستويات الرفاه والتقدم الاقتصادي، وتحقيق التكامل، من مبدأ الكفاءة الاقتصادية التي تضمن الاستخدام الأمثل للموارد ومبدأ الكفاءة الاجتماعية، الذي يكفل التوزيع العادل للدخل والثروة، وتحقيق مستوى مرتفعاً من الرفاه للجميع ، ثورة التغيير السلمية تفتح هذه الفرصة لإنجاز شراكة من أجل مستقبل أفضل لليمن واليمنيين، وتجاوز إخفاقات النظام، لقد اتكأت الشراكة اليمنية الإقليمية والدولية في البداية على محورية القضية الاقتصادية المقيدة بفكرة الإصلاح – أي تنفيذ الأجندة الوطنية للإصلاحات التي التزم بها النظام اليمني أمام مؤتمر المانحين، بيد أن الأزمة السياسية اليمنية التي وصلت ذروتها في فبراير 2009م، باتفاق أحزاب المعارضة والحزب الحاكم على تأجيل الانتخابات لمدة سنتين، يتم خلالها الحوار حول تطوير النظام السياسي والانتخابي، والتوافق على رؤية مشتركة لمواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية، كانت قد وصلت إلى طريق مسدود.

فقد هيأ الانسداد السياسي مناخاً سلبياً ويأساً من حدوث عملية إصلاح شامل في اليمن في ظل النظام الحالي، حيث زاد الاحتقان السياسي في الشارع، وتسارعت مؤشرات التدهور الاقتصادي، وسوء توزيع الثروة والدخل، مقابل الاستحواذ الاقتصادي على الثروة من القلة المتنفذة في النظام، أدت هذه التداعيات إلى زيادة رصيد المخزون الفكري والقناعات لدى كافة النخب والطبقة الوسطى، بأهمية الانتقال إلى مرحلة تغيير النظام وليس الإصلاح في إطار النظام، فالإصلاح بأسلوب المشاركة مع الحزب الحاكم قد فشل، وبأسلوب المعارضة والمطالبة بالإصلاح

قد فشل أيضاً، كما أن تحفيز شركاء اليمن للقيام بالإصلاحات، قد فشل أيضاً، وهذا ما تدل عليه مؤشرات تقييم الشراكة.

إن هذا الشعور بالفشل قد هيأ المشهد السياسي اليمني للانتقال إلى مرحلة الولوج في الحالة الثورية التي يقودها شباب اليمن اليوم، وكثمرة من ثمار ثورات الربيع العربي أيضاً.

من الواضح أن الحالة الثورية الجديدة لها دلالاتها العميقة على مسار واتجاه شراكة اليمن مع محيطها الإقليمي والدولي. مما يتطلب تغيير نوع الشراكة من شراكة وقائية حرجة إلى شراكة جدية في بناء اليمن الجديد.

إن وصول تحليل النتائج إلى هذه النقطة يتطلب تحليل سيناريوهات الشراكة الجديدة وأطرها المؤسسية.

(2.5) سيناريوهات الشراكة:

في ضوء المعطيات السياسية والاقتصادية والأمنية الحالية ومآلاتها المستقبلية، يمكن الحديث عن سينار يوهين للشراكة هما:

- سيناريو الشراكة في بناء اليمن الجديد.
- سيناريو الشراكة في الإغاثة الإنسانية.

(5-2-1) سيناريو الشراكة في بناء اليمن الجديد:

ينتمي هذا السيناريو إلى حقل السيناريوهات المتفائلة، ويعبر عن حالة من التفاعل الإيجابي مع مخرجات الثورة الشعبية السلمية في اليمن، التي فرضت أجندة سياسية جديدة تقوم على مفهوم التغيير والبناء وليس مجرد الإصلاح الذي يتم في ظل الأطر التقليدية.

القضية المركزية في هذا السيناريو هي التلازم والترابط بين المسار السياسي والمسارات الأخرى، باعتبار أن البعد السياسي للشراكة –الذي فرضته الحالة الثورية كنهج للتغيير السلمي– يمثل قوة الطرد المركزية الجاذبة لتأسيس شراكة مع اليمن في الأبعاد الأخرى الأمنية والاقتصادية والمؤسسية والاجتماعية.

المحددات السياسية للسيناريو:

1- التكيف السياسي للغرب مع مخرجات ثورات الربيع العربي –ومنها ثورة اليمن– في حتمية التغيير ودور الشعوب من خلال شبابها وقواها السياسية والمدنية في عملية التحول

الديمقراطي الحقيقي، وبناء دولة مدنية حديثة قائمة على العدل والحرية والكرامة، إضافة إلى مراجعات تجري في الغرب بالتخلي عن الاستراتيجيات التقليدية القائمة على مقايضة الاستقرار بالاستبداد التي كان الغرب يتبعها في علاقاته مع الأنظمة العربية.

2- التسوية السياسية في المسار السياسي للثورة اليمنية، القائمة على المبادرة الخليجية والآلية التنفيذية لها، برعاية الأمم المتحدة وقرار مجلس الأمن 2014، الذي جعلها ملزمة لكل الأطراف اليمنية، مما شكل قوة جذب لهذه الشراكة من ناحيتين.

- توسيع عدد شركاء اليمن، حيث شملت -بالإضافة إلى دول مجلس التعاون الخليجي- الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن، والأمانة العامة للأمم المتحدة، وبقية دول الاتحاد الأوروبي.
- تعزيز أهمية البعد السياسي في هذه الشراكة، من خلال دعم ومشاركة أشقاء اليمن، وأصدقائها، والمجتمع الدولي، لإنجاح التسوية السياسية، وانخراطهم المباشر في الإشراف على تطبيقها ومتابعتها، الأمر الذي أدى إلى جذب عدد أكبر من المانحين لليمن لمساعدتها في إحداث التغيير المطلوب.

3- توقع نجاح الحكومة الانتقالية في تنفيذ برنامجها للمرحلة الانتقالية كما ورد في المبادرة، من حيث استعادة الاستقرار الاقتصادي والأمني، وإجراء الحوار الوطني الشامل مع كافة القوى السياسية، بغية التوافق الوطني على بناء اليمن الجديد، وحل القضايا الملتهبة في صعدة والجنوب، وإجراء التعديلات الدستورية، التي تؤسس لدولة المؤسسات والقانون والعدل، والمواطنة المتساوية، وبناء المؤسسات السياسية والدستورية الجديدة، التي تقوم على الشفافية والمساءلة، وتطبيق الإصلاحات الوطنية.

4- توفر إرادة سياسية قوية متوقعة لحكومة ذات مصداقية شعبية قائمة على الشراكة بين القوى السياسية، من أجل بناء اليمن، والتي بدورها تؤسس لشراكة فاعلة وحقيقية مع أشقاء وأصدقاء اليمن.

5- توفر إرادة سياسية دولية وإقليمية للحفاظ على وحدة واستقرار وأمن اليمن، وقد باتت هذه القضية محسومة بقرار مجلس الأمن 2014 الذي أكد على وحدة واستقرار اليمن.

المحددات الاقتصادية للسيناريو:

1- وجود إدراك لدى شركاء اليمن بالأهمية الكبيرة للتنمية الاقتصادية المستدامة، وضمان نمو اقتصادي مرتفع من أجل نجاح الحكومة الانتقالية ثم الحكومة المنتخبة القادمة، وإن تحقيق التقدم الاقتصادي كفيل بضمان الاستقرار السياسي، والحفاظ على مكتسبات التغيير السياسي الذي هو بدوره يعتبر شرطاً ضرورياً لنجاح الإصلاح الاقتصادي، واللافت للنظر هو حماس دول مجلس التعاون الخليجي للدعم الاقتصادي، باعتباره ركيزةً أساسيةً لإنجاح المبادرة الخليجية وتحقيق تطلعات الشعب اليمني في التغيير.

2- توفر إرادة قوية لدى الحكومة المنتخبة القادمة لمكافحة الفساد والإصلاح المؤسسي والإداري، الذي يضمن مناخاً استثمارياً، يعمل على بناء الثقة بين اليمن وشركائها والمستثمرين الأجانب. إضافة إلى خلق موارد اقتصادية محلية، وزيادة الموارد المالية العامة الناجمة عن مكافحة الفساد والإصلاح المالي والإداري، وتوجيهها في خدمة التنمية.

3- وعود أصدقاء اليمن وشركائها بدعم اليمن في المرحلة الانتقالية وما بعدها، واستعدادهم لتنفيذ وعودهم السابقة وزيادة حجم الدعم، في ظل مناخ عالمي يدعو إلى دعم اقتصادات دول ثورات الربيع العربي. وقد أفصحت المؤسسات الاقتصادية الدولية مثل البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، عن تقديم الدعم والإسناد لهذه الدول ومنها اليمن، وخاصة في تمويل تنفيذ البرامج والخطط الاقتصادية وزيادة مستوى الدعم المادي.

4- استعداد الحكومة الجديدة لإعادة تقدير الأولويات الاقتصادية لليمن، قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل، وبما يتفق مع خطة التنمية الألفية ومتطلبات الاقتصاد اليمني، في ضوء حجم الخسائر الاقتصادية التي تعرض لها الاقتصاد بسبب الأحداث السياسية في 2011م. مما يعني زيادة الاحتياجات التمويلية اللازمة لمواجهة التحديات الاقتصادية ذات الأولوية.

المحددات الأمنية للسيناريو:

1- إن التغير السياسي، ورحيل النظام السابق، سيسهمان بدرجة كبيرة في اختفاء بؤر التوتر السياسي والعنف، التي كان يغذيها النظام كجزء من استراتيجة تأبيد السلطة وتوريثها، ومن ثم فإن منسوب التوتر والعنف سيتلاشى، وسواء كانت جذور هذا العنف قبلية أو مناطقية أو جغرافية أو سياسية أو مذهبية، ومن المتوقع أن مصادر التطرف والإرهاب ستتكمش وتبعاً لذلك سينكمش نشاط القاعدة.

2- وجود مصلحة مشتركة بين النظام الجديد وشركاء اليمن في تعزيز الشراكة في مجال مكافحة الإرهاب والتطرف، والقضاء على جذوره السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي دأب النظام القديم على نبشها وتغذيتها وابتزاز شركاء اليمن من خلالها، إضافة إلى إعداد برنامج فعال للحوار الفكري، وإدماج عناصر التطرف في الحياة السياسية الطبيعية، والتخلي عن أفكار التطرف والإرهاب.

3- وجود قناعة راسخة لدى القوى السياسية اليمنية بالوصول إلى توافق وطني لحل كل القضايا الملتهبة (صعدة – القضية الجنوبية – أنشطة الإرهاب والتطرف)، ومن شأن تحقيق ذلك ضمان الاستقرار الأمني.

4- الشعور بأهمية وضرورة إعادة هيكلة القوات المسلحة والأمن على أسس علمية ومهنية وحيادية، بما يضمن بناء جيش وطني يتولى الدفاع عن البلد وحدوده وسيادته، والتخلي عن العمل لصالح فرد أو أسرة أو حزب، ومن شأن إنجاز ذلك ترسيخ الأمن والاستقرار.

الأهداف التشغيلية للسيناريو:

إن حماس شركاء اليمن الإقليميين والدوليين في هذه المرحلة، وانخراطهم المباشر في الإشراف والمتابعة والتنسيق بين فرقاء الحياة السياسية في اليمن، من أجل ضمان تنفيذ آليات التسوية السياسية، يقدم نموذجاً للبناء عليه وتعميمه في مجال الشراكة الاقتصادية، ومن ثم توظيف آليات العمل السياسي وتطبيقها على العمل في المجال الاقتصادي، من خلال الأطر التالية:

1- البناء على ما تم الاتفاق عليه سابقاً مع الشركاء في الجوانب الإيجابية وتطويرها، بما في ذلك تطوير آليات مجموعة أصدقاء اليمن، من خلال ترتيب اجتماعات دورية لمتابعة برامج الشراكة الاقتصادية.

2- العمل المشترك مع شركاء اليمن لإنشاء الصندوق الدولي لتنمية اليمن، كآلية لاستيعاب وتنسيق تدفق الموارد من المانحين، وتوظيفها في برامج التنمية المتفق عليها.

3- وضع تصور مشترك لتنسيق شراكات بين صناديق التنمية الخليجية، والصندوق الدولي لتنمية اليمن، وفقاً لبرامج الشراكة وأولوياتها.

4- إسراع الحكومة اليمنية في إعادة تقدير الأولويات التنموية وبرامج التنمية في تحدي الألفية، وتقدير حجم الاحتياجات التمويلية في ضوء التغيير السياسي، والتنسيق مع البنك الدولي،

وصندوق النقد الدولي، والصندوق العربي للإنماء، في تحديد الاحتياجات التمويلية، ومن المتوقع أن تبلغ الاحتياجات التمويلية للفترة الانتقالية نحو عشرة إلى خمسة عشر مليار دولار، لمواجهة عجز الموازنة، وميزان المدفوعات، وإصلاح البنية التحتية التي تضررت أثناء أحداث عام الثورة.

5- إعطاء أولوية لوفاء المانحين بسحب الموارد التي تعهدوا بها في الفترة السابقة، مع اهتمام الحكومة اليمنية بتطوير آليات الوحدات التنفيذية للمشروعات، ورفع كفاءة صندوق التنمية الاجتماعية، وبرامج الأشغال العامة، وبرنامج الطرق الريفية، للمشاركة بفعالية في تنفيذ المشروعات ذات العلاقة.

6- دعم مبادرة الأمانة العامة لفتح مكتب لها في صنعاء، يتولى التنسيق والإشراف على تدفق موارد المانحين في برامج التنمية، وحث شركاء اليمن على فتح مكاتب خاصة بهم للإشراف والمتابعة على تنفيذ المشروعات التي يقومون بتمويلها، وبالتنسيق مع الصندوق الدولي لتنمية اليمن والصناديق التمويلية الإقليمية.

(5-2-2) سيناريو الشراكة في الإغاثة الإنسانية:

هذا سيناريو متشائم وينطوي على فرضية مؤداها فشل التسوية السياسية القائمة على المبادرة الخليجية، وعودة الأوضاع إلى مربع الصفر. استمرار الحالة الثورية في الميادين والساحات، مع استمرار النظام في استخدام العنف وخلق بؤر توتر وصراع في شكل حروب صغيرة في المحافظات، تارة باسم مسلحين، وأخرى باسم حراك انفصالي، وثالثة تحت غطاء القاعدة والإرهاب.

شواهد السيناريو:

1- توتر وعنف وصراعات مسلحة، وانهيار شبه كامل للمنظومة الأمنية وقطع طرق.

2- انهيار شبه تام للخدمات الأساسية (الكهرباء – المياه – المشتقات النفطية).

3- تصدع كبير في الحكومة المركزية، وضعف قبضتها على المحافظات والأطراف، ومحاولة كل محافظة أن تدير شئونها ولكن في ظل قدرات ضعيفة وتدهور أمني كبير.

4- انهيار الاستقرار الاقتصادي، وارتفاع الأسعار، ونقص السلع، وإغلاق المصانع كلياً أو جزئياً.

إن شواهد هذا السيناريو مخيفة مقلقة، ونتمنى أن لا يحدث ذلك، بيد أن وقوع بعض هذه الشواهد كلياً أو جزئياً سيفاقم من الحالة الإنسانية، فمن المتوقع زيادة حدة الفقر والبطالة، وحدوث مجاعة –وخاصة في الريف اليمني– وزيادة عدد النازحين واللاجئين من الحروب والانفلات الأمني.

في ظل هذه التداعيات سوف يتغير اتجاه وأولويات الشراكة – حيث ستتحول إلى مجرد شراكة إغاثة إنسانية، تهتم بقضايا المساعدات السريعة الإنسانية، وفقاً لخطة طوارئ إنسانية مدعومة إقليمياً ودولياً ومن المنظمات الدولية.

أما الشراكة في بعدها السياسي والأمني فستقتصر على محاولة وقف التوتر، والضغط على الفرقاء المتصارعين بقوة أو بتدخل عسكري مسنودٍ بقرار من مجلس الأمن الدولي.

إن بقاء الشباب على ثورتهم السلمية وقدرتهم على الصمود، قد يشكل عنصر ضغط إضافي في وقف التدهور والانهيار الكامل الأمني والاقتصادي.

وعندئذ قد تستعيد الشراكة دورها وبريقها وتتجاوز مجرد الإغاثة الإنسانية، إلى دور أكبر يسهم في بقاء اليمن موحداً ومستقراً في ظل تغيير سياسي شامل في النظام القديم.

الهوامش والمراجع

(1) انظر ويكيبيديا الموسوعة الحرة،http://arwikipedia.org\wiki

(2) ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، مرجع سبق ذكره.

(3) لمراجعة مفاهيم وصور التكامل الاقتصادي – انظر:محمد محمود الإمام. " التكامل الاقصادي الاقليمي بين النظرية والتطبيق " معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة (2000) صـ 1– 23.

(4) وانظر كذلك، محمد الإمام. "اتفاقيات المشاركة الأوروبية وموقعها من الفكر التكاملي". مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد السابع، ربيع 1997، القباهرة،صـ7–6.

(5) لتفاصيل أكثر انظر: التقرير الاستراتيجي العربي (2004/2003)، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2004، صـ 11–16.

(6) لتفاصيل أكثر انظر دراستنا: محمد الأفندي، "ثورات الشعوب العربية – قراءة في الجذور والدلالات الفكرية"، مجلة شئون العصر، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، العدد (40) يناير –مارس، صنعاء،صـ67.

(7) التقرير الاستراتيجي العربي (2004/2003)، مرجع سبق ذكره صـ153.

(8) انظر: البيان الختامي لوزراء خارجية مجموعة الثمانية (سبتمبر 2000).

(9) لمزيد من التفاصيل انظر: التقرير الاستراتيجي اليمني (2010)، المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، صـ 278.

(10) انظر أيضاً: التقرير الاستراتيجي اليمني (2010) مرجع سبق ذكره، صـ280.

(11) انظر دراستنا: محمد الأفندي، " تجربة الجمهورية اليمنية في الإصلاح المالي" في كتاب تقييم سياسات التثبيت الإقتصادي والتكيف الهيكلي في الأقطار العربية،(مهدي الحافظ محرر)، أعمال المؤتمر الرابع العلمي للجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، مؤسسة الأبحاث العربية، بيروت،ط1، 1999.

(12) انظر دراستنا: محمد الأفندي، "ثماني حجج اقتصادية للإصلاح السياسي "، مجلة شئون العصر، العدد المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، صـ

(13) اللجنة الاقتصادية بمجلس الشورى، " تقرير عن الشراكة التنموية مع مجتمع المانحين ومجموعة أصدقاء اليمن"، مجلس الشورى، نوفمبر 2010م، وانظر أيضاً: محمد صالح قرعة،" مجتمع المانحين ومجموعة أصدقاء اليمن" مجلة شئون العصر، العدد (40) المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، صـ161.

(14) ناصر محمد الطويل " توظيف السياسة الخارجية لتعزيز الموارد الاقتصادية في اليمن " مجلة شئون العصر، العدد (39) المركز اليمني للدراسات الاستراتيجية، صنعاء، صـ

(15) لتفاصيل أكثر أنظر: تقارير مجموعتي عمل أصدقاء اليمن، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، صنعاء، وقد عُرضت التقارير في اجتماع بنيويورك (سبتمبر 2010).

(16) لتفاصيل أكثر انظر:

Working paper for friends of Yemen. "working Group on Economy and Governance" by the united Arab Emirates, (Droff – 31 – 4 -2010).

(17) انظر أيضاً نفس المرجع السابق ذكره.

(18) انظر: مجموعة عمل أصدقاء اليمن الخاصة بالعدالة وسيادة القانون، "التقرير النهائي لفريق عمل العدالة وسيادة القانون، (أغسطس 2010م)، (ترجمة أحمد الشرعبي).

(19) انظر: Friends of Yemen, "working group on Economy and governance Draft" Note on Fiscal Reform and Priorites, (31-5-2010).

(20) انظر أيضاً نفس المرجع السابق ذكره:

The Report of working Group on Economy and Governance" obid.

(21) أسهم الباحث في بلورة هذه الفكرة أثناء نقاشات أعضاء اللجنة الاقتصادية بمجلس الشورى مع وزير التخطيط والتعاون الدولي (عبد الكريم الأرحبي).

ملحق: الجداول الإحصائية

جدول (1)

مؤشرات اقتصادية واجتماعية	النسبة (٪)
السكان الذين دخلهم أقل من دولارين باليوم	47.6
السكان الذين لا يحصلون على غذاء كافٍ	32.1
معدل البطالة بين الشباب	52.9
معدل الأمية	45.3
معدل الالتحاق الصافي بالتعليم الأساسي	65.1
تغطية الطاقة الكهربائية	42
نسبة السكان الذين لا يحصلون على مياه من الشبكة العامة	76
تغطية خدمات الأمن والقضاء والسلطة المحلية	32

المصدر: وزارة التخطيط والتعاون الدولي: ملخص تنفيذي للورقة الرسمية المقدمة إلى اجتماع لندن.

جدول (2)

مؤشرات اقتصادية رئيسية	2009	2010
نسبة من الناتج المحلي الإجمالي:		
عجز الموازنة	10.2	7% (متوقع)
الدين العام المحلي والخارجي	30	40
عجز الحساب الجاري	8.6	
ميزان المدفوعات	4.3	
نسبة التضخم الأساسي	7.3	
نسبة انخفاض قيمة الريال اليمني	% 3	%15

المصدر: مذكرة السياسات الاقتصادية والمالية لصندوق النقد الدولي (يونيو 2010) والتقرير الاقتصادي السنوي (2009 – 2010) وزارة التخطيط.

جدول (3) معايير الشراكة اليمنية الخليجية حتى يونيو 2011

م	المـــــــــانح	مبلغ التعهد	مؤشر التخصيص		مؤشر النفاذ (التوقيع)		مؤشر التنفيذ (المسحوب)	
			المبلغ	النسبة ٪	المبلغ	النسبة ٪	المبلغ	النسبة ٪
دول	مجلس التعاون لدول الخليج العربية	2685.4	2388	88.9	1645	61	228.55	% 105
1	% من اجمالي التعهدات 40.7 %	%40.7						
2	المملكة العربية السعودية	1227	1147	93.5	963	79	153.00	12.5
3	سلطنة عُمان	100	100	100.0	100	100	16.60	16.5
4	الإمارات العربية المتحدة	650	650	100.0	450	69	34.45	5.3
5	دولة قطر	500	282.2	56.4	2.2	0	2.20	% 04
6	دولة الكويت	208.4	208.4	100.0	129.4	62	22.30	%10.7

المصدر: بيانات من وزارة التخطيط والتعاون الدولي وحسابات الباحث

جدول (4) مؤشرات الشراكة اليمنية مع المؤسسات الإقليمية والدولية حتى يونيو 2011م

م	المـــــــانح	مبلغ التعهد	مؤشر التخصيص		مؤشر النفاذ (التوقيع)		مؤشر التنفيذ (المسحوب)	
			المبلغ	النسبة ٪	المبلغ	النسبة ٪	المبلغ	النسبة ٪
	المؤسســـــــات الـــدوليـــــــة والإقـــليميـــة	2520.3	2873	114	2430	93.4	668.98	26.5
1	البنك الإسلامي للتنمية	200	193.3	96.7	136.2	68	17.06	34
2	الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي	821	1060	129.1	778.6	95	48.65	6
3	البنك الدولي	513.8	670.8	130.6	670.8	131	258.19	50.3
4	الصندوق الدولي للتنمية الزراعية	70	55.48	79.3	55.48	79	6.21	8.9
5	صندوق الأوبك	38.1	38.1	100.0	38.1	100	9.20	24
6	صندوق النقد العربي	220	198	90.0	198	90	98.90	45
7	منظمـة الأمـم المتحـدة " مـن مواردهـا الرئيسية"	254.8	254.8	%100	150.6	59	145.47	57.1
8	الصـــندوق العـــالمي لمكافحـــة الملاريـــا وفيروس الإيدز	32	32	100.0	32	100	32.00	100
9	صندوق النقد الدولي	370.6	370.6	100.0	370.6	100	53.30	14.4

المصدر : بيانات من وزارة التخطيط والتعاون الدولي وحسابات الباحث

جدول (5) مؤشرات الشراكة مع الدول الثنائية والصديقة حتى يونيو 2011م

م	المـــــــانح	مبلغ التعهد	مؤشر التخصيص		مؤشر النفاذ (التوقيع)		مؤشر التنفيذ (المسحوب)	
			المبلغ	النسبة ٪	المبلغ	النسبة ٪	المبلغ	النسبة ٪
	الـــدول الثنـــائية الصديقـــة	1393.6	1170	83.9	984	71	591.90	42.5
1	الدنمارك	9	7.7	85.6	9	100	6.30	70
2	فرنسا	160	73	45.6	36	23	2.10	103
3	ألمانيا	190	119.1	62.7	119.1	63	109.00	57.4
4	إيطاليا	16.3	16.3	100.0	16.3	100	11.30	69
5	اليابان	165.5	165.5	100.0	165.5	100	153.00	92
6	كوريا	140	115	82.1	15	11	0.20	
7	هولندا	166	149.4	90.0	207	90	113.20	68.2
8	المملكة المتحدة	230	207	90.0	207	90	122.40	53
9	الولايات المتحدة الأمريكية	174.4	174.4	100.0	174.4	100	20.90	12
10	جمهورية الصين الشعبية	42.4	42.4	100.0	42.4	100	8.70	20.5
11	المفوضية الأوروبية	100	100	100.0	50	50	44.80	45
	الإجمـــــالي	6599.300	6430	99.9	5059	79	1.489.43	22.6

المصدر : بيانات عن وزارة التخطيط والتعاون الدولي وحسابات الباحث

جدول (6) ترتيب الجهات المانحة وفقاً لمعايير فعالية الشراكة

	مجموعة دول مجلس التعاون الخليجي	المؤسسات الاقليمية والدولية	الدول الثنائية والصديقة
معيار المساهمة (نسبة التعهدات إلى إجمالي التعهدات)	1	2	3
معيار التخصيص	2	1	3
معيار النفاذ	2	1	3
معيار التنفيذ	3	1	2
معيار الفعالية المرجح	2	1	3

المصدر : حسابات الباحث اعتماداً على البيانات الرسمية الأصلية .

جدول (7)

الجهات المانحة	التعهدات	٪من إجمالي التعهدات	٪التخصيص (النفاذ)	نسبة المسحوب معيار التنفيذ	مؤشر النفاذ (التوقيع)	معيار الفعالية المركب
دول مجلس التعاون	2685.4	%40.10	36.2	3.5	24.9	39.3
المؤسسة الاقليمية الدولية	2520.3	%38.2	43.5	10.1	36.8	52.3
الدول الثنائية الصديقة	1393.6	%21.1	17.7	8.97	14.9	13.3

المصدر : حسابات الباحث وفقاً للبيانات الرسمية

جدول (8)

القطـــــــــاع	الفجوة التمويلية للإنفاق الاستثماري (2007 – 2010)	مؤشر التمويل		مؤشر الأهمية النسبية
		اجمالي التخصيصات	٪التخصيصات إلى الفجوة التمويلية	
القطاعات الإنتاجية	1071.5	270.8	25.3	6.6
الزراعة	734.7	229.3	31.2	
الأسماك	76.2	41.5	54.5	
النفط	260.6	–	–	
البنية التحتية	2880.9	1958	68	47.6
الطرق والتحسينات	1524.02	816.4	53.6	
الكهرباء	729.5	541.4	74.2	
النقل	260.4	226	86.8	
المياه والصرف الصحي	367	374.2	%102	
التنمية البشرية وشبكة الأمان الاجتماعي	1912.97	1628.5	85.1	39.6
التعليم	990.3	528.2	53.3	
الصحة	388.03	492.6	127	
شبكة الأمان الاجتماعي	534.6	607.7	113.7	
الحكم الجيد والإصلاحات المؤسسية	435.46	257.3	59.1	6.3
الاجمـــــالي	6300.9	4114.6	65	%100

المصدر : بيانات من وزارة التخطيط والتعاون الدولي وحسابات الباحث .

جدول (9) مؤشر كفاية التمويل

	التعهـــدات	التخصيصات	المسحوب
بملايين الدولارات	6559.3	6430	1489.4
1- كنسبة من الفجوة التمويلية للبرنامج الاستثماري (2007 – 2010)	% 104.8	%101.6	%23.8
2- كنسبة من الفجوة التمويلية للتنمية الألفية (2011 – 2015)	%16.9	%16.4	%3.8
3- بنود للتذكرة • الفجوة التمويلية للبرنامج الاستثماري (6.3) • الفجوة التمويلية للتنمية الألفية (39)			

المصدر : حسابات الباحث وفقاً للبيانات الأصلية الرسمية.