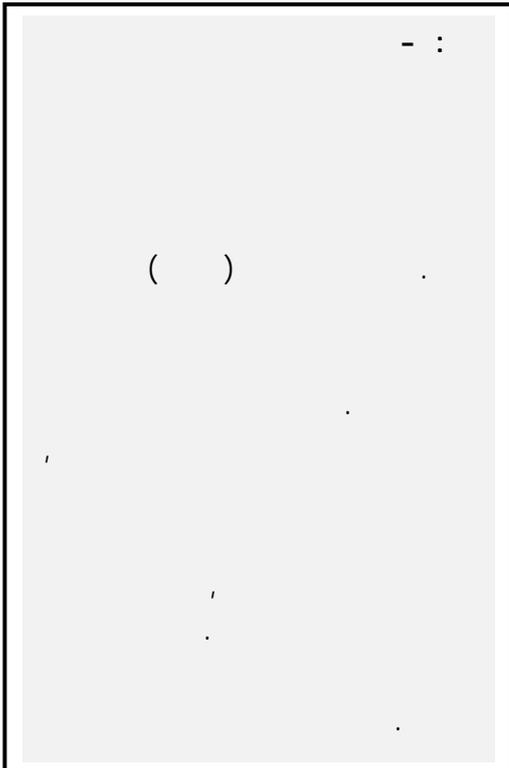
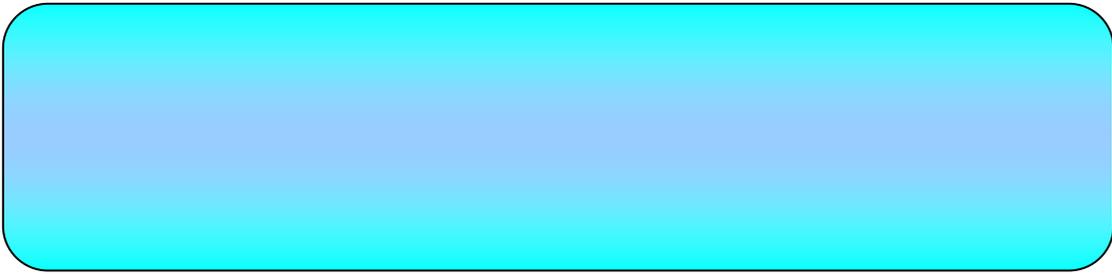




بسم الله الرحمن الرحيم



واقع الفقر في اليمن

مقدمة

يتضح أنه في حين حققت مؤشرات التنمية البشرية مكاسب ملحوظة في السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي نتيجة ارتفاع الدخل بدرجة ملموسة وخاصة

في الثمانينيات، فإن عقد التسعينيات -بفعل عدد من الصدمات الداخلية والخارجية- قد شهد توسعاً لمظاهر الفقر. وأضحى الفقر اليوم مشكلة اجتماعية واقتصادية تؤرق الحكومة والمجتمع والجهات المانحة. ولم يعد الفقر يقتصر على نطاق الدخل والقدرة على تأمين الحد الأدنى من الغذاء والملبس والمأوى، وإنما يمتد ليشمل جوانب التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية الأساسية الأخرى، وهو ما أدى إلى إبراز الأبعاد المختلفة له.

٤-١ ظاهرة الفقر في اليمن

تم تنفيذ ثلاثة مسوح للفقر في اليمن خلال عقد التسعينيات في كل من عام ١٩٩٢ و ١٩٩٨ و ١٩٩٩. غير أنه لا يمكن تتبع تطور ظاهرة الفقر من خلال مقارنة نتائج تلك المسوح الثلاثة نتيجة عدم قابلية تلك النتائج للمقارنة لأسباب منهجية وفنية، منها عدم توفر الأوزان المستخدمة في عام ١٩٩٢، وعدم شمول مسح ١٩٩٩ للتأثيرات الموسمية باعتبار تنفيذه خلال شهر واحد فقط. لذلك، يمكن اعتبار مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٨ الأساس الذي يمكن استخدامه في تقدير فقر الدخل وإجراء المقارنات استناداً إليه في المستقبل. ومع ذلك، يوفر مسح ظاهرة الفقر لعام ١٩٩٩ كمية كبيرة من البيانات والمؤشرات غير الدخلية وعلى مستوى المديرية، والتي تساعد على تحليل وتحديد أبعاد الفقر وبيان الفروق والتباينات النوعية والجغرافية.

وقد أظهر مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٨ أن ١٧.٦% من سكان اليمن يعيشون تحت خط فقر الغذاء، في حين ترتفع نسبة السكان الذين لا يتمكنون من الحصول على كامل احتياجاتهم الغذائية وغير الغذائية، والمتمثلة في المأكل والملبس والمأوى والصحة والتعليم والتنقل إلى ٤١.٨%. وتعكس هذه النسب خطورة أوضاع ومعيشة حوالي ٦.٩ مليون مواطن يعانون من الفقر وأبعاده المختلفة، ناهيك عن الأعداد الأخرى التي تعيش حول خط الفقر وتخشى من الانزلاق تحت الخط، فضلاً عن ارتفاع فجوة الفقر المقدرة بحوالي ١٣.٢ وحدة الفقر البالغة ٥.٨.

ولا يقتصر بيان ظاهرة الفقر وتطورها من خلال خطوط الفقر وحدها، وإنما يمكن الاستدلال عليها عبر مؤشرات عديدة اقتصادية واجتماعية. ففي حين ساعد النمو الاقتصادي وانخفاض معدل نمو السكان في زيادة متوسط نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي الحقيقي من ٣١,٧٧٥ ريالاً في عام ١٩٩٥ إلى ٤٦,١٥٩ ريالاً في

عام ٢٠٠٠، وبمعدل نمو سنوي متوسط ٧.٧%، مما يوحي بحدوث تحسن في مستوى المعيشة في ظل افتراض عدالة توزيع منافع التنمية، إلا أن متوسط نصيب الفرد من الاستهلاك النهائي الخاص الحقيقي لم يتمكن من تحقيق نمو يذكر. فلم يتجاوز متوسط النمو ٠.٧%، وليرتفع من ٢٧,٧٠٩ ريالاً إلى ٢٨,٦٤٤ ريالاً فقط خلال الفترة نفسها. ويعكس التباين بين نمو الناتج القومي الإجمالي ومؤشر الاستهلاك اختلال توزيع ثمار النمو الاقتصادي خلال تلك الفترة ولصالح الفئات الأعلى دخلاً.

وبؤيد ذلك ما تبينه بيانات مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٨ من وجود تفاوت في توزيع الدخل، بسبب استحواد ١٠% من السكان الأعلى دخلاً على أكثر من ٢٥% من إجمالي الإنفاق الاستهلاكي، في الوقت الذي يتجاوز ما ينفقه الـ ٥% من السكان الأعلى دخلاً ٧٣% من إجمالي الإنفاق. كذلك، يستحوذ الـ ٦% الأعلى دخلاً من السكان على ٢٠% من إجمالي الإنفاق. وبالتالي، فإن القدرة الشرائية للشريحة الأعلى دخلاً تعادل ٢.٧ مرة -تقريباً- القدرة الشرائية للشريحة الأقل دخلاً، والذي يبرز التباين والفجوة في القدرة الشرائية بين الأغنياء والفقراء. ويعكس معامل جيني والذي يستخدم لقياس توزيع/سوء توزيع الدخل ذلك التفاوت بقيمة لا تتجاوز ٣٤.٤ في عام ١٩٩٨.

وتظهر مؤشرات الضرائب والتي تعكس السياسات المتبعة اختلالاً في توزيع الأعباء الضريبية بين فئات المجتمع. ففي الوقت الذي يستحوذ رجال الأعمال في القطاع الصناعي على ٨٧.٨% من القيمة المضافة للقطاع مقابل ١٢.٢% للعمل، فإن ما يدفعه أصحاب الأجور من ضرائب يصل إلى ٤٣% من ضرائب الأرباح على الشركات. كما أن الإيرادات المحصلة من الضرائب على أجور ومرتبوات موظفي الجهاز الحكومي تزيد عن المحصل الضريبي على أرباح قطاع الأعمال وبما نسبته ٧١%، في الوقت الذي تزيد أرباح قطاع الأعمال عدة أضعاف حجم أجور موظفي الجهاز الحكومي.

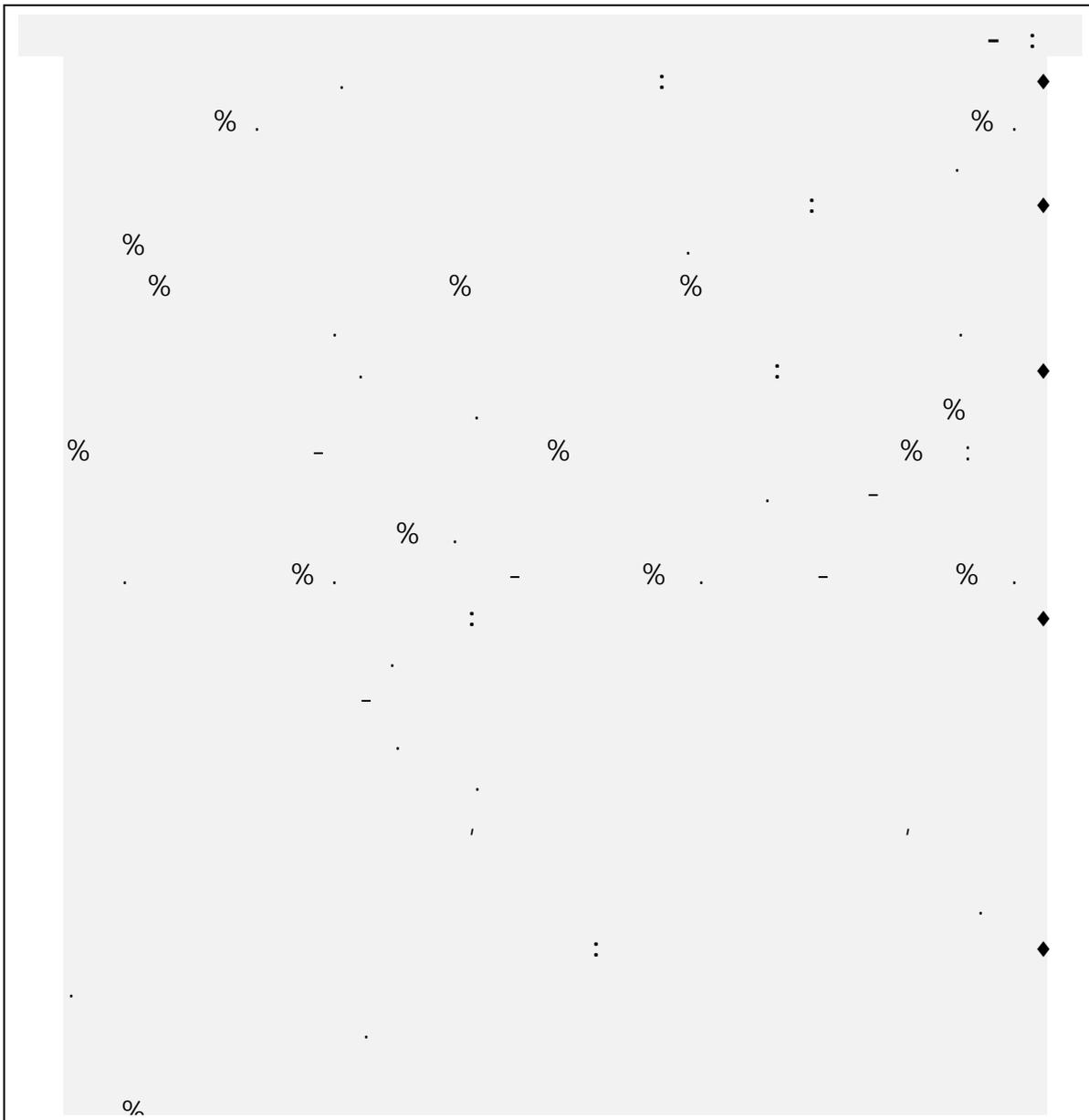
٤-١-١ النمو الاقتصادي والفقير

ارتبطت مشكلة الفقر في اليمن برباط وثيق مع ضعف الأداء الاقتصادي والصدمات الخارجية والداخلية التي تعرض لها الاقتصاد، وخاصة خلال النصف الأول من التسعينيات، والذي انعكس بصفة عامة في مجموعة الصعوبات الاقتصادية من عجز الموازنة العامة وعجز ميزان المدفوعات والضغوط التضخمية وتدهور احتياطات النقد الأجنبي وسعر العملة الوطنية، فضلاً عن الاختلالات الإدارية والتنظيمية. أما بالنسبة للفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠ والتي تراكمت مع نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بمتوسط سنوي ٥.١% ونمو للسكان يتراوح بين ٣.٥% و٣.٧%، مما يعني زيادة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، فإن الجزء الأكبر من ذلك النمو تحقق في قطاعات اقتصادية وأنشطة ذات روابط أمامية وخلفية محدودة ولتنحصر عوائد النمو لصالح القطاعات الاقتصادية كثيفة رأس المال وأنشطة الفنادق والمال والتأمين... الخ. كما تعرض قطاع الزراعة خلال تلك الفترة لتغيرات لها بصمات على الفقر، حين انخفض إنتاج الحبوب بمتوسط سنوي ٣.٥% مقابل زيادة إنتاج المحاصيل النقدية بمتوسط ٩.٧% ومنها القات (٥%)، مما يشير إلى تدهور أوضاع مزارعي الكفاف وتحسن ربحية الزراعة التجارية.

وقد جاء النمو الاقتصادي المخيب خلال عقد التسعينيات نتيجة عوامل عدة أهمها غياب استراتيجية واضحة للتنمية وتعارض السياسات المطبقة وانخفاض الاستثمارات، رغم التوقعات الطموحة للخطة الخمسية الأولى فيما يتعلق باستثمارات قدرت بـ ٨.٢ مليار دولار، منها ٧٣% من مصادر خارجية. مع العلم أن مناخ الاستثمار في اليمن خلال تلك الفترة لم يكن مواتياً لجذب الاستثمارات الأجنبية والمحلية. ويظهر تقييم الخطة أن التمويل الخارجي لم يسهم سوى بـ ٣٦% من إجمالي الاستثمارات، بما في ذلك الاستثمارات النفطية، وهي تقل عن ٥٠% من المخطط.

كما أن القطاع الزراعي والذي ما زال يمثل النشاط الرئيسي في الاقتصاد باعتبار إنتاجه والذي يقدر بحوالي ١٥.٣% من الناتج المحلي الإجمالي في عام ٢٠٠٠، وتوفيره فرص عمل لحوالي ٥٣% من القوى العاملة، وإعالة أكثر من ثلاثة أرباع السكان الذين يقطنون الريف، فضلاً عن توفير جزء لا بأس به من الاحتياجات الغذائية، محكوم - وبشكل واضح ورئيسي - بمجموعة من المحددات الطبيعية والبشرية. ومع ذلك، حقق القطاع الزراعي خلال الفترة ١٩٩٠-

٢٠٠٠ متوسط نمو ٤.٥%، مع استمرار انخفاض إنتاجية العامل الزراعي والتي تقل عن مثيله في السعودية بخمسة عشرة مرة، وبـ ١٧ مرة في كوريا، وبـ ٦٢ مرة في سنغافورة.



ويعود تدني الإنتاجية في القطاع إلى العديد من العوامل أهمها التكنولوجيا المستخدمة الموغلة في القدم ونمط ملكية وتوزيع الأراضي الزراعية وشحة المياه وتقلبات الأسعار والسياسة السعرية وعدم كفاية مستلزمات الإنتاج وضعف الخدمات المساندة كالإرشاد والبحوث. وقد شكلت هذه العوامل معوقات تحد من ديناميكية القطاع، وهو أمر له آثاره المباشرة على ظاهرة الفقر. وقد انعكس تدني الإنتاجية على أجر العامل الزراعي، والذي يقل متوسط أجره الشهري بحوالي ٤١% عن مثيله في قطاع الصناعة التحويلية وبحوالي ٥٨% عن قطاع الإنشاءات، و٦٠% عن الصناعة الاستخراجية، و٦٦% عن قطاع الوساطة المالية، وبأكثر من ٦٧% عن قطاع المطاعم والفنادق. وقد دفع هذا التفاوت في متوسط الأجر، بالإضافة إلى النمو السكاني المرتفع وطبيعة وخصائص الحيازة الزراعية في اليمن، دفع الكثير للنزوح من الريف بحثاً عن عمل وتحسين مستوى معيشتهم. غير أن الكثير منهم لم يتمكن من تحقيق الآمال في المدن وانضموا إلى صفوف الفقر.

أما القطاع الصناعي، وعلى الرغم من أنه بشقيه التحويلي والاستخراجي يساهم بحوالي ٤١% من الناتج المحلي الإجمالي إلا أنه لا يوظف سوى ٤.٥% من إجمالي العاملين في الاقتصاد الوطني. وتسنأثر الصناعات الاستخراجية وتحديداً النفط والغاز بنصيب الأسد في توليد الناتج الصناعي، والمقدرة مساهمتها بـ ٨٨% من قيمة الناتج الصناعي. وشهدت الصناعة التحويلية دون تكرير النفط تذبذباً في النمو نتيجة عدم توفر مناخ الاستثمار المواتي، ومع ذلك فإنها حققت متوسط زيادة في القيمة المضافة تقدر بحوالي ٥.٢% خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٠، مما أدى إلى ثبات نصيبها بين ٧.٤% من الناتج المحلي الإجمالي في عام ١٩٩٥ و ٧.٢% في عام ٢٠٠٠. وقد ترتب على ذلك الأداء عدم تمكن القطاع من الدفع لتحقيق نمو اقتصادي مستديم وتوفير فرص عمل للداخلين الجدد إلى سوق العمل

والقادمين من الريف وتحسين مستوى الدخل، فضلاً عن تواضع دوره في توفير النقد الأجنبي نتيجة انخفاض صادراته من إجمالي الصادرات.

٢-١-٤ خصائص وسمات الفقر

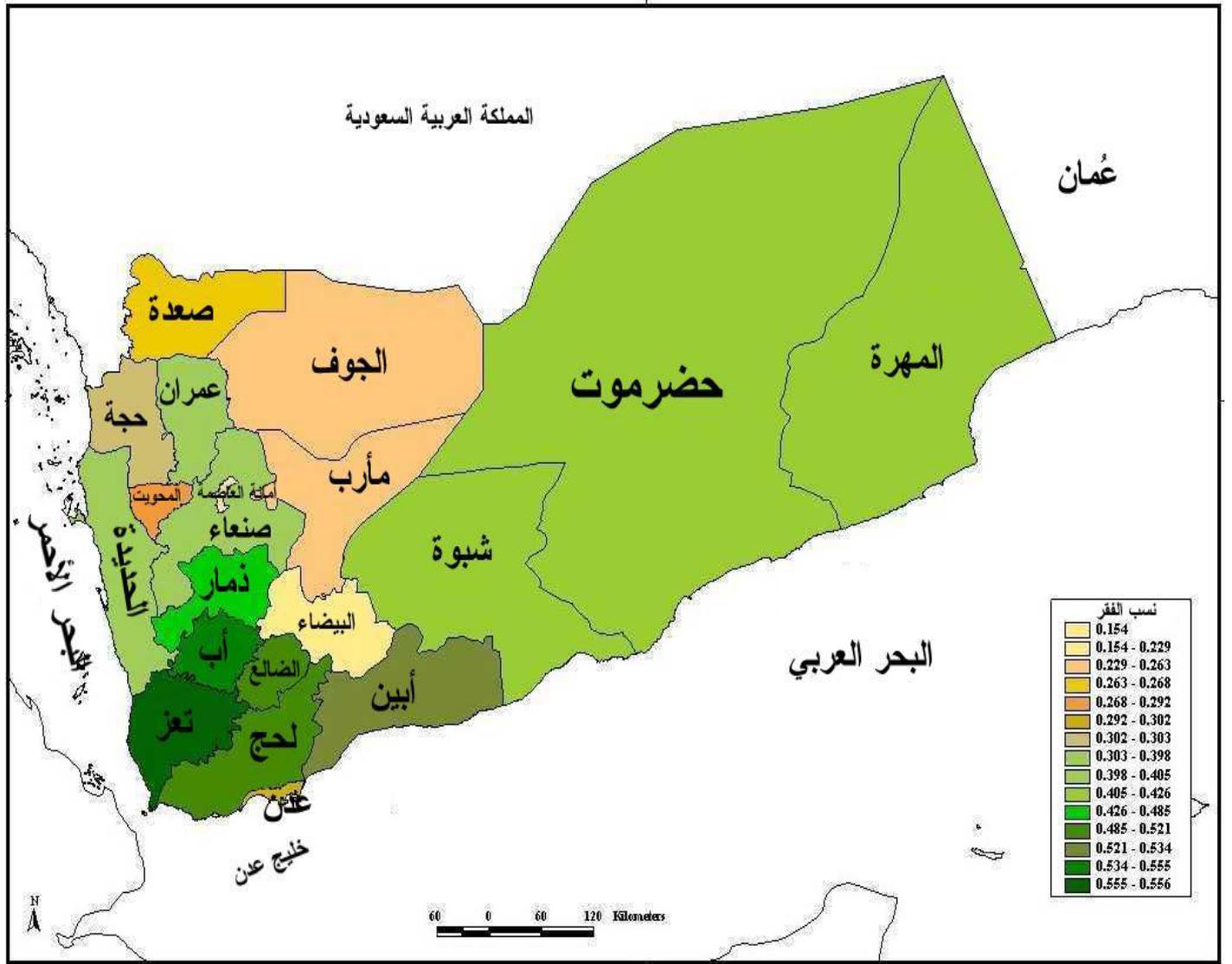
يأخذ الفقر في اليمن طابعاً ريفياً خاصة وأن المجتمع اليمني ما زال ريفياً إلى حد كبير رغم النمو المستمر لظاهرة التحضر. ويحتضن الريف اليمني حوالي ٨٣% من الفقراء و٨٧% من الذين يعانون من فقر الغذاء في حين يقطن فيه ما يقارب ثلاثة أرباع السكان في عام ١٩٩٨. وترتفع نسبة الفقر إلى ٤٥% بين سكان الريف مقابل ٣٠.٨% من السكان في الحضر، بالإضافة إلى توسع فجوة الفقر واشتداد حدته في الريف مقارنة بالحضر. كما يظهر ذلك الطابع من أن نسبة الإنفاق على الغذاء وفق بيانات مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٨ بلغت حوالي ٥٤% من الدخل في الحضر، وارتفعت إلى حوالي ٦٧% في الريف مما يعكس انخفاض الدخل في الريف من ناحية وتدني أشد لما ينفق على الاحتياجات غير الغذائية فيه من ناحية أخرى.

جدول: ١-٤ مؤشرات الفقر في اليمن

حضر	ريف	إجمالي	
٢,٠٩٣	٢,١٠٣	٢,١٠١	خط فقر الغذاء (ريال/فرد/شهر)
١٠.٠	١٩.٩	١٧.٦	نسبة الفقر
٠.٤	٢.٥	٢.٩	عدد السكان الفقراء (مليون نسمة)
٢.١	٥.٢	٤.٥	فجوة الفقر
٠.٧	٢.٠	١.٧	حدة الفقر
٣,١٩٥	٣,٢١٥	٣,٢١٠	خط الفقر الأعلى
٣٠.٨	٤٥.٠	٤١.٨	نسبة الفقر
١.٢	٥.٨	٦.٩	عدد السكان الفقراء (مليون نسمة)
٨.٢	١٤.٧	١٣.٢	فجوة الفقر
٣.٢	٦.٧	٥.٨	حدة الفقر

وكما يتوزع الفقر في اليمن بصورة غير متساوية بين الريف والحضر، يتفاوت تفاوتاً واضحاً بين محافظات الجمهورية. ويتركز حوالي نصف الفقراء في أربع محافظات، هي: تعز التي تحتوي على ١٨.٧% من إجمالي الفقراء، إب (١٦.٢%)، محافظة صنعاء (١١.٩%) والحديدة (١٠.٢%). وتظهر أعلى نسب الفقر في محافظة تعز بنسبة ٥٦% من سكان المحافظة، تليها إب (٥٥%)، فأبين (٥٣%)، ثم لحج (٥٢%). كما ترتفع نسبة الفقر في محافظة ذمار (٤٩%)، وكل من حضرموت والمهرة وشبوة بنسبة ٤٣% من السكان في كل منها، فيما تنخفض في كل من عدن (٣٠%)، وصعدة (٢٧%)، وأمانة العاصمة (٢٣%)، وتصل أدناها في البيضاء بنسبة ١٥% من سكان المحافظة.

خريطة الفقر في اليمن



٤-١-٣ الخصائص الديموغرافية والاجتماعية الاقتصادية للفقراء

تظهر نتائج مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٨ العديد من خصائص الفقراء والتي تتشابه إلى حد كبير مع الأنماط المشاهدة في كثير من الدول النامية. وقد أبرز المسح الخصائص الديموغرافية الآتية:

- وجود علاقة بين حجم الأسرة والفقير والذي يتضح من ارتفاع نسبة الفقر وبشكل حاد مع كبر حجم الأسرة، حيث تنخفض نسبة الفقر عن ١% في الأسر المكونة من شخص إلى شخصين مقارنة بحوالي ٥٠% في الأسر التي تتكون من ١٠ أفراد فأكثر. وتظهر البيانات ارتفاع متوسط حجم الأسرة الفقيرة إلى ٨.٢ أفراد مقابل ٧.١ أفراد كمتوسط عام للسكان ككل، كما يرتفع متوسط الأسر الفقيرة إلى ٩.٢ أفراد في الحضر مقارنة بثمانية أفراد في الريف.
- يرتفع معدل الإعالة في الأسر الفقيرة إلى ١٥٨ مقابل ١١١ للأسر الأفضل حالاً. كما ترتفع نسبة وعمق الفقر مع ارتفاع نسبة الأطفال إلى البالغين في الأسرة، وتبلغ نسبة الفقر ٣٥% بين الأسر التي يزيد فيها عدد البالغين عن الأطفال مقارنة بحوالي ٥٠% للأسر التي تبلغ النسبة بين الأطفال إلى البالغين بين اثنين إلى ثلاثة، و٦٦% لنسبة أطفال إلى بالغين أكبر من أربعة.
- ترتفع نسبة الفقر بين الأسر التي يرأسها فرد في سن العمل (٢٦-٦٤ سنة) لتصل إلى ٤٣% مقارنة بحوالي ٣٨% بين الأسر التي يرأسها عائل دون سن الخامسة والعشرين، و٣٩% لأرباب الأسر الأكبر سناً.
- يزداد الفقر بين الأسر التي يعولها أرمل وبنسبة ٤٣%، يليها العائل المتزوج (٤٠%)، وتنخفض إلى حدها الأدنى بين الأسر التي يرأسها مطلق.

• أظهرت النتائج عدم أهمية وتأثير نوع رب الأسرة ذكراً أم أنثى على وقوع الفقر، فلم تتجاوز نسبة الفقراء الذين يعيشون في أسر مريوسة بامرأة ٥.٤% فقط، وهو ما يعكس تقسيم الأسر وفق النوع الاجتماعي للسكان ككل.

وفيما يتعلق بالخصائص الاجتماعية للفقير، أظهرت نتائج مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٨ ارتباطاً قوياً بين مستوى التعليم والفقير. ويمثل حوالي ٨٧% من الفقراء فئات تعاني من الأمية أو لم تكمل التعليم الأولي حيث ترتفع نسبة الفقر بين الأسر التي يرأسها أمي (٤٧.٣%)، تليها الأسر التي يجيد رب الأسرة القراءة والكتابة أو أكمل التعليم الأولي فقط وبنسبة ٣٨.٦%، ثم تنخفض إلى ٢٢% للأسر التي حاز عائلها

على تعليم ما بعد الثانوية. وعلى المستوى الكلي، تبلغ نسبة الأسر التي يعولها أفراد حصلوا على أعلى مستوى من التعليم ٢.٢% من الفقر المشاهد، مقارنة بحوالي ٩٥% للأسر المرؤوسة بامرأة. كما يقطن في الريف أكثر من ٨٦% من الأسر الفقيرة التي يرأسها فرد أمة.

ويزيد من تفاقم الفقر في اليمن وشموله اتساع مساحة اللامساواة والتفاوت والتي تتجلى صورته في تدني مستويات الدخل وانخفاض إنتاجية العمل والتعطيل الموسمي، رغم أن معظم الفقراء يعملون سواء في الريف أو الحضر. وتظهر بيانات مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٨ أن الوضع الوظيفي لرب الأسرة والقطاع الذي يعمل فيه يؤثر كل منهما على وقوع الفقر. فعلى المستوى الوطني، يعيش ٨٤% من الفقراء في أسر يعمل ربها مقارنة بـ ٢.٥% من أرباب الأسر الفقيرة لا يعملون، و ١٣.٥% أرباب أسر غير منتجين (ربة بيت، طالب، معاق،.. الخ). ويشغل ٨٤% من الفقراء في إطار القطاع الخاص، وفي النشاط الزراعي (٤٧.٣%) يليه الخدمات (٣٥.٩%) ثم الصناعة (١٦.٨%). وتمثل التحويلات المالية من الخارج مصدراً رئيسياً للدخل، إذ تصل نسبة السكان الذين يعيشون في أسر تتلقى تحويلات حوالي ٨% من السكان وفق مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٨. ويظهر أثر تلك التحويلات من خلال دورها في الحد من الفقر، حيث لا تتجاوز نسبة الأفراد الذين يتلقون تحويلات ويعيشون في أسر فقيرة الـ ٢٦%، بالإضافة إلى أنها تمثل حوالي ٤١% من الدخل لحوالي مليون فرد من سكان الريف، و ٣٩% من الدخل لحوالي ٣٠٠ ألف فرد من سكان الحضر. كما تظهر النتائج أن الفئات الأفضل حالاً اقتصادياً تستفيد من التحويلات المالية الخارجية بدرجة أكبر.

وينخفض في اليمن عدد أصحاب الدخل لكل أسرة، حيث لا يتجاوز متوسط عدد الموظفين ١.٨٤ للأسرة متوسطة الحجم ذات ٧.٠٩ فرد، وبالتالي ترتفع نسبة تعرض الأسرة للمخاطر نتيجة احتمالات الإصابة بالمرض أو فقدان العمل وخاصة في الأسر التي تركز على عائل أو صاحب دخل وحيد. كذلك، وفي حين يوجد مليون عائل وحيد لأسرته يواجههم ستة ملايين معال، هناك حوالي ٢٠٠ ألف أسرة لا يوجد فيها عضو يمارس عملاً منتجاً مما يعني أن حوالي مليون فرد يعانون من الفقر المزمن.

كذلك، يقع جزء كبير من السكان ضمن الفئات المعرضة لخطر الوقوع في الفقر في حال التعرض لصدمات طبيعية اقتصادية واجتماعية، مثل: فقدان الوظيفة، الإصابة بالمرض، الوصول إلى سن الشيخوخة، حدوث جفاف أو وقوع سيول، وما شابه ذلك من صدمات. وقد أظهر نموذج للاحتتمالات المختلفة بناءً على نتائج مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٨ أن وقوع أحد تلك العوامل بحيث يؤدي إلى انخفاض إنفاق الفرد بـ ١٠% ينتج عنه زيادة نسبة الفقر من ٤٢% إلى ٤٨.٨% من السكان (من ٦.٩ مليون إلى ٨.١ مليون نسمة). ويظهر النموذج كذلك أنه في حال الاحتمال الأعلى وانخفاض إنفاق الفرد بـ ٣٠% فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة الفقر بنسبة أكبر تصل إلى حوالي ٦٥.٨% للبلاد ككل، وبنسبة أعلى في الريف تبلغ ٦٨.٨% بحيث يقع ثلثي سكانه تحت خط الفقر.

٤-١-٤ أسباب الفقر والعوامل المؤثرة في إمكانية وقوعه

يعتبر الفقر نتاج جملة من العوامل الطبيعية والبشرية والسياسات المحلية والعوامل الخارجية التي تتضافر مجتمعة لتخلق بيئة مواتية لانتشار الفقر وزيادة حدته. وفي حين تمثل العديد من مظاهر الفقر أسباباً لوجوده وتوسعه، إلا أنه لا بد من إبراز الأسباب الرئيسية المباشرة التي عززت من الظاهرة ومن ثم تناول العوامل المرتبطة بها والتي تشكل مفاتيح لمعالجة مشكلة الفقر والتخفيف من حدته. وبالرغم من أن خصائص الفقر التي وردت في هذا الفصل قد لا تبين العلاقة السببية المباشرة بالفقر، إلا أن تحليل معادلة انحدار خطية لبيانات مسح ميزانية الأسرة لعام ١٩٩٨ والتي تضمنتها دراسة تحديثية للفقر قامت بها بعثة البنك الدولي أظهرت أن أغلب تلك الخصائص ترتبط وبدرجات متفاوتة بالفقر مع تباينها بين الريف والحضر. وقد استخلصت المعادلة النتائج الآتية:

- كبر حجم الأسرة يؤدي إلى زيادة احتمال الوقوع في الفقر.
- الأسر التي تحتوي على عدد أكبر من الأطفال والأولاد يرتفع احتمال وقوعها في الفقر، سواء في الريف أو الحضر.

• ينخفض احتمال الوقوع في الفقر مع ارتفاع سن عائل الأسرة والذي يتضح بشكل أقوى في الحضر، في حين يرتفع الاحتمال في الأسر التي يرأسها أرمل أو أرملة.

• ارتفاع عائد التعليم، والذي يظهر من خلال سينااريو افتراضي أن محو أمية أرباب الأسر يؤدي إلى خفض وقوع الفقر بحوالي ٥.٨% على مستوى البلاد، و٦.٤% في الريف و٣.٧% في الحضر. كما أن إتمام التعليم الثانوي يحقق منافع تصل إلى ٢٥% في الريف و٤٢% في

الحضر، وقد يبرر التفاوت في هذه منافع بتوفر الفرص بدرجة أكبر في الحضر للعماله الماهرة. كما توجد فوائد تنتج عن كون الزوج/الزوجة يجيد القراءة والكتابة مقارنة بالأمي، والتي تصل إلى ١٢% من الريف و٦% في الحضر.

• يؤثر الوضع الوظيفي وبدرجة عالية على احتمال الوقوع في الفقر. وتبين معادلة الانحدار أن خطر الفقر يتقلص بشكل أساسي للأسر التي يرأسها إما صاحب عمل أو فرد يعمل لحسابه. كما لا تظهر فوائد منتظمة للعمل في القطاع الخاص في الحضر، بينما يرتفع احتمال وقوع الفقر للأسر التي يرأسها عامل في القطاع الخاص مقارنة بالعمالين في القطاع العام. وتساعد التحويلات الجارية وخاصة من المغتربين على تجنب الوقوع في الفقر.

• تظهر المعادلة أن البطالة السافرة لا تعتبر عاملاً هاماً في التأثير على احتمال وقوع الفقر سواء في الريف أو في الحضر، فلا يستطيع الأفراد في الريف البقاء بدون عمل رغم أن نسبة كبيرة منهم تعاني من نقص التشغيل. ويعد نقص التشغيل العامل الأهم، والذي يتضح من بيانات مسح سوق العمل لعام ١٩٩٩ التي تبين ارتفاع البطالة السافرة إلى ١١.٥% مقارنة بحوالي ٢٥.١% من القوى العاملة تعاني من نقص التشغيل. وتبرز ظاهرة التشغيل الناقص بصورة ملحوظة في الريف وبنسبة ٢٧.٥% مقابل ١٩.٧% في الحضر، وبين الذكور الذين يمثلون ٧٨% ممن يعانون نقص التشغيل. كما تظهر التحليلات أن التشغيل الناقص في قطاع الزراعة يتحول عبر الهجرة من الريف وخلال عدد من السنين إلى بطالة ظاهرة في المناطق الحضرية.

• يعد الموقع الجغرافي عاملاً مؤثراً في احتمال وقوع الفقر. وتظهر فروق كبيرة في نصيب الفرد من الإنفاق بين المحافظات رغم تحييد العديد من خصائص الأسرة. فعلى سبيل المثال، ووفق بيانات عام ١٩٩٨ تبين أن الأسرة في أمانة العاصمة يتوقع أن تنفق ١٦.٢% أكثر من مثيلها في حضر محافظة إب. وتبرز هذه العلاقة أهمية تناول خصائص المناطق وعدم الاقتصار على خصائص الأسرة عند وضع سياسات استراتيجية التخفيف من الفقر، والذي يساعد على تعزيز السياسات لصالح الفقراء مثل الاستثمار في البنية التحتية.

٢-٤ مظاهر الفقر البشري

بالرغم من أن خط الفقر الكلي ومؤشراته يأخذ في الاعتبار الاحتياجات الأساسية للفرد وأسرته، فإن

- :

الفقر البشري يبرز المظاهر التفصيلية للفقر من خلال العديد من المؤشرات الاجتماعية، مثل تلك المتعلقة بالسكان كالخصوبة ووفيات الأطفال والأمهات أو غيرها من المقاييس، مثل معدلات الأمية والالتحاق بالتعليم الأساسي والثانوي وقدرة الأفراد في الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية الأولية والمياه الصالحة للشرب بالإضافة إلى نسبة السكان الذين يحصلون على الطاقة الكهربائية. وتعكس هذه المؤشرات مستوى متدن من التنمية البشرية في اليمن بدليل تنمية بشرية يبلغ ٤٦٨.٠، وتضع اليمن في المرتبة ١٣٣ من أصل ١٦٢ بلداً تم تصنيفها في تقرير التنمية البشرية الدولي ٢٠٠١ وفق دليل التنمية البشرية لعام ١٩٩٩، وبالتالي ضمن مجموعة البلدان ذات التنمية البشرية المنخفضة. كما احتل اليمن المرتبة ٧٠ من بين ٩٠ بلداً فيما يتعلق بدليل الفقر البشري وبدليل يبلغ ٤٢.٥ والذي يمثل مقياساً مركباً للحرمان البشري.

جدول ٤-٢ مقارنة مؤشرات مختارة لليمن مع كل من مجموعة الدول النامية والأقل نمواً*

مجموعة الدول	اليمن			المؤشر
	النامية	إناث	ذكور	
الأقل نمواً	٦٤.٥	٦٢.٩	٥٨.٩	٦١.١
٥١.٧	٦١.٠	٦٥.٠	٨٥.٠	٦٧.٨
١٠٠.٠	٨٩.٠	٩٧.٠	١١٢.٠	٩٤.١
١٥٩.٠		٣٥١	-	٣٥١
	٣.١	٥.٩	-	٥.٩
٥.٤	٢٧.١	٧٣.٥	٣١.٢	٥٥.٧
٤٨.٤		٤٣.٩	٧٧.٢	٦٢.٠
		٥٠
		٣٠
		٤٠

* مؤشرات اليمن لعام ٢٠٠٠ ولمجموعتي الدول لأقرب سنة.

ويلاحظ أن المؤشرات الاجتماعية في اليمن -ومع تدنيها- تعكس نمطاً متسقاً للتباين بحسب النوع الاجتماعي. وقد ساعدت العديد من الإجراءات نحو مزيد من العدالة في توزيع ثمار التنمية والإنصاف بين الذكور والإناث على تضيق الفجوات بين الجنسين في كثير من المجالات. فقد ارتفعت فجوة توقع الحياة لصالح الإناث بنسبة ١٠٦.٦%، وانخفضت الفجوة التعليمية ممثلة بالقيود في التعليم الأساسي إلى ٥٢.٨% والثانوي إلى ٣٥.٣%، بالإضافة إلى ارتفاع مشاركة المرأة إلى ٢٢.٧% ونسبة المشتغلات إلى ٢٥.٧% من إجمالي المشتغلين مما ساعد على انخفاض فجوة قوة العمل إلى ٣١.١%.

ويؤدي انحسار التفاوت بين الجنسين إلى تحسن دليل تنمية النوع الاجتماعي البالغ ٤١٠.٠ في عام ١٩٩٩ وفق تقرير التنمية البشرية الدولي ٢٠٠١، والذي وضع اليمن في المرتبة ١٣١ من بين ١٤٦ دولة تم تصنيفها. ويقدر دليل تنمية النوع الاجتماعي لعام ٢٠٠٠ بـ ٤٢٨.٠ مقابل ١٢٩.٠ لدليل تمكين النوع الاجتماعي. وقد أظهر الدليل الأخير تحسناً بسيطاً في اثنين من مؤشرات الثلاثة، إذ نمت نسبة الوظائف التي تشغلها المرأة في الجهاز الإداري للدولة من ٨.٤% في عام ١٩٩٤ إلى ١٥.٨% في عام ٢٠٠٠، وأبدى مؤشر المشتغلات بالأعمال المهنية والفنية تحسناً طفيفاً رغم استمراره عند نسبة هزيلة تقدر بحوالي ١.٢% في عام ٢٠٠٠ مقارنة بحوالي ١.١% في عام ١٩٩٤، في حين ثبت نصيب المرأة من إجمالي المقاعد البرلمانية البالغ عددها ٣٠١ مقعداً عند مقعدين للفترة ١٩٩٧-٢٠٠٣ وبنسبة تمثيل ضئيلة جداً لا تكاد تبلغ ١%.

وعموماً، ما تزال أغلبية المؤشرات تعكس الحاجة الماسة للخروج من نطاق محدودية الخدمات الاجتماعية الأساسية في الريف والحضر، للإناث والذكور، وللغفراء وغير الغفراء على حدٍ سواء، مع إعطاء الأولوية لتقليص الفجوات الثلاث المبينة -على سبيل المثال- والذي يعد مطلباً لا غنى عنه في التحديث الاقتصادي والاجتماعي وألية للحراك الاجتماعي ولمقاومة الفقر لا يزال محدوداً وذلك

بسبب ارتفاع معدلات الأمية التي بلغت ٣١.٢% بين الذكور و٧٣.٥% بين الإناث، فضلاً عن أن التعليم الأساسي ورغم إلزاميته لا يزال غير قادر على استيعاب كل الأطفال في سن الدراسة (٦-١٤ سنة)، فلا تتجاوز نسبة الملحقين بالمدارس ٦٢% فقط، تبلغ النسبة للإناث ٤٣.٩%، وتنخفض النسبة إلى ٢٨% فقط على مستوى الريف. أما في التعليم الثانوي، فتبلغ نسبة الإناث حوالي ٢٥% من إجمالي الملحقين وتنخفض أكثر في الريف لتصل إلى ١٤% فقط.

أما من حيث عدالة فرص الالتحاق بالتعليم الأساسي، فنجد أن هناك تحيزاً ضد الفقراء. وتشير نتائج مسح الفقر لعام ١٩٩٩ أن معدل الالتحاق للأسر الفقيرة بلغ ٦٢.٩% مقارنة بنحو ٧٠.٢% للأسر غير الفقيرة. كما يظهر التحيز أكثر لصالح الذكور وبنسبة ٧٣.٤٥% للأسر الفقيرة و٨٠% للأسر غير الفقيرة، مقابل نسبة أقل للإناث تقدر بحوالي ٥١.٧% في الأسر الفقيرة و٥٩.٨% لغير الفقيرة. وإذا ما أضفنا إلى ذلك فارق ارتفاع التسرب من التعليم في أوساط الأسر الفقيرة وبين الإناث نتيجة عدم القدرة على تحمل نفقات الدراسة أو لمساعدة الأسرة على نفقات المعيشة أو غيرهما من الأسباب فإن الفجوة لا بد أن ترتفع عما هي عليه.^٢

ويدفع الحرمان من التعليم وانخفاض دخل الأسر الفقيرة لتوجيه أطفالها إلى سوق العمل وهو ما يبرز ظاهرة عمالة الأطفال أو ممارستهم للتسول. ويعد ذلك انقاصاً واضحاً لحقوق الفقراء والأطفال، سواءً حقهم في العيش الكريم أو حقوقهم السياسية أو القانونية. وتقدر عمالة الأطفال بـ ١٥٨,٨٣٤ من الذكور و١٦٧,٧٧٤ من الإناث وبنسبة ٥.١% و ١٧.٢% على التوالي.

ولا يعتبر الوضع الصحي بأفضل حال رغم أن البيانات المتاحة تظهر حدوث تحسن في المؤشرات الصحية وارتفاع تغطية الخدمات الصحية إلى ٥٠% من السكان فقط في عام ٢٠٠٠، ٢٥% فقط منها في الريف نتيجة التواجد الجزئي للرعاية الصحية الأولية فيه. وقد ساهم النمو المتواضع للمرافق الصحية والكادر الصحي مع الحملات المتواصلة للتوعية والتطعيم والتحصين وخاصة خلال السنوات الثلاث الأخيرة في تحقيق تحسن في معظم المؤشرات الصحية والديموغرافية.

ويعكس استمرار التدهور في حجم ومستوى الخدمات الصحية -أيضاً- عدم عدالة توزيعها بين المناطق والمحافظات وبين الأغنياء والفقراء على حد سواء. فمن حيث التفاوت بين المحافظات، تظهر بيانات مسح ظاهرة الفقر لعام ١٩٩٩ أن الطبيب الواحد في محافظة الجوف يقابله ٨٢,٤٥٣ نسمة، بينما لا تتجاوز النسبة في محافظة عدن ١,٦٤٣ نسمة، وفي أمانة العاصمة ١,٥٠٠ نسمة. ومن حيث توفر الخدمات الصحية للفقراء وغير الفقراء، تظهر بيانات المسح أن نسبة الأسر التي تتوفر لها خدمات المستشفيات تصل إلى ٢٢.٥% للأسر غير الفقيرة، بينما لا تتجاوز النسبة ١٤.٢% للأسر الفقيرة. ويبرز نفس التحيز لصالح غير الفقراء في بقية المؤشرات مثل خدمات المستوصفات (٣٤.٨% للأسر الفقيرة و٧٢.٢% للأسر غير الفقيرة)، وخدمات الوحدات الصحية (٣٦.٢% للأسر غير الفقيرة و٢٩.٣% للأسر الفقيرة)، وخدمات مراكز الأمومة والطفولة (٢١.٧% للأسر غير الفقيرة و١٥.٦% للأسر الفقيرة).

ويؤدي تدني مستوى الخدمة وضعف الثقة في المرافق الصحية على مستوى القرية والمديرية إلى تخطي تلك المرافق واللجوء إلى المرافق الصحية الحكومية على مستوى المحافظة أو المستوى المركزي، مما يزيد من الضغوط على الخدمات المركزية ويحمل المنتفع تكلفة

%

%

عالية تتمثل في تكلفة الانتقال والانتظار. بل، وفي حالات كثيرة يحتمل غالبية المرضى مرضهم وخاصة المرأة التي لا تستطيع الانتقال إلى منطقة أخرى للحصول على الخدمات الصحية دون أن يرافقها رجل من أقاربها (محرم).

وتعاني نسبة كبيرة من سكان اليمن من ضعف خدمات المياه النقية ومحدودية شبكات الصرف الصحي في الحضر وغيابها في الريف مما يؤدي إلى انتشار الأمراض والأوبئة وهي نواتج طبيعية للفقر. وتظهر البيانات زيادة عدد المستفيدين من الشبكة العامة للمياه في الحضر من حوالي مليونين في عام ١٩٩٥ إلى حوالي ٢.٩ مليون في عام ٢٠٠٠ بمعدل نمو متوسط ٦.٧%، وهذا ما أدى إلى زيادة المياه المستهلكة من ٥٧ مليون م^٣ إلى ٧٠ مليون م^٣ بمتوسط نمو ٤.٢%. أما في المناطق الريفية فقد ارتفع عدد المنتفعين من إمدادات المياه من ٦.٨ مليون نسمة في عام ١٩٩٥ إلى ٧.٧ مليون نسمة في عام ٢٠٠٠ بمعدل نمو متوسط ٢.٥%، وهذا ما أدى إلى زيادة المياه المستهلكة من ٢٧٠ مليون م^٣ إلى ٣٠٦ مليون م^٣ بمعدل نمو متوسط ٢.٥%.

ونتيجة لذلك ارتفعت تغطية المياه من الشبكة العامة في الحضر من ٥٣% في عام ١٩٩٥ إلى ٦٤% في عام ٢٠٠٠، والتغطية من إمدادات المياه (أنابيب، آبار، مياه سطحية) على مستوى الجمهورية من ٥٥% إلى ٥٩%. ورغم هذا التحسن، إلا أن التفاوت بين الحضر والريف أو بين المحافظات لا يزال قائماً. وتظهر بيانات مسح ظاهرة الفقر ١٩٩٩ أن نسبة الأسر التي تتوفر لها مياه شرب آمنة (شبكة أنابيب) تصل إلى ٩٨.٢% في أمانة العاصمة و ٨١.٤% في محافظة عدن، بينما لا تتجاوز ١١.٦% في محافظة صنعاء و ١.٣% في محافظة الجوف. أما فيما بين الأسر الفقيرة وغير الفقيرة، فتظهر البيانات تبايناً محدوداً جداً، ففي الوقت الذي تصل نسبة التغطية للأسر غير الفقيرة ٨١.٦% في الحضر و ٢٢.٣% في الريف، نجدها تبلغ ٧٩.٢% للأسر الفقيرة في الحضر و ٢٠.٢% في الريف.

وفي مجال الصرف الصحي، حدث توسع كبير في خطوط الشبكة العامة للصرف الصحي في الحضر ونمت التوصيلات بمتوسط سنوي ١٩% خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠، و ليرتفع عدد المستفيدين من ٤٤٨ ألف نسمة إلى ١.١ مليون نسمة خلال الفترة، بزيادة كلية ١٥٢% ومعدل نمو سنوي ٢٠.٣%. ونتيجة لذلك ارتفعت التغطية من ٥٦% إلى ٦٦% في المدن الرئيسية، رغم أنها لا تتجاوز ٦.٢% من إجمالي سكان البلاد. أما المناطق الريفية، فقد ظلت محرومة من خدمات الصرف الصحي، عدا التحسن المحدود في زيادة عدد المساكن التي تستخدم حفرة مغلقة كوسيلة للصرف الصحي، وهذا ما أدى إلى زيادة المساكن التي لديها وسيلة من وسائل الصرف الصحي من ١٧.١% في عام ١٩٩٤ إلى ١٩.١% في عام ١٩٩٩. وعلى مستوى المحافظات، يبرز التفاوت الكبير، حيث تبلغ نسبة الأسر التي توفر لديها في عام ١٩٩٩ وسيلة صرف صحي ٩٨.٥% في أمانة العاصمة و ٩٧% في محافظة عدن، في الوقت الذي لم تتجاوز النسبة ١٢.٥% في محافظة حجة و ٩.١% في محافظة الجوف.

وكما يتضح التفاوت لصالح الحضر والمحافظات والمدن الرئيسية في توفير هذه الخدمة، إلا أن التحيز لصالح الأسر غير الفقيرة أقل حدة. ففي حين تصل نسبة الأسر غير الفقيرة التي تتوفر لديها وسيلة

صرف صحي إلى ٨٨.٣% في الحضر و ٢١% في الريف، يقابلها في حالة الأسر الفقيرة ٧٧.٣% في الحضر و ١٤% في الريف.



وقد شهد قطاع الكهرباء تحسناً في خدماته وزادت الطاقة الكهربائية المركبة من ٦٩٣ ميغاوات في عام ١٩٩٥ إلى ٨٨٦ ميغاوات في عام ٢٠٠٠، بمتوسط نمو سنوي ٥%. وأدت تلك الزيادة إلى نمو الطاقة الكهربائية المرسله بمعدل نمو سنوي ٥.٦% وزيادة عدد المشتركين من الشبكة العامة من ٥٢٤ ألفاً إلى ٨٠٠ ألف خلال الفترة، وبمتوسط سنوي ٨.١%، ولترتفع بذلك تغطية الشبكة العامة إلى ٣٠% ومن مختلف المصادر إلى نحو ٤٥%.

ومع ذلك، فإن ذلك التحسن لم يراع تقليص التفاوت وضرورة عدالة التوزيع لخدمات الكهرباء بين مناطق الجمهورية. وتظهر نتائج مسح ظاهرة الفقر لعام ١٩٩٩ تفاوتاً واضحاً في توفير هذه الخدمة بين المحافظات من ناحية، وبين الأسر الفقيرة وغير الفقيرة من ناحية أخرى. ففي الوقت الذي تبلغ نسبة التغطية ٩٨% في أمانة العاصمة و ٩٦% في محافظة عدن، نجدها لا تتجاوز ٢٥% في كل من محافظتي صعدة والمحويت و ١٤% في محافظة الجوف و ١٦% في محافظة حجة. كما يظهر التحيز لصالح الأسر غير الفقيرة في كل من الحضر والريف، حيث تصل نسبة توفر الطاقة الكهربائية لها ٩٢.٧% و ٢٧.٥% في الحضر والريف على التوالي، مقارنة بنحو ٨٢.٣% و ٢١% على التوالي للأسر الفقيرة.

وبما أن الطرق تعتبر الشريان الحيوي للنشاط الاقتصادي ولتحسين مستوى الحياة، فقد زادت أطوال الطرق من ٥,٠٥٢ كم طرق إسفلتية في عام ١٩٩٥ إلى ٦,٥٨٦ كم في عام ٢٠٠٠، ومن ٢,٣٦٠ كم طرق معبدة إلى ٣,٩١٥ كم، بمتوسط نمو سنوي ٥.٥% و ١٠.٧% على التوالي إلى جانب ٦٠ ألف كم طرق ترابية. وتعتبر هذه الزيادة في ضوء كل من النمو السكاني (٣.٥%) والنشاط الاقتصادي (٥.٥%) والواردات السلعية (٦.٣%) محدودة، بل ومتدنية للغاية إذا أخذنا في الاعتبار حجم الطلب على خدمة الطرق وتشنت السكان وتباعدها عن مناطق الإنتاج عن مناطق الاستهلاك. وتبين كثافة الطرق والمقدرة بنحو ١١ كم لكل ١٠٠٠ كم^٢ من المساحة هذا التدني، والذي ينعكس أيضاً في انخفاض نسبة الأسر التي يتوفر لها طريق معبد والتي لا تتجاوز ٢٥.٤% على مستوى البلاد ككل. ويمثل هذا الوضع عقبة أساسية أمام نمو وتحسن أحوال المعيشة في المناطق والمحافظات وخاصة البعيدة منها والنائية.

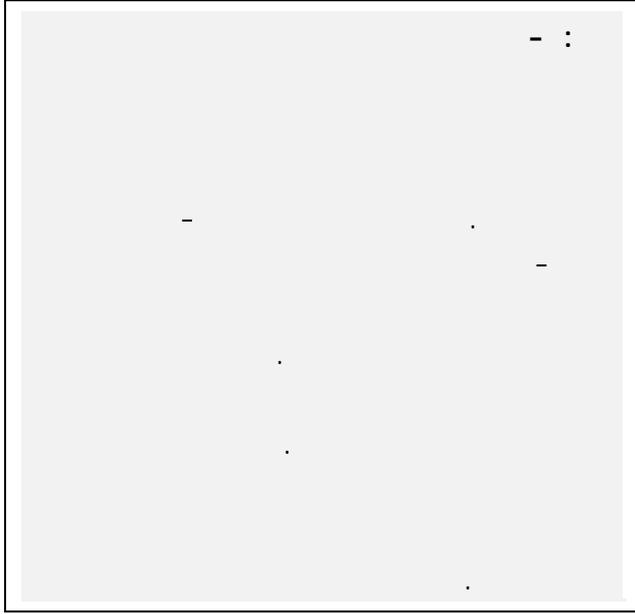
كما لا يقتصر الأمر عند محدودية الطرق بأنواعها المختلفة، وإنما يمتد ليرز تفاوتاً واضحاً في توزيعها بين الريف والحضر وفيما بين المحافظات. وتظهر نتائج مسح ظاهرة الفقر لعام ١٩٩٩ أن نسبة الأسر التي تقم بالقرب من طريق معبد تبلغ ٨١.٤% في الحضر، بينما لا تتجاوز النسبة ٧.٥% في الريف. وتصل نسبة الأسر المرتبطة بطرق معبدها في أمانة العاصمة (٩٥%) وفي محافظة عدن (٧٠%)، بينما لا تتجاوز النسبة ٦.٢% في محافظة صنعاء و ٤.٤% في محافظة حجة و ١.٧% في محافظة الجوف. ويترتب على ذلك الوضع افتقار مناطق الإنتاج الزراعي والتي يتواجد فيها معظم السكان لهذه الخدمة رغم أهميتها.

٣-٤ الفقر والبيئة

إن زيادة السكان وانتشار ظاهرة الفقر يؤديان إلى الضغط على الموارد الطبيعية بصورة عامة وعلى التربة والغطاء النباتي ومصادر المياه بصورة خاصة. ويتوافق ذلك مع تعرية مائية مصاحبة للفيضانات والإهمال المترادف للأرض الزراعية المطرية بسبب مردودها المتدني. كما أن توسع المراكز الحضرية

والصناعية على حساب البيئة الطبيعية والتوجه نحو الزراعة المرورية وتكثيف استخدام الأسمدة والمخصبات العضوية والمبيدات الحشرية يضاعف من مشاكل تلويث المياه، مما يؤدي إلى تدهور الأنظمة الأيكولوجية المحلية ونمو المساحات المتصحرة، فضلاً عن التأثير السلبي على المتغيرات المناخية وزيادة خطر الأمطار الحمضية.

وقد حددت خطة الإجراءات البيئية لعام ١٩٩٥ أربعة قطاعات رئيسية برزت فيها مشكلات بيئية ذات



أولوية يستدعي الأمر معالجتها على المدى القصير والمتوسط. وهذه القطاعات الأربعة هي: المياه، موارد الأراضي، الموائل الطبيعية، وإدارة المخلفات. ولم تربط الخطة وإجراءاتها بين المشكلات البيئية في القطاعات المختلفة وأثر التدهور البيئي على الفقر سواء في الريف أو الحضر.

ففي قطاع المياه، تتمثل أبرز المشكلات البيئية في استنزاف وتلوث مصادر المياه لأسباب مختلفة أهمها الاستخدام الجائر للمياه الجوفية ونقص التغذية للأحواض المائية، وتلوث المياه الجوفية بسبب ترسيبات مقابل القمامة أو المياه الملوثة التي تعاد إلى الأحواض الجوفية في بعض عمليات استخراج النفط.

وتؤثر شحة المياه سلباً على الفقراء، والذين

يضطرون في الريف إلى التقدير في

استخدام المياه وبالذات العجزة

والأطفال والنساء، فضلاً عن أنه يؤدي

إلى الضياع التدريجي للأراضي

الزراعية ونفوق المواشي عند اشتداد

الجفاف. ولما كانت المرأة هي

الأساس في جلب المياه للاستخدامات

المنزلية فإنها تضطر إلى قطع مسافات

طويلة لهذا الغرض، بالإضافة إلى

مسئوليتها عن رعي الماشية والذي قد

يجبرها للذهاب إلى مناطق بعيدة عند

الجفاف الذي يضعف حالة المراعي،

ويؤدي كل ذلك إلى رفع نسبة الإجهاد لديهن. كما يؤدي استنزاف المياه الجوفية خاصة في المناطق

الساحلية إلى دخول مياه البحر إلى الآبار بحيث تصبح المياه السطحية شبه مالحة ويضطر الفقراء إلى

استخدامها للشرب. أما في الحضر، وحيث يعيش الفقراء أصلاً في تجمعات لا تتوفر فيها مياه الشرب

النقية ولا الخدمات الأساسية الأخرى بالشكل المطلوب، فإنهم يلجؤون إلى دفع مبالغ كبيرة للحصول

على المياه مما يزيد من أعبائهم المالية. وتضطر المرأة الفقيرة في الريف والحضر إلى استخدام مياه

غير نقية لغسل الأواني والملابس أو حتى للطبخ مما يؤثر على الوضع الصحي للأسرة، وبالتالي

تناقص إنتاجيتها ويعرضها إلى حالات أشد من الفقر.

و في مجال موارد الأراضي، فإن المشكلات البيئية تبرز في انجراف التربة، وتعرية الغطاء النباتي،

وتدهور الأراضي الزراعية والمراعي وفقدانها بسبب التوسع العمراني. وتتعرض الأراضي الزراعية

وفي مناطق مختلفة من اليمن للتدهور نتيجة عوامل عديدة أهمها الجريان الشديد للمياه في الوديان

والعواصف الرملية والاستخدام الجائر للمياه الجوفية، بالإضافة إلى طول فترات الجفاف وتعاقبها.

وتتراوح نسبة تصحر الأراضي الزراعية بين ٣-٥% سنوياً، في حين تقدر مساحة الأراضي المتدهورة

بسبب انجراف التربة بحوالي ١٢ مليون هكتار و ٣.٨ مليون هكتار أخرى بسبب التملح. ويزداد الأمر

سوءاً نتيجة زحف الكثبان الرملية والذي يزيد من تفاقم ظاهرة التصحر. وتبرز الآثار السلبية لتدهور

موارد الأراضي والتصحر في الريف أكثر من المدينة نظراً لاعتماد الفقراء على الأرض في نشاطهم، كما تتأثر الإناث اللواتي يعملن في جمع الحطب والرعي بشكل خاص.

وقد تراجعت مساحة الأرض المخصصة لزراعة الحبوب من ٧٨٧ ألف هكتار في عام ١٩٩٥ إلى ٦٧١ ألف هكتار في عام ٢٠٠٠. كما أن إنتاجية الهكتار الواحد انخفضت خلال الفترة نفسها من ١.٦٨ طن إلى ١.٦٢ طن بالنسبة للقمح، ومن ٠.٩٦ طن إلى ٠.٩٥ طن للذرة والدخن، ومن ١.٢٩ طن إلى ١.١٤ طن للشعير، وأخيراً من ١.٣ طن إلى ١.١٤ طن للبقوليات.

وبالنسبة للموائل الطبيعية والتنوع الحيوي، فإن تنوع تضاريس اليمن ساعد على إيجاد تنوع حيوي غني في المناطق الجبلية والساحلية وفي جزرها المنتشرة على طول سواحل البحر الأحمر والبحر العربي وخليج عدن. ويضاهي أرخبيل سقطرى -من حيث أهميته والتنوع النباتي والحيواني فيه- منطقة جالاباجوس. وقد تم وضع خطة متكاملة لتحديد مناطق وأحزمة لعدد من المحميات البرية والبحرية في

الأرخبيل. كما أعلنت منطقة عتمة محمية طبيعية في عام ٢٠٠٠، وشرع في إعداد مشروعات رائدين لإعلان كل من جبل برع وغابة حوف محميتين طبيعيتين لما تمثلان من بقايا غابات مطرية استوائية. كذلك، يتم الإعداد لمشروع محميتين طبيعيتين بحريتين في كل من جزيرة سخا وبحيرة فوهة بركان خورشوران في منطقة بير علي بمحافظة شبوة، بالإضافة إلى جعل منطقة ساحل شرمة/جثمون محمية للساحل البحرية.

وتتمثل المشكلتان البيئتان في هذا المجال في تدهور الموائل الطبيعية وفقدان التنوع الحيوي، خاصة نتيجة تدني الوعي البيئي وضعف الرقابة. وتتعرض الموائل الطبيعية للرعي الجائر، وخاصة رعي الإبل على أشجار الشورى بالإضافة إلى التحطيب. كما تتعرض الشعاب المرجانية والحياة البحرية عموماً لأخطار نتيجة الاصطياح بشباك الجر القاعية أو استخدام المتفجرات أو حتى نتيجة الردم في السواحل والتوسع العمراني والتلويث من الكيماويات التي تدخل البحار مع السيول ومن مخلفات محطات توليد الطاقة الكهربائية. وتؤثر المشكلة الأولى سلباً على الفقراء في الريف أكثر من تأثيرها في الحضر، حيث يقتصر التأثير في الحضر على فقدان القيمة الجمالية للموئل الطبيعي مثل تشويه الشواطئ أو تلويثها، والذي يؤثر بدوره على دخل المنتفعين من الموارد السياحية البيئية. أما المشكلة الثانية، ورغم محدوديتها حالياً إلا أنها يمكن أن تتوسع لتفقد البلاد مزايا التنوع الحيوي وتخلق تأثيرات سلبية كبيرة على البيئة.

جدول ٤-٣: وقود الطهي المستخدم من قبل الفقراء (%)

نوع وقود الطهي المستخدم		حضر		ريف		إجمالي	
فقر عام	فقر غذاء	فقر عام	فقر غذاء	فقر عام	فقر غذاء	فقر عام	فقر غذاء

حطب أو فحم	٤٩	٤٣	٣٩	٣٣	٤٠	٣٣
غاز	٢٦	١٧	٢٨	٢٢	٢٧	٢٠
كيروسين (جاز)	٥٠	٤٤	٣٠	٢٥	٣٧	٣١
كهرباء	٣٥	٣٠	٣٣	٢٦	٣٣	٢٦
أخرى	١٣	١٠	٣٧	٣٣	٢٧	٢٤

المصدر: المسح الوطني لظاهرة الفقر.
ملاحظة: تستخدم معظم هذه الأسر أكثر من نوع وقود.

- وفي إدارة المخلفات، تظهر خمس مشكلات بيئية ذات أولوية هي:
- تصريف أو معالجة مياه الصرف الصحي وأثرها السلبي في الحضر والريف.
 - التخلص من المخلفات الصلبة أو تدويرها، وهي مشكلة أكثر حدة في المدن وتؤثر سلباً على الفقر في الريف والحضر على حد سواء.
 - الافتقار إلى إدارة للمخلفات الخطرة، وعدم وجود رقابة على المنافذ التي يمكن أن تأتي منها، مما يؤدي وعلى المدى الطويل إلى تدهور الموارد الطبيعية ويزيد من حدة الفقر في الريف والحضر فضلاً عن الإضرار بالسكان بشكل عام.
 - سوء إدارة مخلفات المستشفيات والتي تبرز في الحضر لتؤثر على السكان بصفة عامة.
 - إساءة استخدام المبيدات والكيماويات الزراعية بشكل عام، وهي مشكلة بيئية يظهر أثرها السلبي أساساً في الريف، رغم أن المنتجات الزراعية وبالذات القات يتم استهلاكها بشكل أكبر في الحضر ويؤثر على السكان ككل.

وتحظى البيئة البحرية والساحلية بالدرجة الثانية في الأولوية، حيث تعاني من التدهور والتلوث سواء من مصادر برية أو بحرية، علماً بأن معظم مكونات هذه البيئة لا تزال نظيفة ولم تتضرر بعد بشكل كبير بالأنشطة البشرية على امتداد الساحل وفي الجزر. وقد ارتفع الإنتاج السمكي من حوالي ٨٦ ألف طن في عام ١٩٩٥ إلى حوالي ١٣٥ ألف طن في عام ٢٠٠٠ محققاً متوسط نمو ٩.٤% خلال الفترة. وتتمثل المشكلة الرئيسية والتي تزيد من تفاقم الفقر في مجتمعات الصيادين في الاصطياد الجائر بواسطة قوارب الجر القاعية التي تزايد عددها خلال السنوات الماضية، والتي أضرت بالمخزون من الأحياء البحرية ذات القيمة التجارية العالية مثل الجمبري والحبار. كما أضرت هذه القوارب بالموائل القاعية والشعاب المرجانية. وأدى دخول أعداد كبيرة من الصيادين إلى إجهاد بعض المصائد الساحلية مثل مصايد الشروخ الصخري ونتج عنه استنزاف هذا المورد وهبوط إنتاجية وحدة جهد الصيد/ اليوم إلى أقل من ٢٠% وإنتاجية الحبار إلى حوالي ١٢%. كما أن غياب نظام الرصد والتحكم والرقابة يعرض المصائد السمكية إلى السرقة بواسطة قوارب صيد غير مرخصة أو سوء استغلال التراخيص خاصة في خليج عدن وجزيرة سقطرى داخل المياه الإقليمية والمياه الاقتصادية الخالصة. كما أن غياب الرقابة أدى إلى إسهام التراخيص الممنوحة لاستغلال أسماك الزينة في تدمير الشعاب المرجانية، وكذلك الحال بالنسبة لرياضة الغوص. كما أن ردم السواحل وبناء القرى السياحية يتم دون اعتبار لتقييم الأثر البيئي، وبما يؤدي إلى أضرار بيئية جسيمة وإلى منع مجتمعات الصيادين من مورد الدخل ويزيد من تفاقم الفقر.

وفي السنوات الأخيرة، برز الاهتمام بقضايا تغير المناخ نتيجة زيادة الانبعاثات الغازية مع نمو استهلاك مختلف أنواع الوقود وخاصة الديزل وارتفاع عدد وسائل النقل في المدن. وقد وصل إجمالي استهلاك الوقود في عام ١٩٩٩ إلى ٣.٣ مليون طن منها ٢٩% جازولين، وحوالي ٣٦% ديزل و٢٩% مازوت. أما الانبعاثات من المنشآت الصناعية فتظهر أن مصانع الأسمت تمثل مصدر ما يزيد عن ٩٠% منها، خاصة مع زيادة الإنتاج المحلي من ١,٠٨٩ ألف طن في عام ١٩٩٥ إلى ١,٤٩٤ ألف طن في عام ٢٠٠١، في حين يشكل ثاني أكسيد الكربون ٣٣.٦% من إجمالي غازات الاحتباس الحراري الناتج عن النشاط الزراعي.

ويترك الارتفاع التدريجي للحرارة تأثيرات مختلفة على الإنتاج الزراعي ويعمل على ظهور أمراض نباتية وحيوانية ترفع من نسبة المخاطر في النشاط الزراعي، خاصة وأن المزارع في اليمن لا يملك الوسائل المناسبة لحماية محصوله من تلك التغيرات. كما يؤدي إلى تغير المناخ والذي بدوره يعمل على تبديل سمات الأقاليم المناخية تدريجياً تبعاً لمدى التغير الذي يطراً على حرارة الأرض ومقدار الإزاحة

التي تحصل للأقاليم المناخية الحالية، ويسبب تغير أنواع النبات والبيئات الحيوية. وفي اليمن، يمكن أن يؤدي تغير المناخ إلى إزاحة المناخ الاستوائي الجاف السائد على السواحل لبضعة عشرات الكيلومترات نحو الداخل، وبالتالي التأثير على السمات المناخية للمنحدرات الغربية والجنوبية الغربية التي يعود لها الفضل في هطول الأمطار ويدفعها باتجاه المناخ الصحراوي القاحل؛ أو يمكن أن يتوسع الإقليم الاستوائي الرطب شمالاً مما يزيد من هطول أمطار غزيرة على هذه المنحدرات والمناطق الأخرى، وبالتالي رفع احتمال حدوث فيضانات باتجاه الغرب مع تحسن المناخ في الهضاب والمرتفعات العليا والأقاليم الشرقية نتيجة زيادة هطول الأمطار. ويتوقع أن ينمو استهلاك المياه بسبب زيادة التبخر وحاجة الإنسان والحيوان والنبات من المياه بسبب ارتفاع درجات الحرارة. كما أن إنتاجية المحاصيل الزراعية الحالية ستتخفف نتيجة ارتفاع درجات الحرارة، فضلاً عن أن أنظمة الري الحالية لن تتمكن من التحكم بالفيضانات وستزيد أخطار التعرية المائية التي يعاني منها اليمن حالياً بسبب حدة ميول السطح.

٤-٤ شبكة الأمان الاجتماعي

بدأ تطبيق نظام التأمينات الاجتماعية في اليمن منذ فترة غير قصيرة. ومع ذلك، فإن فكرة إنشاء شبكة الأمان الاجتماعي ظهرت للتخفيف من الآثار الانكماشية والسلبية على الدخول والتوظيف ومستويات المعيشة التي تزامنت مع تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي والمالي والإداري وتقليص الإنفاق على البرامج الحكومية الموجهة للحماية الاجتماعية للسكان عموماً، وخاصة الدعم الحكومي للسلع والخدمات الأساسية (القمح، الدقيق، الكهرباء، مشتقات النفط، النقل والمواصلات والاتصالات... الخ)، واستبدالها بمجموعة من البرامج الاجتماعية الأقل كلفة والموجهة مباشرة لحماية الفئات الفقيرة. وبالتالي، فإن شبكة الأمان الاجتماعي في اليمن تتكون من مجموعتين رئيسيتين هما:

- ❖ المجموعة الأولى وتمثل البرامج والآليات التي أنشئت كجزء من متطلبات البنية الاجتماعية والتي تستهدف تعزيز التكافل في المجتمع وتأمين التوازن الاجتماعي. وتشمل هذه المجموعة -بصورة رئيسية- هيئات التأمين الاجتماعي المدني والعسكري.
- ❖ المجموعة الثانية وتمثل البرامج والآليات المؤقتة والتي تستهدف مواجهة الآثار الاجتماعية والاقتصادية السلبية لبرنامج الإصلاح الاقتصادي على الفقراء وذوي الدخل المحدود. وتشمل هذه المجموعة الصناديق والبرامج والمشاريع التي تعمل على تمليك الأصول الإنتاجية وتوفير الخدمات الأساسية وخلق فرص عمل مؤقتة، وأهمها صندوق الرعاية الاجتماعية (١٩٩٦)، والصندوق الاجتماعي للتنمية (١٩٩٧)، ومشروع الأشغال العامة (١٩٩٨)، وصندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي (١٩٩٣)، وأخيراً برامج تنمية المجتمع والأسرة وبرامج المعاقين وبرامج التنمية الريفية.

وتجدر الإشارة إلى عدم وجود معايير واضحة تحدد مكونات الشبكة وآليات تضمين أو استبعاد بعض الأنشطة من منظومتها. وتقوم كل من وحدات شبكة الأمان الاجتماعي بتأدية مهامها وتسعى لتحقيق أهدافها من خلال أحد الاتجاهات الآتية:

- توفير الحماية الاجتماعية للمشاركين في نظام التأمينات الاجتماعية من مدنيين وعسكريين وحمايتهم في فترة الشيخوخة والمرض والإصابة من العمل.
- تقديم الإعانات والمساعدات النقدية للأفراد غير القادرين على الكسب.
- تنفيذ برامج ومشاريع تستهدف تمليك أصول معرفية، و/أو مادية أو خلق فرص عمل، أو توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية.
- دعم الأنشطة الإنتاجية في قطاعات الزراعة والأسماك والثروة الحيوانية.

١-٤-٤ برامج التأمينات الاجتماعية

بالرغم من أن التأمينات الاجتماعية تمثل أحد عناصر الأمان الاجتماعي سواء من حيث التغطية للأخطار والفئات التي تستهدفها، أو من حيث مداها الزمني الطويل، إلا أنها تختلف جزئياً عن عناصر الشبكة ذات الطبيعة المؤقتة نتيجة تواجدها المؤسسي المستقل بمواردها التمويلية الذاتية وأنظمتها وقوانينها الخاصة. وتعاني برامج التأمينات الاجتماعية من قصور وضعف واختلال في وضعها وأدائها، انعكس سلباً على جدواها الاجتماعية والمالية في الأجلين المتوسط والطويل. كما أن عدداً كبيراً من العاملين في القطاع الخاص المنظم -ناهيك عن الذين يعملون في القطاع غير المنظم- غير مشمولين في نظام التأمينات الاجتماعية. وتقدر نسبة التغطية بنحو ٣٠% فقط من العاملين في القطاع الخاص المنظم.

وتمثل عدم كفاية المعاش التقاعدي للمحافظة على مستوى معيشة يقترب من خط الفقر من ناحية، والافتقار إلى التغطية لأخطار البطالة والمرض من ناحية أخرى وجهين من أوجه القصور الأساسية التي تعاني منهما هذه البرامج. وتعكس البرامج أيضاً عدداً من الاختلالات في هيكلها المالي نتيجة التناقص المستمر للإيرادات الجارية إزاء زيادة مستمرة في النفقات،* مما يهدد قدرتها على الاستمرار حتى في الأجل المتوسط. كما أن البرامج الاستثمارية للتأمينات تركز على الاستثمار في أذون الخزانة، ولم تتجه إلى مجالات الإنتاج الحقيقي التي سيكون لها أثر إيجابي على زيادة النمو الاقتصادي وتقليص الفقر.

٤-٤-٢ البرامج المتزامنة مع برنامج الإصلاح الاقتصادي ٤-٤-٢-١ صندوق الرعاية الاجتماعية

يهدف صندوق الرعاية الاجتماعية من خلال تقديم المساعدات النقدية للمحتاجين -الذين تم تحديدهم من قبل القانون- إلى المساهمة الفاعلة في تخفيف وطأة الفقر ورفع المعاناة عن الفقراء، خاصة الناتجة عن رفع الدعم، وبما يحول دون إحساسهم بالضيق واعتمادهم على التسول أو اتجاههم للانحراف.

وبالرغم من زيادة عدد المستهدفين إلى حوالي ٤٥٠ ألف أسرة في عام ٢٠٠٠ مقارنة بـ ٥٠ ألف أسرة عند إنشاء الصندوق في عام ١٩٩٦، إلا أن هذا الرقم ما يزال بعيداً عن التغطية المرجوة لجميع الفقراء والذي يقدر بـ ٨٣٥ ألف أسرة في عام ١٩٩٩، وبالتالي لا يشكل سوى حوالي ٥٤%. ويعكس قصور معدل التغطية الصعوبات المختلفة التي يواجهها الصندوق والمستوى المتواضع للقدرات المؤسسية الحالية له.

ويعاني الصندوق كذلك من صعوبة تطبيق معيار الدخل في تحديد الفقراء واستهدافهم نتيجة وجود قسم

:	
%	%
%	%
%	%

كبير من السكان قرب خط الفقر وصعوبة قياس مقدار عدم الكفاية للفقراء أدنى خط الفقر، بالإضافة إلى تشتت غالبية الفقراء في مناطق ريفية مترامية الأطراف ونائية يصعب الوصول إليها. كما أن الصندوق يستبعد فئات عريضة من الفقراء ممن يقل دخلهم عن المستوى الأدنى لخط الفقر لأنه إما يزيد عن المستوى الأقصى لدعم الصندوق والمحدد بـ ٢٠٠٠ ريال مثل شريحة واسعة من الموظفين والمتقاعدين، أو نتيجة اشتراط عدم وجود دخل آخر مثل صغار المزارعين والعمال بالأجر (وخاصة باليومية).

ولا يتناسب توزيع إعانات صندوق الرعاية الاجتماعية على المحافظات مع مستويات الفقر في كل محافظة، والذي ينتج عن عدم التقيد بمعايير توزيع الفقر في الاستهداف بالنسبة لبعض المحافظات بسبب تأثير الجهات الاجتماعية أو لاعتبارات أخرى. كما أظهرت الدراسات الميدانية إشكاليات في تسجيل المستحقين وفي آلية تسليم المستفيدين للمبالغ المقررة لهم والتي يتم -في حالات كثيرة- استقطاع مبالغ منها للوسطاء وغيرهم.

٤-٤-٢-٢ برامج توفير الخدمات الأساسية وخلق فرص عمل وتمليك الأصول الإنتاجية

يتجسد هذا الاتجاه بشكل رئيسي في برنامجين أساسيين هما الصندوق الاجتماعي للتنمية ومشروع الأشغال العامة. ويقدم البرنامجان شكلاً غير مباشر من الدعم للدخل يتركز في التوظيف المنتج للطاقت العاطلة من خلال إقامة المشاريع العامة الصغيرة الحجم والتي تستخدم عمالة كثيفة في مجال تنمية البنية الأساسية المادية والاجتماعية وتوفير الخدمات الاجتماعية العامة (صحة، تعليم)، وخاصة في الأحياء والمناطق الحضرية والريفية الفقيرة.

وبما أن هذين البرنامجين يوجهان قسماً كبيراً من نشاطهما نحو إنشاء وتوفير مشاريع وخدمات أساسية واجتماعية عامة يستفيد منها جميع السكان، فإنهما لا يندرجان ضمن الدعم الموجه بصورة مباشرة إلى الفقراء، ومن ثم لا يشكلان مجالاً للحماية الموجهة للفقراء إلا في الحدود التي تتعلق بما ينشأ عنهما من مشاريع في البنية الأساسية وخدمات عامة يستفيد منها الفقراء أو بما يقترن من توليد فرص عمل مؤقتة تساعد على امتصاص البطالة وتوليد دخول للعاطلين عن العمل في المناطق المستهدفة. ويشتمل نشاط الصندوق الاجتماعي للتنمية أيضاً على تشجيع المشروعات الإنتاجية الصغيرة والمهنية المولدة لفرص العمل والدخول الدائمة، وهو المجال الرئيسي لتقديم الحماية المباشرة الموجهة للفقراء والعاطلين عن العمل. أما قطاع البناء المؤسسي لدى الصندوق فيحتل المرتبة الأخيرة، والذي يتصل بعلاقة غير مباشرة بمجال خلق فرص التدريب والعمالة وتوليد الدخل من خلال دعم إنشاء المنظمات غير الحكومية وتطوير دورها المحوري في تنفيذ الأهداف والأنشطة للصندوق حالياً، ومتابعة هذا الدور مستقبلاً.

ومن الواضح أن التمويل المرصود للبرنامجين غير كاف لترك آثار ملموسة وفاعلة للفقراء، سواء من حيث متوسط نصيب الفرد من هذه المشاريع أو من حيث مساهمتهما في المعالجة السريعة والمؤقتة للبطالة. وبالتالي، فإن البرنامجين في حاجة إلى دعم إضافي بما يفي ومواجهة متطلبات الحماية الفاعلة لمعيشة الفقراء والذي يتوقف على عوامل كثيرة منها المستويات الحالية والمستقبلية للفقر والبطالة وحجم الفرص التي سيوفرها النمو الاقتصادي، ومدى الإمكانات المتوفرة والمساهمة الفعلية للبرامج الاجتماعية الأخرى المكملية، وخاصة في مجال تأهيل الحالات المستهدفة لتكوين مصادرها الذاتية للدخل. كما برهنت برامج شبكة الأمان على أهمية الدور الذي يلعبه عامل الكفاءة لآليات التنفيذ والإدارة في تعزيز الفاعلية.

٤-٢-٣ صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي

يعد صندوق تشجيع الإنتاج الزراعي والسمكي إحدى المؤسسات والآليات الهامة لتحقيق النهوض الاقتصادي ودعم الجهود التنموية في مجالات الزراعة والأسماك والثروة الحيوانية. ويستهدف الصندوق عموماً تقديم الدعم بصورة مباشرة أو غير مباشرة من خلال الجمعيات التعاونية الزراعية والسمكية وبنك التسليف الزراعي، وسواء كانت الأنشطة المستهدفة يمتلكها أو يعمل فيها الفقراء أو غير الفقراء.

وقد استحوذ النشاط السمكي على ٥٩% من إجمالي عدد المشروعات التي مولها الصندوق خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠ وبحوالي ١٨.٥% من إجمالي التكلفة، مقابل ٢٣% للنشاط الزراعي بشقيه الحيواني والنباتي، وبنصيب ٣٦% من إجمالي التكلفة. واستحوذت مشروعات الري والمنشآت المائية على ١٨% من إجمالي المشروعات وبنسبة ٤٣.٧% من إجمالي التكلفة، مما يبرز الأولوية التي يحظى بها هذا النشاط.

وتتجه طبيعة عمل الصندوق بصورة عامة نحو دعم الجهد الإنتاجي في تلك القطاعات، وبالتالي فإنه يعتبر من الآليات المهمة لتحفيز النشاط الاقتصادي والإسهام في رفع معدل النمو الاقتصادي والذي يعتبر ضرورياً لمكافحة الفقر. ويستتبع ذلك الاختلاف حول طبيعة عمل الصندوق ووظيفته الأساسية والذي قد يستتنيه من مكونات شبكة الأمان الاجتماعي. ومع ذلك، فإن الصندوق لم يغفل تماماً استهداف الفقراء، ويوجه أحد برامج الرئيسية وبصورة مباشرة نحو الفقراء من خلال دعم التربية المنزلية للأبقار والأغنام، وتعطى الأولوية للأسر الريفية الفقيرة لتمكينها من زيادة الدخل وتحسين معيشتها، وبالتالي الإسهام في استقرار المجتمعات الريفية وإدماجها في النشاط الاقتصادي والإنتاجي والحد من الهجرة إلى المدينة.

وقد نفذ الصندوق خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٠ نحو ٢,٨٣٧ مشروعاً بتكلفة إجمالية ١١,٨٦٣ مليار ريال، وبلغ عدد المستفيدين حوالي ٦.١ مليون مستفيد. وقد تم تخصيص حوالي ٣٥% من إجمالي المشروعات إلى تلك التي تقع في أكثر من محافظة، أما الموارد التي وزعت كتمويل للمشاريع في كل محافظة فقد أخذت اتجاهاً متبايناً. غير أنه وبصورة عامة، لم يراع ذلك التخصيص مؤشرات الفقر في المحافظات واعتمد نسب تتقارب مع التوزيع السكاني.

وأخيراً، فإن الصندوق يعتمد في تقديم تمويلاته بالإضافة إلى الدعم المجاني على القروض البيضاء. ورغم ذلك، يكتنف هذا الأسلوب مخاطر عدم السداد، الأمر الذي يؤدي إلى التشدد في الضمانات التي لا يقدر على توفيرها إلا الميسورون، مما يوجد مناخاً غير مواتٍ للمزارعين والصيادين أو لجمعيات الفئات الفقيرة.

٣-٤-٤ تقييم فاعلية شبكة الأمان الاجتماعي

إن تقييم فاعلية شبكة الأمان الاجتماعي الحالية يتوقف على مدى قدرتها في توفير مظلة الحماية

الاجتماعية للفئات والشرائح الاجتماعية ذات الدخل المحدود والفقيرة من ناحية، والعمل على وقاية المجتمع وأفراده من امتداد الفقر الذي يمكن أن يصل إلى مناطق وفئات أوسع خلال الفترة القادمة من ناحية أخرى، خاصة في ظل الآثار السلبية لبعض سياسات الإصلاح الاقتصادي وقبل أن تتحقق نتائجها التنموية وتنعكس ثمارها الإيجابية في تحسين مستوى معيشة الفقراء والذي قد يحتاج إلى سنوات عديدة.

وبالرغم من أهمية دور الشبكة المباشر وغير المباشر في التخفيف من الفقر خلال الفترة السابقة، إلا أنها تنطوي على إمكانات فعالية متواضعة لمكافحة الفقر ولتقديم شبكة

أمان اجتماعي تحقق أهدافها بصورة فاعلة. وما زالت الشبكة تواجه صعوبات ومعوقات تحول دون اكتمال وتكامل دورها، وتقلل من فاعليتها في التخفيف من الفقر والوصول إلى الفقراء، ومن أبرز هذه الصعوبات والمعوقات ما يلي:

- نقص الموارد وعدم وجود قاعدة بيانات متكاملة عن الفقر وخصائص الفقراء والتحديد الدقيق للمستحقين والمناطق بما يضمن منع التلاعب أو التكرار أو الازدواج فيما يتعلق بالاستفادة من برامج شبكة الأمان الاجتماعي.
- ازدواجية في الأهداف والنشاط بسبب تشابه طبيعة عمل بعض البرامج والمشاريع، مثل مشروع الأشغال العامة وبرامج تنمية المجتمع والأسرة والصندوق الاجتماعي للتنمية في ظل غياب مظلة مؤسسية واحدة تعمل هذه البرامج في إطارها.
- ضعف تأهيل كوادر بعض وحدات الشبكة ونقص برامج التدريب والتأهيل، إضافة إلى محدودية برامج تطوير كفاءة وعمل المشاريع التي تنفذها الصناديق.

٥-٤ مساهمة المجتمع المدني في التخفيف من الفقر

منذ بداية التسعينيات من القرن العشرين ومع إعلان دولة الوحدة وتبني الديمقراطية منهجاً للحكم والتعددية السياسية آلية للتعبير عن الفكر والرأي وللوصول إلى السلطة، شهد اليمن نمواً كبيراً في نشأة وتطور المجتمع المدني الحديث. وقد زاد عدد منظمات المجتمع المدني من ٢٧٠ منظمة في عام ١٩٩٠ إلى ٢,٧٨٦ منظمة في عام ٢٠٠٠. كما تعددت وتنوعت منظماته ومؤسساته الأهلية وتوسعت أنشطته الاجتماعية والاقتصادية وتزايد حجم المستفيدين منها.

وانعكاساً لمجمل الظروف والأوضاع، تنشط غالبية تلك المنظمات والمؤسسات في مجالات تقليدية مثل

التنمية المحلية (١,٢٤٢ جمعية)، ومحو الأمية والأمومة والطفولة (٩٦ جمعية)، والتعاونيات (٦٦١ جمعية). ويمارس معظمها أنشطته في إطار مكاني محدود كالمجتمع المحلي، مع ضعف تواجدها وانتشار خدماتها في الريف حيث تقطن غالبية السكان والفقراء. كما تكرر كثير منها أنشطة بعضها البعض، وأحياناً لنفس الفئات المستهدفة.

وتنتشر الجمعيات العاملة في مجال التنمية المحلية في جميع المحافظات، في حين ينحصر تواجد تلك التي تعمل في بعض المجالات كحقوق الإنسان أو التنمية الثقافية في محافظات بعينها دون غيرها. وفي حين تستحوذ العاصمة صنعاء على النصيب الأكبر منها نتيجة كثافتها السكانية ومركزها السياسي ونشاطها الاقتصادي والتجاري ودورها الثقافي والعلمي، تتركز بقية المنظمات في عواصم المحافظات أو في المدينة التي تليها في الكبر ويقل تواجدها في المدن الثانوية وتندر في الريف، رغم أن نشاط بعضها يتجه لخدمة سكان الريف.

وقد تطورت مجالات نشاط منظمات المجتمع المدني خلال السنوات القليلة الماضية لتركز على التخفيف من الفقر ومكافحة البطالة وتوفير فرص العمل، فضلاً عن تقديم الخدمات الصحية والتعليمية وحماية البيئة. ومع ذلك، فإن تأثير نشاطها في مكافحة فقر الدخل لا يزال محدوداً وضعيف التأثير نتيجة تقليدية ونمطية أساليب عمل منظماتها وعدم قدرتها على ابتكار آليات وبرامج تنمي الروح التطوعية لدى الفئات الاجتماعية الغنية وتزيد من مصادر التمويل. ومع ذلك، فإن مزايا دورها يرجع إلى أن خدماتها موجهة للفئات الأكثر فقراً، فضلاً عن أن طبيعتها تدخلاتها تتصف بأنها سريعة وتقوم على المشاركة وتهدف إلى التمكين وتوفير بدائل وخيارات. وتتمثل أبرز أنشطتها في مجال التخفيف من الفقر في الآتي:

- تسهيل حصول الأفراد والأسر الفقيرة على القروض الصغيرة من البنوك ومنظمات شبه حكومية كالصندوق الاجتماعي للتنمية وغيره، من خلال قيام منظمات المجتمع المدني بدور الوسيط والضامن.
- تقديم مساعدات نقدية شهرية لبعض الأسر الفقيرة ومساعدات مالية في المناسبات الدينية، والذي يمثل أحد الأنشطة التي تقوم بها معظم منظمات الرعاية الاجتماعية، والتي بدورها تمثل ٤٦% من مجموع منظمات المجتمع المدني.
- تقديم مساعدات عينية للأفراد والأسر الفقيرة في بعض المناسبات مثل تقديم الزي المدرسي والحقيبة المدرسية في بداية كل عام دراسي، تقديم الملابس في الأعياد، تقديم بعض المواد الغذائية في بعض المناسبات وتوزيع لحوم الأضاحي في عيد الأضحى.
- تقديم الملابس والأغطية للأسر الفقيرة التي تواجه ظروفاً صعبة أو كوارث طبيعية.

وترتفع نسبة المستفيدين من المساعدات الخيرية والرعاية الاجتماعية التي تقدمها منظمات المجتمع المدني والتي قد تصل إلى أكثر من ٩٠% من إجمالي المستفيدين في اليمن. ويبرر ارتفاع هذه النسبة بالصعوبات الاقتصادية التي يواجهها المجتمع من ناحية، وتجدر القيم الدينية وعلاقات التكافل المجتمعية من ناحية ثانية، وحدائث نشأة وتجربة منظمات المجتمع المدني التي تلجأ إلى الحلول التقليدية لمواجهة الفقر من ناحية ثالثة، فضلاً عن تلبية هذه المنظمات رغبات الأغنياء والموسرين في توجيه تبرعاتهم نحو تلك المجالات. وقد بينت إحدى الدراسات أن مساهمة الجمعيات والمؤسسات الخيرية تشكل ١٧.٤% من دخل الأسر الفقيرة.

ورغم النمو المتصاعد لمنظمات المجتمع المدني في اليمن إلا أن حوالي ٣٠% منها تعمل على مدار العام، في حين يقتصر البعض الآخر على النشاط الموسمي في المناسبات والأعياد الدينية أو في إطار ضيق للغاية. كما يفتقر ٢٠% منها لأي قدر من البناء المؤسسي، وتعتبر منظمات شبه مجمدة ومتوقفة، أو أنها لم تمارس أي نشاط منذ إنشائها. كما يسبب قصور التعاون فيما بينها اتساع نطاقها بالتردد وتدخلاتها بالنمطية. فعلى سبيل المثال، تنفذ معظم المنظمات الناشطة في مجال تنمية المرأة برامج تدريب في مجال الخياطة والحياكة والتطريز، على الرغم من أن هذه البرامج ومنذ فترة طويلة لم تثبت كفاءة عالية في تحسين أوضاع النساء الفقيرات. كذلك، تنشط كافة المنظمات التي تعمل على تشجيع الالتحاق بالتعليم بين أوساط الأسر الفقيرة في توزيع الحقيبة المدرسية رغم أن الدراسات أثبتت أن انخفاض معدلات التحاق الأطفال الفقراء بالتعليم يعود إلى أسباب أخرى أكثر أهمية.

وقد أصبح للمرأة اليمنية تواجد متنام في منظمات المجتمع المدني نتيجة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي أفسحت المجال لحصولها على فرص متزايدة في النشاط العام. وتتواجد المرأة في الكثير من الجمعيات والمنظمات كعضو فاعل رغم استمرار تدني مشاركتها في مجالس الإدارة. كما ظهرت المنظمات العاملة في مجال المرأة والتي تقتصر إدارتها وموظفوها على النساء (مغلقة)، وارتفع عددها إلى ٥٢ جمعية بحلول عام ٢٠٠٠. ورغم تدني عددها مقارنة بالحجم الكلي أو بنسبة النساء في المجتمع، إلا أن هذا الوضع له دلالاته في واقع اجتماعي يحافظ على فواصل بين أدوار كل من المرأة والرجل في المجال العام.

وتعمل غالبية المنظمات النسوية أيضاً في نشاطات تقليدية تدور حول مجالات الأمومة والطفولة والرعاية الاجتماعية والتعليم وتدريب المرأة على الخياطة والتطريز، مع اهتمام عدد محدود منها بمجالات التنمية الثقافية. وتتركز جميع المنظمات النسوية في المدن وبالذات في العاصمة صنعاء، مما يعني غيابها عن الريف حيث تتطلب معيشة النساء الكثير من الخدمات الرعائية والتنموية. وتتصف المنظمات النسوية - أكثر من غيرها- بضعف بنائها الإداري والتنظيمي وغياب التنسيق فيما بينها باستثناء بعض التنسيق أو التعاون الثنائي المحدود والموسمي.

المصدر: http://www.mpic-yemen.org/2006/prsp/arabic/reports/arabic_doc/chapter4.doc