الجمهورية اليمنية

وزارة التخطيط والتعاون الدولي

سياسة الشراكة الوطنية في الجمهورية اليمنية

وزارة التخطيط والتعاون الدولي

صنعاء، 1 يوليو 2012

تصدير

يمثل إطار العمل الاستراتيجي للمعونات الخارجية وثيقة سياسة لحكومة الجمهورية اليمنية التي تؤكد على دور ومسئولية الحكومة اليمنية (من خلال جهة التنسيق المركزية فيها وهي وزارة التخطيط والتعاون الدولي) وكذا دور ومسئولية الوكالات الأجنبية في حشد الموارد الخارجية وأعمال تنسيق المعونات وفق القوانين واللوائح السارية في الجمهورية اليمنية. كما تحدد هذه الوثيقة الأهداف والمبادئ التي ستوجه إدارة المعونات الخارجية والاستغلال الفعال لها من أجل التنمية المستدامة وفي تعزيز بناء الدولة وهما من أكبر التحديات التي تواجه الحكومة اليمنية. إن اليمن لا تزال بحاجة إلى أن تمضي قدماً لكي تكفل لمواطنيها الحرية والحياة المزدهرة التي ستقود الأمة إلى التنمية المستدامة.

صادقت حكومة الجمهورية اليمنية على إعلان باريس حول فعالية المعونة وكذلك على شراكة بوسان للتعاون التنموي الفعال وذلك مع شركائها في التنمية على المستوى الثنائي والمتعدد بهدف زيادة مستوى الكفاءة في تقديم وإدارة المعونات الخارجية. وهذه الوثيقة الحالية تنطلق من روح مبادئ إعلان باريس وتم إعدادها في سياق من "شراكة بوسان". وهي ترسم الغايات الطموحة التي تستجيب لوضع اليمن واحتياجاته. كما أنها نتاج لمشاورات مكثفة مع الأطراف والجهات ذات العلاقة في الحكومة اليمنية وشركاء التنمية والمجتمع المدني والقطاع الخاص.

وفي الوقت الذي تبذل فيه الحكومة اليمنية جهوداً هامة لكي تقلل تدريجياً من الاعتماد على المعونة الخارجية فإنها تنظر إلى المعونة ذات الجودة العالية كعامل حاسم في المسار التنموي في اليمن في الأجل القصير والمتوسط وخصوصاً في سياق الربيع العربي الذي نجم عنه إلى حد الآن تغيير القيادة والسير في تنفيذ الآلية التنفيذية لمبادرة مجلس التعاون الخليجي التي وقعت في 23 نوفمبر 2011 في الرياض، المملكة العربية السعودية، وكذلك قرار مجلس الأمن الدولي 2014.

أود هنا أن أنوه وأشيد بجهود مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في صنعاء للمساعدات التي قدمها في إعداد وثيقة السياسة هذه من خلال مشروع ممول من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وكذلك لدعمهم في إنشاء قاعدة بيانات المساعدات التنموية (www.yemensdp.org) وإعداد التقرير الأول حول التعاون التنموي الذي يعكس مستوى المساعدات التنموية الرسمية التي تلقتها اليمن خلال السنوات 2008-2010. ولأن نظام قاعدة بيانات المساعدات التنموية يعتمد كلياً على البيانات التي تدخلها الجهة المانحة بانتظام فإن دور وزارة التخطيط والتعاون الدولي سيقتصر على تحليل هذه المعلومات وإعداد تقرير التعاون التنموي سنوياً.

تبنت الحكومة اليمنية إطار العمل الاستراتيجي هذا في اجتماع مجلس الوزراء المنعقد في **ـــ يوليو2012.** والحكومة اليمنية تضع أولوية كبيرة على كافة الأطراف حتى تعمل وفق متطلبات السياسات الموضحة في هذه الوثيقة التي تجسد مبادئ إعلان باريس حول فعالية المعونة وأجندة عمل أكرا وشراكة بوسان للتعاون التنموي الفعال.

الدكتور محمد سعيد السعدي
وزير التخطيط والتعاون الدولي

جدول المحتويات

خلفية ومبرر تبني سياسة وطنية للمعونة 4

الوضع الراهن في اليمن 4

لمحة عامة عن إدارة المعونة في السابق 6

القضايا الرئيسية كما عبر عنها الهيئات المانحة وتتمثل في: 6

المبرر لوجود سياسة وطنية للمعونة: 8

الأهداف والأولويات: 9

الغرض والمبادئ التوجيهية والأهداف 9

لمحة عامة عن تحديات التعاون التنموي الفعال في اليمن: 11

تحسين فعالية المعونة وإدارتها 12

الالتزامات المشتركة لتحسين فعالية التعاون التنموي 13

آليات وإجراءات لتحسين إدارة معلومات المعونة 13

تحسين واستخدام الأنظمة الداخلية للحكومة 16

الرقابة والتقييم لنتائج التنمية 17

أدوات السياسات وأساليب تقديم العون المفضلة 18

المسئوليات الخاصة بحشد وإدارة موارد المعونة الخارجية 18

النماذج المفضلة لتقديم المعونة 21

تنسيق المعونة وبناء الشراكة والمساءلة المشتركة 23

- يلعب منتدى المانحين القائم حالياً 23
- منتديات المستفيدين القائمة حالياً 24
- المنتديات الخاصة بمجموعات العمل الحالية 24

تنفيذ سياسة الشراكة الوطنية 24

إعداد خطة عمل وطنية 25

الطريق إلى الأمام 26

خلفية ومبرر تبني سياسة وطنية للمعونة

تحظى أهمية التعاون التنموي الفعال باعتراف متزايد وأضحى هذا الأمر موضوعاً للحوار في عدة منتديات ومؤتمرات دولية. وتلتزم الحكومة اليمنية بإعلان باريس حول فعالية المعونة (2005) وأجندة عمل أكرا (2008) كما صادقت على شراكة بوسان للتعاون التنموي الفعال في المنتدى الرابع رفيع المستوى حول فعالية المعونة الذي انعقد في مدينة بوسان في كوريا الجنوبية من 29 نوفمبر إلى 1 ديسمبر 2011. وتدرك الحكومة اليمنية حقيقة أن الاستخدام الكفء والفعال للمساعدات التنموية الرسمية هو في غاية الأهمية لتحقيق أولويات البرنامج الانتقالي للاستقرار والتنمية 2012-2014 الذي سيتعامل مع احتياجات المرحلة الانتقالية في سياق تنفيذ مبادرة مجلس التعاون الخليجي وآليتها التنفيذية وكذلك لتحسين فعالية المعونة وإدارتها لتعظيم فوائد هذه المعونة للشعب اليمني وكذلك لخطط التنمية القادمة التي ترمي إلى تجاوز تحديات التنمية المستدامة.

وإدراكا للدور الهام الذي تقوم به المعونات الأجنبية في الاقتصاد فإن هذه السياسة تسعى لأن تحلل وتؤسس المبادئ التوجيهية والأهداف وأدوات السياسة والرقابة والتقييم وإشكاليات المعونة الخارجية وآفاقها في اليمن بهدف تعظيم أثرها وفعاليتها من جهة تحقيق مستوى أفضل من النتائج التنموية. تبدأ ورقة السياسة هذه بمراجعة سريعة لمستوى أداء المعونة سابقاً في اليمن، ثم تشرح الخطوات التي تقوم بها الحكومة للتعامل مع القضايا المرتبطة بهذا الأداء بما في ذلك استيعاب خطط توجيهية وسياسات واستراتيجيات جديدة تهدف إلى تنظيم انسياب المعونة وتكوينها والتأثير على ذلك بما يكفل تحسين استغلال مثل هكذا مساعدات. كما تتضمن هذه الورقة نقاشاً يتمحور حول المبادرات الجديدة المتعلقة بفعالية المعونة وذلك في سياق إعلان باريس حول فعالية المعونة 2005 وأجندة عمل أكرا 2008 وشراكة بوسان للتعاون التنموي الفعال 2011 لكي يتم توجيه دعم المانحين باتجاه يخدم جهود التنمية في اليمن مع التزام قوي وموارد تخصص على أساس يمكن الاعتماد عليه والتنبؤ به بصورة أكبر.

الوضع الراهن في اليمن

كان **لثورة الشباب في اليمن 2011-2012** أثر غير ايجابي على التنمية حيث توقفت اغلب البرامج والمشاريع بسبب تدهور الجوانب الأمنية. في الأيام الأولى بدأت الاحتجاجات والمظاهرات بالمطالبة بإيجاد حلول بناءة للتعامل مع البطالة المرتفعة في أوساط الشباب وعموم الناس بما في ذلك النساء وتحسين الأوضاع الاقتصادية واتخاذ خطوات ملموسة لمكافحة الفساد وكذلك الاعتراض على مقترحات حكومة الحزب الحاكم حينها لتعديل الدستور في اليمن. بعد ذلك تصاعدت مطالب المحتجين لتطالب برحيل الرئيس السابق كما ساهمت الانشقاقات الكبيرة في المؤسسة العسكرية وكذلك المؤسسات الحكومية الأخرى بما في ذلك الحزب الحاكم في جعل أجزاء من البلد خارج سيطرة الحكومة وتعاهد الشباب على تحدي سلطتها وكنتيجة لانسداد الأفق السياسي شهد الوضع الاقتصادي والإنساني والأمني تدهوراً بوتيرة متسارعة فاقمت من معاناة الشعب اليمني من مصاعب شتى وكبيرة. واستلزم هذا الوضع تحمل كافة القيادات السياسية لمسئولياتها نحو الشعب من خلال الانخراط الفوري في عملية واضحة للانتقال إلى حكم جيد ديمقراطياً في اليمن. وعليه فقد كان التوقيع على اتفاق نقل السلطة الذي تم في الرياض يوم 23 نوفمبر 2011 بوساطة من دول مجلس التعاون الخليجي شاهداً على ولادة المرحلة الانتقالية التي تمر بها اليمن حالياً.

تدرك الحكومة اليمنية مدى التحديات العديدة التي تواجهها في طريق تحقيق الغايات التنموية ومع أنه قد تحقق انجازاً هاماً خلال السنوات الثلاث المنصرمة إلا أن الكثير لا يزال مطلوباً لتحسين فعالية المعونة من كل من الوزارات والجهات المنفذة لبرامج ومشاريع التنمية وكذلك من شركاء اليمن في التنمية الذين هم بحاجة إلى توحيد أنشطتهم وإجراءاتهم للتقليل إلى أدنى حد من العبء المرتبط بالقدرات المحدودة لدى الوزارات والجهات المنفذة ولضمان مستوى أكبر من الشفافية في استخدام الموارد التي ستصرف لليمن.

أتسمت العلاقة بين الحكومة اليمنية والهيئات المانحة بالإيجابية خلال السنوات الأخيرة وهذا أدى إلى إنجازات طيبة على الصُّعُد الاجتماعية والاقتصادية وكذلك على مستوى المساعدات الطارئة للأشخاص الذين تأثروا بالكوارث، غير أنه ومن بداية المساعدات الأجنبية أخذت الأصوات ترتفع إزاء سوء الإدارة أو عدمها من قبل المانحين والمتلقين للمساعدة على حدٍ سواء. فالمساعدات التنموية قد أدت إلى الاعتماد على الآخر على حساب الاعتماد على الذات وساهمت في خلق الفساد وتوسيع نطاق عدم المساواة وخدرت عموم الناس بالوهم في نتائجها ذات الأفق الضيق والأجل القصير وغير المستدام. وفي حالات كثيرة ثبت صحة مثل هذا النقد مما يؤكد وبقوة على الحاجة إلى إعادة التفكير وبصورة ناقدة للمفاهيم الحالية للمعونة ونطاقها وأفقها ونوعيتها واستخدامها وأدوات حشد مواردها.

تعكف الحكومة اليمنية على رسم مسار للتنمية يقف على اقتصاد يسير في اتجاهين. فمن جهة تسعى اليمن إلى تحقيق نمو اقتصادي بمستويات عالية وشاملة ومستدامة وبعائدات مرتفعة، واستثمارات واسعة في البنية التحتية على أن يترافق كل ذلك مع نمو مماثل في الرأسمال الاجتماعي. ومن جهة أخرى يتعين على اليمن أن يولي اهتماماً وحرصاً كبيراً في توزيع فرص مثل هذا النمو على فئات الشعب الواقعة في أسفل السلم من خلال اتخاذ كل ما يلزم من خطوات وإجراءات تعزز وتؤكد دور الدولة في المبادرة. خلال هذه العملية يمثل بناء الدولة والتخفيف من الفقر أهداف كلية لبرنامج الاستقرار والتنمية. وهذه الأهداف تتحقق من خلال التركيز على الأولويات الأربع التالية:

- استكمال عملية الانتقال السلمي للسلطة واستعادة الاستقرار السياسي.
- تحقيق الاستقرار الأمني وتعزيز حكم القانون.
- تلبية الاحتياجات العاجلة الإنسانية والمادية.
- تحقيق الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي.

وتشعر الحكومة اليمنية بالامتنان إزاء الدعم المقدم من شركاء التنمية في الخارج (سواءً على المستوى الثنائي والمتعدد وعلى مستوى المنظمات غير الحكومية) وتأمل في استمرار تقديمهم لهذا الدعم لتمكين اليمن من تحقيق أهدافها في تعزيز بناء الدولة والتخفيف من الفقر. وبحسب بيانات صادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وقاعدة بيانات المساعدات التنموية بلغ متوسط مبلغ المساعدات المقدمة من شركاء التنمية خلال السنوات الثلاث الأخيرة (2008-2010) حوالي 550.6 مليون دولار أمريكي سنوياً. كما حدث خلال السنوات الأخيرة تحولاً هاماً في تركيبة ومكونات هذه المساعدة من حيث القروض والمنح حيث يصل مكون القروض من المساعدات التنموية الرسمية 253.4 مليون دولار (في العام 2008) وإلى 234.2 مليون (في العام 2009) وإلى 220.6 مليون دولار (في 2010). وهذه الزيادة في حصة القروض ابتداءً من العام 2008 مقارنة مع أرقام 2007 التي وقفت عند 147.5 مليون دولار سيكون لها آثارها على مخصصات الموازنة الوطنية في قادم الأيام نتيجة لهذه الزيادة في حجم الدين الوطني وتكاليف خدمة الديون.

لمحة عامة عن إدارة المعونة في السابق

لعبت المساعدات الخارجية دوراً هاماً في تقدم اليمن خلال سنوات العقد الماضي وستستمر في دورها هذا في السنوات القادمة غير أن ثمة هواجس على صلة بهذه المساعدات الخارجية وهي أنه على الرغم من تدفق الموارد الخارجية ومشاركتها في جهود اليمن التنموية خلال السنوات إلا أن البلد لم يتمكن من تحقيق الاستغلال الأمثل للمكاسب الناجمة عن المعونة، فمستوى التفاوت بين ما تحقق فعلاً وما كان يمكن له أن يتحقق بفضل موارد المعونة الخارجية واسعاً إلى حد كبير. وثمة اعتراف عام بأنه أياً كانت حوافز النمو التي أوجدتها اليمن في الماضي إلا أن الاستثمارات ظلت أعجز من أن تؤثر بصورة جوهرية على زيادة انتاجية الاقتصاد والتخفيف من الفقر كما أن القدرة التنفيذية لحشد موارد المعونة لم تزداد زيادة ملحوظة ولا تزال القدرة المؤسسية في العديد من المجالات غير كافية ولا ملائمة للاستجابة للمطالب والتحديات المستمرة في الارتفاع. وهذه الوثيقة توضح رؤية الحكومة اليمنية لتحسين مستوى تنسيق المعونة وإدارتها وتعزيز المساءلة المشتركة والمتبادلة بين الحكومة وشركاء التنمية كما تستعرض تلك السياسات التي ستترجم هذه الرؤية إلى واقع.

من منظور المانحين ينبني أداء المعونة الأجنبية في اليمن على افتراض أن نجاح المعونة مرهون بتوفر الشروط المسبقة والقدرة الاستيعابية والبيئة المواتية لذلك وهذه كلها مسئول عنها كل من الجهات الوطنية والمانحة. واستجابة لهموم ومشاكل القدرات المحدودة للجهات الوطنية فقد اتجه المانحون للعمل مباشرة مع الهيئات المحلية ومنظمات المجتمع المدني والفئات المجتمعية أو في اشراك جهات منفذة ومؤسسات استشارية من لديها. إلا أن هذه الجهات المانحة أصبحت تدرك بصورة متزايدة أنه ليس هناك بديلاً سوى تعزيز الأنظمة الوطنية في البلد وكذلك القدرات المؤسسية للحكومة لتجويد عمل المعونة وتحسينه بما يخدم مصالح الشعب في الجمهورية اليمنية.

ومن منظور الحكومة الوطنية فليس هناك حرج في القول إن المعونة قد حققت نجاحات في عدد من المجالات كبناء الهياكل والبنى التحتية المادية والاجتماعية كالطرق ومرافق الخدمات الصحية ومياه الشرب والتعليم. غير أنه وعلى الرغم من حجم ونطاق المعونة التي تلقتها اليمن خلال سنوات العقد الماضي لم يطرأ تحسن مماثل على الحياة العامة بل إذا ما ذهبنا في سياق التصورات العامة الشائعة فإن المعونات في معظم الحالات قد أدت إلى تركز الثروة في جيوب معينة بل وفاقمت من حدة التفاوت في مستوى الدخل بين الناس ومن هنا فقد أصبح لزاماً إجراء تقييم مستقل عن أداء المعونة في اليمن لبيان مواطن الخطاء بموضوعية وتجرد واقتراح توصيات للمرحلة القادمة من أجل تنفيذ البرنامج الانتقالي لتحقيق الاستقرار والتنمية والخطة الخمسية الرابعة للتنمية والتخفيف من الفقر. ونستعرض فيما يلي بصورة موجزة أهم الإشكاليات التي تساهم في عدم فعالية التعاون التنموي وضعف النتائج التنموية وذلك من منظور كلا من المانحين والجهات الوطنية.

القضايا الرئيسية كما عبر عنها الهيئات المانحة وتتمثل في:

- غياب ملكية ومأسسة برامج ومشاريع التنمية من قبل الحكومة ولا سيما تلك التي مولها المانحون.
- ضعف مستوى القيادة والتوجيه من قبل الحكومة وعلى وجه الخصوص في تحديد أولويات الإنفاق وكذلك في تحمل المسئولية المطلوبة في تصميم وإعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع .

- غياب الواقعية في عملية التخطيط وإعداد الموازنات التي تتم بصورة غير مناسبة وتتبع مقاربة من أعلى إلى أسفل من دون إشراك قوي لأصحاب المصلحة الفعليين التي تشمل المؤسسات المحلية والفئات المجتمعية والمستفيدين في إعداد البرامج وتنفيذها.
- الضغط في اتجاه زيادة البرامج والمشاريع التنموية بما يتجاوز الحد الذي يمكن التعاطي معه بفعالية ضمن قيود قدرات التنفيذ المؤسسية في البلد.
- ضعف الربط على مستوى التخطيط للنتائج والمخصصات المالية.
- الأنظمة لا تعمل بصورة كاملة تضمن الوثوق في البيانات.
- ضعف أنظمة إدارة المالية العامة والمشتريات وضعف الإشراف والرقابة على البرامج وبما يؤدي في المقابل إلى ضعف مستوى المسائلة والشفافية وتسرب الموارد وسوء استخدامها.

أما الإشكاليات التي غالباً ما تعبر عنها الجهات النظيرة الوطنية فتتمثل بالآتي:

- عدم توافق وانسجام الأولويات بين المتلقي للمساعدة والجهات المانحة.
- ثمة عدد كبير من البرامج والمشاريع لا تزال تخضع لقيادة الجهات المانحة بدلاً من المتلقي للعون. وتدرك الجهات الوطنية مع ذلك أن جذور هذه الإشكالية قد تكون في الحقيقة كامنة في القدرات المحدودة لمشاركة هذه الجهات مما يتيح لهيمنة المانحين. على سبيل المثال تعاني معظم المشاريع من التمديد في الفترة الزمنية للتنفيذ والتكلفة بسبب ضعف أنظمة التخطيط وإدارة المشاريع التي يجب أن تتضمن تنفيذ مراجعة وتقييم نشط وفعال عند صياغة المشاريع وتنفيذها والإشراف عليها.
- جرى في حالات كثير التغاضي وعدم الانتباه إلى جوانب الاستدامة والتشغيل والصيانة للمشاريع وبصورة بارزة وواضحة للعيان.
- في ظل غياب التقييم والتقدير المناسب فإن المعونة الاجنبية قد تركزت غالباً من مجموعة واسعة من المشاريع الصغيرة والتي ربما كانت غير ضرورية أو حتى غير مرغوبة من المنظور الطويل الأجل للبلد. وهذا قد أدى إلى التوسع في عدد المشاريع بصورة أدت إلى تشتتها وازدواجيتها.
- في مجال المساعدات الفنية هناك اتجاه يساهم في الاعتماد المبالغ فيه على الخبرات الأجنبية بدلاً من الاستفادة من القدرات الفنية المحلية من خلال تعزيز قدرات المؤسسات الوطنية. إن المساعدات الفنية خصوصاً عندما تأتي عبر قروض وليس عن طريق منح تخلف أعباء ضخمة على المتلقي.

- لا تزال اليمن تفتقر إلى الآلية المناسبة والكافية لتقييم النواحي التكنولوجية للمساعدات الأجنبية ولاسيما المساعدات الرأسمالية منها.
- اتسمت عملية صرف المعونة التي تعهدت بها الجهات المانحة بالبطء وربما ساهم ضعف القدرات المؤسسية في البلد في هذه الظاهرة.
- جرى ضخ مبالغ لا يستهان بها من المعونة الاجنبية عبر مختلف المنظمات غير الحكومية وهذا يعني أنه قد تم ضخها خارج أنظمة الحكومة ولم تقيد في خزانتها. وغالباً ما تسير طرق التشغيل للمنظمات غير الحكومية بالتوازي مع طرق وأساليب التشغيل الحكومية.
- إن موارد المعونة المتاحة للحكومة اليمنية لم يتم التعبير عنها وعكسها بصورة كاملة في الموازنة.
- عادة يقوم المانحون بتحويل مبالغ مالية مباشرة إلى حسابات المشاريع دون إشعار الوزارات أو الإدارات المعنية في الحكومة، وقد نجم عن هذا صعوبة في تحديث السجلات لضمان الشفافية والمساءلة في مثل تلك العمليات.
- بمرور السنوات ارتفعت حصة اليمن من الديون الأجنبية المتأخرة وكذلك التزاماتها لخدمة هذه الديون نتيجة لاستخدام القروض الأجنبية. ومع أن هذه القروض هي امتيازيه في طبيعتها وتتضمن درجة عالية من مقومات المنح إلا أنها لا تزال تشكل عبئاً متزايداً على الخزانة العامة للدولة.
- ثمة فجوة هامة حضارية فيما بين المؤسسات المانحة والمؤسسات الوطنية في البلد.

إن وضع اليمن بخصوص حشد وتعبئة المعونة الأجنبية يقف اليوم على أعمدة أساسية لفعالية التكلفة مثل الملكية والقيادة الوطنية والتناغم والتنسيق الموحد والمساءلة المشتركة. وأي دعم خارجي ينبغي أن ينطلق على أساس مطالب وطنية تقوده بدلاً من أن يخضع لتقدير المانحين. وحتى يتم التأكيد على هذه المطالب الوطنية ينبغي اعتماد الإطار الوطني للتخطيط والسياسات وكذلك السياسات القطاعية كأطر عمل توجيهية في توحيد وتناغم المساعدات الخارجية. على نفس القدر من الأهمية أيضاً الحاجة إلى إدراك أن فرض اشتراطات من جانب واحد لن يتسبب في إبطاء وعرقلة التنفيذ فحسب وإنما أيضاً تأجيج مشاعر الناس ضد عملية الإصلاح، ومن هنا الحاجة إلى إزالة مثل هذه الشروط أو الإبقاء عليها في الحدود الدنيا عند الاتفاق عليها بصورة مشتركة.

المبرر لوجود سياسة وطنية للمعونة:

افتقرت حكومة الجمهورية اليمنية في الماضي إلى أنظمة وخطوط توجيهية واضحة تساعدها على حشد المساعدات الخارجية وإدارة مواردها مما فاقم من حدة هذه المشكلة. وبتصديقها على إعلان باريس حول فعالية المعونة وعلى شراكة بوسان للتعاون التنموي الفعال فقد التزمت اليمن بزيادة فعالية المساعدات التي تتلقاها. والمقصود من إعداد هذه الوثيقة هو إيجاد أساس قوي للتحسين والتطوير من جانب الحكومة وشركاء التنمية، ذلك أن زيادة فعالية التكلفة هو على وجه الخصوص على صلة بتحسين مستوى تقديم الخدمات للمواطن اليمني وبتسريع وتيرة تنفيذ البرنامج الانتقالي لتحقيق الاستقرار والتنمية والخطة الخمسية الرابعة للتنمية والتخفيف من الفقر.

إن مرحلة الانتقال السياسي التي تمر بها البلد حالياً قد أوجدت بصورة واضحة قوة دفع وزخم باتجاه تحقيق السلم الأهلي والديمقراطية والتنمية واتخذ كل هذا شكل اتفاق. وهذا أصبح ضرورياً للمضي في أجندة السلم والتنمية في وقت واحد بحيث لا تترك التنمية في المقعد الخلفي بدرجة أقل من حيث التركيز والأولية. وهذا الاتفاق سيدخل فيه الحكومة والشعب من جانب (كما هو محدد في إطار المساءلة) والحكومة وشركاء التنمية من جانب آخر (على أساس المساءلة وقابلية التنبؤ).

وبإمعان التفكير في السياق الخاص للمرحلة الانتقالية في اليمن فإنه يمكن أن نستخلص وبصورة سليمة أن السلم والديمقراطية والتنمية بحاجة إلى ربطها معاً في ترتيب متزامن بدلاً من التعامل مع كل واحد بمعزل عن الآخر. ويتعين على المعونة الخارجية أن تعزز من هذه العلاقة المتداخلة كما ينبغي على المانحين أن يتنبهوا إلى هذه المقاربة.

في العلاقة التنموية اليوم أصبح كل من المانح والمتلقي شركاء تنمية والمعونة هي أداة الانخراط في هذه الشراكة. ولكن لكي تصبح اليمن شريكاً تنموياً هادفاً ومتكافئاً مع الآخرين يتعين عليها أن تضم جهودها مع المانحين للحصول على موارد تنسجم مع متطلبات الارتقاء سواء مالية أو فنية في سياق من التعاون والشراكة المشتركة.

تبين هذه الوثيقة ما تحتاج اليمن أن تحققه بالمساعدات من شركاء التنمية وتحدد الأفضلية من حيث حشد وإدارة المساعدات والتغييرات الضرورية للوصول إلى غايات وأهداف البرنامج الانتقالي لتحقيق الاستقرار والتنمية 2012-2014 والخطط القادمة في المستقبل.

الأهداف والأولويات:

من خلال التعبير بصورة واضحة عن بيان السياسة ونقاط العمل هناك هدفان رئيسيان لهذه الوثيقة وهما 1) زيادة فعالية المساعدات الخارجية لليمن، 2) إيجاد أساس يتم من خلاله حشد المساعدات الإضافية التي تحتاجها اليمن للوفاء باحتياجات الاستثمار.

الغرض والمبادئ التوجيهية والأهداف

يشتمل الغرض من سياسة المعونة على جوانب خمسة تستجيب لتحديات خمسة رئيسية ولغرض التعاون التنموي في اليمن، وهذه هي:

1) **زيادة مستويات المساعدة التنموية:** لا تزال مستويات المساعدات التنموية التي تلقتها اليمن منخفضة بالنسبة لدول أخرى توجد فيها مستويات مماثلة للاحتياج من حيث الفقر ومستوى التنمية.
2) **تحسين فعالية التعاون التنموي:** يتعين التعامل مع الإشكاليات الهامة بخصوص فعالية المعونة في اليمن لزيادة وتعزيز أثر المعونة المقدمة وبالتالي تقوية قضية المطالبة بزيادة المعونة من شركاء التنمية.

3) **دعم تنفيذ البرنامج الانتقالي لتحقيق الاستقرار والتنمية وخطة التنمية متوسطة المدى:** وضعت الحكومة اليمنية البرنامج الانتقالي لتحقيق الاستقرار والتنمية وخطة التنمية متوسطة المدى وكلاهما بحاجة إلى زيادة كبيرة في صافي التمويل الأجنبي (المعونة بصورة رئيسية).
4) **تنفيذ التعهدات والالتزامات الدولية بشأن التعاون التنموي الفعال:** حيث أن الحكومة اليمنية وشركاءها في التنمية أطراف موقعة على إعلان باريس حول فعالية المعونة وكذلك على شراكة بوسان للتعاون التنموية الفعال.
5) **بناء شراكات جديدة مع شركاء تنمية آخرين:** يعتبر عدد الهيئات المانحة التي تعمل حالياً في اليمن منخفضاً بالمعايير الدولية ولهذا فإن ايجاد إطار سياسة واضح ونشر هذا الإطار سيبسط من عملية استقطاب جهات مانحة جديدة.

وقد جرى إعداد السياسة الوطنية للمعونة بالأخذ في الاعتبار المبادئ التوجيهية التالية والتي تبنى على التعهدات الدولية التي تضمنها إعلان باريس حول فعالية المعونة وكذلك على شراكة بوسان للتعاون التنموي الفعال:

- **الأهمية الرئيسية للملكية الوطنية:** ستواصل الحكومة اليمنية في وضع وتحديد أهدافها وسياساتها التنموية على أن تسعى لضمان أن تكون هذه الأهداف والسياسات هي نتاج عملية حوار وتشاور واسعة عبر قطاعات الحكومة المختلفة والقطاع الخاص والمجتمع المدني.
- **التشاور والحوار مع شركاء التنمية:** هذه الوثيقة هي بيان عن سياسة الحكومة وهي لهذا "مملوكة" للحكومة اليمنية. ولكي تضمن ملكية البلد ستعمل الحكومة على حشد المساعدات الخارجية عبر طرق ووسائل لا تضر باستقلالها ومن ذلك عبر التشاور والحوار مع شركاء التنمية والذي تدرك الحكومة أهميته ولهذه الغاية فقد سعت الحكومة للتشاور مع شركائها خلال عملية إعداد وتطوير سياسة هذه المعونة.
- **المعونة التي تقوم على أساس الطلب:** ستكون السياسة الوطنية للمعونة جزءً من السياسة العامة الكلية لحشد الموارد للتنمية وذلك على مستوى كل من المشروع الفردي وعلى مستوى القطاعات الاقتصادية. وهذا يستلزم أن تكون المعونة الأجنبية يقودها الطلب. وهذا أيضاً سيضمن تعزيز الشفافية والمساءلة والقدرة على التوقع داخل وخارج أنظمة الحكومة على حدٍ سواء.
- **الشمول:** لتعظيم فعالية المساعدات الخارجية لليمن من المهم أن تكون هذه السياسة وأي سياسات لاحقة شاملة في طبيعتها وفي بيانها. ومن هنا فإن هذه الوثيقة يقصد بها أن تكون بيان لسياسة الحكومة حول كافة المساعدات التنموية الرسمية التي تحصل عليها اليمن.
- **السعي الجاد للاعتماد على الذات في النهاية:** في حين تطلب الحكومة زيادة المعونة الأجنبية كماً وكيفاً خلال الأجل القصير والمتوسط فإن سياسة الحكومة هي أن تسعى جاهدة لتحقيق الاعتماد الذاتي والاستدامة على الأجل الطويل من خلال تعزيز وتنمية الموارد المحلية وخلق فرص للتجارة والاستثمار وتدفق رؤوس الأموال الخاصة إلى البلد.
- **وثيقة السياسية هي وثيقة حية ومعاشة:**إن بيان السياسة هنا يقصد منه أن تكون وثيقة حية حيث من المتوقع أن يدخل عليها تعديلات ومراجعات في المستقبل مع تغير وتطور احتياجات الحكومة وشركائها في التنمية بمرور الزمن. وكذلك مع تعزيز وتقوية قدرات الحكومة في تنفيذ الإصلاحات.

تتجه السياسة الوطنية للمعونة نحو تحقيق عدد من الأهداف الرئيسية للتعامل مع تحديات وفرص التعاون التنموي في اليمن والمشار إليها أعلاه. وهذه الأهداف هي:

- **تحسين مستوى التناغم:** بحيث ترتبط كافة المعونات بالأولويات والاستراتيجيات الوطنية المتفق عليها إما من خلال استيعاب المعونة في الموازنة العامة للدولة أو لضمان تقديمها في الإطار الكلي للتخطيط في البلد بما يكفل توجيهها إلى أنشطة الأولويات المتفق عليها.
- **تعزيز مستوى التنسيق:** تقدم السياسة الوطنية للمعونة رؤية وإطار للإدارة لشركاء التنمية لتمكينهم من ربط المساعدة بالأولويات الوطنية كما تقدم إطار عمل للتنسيق عبر المؤسسات الحكومية اليمنية لتحسين فعالية المعونة
- **تعزيز عملية بناء الدولة والتخفيف من الفقر:** تعزيز بناء الدولة وجهود التخفيف من الفقر عبر طرق الاستغلال الفعال للمعونات الأجنبية من خلال نمو اقتصادي عالي المستوى وشامل ومستدام يرافقه توزيع عادل وتركيز على العمالة المنتجة وتحسين الروابط عبر القطاع العام والتعاونيات والقطاع الخاص ورعاية وتشجيع شراكة القطاع العام والخاص.
- **رعاية وتشجيع الجهود التي ترمي إلى تحقيق الاعتماد على الذات والخروج من دائرة تلقي المعونات:** خلق المناخ المناسب والملائم للتجارة والاستثمار من خلال الاستغلال الفعال للمعونة الأجنبية حتى يقل الاعتماد عليها تدريجياً بما يفضي إلى وجود اقتصاد يعتمد على الذات على المدى الطويل.
- **ايجاد إطار عمل للشراكة والمساءلة من أجل التعاون التنموي الفعال:** تحديد وتوضيح علاقة الشراكة بين الحكومة وشركاء التنمية بما ينسجم مع مبادئ فعالية المعونة التي تم التأكيد على الالتزام بها من خلال إعلان باريس 2005 وأجندة أكرا 2008 وشراكة بوسان للتعاون التنموية الفعال 2011 على التوالي.
- **تحسين مستوى الشفافية والقدرة على توقع تدفق مخصصات المعونة:** ايجاد إطار يتم من خلاله تبادل المعلومات حول المساعدات الأجنبية لليمن مع الجهات النظيرة في اليمن بشفافية وفي الوقت المناسب لتحسين القدرة على التنبؤ بصرف المعونة. إن التقارير والمعلومات الناقصة بخصوص المساعدات التنموية الرسمية للحكومة (بما فيها تلك المساعدات المقدمة لقطاع المنظمات غير الحكومية) يقلل من مستوى الشفافية ويعيق من قدرة الحكومة على رقابة وإدارة المساعدات التي تتلقاها اليمن. إن عملية تبادل المعلومات هذه هي في غاية الأهمية لعملية التخطيط وإعداد الموازنات وأيضاً لتنفيذ الموازنة التنموية.

لمحة عامة عن تحديات التعاون التنموي الفعال في اليمن:

على الرغم من تحرك كل من الحكومة اليمنية وشركاء التنمية نحو تحقيق مستوى أفضل من التنسيق والحوار والتشاور إلا أن هناك عدد من الاشكاليات تظل موجودة، وهذه المشاكل تحد وباستمرار من كفاءة وفعالية ما يقدم من مساعدات ويضعف من موقف الحكومة الراغب في زيادة حجم المساعدات على المدى القصير والمتوسط.

القدرات: لا تزال الحكومة تعاني من المشاكل على مستوى القدرات، فأنظمة الإدارة والمشتريات والمالية داخل الحكومة ضعيفة، كما أن قدرة الحكومة اليمنية لاستقطاب الكادر الوظيفي من ذوي التأهيل العالي والمهارات تبقى محدودة مما يؤثر على التخطيط والمفاوضات ويمكن أن يؤدي إلى ضعف التنسيق والتنفيذ.

ثمة غياب للتنسيق الفاعل فيما بين المؤسسات الحكومية في سياق إدارة المعونات وفي بعض الحالات ينجم عن غياب المسارات الواضحة أن تتفاوض الوزارات الرئيسية وهيئات السلطة المحلية بشأن المساعدات بصورة

مباشرة مع المانحين بما يضعف دور وزارة التخطيط والتعاون الدولي في إدارة مثل هذه المساعدات وتنسيق عملياتها.

القدرة على التنبؤ وتوقع المساعدات: تغيب المقدرة على التنبؤ بتدفق المعونات، وتبقى قضية تسييس المعونات في اليمن مشكلة. ويظهر أيضاً على السطح فرض الشروط الزائدة عن حدها مما قد تنجم عنه اشكاليات بالتنبؤ من حيث حجم المعونة ونوعيتها وتوقيتها وهذا من شأنه أن يوقف تنفيذ برامج تنموية تستهدف الفقراء أو يبطئ من عملية التنفيذ. وفي كثير من الحالات تتصف عمليات دعم تنفيذ المشاريع بالتأخير والبطء أكثر من مجرد القدرة على التنبؤ في حد ذاتها.

المعلومات الشفافة عن انسياب تدفقات المعونة لا يزال غائباً في اليمن قاعدة بيانات شاملة عن المساعدات التنموية ونتيجة لذلك فإن المعلومات المتوفر للحكومة اليمنية حول المساعدات المستلمة هي معلومات متفرقة ومشتتة وناقصة ولا تكفي لأغراض الإدارة والرقابة، ومن الصعب الحصول على صورة كاملة عن المساعدات الخارجية لليمن لأن بعض المانحين إما غير راغبين أو غير قادرين على تلبية طلب الحكومة للمعلومات وهذا يحد من مستوى الشفافية والمساءلة في تقديم المساعدات، وفي الوقت نفسه يبدو واضحاً أن الحكومة اليمنية قد تتقدم في بعض الحالات بطلبات غير واضحة وغير منظمة لتزويدها بمعلومات من قبل شركاء التنمية مع وجود وزارات وجهات تنفيذية مختلفة تتقدم بطلب معلومات لكي تخفق بعدها في تبادل مثل هذه المعلومات فيما بينها بصورة فعالة.

الموائمة والتناغم: لا توجد عملية فعالة تضمن تنسيق المعونة وربطها بأولويات الحكومة. كما تستمر الجهات المانحة وبصورة تتكرر كثيراً في العمل وفق اهدافها الخاصة بها وعلى حساب ملكية الحكومة. ومعظم المساعدات تظل خارج الخطط والموازنات مما يعكس غياب التناغم والارتباط مع أولويات الحكومة وأنظمتها. وبعض المشاكل التي تحيط بغياب التناغم والارتباط هي أعراض لضعف الاستراتيجيات (أو عدم وجودها)، في الوقت نفسه تبقى بعض المنظمات المانحة مقيدة بالترتيبات والإجراءات المؤسسية داخلها.

تحسين فعالية المعونة وإدارتها

إن حكومة الجمهورية اليمنية وشركائها الرئيسيين في التنمية هم أطراف موقعون على إعلان باريس حول فعالية المعونة و شراكة بوسان للتعاون التنموي الفعال. وهذه التعهدات الدولية تلزم كلاً من الحكومة وشركاء التنمية بتنفيذ سياسات واستراتيجيات تكون من شأنها زيادة فعالية التعاون التنموي مع اليمن. وهكذا فإن المبادئ الواردة في إعلان باريس حول فعالية المعونة و شراكة بوسان للتعاون التنموية الفعال يشكلان الأساس لتعريف الفعالية من قبل الحكومة اليمنية.

وفي حين تسعى اليمن إلى أن تقلل في النهاية من اعتمادها على المساعدات الخارجية فإن مجرد زيادة فعالية المعونة التي تحصل عليها اليمن حالياً سيكون غير كافياً للوصول إلى المستويات المطلوبة للاستثمار في اليمن لتحقيق أهدافها التنموية (كما ورد في رؤية اليمن 2025 وأهداف التنمية الألفية). ومن المعروف أن نجاح مساعي اليمن في زيادة حجم المعونة هو رهن بقدرتها على إدارة الحجم الحالي للمساعدات الخارجية بصورة فعالة. وعند استقطابها لموارد خارجية أخرى فإن الحكومة ستسعى لضمان استدامة سداد الديون.

الالتزامات المشتركة لتحسين فعالية التعاون التنموي

في إطار الهدف العام الكلي لتحسين فعالية المعونة تم تحديد المبادئ التالية من إعلان باريس كمبادئ رئيسية لتحسين فعالية التعاون التنموي في اليمن:

مبادئ فعالية المعونة	الأهداف بالنسبة لليمن
أ) استراتيجيات تشغيل للتنمية	ايجاد روابط واضحة بين خطة الاستقرار والتنمية، الاستراتيجيات القطاعية، الموازنة وخطط التنمية على مستوى المديريات، وتسهيل ربط دعم المانحين مع أولويات الحكومة.
ب) أنظمة وطنية يمكن الوثوق بها	تعزز أنظمة المعونات الأجنبية والمشتريات ورفع التقارير.
ج) ربط تدفق مخصصات المعونة بالاستراتيجيات الوطنية	رفع تقارير بجميع التدفقات لتعكس في موازنة الحكومة وفق الخطط الإستراتيجية.
د) تعزيز القدرات المحلية من خلال دعم تنسيقي	تركيز المساعدة الفنية على نقل المعارف والخبرات من خلال برامج منسقة ومتسقة مع أولويات اليمن.
ه) استخدام الأنظمة الوطنية	تقديم جميع المساعدات من خلال أنظمة اليمن الوطنية للمساعدات التنموية الأجنبية.
و) زيادة القدرة على التنبؤ بصرف المعونة	صرف مخصصات المساعدات حسب الجداول الزمنية.
ز) استخدام ترتيبات مشتركة	تحقيق زيادة ملموسة في المساعدات التي تأتي في سياق المقاربات القطاعية.
ح) بعثات وأنشطة تحليل مشتركة	زيادة مستوى البعثات المشتركة والأنشطة التحليلية لتصبح أكثر شيوعاً وممارسةً.
ط) أطر عمل قائمة على النتائج	توحيد الشروط وتحديد مؤشرات الأداء لتكون معروفة عند الجميع.
ي) المساءلة المشتركة	وضع آليات رقابة مستقلة.

ستشكل المبادئ والأهداف المذكورة آنفاً الأساس لتنفيذ مراجعة وتقييم الأداء بصورة مشتركة بين المانحين والحكومة ويتم مناقشة واستعراض نتائج هكذا مراجعات في إطار منتدى الشراكة الإستراتيجية (أنظر كذلك الجزء الخاص بالرقابة والتقييم).

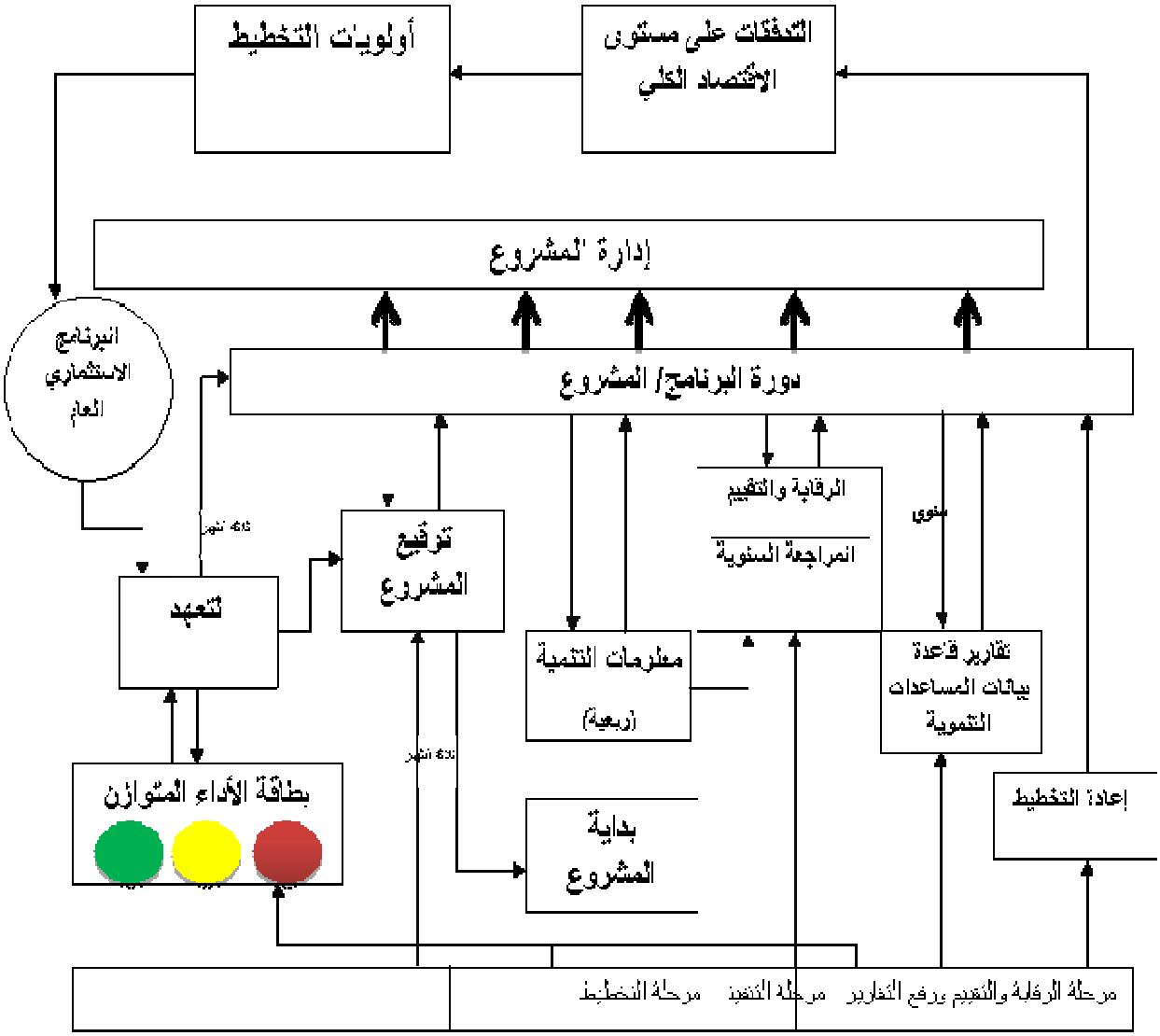
آليات وإجراءات لتحسين إدارة معلومات المعونة

سبقت الإشارة آنفاً بأن الحكومة اليمنية تواجه صعوبات جمة في الحصول على معلومات مفصلة وموحدة عن المساعدات التي تلقتها وما هي الخطط للمخصصات القادمة. إن حقيقة أن معظم المساعدات الأجنبية المستلمة تبقى خارج الخطط والموازنات يجعل من جهود تحسين مستوى التنسيق بين المؤسسات الحكومية المختلفة أكثر صعوبة كما أنه يعرض جهود تعزيز الشفافية والمساءلة للإدارة المالية العامة للخطر والتقويض.

لمعالجة هذا الوضع استحدثت الحكومة اليمنية ما يسمى منصة التنمية المستدامة (www.yemensdp.org) والذي جرى تصميمه ليخدم غرضين في آن واحد، فمن جهة سيوفر هذا المنتدى المعلومات بطريقة شفافة ومن جانب آخر سيوفر مساحة عمل لمؤسسات الحكومة اليمنية وشركائها في التنمية لإدارة الأجندة التنموية لتحقيق النتائج. ويهدف هذا المنتدى إلى زيادة مستوى التنسيق فيما بين المؤسسات الحكومية وبين الحكومة وشركاء التنمية. ومن المنتظر أن يدعم هذا المنتدى جهود وزارة التخطيط والتعاون الدولي في تحسين فعالية وإدارة

المعونة. كما ستوضع مجموعة من الأنظمة على الانترنت مباشرة مثل البرنامج العام للاستثمار (PIP) وقاعدة بيانات المساعدات التنموية ونظام Devinfo (للرقابة والتقييم) لتحسين فعالية المعونة وإدارتها ورفع تقاريرها. وهذه الأنظمة سيتم ربطها ببطاقة الأداء المتوازن التي ستمكن وزارة التخطيط والتعاون الدولي من تحديد المعونات في دورة المشروع (أي التخطيط والتوقيع على وثيقة المشروع والتنفيذ والرقابة والتقييم ورفع التقارير) في المراحل المبكرة ومعالجتها على الفور. كما أن هذه المنصة ستسهل عملية التنسيق فيما بين الجهات الحكومية وكذا تنسيق الحكومة المركزية مع شركائها في التنمية.

يمر التعاون التنموي مع اليمن بثلاث مراحل في دورة البرنامج / المشروع: مرحلة التخطيط، مرحلة التنفيذ، ومرحلة الرقابة والتقييم ورفع التقارير وكما هو موضح في الشكل التالي.



1. مرحلة التخطيط

ابتداءً من تاريخ حصول تعهد من المانحين لتمويل البرنامج العام للاستثمار سيتم إدخال كافة المعلومات عن المشروع في بطاقة الأداء المتوازن (الشكل 1) في منصة التنمية المستدامة في اليمن. من خلالها سيتم الرقابة على الأداء بما في ذلك أثناء تنفيذ المشروع. ويُحدد مستوى أداء منفذي المشروع بثلاثة ألوان: الأخضر والأصفر والأحمر – ويشير اللون الأخضر أن الأداء هو في المسار الصحيح والأصفر إلى أنه بحاجة إلى تنبه ومتابعه والأحمر انه خارج المسار. ولضمان توزيع الواجبات والفصل بينها ستكون **وزارة التخطيط والتعاون الدولي** مسئولة عن إدارة بطاقة الأداء المتوازن وعن الرقابة والتقييم وكذا عن تحليل البيانات التي يدخلها المانحون في قاعدة بيانات المساعدات التنموية (نظام انترنت مباشر)، وعن إعداد التقرير السنوي عن المساعدات التنموية الرسمية (أي تقرير التعاون التنموي).

الشكل1: بطاقة الأداء المتوازن في منتدى التنمية المستدامة

تمتد الفترة الفاصلة بين تعهد المانح والمساهمة والتوقيع الفعلي على المشروع (مذكرة تفاهم / وثيقة مشروع / اتفاقية) إلى ثلاثة أشهر كحد أقصى. ونفس هذه الفترة يعتبر التأخير فيها مقبولاً بين التوقيع على المشروع وبدء العمل فيه. وعلى ضوء هذا ينبغي أن يتحرى المانحون الدقة عند تحديد الفترة الزمنية لكل مرحلة. إن الهدف من تثبيت مثل هذه التأخيرات والرقابة عليها يتمثل في تحسين أداء المانحين وزيادة مستوى التوقع بصرف المعونة وهو ما سيدعم أهداف المشروع وبالتالي زيادة فعالية المعونة.

2. مرحلة التنفيذ

أثناء فترة التنفيذ لأي مشروع سيتم الرقابة بواسطة طرق وأدوات محددة يتم من خلالها ضمان شفافية محددات المشروع وخصوصاً التعهدات المالية وصرف المخصصات وما إذا كان المشروع في المسار لتحقيق النتائج التنموية المتوخاة. وقد صممت أنظمة قاعدة بيانات المساعدات التنموية ونظام Devinfo لتسهيل مثل هذه الرقابة عبر جمع معلومات وبيانات واضحة عن سير تنفيذ المشروع. أما المراجعة العامة التي توفرها بطاقة الأداء المتوازن في مرحلة التنفيذ فتتضمن معلومات عن الأداء بما له علاقة بتنفيذ الموازنة السنوية والنفقات الربعية وأيضاً النتائج التنموية.

3. مرحلة الرقابة والتقييم ورفع التقارير

خلال كافة مراحل دورة المشروع وحتى نهايتها تتم الرقابة والتقييم على تنفيذ المشروع ورفع تقارير بذلك وذلك لكي يتم تحديد المشاكل المحتملة في الوقت المناسب واتخاذ الخطوات التصحيحية عند الضرورة لتعديل تنفيذ المشروع. والغرض الأساسي من الرقابة والتقييم هو لمعرفة وتقدير ما إذا كان المشروع يحقق بصورة فعلية النتائج التنموية المتوخاة منه. ويسهل نظام Devinfo من ممارسة الرقابة والتقييم على النتائج التنموية في حين تسهل قاعدة بيانات المساعدات التنموية عملية رفع التقارير عن الجوانب المالية لتنفيذ المشروع.

تحسين واستخدام الأنظمة الداخلية للحكومة

تنص مبادئ باريس (الفقرة 17) على "إن استخدام المؤسسات والأنظمة الوطنية للبلد حين توفر هذه المؤسسات / النظم ضمانة بأن المعونة ستستغل للأغراض المتفق عليها يزيد من فعالية المعونة بتعزيز القدرات المستدامة للبلد الشريك في وضع سياساته وتنفيذها وتحمل المساءلة عنها أمام مواطني هذا البلد ومجلسه البرلماني. وتشتمل الأنظمة والإجراءات القطرية في العادة– وإن كانت غير محصورة بذلك – على الترتيبات والإجراءات الوطنية لإدارة المالية العامة والمحاسبة والتدقيق والمشتريات وإطار النتائج والرقابة". أيضاً ووفقاً لوثيقة شراكة بوسان الفقرة 19 "**إن استخدام وتعزيز الأنظمة في البلدان النامية يصب في قلب جهودنا لبناء مؤسسات وطنية فعالة. إننا نبني على التزاماتنا الواردة في إعلان باريس وأجندة عمل آكرا لكي: أ) نستخدم الأنظمة الوطنية في البلدان باعتبارها المقاربة الطبيعية للتعاون التنموي دعماً للأنشطة التي يديرها القطاع العام وأن نعمل مع ونحترم الهياكل والبنى الحكومية في كل من بلد مقدم العون التنموي والبلد النامي المتلقي**".

والحكومة اليمنية ملتزمة بتعزيز وتطوير مؤسساتها وأنظمتها الوطنية لكنها تدرك أنها في حاجة إلى تحقيق انجاز على مستوى كبير في مجالات عدة للإصلاح قبل أن تصبح كافة مؤسسات وأنظمة الحكومة فعالة في إدارة الموارد. وقد اتجهت القطاعات والمؤسسات التي برهنت بقوة على فاعليتها في إدارة الموارد في اليمن (كالصندوق الاجتماعي للتنمية،...) للعمل من خلال إجراءات متطورة أتاحت التخلص من قيود عامة تؤثر على تنفيذ الوظيفة الحكومية بفعالية (مثلا عدم المرونة في توظيف العاملين والاستغناء عنهم) وتجاوز مثل هذه القيود. وترى الحكومة اليمنية أنه من المناسب الاستمرار في استخدام مثل هذه الآليات كوسائل عملية (براجماتية) لتحسين فاعلية إدارة المعونة (وفاعلية الموارد المحلية التي تدار وفق نفس الآليات) وذلك في انتظار تحقيق انجاز على مستوى إصلاح الأنظمة كلها والذي من المرجح أن يؤتي ثماره في الأجل الطويل. وتدرك الحكومة اليمنية المخاطر (تم التأكيد عليها في إعلان باريس) المرتبطة بالمقاربات رديئة الإعداد لتطوير مثل هذه الآليات والترتيبات والتي قد تقوض القدرات الحكومية وتساهم في تشتت جهود إدارة المعونة. وفي المقابل فإن الترتيبات المؤسسية الابتكارية الناجحة قد تدل على الطريق نحو أساليب أكثر فعالية في تنفيذ وإدارة الأنشطة الحكومية والتي يمكن أن تُستوعب في مجمل أجندة إصلاح الخدمة العامة.

بناءً على ما سبق فإن الحكومة اليمنية ترى أن الاستمرار في العمل وفق ترتيبات وآليات مؤسسية خاصة هو من جهة حل عملي لزيادة سرعة ومرونة المساعدات وتعظيم أثرها في مواجهة القيود المفروضة على قدرة الحكومة، كما أن ذلك سيوفر التوجيه والإرشاد لزيادة فاعلية الوظيفة الحكومية بشكل عام. ولكن حتى يعظم

من الأثر الايجابي لمثل تلك الترتيبات (بما في ذلك في بعض الأحيان وحدات تنفيذ المشاريع) وللتقليل إلى أدنى حد من الآثار الجانبية السلبية يتعين وضع إطار واضح للسياسة وخطوط توجيهية وإجراء مراجعة على الترتيبات القائمة حالياً في إدارة المشاريع على ضوء هذه السياسة وهذه الخطوط التوجيهية ويتعين أن تشارك وزارة التخطيط والتعاون الدولي ومكتب رئيس الوزراء في مسئولية ضمان وجود ترتيبات مناسبة لإدارة المعونة بالإضافة إلى الوزارات الرئيسية المسئولة عن التنفيذ والجهات الحكومية المسئولة عن تحسين فعالية قدرة الخدمة العامة في الحكومة بشكل عام.

ينبغي تنفيذ مراجعة على الترتيبات الحالية لإدارة المشاريع على أن تشمل هذه المرجعة ما يلي:

- إعداد قائمة شاملة بكافة وحدات تنفيذ المشاريع والآليات المرتبطة بذلك بما في ذلك تعزيز وتوثيق إجراءات التشغيل التي تتضمن مثلا اختيار الموظفين، الإدارة ونظام الأجور، توزيع المسئوليات مع الوزارات الرئيسية والمؤسسات الحكومية الأخرى، الترتيبات الخاصة برفع التقارير والإشراف ومؤشرات الكفاءة والفاعلية
- تطوير وتعزيز مجموعة متكاملة من الخطوط التوجيهية من واقع التجربة وأفضل الممارسات الناشئة توضح كيف ينبغي أن تعمل تلك الترتيبات
- إعداد خطة عمل لمراجعة وتحسين إجراءات تنفيذ المشاريع عبر المؤسسات الحكومية بهدف (أ) تحسين فعالية الموارد التي تديرها تلك الجهات، (ب) المساهمة في تقوية وتعزيز القدرات الحكومية بشكل عام وكلي. ينبغي أن تتضمن خطة العمل هذه على سبيل المثال دراسة ما إذا كان هناك ضرورة لاستحداث وحدة واحدة لتنفيذ المشاريع لكل قطاع رئيسي تلقى المعونات أم أن هناك مجال في توحيد وتبسيط الترتيبات والإجراءات المؤسسية

وعبر فترات زمنية منتظمة ينبغي القيام بمراجعة وتقييم لأنظمة مختارة بعينها على أن يتم ذلك بصورة مشتركة بين الحكومة وشركائها في التنمية الرئيسيين باستخدام أدوات تشخيص يُتفق عليها بصورة مشتركة.ستضع الحكومة اليمنية أولويات لإجراء المراجعة على الأنظمة الوطنية التي تم تحديدها كاختناقات وتعاني من قيود فنية وإدارية وذلك في سياق خطة الاستقرار والتنمية ولا سيما أنظمة المشتريات ورفع التقارير وهذا التشخيص والفحص سيقرر مقدمي العون التنموي المدى الذي بوسعهم فيه زيادة واستخدامهم للأنظمة الوطنية. وحين يكون الاستخدام الكامل للنظام الوطني غير ممكن سيحدد شريك التنمية أسباب عدم الاستخدام وسيناقش مع الحكومة ما الذي يلزم للتحرك نحو الاستخدام الكامل شاملاً أي مساعدات أو تعديلات ضرورية لتقوية وتحسين النظام. إن قضية استخدام الأنظمة الوطنية وتعزيزها ينبغي أن توضع في السياق العام الكلي لبناء القدرات الوطنية وتطويرها من أجل تحقيق نتائج مستدامة.

الرقابة والتقييم لنتائج التنمية

تشجع الحكومة اليمنية شركائها في التنمية لاستخدام الأنظمة الوطنية للرقابة وتقييم نتائج التنمية والتي ساهمت في تحقيقها المساعدات التي قدموها، وهذا من شأنه أن يبسط الرقابة والتقييم ورفع التقارير وفي النهاية يخفف من العبء لكل من الحكومة والمانحين.

تقدم الحكومة اليمنية كامل الدعم لتنفيذ بعثات تقييم وتحليل مشتركة. وينبغي أن تتحدث عمليات المراجعة القطاعية المشتركة في تقاريرها عن الأهداف المتفق عليها في الخطط الاستراتيجية ونعني بذلك العلاقة بين

الإنفاق والنتائج على أن تستوعب نتائج هذه المراجعة في أنشطة السياسة للسنة التالية. إن حكومة الجهورية اليمنية تعمل من أجل تسهيل مثل هذه المراجعات وأي صور أخرى من التعاون المشترك مع شركاء التنمية.

إن تحسين عملية التقارير عن أنشطة المانحين المقدمة إلى الحكومة اليمنية يعد أمراً جوهرياً إذا ما أريد لإدارة المعونة أن تتحسن، وفي الوقت نفسه يجب أن تدرك الحكومة اليمنية أنه لكي يقدم المانحون بيانات شاملة ومزمّنة ودقيقة فيجب أولاً تبسيط عملية جمع البيانات. ستعمل قاعدة بيانات المساعدات التنموية القائمة في وزارة التخطيط كوسيلة للتفاعل المشترك بين شركاء التنمية والمنظمات غير الحكومية والحكومة في عملية جمع البيانات والتحقق منها والقيام بتحليل أولي على البيانات بخصوص مجمل المساعدات المالية المقدمة لليمن. ومن المتوقع أن يدمج نظام قاعدة بيانات المساعدات التنموية ليرتبط مباشرة مع المعلومات حول نتائج التنمية التي وضعت في نظام Devinfo الحكومي، وستكون وزارة التخطيط مسئولة عن إيصال المعلومات ونقلها إلى كل من شركاء التنمية والوزارات الرئيسية وتدريب هذه الجهات على استخدام هذه الأنظمة عند الضرورة لممارسة الرقابة على المساعدات المالية الخارجية وذلك عند تشغيل هذه الأدوات.

ولكي تضمن الحكومة اليمنية الشفافية والمساءلة في علاقتها مع شركاء التنمية فإنها ستجعل البيانات عن المساعدات المالية الخارجية التي تتلقاها متاحة للجميع بصورة مجانية.

أدوات السياسات وأساليب تقديم العون المفضلة

ترى الحكومة اليمنية أن ارتباط الدعم واتساقه مع أولوياتها وفعالية تكلفة هذا الدعم المقدم يجب أن يكون عاملاً رئيسياً في تقرير ما إذا كان ينبغي قبول عرض المعونة أم لا. وتزداد فعالية التكلفة (شاملة وإن لم تكن محصورة على الشروط المالية لتقديم المعونة كشروط المنح والقروض) وكذلك اتساق العون كلما قُدمت المعونة دون شروط معقدة وزائدة عن الحاجة وكذلك عبر آليات ثم التنسيق لها بين المانحين.

إن توفر خطط إستراتيجية قوية في كل القطاعات هو مسألة هامة لتحقيق اتساق تمويلات المانحين مع الأولويات الوطنية. ولهذا يجب تطوير وتحسين بعض هذه الخطط والسياسات الإستراتيجية القطاعية لتعزيز الترابط مع المانحين ولهذه الغاية ستقوم الحكومة اليمنية بخطوات تضمن من خلالها بأن هذه الخطط تحتوي على أهداف واضحة ومحددة وتتسق مع الخطط على المستوى الوطني، وأنها نتيجة لعملية تشاورية شارك فيها شركاء التنمية. ينبغي كذلك أن توضح كافة المساعدات الخارجية بمختلف أنواعها في ملحق محدث يرفق بخطة القطاع الإستراتيجية على أن تعمل القطاعات في النهاية على تطوير مقاربة شاملة لكل القطاعات.

المسئوليات الخاصة بحشد وإدارة موارد المعونة الخارجية

ثمة هاجس يطرحه غالباً المانحون بأن هناك جوانب عديد في عملية تنفيذ المشاريع بحاجة إلى تطوير وتحسين بشكل جذري حتى تتعزز فاعلية المعونة. وللتعامل مع هذا الهاجس - وهو سليم في معظم الحالات- فإن الحكومة اليمنية ستركز على الالتزام بالعمل وفق الإجراءات المتفق عليها بصورة مشتركة خلال اللقاءات الحوارية التشاورية واجتماعات الرقابة والتقييم بين الحكومة والمانحين والتي منها منتدى الشراكة الإستراتيجية وأنشطة المراجعة السنوية الخاصة بتحديد أساليب التنفيذ والالتزامات المتبادلة لتحسين فعالية المعونة.

التمسك بالإجراءات الواعية والحكيمة في تخصيص الموارد وإدارتها: تعتمد فعالية المعونة – من بين أمور أخرى – على الموازنات الواقعية وتحديد أولويات الإنفاق العام وعلى فحص ودراسة المشاريع. بهذا الخصوص سيحض تحسين عملية إعداد الموازنات باهتمام خاص وعلى النحو التالي:

- سيتم تعزيز الروابط بين إعداد الموازنة السنوية والخطط الدورية وذلك عبر التنسيق للأنشطة بين وزارة المالية ووزارة التخطيط والتعاون الدولي والوزارات الرئيسية وذلك في أثناء عملية إطار النفقات النصفي
- سيتبع تخصيص الموازنة أولويات تم تحديدها بصورة واضحة ووفق ترتيب المشاريع من حيث أهميتها المحتملة لتحقيق أهداف تنموية على المستوى القطاعي والوطني – ستعطى اعتبارات كافية للتخطيط المتقدم باحتياجات الموارد في المشاريع والبرامج الجاري تنفيذها حتى يتم اكمال المشاريع في الأوقات المحددة وتجنب تجاوز الفترة الزمنية والموازنة المخصصة.

ولتجنيب انهاك موازنة التنمية فسيتم فحص وتقييم المشاريع الجديدة والممولة عبر المعونات الخارجية فحصاً دقيقاً وسيكون هذا الفحص شرطاً إلزامياً لاستيعاب مثل هذه المشاريع في موازنة التنمية

التخطيط والتنفيذ الفعال للمشاريع: ستنفذ أنشطة التخطيط للمشروع في بداية دورة المشروع. ويمكن لمثل هذه الأنشطة أن تركز – من بين أمور أخرى – على مبررات المشروع، وحجم الموارد المطلوبة من المعونة الأجنبية والجداول الزمنية للتنفيذ،،، الخ ويمكن أيضاً لها أن تغطي كافة الجوانب الرئيسية المتعلقة بإعداد وصياغة المشروع، التحديد، الاختيار وكذا الرقابة والتقييم. ومن خلال هذه الأنشطة ستتعزز القدرة المؤسسية المتصلة بالتخطيط للمشاريع.

ستضاعف الحكومة اليمنية جهودها لتحسين عملية تنفيذ المشاريع الممولة من موارد محلية وأجنبية من خلال:

- توفير التمويل من جانب النظير في الوقت المناسب
- لا مركزية في تقويض صلاحية اتخاذ القرار على كافة المستويات وصولاً إلى مدراء البرامج / المشاريع في الميدان وتحميلهم المسئولية عن الأداء
- تطبيق التزام المانحين بقوانين الحكومة اليمنية الجديدة للمشتريات والتي تُحدد بوضوح إجراءات جديدة للمشتريات بما في ذلك وثائق معيارية للمناقصات وتعزيز قدرات مكتب الرقابة على المشتريات العامة لضمان رقابة فعالة.

تحسين عملية تقييم المشاريع ودراسة الأثر والإشراف والرقابة: ستنفذ عمليات قوية ونشطة لتقييم المشاريع وإجراء دراسات أثر للمشاريع الرئيسية على الأقل. كما سيتم استحداث آليات قوية للتغذية الراجعة تكون قادرة على استيعاب أصوات وأراء الأطراف المعنية وأصحاب المصلحة. سيتم الشروع في تأسيس نظام "الاستماع العام" حول تقارير دراسة أثر المشاريع كذلك سيُدرس عدد معقول من مشاريع المعونة الخارجية التي نفذت في إطار كل قطاع وبصورة دورية من قبل مجموعات من الخبراء المستقلين. أيضاً سيتم تعزيز عمليات الإشراف والمتابعة لتنفيذ المشاريع كلما كان ذلك ضرورياً لتجنب المشاكل وتحقيق الفوائد المرجوة. وحتى تتم عملية الإشراف والرقابة بصورة فعالة ستبذل الجهود لتأسيس لجان رقابة على المستوى التشغيلي.

تشجيع العمل من خلال "الوعاء المشترك" وأساليب التمويل المشترك: ستعمل الحكومة اليمنية على تشجيع تبني مقاربة "الوعاء المشترك" كلما كان هناك حاجة لترتيبات التمويل المشترك بحيث لا تكون الجهات المنفذة مقيدة بتقديم تقارير مستقلة لكل جهة مانحة على حدة وبالتالي تحاشي إنهاك القدرات المؤسسية لهذه الجهات. ولهذا الغرض سيتم العمل وفق مقاربة سلة التمويل التي طورت مؤخراً والتي تقدم التقارير فيها وفق نموذج

مبسط يمكن تطبيقه على كل جهة مانحة مشاركة في هذه السلة. وفي إطار هذه الطريقة يتم الاتفاق على المشاركة في تكلفة مكونات المشاريع الفردية بصورة مشتركة بين المانحين والحكومة اليمنية، وهي تستلزم أن تتولى الحكومة اليمنية زمام الملكية في تنفيذ البرنامج / المشروع وتكون بالتالي مساءلة عن مخرجات واستخدام التمويل. غير أن هذه الطريقة لا تمنع الحكومة من اتاحة المجال للتمويل الفردي للمشاريع كما هو معتاد، وبالتالي سيكون هناك طريقتان لتمويل البرامج / المشاريع، وفي كلا الحالتين وبصرف النظر عن طريقة وأسلوب التمويل ينبغي أن يتسق المشروع مع الأولويات القطاعية. في الوقت نفسه لن يُشجع تنفيذ البرامج / المشاريع من قبل شركاء التنمية بما يخلق أنظمة وهياكل موازية.

تعزيز الإدارة المالية: سيتم تعزيز الإدارة المالية للمشاريع الممولة بالمعونة وذلك على النحو التالي:

- سيتم ربط صرف المخصصات المالية ربطاً قوياً بتقديم تقارير مستفاضة عن الإنفاق من قبل الوحدات المنفقة على أن تشمل هذه التقارير أيضاً مؤشرات عن مستوى الانجاز الفعلي للمشاريع (بالعمل من خلال قاعدة بيانات المساعدات التنموية ونظام Devinfo وبطاقة الأداء المتوازن ،، الخ)
- سيتم العمل على ضمان تقديم طلبات بصرف مخصصات المشاريع / البرامج الممولة بالمعونة في الوقت المناسب
- سيتم توفير البيانات المالية التي تم تدقيقها خلال فترة ستة أشهر من انتهاء السنة المالية، سيتعرض أي تأخير في تقديم بيانات الانفاق المالية لإجراءات عقابية
- لن يسمح بتمويل مشاريع المعونة الأجنبية بأثر رجعي ما لم يُتفق على خلاف ذلك مع الجهة المانحة المعنية مسبقاً. وعند حصول ذلك سيتم العمل على ضمان الصرف السريع لمثل هكذا تمويل لتحقيق أهداف المشروع.
- سيتم تعزيز المساءلة المالية بصورة أكبر من خلال خطة عمل فعالة وتنفيذ عمليات التدقيق الاجتماعية أو العامة وإجراءات أخرى
- ستتم عملية صرف الموازنة ومعاييرها بشفافية كاملة
- سيتم الالتزام الكامل بإطار النتائج الذي يؤكد على النتائج والأثر الواسع وعدم الاكتفاء بمجرد قراء الاحصاءات والتحقق منها أثناء تقييم الأداء وتنفيذ أهداف المشروع.

تحسين عمليات صرف المخصصات: سيتم تحديد آليات لزيادة صرف مخصصات المعونات الأجنبية للحدمن الفجوة فيما بين الالتزامات والاستفادة من تمويلات المعونة. وحتى يتم التعامل مع هذه الاشكالية ستقوم الحكومة اليمنية بالإجراءات اللازمة للحد من التأخير الذي يظهر في المراحل المختلفة من دورة المشروع. وبهذا الخصوص سيتم اعطاء الأولوية القصوى لزيادة كفاءة إدارة المشروع من خلال معالجة الاختناقات والمشاكل التي تعيق أنشطة المشروع ومواعيده الزمنية وعلى غرار ذلك ستراجع إجراءات الصرف وأنشطتها واتخاذ خطوات عملية لتسريع عملية الصرف. كما سيُنتظر من المانحين أن يكونوا مرنين ومتجاوبين لتسريع علميات الصرف وتبسيط إجراءاتها بما في ذلك اعطاء صلاحيات أكثر لمكاتبهم القطرية. ومثل هذا سيتناغم تماماً مع جوهر شراكة بوسان للتعاون التنموي الفعال والتي تؤكد بقوة على "المساءلة المتبادلة من أجل تحقيق النتائج" على أساس من المسئولية المشتركة للمانحين والبلد المتلقي للمعونة.

تحسين المشتريات: تدرك الحكومة اليمنية أن وجود سياسات وممارسات سليمة في المشتريات هو أمر ضروري للاستفادة الكاملة من التمويل الخارجي. وانطلاقاً من هذا الإدراك تم سن مجموعة جديدة من قوانين المشتريات وتفعيلها بعد استيعابها لأفضل الممارسات العالمية في هذا المضمار بما في ذلك إعداد وثائق موحدة ومعيارية للمناقصات. والقوانين الجديدة هذه تنسجم مع تلك المُطبقة في وكالات التنمية الدولية كما أن المانحين قد قدموا مداخلات ودعم لهذه القوانين وتبقى القضية الماثلة أمامنا هي في كيفية التنفيذ الفعال لها من خلال ضمان

الالتزام الكامل بها من قبل المانحين. ويوجد الآن هيئة رفيعة المستوى تعمل في إطار مكتب رئاسةالجمهورية وهي تحتاج بالطبع إلى التمكين اللازم قبل أن تنطلق في أعمالها، كما سيتم التقليل من الفجوة القائمة بين الإطار القانوني والمالي للمشتريات في اليمن وبين قواعد وإجراءات المشتريات المتبعة من قبل المانحين.

تحسين الإجراءات: سيتم تنفيذ مزيد من التحسين على عدد من الإجراءات وتعزيزها لزيادة فاعلية المعونة الخارجية في كل من المنح والقروض. ومجالات التحسين تتضمن من بين أمور أخرى ما يلي:

- ترشيد وتوحيد الإجراءات المتعلقة بالإعفاءات على الايرادات والتسهيلات الأخرى بما في ذلك الاستثناءات الضريبية التي تقدم في سياق الأنشطة المدعومة بالمعونة
- العمل على توضيح شروط وبنود المعاهدات والاتفاقيات والتفاهمات التي أبرمت سابقاً مع الدول والمؤسسات المانحة بهدف تعزيز كفاءة وفعالية المعونة من خلال توحيد المعايير وإجراءات التنسيق في إدارة الموارد الخارجية
- استحداث معايير للموافقة على المعونة الخارجية على ضوء تزايد عبء البلد نتيجة لارتفاع مستوى الدين العام كما ذكر آنفاً

توحيد أنظمة الجهات المانحة: سيُطلب من المانحين أن يوائموا أنظمة الإدارة المالية لديهم بما في ذلك المحاسبة ورفع التقارير والتدقيق والمشتريات مع أنظمة الحكومة. وعلى نفس الدرجة من الأهمية سيُطلب منهم الموافقة على أن يكون الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة كجهة مستقلة وقانونية تتولى تدقيق ومراجعة جميع الحسابات المتعلقة بالمشاريع المدعومة بالمعونة الأجنبية.

النماذج المفضلة لتقديم المعونة

إن الطريقة المفضلة لدى الحكومة اليمنية في تقديم المساعدات المالية هو دعم موازنة الدولة بصورة مباشرة، لكنها مع ذلك تدرك أن ووجود حقيبة تحتوي على أكثر من طريقة واحدة تقدم من خلالها المساعدات يمكن أن يكون مفيداً. وإن كانت قلقة من أن أنواع معينة من المساعدات فوائدها محدودة حيث أن تكلفة قبول مثل هذه المساعدات المحدودة الفوائد غالباً ما تكون مرتفعة.

وبهدف الوصول إلى أهداف السياسة الوطنية للمعونة المذكورة آنفاً فإن حكومة الجمهورية اليمنية تفضل السياسات والطرق التالية:

المعونات:

على عكس القروض لا تفرض المنح أي أعباء مالية على الأجيال القادمة كما أنها لا تجهد النظام المالي ذي الموارد الضيقة في اليمن . وتحتاج الحكومة إلى أن تشجع تقديم المنح لمشاريع قصيرة ومتوسطة الأجل والاستفادة القصوى منها. سيتم التأكيد أيضاً على إجراءات التمويل المشترك من خلال المنح لتمويل النفقات العامة (غير مباشرة) والدعم الفني للمشاريع. ستكون الحكومة اليمنية انتقائية في قبول المنح ولن تقبل المنح التي تقل عن **مليون دولار أمريكي** ما عدا المنح المقدمة للدعم الإنساني واحتياجات الطوارئ ودعم الموازنة. وعند تقديم معونة بالمنح فإن الحكومة اليمنية تشجع المانحين على دراسة إمكانية إتباع الطرق (النماذج) التالية:

- **دعم الموازنات القطاعية:** في الحالات التي لا يكون فيها تقديم الدعم المباشر للموازنة العامة خياراً متاحاً فإن الحكومة اليمنية تشجع المانحين في النظر في تقديم دعم مباشر للموازنة من خلال الخزينة العامة وذلك عندما يكون هذا الدعم مخصص لقطاع محدد. سيتم البحث عن مثل هذا الدعم في سياق البرامج القطاعية و / أو برامج الاقتصاد الكلي عندما يكون المانحون والنظراء الوطنيون قد وافقوا على الخطط القطاعية وعلى الوسائل المناسبة للدعم.

- **المقاربة القطاعية:** ستشجع الحكومة اليمنية على سهولة التنبؤ بالمعونات في سياق من الشراكة طويلة الأجل مع المانحين. ولتعزيز مستوى الموائمة والتناغم من حيث السياسات والإجراءات فإن العمل سيتم وعلى نطاق واسع وفق مقاربات قائمة على برامج وعلى المقاربات القطاعية وسيُطلب من المانحين الذين لا يرغبون في دعم موازنات القطاعات أن يربطوا مساعدتهم قدر الامكان مع خطة القطاع الوطنية ثم ينسقوا بصورة مشتركة من خلال المقاربة القطاعية.

- **مقاربة البرمجة والتمويل المشترك (عبر وعاء واحد):** سيُشجع المانحون على الانخراط في برامج مشتركة للمساعدات التنموية حتى يتم توجيه الموارد نحو الأولويات التي تم تحديدها على المستوى الوطني وعلى الاتفاق على التمويل المشترك في حالة المشاريع الكبيرة التي تتطلب مساهمة عدة جهات مانحة. وبخصوص إعداد البرامج وطرق التمويل والتنفيذ لمثل هكذا برامج فإن التشاور مع الحكومة وضمان قيادتها سيكون مطلوباً. وهذه المقاربة تتسق مع آليات سلة التمويل المشترك أو الصناديق الائتمانية متعددة المانحين والتي تقوم على آليات تمويل جرى الاتفاق عليها بصورة مشتركة. مثل هذه المقاربات تحقق فائدة من حيث تقليل تكلفة العمليات وتحاشي ازدواجية الجهود وكذلك في تطوير شراكات تنموية فعالة. وفي الحالات التي تتخلف فيها مخصصات المعونة عن التوقعات سيتم إجراء تحقيق مشترك من قبل المانح والمتلقي لمعرفة الأسباب واقتراح الإجراءات العلاجية.

القروض الإمتيازية:

سيتم تحري الحرص والانتقاء في الاستفادة من مساعدات القروض وذلك بعد الفحص المتأني لأغراض ومضمون وفوائد البرامج والمشاريع الممولة بالقروض بهدف التخفيف من عبء الديون الخارجية وفي الوقت نفسه تسريع وتيرة النمو وتحقيق أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ستشجع اليمن وجود شراكة متينة بين الحكومة والمانحين المتعددين حتى يكون في مقدورهم أن يدرسوا بصورة مشتركة آثار ومدلولات هذه القروض من حيث مساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

كذلك تحث الحكومة اليمنية شركاءها في التنمية على أن يأخذوا في الاعتبار البنود التالية عند تعريفهم لحدود المساعدات التي يقدمونها لليمن:

- **المساعدة الفنية:** يتعين على المساعدة الفنية أن تقدم مساهمة مستدامة في العملية التنموية في اليمن. سيتم الابتعاد تدريجياً عن الاعتماد على المساعدات الفنية والخبراء الاستشاريين الخارجيين من خلال بناء القدرات المؤسسية الوطنية عبر الاستغلال المناسب للموارد البشرية وتسهيل نقل الخبرات والمعارف الفنية ومن خلال الاستفادة المناسبة والانتقائية من المساعدات الفنية. وعليه فإن الجهود ستبذل لتحويل المساعدة الفنية إلى دعم معرفي من خلال نشر وتبادل المعرفة.
- **مساهمة الجهة النظيرة (أي الحكومة):** كقاعدة عامة كانت الحكومة اليمنية ستحبذ لو أن شركاءها في التنمية يقللون من المتطلبات المتعلقة بتحديد مستوى تمويل الحكومة مسبقاً. إن مثل هذه الاشتراطات للمساعدات الخارجية تحد من قدرة الحكومة اليمنية على إدارة مواردها المالية المتوفرة باستقلالية وأن

تستجيب بصورة مرنة للاحتياجات غير المنظورة التي قد تطرأ في الأجل القصير وخصوصاً في سياق المرحلة الانتقالية الحالية. وتتعهد الحكومة اليمنية في أن توجه مواردها وفقاً لأولوياتها وكما هو موضح في البرنامج الانتقالي لتحقيق الاستقرار والتنمية وفي الخطة الخمسية الرابعة للتنمية والتخفيف من الفقر، إلا أنها وفق مبدأ الملكية كانت ستفضل لو أنها تتخذ قراراتها بنفسها في كيف ومتى وفي أي مجالات تقدم مساهمتها. ولهذا السبب فإن الحكومة لا تفضل المتطلب الخاص بتمويل الجهة النظيرة.

تنسيق المعونة وبناء الشراكة والمساءلة المشتركة

تماشياً مع مبادئ السياسة الوطنية للمعونة هذه فإنه من المهم للغاية أن يتم دمج واستيعاب آليات تنسيق المعونة في الأنظمة القائمة و / أو التي تم وضعها سابقاً بهدف تعزيز ترابط وتماسك الأنظمة وضمان استدامة إطار تنسيق المعونة.

إن استمرار التعامل الدولي مع اليمن وفق فلسفة أن " كل شيء على ما يرام " كما هو حاصل حالياً هو طريق نهايته الإخفاق والفشل، كما أن غياب المستويات العليا في تحديد الأولويات الاستراتيجية وفي التنسيق وصنع القرار وتبادل المعلومات والمخاطر بين الحكومة وشركاء التنمية والأطراف الأخرى ذات العلاقة من شانه أن يقلل من الأثر الجماعي للتدخلات التي تعالج تحديات التنمية في اليمن وكذلك التعامل مع الوضع الهش فيها. هناك أيضاً حاجة ماسة للعمل وفق مقاربات أكثر فاعلية وابتكاراً تحكمها علاقات نشطة وسباقة بين كافة الجهات المعنية مع توفر درجة عالية من المرونةللتعاطي مع الطبيعة المائعة للمرحلة الانتقالية. إن هذه المقاربات لن تحسن من عملية تحديد الأوليات واختيار اساليب التمويل والتنفيذ وإدارة المخاطر خلال المرحلة الانتقالية فحسب لكنها أيضاً ستعزز من فعالية المعونة والشفافية والمساءلة المشتركة.

منتدى الشراكة الإستراتيجية هو آلية للتنسيق استحدثتها وزارة التخطيط والتعاون الدولي لتعزيز الشراكات فيما بين الأجهزة الحكومية (الوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة) ومع المانحين والشركاء الخارجيين والجهات ذات العلاقة وأصحاب المصلحة (المستفيدين من الخدمات وبرامج الحكومة، المنظمات غير الحكومية، الفئات المهمشة،،،، الخ) وكذلك فيما بين المانحين أنفسهم والمستفيدين المحليين والحكومة. وهذا المنتدى هو آلية بسيطة تحت ملكية وقيادة الحكومة اليمنية ويقوم على أساس إعلان باريس وشراكة بوسان كآلية تتجاوز مسألة التمويل لتهتم بقضية التنفيذ الفعال من خلال عملية تشاورية شاملة ومتناغمة وهو آلية للشراكة والمساءلة والمتبادلة بين الجهات الوطنية النظيرة وشركاء التنمية (في دول مجلس التعاون الخليجي وشركاء التنمية التقليديين) ومنتدى لتحديد الأوليات بفعالية ولتبادل الخبرات لفنية والتعامل مع التحديات المصاحبة للتنفيذ كلما ظهرت وقناة حوارية أثبتت نجاعتها في معظم البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية ويمكن أيضاً تطبيقها بعد الفترة الانتقالية.

ولا ينوي منتدى الشراكة الاستراتيجية أن يكرر ما هو موجود من هياكل / آليات أو منتديات أو مجموعات عمل وإنما لاستيعاب وتطوير الشراكات والاستفادة القصوى من مثل هذه الهياكل وربطها بصورة متناغمة به على أساس أولويات التنمية (مزيد من التفاصيل في الملحق 3):

- يلعب منتدى المانحين القائم حالياً دور الجهة الرئيسية في تغذية منتدى الشراكة الاستراتيجية بالمعلومات بصورة أفضل. وسيكون رؤساء منتدى المانحين رؤساء مشاركين في لجنة الشراكة الاستراتيجية لإبداء وإثارة النقاط / القضايا التي تطرح أثناء اجتماعات منتدى المانحين وهي محل اهتمامهم. كما يمكن لمنتدى المانحين أن يرشح بعض أعضائه ليشاركوا في رئاسة هذه اللجنة

وسيواصل منتدى المانحين القائم حالياً عمله كجهة تنسيق مستقلة يتعامل مع قضايا حساسة مرتبطة حصرياً على المانحين والتي لا يوجد ضرورة لإشراك الآخرين فيها.

- منتديات المستفيدين القائمة حالياً تلعب دور الجهات الرئيسية لتغذية منتدى الشراكة الاستراتيجية بالمعلومات بصورة أفضل. وهذه الجهات تشمل المجتمع المدني والشباب والنساء ورجال الأعمال وآخرين بالإضافة إلى منتديات لجان أخرى قائمة فعلاً أو ستؤسس خلال الفترة الانتقالية. وهذه ستضمن أن أصوات أولئك المستفيدين والفئات المحرومة ستكون مسموعة وتُلبى طلباتها خلال التخطيط والتنفيذ للبرامج والمشاريع. سيكون رؤساء مثل هذه المنتديات أعضاء في لجنة الشراكة الاستراتيجية كما أن أعضاء هذه المنتديات نفسها سيكونوا أعضاء / رؤساء في مجموعات العمل المختلفة حسب ما يتقرر داخل هذه المجموعات. وستواصل المنتديات الحالية للمستفيدين في أعمالها لجهات مستقلة تتعامل مع قضايا حساسة ترتبط بصورة حصرية على هؤلاء المستفيدين والتي لا توجد ضرورة لإشراك الآخرين بشأنها.

- المنتديات الخاصة بمجموعات العمل الحاليةوهذه تلعب دوراً رئيسياً في تغذية منتدى الشراكة الإستراتيجية بالمعلومات ومجموعات العمل فيه بصورة أفضل. ويدخل ضمن هذه المجموعات تلك التي تأسست في إطار منظومة الأمم المتحدة ومجموعة العشرة (G10) والمنظمات المانحة والشركاء الخارجيين وكذلك تلك التي تأسست على الجانب الحكومي. وهذه كلها سترتبط بمجموعات عمل منتدى الشراكة الاستراتيجية. سيتم العمل على تجنب تكرارازدواجية مجموعات العمل كما أنه – إذا دعت الحاجة – ستنضم مجموعات العمل المتشابهة معاً لتعزيز الرابط بين العمل الإنساني والتنموي.

تنفيذ سياسة الشراكة الوطنية

تعي الحكومة بأن قدرتها على ممارسة دور قيادي فعال في إدارة المعونات هو رهن بقدراتها الخاصة وقدرات الأطراف المعنية الأخرى. إن بناء وإعداد الأنظمة تأخذ مداها الزمني وصياغة هذه السياسة بشكل واضح هو مرحلة أولى في عملية تحتاج إلى عمل مكثف يستلزم وجود اتفاق وتعهد فيما بين الحكومة وشركاء التنمية وأصحاب المصلحة الآخرين المنخرطين في عملية التنمية.وتمسكاً بمبادئ الملكية الوطنية وتطوير القدرات الوطنية وقعت حكومة الجمهورية اليمنية مشروع **"برنامج تنمية القدرات الطارئة"** مدته سنتين ممول من عدة جهات مانحة والذي ينفذ بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ويقدم دعماً لتنمية القدرات في أربع تدخلات مترابطة ببعضها وهي: 1) القيادة التنظيمية، 2) تنسيق المعونة والشراكة، 3) اصلاحات اجتماعية واقتصادية، 4) عملية الحوار الوطني. ومن خلال هذه المبادرة المركزة على بناء وتنمية القدرات ستعمل الحكومة اليمنية مع شركائها لضمان تعزيز قدرتها على ممارسة الدور القيادي والفعال وبأسلوب مستدام.

كما أن الحكومة اليمنية حريصة على أن تنفيذ المشاريع والبرامج الممولة خارجياً والجارية حالياً لن تتأثر سلباً بتبني هذه السياسة. ذلك أن توقف أو تعثر مثل هذه المساعدات الجارية سيقلل من قيمتها الحقيقة ولن يزيدها. وبناءً عليه سيكون الاتجاه نحو اعتماد مقاربة متدرجة في تنفيذ هذه السياسة التي لن تطبق بأثر رجعي.

إعداد خطة عمل وطنية

عند تبني هذه السياسة من قبل مجلس الوزراء سيُعهد إلى وزارة التخطيط والتعاون الدولي بمهمة إعداد خطة عمل وطنية لتنفيذ هذه السياسة تنفيذاً فعالاً. سيتم إعداد خطة العمل هذه بصورة مشتركة من قبل الحكومة وشركاء التنمية وستبين خارطة الطريق لإدارة المعونة في المرحلة القادمة في إطار من الشراكة والمساءلة المتبادلة. سترسم هذه الخطة خطوات العمل من جانب الحكومة وهيئاتها مع الأخذ في الاعتبار إحداث تغيير في قدرات الحكومة التنفيذية. ستشمل خطة العمل الوطنية على عدد من المكونات كما هو محدد فيما يلي:

إستراتيجية الاتصال: سيتم إعداد وتنفيذ إستراتيجية لتوعية الأطراف المعنية وأصحاب المصلحة في كل من المستوى المركزي والمحلي بمضمون هذه السياسة ومدلولاتها. وهذا من شأنه أن يضمن أن موظفي الحكومة اليمنية المشاركين في مفاوضات وإدارة المساعدات الخارجية يستطيعون أداء دورهم كمنفذين لهذه السياسة.

دليل الإجراءات: سيتم إعداد دليل يقدم توجيهات وإرشادات تفصيلية حول عملية التفاوض للمعونة وإدارتها ليكون هناك ضمان بالالتزام بالمسئوليات. وهذا الدليل سيوجه بوضوح مسئوليات مختلف الفاعلين في الحكومة وفي كل مرحلة من مراحل العملية، وكذلك سيحدد الوثائق اللازمة والأطر الزمنية التي ستنفذ خلالها الطلبات.

تعزيز قدرات الحكومة اليمنية في إدارة المعونة: سيتم إجراء تقييم احتياجات القدرات لتسهيل إدارة المعونة ومن واقع هذا التقييم سيتم وضع وتنفيذ خطة لبناء القدرات محددة الأولويات لتشمل قدرات الحكومة المركزية والمحلية وكذلك جهات أخرى تدير موارد خارجية المصدر. ستنفذ برامج تدريبية في كيفية استخدام إجراءات وأنظمة الحكومة المتعلقة بإدارة المعونات، وستُتخذ خطوات تكفل جمع معلومات شاملة عن أنشطة المنظمات غير الحكومية الدولية، كما ستُتخذ خطوات تضمن أن تنفيذ هذه السياسة سيتم بأسلوب ينسجم مع أهداف ومبادئ السياسات اليمنية حول اللامركزية.

التزامات شركاء التنمية: توضح وثيقة السياسة هذه كيف أن الحكومة اليمنية تعتزم الوفاء بالتزاماتها الدولية لزيادة فعالية التعاون التنموي، وهي الالتزامات الدولية التي تمت بصورة مشتركة مع كافة شركاء التنمية الذين صادقوا على شراكة بوسان للتعاون التنموي الفعال. ستواصل الحكومة اليمنية التشاور مع المانحين حول مضمون وبنود سياسة المعونة الوطنية هذه وستحثهم على تقديم بيان واضح عن رؤيتهم لدورهم فيها وتدعوهم إلى التوقيع على بيان مشترك بالالتزامات المتبادلة وتنفيذها في الجمهورية اليمنية. بعد ذلك سيتم وضع مقترح مشترك لدعم تنفيذ هذه السياسة وبصورة مفصلة. كذلك ستوجه الدعوة إلى المنظمات غير الحكومية الدولية الناشطة في اليمن لمعرفة استجابتهم على تبني الحكومة لهذه السياسة.

الرقابة المشتركة على مستوى الإنجاز: في العام 2008 نُفذ مسح حول فعالية المعونة بصورة مشتركة مع شركاء التنمية، هذا المسح أبرز عدداً من المجالات الهامة للتحسين وأقترح مجموعة من الإجراءات والخطوات. سيتم تنفيذ مثل هكذا مسوحات بصورة منتظمة وستنفذ توصياتها كأولويات هامة. وبالتشاور مع المانحين ستعد وزارة التخطيط والتعاون الدولي إطاراً لتقييم الأداء لرقابة مستوى تنفيذ الالتزامات الوطنية والدولية الخاصة بالتعاون التنموي الفعال من خلال إجراء مراجعات منهجية على كافة المستويات وسيتم التقاط نتائج هذه المرجعيات بصورة تلقائية وفورية في بطاقة الأداء المتوازن www.yemensdp.org، كما سيتم نشر تقارير مراجعة التنفيذ السنوية وتعميمها على الجمهور المهتم.

الطريق إلى الأمام

إن "المعونة الأجنبية" كما يوحي بذلك أسمها تحمل مدلول العمل الخيري الذي يقدمه المانحون الذين يرسلون أمولاً إلى المتلقي للمعونة. هذا المفهوم التقليدي ينبغي أن يتغير لمصلحة التعاون التنموي والشراكة التي يحدد بنودها وشروطها المتلقي للدعم بصورة أساسية وعند الاتفاق عليها سيتم التنفيذ والمتلقي للعون موجود في مقعد القيادة. إن التعاون مع بلد يتحرك بنشاط قدماً كاليمن يعني كافة أشكال "الموارد المالية الخارجية" والتي تشتمل على التجارة والاستثمار وضخ رؤوس الأموال الخاصة وبصورة أكبر مما يمكن أن يحدد كمعونة بالمعنى التقليدي فقط. إن هذا هو عصر الاعتماد المتبادل على مستوى العالم والتعاون بتعريفه الجديد في هذا السياق من شأنه أن يكون مكملاً وليس بديلاً للمبادرات والجهود الوطنية على مستوى العالم.

إن التحدي الماثل أمامنا اليوم هو في حشد مثل هذه الموارد الخارجية لكي تحقق التنمية في اليمن الاعتماد على الذات والاستدامة. إن هذا البلد سيمضي تدريجياً في هذا الاتجاه بزيادة التركيز على حشد الموارد المحلية أو كذلك كافة الموارد الاقتصادية المتوفرة خارجياً، فالبلد لن يتلقى بعد الآن المعونة على أساس مفتوح ليس له نهاية. فغنى هذا البلد بالموارد الطبيعية والمقومات الحضارية والقوى العاملة المشهورة بجدها وصدقها وتفانيها في العمل والتنوع وقيم التسامح والتحمل والصبر والعزيمة والإصرار لمقارعة كافة أشكال الظلم هي الأصول الثمينة التي يجب أن تستغل الاستغلال الأمثل لمصلحة عملية التنمية في اليمن. إن هذه الأصول القيمة لا يمكن لها بأي حال أن تستبدل بأي مبالغ مالية أجنبية مهما كثرت ولا بأي معارف أجنبية مهما عظمت.

لقد حددت المبادرات الدولية حول تعزيز فعالية التعاون التنموي مثل مبادئ باريس حول فعالية المعونة وأجندة عمل أكرا وشراكة بوسان للتعاون التنموي الفعال وعلى نحو واضح العناصر الأساسية لتعزيز إدارة المعونة، وشرحت الإجراءات الضرورية للتنفيذ. كما بينت هذه المبادرات الالتزامات من جانب كل من شركاء التنمية والنظراء الوطنيين في ذلك الاتجاه. إن الحكومة اليمنية ملتزمة جدياً بالعمل وفق مقتضيات هذه الالتزامات وتتوقع أن يبادلها شركاء التنمية نفس الروح. وتسترشد السياسة الوطنية للمعونة بهذه المبادرات الدولية حول التعاون التنموي الفعال بما ينسجم ويتناسب مع السياق الوطني المحدد في الأجندة الحالية التي تسعى لتحقيق التحول الشامل في التطور الاجتماعي والاقتصادي مع تحقيق السلم والتنمية الشاملة وتعزيز العملية الديمقراطية حسب ما وضحه البرنامج الانتقالي للاستقرار والتنمية والخطة الخمسية الرابعة للتنمية والتخفيف من الفقر.

تهدف خطة العمل الوطنية حول التعاون التنموي الفعال في اليمن والتي سيتم تطويرها بصورة مشتركة من قبل الحكومة اليمنية وشركاء التنمية إلى "يمننة" مبادئ التعاون التنموي الفعال أي تطبيقها بما يناسب السياق المحلي. كما أنها ستشير إلى خطوات العمل الموضحة في هذه السياسة.

يمكن باختصار شديد القول أن السياسة الوطنية للشراكة ستوجد منبراً مشتركاً للتعاون التنموي الفعال ستساهم في قيادة هيكلية المعونات في اليمن حتى تصبح أكثر انتقائية لتنفذ عبر عملية متناغمة يقودها اليمنيون أنفسهم حتى تحقق نتائج تساعد اليمن في أن يكون معتمداً على ذاته. ستبذل كافة الجهود الضرورية والممكنة في سبيل تنفيذ هذه السياسة بما في ذلك الاستخدام الكامل للإجراءات / الترتيبات المؤسسية المقترحة.