الثورة الخميس 10 ذو القعدة 1433هـ 27 سبتمبر 2012م العدد (17481)

حصلت على 5,1 مليار دولار خلال الفترة 1990م – 2005م

د الشرعبي: حجم المساعدات التي تلقاها اليمن ضئيلة مقارنة بحجم ومستوى النشاط الدبلوماسي المبذول في هذا المجال

كتب/علي البشيري

أكدت دراسة حديثة أعدها الدكتور عادل عبدالقوي حاتم الشرعبي أن حجم المساعدات التي تلقاها اليمن خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠١٢م ، كانت ضئيلة مقارنة بحجم ومستوى النشاط الدبلوماسي الذي بذله اليمن في هذا المجال .

وكشفت الدراسة أن إجمالي المساعدات التي تلقاها اليمن خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٥م حوالي ٥,١ مليار دولار ، منها حوالي ١,٤ مليار دولار (٢٧,٧٪) تم خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٤ ، بمتوسط سنوي بلغ حوالي ٢٨٤,٧ مليون دولار . في حين بلغ إجمالي المساعدات التي تلقاها اليمن خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٥ حوالي ٣,٧ مليار دولار وبمتوسط سنوي بلغ حوالي ٣٣٧,٧ مليون دولار . منها ١,٩ مليار دولار (حوالي ٥٠٪) تم خلال فترة تنفيذ مراحل الإصلاحات الاقتصادية (١٩٩٥-٢٠٠٠) . وهذا يعني أن حجم الزيادة في المساعدات المتدفقة على اليمن خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٥م لم تكن كبيرة ، مقارنة بما تلقاه اليمن من مساعداتٍ خلال الفترة السابقة ١٩٩٠-١٩٩٤ ، والتي شهدت أصلاً انخفاضاً في حجم المساعدات الأجنبية التي كان يتلقاها اليمن كإجراء عقابي على موقفه من أزمة وحرب الخليج الثانية. كما أن حجم هذه المساعدات لا يتناسب مع حجم التنازلات التي قدمها اليمن للدول والمنظمات الدولية المانحة خلال ذات الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٥ ، لاسيما من خلال التزامه بتنفيذ برنامج التثبيت الاقتصادي والتكيف الهيكلي تحت إشراف المؤسسات المالية الدولية .

وبحسب الدراسة التي أعدها الدكتور الشرعبي حول«دور الدبلوماسية اليمنية في تعبئة المساعدات والقروض الخارجية خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠١٢» قدمت إلى ندوة (الدبلوماسية اليمنية في خمسين عاما : نجاحاتها وإخفاقاتها) فقد مثلت المساعدات التنموية الرسمية التي حصل عليها اليمن خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٥ ، من مختلف المصادر الثنائية ومتعددة الأطراف حوالي ٣,٩٪ من إجمالي الناتج المحلي في متوسط الفترة المذكورة . أي بمتوسط ٣٣٧,٧ مليون دولار سنويا . وتمثل ٠,٦٪ فقط من إجمالي المساعدات التي تلقتها الدول النامية في متوسط الفترة المذكورة. كما بلغ المتوسط السنوي لنصيب الفرد منها حوالي ١٢ دولاراً فقط . فضلاً عن أنها لا تمثل سوى أقل من ١٥٪ من نفقات التنمية .

كما بلغت المساعدات الرسمية المقدمة لليمن من جميع المصادر خلال الأعوام ٢٠٠٦ ، ٢٠٠٧ ، ٢٠٠٨ ، ٢٠٠٩ ، ٢٠١٠ حوالي ٢٨٠ ، ٢٣٦,٢ ، ٣٠٥,٥ ، ٢٥٢,٣٩ ، ٢٨٢,٠٩ مليون دولار على التوالي أي أن مجموع المساعدات خلال الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٠ بلغ ١٤٩٠,٩٢ مليون دولار فقط . وبهذا يصبح مجموع المساعدات التي تلقاها اليمن خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠١٠ هو ٥١٩٠,٩٢ مليون دولار .

وبينت الدراسة أن حجم تلك المساعدات يعتبر ضئيلاً إلى حد كبير ، مقارنة بما تلقته دول نامية أخرى خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٥ ، كفيتنام (١٥,٣ مليار دولار) والكونغو الديمقراطية (١١,٤ مليار دولار)، وزامبيا (٨,٧ مليار دولار) ، وغانا (٨,٥ مليار دولار) ، والكاميرون (٥,٩ مليار دولار) والسودان (٥,٢ مليار دولار) وهي دول تشترك مع اليمن في العديد من الخصائص على الصعيد التنموي ، حيث تصنف ضمن الدول منخفضة الدخل ، وذات تنمية بشرية منخفضة ، كما تحتل مراتب متقاربة مع اليمن ضمن دليل تقييم السياسات والعمل المؤسسي وفقاً لمؤشر قياس المؤسسة الدولية للتنمية .

كما بلغ حجم التعهدات التي التزم بها المانحون في مؤتمر أصدقاء اليمن في الرياض في الرابع من سبتمبر ٢٠١٢ حوالي ٦,٤ مليار دولار .(٤) منها أربعة مليارات دولار سبق وأن أعلن عنها خلال اجتماع «أصدقاء اليمن» الذي استضافته الرياض في نهاية مايو ٢٠١٢ ، منها ٣,٢٥ مليار دولار تعهدات من الحكومة السعودية ، و٨٤٦ مليون دولار من الولايات المتحدة الأمريكية ، يليها صندوق التنمية العربي (٥١٠ ملايين دولار) فالبنك الدولي (٤٠٠ مليون دولار) وصندوق النقد العربي (٣٨٠ مليون دولار) وبريطانيا (٣١١ مليون دولار).كما تعهد الاتحاد الأوروبي بتقديم مبلغ ٢١٤ مليون دولار، في حين أعلنت ألمانيا عن مبلغ ١٥٨ مليون دولار وهولندا عن ١٠٠ مليون دولار.

كما انخفضت نسبة المساعدات المقدمة لليمن من إجمالي الناتج المحلي من ٨,٣٪ عام ١٩٩٠ إلى ٢,٢٪ عام ٢٠٠٥ . وهو ما يعني أن التكلفة السياسية والاجتماعية التي دفعها اليمن من خلال التزامه بشروط المؤسسات المالية الدولية في عملية الإصلاح السياسي والاقتصادي ، لم تكن موازية لحجم تلك المساعدات . بمعنى أن الالتزام اليمني بتنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي المقترح من قبل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ، وما ترتب عليه من آثار سلبية لاسيما على المستويين السياسي والاجتماعي ، لم يقابله تدفق كبير للمعونات التي وُعد بها اليمن لمواجهة متطلبات التنمية ، هذا من جهة . ومن جهة أخرى ، يتضح أن أكثر من نصف تلك المساعدات كان مصدرها ثنائي ، وهو ما يعني أنها ارتبطت في الغالب بشروط ، قد تتباين من حالة لأخرى ، لكنها بشكل عام تنال من الخيارات الاستقلالية للقرار السياسي اليمني .

شروط سياسية

ويقول الدكتور الشرعبي : إن المساعدات المتلقاة من المصادر متعددة الأطراف ، لا تخلو هي الأخرى من شروط سياسية واقتصادية ، خصوصا في ظل هيمنة الاعتبارات السياسية على عمل المؤسسات المالية الدولية .(٦) فقد استهدف الدعم الدولي لليمن خلال الفترة المذكورة مساندة اليمن في عملية التحول الاقتصادي باتجاه اقتصاد السوق ، والتي شرع اليمن فيها منذ توقيع مذكرة التفاهم مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في نوفمبر ١٩٩٥ ، والتزم بموجبها بتنفيذ برنامج واسع من الإصلاحات الاقتصادية والمالية والإدارية ، وبالمقابل التزمت وكالات التنمية الدولية وبعض الدول المانحة بتقديم العون المالي والفني لإنجاح هذه الإصلاحات ، بموجب اتفاقيات مساعدات مشروطة ، بحيث يتوقف استمرار هذه المساعدات على مدى التزام الحكومة اليمنية بتحقيق برامج تصحيح سنوي ونصف سنوي وربع سنوي ، على أن تكون معايير الأداء ومؤشرات الأداء التي وضعها الصندوق معياراً لمدى التزام الحكومة اليمنية بالتعهدات والالتزامات التي قطعتها على نفسها .

ويضيف : ومن ناحية أخرى ، ونتيجة لهيمنة القوى الكبرى وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية على المؤسسات المالية الدولية ، فقد عكست الاعتبارات السياسية نفسها على عمل تلك المؤسسات ، من خلال الشروط السياسية التي أضحت من الشروط الواجب توافرها في الدولة التي تسعى للاقتراض أو تطلب المساعدة من هذه المؤسسات ، مثل مستوى التحول الديمقراطي، والحكم الصالح ، ودرجة الفساد التي تحتلها الدولة وفقاً لمؤشرات منظمات الشفافية العالمية .

وفي هذا الإطار ارتبط الدعم الدولي لليمن منذ عام ١٩٩٥م بقضية الإصلاحات السياسية والاقتصادية. وشكلت مكونات الحكم الجيد عناصر رئيسية في تقييم أداء اليمن في عملية التنمية الشاملة. فعلى سبيل المثال ترتب على تراجع وتيرة الإصلاحات وإجراءات الحكم الجيد في اليمن خلال عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٥م تغير في موقف العديد من الدول والمؤسسات الدولية المانحة لليمن ، بشكل دفعها إلى تقليص حجم معوناتها الاقتصادية لليمن.

ولم يقتصر دور المانحين على توجيه القرار الاقتصادي لليمن ، بل امتد ذلك إلى القرار السياسي . فعلى سبيل المثال أدان الاتحاد الأوروبي الحكومة اليمنية بشأن انتهاك حقوق الإنسان بناءً على تقرير منظمة العفو الدولية الصادر عام ١٩٩٧ ، بل واعتبر أن استمرار المعونات التي يقدمها لليمن مرهون بمدى التقدم الذي سيحرزه اليمن في مجال حقوق الإنسان. كما طالب البيان الصادر عن مؤتمر الدول المانحة في بروكسل في يونيو ١٩٩٧ والذي أقر منح اليمن ١,٨ مليار دولار لدعم الإصلاحات الهيكلية ، الحكومة اليمنية ، إعطاء المزيد من الاهتمام بتعليم المرأة وتدريبها ، وكذلك إعطاء المعارضة السياسية المزيد من الاهتمام والمشاركة لتسهم في تطور المجتمع اليمني اجتماعيا واقتصاديا وقد ترتب على قبول اليمن لتلك القيود المزيد من التوترات الداخلية والضغوط الخارجية.

ولعل مؤتمر لندن للمانحين بشأن اليمن الذي عقد في ٢٧ يناير ٢٠١٠ ، يمثل نموذجا واضحا لتدخل مجتمع المانحين ونيله من الخيارات الاستقلالية للقرار اليمني . فقد التزمت الحكومة اليمنية بمواصلة عملية الإصلاح مقابل حصولها على دعم المانحين . كما بلغ حجم المساعدات المتلقاة في الأعوام ٢٠٠٧-٢٠١٠ حوالي ١٦٩,٠٤، ٢٠٧,٠٢ ، ٢٥٢,٣٩ ، ٢٨٢,٠٩ على التوالي.

ويؤكد الدكتور الشرعبي أن المساعدات التي تلقاها اليمن خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠١٠م ، قد اتسمت بضآلتها من جهة أولى ، وارتباطها بشروط سياسية واقتصادية من جهة ثانية ، وعدم فاعليتها من جهة ثالثة . الأمر الذي يدفع إلى القول بتدني مستوى كفاءة النظام العام في حشد المساعدات الاقتصادية وتوظيفها بطريقة سليمة تخدم عملية التنمية.

نجاح نسبي

وخلصت الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات حيث أظهر ناتج سلوك تعبئة المساعدات والقروض الخارجية تَحَقُّق نجاح نسبي في أداء الدبلوماسية اليمنية ، مع بعض جوانب القصور. غير أن تقييم أداء الدبلوماسية اليمنية بناءً على ناتج السلوك الخارجي فقط ، ربما تعوزه الدقة والموضوعية ، الأمر الذي يدفع باتجاه ضرورة البحث في معطيات البيئة الموضوعية التي تشكل الإطار الواقعي المحدد لذلك السلوك والمؤثر ، بالضرورة ، على مخرجاته ونواتجه. ومثل هذا الأمر بقدر ما يقدم إطاراً تفسيرياً للسلوك الخارجي ونواتجه ، يمثل معياراً هاماً لتقييم ذلك السلوك من منظور القدرة على تعظيم الفرص وتحييد القيود الكامنة في تلك البيئة .

إخفاق

وبينت الدراسة بأن صانع القرار اليمني أخفق في تحييد بعض قيود البيئة الداخلية لاسيما فيما يتعلق بتعاظم دور مراكز النفوذ ، وتفشي ظاهرة الفساد المالي والإداري ، الأمر الذي ترتب عليه سوء توظيف المساعدات والقروض الخارجية لصالح التنمية ، مما أثر على موقف العديد من الدول والمنظمات الدولية المانحة ، ودفعها بالتالي إلى تقليص حجم معوناتها المقدمة لليمن . كما أخفق صانع القرار اليمني في استغلال وتعظيم بعض الفرص التي كانت متاحة في البيئة الخارجية ، كالفرص الاقتصادية التي كان من الممكن تحقيقها من خلال معاهدة جدة عام ٢٠٠٠ بشأن تسوية الحدود اليمنية السعودية ، وفي ذات الوقت لم يستطع إعفاء نفسه من الضغوط الواردة من البيئة الخارجية الإقليمية والدولية ، وهو ما انعكس على سلوك اليمن الخارجي الذي اتسم بقدر كبير من التكيف مع المواقف الأمريكية من جهة ، ومع المواقف السعودية على المستوى الإقليمي من جهة أخرى .

ولفت الكتور الشرعبي إلى أن محدودية قدرة صانع القرار اليمني على استغلال وتعظيم بعض الفرص المتاحة ، وتحييد القيود الكامنة في بيئة السياسة الخارجية ، قد أثرت على طبيعة أداء الدبلوماسية اليمنية ، وبالتالي على حجم المساعدات والقروض الخارجية المتدفقة على اليمن وطبيعة الشروط المرتبطة بها .

محدودية الموارد

وأوضحت الدراسة أن ضعف أداء السياسة الخارجية اليمنية مرتبط بافتقارها إلى الموارد المادية والبشرية التي تعينها على تحقيق أهدافها بشكل مرض . فعلى سبيل المثال لم تتجاوز ميزانية وزارة الخارجية ٦٤ مليون دولار فقط ، تمثل ٠,٠٠٩٪ من الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠٠٩ . وهو أمر يؤثر ، دون شك ، في فاعلية السياسة الخارجية اليمنية . كما أن الموارد البشرية المتاحة للسياسة الخارجية اليمنية لا تتجاوز ٦١٦ موظف في السلك الدبلوماسي ، مع زيادة أو نقصان بنسبة ٢-٣٪ كنتيجة لحركة التقاعد والتوظيف الجديد سنويا . وهذا الكادر لا يتناسب حجما مع عدد البعثات الدبلوماسية اليمنية العاملة في الخارج والتي تبلغ ٥٧ بعثة دبلوماسية يعمل فيها ٢٨٨ دبلوماسياً من مختلف الدرجات الدبلوماسية . أي أن متوسط نصيب كل سفارة يمنية لا يتجاوز ٥ موظفين فقط .

وأكدت أن ذلك الأداء بقدر ما تأثر بطبيعة الجهود التي بذلتها الدبلوماسية اليمنية في هذا المجال ، عَكَسَ طبيعة القاعدة الداخلية التي تستند إليها السياسة الخارجية اليمنية ، والتي مَثلت، في كثير من جوانبها ، عنصراً معوقاً لأداء الدبلوماسية اليمنية. كما يعكس ذلك الأداء طبيعة العلاقة الجدلية بين السياستين الداخلية والخارجية ، خاصة في البلدان النامية التي تفتقر إلى الأُطر المؤسسية ، وضعف الرقابة الشعبية . الأمر الذي يدفع إلى القول بأن سلامة البيئة الداخلية وتوافر عناصر الاستقرار فيها ، يفرز سياسات خارجية سليمة ، تتسم بالكفاءة والأداء المتميز.

التوصيات

توصلت الدراسة إلى عدد من التوصيات أو الاقتراحات التي يمكن أن تسهم في تحسين أداء الدبلوماسية اليمنية وكفاءتها في مجال تعبئة المساعدات والقروض الخارجية ، منها إجراء مراجعة شاملة للعمل الدبلوماسي اليمني ولأجهزة تنفيذ السياسة الخارجية اليمنية على الأقل في بُعدها الاقتصادي . ففي ظل التشعب الذي أضحت تتسم به مجالات السياسة الخارجية ، وتنامي البُعد الاقتصادي في قائمة أولويات تلك السياسة ، ينبغي رفد العمل الدبلوماسي بالكادر الكفؤ والمتخصص في مجالات الاقتصاد والإدارة والاستثمار والمجالات التقنية وغيرها من المجالات ذات الصلة .

كما أوصت بإجراء دراسات نوعية معمقة لتلك الوزارات أو الهيئات المتخصصة بتعبئة المساعدات والقروض الخارجية ، أو لبعض الإدارات أو القطاعات التابعة لها كقطاع التعاون الدولي في وزارة التخطيط والتعاون الدولي ، وإدارة المساعدات والقروض في وزارة المالية،...الخ . وذلك بغية تقييم أدوارها ، ومدى كفاءتها في تعبئة المساعدات والقروض الخارجية ، وإدارتها.

ودعت إلى وضع إستراتيجية استدانة مخططة ومدروسة ، تراعي قدرة الاقتصاد اليمني على تحمل الديون وخدمتها ، وعدم اللجوء إلى الاقتراض الخارجي إلا في أضيق الحدود.

هل تنجح الحكومة في إنشاء صندوق دولي لدعم اليمن؟

رغم سعي الحكومة لإنشاء صندوق دولي لتمويل المشاريع التنموية في اليمن ، إلا أن اقتصاديين يقولون أن حاجة اليمن في الوقت الحالي لدعم مباشر في الآجل القصير ، بينما تحتاج إلى الصندوق في الآجل المتوسط والطويل،ومع ذلك فإن إنشاء مثل هذا الصندوق يعد اختباراً حقيقياً لمدى قدرة الحكومة في ارساء بنية مؤسسية لاستيعاب المنح والمساعدات الخارجية وتوجيهها نحو المشاريع التنموية والخدمية المختلفة .

استطلاع/المحرر الاقتصادي

بدأت فكرة إنشاء صندوق للتنمية في اليمن أثناء انعقاد اللقاء الموسع لممثلي أصدقاء اليمن بواشنطن الذي نظمته وزارة الخزانة الأمريكية يوم ٨ أكتوبر ٢٠١٠م، على هامش الاجتماع السنوي للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وذلك وفقاً للمقترح الذي أقره اجتماع مجموعة أصدقاء اليمن خلال شهر سبتمبر ٢٠١٠م في نيويورك، وتنبع أهمية هذا الصندوق من كونه آلية إضافية لحشد الدعم من الدول والمنظمات المانحة لتعزيز مسيرة التنمية الشاملة في اليمن.

وخلال الفترة الماضية أكد رئيس مجلس الوزراء محمد سالم باسندوة أن حكومة الوفاق الوطني تسعى لإقناع الدول الشقيقة والصديقة، بإنشاء صندوق دولي خاص باليمن، تكون مهمته تمويل المشاريع ذات الأولوية بالنسبة للتنمية القطاعية على مستوى المحافظات، والتعاقد مع الشركات الاستشارية، لإعداد الدراسات وإجراء المناقصات واختيار الشركات المنفذة لهذه المشاريع. وتعتمد الحكومة اليمنية في رؤيتها هذه على ما أبداه قادة دول مجلس التعاون الخليجي مشكورين واستعدادهم الصادق ورغبتهم الجادة في الإسهام في النهوض باليمن.

وتتطلع الحكومة لدعم دولي للمشاريع التنموية في اليمن، وإعادة إحياء المشاريع المرتبطة بالتنمية والإنعاش الاقتصادي لليمن خاصة بعد انتهاء الأزمة السياسية وحاجة اليمن للدعم التي تم إقرارها ضمن اجتماع قادة دول مجلس التعاون.

إجراءات طويلة

ويقول اقتصاديون إن الأوضاع الاقتصادية الحرجة في اليمن تتطلب تدخلاً عاجلاً من قبل المانحين وفي مقدمتهم دول الخليج مؤكدين ضرورة التفريق بين المساعدات العاجلة التي تحتاجها اليمن من خلال تدخل مباشر وسريع ، وبين الحاجة لإنشاء صندوق دولي لدعم اليمن ،لأن إنشاء مثل هذا الصندوق يحتاج إلى إجراءات طويلة لتشغيله ، وبالتالي يمكن الإعداد لهذا الصندوق خلال العام الجاري .بينما المساعدات ينبغي أن تضخ سريعاً .

النموذج اللبناني

يعتقد خبراء أن النموذج اللبناني، نموذج يحتذى به للاطلاع عليه. ومجلس الإعمار اللبناني هو عبارة عن وحدة تنفيذية عملاقة تغطي ما يسمى مشاريع البنى التحتية فقط، بينما نحن في اليمن وزعنا في السابق التعهدات بحسب القطاعات الاقتصادية المختلفة، وبالتالي ستنشأ وحدات تنفيذية كفؤة بحسب القطاعات: قطاع الكهرباء، الطرقات، المياه والصرف الصحي، والتعليم المهني، بينما في لبنان يعتبر مجلس الإعمار منطقة لمشاريع البنى التحتية.

فقر الكفاءات

تعاني اليمن من فقر في الكوادر البشرية المؤهلة، وفي الطاقات المؤسسية الاستيعابية، فإذا وجد الكادر البشري الكفء فلن يشكل هذا أي تحدٍّ. ولننظر إلى لبنان كنموذج: المجلس الأعلى لإعادة الإعمار، الذي أسسه المرحوم رفيق الحريري، ينفق ما يزيد عن مليار دولار سنوياً.لأن لديه من أفضل الكفاءات التي تتلقى حوافز لا يمكن أن تتخيلها. ومن خلال هذه الحوافز يقدر أن يجتذب أفضل الكوادر في البلد ويوظفها لصالح التنمية.

طاقة استيعابية

ويرى خبراء أن اليمن لديها طاقة استيعابية بمقدورها أن تستوعب ما لا يقل عن ملياري دولار سنوياً، فالنقص الكبير في البنى التحتية والحاجة الماسة لإقامة مشروعات كبيرة في قطاعات الكهرباء والمياه والطرقات والمطارات والموانئ وغيرها من المشروعات تحتاج إلى أموال ضخمة ، وهذا لن يتأتى إلا من خلال الدعم الخارجي خصوصاً في الوقت الحالي التي تعاني اليمن من شحه في الموارد المحلية .

العيد الخمسون لثورة سبتمبر الخالدة ..
لتتضافر كل الجهود المخلصة لبناء اليمن الجديد.