



مجموعة البنك الدولي

قطاع النقل في اليمن

مذكرة سياسة اليمن رقم (4) بشأن

تقديم الخدمات الشاملة

24 ابريل 2017م

فهرس المحتويات

3	شكر و عرفان
4	الاختصارات
5	تمهيد
5	1. الوضع الحالي
5	1.1. معلومات أساسية
6	1.2. الأضرار والوضع الراهن
8	2. إدارة قطاع النقل
8	2.1. وزارة الأشغال العامة والطرق
9	2.2. وزارة النقل
9	3. مشاكل قطاع الطرق
9	3.1. تخطيط وإعداد ميزانية الطرق
11	3.2. صيانة الطرق ونقص التمويل
12	3.3. ضعف تغطية ضوابط الوزن المحوري
12	3.4. السلامة على الطرق
13	3.5. الطرق الريفية
14	3.6. القضايا المؤسسية
14	3.7. الموارد البشرية
15	4. قضايا تطوير قطاع الطيران المدني (قبل الحرب)
16	5. الإجراءات المقترحة على مستوى السياسات والاحتياجات ذات الأولوية
16	5.1. قطاع الطرق
16	5.2. الأولويات على المدى المباشر إلى القصير – صيانة الطرق الريفية
17	5.3. الأولويات على المدى المتوسط إلى الطويل
17	45. المطارات والموانئ والمنطقة الحرة

قائمة الملاحق

20	الملحق (1) خريطة النقل - اليمن
----	--------------------------------

قائمة الجداول

6	الجدول (1): أثر تحسينات الطرق الريفية -
13	الجدول 2: برنامج الطرق الريفية - مصادر التمويل - 2001م - 2016م

قائمة الأشكال

11	الشكل (1) صندوق صيانة الطرق - رسوم استخدام الطريق 2000-2015م
----	--

شكر و عرفان

تم إعداد هذه المذكرة في سياق مذكرة السياسات بشأن اليمن الخاصة بالمواضيع الاقتصادية والقطاعية بقيادة السيد ويلفريد إنجلجك، خبير اقتصادي أول. وتستند نتائج المذكرة إلى مجموعة واسعة من الخبرات من داخل البنك الدولي، فضلاً عن الأعمال القطاعية طوال سنوات عديدة من خلال المشاركة البناءة وشراكة البنك الدولي في قطاع النقل في اليمن. تقدم هذه المذكرة تحليلاً مستفيضاً لقطاع النقل في اليمن، وتحدد الأولويات الفورية والأولويات على المدى القصير، كما تقدم مجموعة من التوصيات لتلبية احتياجات القطاع.

تأتي هذه المذكرة الخاصة بالسياسات كثمرة لجهود جماعي اعتمد على عمليات مراجعة عميقة والنصائح والإرشاد من العاملين في مجموعة البنك الدولي. ونخص بالذكر السيد أوليفيه لو بير، مدير قطاع النقل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في باكستان وأفغانستان والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والسيد ويلفريد إنجلجك، خبير اقتصادي أول، والسيد بالاكريشنا مينون بارامزواران، أخصائي أول في مجال التخطيط الحضري، وحدة التخطيط الحضري لجنوب آسيا (GSU12) وغيرهم ممن فيهم المراجعين النظراء. ولا يسع الكاتب إلا أن يعرب عن بالغ امتنانه لملاحظاتهم وإسهاماتهم القيمة.

كما يعرب الكاتب عن امتنانه للسيدة دينا العبد لعرضها للمساعدة في مراجعة المسودات الأولى وأفكارها ومقترحاتها الممتازة التي كان لها الفضل في إيصال الوثيقة إلى شكلها النهائي. ونوجه أيضاً كلمة شكر وامتنان إلى السيدة سهير مراد الزبيري والسيدة فوزية يحيى مصلح الكوبي على التنضيد الممتاز لهذه الوثيقة.

الاختصارات

وزارة الأشغال العامة والطرق	MPWH
كيلو متر	Km
برنامج الطرق الريفية	ARP
مؤشر الوصول الريفي	RAI
مكتب الإدارة المركزية لبرنامج الطرق الريفية	RAPCMO
الأمم المتحدة	UN
وزارة المواصلات	MOT
الهيئة العامة للطيران المدني والأرصاد	CAMA
الهيئة العامة للشؤون البحرية	GAMA
وحدة إدارة المشاريع الممولة دولياً	FFPMU
المؤسسة العامة للطرق والجسور	GCRB
صندوق صيانة الطرق	RMF
مجموعات الدخل المنخفض	LIG
تحت خط الفقر	BPL
الحكومة اليمنية	GOY
تقييم احتياجات الأضرار	DNA
نظام إدارة الرصيف	PMS
نظام تطوير وإدارة الطرق - الإصدار 4.	HDM4
رسوم مستخدم الطريق	RUC
وزارة المالية	MOF
مشروع إدارة الطرق الريفية	RAMP
منظمة الصحة العالمية	WHO
إجمالي الناتج المحلي	GDP
مؤسسة التنمية الدولية	IDA
عقود الصيانة المؤقتة	TMC

1. تأتي مذكرة السياسات الحالية بشأن قطاع النقل ضمن سلسلة من مذكرات السياسات الاقتصادية والقطاعية الشاملة المصممة لمعالجة القضايا التي تواجه اليمن في المرحلة الأولى بعد انتهاء الصراع نتيجة للحرب الجارية التي تؤثر على الاقتصاد اليمني. إن تحسين البنية التحتية الجامعة تساعد على خلق فرص العمل وزيادة إمكانية الوصول إلى الخدمات في المناطق الريفية وتعزيز التكامل الاجتماعي والاقتصادي. تنطبق المذكرة إلى مسائل السياسة العامة لتيسير إعادة الإعمار السريع للمرافق الأساسية المادية للنقل واستعادة الهيكل المؤسسي الداعم. كما أن هذه المذكرة تركز بشكل أساسي على المدى القصير، وهو أول 18-24 شهراً بعد انتهاء النزاع، وتستهدف، ضمن أولويات قطاعية أخرى، تلبية الحاجة للاستعداد للتدخلات السريعة بعد انتهاء الصراع من أجل إيجاد فرص عمل للعمالة شبه الماهرة والماهرة في المناطق الريفية، والحفاظ في الوقت نفسه على أصول الطرق الريفية، وتحسين التنقل وإتاحة واستعادة تقديم الخدمات في قطاع النقل البري. تشمل مجالات التدخل صيانة وإصلاح البنية التحتية لشبكة الطرق التي تضررت في المناطق الأكثر تضرراً من الصراع. إضافة لذلك، سوف تتناول هذه المذكرة بالتفصيل قضايا محددة لحوار السياسات مع العميل من أجل تسهيل تحقيق أهداف السياسة العامة المستهدفة على المدى المتوسط.

1. الوضع الحالي

1.1 معلومات أساسية

2. تعتبر اليمن بلداً يغلب عليه الطابع الريفي ويبلغ تعداد سكانه 26.5 مليون نسمة. يعيش 75 في المائة من إجمالي السكان في المناطق الريفية منهم 84 في المائة فقراء. يمثل النقل البري إلى حد كبير أهم أشكال النقل، وخاصة بالنسبة لسبعين في المائة من السكان الذين يعيشون في المناطق الريفية والذين يحتاجون إلى الوصول إلى الأسواق والخدمات الصحية والتعليمية وفرص العمل. ويعيش ما يقرب من 50 في المائة من فقراء الريف في اثني عشر محافظة (صعدة وعمران وحجة وتعز ولحج وأبين والحديدة والمحويت وربمة وحضرموت وإب والمهرة). ويوجد في اليمن حوالي 140,000 تجمع سكاني، معظمها يقع في المنطقة الجبلية الغربية من البلاد وهي مجتمعات ريفية معزولة يصعب الوصول إليها. وتقدر وزارة الأشغال العامة والطرق أن ربع الأسر الريفية فقط تعيش على بعد حوالي 2 كيلومتر من جميع الطرق المعبدة والمرصوفة - وهذا التقدير يتطابق مع مؤشر البنك الدولي للطرق الريفية،¹ التي قدر أنها تمثل 21 في المائة من سكان اليمن في عام 1999م.

3. يوجد في اليمن شبكة طرق تقدر بما يقرب من 50,000 كيلومتر، منها 14,000 كيلومتر فقط معبدة. أما الـ 36,000 كيلو متر المتبقية فهي طرق ترابية ريفية تتراوح أوضاعها من سيئة إلى مقبولة بسبب ضعف التصميم الهندسي وقلة الصيانة. هذا وقد تعرضت الطرق الريفية في اليمن للإهمال في الماضي بسبب محدودية الموارد المالية المتاحة لهذه المهمة مع التركيز بشكل أكبر على الاستثمارات الجديدة، وعلى تطوير وتأهيل شبكة الطرق الرئيسية، مما فرض قيوداً كبيرة على نمو وتنمية المجتمعات الريفية. غير أن إنشاء برنامج الطرق الريفية في عام 2001م شهد اهتماماً متزايداً بالاستثمار في الطرق الريفية، وتم شق أكثر من 5500 كيلومتر من الطرق الريفية الجديدة. ويرجع السبب في ذلك بشكل أساسي إلى الحاجة إلى تنمية المناطق الريفية، وكذلك إلى التأثير الإيجابي الذي يمكن أن تولده استثمارات الطرق الريفية في المجتمعات الريفية. وكما هو الحال في اليمن وكذلك في العديد من البلدان النامية، يضطر الفقراء في المناطق الريفية لقطع مسافات أطول سيراً على الأقدام للوصول إلى أماكن تقديم الخدمات الاجتماعية والأسواق، وإنفاق نسبة كبيرة من دخلهم على المواصلات والتنقل. وبالنسبة للمجتمعات الريفية الفقيرة، غالباً ما تكون الخدمات الاجتماعية والأسواق بعيدة المنال، وهذا ينطوي على آثار اقتصادية واجتماعية. إضافة لذلك، تأثرت الفتيات الريفيات في الأسر الفقيرة تأثراً سلبياً نتيجة لعدم سماح آباءهن لهن بالسير لمسافات طويلة للوصول إلى المرافق الصحية

¹ مؤشر الوصول إلى المناطق الريفية (RAI) هو النسبة المئوية لسكان الريف الذين يعيشون في حدود كيلومترين من الطرق المرصوفة كنسبة مئوية من سكان الريف. وهذا يساوي من الناحية النموذجية المشي لمدة 20 دقيقة

والتعليمية. وخلال الفترة التي سبقت الصراع، كان لدى وزارة الأشغال العامة والطرق وصندوق صيانة الطرق والمكتب المركزي لإدارة برنامج الطرق الريفية العديد من مشاريع تطوير الطرق السريعة وإعادة تأهيلها وصيانتها. وكان بعض هذه المشاريع ممولاً من الحكومة والمانحين، بما في ذلك مشروع إدارة أصول الطرق التابع للبنك الدولي والمشاريع الممولة لبرنامج الطرق الريفية، والعديد من المشاريع كانت ممولة من الحكومة. وكان لدى أمانة العاصمة والمجلس المحلي في عدن العديد من مشاريع التنمية العمرانية الممولة من الموازنة الحكومية ومشاريع أيضاً ممولة دولياً، بما في ذلك المشاريع الممولة من قروض الصندوق العربي للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

4. تمثل الطرق وإمكانية الوصول في اليمن عائقاً رئيسياً أمام التنمية الريفية. كما أن عدم القدرة على الوصول تعتبر أحد العوامل التي يتم فيها تحليل النزاع في اليمن بسبب تأثيره السلبي. ولذلك يصبح توفير إمكانية أفضل للوصول عنصراً رئيسياً في استراتيجية ما بعد الصراع للتخفيف من معاناة النازحين داخلياً والحد من الفقر وتوفير فرص العمل التي يعتبر سكان الريف وخاصة الشباب منهم بأمر الحاجة إليها. تشمل الفوائد المحتملة أيضاً تحسين الربط والتنقل وتحسين فرص الوصول إلى الأسواق والخدمات وخفض وقت السفر وانخفاض تكاليف النقل والسلع الأساسية. فقد ساهم تحسين فرص وصول المجتمعات المحلية الريفية المعزولة في اليمن في تمكين تنفيذ مختلف برامج مكافحة الفقر والبرامج القطاعية في مجالات الزراعة والصحة والتعليم، وجميعها تتطلب إمكانية للوصول يعتمد عليها على مدار العام، كما أسهمت أيضاً في التكامل الاقتصادي وعززت المؤسسات العامة وعملية صنع القرار على المستوى اللامركزي.

الجدول (1): أثر تحسينات الطرق الريفية -
البيانات من 6 طرق ريفية مكتملة (2007 - 2010م)

المؤشر	الهدف	الإنجاز
1. خفض أسعار السلع الأساسية	15%	4 - 20%
2. خفض تكاليف نقل الأفراد إلى المراكز الصحية والمدارس والأسواق	30%	25 - 33%
3. تقليل وقت السفر	30%	65 - 70%

المصدر: المكتب المركزي لإدارة برنامج الطرق الريفية

1.2 الأضرار والوضع الراهن

5. خلفت الحرب الجارية في عموم البلاد تأثيراً شديداً على البنية التحتية للنقل في البلاد. فقد تعرضت الطرق الرئيسية والجسور للدمار والأضرار خلال الحرب الدائرة. ويتراوح مدى الأضرار التي لحقت بهذه البنية التحتية من أضرار جزئية تتطلب قدراً بسيطاً من التدخل إلى التدمير الكامل الذي يتطلب أعمال إصلاح كبيرة أو حتى إعادة إعمار كلي. كما أصيبت الطرق والجسور التي تربط صعدة وعمران وصنعاء وتعز وعدن بأضرار بالغة. وتعرض طريق عدن تعز، الذي يربط مدينة عدن الساحلية مع محافظة تعز وسكانها البالغ عددهم 4 ملايين نسمة، لأضرار بالغة وجرى تدمير جسرين رئيسيين. كما أوقع الصراع أضراراً لحقت بالجسور والقنوات وتسبب بوجود حفر على سطح الطرق، إضافة إلى الأضرار الناجمة عن حركة المعدات العسكرية الثقيلة التي ألحقت أضراراً بأقسام من أرصفة الطرق.

6. وبصرف النظر عن الأضرار المادية التي لحقت بشبكة الطرق، لا يزال التنقل والوصول إلى الأسواق والخدمات محدوداً بسبب نقص الوقود وارتفاع أسعار الوقود في السوق السوداء. فقد زادت تكاليف النقل تقريبا ثلاثة إلى خمسة أضعاف في كثير من الأحيان. علاوة على ذلك، أدى الصراع إلى توقف جميع مشاريع الطرق والصيانة العادية لأعمال الطرق والجسور، مما تسبب في حرمان الآلاف من العمال في جميع أرجاء البلاد من فرص العمل المدرة للدخل.

7. يشير تقرير تقييم الأضرار الذي أجراه صندوق صيانة الطرق إلى أن ما لا يقل عن 1,241 كيلومترا من الطرق قد تضررت بشكل كبير في محافظات صعدة وعمران وصنعاء وتعز وأبين ولحج. حيث أدى الصراع إلى تضرر اثنتان وستون جسراً بين أضرار هيكلية جزئية إلى كلية. كما أدى أيضاً إلى تدمير ثلاثة جسور رئيسية بين عدن وتعز بشكل كامل. وأدى الصراع إلى توقف العديد من مشاريع الطرق الريفية عقود صيانة الجسور مما حرم العديد من الشباب العامل من فرص العمل وفرص كسب الدخل. وبصورة عامة، تقدر تكاليف الأضرار بحوالي 500 مليون دولار أمريكي تقريباً. ونتيجة للصراع الجاري، والأضرار المادية التي لحقت بالبنية التحتية للطرق تأثرت إمكانية الوصول والتنقل تأثراً خطيراً.

8. كما خلف الصراع تأثيراً شديداً على وسائل النقل الأخرى. فالمطارات والموانئ تحتاج إلى ترميم وإعادة تأهيل عاجل. وقد تعرض مطار عدن لأعلى مستويات الدمار. كما تعرضت موانئ عدن ومصفاة عدن ومحطة الحاويات في عدن لأضرار جسيمة. وتعرض مطار عدن لأضرار لحقت بمبنى المطار وبرج المراقبة والمدرج وممرات النقل ومرافق الدعم، بينما تعرضت موانئ عدن والمنطقة الحرة ومصفاة عدن لأضرار لحقت بمرافق التخزين ومباني الدعم. واضطرت المرافق إلى الإغلاق لعدة أشهر نتيجة لذلك. كما تعرض مطار عدن لأضرار أكثر من غيره، حيث لحقت أضرار فادحة بمبنى المطار وبرج المراقبة والمدرج وممرات الطائرات ومرافق الدعم. كما تعرض ميناء المعلا والمنطقة الحرة في عدن ومصفاة عدن لأضرار لحقت بمرافق التخزين ومباني الدعم. وتجدر الإشارة إلى أنه نظراً للصراع المستمر، لا يعرف سوى القليل جداً من المعلومات عن مدى الأضرار التي لحقت بالمطارات والموانئ والبنية التحتية الرئيسية الأخرى، خاصة في الحديدية وتعز.

9. تعرض مطار صنعاء الدولي لأضرار بالغة لحقت بممر الإقلاع ومدارج الطائرات وساحات المطار وأنظمة الكهرباء والتهوية. كما أن ميناء المعلا ورسيف الحاويات في ميناء عدن ومصفاة عدن بحاجة إلى أعمال ترميم أساسية عاجلة لمرافقها ومباني الدعم. إضافة لذلك، تعرض ميناء ومطار الحديدية ومطار تعز لأضرار جسيمة في المباني ومرافق الدعم والبنى التحتية لدرجة أن هذه المطارات أنها أصبحت خارج الجاهزية أو أنها تعمل بقدرة منخفضة للغاية. وتعرض مطار صنعاء الدولي لأضرار بالغة وأيضاً للإغلاق لعدة أشهر. وتعرض المدرج والممر وموقف الطائرات والأبواب والنوافذ الزجاجية والسقف المستعار والأسلاك الكهربائية والإنترنت ومكيفات الهواء وقنوات وأنظمة التهوية لأضرار جانبية.

10. يعتبر ميناء الحديدية أكبر ميناء بحري في اليمن. وتأتي أهميته من حجم البضائع التي يتم استيرادها إلى البلاد عبر الميناء والإيرادات التي يجنيها هذا الميناء. تشكل الرسوم الجمركية المتحصلة من جميع الموانئ في اليمن حوالي 70% من إجمالي الإيرادات الجمركية في اليمن. في حين يمثل ميناء الحديدية 50% من إجمالي إيرادات الموانئ البحرية و40% من إجمالي الإيرادات المتأتية من الرسوم الجمركية والضرائب التي جمعتها مصلحة الجمارك في عام 2013م والتي بلغت أكثر من 1.0 مليار دولار أمريكي. وقد تعرض ميناء الحديدية لهجمات مباشرة خلال الصراع مما تسبب في أضرار جسيمة لحقت برافعات الميناء ومرافقه. ويعمل الميناء الآن بأقل من 50% من طاقته التي كان يعمل بها قبل الحرب، حيث يستقبل بشكل أساسي السفن التي سبق تفتيشها من قبل الأمم المتحدة، والتي تحمل الوقود والمواد الغذائية إلى اليمن.² يعتبر ميناء الحديدية هو الميناء البحري الرئيسي للجزء الشمالي من اليمن حيث يعيش معظم السكان. ونتيجة لذلك، تعطلت الرافعات والهيكل الأساسية التي تعتبر بالغة الأهمية لأعمال الميناء مما جعل الميناء يعمل بقدرة منخفضة للغاية. ومنذ

² المصدر: مصلحة الجمارك اليمنية، التقرير السنوي لسنة 2015م

ذلك الحين يواجه الميناء صعوبة في استقبال السفن التي تحمل السلع الضرورية مثل الغذاء (القمح) وإمدادات الوقود والأدوية وعمليات الإغاثة الإنسانية. وتستغرق السفن التي القادمة إلى ميناء الحديدة عدة أيام أو أسابيع لتفريغ حمولاتها التي كان إنجازها يستغرق عدة ساعات فقط. ويتعين على السفن التي تحمل بضائع تجارية وإنسانية إلى موانئ الحديدة والمخا والصليف تقديم طلب للحصول على تصاريح عند المغادرة من ميناء المنشأ. ويتعين على جميع السفن الإنسانية التي تذهب إلى أي ميناء يماني وجميع السفن القادمة إلى موانئ عدن والمكلا أن تقدم طلباً للحصول على تصريح دخول عبر وزارة النقل قبل وصول السفينة. ويفرض الصراع ضغوطاً هائلة على القدرات الفنية والمؤسسية للموانئ في الوقت الذي تشتد الحاجة إليها لتلبية الطلب المتزايد على عمليات الإغاثة الإنسانية والإمدادات الغذائية.

2. إدارة قطاع النقل

11. تتم من الناحية التقليدية إدارة شبكة الطرق وقطاعات البنية التحتية للنقل في اليمن من قبل وزارتين رئيسيتين هما: (1) وزارة الأشغال العامة والطرق (2) ووزارة النقل. فوزارة الأشغال العامة والطرق تتولى إدارة شبكة الطرق من خلال مكتبها الرئيسي في صنعاء وفروعها في 18 محافظة. وتتحمل المسؤولية العامة عن البنية التحتية للطرق، بما في ذلك استراتيجياتها الإنمائية وبرامج الإنفاق والصيانة وأعمال إعادة التأهيل.
12. تمتلك وزارة النقل كامل الصلاحية لإدارة الموانئ والمطارات اليمنية، ولها سلطة اتخاذ قرارات رئيسية مثل الموافقة على الميزانيات السنوية والاستثمار في المرافق والمعدات الجديدة والتعيين في المناصب العليا في الجهات التابعة لها مثل الهيئة العامة للطيران المدني والأرصاد والهيئة العامة للشؤون البحرية.

2.1 وزارة الأشغال العامة والطرق

13. تتولى وزارة الأشغال العامة والطرق المسؤولية عن تطوير شبكة الطرق بالكامل في اليمن. ويتكون الهيكل التنظيمي للوزارة من أربع وحدات رئيسية هي: قطاع الطرق، وصندوق صيانة الطرق، ومكتب الإدارة المركزية لبرنامج الطرق الريفية ووحدة إدارة المشاريع الممولة دولياً. وعلى الرغم من حجم مهام وزارة الأشغال العامة والطرق، إلا أنها تشارك في تطوير الطرق الحضرية، ما عدا في أمانة العاصمة صنعاء وعدن. وعلى الرغم من أن المؤسسة العامة للطرق والجسور، وهي مؤسسة مملوكة للدولة، تعمل بشكل عام الآن كجهة مستقلة، إلا أنها لا تزال تمنح عقود كبيرة لصيانة الطرق من قبل صندوق صيانة الطرق كل عام على أساس مصدر وحيد. كما أن لدى الوزارة أيضاً قطاع للإسكان يُعنى باحتياجات المواطنين فيما يخص الإسكان ويضع استراتيجيات لتلبية هذه الاحتياجات، بما في ذلك المساكن لفئة الدخل المنخفض، والاحتياجات السكنية للمهمشين الذين يعيشون تحت خط الفقر ويسكنون في الأحياء الفقيرة والشوارع. إضافة لذلك، تقوم الوزارة بوضع خطط سنوية وخطط خمسية.

2.2. وزارة النقل

14. تتولى وزارة النقل المسؤولية عن تطوير الموانئ والمطارات واحتياجات النقل البري والبحري في اليمن. وتعمل الوزارة في إطار السياسة العامة للدولة في عدد من الاتجاهات لتحقيق الأهداف الاستراتيجية المحددة في اللوائح التنظيمية للوزارة المتضمنة في القرار الجمهوري رقم (427) لسنة 2002م.

15. وفيما يلي ملخص للمهام والاختصاصات الرئيسية لوزارة النقل:

- رسم السياسة العامة للنقل في كافة مجالاته وإعداد الخطط والنظم والتشريعات اللازمة لتحقيقها والإشراف على تنفيذها بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة.
- تحسين أداء وزيادة الطاقة الاستيعابية للموانئ البحرية والجوية القائمة.
- وضع الخطط الكفيلة لتلبية احتياجات البلاد من خدمات النقل البحري والجوي والبري.
- متابعة تطبيق التشريعات والمعايير الدولية في مجال إدارة سلامة الملاحة الجوية والملاحة البحرية.
- إجراء دراسة الجدوى الاقتصادية والاجتماعية والهندسة التفصيلية لإنشاء موانئ جوية وبحرية جديدة،
- ربط اليمن بالطرق الجوية والبحرية، على الصعيدين الإقليمي والدولي، وفقاً لخطة الحكومة واستراتيجيتها،
- التنسيق مع السلطات المعنية لتطوير برنامج السلامة المرورية وتحسين وسائل النقل البري للحد من انبعاثات المركبات.

3. مشاكل قطاع الطرق

16. أصبحت مسألة تطوير الطرق في اليمن أولوية وطنية لتعزيز التكامل الاجتماعي والاقتصادي والتنمية. فبين عامي 1990م و2015م، بلغت الزيادة في طول شبكة الطرق المعبدة (الريفية وغيرها) أكثر من ثلاثة أضعاف ما كانت عليه، حيث زاد طول شبكة الطرق من 4500 كيلومتر إلى حوالي 14,000 كيلومتر. وعلى الرغم من الإنجاز الملحوظ، لا تزال هناك قضايا خطيرة. كما لا تزال شبكة الطرق الريفية في اليمن بعيدة عن خدمة جميع سكان الريف المنتشرين في أكثر من 140,000 قرية ومحلة. فالطرق الريفية المرصوفة والمعبدة لا تبلغ سوى 5500 كيلو متر (11%). ومعظم الطرق الريفية غير المعبدة هي أساساً طرق ترابية قابلة للتجريف في ظروف سيئة للغاية، مما يجعل السفر مرهقاً ومنهكاً وخطيراً بسرعات منخفضة للغاية، مما ينطوي على ارتفاع تكاليف تشغيل السيارات والحوادث.

ويمكن تقسيم مشاكل قطاع الطرق إلى ما يلي:

3.1. تخطيط وإعداد ميزانية الطرق

17. حققت وزارة الأشغال العامة والطرق تقدماً مؤسسياً ملحوظاً في السنوات القليلة الماضية، لكن دورها ومسؤولياتها في قطاع الطرق واسعة للغاية³ وأعلى من طاقتها. وتخصص الوزارة نحو 90% من ميزانيتها لقطاع الطرق. ويتم إنفاق نحو ثلثي ميزانيتها الإجمالية على مشاريع مختلفة لتشييد الطرق. كما أن عملية التخطيط وإعداد الميزانية تعتبر ضعيفة وغير متطورة. فخطط شق طرق جديدة أو تطوير الطرق القائمة وصيانتها يتم تنفيذها بشكل منفصل دون تحقيق الاستغلال الأمثل للإنفاق بما يغطي كامل القطاع. ونتيجة لذلك، هناك عدم تطابق بين الخطة والميزانية في أي سنة معينة، مما يؤدي إلى تأخير سداد مستحقات المقاولين.

³ كما أن وزارة الأشغال العامة والطرق مسؤولة أيضاً عن الإسكان والبلدية، وهي مسؤوليات يتعين نقلها إلى المحافظات كجزء من خطط الحكومة لعملية اللامركزية.

كما أن عدم كفاية قاعدة البيانات وعدم مصداقيتها وكذا عدم وجود خارطة طريق مناسبة تجعل عملية التخطيط على المدى الطويل أمراً صعباً. كما أنه لا يوجد ترتيب مؤسسي مناسب للمناقشات. إضافة لذلك، يجب ترشيد نظام تصنيف المقاولين من قبل وزارة الأشغال العامة والطرق في ضوء القدرات القائمة للشركات وتوفر المهندسين والقوى العاملة المدربة في البلاد.

18. **تواجه اليمن وضعاً اقتصادياً وأمنياً صعباً للغاية.** وهذا الوضع معقد مع تضائل الموارد العامة التي تتطلب إجراء تغييرات ضرورية في خطط الاستثمار وتحديد الأولويات في قطاع النقل البري. وعموماً، يجري تناول المشاريع الرئيسية والثانوية في القطاع العام دون التخطيط الكافي والدراسة التفصيلية وإعداد المشاريع، ربما بسبب الحاجة الملحة لهذه المشاريع مما يؤدي إلى تجاوزات في الوقت والتكلفة.

19. **تتسم عملية وضع الخطط الخاصة بالطرق عموماً بالضعف، كما لم يتم تطوير عملية إعداد الموازنة بشكل صحيح.** تتولى وزارة الأشغال العامة والطرق إعداد خطط وميزانية القطاع دون أن يتم تحديد وتقييم احتياجات الإنفاق على المدى المتوسط والطويل. ويتم وضع خطط شق الطرق الجديدة وتطوير الطرق القائمة وصيانتها بشكل منفصل دون تحسين الإنفاق على قطاع الطرق بأكمله.

20. **قامت الحكومة اليمنية في أوقات مختلفة بإعداد عدد من الخطط مثل الخطة الرئيسية الوطنية للطرق السريعة والريفية، والبرنامج العام للاستثمار والخطة الاستثمارية الوطنية الخمسية، والأولويات قصيرة الأجل للمشاريع الممولة دولياً، بيد أنه لا توجد استراتيجية موحدة يتم اعتمادها حتى الآن.** ثمة عامل هام آخر يؤثر على عملية التخطيط وإعداد الميزانية يتمثل في عدم كفاءة وموثوقية قاعدة بيانات قطاع الطرق. فعدم وجود خارطة طريق سليمة تؤدي إلى صعوبة إعداد وثيقة "رؤية" لشبكة الطرق ورصد الأعمال الجارية لشق وصيانة الطرق.

21. **وبصفة عامة، فإن عملية التخطيط في اليمن لم يتم تطويرها على نحو كاف لتوجيه البلاد إلى مسار التنمية الاقتصادية المستدامة.** ويهدف التمويل العام إلى تحقيق دور أكبر في توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية، ولا سيما التعليم والصحة والمياه والصرف الصحي، فضلاً عن تلبية احتياجات العدالة الاجتماعية وتحسين البنية التحتية والخدمات الأساسية الأخرى. وفي السنوات الأخيرة، اتخذت حكومة اليمن خطوات نحو اللامركزية، وأصدرت قانون الإدارة المحلية رقم (4) لسنة 2000م، فضلاً عن التقسيمات الإدارية للدولة. كما قام عدد من الوزارات التنفيذية والمؤسسات الأخرى بإنشاء مكاتب في المحافظات التي تمنح المحافظين والمجالس المحلية والفروع التنفيذية الصلاحية اللازمة لإدارة وتنفيذ ورصد المهام والمسؤوليات المتعلقة بالاستثمار والتنمية في محافظاتهم.

22. **وبالنظر إلى الوضع المالي الحالي الذي تواجهه اليمن ونتائج تقييم الأضرار والاحتياجات، يُقترح استعراض الترتيبات المؤسسية القائمة والقدرات التنفيذية على المستويين المركزي والإقليمي على نطاق واسع من قبل الوزارة المختصة ذات العلاقة ووزارة الإدارة المحلية، في سياق خطط اللامركزية بعد انتهاء النزاع من قبل المحافظات.** والغرض من الاستعراض هو صياغة منهجية متوازنة وبرامج عمل لتحديد أولويات تحديث وتطوير الخطط الوطنية والثانوية لإعادة تأهيل الطرق الريفية والإصلاح والتعافي على المستوى الوطني والثانوي، بهدف زيادة الكفاءة في تخصيص الموارد من خلال تحسين وترشيد التخطيط وإعداد الميزانية من خلال تحديث النظام الحالي لإدارة رصف الطرقات والانتقال إلى نموذج HDM4 الأكثر كفاءة وفعالية من حيث التكلفة لإدارة وتطوير الطرق السريعة. فهذا النظام يستخدم على نطاق واسع من قبل وكالات الطرق لتقييم خيارات الاستثمار في البنية التحتية للنقل البري. ويستخدم عادة كأساس لتحليل الجدوى الاقتصادية لمشروع طريق معين، أو لتقييم شبكة الطرق بأكملها لمساعدة صانعي القرار في وضع خطط للمشاريع الاستثمارية الاستراتيجية على مستوى الشبكة سواء بوجود أو بدون وجود قيود في الميزانية.

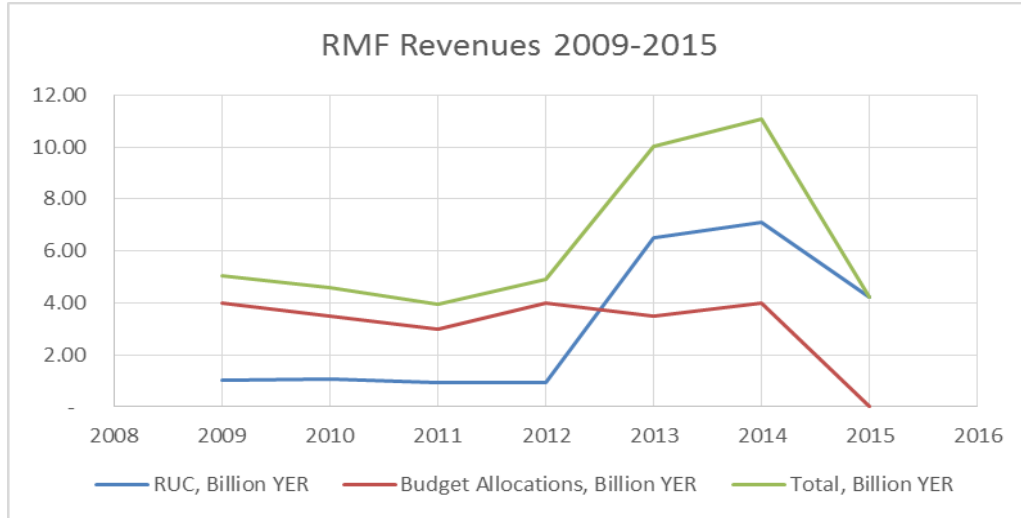
3.2. صيانة الطرق ونقص التمويل

23. على الرغم من إنشاء صندوق مستقل لصيانة الطرق في عام 1996م وتحديد مصادر خاصة لإيراداته والقدرة على وضع خطط الصيانة، لا يزال قطاع الطرق يعاني من عدم كفاية تمويل أعمال إدارة وصيانة الطرق. كما لا يزال تمويل صيانة الطرق غير كاف حيث يبلغ التمويل ما يقرب من 40 مليون دولار في السنة، وتحتاج عملية تخطيط الصيانة إلى تعزيز. تأتي مخصصات الميزانية السنوية لصيانة الطرق جزئياً من قيمة المشتقات النفطية (رسوم مستخدمي الطرق) من خلال رسوم مضافة على مبيعات الديزل والبنزين والتي تبلغ تقريباً (30 مليون دولار أمريكي) سنوياً، يتم تحويل الثلث منها إلى المحافظات للطرق المحلية، إضافة إلى مخصصات الميزانية العامة (10 ملايين دولار أمريكي) المقدمة من وزارة المالية.

24. يُعد التمويل الكافي لصيانة الطرق شرطاً أساسياً لدعم البنك الدولي والجهات المانحة الأخرى لقطاع الطرق في اليمن. وفي نيسان / أبريل 2012م، صدر قرار مجلس الوزراء رقم (41) لسنة 2012م بشأن تمويل صيانة الطرق، الذي ينص مؤقتاً على تحويل 3 في المائة من سعر اللتر الديزل والبنزين إلى صندوق صيانة الطرق. بعدها توقفت عملية تحصيل رسوم البنزين لمدة أشهر بعد الاضطرابات السياسية والأمنية في سبتمبر 2013م، واستؤنفت الآن اعتباراً من يناير 2016م، ويعمل صندوق صيانة الطرق مع السلطات لفتح حساب في أحد البنوك التجارية لإيداع إيراداته في حسابه لدى ذلك البنك التجاري. وقد يحتاج الأمر إلى ما يقدر بنحو 100 مليون دولار أمريكي للصيانة الدورية للحفاظ على شبكة الطرق المعقدة في اليمن بحالة مُرضية.

25. وبمجرد استعادة السلام والاستقرار في اليمن، واستمراراً للحوار البناء حول القضايا المتعلقة بقطاع الطرق على مدى السنوات الماضية، يخطط البنك الدولي لإشراك الوزارات والوكالات المعنية ذات الصلة ووزارة المالية ووزارة الأشغال العامة والطرق وصندوق صيانة الطرق في حوار يهدف إلى تنفيذ قانون صندوق صيانة الطرق واستئناف آلية تحصيل الرسوم التي نص عليها القانون، وذلك لضمان استمرار الدعم والتعاون من الشركاء المانحين المشاركين في قطاع الطرق في اليمن.

الشكل (1) صندوق صيانة الطرق – رسوم استخدام الطريق 2000-2015م



المصدر: صندوق صيانة الطرق - وحدة تنفيذ مشروع إدارة الطرق الريفية، 2016م

3.3. ضعف تغطية ضوابط الوزن المحوري

26. تساهم الحمولة الزائدة في تسريع تدهور الطرق وتؤدي إلى زيادة تكاليف صيانة الطرق وكذلك تكاليف تشغيل المركبات. يسمح للشاحنات بالمرور بأحمال مفرطة بعد دفع غرامة رمزية. إن الغرامات المنخفضة نسبياً على الزيادة الصغيرة في الحمولة غير المتناسبة مع المسافة تؤدي إلى زيادة منتظمة في حمولة الشاحنات مما يلحق أضراراً بأرصدة الطريق. تم تصميم القانون رقم (23) لسنة 1995م بشأن تنظيم الوزن المحوري ولائحته التنفيذية للحد من الأضرار الناجمة عن زيادة الحمولة المحورية على شبكة الطرق في اليمن. ويحدد القانون الأوزان المحورية عند ثلاثة عشر طناً لمجموع عجلات المحور المفرد وواحد وعشرون طناً لمجموع عجلات محور مزدوج

27. أُسندت إلى صندوق صيانة الطرق مسؤولية تشغيل وتمويل أعمال وإدارة محطات الوزن في اليمن. وقد قام صندوق صيانة الطرق بإعادة تأهيل محطات الوزن المحوري في الحديدة وتعز وحرص لفرض حدود الحمولة المحورية. وفي إطار مشروع إدارة الطرق الريفية، يعتمزم صندوق صيانة الطرق بناء أربع محطات جديدة دائمة للوزن تقع في الطرق ذات الكثافة العالية لحركة الشاحنات. بالإضافة إلى ذلك، سيتم تمويل وحدتين متنقلتين لضبط الحمولة المحورية للقيام بعمليات ضبط عشوائية للحمولة الزائدة للشاحنات.

28. قام صندوق صيانة الطرق بعدة محاولات لفرض الغرامات، مما أدى إلى احتجاجات من جانب سائقي الشاحنات. ومع ذلك، فقد ثبت أنه من الصعب جداً السيطرة على الأحمال المحورية في اليمن، بسبب ضوابط التعرف على عمليات النقل بالشاحنات، التي تقع تحت مسؤولية وزارة النقل. وفيما يتعلق بالتحديات التي تواجه تنفيذ الحمولة الزائدة للشاحنات، فإن سياسة الحكومة اليمنية هي إعادة النظر في القانون الحالي على نحو فعال دون أي تراخي والاحتفاظ بتسهيلات كافية لإنفاذ قانون الأوزان والأبعاد الكلية لمركبات النقل

3.4. السلامة على الطرق

29. تمتلك اليمن أحد أسوأ سجلات السلامة المرورية في العالم بحالات وفاة سنوية في حوادث السير بلغت 5,200 حالة وفاة. وفي أعقاب توحيد اليمن في عام 1990م، والتوسع الحضري السريع، ساهم نمو معدل ملكية المركبات وظهور سلوكيات القيادة ذات المخاطر العالية في زيادة الحوادث المرورية ووفيات حوادث السير على شبكة الطرق. وتشكل شبكة الطرق سيئة الصيانة، وخاصة الطرق الجبلية، تحديات كبيرة للسلامة على الطريق حتى للسائقين ذوي الخبرة، وتسهم في العديد من حوادث الطرق. تسجل شرطة المرور 13 ألف حادث تنتج عنها إصابات كل عام تؤثر على نحو 17,000 شخص وأسرهم. وتتمثل الأسباب الأكثر شيوعاً لحوادث الطرق التي أبلغت عنها شرطة المرور في السرعة والقيادة المتهورية. ووفقاً لمنظمة الصحة العالمية، تشكل حوادث الطرق في اليمن 12% من إجمالي الوفيات في عام 2006م. ويبلغ عدد الوفيات لكل 100 000 نسمة من السكان 21.5 حالة وفاة. ووفقاً لتقديرات البنك الدولي، تشكل حوادث الطرق خسارة بنسبة 5% من الناتج المحلي الإجمالي.

30. إن تراكم أعمال الصيانة بسبب نقص التمويل للصيانة الدورية لسنوات عديدة يعتبر عاملاً أساسياً يساهم في سوء سلامة الطرق. إن الحقيقة المتمثلة في أن شبكة الطرق الأساسية تعاني من الحمولة الزائدة وأسطول قديم من الشاحنات لا تؤثر فقط على تكلفة النقل بل أنها أيضاً تعرض مستخدمي الطرق للخطر. وستتطلب استراتيجية السلامة على الطرق في اليمن تمكين شرطة المرور والمؤسسات العامة والخاصة المعنية من المساهمة في تعزيز برامج التوعية والتنظيف بشأن السلامة على الطرق للحد من الحوادث المرورية وزيادة الوعي بسلامة المرور. كما أن ذلك يتطلب أيضاً إنفاذ القانون والالتزام بقوانين المرور والتنسيق بين المؤسسات الحكومية والخاصة المعنية بالسلامة المرورية والحوادث، وإيجاد برامج لتوعية مستخدمي الطرق.

3.5. الطرق الريفية

31. تتمثل استراتيجية الحكومة في زيادة الطرق الريفية من خلال برنامج الطرق الريفية، بهدف تحسين سبل عيش السكان في المناطق الريفية من خلال كسر عزلتهم وإيجاد فرص عمل للشباب الريفيين الذين بلغوا سن العمل. وتلعب الطرق الريفية دوراً رئيسياً في تحسين الظروف المعيشية لسكان الريف من خلال إيجاد فرص عمل وتسهيل التكامل الاجتماعي والاقتصادي والتخفيف من وطأة الفقر.

32. تتأثر المجتمعات الريفية الواقعة في منطقة طريق المشروع بشكل إيجابي بمشاريع الطرق الريفية من خلال تحسين حركة التنقل والوصول إلى الخدمات الاجتماعية العامة وفرص العمل والأسواق. وتشمل الفوائد فرص الأعمال الحرة بين الرجال والنساء. فاستثمارات الطرق الريفية وتؤدي إلى خلق فرص عمل قصيرة الأمد من خلال الأعمال الإنشائية للطرق، وكذلك فرص عمل على المدى الطويل من خلال أعمال الصيانة المستمرة للطرق طوال فترة عمر الطريق.

33. وشملت الفوائد أيضاً ما يلي:

- تحسين فرص الوصول إلى المدارس والمراكز الصحية، والحد من الفجوة بين الجنسين في التعليم بين الأولاد والفتيات، وزيادة فرص الحصول على خدمات الأمومة والطفولة والمرافق الصحية وتحسين التنقل، وهي أمور هامة لتحقيق التكامل والتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
- تحسين فرص الوصول إلى الأسواق من خلال خفض تكاليف النقل مع إمكانية زيادة الدخل وفرص العمل المتولدة عن زيادة الأرباح وتحسين إمكانية تسويق السلع القابلة للتلف والمحاصيل النقدية الموجهة نحو السوق والأسمك والمنتجات الزراعية.

34. حقق برنامج الطرق الريفية نجاحاً كبيراً منذ تأسيسه في عام 2001م. فقد قام بالفعل بتحسين حوالي 5500 كيلو متر من الطرق الريفية التي تخدم قرابة اثنان مليون شخص في 17 محافظة. وأدت هذه التغييرات أيضاً إلى تحسين التجارة في المناطق الريفية، مما يتيح للسكان في المناطق الريفية الحصول على الخدمات العامة والوصول إلى الأسواق والواردات الغذائية. وتستند إنجازات برنامج الطرق الريفية إلى الإدارة الفعالة والمعايير الفنية المناسبة والأولويات الاستثمارية المنطقية. لقد حازت قدرة برنامج الطرق الريفية وكفاءه عمله في مجال الطرق الريفية على اهتمام العديد من الجهات المانحة الخارجية إلى جانب البنك الدولي. ويتمثل الهدف الرئيسي لبرنامج الطرق الريفية في تطوير وتحسين 10,000 كيلومتر من الطرق الريفية خلال السنوات العشر القادمة.

الجدول 2: برنامج الطرق الريفية - مصادر التمويل - 2001م - 2016م

الجهة المانحة	المبلغ (دولار أمريكي)	% من الإجمالي
الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية	136.00	24.68
الاتحاد الأوروبي	11.60	2.11
حصة الحكومة البننية	120.00	21.78
المؤسسة الدولية للتنمية 1، 2 و 3	132.00 .35	23.96 .36
البنك الإسلامي للتنمية	11.20	2.03
مبادلة الدين الإيطالي	5.00	0.91
الصندوق الكويتي	50.00	9.07
المنحة العمانية	10.00	1.81
الصندوق السعودي للتنمية	50.00	9.07
منحة الإمارات العربية المتحدة	20.00	3.63
الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية	5.20	0.94
الإجمالي	551.00	100.00

المصدر: المكتب المركزي لإدارة برنامج الطرق الريفية 2016م (وزارة الأشغال العامة والطرق)

3.6. القضايا المؤسسية

35. يتكون الهيكل التنظيمي لوزارة الأشغال العامة والطرق من خمس وكالات رئيسية هي: إدارة قطاع الطرق وصندوق صيانة الطرق وبرنامج الطرق الريفية - مكتب الإدارة المركزية، ووحدة إدارة المشاريع الممولة دولياً والمؤسسة العامة للطرق والجسور. وكل وكالة من هذه الوكالات تحتاج إلى تطوير لكي تضطلع بدور ومسؤولية أكبر بحسب قدراتها.

36. تتولى الإدارة العامة للنظم والمعلومات عملية الرصد القطاعي وهذه الإدارة تحتاج إلى تعزيز قدراتها بما يكفي من الموظفين والموارد والتجهيزات للاضطلاع بمهامها على نحو أكثر فعالية. وعلى الرغم من حجم مهام وزارة الأشغال العامة والطرق، إلا أنها تشارك في تطوير الطرق الحضرية، ما عدا في أمانة العاصمة صنعاء وعدن. فبحسب الممارسة المتبعة في معظم البلدان، تترك إدارة شبكات الطرق الحضرية للسلطات المحلية، لأنها تتطوي على مسائل تتعلق بالتخطيط الحضري واحتياجات النقل وإدارة استخدام الأراضي.

37. وعلى الرغم من أن المؤسسة العامة للطرق والجسور تعمل بشكل عام كجهة مستقلة، إلا أنها لا تزال تُمنح عقود الصيانة الروتينية الكبيرة من جانب صندوق صيانة الطرق كل عام على أساس مصدر وحيد. وهذه السياسة لا توفر أسس للمنافسة العادلة مع المقاولين من القطاع الخاص. فمن الناحية المثالية، ينبغي أن تعمل المؤسسة العامة للطرق والجسور ككيان تجاري وأن تتمتع باستقلالية مالية كاملة عن وزارة الأشغال العامة والطرق. ومع ذلك، وبدعم من البنك الدولي من خلال مشروع إدارة أصول الطرق التابع للمؤسسة الدولية للتنمية، تم تمكين صندوق صيانة الطرق من تحسين فعالية إدارة الصيانة، وأصبح الآن قادراً على منح أربعة عقود صيانة مؤقتة بصورة تجريبية بإجمالي 1358 كيلو متر من أعمال الصيانة العادية للطرق في ثلاث محافظات إلى مقاولون من القطاع الخاص بناء على عقود صيانة مؤقتة على مدى عدة سنوات.

3.7. الموارد البشرية

38. يشكل النقص في المهندسين والمشرفين المؤهلين وذوي الخبرة والعمال المهرة عاملاً رئيسياً مسؤولاً عن أوجه القصور المؤسسية في قطاع الطرق والاستشاريين الوطنيين والمقاولين من القطاع الخاص. يأتي هذا على الرغم من أن اليمن تقوم بتخريج حوالي 300 مهندس سنوياً من الجامعات والمعاهد الفنية الأخرى.

39. يعتمد النجاح والاستدامة في قطاع الطرق (على المستويين المركزي والمحلي) على قدرة الموارد البشرية والحافز الذي يمتلكه. يعاني موظفي الخدمة المدنية في اليمن من انخفاض الأجور وضعف المهارات. ولذلك، يلزم إجراء إصلاحات في هذا القطاع. بيد أن استدامة إصلاحات الخدمة المدنية والإدارة اللامركزية لقطاع الطرق تتسم بالتداخل. ومن المرجح أن يؤدي عدم وجود مهندسين ومخططين مؤهلين وذوي خبرة إلى وجود قيود على للكفاءة وسرعة الانتقال إلى اللامركزية في التخطيط واتخاذ القرارات وإدارة قطاع الطرق.

40. على الرغم من أن بعض المحافظات سوف تكون قادرة على إنشاء قدراتها الخاصة في مجال تخطيط الطرق الريفية وإدارتها، إلا أن البعض الآخر لن يكون قادراً على ذلك. فهناك فوارق اقتصادية واجتماعية كبيرة بين المحافظات الريفية الثمانية عشر، وأكثر من ذلك بين 301 مديرية ريفية في اليمن. وجميع هؤلاء لن تتوفر لهم الموارد البشرية والمالية اللازمة لتكوين قدرة فنية لإدارة وصيانة الطرق الريفية والمحلية في إطار حدودها الإدارية. يتمثل أحد الخيارات في تجريب إنشاء مكاتب إدارية إقليمية يمكن أن تجمع بين محافظتين أو أكثر في إطار وحدة إقليمية واحدة تكون مسؤولة عن شبكة كبيرة من الطرق الريفية في الإقليم، بحيث تندرج هذه الوحدات الإقليمية لإدارة الطرق الريفية تحت إدارة ممثلين محليين من المحافظات ذات العلاقة للطرق التي تقع ضمن إطار سلطة المحافظات. وهذا الخيار المتمثل في الإدارة اللامركزية / الإقليمية لشبكة الطرق الريفية يعتبر ضرورياً لاستيعاب المهنيين المؤهلين والاحتفاظ بهم، وإيجاد فرص عمل للشباب من المناطق الريفية في المشاريع الاستثمارية للطرق.

4. قضايا تطوير قطاع الطيران المدني (قبل الحرب)

41. قبل الصراع، واجه قطاع الطيران المدني في اليمن عدداً من القضايا التشغيلية والمالية والمؤسسية. ويعتبر النقل الجوي في اليمن صغير نسبياً مقارنةً بالبلدان الأخرى بذات الكثافة السكانية والناتج المحلي الإجمالي. يوجد في اليمن 18 مطاراً، ثلاثة منها فقط مفتوحة للرحلات الدولية، حيث يشكل مطار صنعاء الدولي نحو 80% من إجمالي المسافرين الدوليين والمحليين. وقد تولت شركة الخطوط الجوية اليمنية تشغيل جميع الرحلات الداخلية حتى عام 2008م عندما تم تأسيس شركة السعيدة بهدف استيعاب ركاب السوق المحلية.

42. وفقاً لمذكرة استراتيجية قطاع النقل الجوي في الجمهورية اليمنية، سبتمبر 2011م، يواجه قطاع النقل الجوي العديد من المشاكل المؤسسية والحكومية والتشغيلية. وتتلخص القضايا الرئيسية التي يواجهها القطاع فيما يلي:

- تطوير البنية التحتية: لم تكن هناك استراتيجية عامة واضحة لتطوير البنية التحتية للمطارات. فالعديد من مشاريع البنية التحتية كانت سابقة لأوانها أو غير مناسبة لاحتياجات اليمن.
- تطوير الخطوط الجوية: كانت استراتيجية تنمية الخطوط الجوية اليمنية محفوفة بالمخاطر وتعتمد اعتماداً كبيراً على التمويل الحكومي. وكانت الاستراتيجية عالية المخاطر بسبب الدرجة العالية من المنافسة من قبل شركات الطيران الإقليمية
- القدرة المؤسسية: كانت القدرات المؤسسية لوزارة النقل محدودة، ويتعين توضيح دورها في إدارة سياسات القطاع والاحتياجات ذات الأولوية. وفي الوقت نفسه، فإن ثنائية مهام الهيئة العامة للطيران المدني والأرصاد لتشغيل جميع المطارات وضمان سلامة وأمن جميع المطارات ومراقبة الحركة الجوية والاحتفاظ بخدماات الأرصاد يجعل الإشراف على القطاع أمراً صعباً. ومع ذلك، على الرغم من هذه القيود، كان لقطاع النقل الجوي في اليمن بعض نقاط القوة الهامة. فالقطاع متوافق مع المعايير الدولية، كما أن الخطوط الجوية اليمنية تحظى بالاحترام لسجلاتها في مجال السلامة والأداء. كما أن الخطوط الجوية اليمنية تربط اليمن بشكل جيد مع معظم الشركاء الاقتصاديين، وقد تم تطوير البنية التحتية للقطاع بشكل كاف وتم اعتبارها مناسبة للحركة الجوية الحالية والمستقبلية.

43. لقد أثر الصراع الحالي في اليمن على قدرة قطاع النقل الجوي في العمل بشكل طبيعي بسبب الأثر المدمر للصراع. فقد تم استهداف مطارات صنعاء وعدن وتعز والحديدة وكان الدمار الذي لحق بمبانيها ومرافقها وبنيتها التحتية شديداً لدرجة أن جميع هذه المطارات أصبحت إما خارج الجاهزية ومتوقفة عن العمل أو أنها تعمل بقدرة منخفضة جداً.

44. ومنذ اندلاع الحرب في آذار / مارس 2015م، علقت جميع شركات الطيران الإقليمية والدولية عملياتها إلى اليمن. كما قامت كل من طيران الإمارات والاتحاد للطيران والخطوط الجوية القطرية وطيران الخليج وفلاي دبي والخطوط الجوية السعودية ومصر للطيران وشركة الخطوط الجوية الملكية الأردنية بتعليق رحلاتها إلى اليمن. وتقوم الشركة الوطنية "الخطوط الجوية اليمنية" بتشغيل عدد من الرحلات المجدولة تقتصر على أربع رحلات أسبوعية بين صنعاء-عمان - صنعاء وصنعاء-القاهرة-صنعاء. ومنذ أكثر من شهرين، أغلق مطار صنعاء، حيث تشغل اليمنية رحلات محدودة مجدولة من عدن وسيئون إلى عمان والقاهرة. وقد علق طيران اليمنية جميع عمليات الشحن إلى أجل غير مسمى منذ أن بدأت الحرب. يتكون أسطول اليمنية من: 2 طائرتين من طراز إيرباص A310-300، وطائرتين إيرباص A320-300، و2 طائرتين إيرباص A330-300 و 3 طائرات بوينغ B737-800 التي انضمت إلى الأسطول اليمني في نوفمبر 2007م.

45. وبعد انتهاء الصراع في اليمن، سوف تكون هناك حاجة إلى تحديث نتائج المذكرة الاستراتيجية التي أعدت في 2011م، كما سيتعين أيضاً مراجعة الاستعراض الشامل للقدرات المؤسسية والبنية التحتية والقدرات التشغيلية للقطاع. إضافة لذلك، سوف تكون هناك حاجة إلى مراجعة وضع الطيران المدني وأدوار مؤسساته ووزارة النقل والهيئة العامة للطيران المدني والأرصاد التي تقدم الإشراف الفني والرقابة، وربما إعادة تعريفها، لتأخذ في الاعتبار تأثير الصراع على البنية التحتية وتشغيل وإدارة القطاع. وفي اليمن ما بعد

الصراع، تتمثل الأولوية في تعزيز دور وقدرات وزارة النقل على وضع استراتيجيات قصيرة الأجل وطويلة الأمد للخطة العامة للطيران المدني بحيث تعزز مشاركة القطاع الخاص في قطاع الطيران المدني في اليمن، بما في ذلك الشراكة بين القطاع العام والخاص لتعزيز مشاركة القطاع الخاص في النقل الجوي. ومن شأن ذلك أن يعزز جاذبية القطاع للمستثمرين من القطاع الخاص من أجل توفير التمويل والخبرات والقدرات اللازمة لتطوير هذا القطاع.

5. الإجراءات المقترحة على مستوى السياسات والاحتياجات ذات الأولوية

5.1. قطاع الطرق

46. هناك العديد من التحديات المؤسسية والمالية والفنية التي تواجه استعادة تقديم الخدمات في قطاع الطرق في اليمن بعد انتهاء الصراع. وتنقسم الأولويات والاحتياجات في فترة ما بعد الصراع إلى آنية وقصيرة الأجل، وأولويات متوسطة إلى طويلة الأجل. ومن شأن التدخلات الآنية وقصيرة الأجل أن تستهدف تنفيذ تدخلات أعمال الصيانة وإعادة التأهيل من خلال اليد العاملة الرامية إلى تحسين التنقل والوصول واستعادة تقديم الخدمات وإيجاد فرص عمل لسكان الريف، ولا سيما السكان في المناطق الريفية التي تعاني من الفقر. ولا بد من معالجة أولويات إعادة الإعمار على الأجلين المتوسط والطويل، بما في ذلك الهيكل المؤسسي للوزارات التنفيذية للقطاع والوكالات التابعة لها، في سياق أوضاع سياسية وأمنية أكثر استقراراً.

5.2. الأولويات على المدى المباشر إلى القصير – صيانة الطرق الريفية

47. سوف تكون هناك حاجة عند انتهاء الصراع مباشرة في اليمن إلى صيانة وإعادة تأهيل ما لا يقل عن 5,000 إلى 6,000 كيلو متر من الطرق الريفية ذات الأولوية العالية. وبالتالي ينبغي حشد التمويل من مختلف المصادر، بما في ذلك مساهمات المانحين. ولتنفيذ هذه الخطة، هناك عدد من القضايا التشغيلية والمؤسسية التي تحتاج إلى معالجة، لا سيما على مستوى المحافظات وعلى مستوى المديرية، على النحو المبين أدناه:

- ينبغي وضع أذوار ومسؤوليات واضحة ملائمة لاستراتيجيات صيانة الطرق الريفية، فضلاً عن وضع مبادئ توجيهية لوضع خطط الصيانة ومتابعة وتقييم الأعمال.
- يجب أن تشمل السياسات المتعلقة بصيانة الطرق الريفية نقل برامج صيانة الطرق الريفية إلى السلطات الإقليمية والمحافظات.
- ينبغي وضع نماذج ومعايير مختلفة لصيانة الطرق لمختلف معايير وظروف الطرق لتمكين المجتمعات المحلية من المساهمة ضمن قدراتها.
- ينبغي تمكين السلطات في المحافظات والمديرية ومساندتها لتنفيذ خططها وأعمالها المتعلقة بالصيانة من خلال التدريب المناسب ونقل المعارف والخبرات وتعزيز المؤسسات وبناء القدرات الفنية.
- التركيز على صيانة الطرق الريفية في استراتيجيات وبرامج ما بعد الصراع ينبغي أن ينصب على نهج التخطيط التشاركي والشفاف باستخدام منهج الأولوية القائم بالفعل وتكييفه من قبل برنامج الطرق الريفية في تنفيذ خطة الصيانة الرئيسية على مستوى المحافظة.
- يجب تعبئة الأموال لتمويل أعمال صيانة وتأهيل الطرق الريفية باستخدام الآليات كثيفة العمالة مما يؤدي إلى تعظيم فرص العمل إلى أقصى حد للسكان في المناطق الريفية.
- لا يجب تنفيذ أي أعمال صيانة للطرق الريفية ما لم تكن مدرجة في الخطة الرئيسية للصيانة على مستوى المحافظات، ويجب أن يتوفر لها أموال كافية للتشغيل والصيانة من أجل تنفيذ أعمال الصيانة في الوقت المناسب.
- يجب أن يكون تحقيق أقصى قدر من فوائد الطرق للقطاعات الأخرى مثل الزراعة وغيرها من القطاعات (الصحة والتعليم، وما إلى ذلك) جزءاً من تصميم صيانة الطرق، بحيث يتم تعزيز الاستفادة من صيانة الطرق إلى أقصى قدر ممكن.

5.3. الأولويات على المدى المتوسط إلى الطويل

- على الجانب المؤسسي، يجب إعادة تفعيل الوظيفة الطبيعية لوزارة الأشغال العامة والطرق ومؤسساتها. كما يتعين التحقق من عقود العمل وتحديثها والاتفاق على تعديلاتها مع المقاولين. ويلزم وضع عقود جديدة في إطار إجراءات الطوارئ، وتنقيح الخطط القطاعية الشاملة وإعداد الميزانية من أجل استبعاد العقود المتعثرة بسبب قيود التمويل. وللتخلص من الأضرار المتسارعة على شبكة الطرق، تحتاج الحكومة اليمنية إلى فرض تشريعات بشأن الأوزان المحورية لمنع التدهور السريع لشبكة الطرق.
- يلزم تعديل ميزان نفقات الطرق مع التحول من البناء الجديد إلى صيانة وإعادة تأهيل الطرق الأكثر تضرراً، ولا سيما الطرق الريفية التي تنسم بقدر كبير من الوضوح فيما يتعلق باستعادة الوصول وإبقاء البلد متوحداً. وينبغي أن تتحول الأولوية أيضاً إلى تطوير الطرق الريفية بحيث يتم إشراك سكان الريف في الأنشطة الاقتصادية الرئيسية.
- تطبيق القانون الحالي بشأن تمويل أعمال صيانة الطرق لاستعادة الموارد المالية لصندوق صيانة الطرق، والمحددة بنسبة 5% من سعر بيع الوقود في اليمن، لتلبية احتياجات الخسائر المرتبطة برفع الدعم عن المشتقات النفطية خلال الصراع.
- ومن الناحية الفنية، يتم استخدام مقاولين محليين قادرين، وتعزيز قدرة شركات الاستشارات الهندسية الوطنية للقيام بدورها فيما يتعلق بأعمال إعادة الإعمار في قطاع النقل البري.
- تقديم برامج التأهيل والتدريب على مستوى المحافظات ومستوى الأقاليم للمقاولين المحليين والشركات الاستشارية المحلية لتطوير مهاراتهم الفنية في مجالات إعداد العطاءات والأسعار وإدارة العقود والإدارة البيئية لمساندة خطط اليمن لإعادة الإعمار بعد انتهاء الصراع والانتعاش الاجتماعي والاقتصادي.
- تشجيع العقود المجتمعية في صيانة الطرق الريفية باستخدام المشاريع الصغيرة لخلق أكبر قدر من فرص العمل للشباب في المناطق الريفية.

5.4. المطارات والموانئ والمنطقة الحرة

48. كان مطار وميناء عدن (ميناء المعلا) ورصيف الحاويات في عدن والمنطقة الحرة في عدن ومصفاة عدن تواجه تحديات هائلة قبل الحرب. ففي كانون الأول / ديسمبر 2014م، اختتم البنك الدولي ورشة عمل رفيعة المستوى عقدت في العاصمة المصرية القاهرة بحضور الأطراف المعنية الرئيسية في الحكومة والقطاع الخاص لمناقشة نتائج الخدمات الاستشارية الممولة من البنك الدولي لتطوير مدينة عدن كعاصمة اقتصادية لليمن.

49. قدمت أحدث "دراسة لتطوير عدن" استراتيجيات مفصلة لتحقيق الإصلاحات الفنية وإصلاح البنية التحتية والإصلاحات المؤسسية لمرافق عدن الاقتصادية. وقد أعطت مخرجات مؤتمر الحوار الوطني عدن القدرة على التحول إلى عاصمة اقتصادية لليمن الجديد. وفي سياق ما بعد الصراع، واستمراراً لنتائج الدراسة وخطط العمل الخاصة بمدينة عدن، تستطيع الحكومة اليمنية والبنك الدولي العمل على وضع استراتيجية لدعم جهود الحكومة اليمنية لتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية في عدن وإحياء أنشطة اقتصادية معينة. ومن شأن هذه الاستراتيجية أن تضع خطة عمل لتخصيص مهام ومسؤوليات محددة للوكالات المشاركة في عملية تطوير عدن كعاصمة اقتصادية لليمن بعد انتهاء الصراع. وستعتمد هذه الاستراتيجية على المزايا التي سنترتب على

الإصلاحات الرامية إلى منح عدن سلطة جديدة للعمل بموجب قوانين وطنية جديدة وفي ظل هياكل إدارية ومؤسسية تتبع "أفضل الممارسات" الدولية.

50. كما قدمت الدراسة تقييمات تفصيلية للإطار القانوني والمؤسسي الذي يعمل بموجبه حالياً مطار وموانئ عدن ورسيف الحاويات والمنطقة الحرة في عدن. وقد بحثت الدراسة إمكانات عدن والمخاطر التي تواجه تطوير مدينة عدن. وتشمل التحديات التي تم تحديدها، من بين العديد من القضايا الأخرى، التحديات المؤسسية في شكل الحكم الذاتي واتخاذ القرارات من قبل الحكومة المركزية، والمنافسة مع الموانئ والمطارات والمناطق الحرة الإقليمية الأخرى والوضع الأمني العام في اليمن.

51. وفيما يلي ملخص للإجراءات على المدى القصير إلى المتوسط التي يجب اتخاذها بعد انتهاء الصراع.

التحديات التي تواجه قطاع النقل

- (1) استعادة تقديم الخدمات والطرق والجسور والموانئ والمطارات.
- (2) تأمين مصادر تمويل بعد انتهاء الصراع لبرامج إعادة التأهيل والإعمار في قطاع النقل على المدى المباشر إلى القصير.
- (3) تعزيز مرونة الشركاء المحليين في استعادة وتعافي قدراتهم الفنية على المستوى المركزي وعلى مستوى الأقاليم.

الأولويات

(أ) المدى المباشر (3 أشهر)

- (1) حصر البنية التحتية للطرق والموانئ والمطارات التي تعرضت لأضرار من خلال دراسات تقييم الأضرار والاحتياجات والشركاء المتواجدين على الأرض.

(ب) المدى القصير (سنة)

- (1) استعراض القدرات المؤسسية لوزارة الأشغال العامة والطرق السريعة ومؤسساتها على المستويين المركزي والإقليمي بما في ذلك (صندوق صيانة الطرق ومكتب الإدارة المركزية لبرنامج الطرق الريفية) ووزارة النقل والمؤسسات التابعة لها بما في ذلك (الهيئة العامة للشؤون البحرية والهيئة العامة للطيران المدني والأرصاد).
- (2) - تحديد خطط إعادة التأهيل وإعادة الإعمار ذات الأولوية القصوى على المدى المتوسط (3 - 5 سنوات) (الطرق والموانئ والمطارات)، بما في ذلك مصادر الأموال.

(ج) المدى المتوسط (5 سنوات).

- (1) عمليات المراجعة القطاعية (الطرق والنقل البحري والطيران المدني) في ضوء الأعمال السابقة، بما في ذلك مذكرة قطاع النقل، واستعراض قطاع الطرق، وتحديث الخطة الرئيسية للطرق الريفية والخطوط السريعة، ودراسة عدن، ودراسة البنك الدولي بشأن الطيران المدني في اليمن.
- (2) وضع خطط لأعمال إعادة التأهيل والإعمار ذات الأولوية القصوى في جميع أنحاء القطاع بما في ذلك مصادر التمويل.
- (3) وضع خطة رئيسية لإعادة الإعمار والتأهيل مدتها 5 إلى 10 سنوات.

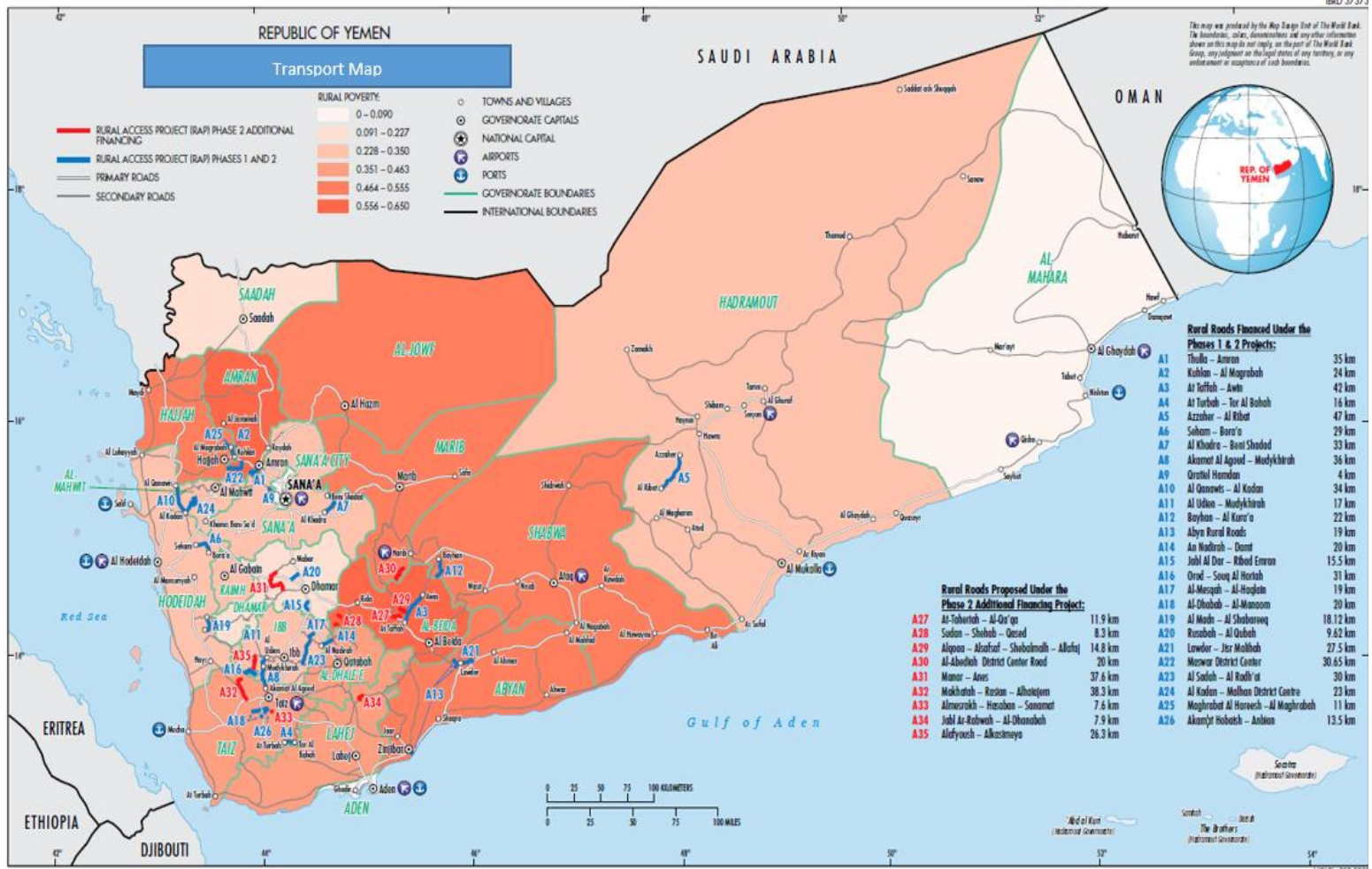
(4) تحديد مصادر التمويل من أجل السلام وإعادة الإعمار بعد انتهاء الصراع، بما في ذلك الشراكات بين القطاعين العام والخاص في المشاريع الاستراتيجية اللافتة اللمية إلى استعادة التكامل بين الأقاليم وتسهيل التجارة البينية.

(5) تحديد مصادر التمويل للتدخلات الطارئة باستخدام الآليات كثيفة العمالة لاستعادة تقديم الخدمات من خلال المشاريع المجتمعية والمشاريع الصغيرة وعلى مستوى المحافظات والقرى، ولا سيما في القطاع الفرعي للنقل البري.

سوف يعتمد تسلسل وترتيب الأولويات المختارة على ما يلي:

- (1) إعطاء أولوية قصوى لتقديم الخدمات في القطاع (أقسام الطرق الحساسة والجسور لتسهيل حركة التنقل والوصول إلى الخدمات والأسواق)
- (2) المشاريع ذات الأثر الاجتماعي والاقتصادي العالي (خلق فرص عمل، القيمة مقابل المال)
- (3) الاستخدام الأمثل للأموال الشحيحة من مختلف المصادر (رسوم مستخدمي الطرق، المخصصات الحكومية وأموال المانحين)
- (4) المساهمة في بناء السلام، وترميم النسيج الاجتماعي ووحدة اليمن.

الملحق (1) خريطة النقل - اليمن



المصدر: البنك الدولي

المراجع

Republic of Yemen, Report No. 49175-YE Road Sector Strategy Note. Middle East and North Africa Region, Energy and Transport Unit. The World Bank. Washington, D.C. USA. August 2010.

Advisory Services for the Preparation of Plan of Actions for the Development and Management of Aden Port, Aden Free Zone and Aden Airport. FINAL REPORT – ACTION PLANS FOR ADEN PORT, AIRPORT AND FREE ZONE AND SUMMARY OF STAKEHOLDERS’ WORKSHOP. Prepared by IOS Partners. The World Bank. February 2015.

Advisory Services for the Preparation of a Plan of Actions for the Development and Management of Aden Port, Aden Free Zone and Aden Airport. - DIAGNOSTIC REPORT. Prepared by IOS Partners. The World Bank. July 2014.

Advisory Services for the Preparation of a Plan of Actions for the Development and Management of Aden Port, Aden Free Zone and Aden Airport. FINAL REPORT – ACTION PLANS FOR ADEN PORT, AIRPORT AND FREE ZONE AND SUMMARY OF STAKEHOLDERS’ WORKSHOP. Prepared by IOS Partners. The World Bank. February 2015.

Report No. 49177-YE. Republic of Yemen. Air Transport Sector, Strategy Note. September 2010. Middle East and North Africa Region. Energy and Transport Unit. The World Bank. Washington, D.C. USA. Report No: 21735-YEM.

Report No: 21735-YEM. PROJECT APPRAISAL DOCUMENT ON A PROPOSED CREDIT IN THE AMOUNT OF US\$45 MILLION EQUIVALENT TO THE REPUBLIC OF YEMEN IN SUPPORT OF THE FIRST PHASE OF AN ADAPTABLE PROGRAM CREDIT FOR THE RURAL ACCESS PROGRAM. May 11, 2001. Finance, Private Sector Development and Infrastructure. Middle East and North Africa Region. The World Bank. Washington, D.C. USA.

Report No: 5 1400-YE. PROJECT PAPER ON A PROPOSED ADDITIONAL FINANCING GRANT IN THE AMOUNT OF SDR 25.2 MILLION (US\$40.0 MILLION EQUIVALENT) TO THE REPUBLIC OF YEMEN FOR THE SECOND RURAL ACCESS PROJECT. November 19,2009. Sustainable Development Department. Middle East and North Africa Region. The world Bank. Washington, D.C. USA.

Report No: 74878-YE. PROJECT APPRAISAL DOCUMENT ON A PROPOSED GRANT IN THE AMOUNT OF SDR 26.1 MILLION (US\$40 MILLION EQUIVALENT) TO THE REPUBLIC OF YEMEN FOR A ROAD ASSET MANAGEMENT PROJECT. January 18, 2013. Sustainable Development Department. Middle East and North Africa Region. The World Bank. Washington, D.C. USA.

Report No: PAD843. INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION. PROJECT APPRAISAL DOCUMENT ON A PROPOSED GRANT IN THE AMOUNT OF US\$ 134 MILLION EQUIVALENT TO THE REPUBLIC OF YEMEN FOR A CORRIDOR HIGHWAY PROJECT. April 2, 2014. Sustainable Development Department. Middle East and North Africa Region. Washington, D.C. USA.

Yemen: Dynamic Damage and Needs Assessment (DNA): First Phase. Report to the Government of Yemen from: World Bank Group, United Nations System, Islamic Development Bank, European Union. GSURR WORLD BANK GROUP, 1818 H STREET NW, WASHINGTON DC. 06 May 2016.