

تمكين قطاع الثروة السمكية في اليمن: استراتيجية إصلاح القطاع من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص

عبد الله علي وهيلين دونات وصالح فضل وآمنة محمود وسانجانا سريفاستا ونيد وايت

- لكي يتمكن قطاع الثروة السمكية في اليمن من الوفاء بدوره الاستراتيجي كمصدر للأمن الغذائي وكقطاع تصدير رائد فهو في حاجة ماسة إلى استثمارات إضافية في بنية التحتية ومعداته. ويتم معظم إنتاج الأسماك عن طريق قوارب الصيد الحرفية الصغيرة. وغالباً ما تتعرض سلسلة التبريد بسبب نقص الثلج على القوارب أو في مواقع إنسال الأسماك مما يعوق عملية التصدير - الأمر الذي أدى بدوره إلى انخفاض الإنتاج وال الصادرات.
- يرجع النقص الحالي في الاستثمار الخاص أو العام إلى حالة عدم اليقين العالمية التي سببها الحرب وارتفاع أسعار الوقود مما أدى إلى وقف أعمال التصدير، ومن الأسباب أيضاً عدم الوصول إلى البيانات المتعلقة بالأرصدة السمكية وضعف تنفيذ اللوائح الحالية والقيود المالية في الوزارة والافتقار إلى صيانة البنية التحتية الحيوية مثل موقع إنسال الأسماك.
- تقتصر الحكومة إلى الموارد المالية والبشرية الضرورية من أجل انجاز الاستثمار بالحجم المطلوب. وتشكل الشراكات بين القطاعين العام والخاص سبيلاً محتملاً للمضي قدماً حيث يتم جذب استثمارات القطاع الخاص التي تستند الحاجة إليها من أجل تقديم الخدمات العامة.
- ومع ذلك فإن الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا تخلي من المخاطر - فهي عبارة عن تعاقديات معقدة تمتد لسنوات عديدة وتتطلب مهارات فنية لإدارتها بكفاءة. ويمكن أن تكون أكثر تكلفة من عمل القطاع العام اعتماداً على خبرة القطاع الخاص وقدرتها على الوصول إلى التمويل. ويمكن القيام بذلك أيضاً على حساب رفاهية المجتمع إذا لم يتم التعاقد معهم بشكل صحيح.
- لمعالجة هذه المسألة تم تكليف مركز النمو الدولي والمكتب التنفيذي بوضع تقرير لتسهيل الشراكات بين القطاعين العام والخاص داخل قطاع الثروة السمكية.
- وتتمثل العوامل الرئيسية لضمان نجاح الشراكات بين القطاعين العام والخاص في استعادة الثقة بين القطاعين وبناء قدرات القطاع العام وضمان التعاون الفعال بين أصحاب المصلحة وتحسين البيئة التمكينية.
- يعتبر إنشاء مجلس استشاري تدعمه أمانة فنية خطوة أولى أساسية في تعزيز التعاون بين الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص. يجمع هذا المجلس أصحاب المصلحة لتحديد أولويات القطاع والمشاريع المشتركة المحتملة.

DIRECTED BY



FUNDED BY



تم تمويل هذا المشروع من قبل مبادرة
شاشة الدول

theigc.org/sfi

يلعب قطاع صيد الأسماك دوراً رئيسياً في الاقتصاد اليمني. تقع اليمن عند نقطة تقاطع البحر العربي والبحر الأحمر وتتمتع بإمكانية الوصول إلى نظام بيئي بحري غني والذي وفر فرص العمل تاريخياً لجزء كبير من سكان المناطق الساحلية. وفي السياق الحالي تزايدت الأهمية الاستراتيجية لهذا النظام: مع تصنيف 17 مليون يمني على أنفسهم يعانون من انعدام الأمن الغذائي من قبل منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) يمكن لقطاع صيد الأسماك أن يوفر مصدراً حيوياً للغذاء للكثير من السكان.

لقد أثرت الحرب بشدة على هذا القطاع حيث انخفضت مستويات الإنتاج، الأمر الذي أعقبه انخفاض في الصادرات. وتعيق سلامة الصيادين قدرتهم على المغامرة في بعض المناطق حيث أفادت التقارير بمقتل أكثر من 300 صياد منذ بداية الحرب. وتعرضت البنية التحتية والمعدات الحيوية للقصب بما في ذلك موقع إنزال الأسماك والقوارب. وقد قدرت التكلفة الإجمالية للأضرار بنحو 6,9 مليار دولار أمريكي. كما أن التكلفة غير المباشرة للحرب لها تأثير كبير حيث يؤدي إغلاق الطرق وارتفاع أسعار الوقود إلى زيادة العوائق أمام الإنتاج والتجارة. وتعاني وزارة الزراعة والري والثروة السمكية من انخفاض قدرتها بسبب نقص الموارد البشرية والمالية وعدم تطبيق اللوائح الحالية. ولقد أتاحت غياب الرقابة من قبل الدولة للجهات الأجنبية ممارسة الصيد بشكل غير قانوني في المياه الإقليمية لليمن مما يعرض سبل العيش التقليدية المعتمدة على مصايد الأسماك للخطر.

ويعاني القطاع أيضاً من نقص مزمن في الاستثمار في بنية التحتية، كما أن البيانات المتعلقة بالمخزون السمكي هي بيانات قديمة للغاية. ولا يتم صيانة موقع إنزال الأسماك بشكل جيد، كما أن الصيادين غير مجهزون بشكل جيد ويعانون من عدم وجود الثلاج على متن القوارب للحفاظ على الأسماك التي يتم اصططيادها. وهذا له تداعيات سلبية على سلسلة التوريد حيث لا تلبي الأسماك المنتجة المعايير الدولية التي يجب أن تستوفيها الصادرات.

ونظراً لحجم الاستثمارات المطلوبة تحتاج الحكومة إلى التمويل من جهات فاعلة أخرى. ويتمثل أحد السبل للمضي قدماً في الاستفادة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وهذه الشراكات بين القطاعين العام والخاص هي اتفاقيات تعاقدية بين القطاعين العام والخاص يتولى فيها القطاع الخاص مسؤولية تقديم خدمة عامة بينما يحتفظ القطاع العام بحقه في التحكم في معايير الجودة والأداء.

يمكن للشراكات بين القطاعين العام والخاص أن تقدم فوائد عديدة:

- **التغلب على قيود الموازنة:** بما أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص يتم تمويلها باستخدام أموال القطاع الخاص فإنها يمكن أن تخفف من قيود الميزانية التي تواجهها الحكومة. ومع ذلك فإن القطاع الخاص لن يستثمر إلا إذا كانت تدفقات الإيرادات من المشروع ذات مصداقية كافية لاسترداد استثماراته على الرغم من القيود الائتمانية التي تفرضها الحكومة. ومن المرجح أن ينطبق هذا عندما تكون القيود الائتمانية التي تفرضها الحكومة قصيرة الأجل.
- **فعالية التكلفة من جراء عمليات الدمج والتدقيق الخاص:** يمكن أن تؤدي عملية دمج البناء والصيانة إلى توفير التكلفة من خلال ضمان أن الاستثمارات في جميع المراحل تقلل من تكلفة المشروع على المدى الطويل. وبالمثل عند استثمار القطاع الخاص يمكن أن يكون هناك المزيد من التدقيق من جانب الجهات الممولة حول كيفية إنفاق الأموال. ومن الممكن أن يؤدي هذا التدقيق إلى قيام القطاع الخاص بتنفيذ المشاريع في الوقت المناسب وبسعر أرخص.
- **فرض رسوم على المستخدمين أكثر جدواً من الناحية السياسية:** قد تجد الشركات الخاصة بعض السهولة في فرض رسوم على المستخدمين مقارنة بالحكومة. على الجانب الآخر قد يكون لدى الحكومات دوافع سياسية لخفض الرسوم وهذا يعني أنها قد لا تغطي التكلفة الكلمة لمشروع البنية التحتية. بالإضافة إلى ذلك فإن التوترات بين الصيادين والحكومات في اليمن تجعل من الصعب على الحكومة جمع الإيرادات منهم. وقد يكون من الأسهل على شركات القطاع الخاص جمع الأموال حيث أنها ليس لديها ذاك التاريخ الطويل من سوء التفاهم مع الصيادين.

هناك نماذج مختلفة للشراكات بين القطاعين العام والخاص والتي يمكن اعتمادها لتمويل تنفيذ مشاريع البنية التحتية والخدمات الحيوية في قطاع الثروة السمكية:

- تحسين موقع إنزال الأسماك من خلال عقود التشغيل: يمكن لوزارة الزراعة والري والثروة السمكية والجهات المانحة تمويل استثمار رأس المال الأولي لترميم موقع إنزال الأسماك. ويمكن بعد ذلك نقل حق تشغيل الموقع وصيانتها إلى القطاع الخاص. وتبقى ملكية الموقع في يد الوزارة. يمكن للحكومة إما أن تدفع رسوماً للقطاع الخاص لصيانة الموقع أو يمكن للقطاع الخاص تحصيل الرسوم مباشرة من أعضاء التعاونيات.
- الاستثمار في شبكة تخزين سلسلة التبريد للتصدير بعقد امتياز: لكي تتمكن الشركات من التصدير تحتاج إلى تلبية الحد الأدنى من معايير الجودة. ويطلب ذلك إنشاء شبكة سلسلة تبريد من وقت الإنتاج وحتى لحظة تصدير الأسماك. ونظراً لحالة عدم اليقين التي تحيط بالطلب على مثل هذه الخدمة قد يحتاج القطاع الخاص إلى حقوق احتكار محدودة لمدة تتراوح بين 5 و10 سنوات. وسيقوم القطاع الخاص بجمع الرسوم من المستخدمين النهائيين في حين ستتضمن وزارة الزراعة والري والثروة السمكية أن تظل الأسعار في المتناول.
- الاستثمار في محطة ميناء أو مصنع لتجهيز الأسماك عن طريق عقود الإيجار: ويمكن تأجير محطات الموانئ ومصانع تجهيز الأسماك التي تم بناءها وتمويلها من قبل الحكومة للقطاع الخاص لمدة تتراوح بين 5 و15 سنوات. وبموجب هذا النموذج يدفع القطاع الخاص رسوماً منتظمة للحكومة لكنه يحتفظ بجميع الأرباح التي يحققها. القطاع الخاص هو المسئول عن الحفاظ على الأصول فضلاً عن جذب العملاء.
- إنشاء قاعدة بيانات للأرصدة السمكية باستخدام عقود البناء والتشغيل والنقل أو العقود المماثلة: بموجب هذا النوع من العقود يقوم القطاع الخاص ببناء الأصول. ويسمح له بعد ذلك بفرض رسوم على استخدام هذه الأصول لعدة سنوات قبل إعادةها مرة أخرى إلى الحكومة في نهاية العقد. ويمكن استخدام ذلك لبناء قاعدة بيانات جديدة للأرصدة السمكية ونظام تكنولوجيا المعلومات المرتبط بها. كما يمكن للقطاع الخاص بناء قاعدة البيانات هذه واستلام رسوم شهرية من الحكومة لضمان صيانتها بشكل جيد.
- ومع ذلك فإن الشراكة بين القطاعين العام والخاص لا تخلو من المخاطر. إنها عقود طويلة الأجل ومعقدة. وإذا لم يتم إدارتها بشكل صحيح فقد ينتهي بها الأمر إلى تكبيد الحكومة الكثير من التكاليف على المدى الطويل. وفيما يلي بعض من المخاطر المرتبطة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص:

 - تقليل التكلفة بدلًا من زيادة الرفاه: تقر الشركات الخاصة عموماً نوع الاستثمار الذي يجب القيام به بناءً على تقليل التكلفة. وهذا يمكن أن يكون على حساب رفاهية المستهلك خاصة عندما لا يتم التعاقد على هذه الجوانب بشكل جيد. ويشكل هذا مصدر قلق بالنسبة لمصايد الأسماك حيث أن العديد من الصياديون لديهم دخل منخفض ومن غير المرجح أن يدفعوا رسوماً عالية مقابل استخدام البنية التحتية.
 - تعقيد العقود: إن الشراكات بين القطاعين العام والخاص هي عقود معقدة تتطلب وقتاً وكما كبيراً من قدرة القطاع العام لتصميمها والتفاوض بشأنها ومراقبتها على النحو الصحيح. ومن غير المرجح أن تتمتع وزارة الزراعة والري والثروة السمكية الحالية بالقدرة على إدارة هذه المشاريع بمفردها دون قدر كبير من المساعدة الفنية الخارجية.
 - كلفة القطاع الخاص: ما لم يكن القطاع الخاص أكثر كفاءة من القطاع العام فإن الاستثمار باستخدام تمويل القطاع الخاص يمكن أن يرفع تكفة الاستثمار. وذلك لأن القطاع الخاص يفترض في كثير من الأحيان بتكلفة أعلى من الحكومات. بالإضافة إلى ذلك يحتاج القطاع الخاص إلى تعويض أكبر حتى يمكن من تحمل نفس القدر من المخاطر. كما يمكن أن تؤدي انهيارات العلاقة بين القطاعين العام والخاص إلى نزاعات قضائية مكلفة بين الطرفين.

علاوة على ذلك فإن انعدام الثقة بين القطاعين يعيق بشدة التعاون المحتمل. ويقدر القطاع الخاص أن الوزارة لا تملك القدرة على تقديم خدمات مثل دراسة المخزون السمكي أو مراقبة مياهها الإقليمية. وعلى نحو مماثل يشكك القطاع العام في قدرة القطاع الخاص على الاستثمار بالحجم المطلوب.

يجب أن تأخذ السياسة المتعلقة بالشراكات بين القطاعين العام والخاص في قطاع الثروة السمكية في الاعتبار القيود التالية:

قدرات الحكومة

تحتاج أي سياسة للشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى الاعتراف بالقدرة المحدودة لوزارة الزراعة والري والثروة السمكية. تم إنشاء الوزارة في ديسمبر 2020 من خلال دمج وزارة الزراعة والري ووزارة الثروة السمكية. إن نقل الحكومة اليمنية من صنعاء إلى عدن يعني أن الكثير من ممتلكات الوزارة وموظفيها وسجلاتها لم تعد متوفرة. وهذا يقيد الوزارة من حيث الموارد المالية والبشرية. إن انخفاض أجور القوى العاملة لدى الوزارة يخلق مشكلة الاحتفاظ بالقوى المؤهلة لها يقر العديد من موظفيها مغادرة الوزارة. وهذا يمثل مشكلة خاصة لأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص هي عقود طويلة الأجل تتطلب بعض الاتساق والتناغم.

الوصول إلى التمويل

تفتقرا وزارة الزراعة والري والثروة السمكية حالياً إلى الموارد الالزامية للاستثمار بالحجم الذي يحتاجه القطاع السمكي. ولقد تجاوزت نفقات الحكومة المركزية الإيرادات بشكل كبير مما أدى إلى تراكم مبالغ كبيرة من الديون. ويبلغ الدين الآن أكثر من 80 بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي حين أن النفط يشكل الإيرادات الرئيسية للحكومة فإن الحظر الحالي على صادرات النفط من قبل الفصائل المعارضة يحد بشدة من استدامة الموارد المالية للحكومة.

وفي الوقت نفسه فإن القطاع الخاص متعدد في الاستثمار بسبب المخاطر الكبيرة المتوقعة للاستثمار. وبدون تطمئنات أوضح من الحكومة بشأن القواعد التنظيمية والضرائب وتطبيق أفضل للرصد الحالي لقطاع صيد الأسماك فضلاً عن بيانات أفضل عن الأرصدة السمكية الموجودة فإن القطاع الخاص يتعدد في خوض غمار الاستثمار في القطاع السمكي. ولتحفيز القطاع الخاص على الاستثمار ينبغي على وزارة الزراعة والري والثروة السمكية تنفيذ عدة مشاريع تكميلية بدءاً بدراسة المخزون السمكي.

البيئة التنظيمية

لا يزال قانون الصيد رقم 2 لسنة 2006 هو القانون الرئيسي الذي يحكم قطاع الثروة السمكية. وينص على المتطلبات المتعلقة بقوانين الصيد وصلاحيات و اختصاصات وزارة الثروة السمكية المنحلة حالياً والضرائب المستحقة للحكومات وكيفية القيام بالصيد ومن له الحق في الصيد داخل المياه الإقليمية لليمن. وينبغي أن تتم أي شراكة بين القطاعين العام والخاص بما يتوافق مع تلك القوانين.

وتتعلق الأمور الإضافية ذات الصلة بقوانين الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتي تمت صياغتها في عام 2014 لكن اندلاع الحرب حال دون اعتمادها. ويطلب توسيع نطاق الشراكات بين القطاعين العام والخاص تنظيمياً محدداً للشراكة بين القطاعين. ومع ذلك فمن المرجح أن يستغرق هذا بعض الوقت. وينبغي أن لاستراتيجيات الحالية أن تجد سبلاً لبدء مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص دون الحاجة إلى تشريعات واسعة النطاق.

انعدام الثقة والتنسيق بين القطاعين العام والخاص

هناك انعدام واسع النطاق للثقة بين القطاعين العام والخاص. لقد توقف الصيادون عن دفع ضريبة 3% المستحقة للدولة لأنهم لا يرون أن الدولة تطبق قواعد الصيد بشكل فعال. وبالمثل يعتقد القطاع الخاص أن الحكومة لا تملك القدرة على أن تكون شريكاً استثمارياً فعالاً.

وفي الوقت نفسه هناك العديد من المشاريع التي يتم تنفيذها في قطاع صيد الأسماك من قبل الجهات الفاعلة الدولية. ومع ذلك فإنهم يفتقرن إلى التنسيق بين المشاريع المختلفة مما يحد من قدرتهم على الاستفادة من أوجه التآزر. وسيستفيد القطاع من زيادة التنسيق بين الجهات الفاعلة مما يضمن الاستفادة إلى جميع الشركاء من أجل إعادة بناء الثقة بين الأطراف.

تعقيديات أصحاب المصلحة

تتضمن سلسلة قيمة مصايد الأسماك الكثير من أصحاب المصلحة المحتملين. وغالباً ما يكون هناك العديد من الموردين والمشترين. وهذا يختلف عن الشراكات النموذجية بين القطاعين العام والخاص المستخدمة في قطاع الكهرباء على سبيل المثال والتي غالباً ما تتضمن مولداً واحداً ومشرياً واحداً فقط. ونظراً لعدد الجهات الفاعلة هناك حاجة إلى التنسيق والتعاون النشط بين جميع الأطراف.

ومن المهم أيضاً إشراك جميع أصحاب المصلحة وخاصة الصيادين والتعاونيات والتأكد من دعمهم لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. على سبيل المثال تدير التعاونيات حالياً موقع إنزال الأسماك. ومن المهم أن تضمن الحكومة تعاونها إذا أريد نقل الإدارة إلى الجهات الفاعلة في القطاع الخاص.

النماذج الموصى بها

يجب أن تكون أولوية وزارة الزراعة والري والثروة السمكية ذات شقين: تطوير القدرات داخل الوزارة لاختيار وإدارة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص واستعادة الثقة بين القطاعين. وتعد الخطوة الأولى الموصى بها في التقرير هي إنشاء مجلس استشاري داخل الوزارة لتوجيه الاستثمار في القطاع نحو المشاريع ذات الأولوية. وسيتألف هذا المجلس الاستشاري من الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص. وسيكون الهدف منه هو اتخاذ قرار جماعي حول الأولويات الرئيسية للقطاع وإنشاء سلسلة من المشاريع التي يمكن للقطاعين التعاون فيها. ولدعم هذه المشاريع نصح بأن يتم اسناد المجلس الاستشاري بأمانة فنية نشطة.

وسيكون دور المجلس الاستشاري هو:

- **تحسين التنسيق بين الجهات الفاعلة:** خلق مساحة يمكن فيها لأصحاب المصلحة من كلا القطاعين الالقاء لمناقشة أولويات القطاع. ويجب أن يضمن المجلس أن تشعر الجهات الفاعلة في القطاعين العام والخاص بأن صوتها مسموعاً عند تطوير رؤية طويلة المدى للقطاع.
- **تطوير سلسلة من المشاريع:** وستعمل هذه الأولويات بعد ذلك على إنشاء سلسلة من المشاريع التي يمكن للقطاعين التعاون فيها. ويجب أن تعكس هذه المشاريع أولوية كلا القطاعين.
- **بناء شبكة:** ويتمثل دور المجلس الاستشاري في الشراكة بين مختلف الجهات الفاعلة بما في ذلك الجهات المانحة والمنظمات الدولية. ويجب أن يصبح المجلس مركزاً للمعرفة بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص في مصايد الأسماك. وينبغي له أن يقوم بتنظيم حملات توعية بشأن فوائد الشراكات بين القطاعين العام والخاص للجمهور بشكل أوسع. ومن خلال تعزيز الحوار فإنه سيضمن دعماً واسع النطاق لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- **الدعوة إلى إصلاحات أوسع:** وينبغي للمجلس أن يدعو إلى إصلاحات أوسع نطاقاً في هذا القطاع للمساعدة في تعزيز الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ويمكن أن يكون ذلك عبارة عن إصلاحات في قطاع الثروة السمكية أو في مجال المشتريات أو إنشاء تشريعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص أو تنظيم الاستثمار الخاص.

يتبع على المجلس الاستشاري أن يمثل آراء العديد من أصحاب المصلحة المشاركون في هذا القطاع. وينبغي أن يبدأ بنواة صغيرة متضمناً 5 - 6 أعضاء كبداية لضمان أن تتم إدارتهم بشكل جيد. وهناك عدة اعتبارات يجب أخذها بعين الاعتبار لضمان كفاءة المجلس الاستشاري:

- **الوضع القانوني:** يمكن إنشاء المجلس الاستشاري ككيان قانوني بصورة هيئة استشارية داخل وزارة الزراعة والري والثروة السمكية. أحد التحديات الرئيسية التي تواجه هذا الهيكل هو أنه نظراً لأنه يقع ضمن هيكل الوزارة فقد لا يتم سماع صوت القطاع الخاص بشكل فعال. والأمر الأساسي هنا هو ضمان شفافية الحوار بين القطاعين وأن تعكس القرارات أولويات كل منهما. وينبغي اختيار قيادة المجلس الاستشاري بحيث تدير الخلافات المحتملة بين الأعضاء بطريقة عادلة وشفافة.
- **الحكومة:** سيعين على المجلس الاستشاري الالتزام بالقرار الوزاري للشراكة بين القطاعين العام والخاص بالإضافة إلى أي لوائح وقواعد ولوائح تشغيل أخرى.

التمويل: يمكن أن يأتي تمويل المجلس الاستشاري من مجموعة من المصادر مثل الجهات المانحة والمنح الحكومية وشركاء القطاع الخاص والمنظمات الدولية وربما من رسوم المستخدمين كذلك. وستكون إحدى الصعوبات الرئيسية هي ضمان أن التمويل سيغطي التكلفة ويكون مستداماً حتى عندما يتضاءل اهتمام المانحين الدوليين.

اختيار الأعضاء: إن من يتم تضمينه في المجلس الاستشاري هو أمر ذو أهمية قصوى لأنه سيضمن مشاركة القطاع ككل. وينبغي أن يكون الأعضاء مناصرين فعالين للشراكات بين القطاعين العام والخاص الذين يمكنهم حشد الجهات الفاعلة الأخرى في القطاع والتعاون في المشاريع. إن عملية اختيار الأعضاء هي في حد ذاتها مهمة. وينبغي أيضاً أن تكون عادلة وشفافة لضمان أن يشعر كلا القطاعين بأنهما ممثلان بشكل مناسب في عضوية المجلس.

المساءلة: ينبغي على المجلس الاستشاري التأكد من أنه يمتلك هيكلية لإعداد التقارير تسهل التنسيق مع الوزارات والوكالات ذات الصلة. وينبغي له تصميم إجراءات شفافة لاختيار المشاريع والمشتريات والتعاقد لبناء الثقة وضمان مشاركة جميع أصحاب المصلحة. وأخيراً ينبغي على المجلس إنشاء آلية للمساءلة والرقابة لضمان النزاهة في عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

يتطلب إعداد وإدارة الشراكات بين القطاعين العام والخاص درجة عالية من المهارات التقنية. ولتنفيذ هذه المشاريع سيتم دعم المجلس الاستشاري بأمانة فنية وستكون مهمتها ما يلي:

تطوير وتنفيذ ومراقبة المشاريع: ستقوم الأمانة الفنية بتقديم الدعم للمجلس الاستشاري لتنفيذ المشاريع التي قام المجلس بترسيخها. وستقوم الأمانة بإجراء دراسات الجدوى والنماذج المالية وتقييم المخاطر أثناء تطوير المشروع. كما ستقوم بإنشاء الآليات اللازمة لرصد وتقييم أداء الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال مصايد الأسماك.

بناء القدرات داخل فرقها وداخل الوزارة: يجب أن تصبح الأمانة الفنية مركزاً للمعرفة حول الشراكات بين القطاعين العام والخاص والتي يمكن للوزارات الأخرى الاستفادة منها. ويمكنها بناء قدراتها الخاصة ثم تنظيم برامج تدريبية وورش عمل وندوات لبناء فهم الشراكات بين القطاعين العام والخاص داخل القطاعين.

التنسيق مع الجهات الفاعلة الأخرى: يمكن للأمانة الفنية بناء علاقات مع الوزارات الأخرى والمنظمات الدولية والجهات المانحة لتسهيل إنشاء وتنفيذ مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

ويحدد التقرير المكتب التنفيذي باعتباره أفضل وحدة موجودة لتتولى دور تقديم الدعم الفني لإنشاء الأمانة الفنية. يمتلك المكتب التنفيذي علاقة قائمة مع الجهات المانحة وبالتالي ستمكنه من التعاون بسهولة في المشاريع. كما أنه يعمل في تنفيذ سياسات الإصلاحات في وزارات أخرى مما يسهل إدارة المشاريع من خلال توفير المدخلات والمشرورة الفنية اللازمة. وأخيراً فهو يتمتع بالقدرة الأكبر من حيث المهارات وسرعة الحركة للبدء في دعم الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

وسيكون بناء الأمانة بطريقة تتمتع بالمهارة الالزمة لإعداد ورصد الشراكات بين القطاعين العام والخاص أمراً صعباً وبخاصة في المجالات التالية:

العثور على خبراء في مجموعة متنوعة من المهارات: يتطلب تنفيذ مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بنجاح مجموعة متنوعة من المهارات بما في ذلك إدارة المشاريع والخبرة المالية والقانونية. وسيتطلب ذلك وجود مستشارين في الشراكة بين القطاعين العام والخاص على استعداد لقضاء بعض الوقت في العمل في اليمن. وينبغي إدراج ذلك في الميزانية بشكل مناسب ضمن تكلفة الأمانة.

تقليل معدل استبدال الموظفين: ينبغي خفض معدل استبدال الموظفين للحفاظ على استمرار المشاريع وبناء الخبرة الالزمة. وسيتعين تعديل الأجر لضمان وجود حافز للموظفين للبقاء. كما ينبغي للأمانة أن تتأكد من وجود مسار وظيفي مناسب لموظفيها.

اختيار مديرًا للأمانة: سيكون اختيار قيادة الأمانة العامة أمراً صعباً حيث يحتاج المرشح إلى الحصول على الثقة من القطاعين العام والخاص. وينبغي أن يتمتع أيضاً بالمهارات التجارية الالزمة لدفع برنامج

الاستثمار في الشراكة بين القطاعين. وسيكون التحدي الرئيسي هو جذب مثل هذا الفرد بما في ذلك إيجاد الموارد الازمة لجعل هذا المنصب تنافسياً.

تمويل الأمانة: نظراً لمستويات المهارات المطلوبة سيكون هناك حاجة إلى إعداد ميزانية مناسبة. وكما هو الحال مع المجلس الاستشاري يمكن تمويل الأمانة من خلال مزيج من المصادر. ومع ذلك ينبغي أن تكون هناك بعض الاعتبارات في كيفية ضمان التمويل على المدى الطويل لضمان تحفيز الموظفين على البقاء داخل الأمانة.

ضمان عدم وجود تضارب في المصالح بين تشغيل المشاريع ومراقبتها: ستشرف الأمانة على تشغيل مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومراقبتها. وهذا يمكن أن يخلق تضارباً في المصالح. وعليه ينبغي بناء هيكل الأمانة بطريقة تقلل إلى أدنى حد من تضارب المصالح.

باختصار كما هو موضح في التقرير من الضوري البدء بتحديد غرض وأهداف المجلس الاستشاري والاتفاق عليها وتحديد أصحاب المصلحة الرئيسيين داخلياً وخارجياً وإنشاء عمليات صنع القرار الخاصة به. علاوة على ذلك فإن تحديد الأدوار والمسؤوليات وبناء القدرات واحتياجات التمويل وإطار الإدارة اللازم يعد أمراً ملحاً. كما يجب أيضاً تحديد الاستراتيجيات الرئيسية وإجراءات الرصد والتقييم بشكل واضح.

خطة التنفيذ

الخطوة 1: إنشاء سلسلة من المشاريع القليلة ذات الأولوية

مراجعة الاستراتيجية الوطنية السابقة لتحديد قائمة من 3 - 4 مشاريع ذات أولوية يمكن للمجلس الاستشاري البدء بها. إن البدء بقائمة من المشاريع المحددة سيسمح لوزارة الزراعة والري والثروة السمكية بالحصول على فكرة أفضل عن المهارات المطلوبة في أمانتها لتنفيذ مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وينبغي تحديد النموذج الأنسب للشراكة بين القطاعين العام والخاص لكل مشروع. ويمكن القيام بذلك بالتعاون مع المكتب التنفيذي والمساعدة الفنية من خبراء الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

إجراء البحوث التكميلية: ينبغي مراجعة اللوائح الحالية في قطاع الثروة السمكية والشراكات بين القطاعين العام والخاص والمشتريات لتحديد ما هو ممكن من الناحية القانونية للمشاريع المذكورة أعلاه. بالإضافة إلى ذلك ينبغي إنشاء قائمة بالأصول والخدمات التي تقدمها الحكومة لتسلیط الضوء على المجالات التي يمكن للحكومة أن تتعاون فيها مع القطاع الخاص وكيفية ذلك.

البدء في بناء الثقة من خلال إجراء دراسة للمخزون السمكي: يمكن لوزارة الزراعة والري والثروة السمكية أن تبدأ في بناء الثقة مع القطاع الخاص من خلال التعاون مع المنظمات الدولية لإجراء دراسة للمخزون السمكي. ومن شأن البيانات الأفضل عن المخزونات الحالية أن تقلل من حالة عدم اليقين التي يواجهها القطاع الخاص عند دخول القطاع.

الخطوة 2: بناء الأمانة الفنية

زيادة التمويل: ينبغي للأمانة أن تبدأ في تعين الأفراد الذين يمكنهم إعداد ومراقبة مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وينبغي زيادة التمويل لجذب المواهب الكافية للبدء في بناء الفريق. بالإضافة إلى ذلك يمكن للأمانة أن تقوم المكتب التنفيذي بإعداد مشروع الميزانية على أساس التكاليف المقدرة لإنشاء وتشغيل الأمانة الفنية قبل مراجعتها من قبل الحكومة.

تعيين فريق صغير: ينبغي أن تكون الأولوية على المدى القصير هي تزويد الأمانة بمدير ومستشار للشراكة بين القطاعين العام والخاص ومنسق لمصايد الأسماك ومدير تخطيط المشروع. ولا يمكن لهؤلاء الأفراد في البداية العمل إلا بدوام جزئي كجزء من الأمانة حتى يتم بناء المهارات واستقرار التمويل.

استخدام المساعدة الفنية الخارجية لبناء المهارات داخل الأمانة: يمكن تعين خبراء فنيين مؤقتاً لتقديم المساعدة للموظفين الجدد في الأمانة لمساعدتهم في بناء قدرتهم على إعداد مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وينبغي أن تتضمن الميزانيات دورات تدريبية يحضرها أعضاء الأمانة.

ويمكن الاستفادة من العلاقات مع المنظمات الدولية لتوفير الاتصالات مع الحكومات الأخرى التي لديها خبرة في بناء خبرات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

الخطوة 3: إنشاء المجلس الاستشاري للشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال مصايد الأسماك

- تصميم المجلس الاستشاري: وضع الإطار القانوني اللازم في شكل أمر تنفيذي والذي ينبغي أن يحدد سلطة ونطاق ووظائف المجلس الاستشاري وعلاقته مع الكيانات الحكومية الأخرى وأصحاب المصلحة والشركاء. يجب صياغة ومراجعة واعتماد الهيكل المؤسسي بما في ذلك الخطة التنظيمية واللوائح الداخلية. ويجب أن يتم تنسيق ذلك من قبل وزارة الزراعة والري والثروة السمكية ومراجعته من قبل الحكومة.
- إقرار من يجب أن يتم تمثيله داخل المجلس الاستشاري: يجب على وزارة الزراعة والري والثروة السمكية بعد ذلك اختيار أعضاء المجلس الاستشاري. وينبغي أن يتم ذلك بعد التشاور مع القطاع الخاص لضمان شعور جميع أصحاب المصلحة بأنهم ممثلون بشكل مناسب داخل المجلس. وسيكون من المهم تحديد الأدوار ومعايير الاختيار وعملية الترشيح وفترة تولي المنصب وسياسات التناوب بوضوح. ويجب أن تتماشى هذه مع اعتبارات الموارد وكذلك الأولوية.
- إيجاد آلية للتمويل: يجب أن يتم إعداد مشروع الموازنة من قبل الوزارة واعتمادها من قبل الحكومة. ويمكن الاتصال بالحكومة والجهات المانحة لتمويل المجلس الاستشاري.
- توفير التدريب للأعضاء: سيقرر أعضاء المجلس الاستشاري مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي ينبغي عليهم المضي قدماً فيه. وعلى هذا النحو سوف يحتاجون إلى تطوير المهارات الالزمة من أجل تحديد المشروع الذي يجب أن يتم اختياره تحت أي نموذج للشراكة بين القطاعين. وينبغي تصميم دورة تدريبية مناسبة وتقييم احتياجات الأعضاء الحاليين.
- إنشاء أطر الحكومة والأطر التشغيلية: يجب تحديد رسالة المجلس ورؤيته وأهدافه الاستراتيجية بوضوح. ومن الأهمية بمكان وضع المبادئ التوجيهية التشغيلية ومدونة قواعد السلوك وسياسات تضارب المصالح. بالإضافة إلى ذلك يجب النظر بعناية في كل من المبادئ التوجيهية التشغيلية واستراتيجيات الإدارة المالية.

الخطوة 4: اختيار المشروع الأول

- البدء على نطاق صغير: يمكن أن يبدأ المجلس الاستشاري بمشروع تجريبي مصغر لتجربة نهج الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويجب أن يعتمد اختيار المشاريع التجريبية على دراسات الجدوى والعمل التحليلي والمشاورات المكثفة مع أصحاب المصلحة لجمع المدخلات حول المشروع الأكثر جدوى. وسيسمح ذلك للقطاعين الخاص والعام بأن يصبحا أكثر دراية بعملية إنشاء وإدارة الشراكات بين القطاعين. وسيسمح ذلك أيضاً ببناء الثقة بين الطرفين قبل الانتقال إلى مشاريع أكبر.
- اختيار مشروع أقل تعقيداً: بعض مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص أكثر تعقيداً من غيرها حيث تتضمن عدداً أكبر من أصحاب المصلحة ولفترات زمنية أطول. ومن أجل بناء خبرته يجب على المجلس الاستشاري أن يختار مشروعأً أقل تعقيداً. وينبغي التماس ردود الفعل بشكل منتظم من أصحاب المصلحة والخبراء لتحديد مجالات التحسين والعنابة بالعمليات لتعزيز النتائج المستقبلية.

نهج التشغيل البديل

إذا لم يكن من الممكن تنفيذ الخطط الطموحة لإنشاء المجلس الاستشاري كما هو مفصل في التقرير بشكل كامل على المدى القصير إلى المتوسط فيجب اعتماد نهج تدريجي أكثر عملية بسبب القيود والتحديات المتعلقة بالقدرات في قطاع الثروة السمكية في اليمن. تتضمن هذه الاستراتيجية العملية عدة خطوات رئيسية:

(أ) البدء برسم خرائط أصحاب المصلحة ومشاركتهم لفهم الاحتياجات وتأمين المشاركة. (ب) تحديد أهداف ونطاق وأدوار المجلس بالتعاون مع أصحاب المصلحة. (ج) إجراء مشاورات لوضع إطار قانوني ومؤسس. (د) تأمين الميزانية والموارد الالزمة للتشغيل بما في ذلك التوظيف وبناء القدرات. (هـ) إنشاء لجان فرعية لتعزيز الكفاءة. (و) وضع أطر الحكومة والتشغيل. (ز) البدء بمشاريع تجريبية صغيرة النطاق مع الشراكة بين القطاعين

العام والخاص لاختبار فعاليتها. ويهدف هذا النهج إلى تلبية الاحتياجات الفورية مع إرساء الأساس للتنمية طويلة الأجل.

المراقبة والتقييم

يجب مراجعة أداء المجلس الاستشاري وأمانته بشكل دوري. كما يجب أن تكون هناك ضوابط للتأكد من أن الخلافات بين أعضاء المجلس الاستشاري يتم التعامل معها بطريقة تجعل كل أصحاب المصلحة يشعرون بأن صوتهم مسموعاً ولا تنشأ أي شكاوى. واستناداً إلى الدروس المستفادة من التجارب السابقة يستطيع المجلس الاستشاري تعديل استراتيجياته. وينبغي على المجلس أيضاً أن يتواصل بشكل دوري مع الجهات الفاعلة الأخرى داخل القطاع لضمان مشاركتها والاستماع إلى وجهات نظرها حول كيفية الاستفادة من المجلس الاستشاري على أفضل وجه. ولتسهيل ما سبق سيكون من المهم للمجلس أن يضع في البداية بعض مؤشرات الأداء الرئيسية الواقعية. ويجب أن يتم إجراء المراقبة والتقييم من قبل طرف ثالث مختص في عمليات التدقيق المالي وتدقيق الأداء.

المراجع

كولير وجلاسر وفينابلز ومانزارينج وواني: تحقيق التنمية الحضرية: الشراكات بين القطاعين العام والخاص وخيارات الشراء الأخرى للبنية التحتية والخدمات الحضرية
مركز النمو الدولي (2023). تقرير التقييم المؤسسي - الجزء الأول.

وزارة الثروة السمكية في الجمهورية اليمنية (2012). الاستراتيجية الوطنية للثروة السمكية (2012 - 2025)
تم الاسترجاع من: <https://www.undp.org/yemen/publications/national-fisheries-strategy-2012-2025>

وزارة الزراعة والري والثروة السمكية في الجمهورية اليمنية (2023). الاستراتيجية الوطنية للزراعة ومصايد الأسماك وخطة الاستثمار (2024 - 2030). مسودة.

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2020). سلسلة قيمة مصايد الأسماك: دراسة سوقية مع تحليل التأثير المحتمل لجائحة كوفيد - 19. تم الاسترجاع من: <https://www.undp.org/yemen/erry-jp/publications/fishery-value-chain>

الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (2019). قطاع الثروة السمكية في اليمن: الوضع والفرص. تم الاسترجاع من: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00WFZJ.pdf