

إنقاذ الإقتصاد اليمني

فرص الشراكة بين القطاعين الخاص والعام في اليمن

د/ سامي محمد قاسم

WWW.YFCSS.COM



إنقاذ الإقتصاد اليمني

مجالات الشراكة بين القطاعين الخاص والعام في اليمن

د/ سامي محمد قاسم



المقدمة:

إن الأحداث التي يمر بها عالمنا اليوم والتي تسير في اتجاه تشكيل نظام عالمي جديد، متعدد الأقطاب، يشهد أيضاً تحولات فكرية إقتصادية، وتحول أنظمة إقتصادية من النقيض إلى النقيض، فلم تعد المنطلقات الفكرية الإقتصادية التي كانت تحكم في الاتحاد السوفيتي هي التي تحكم المنطلقات الفكرية لروسيا وريثة الاتحاد السوفيتي، وهو أيضاً ما يمكن قوله على كل من الصين وفيتنام وغيرها من الدول، التي في سبيل بحثها عن خلق نموذج يحقق لها معدلات النمو المرجوة عملت على تغيير أفكارها الإقتصادية والبحث عما يتلاءم وأهدافها.

ولعل إيجاد دور أكبر للقطاع الخاص للإسهام في الحياة الإقتصادية في الدولة، والعمل على المساهمة في تلبية احتياجات المواطنين في المجالات التي لن تستطيع الدولة تقديم نفس مستوى الخدمات فيها، ووفقاً للاتجاهات العامة للسياسات العامة للدولة؛ أصبح سمة أساسية في اغلب دول العالم، بل إننا نجد اغلب دول العالم ذات النمو المتسارع، هي الدول التي تتيح فرصاً أكبر للقطاع الخاص للمساهمة في الساحة الإقتصادية.

وفي الحالة اليمنية؛ وفي ظل الحرب والصراع السياسي والعسكري، وانعكاساتها على الوضع الإقتصادي والمعيشي للمواطنين، أصبحت الحكومة تعاني من القدرة على حشد الموارد المالية لتلبية الاحتياجات التنموية المتنوعة في البلد، وهو ما انعكس سلباً على مستوى الخدمات المقدمة والقدرة على الاستمرارية في تمويلها، وبالتالي على الحكومة البحث عن مصادر أكثر موانمة لتوفير التمويل، والحشد للموارد المالية والإدارية للقطاعات التي تحتاج هذا التمويل، وبما يخدم الخطة العامة للدولة ويتمشى مع الأهداف القومية الموضوعية.

حيث إن هناك قطاعات إقتصادية لا تستطيع الحكومة النهوض بها بمفردها، سواء لأنها تحتاج لقدرات مالية ضخمة، أو لأنها تحتاج كفاءة وخبرات وتخصصات لإدارتها بعقلية تنافسية، قد لا تتوفر ضمن الكفاءات الإدارية الحكومية، وهو ما يمكن أن يتوفر في القطاع الخاص، وبالتالي يمكن للقطاع الخاص المساهمة والشراكة فيه بما يضمن نجاح ونمو هذه القطاعات، وزيادة تنافسيتها في ظل الظروف الراهنة وأيضاً مستقبلاً.

إضافة إلى ذلك، فإن الحكومة وفي ظل الصراع الدائر حالياً مازالت منشغلة عن إعادة تصحيح الرؤى القانونية والتشريعية في ظل التطورات الحاصلة وهو ما يستدعي تعاونها مع أصحاب المصلحة المباشرة في إعادة النظر في القوانين والتشريعات الحاكمة للوضع الإقتصادي الحالي.

وفي بحثنا هذا سنناقش آلية وأهداف وإمكانيات ومجالات هذه الشراكة في القطاعات التي ترغب الدولة في تحقيق تنافسية فيها وما يمكن أن يتحقق من هذه الشراكة.

أولاً: مجالات الشراكة الإقتصادية



لا يخفى على أحد الوضع الإقتصادي الصعب الذي تعيشه اليمن حالياً، والصعوبات التي تواجه الحكومة في ظل الحرب الدائرة حالياً، والصراعات السياسية التي ألفت بظلالها على الوضع الخدمي والإقتصادي للبلد .

فلم تعد الدولة قادرة على أداء مهامها بالشكل الأمثل بمفردها، واصبح لزاماً عليها وفي سبيل النهوض بالقطاعات الإقتصادية المختلفة البحث عن سبل لخلق التمويل اللازم لعملية إعادة تنشيط هذه القطاعات وهنا يبرز دور القطاع الخاص المحلي كون اليمن من الدول النامية التي تقتضي فيها الأمور تزايد تحفيز ، وتنمية القطاع الخاص خاصة في ظل الحاجة إلى إعادة الإعمار، واستعادة التعافي الإقتصادي، والبنية المؤسسية، وإعادة البناء وتعزيز مقومات الاستقرار.

فالقطاع الخاص المحلي اليمني يملك القدرات والخبرات اللازمة للمساهمة في إعادة تنشيط العديد من القطاعات الإقتصادية، بل إنه يمتلك الخبرات اللازمة والتجارب الناجحة في العديد من المشاريع الخدمية والتجارية محلياً وخارجياً، فعلى سبيل المثال يسهم القطاع الخاص اليمني من خلال استثماراته في تقديم العديد من الخدمات مثل خدمات الكهرباء والإتصالات والخدمات الصحية والتعليمية والنقل سواء البري أو الجوي وحتى البحري، كما أن القطاع الخاص اليمني يمتلك الخبرات الإدارية الكفوة القادرة على تقديم خبراتها في المجالات المختلفة.

إلا أن القطاع الخاص مثله مثل كافة القطاعات الإقتصادية تضرر نتيجة للحرب، حيث أظهرت نتائج مسح أجراه البنك الدولي في أكتوبر 2018م أن ما يقرب من 35% من الشركات اليمنية أغلقت أبوابها، فيما عانى أكثر من 51% من الشركات الناجية من تقلص حجمها وتراجع أعمالها. وأشار نحو 73% من الشركات التي أوقفت نشاطها إلى أن العقبات الأمنية والقيود المالية وزيادة كلفة المدخلات والفاقد في الطلب وفقدان قاعدة المستهلكين، من الأسباب الرئيسة في إنكماش الكثير من الشركات. (1)

إلا أن القطاع الخاص استطاع التكيف وإعادة إدماج قدراته في واقع إقتصاد الحرب في اليمن، حيث إن البيانات المتاحة تشير إلى أن القطاع الخاص عام 2015م استحوذ على 80% من مجموع الصناعات للإقتصاد الوطني، إذ تتركز نشاطاته في قطاعات عدة، ليساهم في قطاع الزراعة والصيد بنسبة 18% من الناتج المحلي الإجمالي من دون النفط لنفس العام، و16% في قطاع الصناعة التحويلية، و11% في تجارة الجملة والتجزئة، و10% في النقل والتخزين. (2)

وقد ارتفعت مساهمة القطاع الخاص في الناتج الإجمالي الحقيقي إلى 70.8% عام 2019م مقارنة بـ 67.1% عام 2015م، كما بلغت مساهمته في قطاع الخدمات بنسبة وصلت عام 2019م إلى 74.3% مقارنة بـ 62.3% عام 2015م وهو ما يوضح أهمية دور القطاع الخاص في الإقتصاد اليمني.

(1) سامي صوفان، اخصائي تنمية القطاع المالي والقطاع الخاص في البنك الدولي، ar/nod/9074. القطاع الخاص اليمني يوحد صفوفه لدعم الجهود الإنسانية وإعادة الإعمار، 2019/3/1.

(2) كتاب الإحصاء السنوي 2015، الإصدار (45)، الجهاز المركزي للإحصاء، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الجمهورية اليمنية، صنعاء، 2018، ص 550، 551.



وقبل النزاع الراهن، قامت اليمن باتخاذ خطوات كانت تهدف في ظاهرها إلى تطوير قطاع خاص تنافسي، من خلال إطلاق عدة برامج إصلاحية وخطط تنموية، فأطلقت الحكومة اليمنية عام 1995م برنامج الإصلاح الاقتصادي بدعم من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في سبيل تعزيز دور القطاع الخاص داخل الإقتصاد اليمني، وقد أولى البرنامج الأولوية لتنمية جميع مجالات القطاع الخاص، إضافة إلى مشاريع تنموية على مستوى المحافظات.

حاولت الحكومة تنفيذ عدد من الإصلاحات المؤسساتية والتشريعية، فضلاً عن إصلاحات مالية وخصخصة بعض المؤسسات العامة بين عامي 2000م و 2010م في سبيل تحفيز وتحسين بيئة الأعمال، فعلى سبيل المثال، أطلقت الحكومة منحة بولي لتنمية الإصلاح المؤسساتي، سعياً لتحفيز نشاط القطاع الخاص خارج دائرة الهيدروكربونات، اشتمل ذلك على عنصرين رئيسيين:

- (1) إصلاحات ضريبية لترشيد حوافز الاستثمارات الخاصة.
- (2) إصلاح حقوق التسجيل والملكية.

وفي عام 2008م، سنت الحكومات بعض الإصلاحات في سبيل تيسير الوصول إلى الخدمات المالية والتسهيلات الائتمانية، وأعدمت - على هذا الأساس- قانون التمويل الأصغر المصرفي في العام التالي. وبحلول عام 2010م، كان سوق التمويل الأصغر يقدم خدماته لما يزيد عن 51 ألف عميل.

رغم تلك الجهود فإن النتائج كانت مخيبة للآمال، حيث قال البنك الدولي في تقييمه لتلك الإصلاحات ومدى تحقيقها للنتائج المرجوة، إن هذه المبادرات الطموحة عجزت عن تحقيق أهدافها، وأرجع ذلك إلى التدخل السياسي الفادح، والعوائق الحكومية البيروقراطية، وغياب التنسيق، وتنفيذ الخطط على مستوى الوزارات الحكومية وعلى مستوى البنى الحكومية الخاصة، ويضاف إلى ذلك الآليات الضعيفة للحكم والمحاسبة، وغياب رؤية واضحة في التصدي للتحديات التي تواجه بيئة العمل في اليمن.(3)

ولذلك تبرز آليات الشراكة كإحدى الحلول الممكنة للاستفادة من القطاع الخاص وإدماجه بشكل أكبر والاستفادة منه في تطوير الإقتصاد اليمني.

ولكن السؤال الذي يبرز هنا، ما هي مجالات الشراكة الإقتصادية الممكنة بين القطاع الخاص والعام؟ هناك العديد من مجالات الشراكة الإقتصادية الممكنة بين القطاع الخاص والقطاع العام ويمكن ذكرها بالتفصيل فيما يلي:

• قطاع الكهرباء :

بدأت مشاركة القطاع الخاص في قطاع الكهرباء عام 2006م، وقد اقتضت بشكل أساسي على توليد الكهرباء وبناء على عقود قصيرة الأجل، قامت المؤسسة العامة للكهرباء بشراء الطاقة من المنتجين الخاصين وزودتهم بالوقود اللازم للتوليد، كان دور القطاع الخاص بشكل أساسي هو توفير الدعم للمؤسسة العامة للكهرباء في سد فجوة الإمداد بالكهرباء، وفي عام 2013م شكّلت حصّة الطاقة المشتراة نحو 38% من إجمالي التوليد.(4)

(3) أولويات لتعافي القطاع الخاص في اليمن: إصلاح بيئة الأعمال والاستثمار - إعادة تصور اقتصاد اليمن- مركز صنعاء للدراسات 9- سبتمبر 2019

(4) أولويات تعافي وإصلاح قطاع الكهرباء في اليمن - مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية

<https://sanaacenter.org/ar/publications-all/main-publications-ar/15743>



أما بعد الحرب، وبسبب توقف الكثير من محطات التوليد بسبب تهالكها وعدم قدرة الدولة على صيانتها ورفع كفاءتها، برز القطاع الخاص كمنفذ للوضع، ففي مناطق سيطرة الحوثيين أصبحت محطات التوليد التجارية المملوكة للقطاع الخاص هي المقدم الرئيسي لخدمة الكهرباء للمواطنين.

أما في مناطق سيطرة الحكومة الشرعية، وفي ظل الطلب المتزايد على الكهرباء تزايدت عمليات التعاقد مع القطاع الخاص لتوفير الكهرباء (الكهرباء المشتراة) ، ولكن هذه الإجراءات عملت على زيادة كلفة إنتاج الكهرباء نتيجة لصغر المشروعات التجارية في هذا المجال، واعتمادها على وقود مرتفع التكلفة، وهنا تبرز إمكانية خلق شراكة بين القطاع الخاص والقطاع العام في إيجاد حلول دائمة لمشكلة الكهرباء وبأقل التكاليف، بما يضمن توفير خدمة كهرباء مستمرة للمواطنين بأقل تكلفة ممكنة مما يحقق النتائج التالية:

- تخفيف فاتورة شراء المشتقات النفطية المستخدمة في توليد الكهرباء.
- توفير خدمة كهرباء مستمرة للمواطنين.
- إلغاء عملية عقود شراء الطاقة المكلفة المرهقة لخزينة الدولة.
- توفير ربح مناسبة لكل من القطاع الخاص والعام.

ويمكن تحقيق ذلك من خلال إنشاء صندوق استثماري بالشراكة مع القطاع الخاص في مجال الكهرباء والبدء بإنشاء محطات كهرباء تعمل بالغاز مع ملحقاتها من موانئ تسييل الغاز، وشبكات توزيع في كافة المحافظات، مع طرح جزء من المشروع للمواطنين للمساهمة والشراكة فيه.

• قطاع النقل:

لا شك أن قطاع النقل من القطاعات الإقتصادية الهامة لأي بلد، واليمن وفي ظل الحرب عانت الكثير من المشكلات المتعلقة بقطاع النقل سواء من إغلاق الموانئ أو المطارات أو إغلاق طرق النقل، أو ارتفاع تكاليف النقل والتأمين، وكلها إجراءات ساهمت في ارتفاع تكلفة البضائع، وبالتالي ارتفاع أسعار السلع، وهو ما أثقل كاهل المواطنين، وتسبب في انخفاض القدرة الشرائية للأسر.

وهنا يمكن للقطاع الخاص المساهمة في تعزيز قدرات هذا القطاع جنباً إلى جنب مع القطاع العام والحكومة من خلال خلق شراكة استراتيجية في كافة مكونات هذا القطاع، ويمكن توضيح ذلك تفصيلاً في التالي:

• قطاع النقل الجوي:

حيث تبرز شركة طيران اليمنية كمشغل رئيسي للطيران من وإلى اليمن مع منافسة بسيطة من القطاع الخاص ممثلة بشركة طيران بلقيس .

وشركة طيران اليمنية هي شركة مساهمة تمتلك اليمن منها %51، بينما تمتلك شركة الطيران السعودية نسبة %49 منها وتمتلك 6 طائرات فقط تخدم مجتمع مكون من أكثر من 32.6 مليون نسمة.



وهنا يمكن خلق شراكة بين القطاع الخاص والعام من خلال فتح باب الشراكة والمساهمة للقطاع الخاص للمساهمة في الشركة ورفع رأس مال الشركة واستخدامه في تعزيز أسطول الشركة وتوسيع نشاطه، بالإضافة لإنشاء شركات مرتبطة بالشركة الرئيسية متخصصة في تقديم الخدمات اللوجستية والفنية وشركات الإمداد الجوي، مع إعادة هيكلة الشركة مالياً وإدارياً.

كل ذلك سيعمل على تعزيز دور الشركة ورفع قدراتها وتنافسيتها ورفع مستوى الخدمات المقدمة فيها.

• قطاع الموانئ والمطارات :

إن موقع اليمن الجغرافي وقربها من خطوط النقل العالمية يعتبر من ابرز مميزاتها، ورغم ذلك ما زالت موانئ اليمن تعاني من مشاكل تمويلية وإدارية أضعفت قدرتها وحدت من إمكانيات منافستها، ويكفي أن ننظر إلى سلطنة عمان وميناء الدقم الذي أنشئ عام 2020م وحجم الاستثمارات الضخمة التي حصل عليها، لنرى حجم الفرص الضائعة على اليمن.

ميناء عدن ومنطقته الحرة بالإضافة لميناء المخا وميناء نشطون وميناء المكلا، كلها موانئ يمكن أن تكون الرافد الحقيقي لميزانية الدولة متى ما استطاعت العمل بشكل احترافي كفاء.

وهنا يمكن خلق شراكة بين القطاع الخاص والعام بالاستعانة بتجارب دول أخرى من خلال :

• إنشاء شركة استثمارية مشتركة بين القطاع العام والخاص لإدارة ميناء الحاويات والمنطقة الحرة بعدن مع إنشاء المنطقة الصناعية.

• إنشاء شركة استثمارية مشتركة بين القطاع الخاص والعام لإنشاء وإدارة ميناء بروم.

• إنشاء شركة استثمارية مشتركة بين القطاع الخاص والعام لإنشاء وإدارة ميناء تصدير المعادن في المخا.

• إنشاء شركة استثمارية مشتركة بين القطاع الخاص والعام لإنشاء وإدارة قرية الشحن الجوي بمطار عدن.

• إنشاء شركة استثمارية مشتركة بين القطاع الخاص والعام لإنشاء شركة للنقل البحري التجاري.

كل هذه الشركات يمكن أن تنهض بهذا القطاع وتسد الفجوة التمويلية لإقامة هذه المشاريع الهامة.

• قطاع الإتصالات :

يعتبر قطاع الإتصالات القطاع الخدمي الأهم في الدول التي تبحث عن تحقيق مستويات عالية من التنمية ويعتبر القطاع الأسرع ربحية من القطاعات الأخرى.

ويشكل هذه القطاع مجال للصراع بين الحكومة المعترف بها والحوثيين في ظل سيطرة الحوثيين على هذه القطاع وضعف قدرة الحكومة المعترف بها في منافسة الحوثيين في هذه المضمار.

ورغم إنشاء الحكومة ممثلة بوزارة النقل لشركة عدن نت للدخول والمنافسة في هذا القطاع وسحب البساط من الحوثيين؛ إلا أن ضعف قدرات الدولة التمويلية أدت إلى تأخر تقديم الخدمة بشكل مناسب، ويمكن للقطاع الخاص اليمني الدخول لهذا القطاع، وضخ استثمارات كبيرة فيه لتقديم خدمة مميزة بما أنه قطاع واعد في اليمن ولكن لا بد من تقديم الحوافز له للدخول في هذا المضمار وتسهيل الاجراءات القانونية والضريبية لتشجيعه على الاستثمار فيه، وإزالة العقبات السياسية والقانونية أمامه.

• قطاع التأمين والبنوك :

يمكن للقطاع الخاص المساهمة بشكل فاعل مالياً وإدارياً في تعزيز القطاع البنكي في اليمن من خلال الاستثمار في هذه الجوانب، مع وجود محفزات تقدم من الحكومة وإيجاد فرص للشراكة من خلال إيجاد آلية وصيغة للشراكة بين القطاعين العام والخاص من خلال إنشاء كيانات بنكية مشتركة، وخلق آلية للاندماج تساعد في رفع كفاءة هذا القطاع .

كما أن قطاع التأمين المرتبط بشكل كبير بدعم الإستثمار يعاني من ضعف شديد في اليمن، وضعف قدراته التمويلية، وهنا يمكن للقطاع الخاص الدخول لإعادة الحياة لهذه القطاع، بما يساهم في تعزيز دوره ورفع قدراته وتعزيز الثقة فيه مما يزيد تنافسيته .

ويمكن تحقيق الشراكة في قطاع التأمين والبنوك من خلال التالي:

• إيجاد كيانات بنكية مشتركة برأس مال ثلاثي مشترك (القطاع العام والخاص والمجتمع) مرتبط بالبنك المركزي بعدن.

• إنشاء شركة تأمين مساهمة مشتركة برأس مال مشترك.

ثانياً: الشراكة في المجالات الإدارية والتشريعية والقانونية



إن مجال الشراكة بين القطاع الخاص والعام لا يقتصر على الجانب الاقتصادي فقط، بل لابد من إيجاد شراكة حقيقية حتى في المجال الإداري، والتخطيط والتشريعات القانونية.

فلا يمكن أن تعد خطط استراتيجية تنموية بدون إشراك القطاع الخاص في كل مراحل التخطيط وإعداد الاستراتيجيات والخطط، كما لا يمكن أن تقرر تشريعات قانونية تخص المجال الاقتصادي بدون الرجوع للقطاع الخاص.

كما أن اتخاذ القرارات التي تمس الحياة الاقتصادية لابد من أن تأخذ بالحسبان احتياجات ومتطلبات القطاع الخاص باعتباره عنصر مهم من عناصر الدولة والمجتمع.

ولكن كيف يمكن إيجاد الشراكة في هذه المجالات؟

أولاً: لابد قبل الاجابة على هذا السؤال، أن نقر أن من الأهمية خلق شراكة مجتمعية بين كافة فئات المجتمع من أجل نجاح أي حكومة، وأن القطاع الخاص هو عنصر مهم من عناصر تكوين المجتمع في أي دولة، وبالتالي فإن شراكة القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية ليست ترفاً، بل هي أساسية للنهوض بالمجتمع، ولذلك لابد من توسيع مبدأ الشراكة بما يخدم الخطط العامة والمجتمع.

ثانياً: يجب أن يُشرك القطاع الخاص عند اتخاذ القرارات المتعلقة بالحياة الاقتصادية وذلك من خلال:

- إيجاد آلية تنسيق مشترك سواء من خلال إنشاء مجلس اقتصادي أعلى يمثل الحكومة والقطاع الخاص أو إعادة تشكيل المجلس الاقتصادي المعلن من خلال إشراك القطاع الخاص.

تكون من مهامه:

- دراسة القرارات الاقتصادية وتقديم إقتراحات بها لرئيس الحكومة.

- تقديم الدراسات الاقتصادية المتكاملة للحكومة.

- التشاور مع الحكومة فيما يخص الوضع الاقتصادي.

- وهي تجربة سبقنا إليها سنغافورة في رحلتها نحو النمو والتقدم.

- إيجاد آلية للتنسيق المشترك فيما يخص إقرار وتعديل التشريعات القانونية المتعلقة بالوضع الاقتصادي من خلال زيادة الاتصال والتواصل بين الحكومة من جهة والبرلمان من جهة والقطاع الخاص من جهة أخرى، وإنشاء آلية للتنسيق والتشاور.

• إشراك القطاع الخاص في عمليات التخطيط وإعداد الخطط الاستراتيجية للدولة.



إن كل ما سبق هي آليات من الممكن أن تسهم في تعزيز الشراكة بين القطاع الخاص والعام، وتردم الهوة بينهما بما يسهم في تعزيز القدرة التنافسية للقطاعات الاقتصادية المشتركة في كافة مجالات الشراكة المختلفة.

التوصيات :

- وضع خريطة إستثمارية محدثة وواضحة تحدد القطاعات الإستثمارية التي يمكن للقطاع الخاص المساهمة فيها.
- تصميم آلية للشراكة بين القطاع الخاص والعام وفق أطر قانونية وإجتماعية محددة تضمن للطرفين حقوقهم بما لا يمس حقوق المجتمع.
- السعي لإيجاد آلية للتشاور القانوني والتشريعي بحيث يشارك القطاع الخاص ضمن فئات المجتمع المختلفة في التشاور حول القوانين والتشريعات المقترحة المتعلقة بالجانب الإقتصادي قبل إقرارها.
- إزالة العقبات أمام الاستثمار وتقديم التسهيلات للمستثمرين، بهدف تشجيعهم على الإستثمار في البلد رغم الحرب وتجنب الاقتصاد الصراع.

(1) سامي صوفان، أخصائي تنمية القطاع المالي والقطاع الخاص في البنك الدولي، ar/nod/9074، القطاع الخاص اليمني يوحد صفوفه لدعم الجهود الإنسانية وإعادة الإعمار، 2019/3/1.

• <https://blogs.worldbank.org/ar/arabvoices/yemen-s-private-sector-teaming-support-humanitarian-and-recovery-efforts>

(2) كتاب الإحصاء السنوي 2015، الإصدار (45)، الجهاز المركزي للإحصاء، وزارة التخطيط والتعاون الدولي، الجمهورية اليمنية، صنعاء، 2018، ص ص 550، 551.

(3) أولويات لتعافي القطاع الخاص في اليمن: إصلاح بيئة الأعمال والاستثمار – إعادة تصور اقتصاد اليمن- مركز صنعاء للدراسات 9- سبتمبر 2019

(4) أولويات تعافي وإصلاح قطاع الكهرباء في اليمن - مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية
<https://sanaacenter.org/ar/publications-all/main-publications-ar/15743>