التقرير النهائي مايو 2023

وزارة الزراعة والري والثروة السمكية في اليمن

الجزء الأول: تقرير التقييم المؤسسي

- د. روبرت بي. بيشل.
 - ۔ بول دایر
 - _ مایکل شیفر
 - رينا اوبراي

















المقدمــة

قام بإعداد هذا التقرير فريق من الموظفين والاستشاريين العاملين لدى مركز النمو الدولي وهو عبارة عن شراكة بين كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية وجامعة أكسفورد. وقد تم إعداده بناءً على طلب الجهاز التنفيذي لتسريع استيعاب تعهدات المانحين ودعم تنفيذ سياسات الاصلاحات (يشار إليه فيما بعد باسم الجهاز التنفيذي) في مكتب رئيس الوزراء في الحكومة اليمنية. وقد تم توفير التمويل لهذه الدراسة من قبل مكتب المملكة المتحدة للشؤون الخارجية وشؤون الكومنولث والتنمية في اليمن (في إطار مشروع القدرة على تحمل تكاليف الغذاء والتمويل في اليمن). وهناك جزئية مصاحبة والتي هي عبارة عن خطة مفصلة لبناء القدرات تم اعدادها بشكل منفصل. ويهدف هذا التقرير إلى تقديم تحليل وتقييم مؤسسي أوسع من شأنه أن يضع الأساس للتوصيات الخاصة ببناء القدرات.

وقد تم تجميع كل من التحليل المؤسسي وتوصيات بناء القدرات بين سبتمبر 2022 ويناير 2023 من خلال مجموعة من مراجعات الدراسات السابقة وعمليات البحث عبر الإنترنت جنباً إلى جنب مع المقابلات مع مسؤولي الحكومة اليمنية والتي تمت إما من خلال اللقاءات الافتراضية و من خلال المناقشات وجهاً لوجه مع الفريق المحلي في عدن. وقد تمكن الفريق أيضاً من جمع البيانات من مصادر يمنية مختلفة على الرغم من أن الصراع قد أضر بكمية ونوعية البيانات المتاحة. ولم يتمكن الفريق من الوصول إلى المؤسسات أو المناطق التي تسيطر عليها سلطات الأمر الواقع التابعة للحوثيين ولا إلى أي من الموظفين والبيانات والمعلومات المعلوم تاريخياً وجودها في صنعاء.

ترأس التحليل الدكتور روبرت ب. بيشيل وبول داير ويقيمان في مدينة الكسندريا في ولاية فيرجينيا. ويعد كلاهما زميل غير مقيم في مجلس الشرق الأوسط للشؤون العالمية ومقره الدوحة. وكان من بين أعضاء الفريق الدولي مايكل شيفر (مستشار مستقل) ويقيم في تونس ورينا أوبراي (مستشارة مستقلة) وتقيم في لندن. وقد عمل الفريق الدولي بشكل وثيق مع فريق محلي على الأرض في عدن من الجهاز التنفيذي التابع لرئاسة الوزراء. عمل هذا الفريق تحت اشراف المدير التنفيذي للجهاز الدكتورة أفراح الزوبة وإدارة ماهر عثمان ويتألف من توفيق الذبحاني وريم النجار. كما تم تقديم التوجيه والدعم الجوهري واللوجستي من قبل كاميلا ساكيتو، من مبادرة هشاشة الدول التابعة لمركز النمو الدولي ومقره لندن والتي شاركت بنشاط في جميع مراحل التحليل والعمليات التي قام بها الفريق.

يتقدم الفريق بالشكر لنظرائنا في وزارة الزراعة والري والثروة السمكية على تعاونهم الممتاز والحماسي في إعداد هذا التقرير. وهناك قائمة بالمسؤولين اليمنيين والجهات المانحة الذين تمت استشارتهم في إعداد هذا التقرير في المرفق 1.

نبذة مختصرة

الجهاز التنفيذي لتسريع استيعاب تعهدات المانحين ودعم تنفيذ سياسات الإصلاحات:

تأسس الجهاز التنفيذي لتسريع استيعاب تعهدات المانحين ودعم تنفيذ سياسات الإصلاحات في عام 2013 لتحسين استيعاب الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً للتعهدات من شركاء التنمية. الهدف العام للجهاز التنفيذي هو العمل بشكل وثيق مع المؤسسات الحكومية لتسريع استيعاب التعهدات الخارجية المخصصة لتنفيذ مشاريع التنمية. ويتمتع الجهاز التنفيذي أيضاً بتفويض لتحسين قدرة الحكومة من خلال الدعم الفني المقدم من الجهات المانحة والذي يأتي بأشكال متعددة مثل تقديم الاستشارات والخبرات وبناء القدرات. والأهم من ذلك أن رئيس الوزراء اليمني هو رئيس مجلس ادارة الجهاز.

مركز النمو الدولى:

يعمل مركز النمو الدولي مع صانعي السياسات في البلدان النامية لتعزيز النمو الشامل والمستدام من خلال البحوث الرائدة. يعد مركز النمو الدولي بمثابة مركز أبحاث عالمي يضم شبكة من الباحثين الرائدين على مستوى العالم ومجموعة من الفرق القطرية ومبادرات السياسة العاملة في إفريقيا وجنوب آسيا والشرق الأوسط. يقع مقر المركز في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية وبالشراكة مع جامعة أكسفورد ويتم تمويل غالبية أنشطة المركز من قبل مكتب المملكة المتحدة للشؤون الخارجية والكومنولث والتنمية.

مبادرة هشاشة الدول:

مبادرة هشاشة الدول هي مبادرة تابعة لمركز النمو الدولي تهدف إلى العمل مع الجهات الفاعلة الوطنية والإقليمية والدولية لتحفيز التفكير الجديد وتطوير نهج أكثر فعالية لمعالجة هشاشة الدول ودعم الجهود التعاونية من اجل نقل الخطط الناشئة إلى مرحلة التنفيذ. تجمع مبادرة هشاشة الدول بين امتلاك الأدلة القوية والتجربة العملية لإنتاج وتعزيز توجيهات عملية تركز على السياسات في المجالات التالية: شرعية الدول وفعاليتها وتنمية القطاع الخاص والصراع والأمن. وتحصل مبادرة هشاشة الدول على دعم مالي من مكتب المملكة المتحدة للشؤون الخارجية والكومنولث والتنمية ومؤسسة روكيفيلر.

فهرس المحتويات نبذة مختصرة الملخص التنفيذي المقدمة التحديات الخاصة بكل قطاع الخاتمة المقدمة والمنهجية...... المقدمة المقدم المنهجية إصلاحات الوزارة الأخيرة التحديات الاستراتيجية التي تواجه الوزارة بيئة التشغيل بشكل عام التحديات القطاعية: الزراعة والري والثروة السمكية التحديات المؤسسية والتشغيلية الهيكل التنظيمي الإدارة المالية ادارة الموارد البشرية تكنولوجيا المعلومات الاتصالات الداخلية والخارجية

العمليات والتحديات القطاعية

الملخص التنفيذي

المقدمة

تلعب وزارة الزراعة والري والثروة السمكية، من حيث المبدأ، دوراً حيوياً في تحسين الدخل الريفي ومكافحة انعدام الأمن المغذائي الحاد في اليمن والذي يؤثر حالياً على أكثر من 17.4 مليون يمني أو ما يقرب من 60 في المائة من السكان. ويستمد ما يقرب من 70 في المائة من اليمنيين سبل عيشهم من قطاعي الزراعة والثروة السمكية، على الرغم من انخفاض الإنتاجية ومجموعة من التحديات الهيكلية إلا إنهم ينتجون حالياً ما يقرب من 5 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي لليمن. وقد لاحظ العديد من المحللين الوطنيين والدوليين الإمكانات غير المستغلة لقطاعي الزراعة والثروة السمكية حيث الشتهرت اليمن منذ فترة طويلة بمنتجاتها الزراعية الفريدة مثل العسل والبن كما أن مخزونها السمكي يعتبر من أغنى المخزونات وأكثرها تنوعاً في العالم العربي وهناك إمكانات كبيرة غير مستغلة من شأنها - إذا تم استغلالها بالكامل - أن تساعد في وضع البلاد على مسار نحو مزيد من الرخاء والرفاهية.

تظل هذه الإمكانات من الناحية العملية أملٌ بعيد المنال حيث تشكل المهمتان المتلازمتان المتمثلتان في تحسين الإنتاج الزراعي والاستفادة الفعالة من الموارد المائية المحدودة في اليمن تحديات هائلة تتجاوز الصراع الأهلي المستمر في البلاد. يعمل معظم المزارعون في قطع متواضعة من الأراضي المملوكة للأسرة ويربون عدداً صغيراً من الحيوانات والتي غالباً ما تكون على مستوى الكفاف. ويزرع الكثير من المزارعين في المناطق الجبلية باستخدام المدرجات التقليدية ويعتمدون بشكل مباشر على الري الفيضي حيث يتم تحويل الأمطار الموسمية من المجاري المائية الطبيعية إلى الأراضي الزراعية في حين يواجه البعض الأخر ظروفاً قاحلة تنذر بمزيد من التصحر. وعندما تمكن المزارعون من الوصول إلى المضخات في فإن ارتفاع تكاليف الديزل المستخدم في ضخ المياه من طبقات المياه الجوفية المتضائلة بالفعل قد قلل من ربحية بعض السلع الزراعية (خاصة الخضروات الطازجة). ويفتقد الكثير إلى البنية التحتية اللازمة لدعم توزيع المنتجات الزراعية في الأسواق - كوسائل النقل والمستودعات والتخزين البارد ومرافق تجهيز الأغذية. وقد أدت الحرب الأهلية إلى تفاقم هذه المشاكل حيث تسببت في أضرار مباشرة للبنية التحتية وأنظمة الري إلى جانب تدهور هذه الأنظمة من خلال الافتقار إلى الاستثمار في الصيانة.

واجه قطاع الثروة السمكية في اليمن قبل الحرب تحديات متعددة حدت من تطوره. تشمل هذه التحديات القدرة المنخفضة عبر سلاسل قيمة الثروة السمكية وانخفاض الإنتاجية وانخفاض جودة المنتجات ومحدودية الوصول إلى الأسواق الدولية المربحة والقدرة الاستيعابية البيئية غير المعروفة للأرصدة السمكية إلى جانب انخفاض المخزونات. إن فرص تربية الأحياء المائية وتربية الأسماك غير متطورة. وقد لوحظت تكلفة الحرب في خسارة الثروة السمكية من خلال الصيد الجائر وتأثير الصراع على الصيادين المحليين الذين تعرقلت أنشطتهم وتقلصت إلى حد كبير. لقد تسارعت وتيرة الصيد غير القانوني طوال الحرب ولا تمتلك السلطات اليمنية القدرة الفعالة على منع السفن الأجنبية من دخول مياهها الإقليمية. وقد أدى ذلك إلى استفاد الموارد من خلال الصيد الجائر كما أدى أيضاً إلى تقويض صناعة صيد الأسماك المحلية في اليمن.

تم تشكيل وزارة الزراعة والري والثروة السمكية في صورتها الحالية في ديسمبر 2020 من خلال دمج ,وزارة الزراعة والري ووزارة الزراعة والري ووزارة الشروة السمكية السابقتين. مع هذا الدمج إلا أن الهياكل التنظيمية الأوسع وعلاقات تقديم التقارير للوزارات السابقة ظلت كما هي عليه باستثناءات محدودة. ومع ذلك فإن نقل الحكومة اليمنية من صنعاء إلى عدن يعني أن الكثير من الممتلكات والموظفين والمعدات والسجلات الموجودة في صنعاء لم تعد متاحة للوزارة. تواجه الوزارة في هذا الصدد كلاً من تحديات الموارد التي تواجهها الوزارة المنشأة حديثاً والمشكلات التقليدية الموجودة في دمج كيانين لهما مهام وتقاليد وثقافات إدارية مختلفة.

إن قيادة الوزارة ملتزمة بتنفيذ مهامها ولقد وضعها الوزير الجديد على مسار إصلاحي قوي حيث قام بعدد من المبادرات المهمة خلال العامين الماضيين. لقد ابتكر الوزير وفريق إدارته طرقاً إبداعية في بيئة موارد ضيقة لإنشاء الوزارة الجديدة في عدن بميزانية تشغيل محصورة أو تكاد تكون معدومة. ومع ذلك لا تزال الوزارة تعاني من مجموعة واسعة من التحديات التي تقوض بشكل كبير فعاليتها. بعض هذه التحديات - مثل صعوبة حماية الثروة السمكية اليمنية من الصيد غير القانوني للمصانع أو الحاجة إلى إعادة بناء البنية التحتية للري التي دمرت في الحرب - متأصلة في البيئة السياسية المعقدة التي تعمل فيها الوزارة والحكومة اليمنية بشكل عام. والبعض الأخر - مثل عدم وجود هيكل تنظيمي رسمي والحاجة لهيكل اداري للموظفين ومجموعات المهارات ومشاكل التغيب المزمن – المؤثر بشكل واضح على قدرة الوزارة على الإصلاح.

مخطط التقرير والسياق

يسعى هذا التقرير (وهو الأول من وثيقتين ذات صلة) إلى تزويد وزارة الزراعة والري والثروة السمكية والجهاز التنفيذي التابع لمكتب رئيس الوزراء بإستراتيجية لتعزيز قدرات الوزارة. تقدم هذه الوثيقة تقييماً مؤسسياً للتحديات الحالية التي تواجه الوزارة كما تقدم المذكرة المصاحبة مجموعة من توصيات الإصلاح المحددة وأولويات بناء القدرات للوزارة اعتماداً على سيناريوهات التمويل المختلفة.

تم تقسيم هذه الوثيقة إلى ثلاثة أقسام. يبحث القسم الأول في القضايا الاستراتيجية الرئيسية بما في ذلك تلك التي تؤثر على بيئة التشغيل بشكل عام (مثل الحرب والتحديات المالية) وكذلك القضايا القطاعية الأوسع التي تشمل الزراعة والري والثروة السمكية في اليمن. ويشير التقرير إلى أن وزارة الزراعة والري والثروة السمكية تواجه حالياً عدداً من التحديات داخل محيطها السياسي والاقتصادي الأوسع مثل السلطة المتشعبة بين الحكومة اليمنية في عدن والمؤسسات والأقاليم التي يسيطر عليها الحوثيون فضلاً عن التدخل الاقليمي غير المتكافئ داخل المناطق الخاضعة لإدارة الحكومة اليمنية. تتفاقم هذه التحديات بسبب تضرر أو تدمير البنية التحتية وفقدان أعداد كبيرة من الموظفين الذين بقي الكثير منهم في صنعاء. وقد أعرب بعض موظفي الوزارة عن حالة من عدم اليقين في أن الدمج الأخير سيستمر مما يعطي الترتيبات الإدارية الجديدة إحساساً مؤقتاً ويقلل من الميل إلى سن التغييرات التي قد تحتاج إلى عكسها في المستقبل.

وزيادة في تعقيد هذه المسائل فإن وزارة الزراعة والري والثروة السمكية تعاني حالياً من نقص كبير في الموارد. وتواجه الحكومة تحديات اقتصادية ومالية هائلة مما يجعل من غير المحتمل أن تتلقى وزارة الزراعة والري والثروة السمكية أي زيادة كبيرة في التمويل المحلي من الحكومة اليمنية في المستقبل المنظور. كما أن الجهات المانحة أيضاً كانوا مترددين في دعم الوزارة مفضلين تجاوز كل من الحكومة اليمنية في عدن والمؤسسات التي يسيطر عليها الحوثيون في صنعاء والعمل مباشرة مع الحكومات المحلية والمنظمات الشعبية. وكانت النتيجة هي نقص مزمن في التمويل لدرجة أن العديد من وحدات الوزارة ليس لديها ميزانية تشغيلية في الوقت الحالى.

تحديات مؤسسية تواجه الوزارة

يتناول القسم الثاني من هذا التقرير التحديات المؤسسية والإدارية الشاملة التي تواجه الوزارة ككل بما في ذلك هيكلها التنظيمي وممارسات إدارة الموارد المالية والبشرية وأنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الداخلية والخارجية.

ورارة الزراعة والري والثروة السمكية يعد الهيكل التنظيمي الحالي للوزارة قديم وبحاجة إلى المراجعة والتحديث. في سياق الدمج كان هناك بعض التوحيد لموظفي المكاتب الداعمة في إدارة الموارد البشرية ولكن لا يزال هناك الكثير من العمل الذي يتعين القيام به في مجالات مثل التخطيط والتمويل وتكنولوجيا المعلومات والشؤون القانونية والاتصالات. كما أن هناك حاجة أيضاً إلى إعادة ترتيب الموظفين القطاعيين الذين يتبعون نواب الوزراء والموظفين الذين لديهم مسؤوليات على مستوى الوزارة والذين يجب أن يكونوا مسؤولين مباشرة أمام الوزير. وعلى نطاق أوسع هناك عدد من الوحدات توجد فقط على الورق وهناك عدد أخر من الوحدات مزودة بعدد ضئيل للغاية من الموظفين لدرجة أنها تفتقر إلى الكادر اللازم للاضطلاع بمسؤولياتها بفعالية. وسيكون وجود مخطط تنظيمي منقح ذا قيمة من الناحية التشغيلية بالإضافة إلى أنه سيعمل على إرسال إشارة مهمة بأن الدمج واقع ومن المرجح أن يستمر.

الادارة المالية ستشمل إحدى الأولويات الرئيسية تعزيز إجراءات وزارة الزراعة والري والثروة السمكية لإدارة المالية العامة إلى الحد الذي يشعر فيه المانحون بالراحة في تقديم الدعم المباشر للوزارة. وقد تم العثور على تحديات في جميع مراحل دورة الإدارة المالية العامة من التخطيط الأولي إلى وضع الميزانية إلى التنفيذ (بما في ذلك إدارة النقد والمشتريات والضوابط المالية) وأخيراً إلى المراجعة والتدقيق. ويجب أن تكون تخصصات المحاسبة والمشتريات والإدارة المالية والتدقيق والضوابط المالية أولوية رئيسية في أي برنامج لبناء القدرات. وعلى المدى القريب يجب على وزارة الزراعة والري والثروة السمكية استكشاف إمكانية استقبال موظفين ممولين من الجهات المانحة على سبيل الإعارة أو من خلال العقود. وفي حالة توفر تمويل أكبر في المراحل النهائية يجب أن تبحث الوزارة في تعيين أعداد كبيرة من الموظفين ذوي المهارات في هذا المجال على المستويين الوطني والمحلى.

ادارة الموارد البشرية تواجه وزارة الزراعة والري والثروة السمكية تحديات كبيرة في إدارة مواردها البشرية والتي سنتطلب سنوات من الاهتمام المستمر لمعالجتها. تشمل هذه التحديات عدم وجود معلومات دقيقة عن حجم وتكوين

القوى العاملة (بما في ذلك الوزارة والكيانات التابعة لها) ونقص المهارات المهنية والموظفين الفنيين من المستوى المتوسط والتغيب المزمن والتراخي في الانضباط في العمل. إن القوة العاملة في الوزارة تتقدم في السن حيث يقترب معظم موظفي إدارتها ومتخصصيها من سن التقاعد أو تجاوزوه. وبالمقارنة مع المؤسسات المماثلة في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وغيرها تعاني الوزارة من ملف تعريفي للموظفين على شكل حرف U حيث يعاني الموظفون الفنيون - الذين يشكلون عادةً العمود الفقري للمؤسسات العامة التقليدية - من نقص نسبي في مقابل كثرة الموظفين المديرين والإداريين. يقدم كل من التقييم المؤسسي وتقرير بناء القدرات قائمة واسعة من التوصيات لمعالجة هذه المشاكل والتي يمكن تحديدها عند إنشاء لجنة الموارد البشرية على مستوى الوزارة ووضع خطة استراتيجية لتوظيف القوى العاملة التي يتم تحديثها على أساس ربع سنوي.

تكنولوجيا المعلومات في الوزارة والبنية التحتية. وقد تم مؤخراً تعيين مديرة لتكنولوجيا المعلومات ويحتاج مكتبها إلى التوسيع والتعزيز بشكل كبير. ستطلب الوزارة دراسة نطاق تفصيلية لتكنولوجيا المعلومات لمراجعة طبيعة متطلبات التوسيع والتعزيز بشكل كبير. ستطلب الوزارة دراسة نطاق تفصيلية لتكنولوجيا المعلومات لمراجعة طبيعة متطلبات الأجهزة والبرامج الخاصة بها (بما في ذلك برامج الاتصالات وتسجيل البيانات والإحصاءات والإدارة المالية) وستحتاج إلى تطوير معابير وبروتوكولات للمشتريات تضمن الفعالية من حيث التكلفة كما تضمن الوفرة والأمان والتشغيل البيني. كما ستحتاج الوزارة إلى شراء المساحة المادية التي يتم التحكم فيها بالمناخ وشراء المعدات لمركز بيانات مركزي قادر على تلبية على تغطية كلا القطاعين. وستحتاج الوزارة أيضاً إلى توظيف وتطوير كادر خاص بتكنولوجيا المعلومات قادر على تلبية احتياجاتها الرقمية المتزايدة.

التحديات الخاصة بكل قطاع

يختتم التحليل بنظرة عميقة في الأعمال المؤسسية لقطاعات الزراعة والري والثروة السمكية بهدف اسناد القدرات التي تحتاج إلى تطوير داخل الوزارة وتحديد أولويات المشاركة الوزارية في هذا القطاع. يواجه كلا القطاعين التحدي المتمثل في حشد رأس المال من القطاع الخاص لمواجهة التحديات الكبيرة للبنية التحتية واللوجستية والإنتاجية التي سببتها الحرب وهو موضوع تم تناوله بإسهاب في تقرير بناء القدرات. كما يعاني كلا القطاعين أيضاً من التحدي المتمثل في التنسيق مع الشركاء الخارجيين و الجهات المانحة والتعاونيات وجمعيات المستخدمين. يواجه كلا القطاعين فجوات تمويلية ضخمة تقيد عملياتهم بشكل كبير وكلاهما يواجه فجوات كبيرة في البيانات الفنية والإدارية التي تم تفصيلها في التقرير.

الزراعة والري تعتبر المشاكل التي تواجه قطاع الزراعة هي في بعض النواحي نماذج أكبر وأكثر وضوحاً من التحديات الموجودة في أماكن أخرى في الوزارة. تطور هيكل الوزارة التنظيمي منذ عملية الدمج أكثر من القطاعات الأخرى وسيستفيد كثيراً من المراجعة الدقيقة وإعادة الهيكلة. يبدو أن القوة العاملة في الوزارة من كبار السن وسيكون العديد من الموظفين - لا سيما العاملين في المكاتب الميدانية - في سن التقاعد أو قد تجاوزوه بالفعل. (ربما يكون هذا التسونامي الديموغرافي أحد أهم التحديات التي تواجه إدارة القطاع.) لدى قطاع الزراعة المزيد من المختبرات ومنشآت البحوث المتخصصة التي ستحتاج إلى إعادة بنائها وإعادة إنشائها في مناطق متنوعة مثل مختبرات ومنشآت الحليب والعسل والبن والقمح والتمر والقطن والماشية والدواجن واللحوم. وتعتبر الوظائف مثل الإرشاد الزراعي معرضة بشكل خاص للاضطرابات الناجمة عن الصراع و / أو التمويل التشغيلي المحدود وستتطلب رعاية خاصة لاستعادتها. تعتمد استثمارات رأس المال الرئيسية في الزراعة والري بشكل كبير - مع وجود استثناءات محدودة - على مساعدة الجهات المانحة وتتحكم بها إلى حد كبير القرارات التي تتخذ خارج الوزارة.

الثروة السمكية إن بعض أهم التحديات التي تواجه قطاع الثروة السمكية مثل الصيد غير القانوني تتجاوز حالياً قدرة الوزارة على معالجتها بنفسها. وسيتطلب التقدم في هذا المجال تنسيقاً أفضل مع عدد كبير من أصحاب المصلحة بما في ذلك خفر السواحل اليمني وقيادة القوات البحرية المشتركة في البحرين والمحافظات والهيئات العامة للثروة السمكية وجمعيات مصايد الأسماك. ولحسن الحظ فإن عدة مجموعات من الأنشطة على المستوى المحلي تبشر بتقسيم مستقبلي للعمل قابل للتطبيق بين وزارة الزراعة والري والثروة السمكية وغيرها من الجهات الفاعلة في القطاع حيث يبدو أن عدداً من المحافظات والمجالس المحلية تتخذ مبادرات لإدارة البنية التحتية (مثل مواقع الإنزال) داخل نطاق الاختصاص الخاص بهم. وتنشط العديد من الجهات المانحة مثل البنك الدولي في هذا القطاع ويمكن أن يساعد التنسيق الشامل في مجموعة من القضايا - بدءً من تحسين البيانات حول المخزونات السمكية إلى توفير فرص التدريب لموظفي الوزارة إلى المساعدة في تعزيز الحوافز للاستثمار الخاص.

الخاتمة

في النهاية ظهرت صورة واضحة في أن الوزارة تواجه عقبات هائلة. لقد أضر الصراع بشدة بقدرة وزارة الزراعة والري والثروة السمكية على تقديم الخدمات لقطاعي الزراعة والثروة السمكية داخل مجالها وبقدرتها على تلقي بعض الإيرادات التي يحق لها قانونا الحصول عليها. تعد الميزانيات المخصصة لوزارة الزراعة والري والثروة السمكية غير كافية على الإطلاق والعديد من الوحدات تفتقر إلى أي ميزانية تشغيلية بشكل عام. تعد أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الخاصة بالوزارة مبعثرة الى حدٍ ما ومجزأة وتعتمد بشكل كبير على البرامج غير المرخصة والهواتف وأجهزة الكمبيوتر الخاصة. كما أن البنية التحتية الحيوية مثل المختبرات وأنظمة الري أو مواقع إنزال الأسماك قد تضررت أو دمرت. تفتقر الإدارة العليا في الوزارة إلى الوصول إلى المعلومات اللازمة لإدارة الموارد الخاضعة لسيطرتها بكفاءة. وتعتبر وزارة الزراعة والري والثروة السمكية حاليا محرومة من الكادر الفني وقاعدة المهارات التي تتطلبها حيث أن حجم وتكوين قوتها العاملة غير مناسبين لأداء المهام المنوطة بها. ومن الواضح أن قوتها العاملة تتقدم في السن وملامحها الديموغرافية غير متوازنة. كما أن التغيب عن العمل يعد ظاهرة متفشية ويفتقر العديد من الموظفين إلى الموارد الأساسية لأداء وظائفهم متوازنة.

بالنظر إلى هذه التحديات والقيود الشديدة من غير المرجح أن تكون قيادة وزارة الزراعة والري والثروة السمكية - الموهوبة ذات التوجهات الاصلاحية - قادرة على إعادة بناء الوزارة (أو الوزارات) السابقة كما كانت موجودة قبل عام 2014. ولكن هذا يمثل فرصة مهمة وبدلاً من الانخراط المباشر في توفير السلع والخدمات يمكن لوزارة الزراعة والري والثروة السمكية الجديدة التركيز على خلق بيئة مواتية للنمو الذي يقوده القطاع الخاص. يمكن دفع المسؤولية واتخاذ القرارات بشأن المهام الروتينية إلى الهيئات الحكومية السيادية منظمات المجتمع المدني مما سيؤدي إلى تحسين الاستجابة للاحتياجات والظروف المحلية. لدى وزارة الزراعة والري والثروة السمكية الأن فرصة لإعادة اكتشاف نفسها كوزارة حكومية حديثة والتركيز على صنع السياسات والتنظيم وتقديم المنح والمراقبة والتوييم والترخيص والتفتيش. وإذا ما تمكنت من تحقيق هذه الرؤية فسيكون مستقبل الزراعة والثروة السمكية في اليمن أكثر إشراقاً بشكل ملحوظ.

المقدمة والمنهجية

المقدمة

1. خلال العقد الماضي عانى اليمن من عدة أزمات حادة تختبر بشدة قدرة البلد على إطعام سكانه وإعالتهم بما في ذلك الحرب الأهلية وتغير المناخ والصيد غير القانوني وتدهور البنية التحتية في مجالي الزراعة والري. وتقدر الأمم المتحدة أن الحرب تسببت بقتل 377 ألف مواطن حتى نهاية عام 2021 بشكل مباشر وغير مباشر من خلال الجوع والمرض. تعرضت سبل العيش والبنية التحتية الريفية للتعطيل والدمار كما أدت الصدمات المناخية إلى موجات من الجفاف الشديدة والفيضانات الغزيرة.

2. في الأونة الأخيرة أدت الحرب في أوكرانيا إلى خفض المواد الغذائية المتاحة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا كما تسببت في ارتفاع الأسعار بشكل كبير. أشار برنامج الغذاء العالمي التابع للأمم المتحدة في أبريل 2022 إلى أن تكلفة سلة الغذاء الأساسية - الحد الأدنى من الاحتياجات الغذائية لكل أسرة في الشهر - سجلت ارتفاعاً بنسبة 81 بالمائة في اليمن. وتتيجة لذلك يواجه اليمن الآن حالة من انعدام الأمن الغذائي الحاد حيث يعاني أكثر من 17.4 مليون يمني - ما يقرب من 60 في المائة من السكان - حالياً من انعدام الأمن الغذائي. وهناك حوالي 7.3 مليون شخص يعانون حالياً من مستويات طارئة من الجوع ومن المتوقع أن ينضم إليهم 1.6 مليون آخرين بحلول نهاية عام 2022.

3. تستطيع وزارة الزراعة والري والثروة السمكية أن تلعب دوراً حاسماً في ضمان أن ما يقرب من 70 في المائة من سكان اليمن الذين ينخرطون في الأنشطة الزراعية أو السمكية يمكنهم تحسين إنتاجيتهم مما يساعد على وضع البلاد على المسار الصحيح نحو توسيع إنتاج الغذاء وتحسين سبل العيش الريفية. إن قيادة الوزارة ملتزمة بتحقيق هذه المهمة وقد وضعت الوزارة على مسار إصلاحي قوي حيث قامت بعدد من المبادرات المهمة على مدى العامين الماضيين.

4. ومع ذلك لا تزال الوزارة تعاني من مجموعة واسعة من التحديات التي تقوض بشكل كبير فعاليتها. بعض هذه التحديات - مثل صعوبة حماية الثروة السمكية اليمنية من الصيد غير القانوني للمصانع أو الحاجة إلى إعادة بناء البنية التحتية للري التي دمرت في الحرب - متأصلة في البيئة السياسية المعقدة التي تعمل فيها الوزارة والحكومة اليمنية بشكل عام. والبعض الأخر - مثل عدم وجود هيكل تنظيمي رسمي والحاجة إلى مخطط نهائي للموظفين ومجموعات المهارات ومشاكل التغيب المزمن - تقع ضمن قدرة الوزارة على الإصلاح.

5. يسعى هذا التقرير (وهو الأول من وثيقتين ذات صلة) إلى تزويد وزارة الزراعة والري والثروة السمكية والجهاز التنفيذي التابع لمكتب رئيس الوزراء بإستراتيجية لتعزيز قدرات الوزارة. تقدم هذه الوثيقة تقييماً مؤسسياً للتحديات الحالية التي تواجه الوزارة كما تقدم المذكرة المصاحبة مجموعة من توصيات الإصلاح المحددة وأولويات بناء القدرات للوزارة اعتماداً على سيناريوهات التمويل المختلفة.

6. تم تقسيم هذه الوثيقة إلى ثلاثة أقسام. يبحث القسم الأول في القضايا الاستراتيجية الرئيسية بما في ذلك تلك التي تؤثر على هذه القطاعات المحددة. ويتناول القسم على بيئة التشغيل بشكل عام (مثل الحرب والتحديات المالية) وتلك التي تؤثر على هذه القطاعات المحددة. ويتناول القسم الثاني التحديات المؤسسية والإدارية الشاملة التي تواجه الوزارة بما في ذلك هيكلها التنظيمي وممارسات إدارة الموارد المالية والبشرية وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الداخلية والخارجية. ويختتم التحليل بتحليل عميق في الأعمال المؤسسية لقطاعات الزراعة والري والثروة السمكية بهدف اسناد القدرات التي تحتاج إلى تطوير داخل الوزارة وكذلك أولويات المشاركة الوزارية في هذا القطاع.

7. في النهاية ظهرت صورة واضحة في أن الوزارة تواجه عقبات هائلة. لقد أضر الصراع بشدة بقدرة وزارة الزراعة والري والثروة السمكية داخل مجالها وبقدرتها على تلقي بعض الإيرادات التي يحق لها قانوناً الحصول عليها. تعد الميزانيات المخصصة لوزارة الزراعة والري والثروة السمكية غير كافية على الإطلاق والعديد من الوحدات تفتقر إلى أي ميزانية تشغيلية بشكل عام. تعد أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الخاصة بالوزارة مبعثرة الى حدٍ ما ومجزأة وتعتمد بشكل كبير على البرامج غير المرخصة والهواتف وأجهزة الكمبيوترات الخاصة. كما أن البنية التحتية الحيوية مثل المختبرات وأنظمة الري أو مواقع إنزال الأسماك قد تضررت أو

9

¹ برنامج الغذاء العالمي - 2022

دمرت. تفتقر الإدارة العليا في الوزارة إلى الوصول إلى المعلومات اللازمة لإدارة الموارد الخاضعة لسيطرتها بكفاءة. وتعتبر وزارة الزراعة والري والثروة السمكية حاليا محرومة من الكادر الفني وقاعدة المهارات التي تتطلبها حيث أن حجم وتكوين قوتها العاملة غير مناسبين لأداء المهام المنوطة بها. ومن الواضح أن قوتها العاملة تتقدم في السن وملامحها الديمو غرافية غير متوازنة. كما أن التغيب عن العمل يعد ظاهرة متفشية ويفتقر العديد من الموظفين إلى الموارد الأساسية لأداء وظائفهم بفعالية.

8. بالنظر إلى هذه التحديات والقيود الشديدة التي تواجه الوزارة فمن غير المرجح أن تكون قيادة وزارة الزراعة والري والثروة السمكية قادرة على إعادة بناء الوزارة (أو بشكل أكثر دقة، الوزارات) السابقة كما كانت موجودة قبل عام 2014. ولكن هذا يمثل فرصة مهمة وبدلاً من الانخراط المباشر في توفير السلع والخدمات يمكن لوزارة الزراعة والري والثروة السمكية الجديدة التركيز على خلق بيئة مواتية للنمو الذي يقوده القطاع الخاص. يمكن دفع المسؤولية واتخاذ القرارات بشأن المهام الروتينية إلى الهيئات الحكومية المحلية ومنظمات المجتمع المدني مما سيؤدي إلى تحسين الاستجابة للاحتياجات والظروف المحلية. لدى وزارة الزراعة والري والثروة السمكية الآن فرصة لإعادة اكتشاف نفسها كوزارة حكومية حديثة والتركيز على صنع السياسات والتنظيم وتقديم المنح والمراقبة والتقييم والترخيص والتفتيش. وإذا ما تمكنت من تحقيق هذه الرؤية فسيكون مستقبل الزراعة والثروة السمكية في اليمن أكثر إشراقاً بشكل ملحوظ.

المنهجية

9. يعتمد التقرير على عدد من المناهج في صياغة استنتاجاته. وقد تم إجراء مراجعة شاملة للأدبيات والدراسات السابقة وتحليل مكتبي في بادئ الأمر. كما أجرى فريق البحث مقابلات مع الإدارة العليا والموظفين داخل الوزارة لتحديد الأولويات والتحديات القائمة وكذلك مع المسؤولين في الوزارات الأخرى (مثل وزارة المالية) وممثلين عن مجتمع التنمية. تم إجراء بعض هذه المقابلات عن طريق اللقاءات الافتراضية بينما تم إجراء البعض الأخر مباشرة من قبل الموظفين على الأرض في عدن كما تم أيضاً استخدام المصادر الرسمية مثل المخططات التنظيمية ووثائق الميزانية كلما أمكن ذلك.

10. كما أجرى الفريق عدة مسوحات لجمع البيانات من أجل جمع المعلومات الأساسية عن الوزارة وعملياتها. وبالتنسيق مع إدارتي الموارد البشرية وتقنية المعلومات بوزارة الزراعة والري والثروة السمكية تم إجراء إحصاء للخدمة المدنية لجمع المعلومات الكمية الأساسية عن حجم وتركيبة القوى العاملة ومهاراتها التعليمية والفنية وملفها الديموغرافي.

11. في حين أن هذه الجهود قد سمحت الفريق بتكوين فكرة واضحة عن القضايا والتحديات التي تواجه وزارة الزراعة والري والثروة السمكية فإنها لا تخلو من الصعوبات الخاصة بهم. فقد شكّل عدم قدرة الفريق الدولي على السفر إلى عدن بسبب القيود الأمنية تحدياً كما مثّل وصول الفريق المحدود إلى أصحاب المصلحة الخارجيين ووجهات النظر بشأن عمل وزارة الزراعة والري والثروة السمكية كذلك تحدياً أخر. ولقد جاءت المدخلات في الغالب من الموظفين المقيمين في عدن مما أثار التساؤل حول ما إذا كانت آراء الموظفين الميدانيين والاستشاريين قد تم تمثيلها بشكل كافٍ أو لا. كما كانت البيانات والسجلات الرسمية غير مكتملة في أحسن الأحوال وكان معدل الاستجابة للإحصاء الذي أجرته الخدمة المدنية منخفضاً. ويؤمل أن تتم معالجة هذه القيود في التحليلات المستقبلية من قبل الوزارة أو جهات أخرى.

إصلاحات الوزارة الأخيرة

12. يقود وزارة الزراعة والري والثروة السمكية حالياً فريق قيادة ديناميكي يحاول إعادة هيكلة الوزارة وإصلاحها في ظل ظروف صعبة وقد حقق هذا الغريق العديد من الإنجازات التي تحسب لصالحه. لقد تمكن الفريق من استيعاب كلاً من قطاع الزراعة والري وقطاع الثروة السمكية معاً في منشأة جديدة في عدن. وقد قامت الوزارة بتوحيد مهام الموارد البشرية في إدارة واحدة والخطط جارية لتوحيد المهام الأخرى مثل الشؤون القانونية. كما سعت الوزارة إلى تعزيز علاقاتها مع الفروع والمنظمات التابعة للحكومة اليمنية فضلاً عن مشاركتها مع مجتمع الجهات المانحة. كما بادرت ببذل الجهود لإعادة بناء أبحاثها الزراعية وعملها الإرشادي.

13.وقد اتخذت الوزارة بعض الإجراءات الأولية لتحسين الموارد المالية المتاحة لهذه القطاعات. وقد سهلت نقل كلاً من بنك النسليف التعاوني والزراعي وصندوق تشجيع الزراعة والثروة السمكية إلى عدن. وقد نجحت في تمرير مرسوم وزاري بزيادة رسوم بعض الخدمات التي تقدمها. كما عملت الوزارة مع جهات مانحة معينة مثل الإمارات العربية المتحدة لتأمين التمويل لمشروع ري كبير.

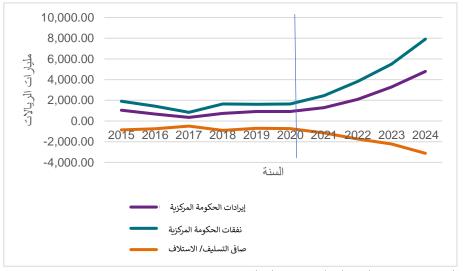
التحديات الاستراتيجية التي تواجه الوزارة

بيئة التشغيل بشكل عام

- 14. التطور المؤسسي في سياق الحرب. تم تشكيل وزارة الزراعة والري والثروة السمكية في عام 2020 وقد نتجت عن اندماج وزارة الزراعة والري ووزارة الثروة السمكية. جاء ذلك الاندماج خلال تشكيل الحكومة الجديدة برئاسة معين عبد الملك سعيد في ديسمبر 2020 عندما تم تقليص حجم الحكومة من 36 حقيبة وزارية إلى 24 حقيبة فقط. على هذا النحو تم تشكيل الوزارة إلى حد كبير كعمل سياسي حيث سعى قادة الحكومة إلى طرح حكومة مبنية على برنامج الوحدة. كما يعكس اندماجها رغبة الحكومة اليمنية في زيادة كفاءة استخدام الموارد المالية الشحيحة.
- 15. في حين أن وزارة الزراعة والري والثروة السمكية مبنية على الأسس القانونية والمؤسسية لوزارة الزراعة والري ووزارة الثروة السيطرة ووزارة الثروة السمكية إلا أنها في كثير من النواحي مؤسسة جديدة تخضع لديناميكيات سياسية أوسع لا يمكنها السيطرة عليها. وفيما يلي تم عرض بعض تلك الديناميكيات الأكثر إلحاحاً:
- انقسام السلطة من الناحية العملية حافظت السلطتان أو بالأحرى طرفا الصراع في صنعاء وعدن على مجموعة متوازية من الوزارات طوال فترة الصراع. عندما استولت قوات سلطات الأمر الواقع على صنعاء في عام 2015 استولت على وزارة الزراعة والري ووزارة الثروة السمكية القائمة إلى جانب الأصول ذات الصلة في العاصمة وفي جميع أنحاء المناطق الشمالية التي سيطرت عليها لاحقاً. وقد ظل العديد من الموظفين الفنيين المقيمين في صنعاء مع الوزارات هناك.
- شح الموارد بعد انتقالها إلى عدن سعت الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً إلى إعادة إنشاء الوزارات في عدن. وقد كافحت الوزارات في عدن لتأمين الموارد اللازمة لتقديم الخدمات بشكل فعال بما في ذلك البناء والمساحات المكتبية والموارد المادية والأهم من ذلك الموارد البشرية ذات المهارات التقنية المطلوبة.
- البنية التحتية الضعيفة منذ الاندماج في عام 2020 حافظت وزارة الزراعة والري والثروة السمكية على علاقة عمل مع مختلف الكيانات المحلية والمختبرات شبه المستقلة. وهناك أيضاً موانئ مملوكة للقطاع العام ومصانع تعليب ومراكز لتجهيز الأغذية. ومع ذلك وبعد سبع سنوات من الحرب فقد تضررت العديد من هذه الأصول إما بأضرار مباشرة بسبب الصراع أو بسبب نقص الصيانة والموظفين المناسبين.
- السيطرة الإقليمية غير المتكافئة أثرت ديناميكيات السلطة المحلية أيضاً على مدى استجابة الفروع لوزارة الزراعة والري والثروة السمكية حيث تعد المكاتب الزراعية المحلية مسؤولة مباشرة أمام المحافظين. وفي الحالات التي يكون فيها المحافظ قوياً سياسياً كما هو الحال في حضرموت فقد حافظت هذه المؤسسات على قدراتها. ومع ذلك فالمحافظون يميلون أيضاً إلى العمل بعيداً عن الوزارة. وقد شهدت الوحدات المحلية الأخرى لا سيما في المناطق المعرضة لنزاع طويل الأمد انهياراً لقدراتها. كما خلقت الحرب فرصاً للقادة المحليين والميليشيات للسيطرة على عمليات محددة مثل مواقع إنزال الأسماك ومرافق الموانئ حيث يقومون بتحصيل رسوم من الصيادين والتي كان من المفترض أن تتدفق لولا ذلك إلى وزارة الزراعة والري والثروة السمكية.
- ضعف الموارد البشرية عانت الموارد البشرية نظراً للضغوط المرتبطة بالحرب في جميع قطاعات الزراعة والري والثروة السمكية حيث غادر العديد من المهنيين المهرة العاملين في هذه القطاعات البلاد لتجنب الصراع. وقد وجد آخرون عملاً أفضل بأجر أفضل داخل القطاع الخاص أو مع المنظمات الدولية. وفي العديد من المؤسسات أصبح من الطبيعي مع استمرار أمد الصراع بقاء الموظفين خارج مكاتب العمل. كما بقي الكثير على كشوف المرتبات دون الذهاب الى العمل بشكل مستمر أو لا يذهبون على الإطلاق ولقد بلغ عدد كبير من الموظفين سن التقاعد.
- 16. التحديات الاقتصادية والمالية. اليمن هو أفقر بلد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ويواجه حالياً تحديات مالية واقتصادية رهيبة وبيئة عالمية غير مستقرة. ولا يزال 30 مليون يمني يعيشون ظروفاً معيشية صعبة كما تواجه البلاد فقراً واسع النطاق ونمواً ديمو غرافياً سريعاً (أكثر من 2.5 في المائة سنوياً) ونقصاً في بدائل واضحة لاقتصادها القائم على الهيدروكربونات وسرعة استنفاد احتياطيات المياه وضعف البنية التحتية. ويمثل النفط ما يقرب من 75 في المائة من الإيرادات الحكومية ومع ذلك فإن احتياطيات النفط اليمنية آخذة في الانخفاض مما سيؤثر سلباً على تدفق الإيرادات في المستقبل (الشكل 1). ويتجاوز إنفاق الحكومة المركزية

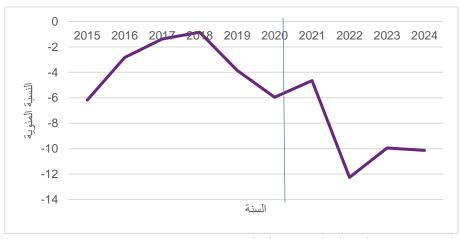
الإيرادات بشكل كبير مما يساهم في زيادة الطلب على الاقتراض. وفي ظل عدم تفعيل جباية الضرائب والنفقات غير المرنة نسبياً (خاصة على الرواتب ودعم النفط) من المتوقع أن يظل عجز المالية العامة والحساب الجاري في المستقبل القريب (الشكل 2).

شكل 1: النفقات الحكومية تتجاوز الايرادات (2015 - 2024)



المصدر: صندوق النقد الدولي 2022، المؤلفون.

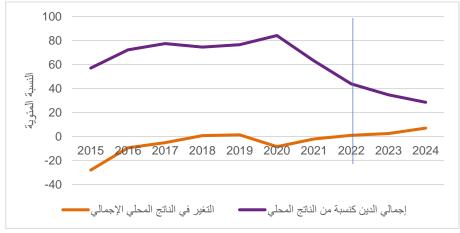
شكل 2: استمرار العجز الكبير في الحساب الجاري (2015 - 2024)



المصدر: صندوق النقد الدولي 2022، المؤلفون.

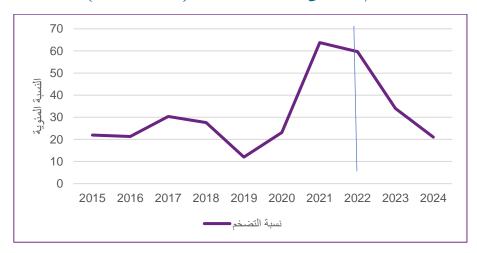
17. لقد قامت السلطات بالاقتراض محلياً لتمويل العجز المتزايد بما في ذلك التمويل المباشر من البنك المركزي لكنها لم تقم بتعديل الإنفاق بشكل كبير. وقد أدت النتيجة إلى تقويض استقرار الاقتصاد الكلي وزيادة التضخم (انظر الشكلين 3 و 4). ونتيجة لذلك ارتفع إجمالي دين القطاع العام إلى أكثر من 80 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي مما يهدد القدرة على تحمل الديون. أدت التشوهات الناتجة عن تشتت القدرة المؤسسية والقرارات السياسية المتباينة بين مناطق السيطرة إلى نقص حاد في المدخلات الأساسية بما في ذلك الوقود. وبدون مصادر مستقرة للنقد الأجنبي أدت هذه السياسة النقدية التوسعية إلى تسريع انخفاض قيمة الريال اليمني. ونظراً لاعتماد اليمن الشديد على الواردات فقد انتقلت آثار العملة الآخذة في الانخفاض إلى الأسعار المحلية مما ساهم في ارتفاع الأسعار التي أدت إلى تآكل القوة الشرائية للأسر والشركات (الشكل 4).

الشكل 3: زيادة الدين المحلى الإجمالي مع تعديلات محدودة على النفقات (2015 - 2024)



المصدر: صندوق النقد الدولي 2022، المؤلفون.

الشكل 4: التضخم يصل إلى 60% قبل أن يتباطأ (2015 - 2024)



المصدر: صندوق النقد الدولي 2022، المؤلفون.

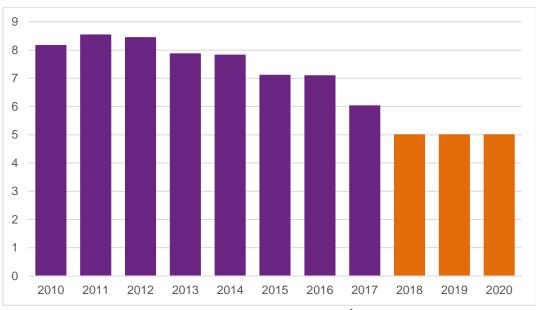
18. باختصار تعمل كل من وزارة الزراعة والري والثروة السمكية والحكومة اليمنية بشكل عام ضمن بيئة موارد مقيدة للغاية حيث تكون إيرادات الحكومة المركزية أقل بكثير من النفقات ومن المتوقع أن يستمر العجز الكبير في الحساب المجاري. حتى الآن ركز معظم دعم الجهات المانحة على الإغاثة الطارئة وتجاوز الحكومة ويتدفق مباشرة من خلال وكالات المعونة الدولية. على الرغم من أن وزارة الزراعة والري والثروة السمكية تعاني من نقص التمويل فإن هذه القيود المالية والاقتصادية بشكل على ستجعل من الصعب على الحكومة اليمنية زيادة تمويل الوزارة بشكل كبير على المدى القريب إلى المتوسط.

التحديات القطاعية: الزراعة والري والثروة السمكية

19. دور الزراعة والصيد في الاقتصاد اليمني. لطالما كان اليمن عرضة للمخاوف المتعلقة بالأمن الغذائي والمائي والتي نمت بشكل ملحوظ في ظل الحرب الأهلية. يعتمد أكثر من 70 في المائة من السكان على الزراعة والثروة السمكية لكسب عيشهم (بما في ذلك 87 في المائة من النساء الريفيات). ومع ذلك فإن معظم المزارعين والصيادين هم من أصحاب الحيازات الصغيرة الذين لا يوفرون للبلاد سوى 15 - 20 في المائة من احتياجاتها الغذائية. ويعتمد اليمن على الواردات للحصول على النسبة المتبقية. وفي الواقع بينما تتمتع الدولة بالاكتفاء الذاتي في الذرة الرفيعة والدخن إلا أنها تستورد ما

² الأمم المتحدة، 2022

يقرب من 90 في المائة من القمح. 3 هذا الاعتماد جعلها عرضة ليس فقط لإغلاق الموانئ وتحديات النقل المتعلقة بالحرب ولكن أيضاً للصدمات الدولية في أسعار السلع الأساسية التي شو هدت خلال جائحة كوفيد-19 والحرب الروسية الأوكرانية. وبشكل عام بينما يوفر قطاع الزراعة والثروة السمكية سبل العيش لكثير من السكان إلا أنهما لا يمثلان سوى 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لليمن مما يعكس انخفاض مستويات الإنتاجية في هذا القطاع (انظر الشكل 5 أدناه)4.



الشكل 5: الزراعة والثروة السمكية في اليمن كحصة من الناتج المحلي الإجمالي

المصدر: مجموعة البنك الدولي (2022 أ). بيانات 2018 - 2020 هي تقديرات البنك الدولي.

120.الزراعة والري. تشكل المهمتان المتلازمتان المتمثلتان في تحسين الإنتاج الزراعي والاستخدام الفعال للموارد المائية المحدودة في اليمن تحديات فريدة تتجاوز الصراع الأهلي المستمر في البلاد. معظم المزارعون يعملون في قطع من الأراضي الصغيرة المملوكة للأسرة ويقومون بتربية عدداً صغيراً من الحيوانات والتي غالباً ما تبقى على مستوى الكفاف. كما يزرع الكثير من المزارعين في المناطق الجبلية باستخدام المدرجات التقليدية ويعتمدون على الري الفيضي حيث يتم تحويل الأمطار الموسمية من المجاري المائية الطبيعية إلى الأراضي الزراعية. ويواجه البعض الآخر ظروفاً قاحلة تحت تهديد متزايد بالتصحر. وفي حين أن الأراضي الزراعية في اليمن تعد أغنى من أراضي العديد من جيرانها إلا أن الإنتاجية الزراعية منخفضة منذ فترة طويلة. وعلاوة على ذلك يعاني المزارعون في اليمن من الافتقار الى البنية التحتية اللازمة لدعم توزيع المنتجات الزراعية في الأسواق مثل النقل والمستودعات ومخازن التبريد ومرافق تجهيز الأغذية.

21. تعني طبيعة أصحاب الحيازات الصغيرة لمعظم جوانب الزراعة أن قلة من المزار عين يمكنهم الحفاظ على أنظمة ري واسعة النطاق أو الوصول إلى الموارد المائية اللازمة للحفاظ على ازدهار الحيوانات والمحاصيل في بيئة اليمن القاحلة في كثير من الأحيان. ويعتمد معظم المزار عين من أصحاب الحيازات الصغيرة على الأنظمة المجتمعية التقليدية التي توفر وتخزن مياه الأمطار الموسمية. وعندما يتمكن المزار عون من الوصول إلى المضخات فإن ارتفاع تكاليف الديزل المستخدم في ضخ المياه من طبقات المياه الجوفية المتضائلة قد قلل من ربحية بعض السلع الزراعية (خاصة الخضروات الطازجة). وقد أدت الحرب الأهلية إلى تفاقم هذه المشاكل حيث تسببت في أضرار مباشرة لشبكات الري وتدهورها من خلال الافتقار إلى الاستثمار في مجالات الصيانة.

22. حتى في الوقت الذي يواجه فيه اليمن أزمة في الأمن الغذائي يواصل العديد من المزار عين زراعة القات لتغذية الطلب على هذا المنتج والذي ظل مربحاً حتى مع زيادة تكاليف النقل والتسويق. وقد ظل إنتاج القات قوياً طوال فترة الحرب مما

³ الأمم المتحدة، 2022

⁴ تقدر الأمم المتحدة أن الزراعة والثروة السمكية تمثل 13 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. ومع ذلك، قدر البنك الدولي أن الزراعة والثروة السمكية شكلت 10 في المائة في عام 2010، وهو رقم انخفض تدريجياً منذ ذلك الحين. بطبيعة الحال، لقد عانت التقديرات أثناء الصراع من نقص في البيانات المدخلة (الأمم المتحدة، 2022).

جلب للمزارعين عائداً ثابتاً سمح لهم بالاستثمار في المضخات الشمسية والأسمدة. 5 يُزرع هذا العقار المنبه في أجزاء كبيرة من اليمن باستخدام ما لا يقل عن 15 في المائة من الأراضي الزراعية و 38 في المائة من المياه التي يستخدمها القطاع. 6 من ناحية أخرى فإن الطماطم والخضروات الطازجة تضيع بأعداد كبيرة حيث نقلل تكاليف ضخ المياه والأسمدة من الأرباح بينما يؤدي الافتقار إلى مرافق النقل والتخزين الفعالة إلى التلف.

23. تسببت ندرة المياه وانتشار الحشرات (الجراد ودودة الحشد الخريفية) في إلحاق أضرار جسيمة بالإنتاج الزراعي. كانت هناك أيضاً سلسلة من الحوادث المناخية القاسية - بما في ذلك العديد من الأعاصير - التي أضرت بالأراضي الزراعية من خلال الفيضانات والتعرية المتسارعة. وقد أشارت مراجعة صور الأقمار الصناعية في عام 2020 إلى أن حوالي 257000 هكتار من الأراضي الزراعية تضررت بشكل كبير (حوالي 17 في المائة من جميع الأراضي الزراعية في اليمن). تيشمل ذلك ما يقرب من 39 في المائة من الأراضي الزراعية في الوادي الأعلى من محافظة حضرموت و 43 في المائة من الأراضي الزراعية حول عدن - وهي منطقة مهمة لنمو الدخن والذرة البيضاء والقمح والذرة الشامية.

24. الثروة السمكية. تتمتع اليمن بخط ساحلي طويل وأنظمة إيكولوجية بحرية غنية ومتنوعة وتقاليد طويلة من الصيد الحرفي. ولقد كان صيد الأسماك كما لاحظت الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية قبل الصراع هو القطاع الأكثر إنتاجية في الاقتصاد اليمني. وقد احتل المرتبة الثانية بعد النفط والغاز من حيث الصادرات اليمنية وساهم بنسبة 15٪ من الناتج المحلي الإجمالي لليمن. ولا يزال القطاع اليوم يشغل أكثر من 70 ألف صياد سمك من الصيادين الصغار ويوفر مصدراً رئيسياً للأمن الغذائي والأرباح والتوظيف لليمنيين الذين يعيشون على طول السواحل الغربية والجنوبية بما في ذلك 50 موقعاً على طول خليج عدن وبحر العرب. تعد صناعة صيد الأسماك أيضاً مصدراً رئيسياً لعائدات النقد الأجنبي والإيرادات الحكومية. وأشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أن هذا القطاع يُعرَّف باستمرار على أنه عنصر رئيسي لتنمية البلد. و

25.واجه قطاع الثروة السمكية قبل الحرب في اليمن تحديات متعددة حدت من تطوره. تشمل هذه التحديات القدرة المنخفضة عبر سلاسل قيمة الثروة السمكية وانخفاض الإنتاجية وجودة المنتجات ومحدودية الوصول إلى الأسواق الدولية المربحة والقدرة الاستيعابية البيئية غير المعروفة للأرصدة السمكية إلى جانب انخفاض المخزونات. 10 إن فرص تربية الأحياء المائية وتربية الأسماك لا تزال ضعيفة وغير متطورة 11 حيث تركز الجهات الفاعلة في سلسلة القيمة على الحجم بدلاً من عمليات التميز والقيمة المضافة.

26. في مصايد الأسماك لوحظت تكافة الحرب في خسارة الثروة السمكية من خلال الصيد الجائر وتأثير الصراع على الصيادين المحليين الذين تعرقات أنشطتهم بشدة وقلصت. وفقاً لإحدى الإحصائيات فقد قُتل أو جرح ما لا يقل عن 334 صياداً بسبب الغارات الجوية والقصف والألغام البحرية منذ بدء الصراع في عام 2015. وقد لحقت أضرار تقدر بنحو 6.9 مليار دولار بالمرافئ ومراكز الإنزال والقوارب. أو وقد تسارعت وتيرة الصيد غير القانوني طوال الحرب وتعتبر قدرة السلطات اليمنية على منع السفن الأجنبية من دخول مياهها الإقليمية محدودة. أو وقد أدى ذلك إلى استنفاد الموارد من خلال الصيد الجائر بينما يقوض صناعة صيد الأسماك المحلية في اليمن. ومن قبيل الحكايات والنوادر يمكن ملاحظة هذا الصيد الجائر في انخفاض غلة الصيادين اليمنيين حيث يتعين على القوارب الذهاب لمسافات أطول والبقاء في الخارج لفترة أطول لصيد الأسماك للسوق المحلية. وبدون المواد المطلوبة لحملات الصيد الطويلة لا سيما التخزين البارد على متن السفن غالباً ما تعود القوارب اليمنية بأسماك بدأت بالفعل في التلف مما يؤدي إلى انخفاض جودة الصيد المتاح في الأسواق المحلية وانخفاض ربح الصيادين بعد طول المعاناة في رحلات الصيد.

⁵ مرصد الصراع والبيئة، 2020

⁶ الدغباشي، 2017

⁷ مرصد الصراع والبيئة، 2020

⁸ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية ص3 .، 2019

⁹ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2020 أ

¹⁰ منظمة الأغذية والزراعة، 2018

 $^{^{20}}$ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ص 24 10ء الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ص

¹² محمد، 2021

¹³ المجلس النرويجي للاجئين، 2022

¹⁴ عين الشرق الأوسط، 2020

التحديات المؤسسبية والتشغيلية

27. يلخص هذا القسم بشكل عام التحديات المؤسسية التي تواجه وزارة الزراعة والري والثروة السمكية ككل. ويركز على القضايا الشاملة الرئيسية للوزارة والمشتركة بين جميع القطاعات والوحدات بما في ذلك الهيكل التنظيمي وإجراءات إدارة الموارد المالية والبشرية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والعلاقات العامة. وسنتم مناقشة الترتيبات والتحديات المؤسسية الخاصة بالقطاع في القسم التالي.

الهيكل التنظيمي

28. إن أي مؤسسة فعالة تعتمد على أدوار ومسؤوليات وعلاقات إبلاغ محددة بوضوح. إلا أن وزارة الزراعة والري والثروة السمكية تفتقر حالياً إلى مخطط تنظيمي رسمي محدّث. بعد الدمج تم إنشاء هيكل قانوني يستند إلى المخططات التنظيمية لوزارة الزراعة والري ووزارة الثروة السمكية باعتبارها قوانين داخلية تنظم كل وزارة سابقة. تم توفير رسم بياني لهذا الهيكل التنظيمي في المرفق 2 أدناه. ومع ذلك فإن هذه الرسوم البيانية لا تمثل الهيكل الحالي للوزارة ولم يتم تحديثها. وتشير المحادثات مع موظفي الوزارة إلى أن المخططات التنظيمية السابقة ربما لم يتم تنفيذها بالكامل كما تم تصورها رسمياً.

29. أوضح موظفو وزارة الزراعة والري والثروة السمكية أنه تم النظر في العديد من المخططات التنظيمية الجديدة في السنوات الأخيرة. ومع ذلك لم يتم الاتفاق رسمياً على أي منها بسبب مجموعة من العوامل بما في ذلك تعقيد عملية الدمج وآثارها المستمرة وحالة عدم اليقين في بيئة التفويض الخارجية (بما في ذلك ما إذا كان الاندماج سيستمر) والخلافات البيروقراطية الداخلية داخل وزارة الزراعة والري والثروة السمكية بشأن الهياكل الجديدة وعلاقات إعداد التقارير وتسليمها.

30. تعاني المجموعة الحالية لعلاقات إعداد التقارير وتسليمها من عدة عيوب والتي تشمل ما يلي:

- عدم التطابق بين الوحدات المدرجة في المخطط التنظيمي الرسمي وما يعادلها بحكم الواقع خاصة في الزراعة والري. في حالة الثروة السمكية هناك توافق عام بين الهياكل التنظيمية الفعلية والقانونية على الرغم من أن العديد من مسؤوليات الوزارة قد تم نقلها لاحقاً إلى السلطات العامة شبه المستقلة. هناك تباينات كبيرة في قطاع الزراعة والري حيث تم دمج العديد من الإدارات بطريقة الأمر الواقع وتبقت أقسام أخرى بدون موظفين بسبب قيود الميزانية والتوظيف.
- يحتوي كل من المخطط التنظيمي القانوني والهيكل القائم بحكم الأمر الواقع على تقسيمات إدارية قد لا تكون ضرورية بعد الآن. ومن الأمثلة على ذلك الفصل بين تطوير الإنتاج الزراعي وقطاع الخدمات الزراعية حيث يكون الفصل الوظيفي والإداري بين هذه الأقسام غير واضح وقد لا يكون مطلوباً بعد الآن.
- يوجد عدم توافق حالياً بين الوحدات التي تؤدي وظيفة على مستوى الوزارة ولكنها تقدم تقاريرها إلى رؤساء القطاعات المختلفة. على سبيل المثال يبدو أن الموظفين في الإدارة المالية للثروة السمكية يتعاملون مع مشتريات الوزارة بأكملها. يجب على الموظفين الذين يخدمون في وظيفة على مستوى الوزارة تقديم تقاريرهم إلى الوزير وليس إلى نواب الوزراء المكلفين بالزراعة أو الثروة السمكية.
- هناك علاقات أخرى غير مؤكدة خاصة بالتقارير لا سيما فيما يتعلق بموظفي الوزارة العاملين على مستوى المحافظات وكذلك الشركات المملوكة للدولة والكيانات التابعة الأخرى. في قطاع الثروة السمكية على سبيل المثال فإن العديد من الوحدات التابعة مثل السلطات العامة في الثروة السمكية والكيانات الأخرى مثل مركز دراسة الحياة البحرية ومصانع التعليب تقدم تقاريرها مباشرة إلى الوزير في حين أن ذلك سيكون أكثر منطقية بالنسبة لهم اذا ما تم تقديم التقرير إلى نائب وزير الثروة السمكية.
- توجد عدة وحدات على الورق فقط وليس لديها موظفين حالياً (مثل إدارة مسح الأراضي واستصلاحها في قطاع الري أو إدارة تنمية المرأة الساحلية في قطاع الثروة السمكية).

31. كان هناك دمج محدود للوحدات في الوزارة الجديدة باستثناء ملحوظ لإدارة الموارد البشرية. ليس من المستغرب أن تستمر وحدات العمليات الميدانية ووحدات تقديم الخدمات في الخطوط الامامية في العمل ضمن قطاعاتها التقليدية وعلاقاتها في تقديم التقارير. ومع ذلك لا يبدو أنه كان هناك الكثير من دمج وظائف المكاتب الداعمة مثل التخطيط والشؤون القانونية

وتكنولوجيا المعلومات والإدارة المالية. وفي حالة حدوث الدمج يبدو أنه تم تنفيذه بطريقة مخصصة لتلبية الاحتياجات الفورية بينما يسعى الموظفون إلى الالتزام بالهياكل التنظيمية التقليدية المنصوص عليها في القانون قدر الإمكان.

32. مثل هذه الأساليب تقلل من الوضوح على المدى الطويل فيما يتعلق بالهيكل التنظيمي والمسؤوليات. وسيحقق التكامل المنظم لوظائف المكاتب الداعمة عدداً من الفوائد بما في ذلك تنسيق أفضل وإمكانية تبادل أكبر للمهارات النادرة في جميع أنحاء المؤسسة. بالنظر إلى المراحل النهائية يمكن أن يعمل ذلك التكامل المنظم على تبسيط جهود بناء القدرات ويؤدي إلى تحقيق وفورات محتملة في التكاليف من خلال القضاء على التداخل والازدواجية.

33. هناك قبول متزايد بين الموظفين لضرورة توفير مزيد من الوضوح في الهيكل التنظيمي للوزارة. ومع ذلك فإن هذا لم يترجم بعد إلى فرض هيكل جديد على الوزارة - وهي عملية تتطلب إنفاق رأس مال سياسي وبيروقراطي كبير التغلب على المقاومة المؤسسية المحتملة. وستشمل الخطوات التالية إعداد مخطط تنظيمي رسمي ونشره على مستوى الوزارة والذي سيعمل على الجمع بين جميع الوحدات التي تؤدي وظائف على مستوى الوزارة تحت إشراف الوزير مباشرة وتوحيد وظائف المكاتب الداعمة في وحدات مشتركة. من المهم أن يعكس المخطط التنظيمي الجديد الوحدات الفعلية وعلاقات تقديم التقارير كما هي اليوم. كما يمكن أيضاً وضع مخطط تنظيمي طموح يغطي وظائف و / أو وحدات إضافية سيتم إنشاؤها في حالة تحسن الوضع التمويلي للوزارة وقدرات الموارد البشرية.

34. خارج مقر الوزارة هناك عدد من الجهات التي تدعم عمل الوزارة وترفع تقاريرها للوزير. على الجانب الزراعي تشمل هذه الجهات المكاتب المحلية الإضافة إلى عدد من المعامل ومراكز الاختبار التي تركز على صحة النبات وصحة الحيوان وإدخال سلالات جديدة. هناك أيضاً عدد من الشركات العامة التابعة للوزارة بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر المؤسسة العامة لتكاثر البذور والعديد من شركات حفر الأبار والتي لم تتم خصخصتها خلال الإصلاحات في أوائل القرن الحادي والعشرين.

35. وبالتوازي مع ذلك هناك عدد من الشركات الخاصة الكبيرة التي تقدم خدمات ومدخلات زراعية للمزارعين والتي لا ترفع تقارير ها إلى الوزير ولكنها تلعب دوراً مهماً كأصحاب مصلحة. التعاونيات الزراعية هي من بين أهمها حيث تمثل التعاونيات المحلية مصالح صغار المزارعين وتجمعهم معاً ككتلة لتعزيز مصالحهم الاقتصادية المشتركة والعمل بشكل تعاوني مع الوزارة والمانحين لبناء القدرات المحلية. قبل الحرب تم تجميع هذه التعاونيات في إطار اتحاد التعاونيات الزراعية نشطاً كمؤسسة؛ ومع ذلك فإنه يعمل في شمال البلاد ولا يزال خارج سيطرة وزارة الزراعة والري والثروة السمكية. ويبدو أن التعاونيات المحلية في الأجزاء المحررة من البلاد تعمل بشكل مستقل وتعمل بشكل وثيق مع المانحين لإدارة برامج التدريب والتنمية الزراعية.

36. وفي جانب صيد الأسماك تم توزيع المزيد من المسؤوليات عن القطاع على المؤسسات المحلية بما في ذلك مواقع الإنزال والموانئ وتجهيز الأسماك ومصانع التعليب والمؤسسات البحثية مثل الهيئة العامة لعلوم البحار والهيئات العامة للمصايد. هذه الهيئات العامة للمصايد مسؤولة عن تنظيم الصيد على المستوى المحلي. وعادة ما يتم تمثيل مصالح الصيادين الحرفيين من قبل الجمعيات أو الاتحادات المحلية مثل جمعية صيادي المكلا. لقد عملت هذه الجمعيات تاريخياً مع الحكومة والشركات الكبيرة ضمن سلسلة القيمة المضافة لتعزيز النتائج الاقتصادية للصيادين.

37. بنك التسليف التعاوني والزراعي هو مؤسسة مهمة أخرى تابعة للوزارة. تأسس بنك التسليف التعاوني والزراعي عام 1982 لتمويل المشاريع الاستثمارية والخدمات المالية والمصرفية لقطاعي الزراعة والثروة السمكية. وقد تم إصلاح مهمة وهيكلة البنك في عام 2004. وقد واصل البنك تقديم الخدمات المالية لقطاعي الزراعة والثروة السمكية لكنه وسع أيضاً خدماته المصرفية لتشمل عدداً أكبر من السكان خارج القطاع. وكمؤسسة شبه مستقلة يواصل مجلس إدارة البنك تقديم التقارير إلى وزير الزراعة والثروة السمكية والشروة السمكية في السنوات الأخيرة تعاون البنك مع الوزارة وصندوق تعزيز الزراعة والثروة السمكية لتقديم "قروض ميسرة" للمزار عين والصيادين مع مسئولية الصندوق الفرنسي للتأمين على الفوائد على هذه القروض.

38 وأخيراً تواصل وزارة الزراعة والري والثروة السمكية لعب دور هام في تنظيم تصدير واستيراد السلع الزراعية. يشمل هذا الدور توفير تصاريح لتصدير النباتات والمنتجات النباتية (بما في ذلك البذور) والفواكه والخضروات والحيوانات ومبيدات الأفات مع جمع التعرفات المرتبطة بها. بالنسبة للواردات فإن الوزارة توفر بالمثل تصاريح لاستيراد المبيدات والنباتات والمنتجات النباتية والفواكه والخضروات والأسمدة والحيوانات والمدخلات البيطرية. إدارة حماية النبات بوزارة

الزراعة والري والثروة السمكية مسؤولة أيضاً عن إدارة الحجر الصحي وشهادة الصحة النباتية لحماية الزراعة اليمنية من الأمراض الخارجية والمخاطر المماثلة.

39 ينظرا للظروف على أرض الواقع كان من المستحيل الحصول على قائمة كاملة وشاملة للمؤسسات المنتسبة وتقييم قدراتها بشكل كامل في أعقاب ست سنوات من الصراع الأهلي. وللمضي قدماً يجب إعطاء الأولوية لهذا الجهد كجزء من جهود جمع البيانات الأولية في ظل أي سيناريو للإصلاح.

الادارة المالية

40. تفتقر وزارة الزراعة والري والثروة السمكية إلى التمويل حتى لأبسط العمليات مثل شراء وقود للدراجات النارية المستخدمة في أعمال الإرشاد الزراعي. كما يتم دعم ميزانيات رأس المال بالكامل تقريباً من قبل الجهات المانحة بتنسيق محدود مع الوزارة. يجب على الوزارة تعزيز أنظمتها الخاصة بالإدارة المالية العامة والمشتريات وذلك لضمان استخدام مواردها المحدودة لتحقيق أفضل النتائج وكذلك لتقديم ضمانات للمانحين بأن وزارة الزراعة والري والثروة السمكية شريك موثوق به وأن مساهمات الجهات المانحة سيتم استخدامها بكفاءة للأغراض المرجوة. يعتبر هذا الأمر حقيقي بشكل خاص إذا كان المانحون سيعتمدون أكثر على وزارة الزراعة والري والثروة السمكية لتنفيذ البرامج في المستقبل وفقا لتطلعات الوزارة.

41. لسوء الحظ وكما تشير المناقشة الواردة في المرفق 3 حول الإدارة المالية العامة فإن أنظمة الإدارة المالية العامة الحالية في وزارة الزراعة والري والثروة السمكية وممارسات المشتريات أقل بكثير مما هو مطلوب للجهات المانحة لتزويد الوزارة بالدعم المباشر للموازنة. يمكن العثور على التحديات في جميع مراحل دورة الإدارة المالية العامة بدءاً من التخطيط الأولى ووضع الميزانية مروراً بالتنفيذ (بما في ذلك إدارة النقد والمشتريات والرقابة المالية) وأخيراً المراجعة والتدقيق.

42. ستحتاج الوزارة من أجل طمأنة الجهات المانحة المحتملة إلى تعزيز الشفافية المالية والمساءلة. يجب تطوير آليات جديدة وتنفيذها من خلال مؤسسات الدولة القائمة - مثل وزارة التخطيط والتعاون الدولي ووزارة المالية والتي ستستغرق وقتاً للتنفيذ. وعلى المدى القريب تحتاج الوزارة إلى تطوير آليات للتعامل بعناية مع الجهات المانحة وتتبع عملهم في قطاعات الزراعة والري والثروة السمكية. علاوة على ذلك يجب على الوزارة مراجعة إجراءاتها الرقابية التي تحكم كيفية توزيع الأموال المركزية على الجهات الفاعلة الأخرى على مستوى المحافظات والمستوى المحلي للمساعدة في ضمان الشفافية والرقابة والمساءلة.

43. يمكن تحقيق هذه التحسينات في الإدارة المالية العامة من خلال: (1) تطوير نظام إدارة مالية (مفتوح) على شبكة الإنترنت. أو (2) استخدام نظام إدارة مالية جاهز ومستقل. يتم استخدام الأنظمة القائمة على شبكة الإنترنت بشكل متزايد في أوضاع ما بعد الصراع الأخرى (على سبيل المثال الصومال) ولكن مثل هذه الأنظمة نتطلب استثمارات إضافية في البنية التحتية للاتصالات وقدرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الخاصة بالوزارة. كما يمكن تطوير وتعديل الأنظمة المستقلة حيث يتم تقديم حسابات الميزانية اليمنية كعناصر رئيسية لدفتر الأستاذ العام. ومع ذلك يجب تصميم هذه الأنظمة لضمان توافقها مع أي نظام إدارة مالية على المستوى الوطنى.

44. هناك مفتاح آخر لإطلاق قدرات أفضل في الإدارة المالية العامة وهو تقديم تدريب هام في المحاسبة والمشتريات والإدارة المالية والتدقيق والضوابط المالية. كما يجب أن تكون هذه التخصصات ذات أولوية قصوى في أي برنامج لبناء القدرات.

ادارة الموارد البشرية

45. تواجه وزارة الزراعة والري والثروة السمكية تحديات كبيرة في إدارة مواردها البشرية والتي تتطلب اهتماما مستمرا على مدى سنوات عديدة لمعالجتها. تشمل هذه التحديات عدم وجود معلومات مهمة عن حجم وتكوين القوى العاملة (للوزارة والكيانات التابعة لها على حد سواء) والملف الديموغرافي غير المتوازن والقوى العاملة المسنة والافتقار إلى المهارات المهنية والموظفين الفنيين من المستوى المتوسط والتغيب المزمن و التراخي في الانضباط في العمل.

46. قواعد بيانات الموارد البشرية. تحتفظ الوزارة بجرد أساسي فقط للقوى العاملة لديها والذي يوضح تاريخ التعيين والتقاعد المتوقع ومؤهلات كل موظف من موظفي الوزارة ¹⁵ وقد تم دمج إداراتي الموارد البشرية بوزارة الثروة السمكية ووزارة الأن. ومع ذلك لا يزال قسم الموارد البشرية الجديد يحتفظ بقوائم منفصلة للتوظيف والرواتب لوزارتي الزراعة والثروة السمكية السابقتين. لقد كانت الرواتب تُدفع من خلال الإيداع المصرفي المباشر ولكنها الآن تُدفع نقداً - وهي خطوة سيئة إلى الوراء يجب معالجتها في أقرب وقت ممكن بالتنسيق مع وزارة الخدمة المدنية والتأمينات ووزارة المالية.

47. نظراً لأن حفظ السجلات مجزأ و لا توجد حالياً قاعدة بيانات موارد بشرية للوزارة بأكملها فمن الصعب الحصول على سجلات توظيف دقيقة وحديثة. وقد سعى الفريق - بمساعدة إدارتي تكنولوجيا المعلومات والموارد البشرية في وزارة الزراعة والري والثروة السمكية - إلى إجراء احصاء للخدمة المدنية وقد تم عرض نتائج هذا العمل في المعرفق 4. أسفر الاحصاء عن 197 استجابة من أفراد القوة العاملة المقدرة بأكثر من 4500 فرد (بما في ذلك الكيانات التابعة والموظفين المحدانيين). لسوء الحظ فإن عدد العينة هذا رغم أنه مفيد في اقتراح بعض الاتجاهات الهامة التي تم التحقق من صحتها في المناقشات مع موظفي الوزارة إلا أنه لا يلبي عتبة تمثيل الوزارة ككل. ومن الضروري أن يتم تنفيذ عملية الاحصاء وإكمالها في جميع أنحاء الوزارة في أقرب وقت ممكن.

48. الحجم الدقيق للقوى العاملة في الوزارة غير واضح. وفقاً لإدارة الموارد البشرية هناك ما مجموعه 339 شخصاً متوفرين في المقر المشترك للوزارة في عدن بما في ذلك المتعاقدين والمعارين (انظر الجدول 1). وذكر موظفو الوزارة أن عمليات التوظيف الإضافية جارية حالياً ومن المرجح أن يزداد عدد الموظفين الموجودين في المقر الرئيسي إلى حوالي 400 في المستقبل القريب. كما أشارت البيانات الإضافية التي تم جمعها من محافظات أبين والضالع والجوف والمهرة وحضرموت ولحج ومأرب وسقطرى وتعز إلى توظيف حوالي 3883 موظفاً و 348 استشارياً من قبل الوزارة ليصبح المجموع 4231 موظف.

الجدول 1: التوظيف في وزارة الزراعة والري والثروة السمكية (قاعدة بيانات الموارد البشرية)

المجموع الفرعي	المتعاقدون	المعارون	(الموظفون الأساسيون) في المقر الرئيسي	القطاع
237	87	111	39	الزراعة
102	20	47	35	الثروة السمكية
	107	158	74	المجموع الفرعي
			339	المجموع الكلي

49. من الصعب التحقق مما إذا كانت هذه الأرقام موجودة فقط على الورق أو تمثل موظفين فعليين. وقد أشار عدد من المدراء في الوزارة إلى أن عدداً كبيراً من الموظفين في كل من المقر الرئيسي والميدان لا يحضرون إلى العمل بشكل منتظم. كما شارك مديرو وزارة الزراعة والري والثروة السمكية أدلة غير مؤكدة على بقاء العديد من الموظفين رغم تجاوز هم سن التقاعد وحتى أن بعضهم مات ولكنهم ما زالوا موجودين على قوائم الموظفين. على الرغم من أن النتائج الأولية من الاحصاء الذي أجرته الخدمة المدنية ليست تمثيلية إلا أنه يبدو أنها تؤكد هذه التقييمات حيث وجدت أن حوالي 16 في المائة من إجمالي العينة يخدمون حالياً بعد سن التقاعد الإلزامي البالغ 60 سنة. وقد خدم حوالي 28 في المائة من العينة أكثر من 30 عاماً وهو معيار تقاعد آخر. وتجدر الإشارة إلى أن هاتين الفئتين قد تتداخلان.

20

¹⁵ تشير مراجعة مكتبية لوزارة الخدمة المدنية (حسب الموقع الإلكتروني) إلى أن وزارة الخدمة المدنية والتأمينات تدير قاعدة بيانات قائمة على أوراكل. وليس من الواضح ما إذا كانت قاعدة البيانات هذه قد تم تحديثها وهي قيد التشغيل حالياً ولا ما إذا كانت تضم جميع موظفي الخدمة المدنية. ومع ذلك، يمكن أن تكون إحدى نتائج هذه التجزئة في قاعدة بيانات الموظفين هي إدراج إدخالات متعددة لفرد واحد تسمح بدفع رواتب متعددة له.

¹⁶ تحليل الفريق، نوفمبر 2022.

50. يعتبر التوظيف فِعلياً داخل الوزارة جزءاً صغيراً مما كان عليه في السابق حيث لا يبدو أن العديد من الموظفين - لا سيما بين الكوادر الفنية - قد انتقلوا من صنعاء إلى عدن. على سبيل المثال قدر أحد كبار مسؤولي وزارة الزراعة والري والثروة السمكية ظلوا في صنعاء 1⁷ ليس من الواضح كيف تم إدراج بعض هؤلاء الموظفين العاملين في الوزارة في صنعاء في بعض تقديرات إجمالي العمالة التي تستخدمها الوزارة في عدن لا سيما عندما تركز المناقشات على المسؤوليات طويلة الأجل للمعاشات التقاعدية والتقاعد المستقبلي.

15. الملف الديمو غرافي للموظفين. والمشكلة ذات الصلة هي أن الملف الديموغرافي للوزارة وعملية التوظيف قد انحرفت بشكل كبير بسبب الصراع. من الواضح أن القوى العاملة في وزارة الزراعة والري والثروة السمكية تتقدم في السن ومتوسط عمر المستجيبين في الاحصاء 49 عاماً للوزارة ككل. وقد يصل المتوسط إلى 52 عاماً أو أعلى بالنسبة للمكاتب الزراعية الإقليمية. ويبلغ متوسط سنوات الخدمة للموظفين حوالي 18.5 سنة. وهناك 7 في المائة فقط من موظفي الوزارة هم دون 30 سنة و 27 في المائة هم دون 40 سنة. يتركز الموظفون الأصغر سناً بشكل غير متناسب في عدن وأكثر من نصف المشاركين في الاحصاء في المكاتب الزراعية الإقليمية تبلغ أعمار هم 55 عاماً فما فوق. يبلغ متوسط مدة الخدمة في المكاتب المحلية ح7 في المائة من هؤلاء الموظفين مؤهلين للتقاعد مما يشير إلى احتمال حدوث موجة هائلة من حالات التقاعد في المكاتب المحلية خلال السنوات القليلة المقبلة. 18

52. التوظيف. تم تشكيل أنماط التوظيف بشكل غريب على شكل حرف "U". ويبدو أن ما يقل قليلاً عن 30 بالمائة من الموظفين قد تم تعيينهم منذ أكثر من 30 عاماً بينما تم تعيين 35 بالمائة خلال السنوات الخمس الماضية. في المقابل 5% فقط من الموظفين خدموا في الوزارة لمدة 5 - 10 سنوات. تعكس هذه الديناميكية بلا شك صعوبة تعيين الموظفين خلال الفترة المعقدة من 2012 إلى 2017 والتي أعقبها تكثيف في التوظيف بعد انتقال الوزارة من صنعاء إلى عدن. ومن المحتمل أن يحرم هذا الوزارة من موظفين مبتدئين أكثر خبرة والذين يمكنهم تدريب وإرشاد أقرانهم الأمر الذي يغذي الانفصال الذي لاحظه العديد من مديري الوزارة - بالتحديد انضمام الموظفين بشهادات أكاديمية ولكنهم يفتقرون إلى المهارات العملية الميدانية.

53. علاوة على ذلك لا يبدو أن التوظيف كان موحداً جغرافياً حيث تركز التعيينات الجديدة في المقر الرئيسي في عدن. كما يبدو أن المكاتب الزراعية المحلية والسلطات العامة في مختلف المحافظات قد احتفظت إلى حد كبير بنفس الموظفين خلال معظم فترة الصراع. لدى هذه المكاتب عدد محدود من الموظفين الجدد بينما يعتمدون في الوقت نفسه على قوة عاملة مقدمة في السن. في كثير من الحالات يحتفظون بسجلات كبيرة للموظفين العموميين بأجر وكثير منهم تجاوزوا سن التقاعد ويحتفظون بوضعهم الوظيفي الحالي (غالباً بدون عمل) حتى وصول معاشاتهم التقاعدية. وبينما يواجه مقر الوزارة هذه التحديات إلى حد ما إلا أنهم قد شاركوا في بعض عمليات التوظيف. ومع ذلك لم تتم الموافقة على عقود رسمية جديدة بدوام كامل. وبدلاً من ذلك تعمل الوزارة على جلب مواهب جديدة من خلال الانتداب ومن خلال العقود المؤقتة. يبدو أن متوسط أعمار الموظفين في المقر الرئيسي أصغر أي حوالي 43 عاماً مقارنة بمتوسط الأعمار على مستوى الوزارة والذي وصل ألى 49 عام. ما يقرب من 66 في المائة من المستجيبين من المقر الرئيسي هم موظفون معارون أو مؤقتون مقارنة بـ 12.5 في المائة في المائيس العرب من 66 في المائة و 37 في المائة على المائة في المائة المائة في المائة في المائة في المائة المائة المورون أو موقون المورون أو موقون معارون أو موقون مقارون أو موقون مقرون أو موقون مقارون أو موقون مقرون أو موقون مقارون أو موقون مقارون أو موقون مقرون أو موقون مقرون أو موقون مقرون أو موقون مقرون أو موقون م

54. لقد اشتكى العديد من المديرين من أن موظفيهم غالباً ما يفتقرون إلى المهارات المحددة أو المؤهلات المهنية والخبرة اللازمة لأداء مهامهم. وتشير المراجعة الأولية للخلفية التعليمية للموظفين إلى أن عدداً مثيراً للإعجاب (حوالي 65 بالمائة) قد يكونون حاصلين على درجات علمية متقدمة - بما في ذلك 7 قد يكونون حاصلين على درجة البكالوريوس. وربما تكون نسبة الحاصلين على درجات علمية متقدمة - بما في ذلك في المائة لديهم درجة الدكتوراه - أقل مما يمكن أن تجده في وزارات مماثلة داخل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أو دول مجلس التعاون الخليجي لكنها لا تزال نسبة محترمة. ومع ذلك فمن المرجح أن الاحصاء الأولي قد يكون له تمثيل ناقص للموظفين الحاصلين على تعليم ثانوي أو أقل.

55. مهارات الموظفين. لا يبدو أنه يتم تحديث المسميات الوظيفية والتصنيفات المهنية للموظفين في كل الأقسام حيث تظهر الأوصاف الوظيفية موجزة ولا توفر أي تفاصيل بشأن المهام والنواتج أو الأداء المتوقع.

56.من دواعي القلق الشديد أن البيانات المحدودة المتاحة تشير إلى منحنى على شكل حرف "U" من حيث نسبة المتخصصين في الإدارة والفنيين والإداريين العاملين في الوزارة وذلك على عكس منحنى "U المقلوبة" الشائع في العديد

¹⁷ مقابلة الفريق مع إدارة وزارة الزراعة والري والثروة السمكية - نوفمبر 2022

¹⁸ قد تتأثر هذه الأرقام بالتحير في الاختيار، والذي يجب فحصه بعناية في بيانات الإحصاء النهائية.

¹⁹ من الممكن أن تتأثر بعض هذه النتائج بالتحيز في الاختيار 19

من مؤسسات القطاع العام. في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية يتألف الجزء الأكبر من الموظفين العموميين عادة من موظفي الخطوط الأمامية (الشرطة والمعلمين ومهندسي المرور وما إلى ذلك) الذين يدعمهم كادر إداري أصغر فوقهم وعدد محدود من الموظفين الإداريين مقارنة بالمدراء وعدد محدود من الموظفين الإداريين مقارنة بالمدراء والمتخصصين الفنيين - وهي ظاهرة كانت واضحة في نتائج المسح الأولي وفي تقييمات الموظفين التي أجراها الفريق في عدن (انظر الجدول 6 في المرفق 4). وهذا يؤكد كذلك على النقص الحاد في الكادر الفني لأداء العمل الفعلي في الوزارة.

57. التغيّب. وفقاً لتقديرات العديد من الأشخاص الذين تمت مقابلتهم فإنه ما بين 25 إلى 35 في المائة من الموظفين حالياً لم يحضروا لأداء الأعمال الموكلة اليهم. ويبدو أن هناك مراقبة قليلة أو تكاد تكون معدومة للحضور وعقوبات غير كافية للتغيب عن العمل. وعلى الرغم من وجود إجراءات قانونية لتأديب الموظفين غير العاملين إلا أنها غير مناسبة ولا يبدو أنها تستخدم كثيراً. في الواقع يبدو أن العديد من المديرين يميلون إلى التساهل أو المرونة المستمرة في هذا الصدد آخذين في الاعتبار محدودية وصولهم إلى الخبراء والمتخصصين ذوي المهارات المطلوبة. وكما أشار أحدهم "يأتون عندما نحتاجهم."

58. توصيات الموارد البشرية. تم تحديد الحاجة إلى تحسين إدارة الموارد البشرية من قبل العديد من مديري وزارة الزراعة والري والثروة السمكية كأولوية عالية. وقد لوحظ انخفاض قدرة الموظفين وضعف موقفهم ونقص التدريب كمشاكل رئيسية من قبل الأشخاص الذين تمت مقابلتهم ورأوا أن هناك حاجة لقسم إدارة الموارد البشرية لتخطيط متطلبات الموارد البشرية المستقبلية وتعيين موظفين مؤهلين وتطوير برامج التدريب ذات الصلة. كما تم التأكيد على الحاجة إلى تحسين تدريب الموظفين ومنحهم الشهادات اللازمة. 21

59. سيكون تطوير قدرات إدارة الموارد البشرية تحدياً طويل الأجل وسيحتاج إلى مراعاة برامج إصلاح القطاع العام الأوسع داخل الحكومة. على المدى القصير ينبغي اتخاذ خطوات لتحسين المعلومات المتوفرة عن الموظفين الحاليين وتعزيز الحضور وإدارة الأداء. كما يجب أن تنشئ إدارة الموارد البشرية مصدراً واحداً للمعلومات عن الموظفين ويجب تحديث البيانات ومراجعتها للتأكد من اكتمالها ودقتها. ويجب أن يشرف مجلس كبار خبراء الموارد البشرية على التوظيف الاستراتيجي بما في ذلك إعداد خطة مخصصة للقوى العاملة والتي ينبغي أن توجه التوظيف في المستقبل. كما يجب تطوير مجموعة موحدة من المهارات والتخصصات التقنية ونشرها ويجب التحقق من مؤهلات الموظفين على ضوء هذه القائمة أثناء عملية المراجعة. وقد تكون هناك فرص للاستفادة من برامج الجهات المانحة المختلفة لتدريب الموظفين على المدى القريب. في المراحل النهائية ستحتاج وزارة الزراعة والري والثروة السمكية إلى تطوير قدراتها الداخلية للتدريب وتطوير الموظفين. وسيتم تناول هذه الموضوعات بالتفصيل في التقرير المصاحب حول بناء القدرات.

تكنولوجيا المعلومات

60. تعوق تحديات تكنولوجيا المعلومات على مستوى الدولة أوجه القصور في الوزارة. ولا يزال اليمن في ذيل الترتيب العالمي في مجال الاتصالات - مما يعني انخفاض النطاق الترددي وارتفاع زمن انتقال المعلومة وبعض الوصول الأكثر تكلفة في العالم. 22 ونظراً لأن اليمن يفتقر إلى نقاط تبادل الإنترنت ومراكز البيانات امعالجة الطلبات محلياً فإنه يتم توجيه جميع حركة مرور الإنترنت تقريباً دولياً مما يؤدي إلى إبطاء سرعات الاتصال بشكل كبير. 23 يزيد الاعتماد على توجيه حركة المرور عبر شبكة الإنترنت الدولية من الضغط على النطاق الترددي الدولي المحدود للبلد والذي يقل عن عُشر المتوسط العالمي للفرد. كما أن تغطية الهاتف المحمول للوزارة غير مكتملة وتقتصر على تقنية الجيل الثاني والجيل الثالث مما يجعلها غير قادرة على الوصول إلى معظم خدمات الإنترنت.

61.سيتعين إعادة بناء البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات في وزارة الزراعة والري والثروة السمكية من الصفر تقريباً وقد أكد الأشخاص الذين تمت مقابلتهم على الحاجة إلى تطوير كبير لأنظمة تكنولوجيا المعلومات الحالية في الوزارة وكذا قدرات الموظفين. وتطمح الوزارة إلى الوصول إلى الإنترنت عالى السرعة وشبكة النطاق العريض التي تغطى جميع

²⁰ إن تركيبة الكادر الإداري في وزارة الزراعة والري والثروة السمكية غير مؤكدة ومن المرجح أن تشمل مجموعة من العمالة الماهرة وشبه الماهرة وغير الماهرة الذين يبدو أنهم يؤدون مجموعة متنوعة من المهام. في العديد من البلدان، تم تخفيض مثل هذه الكوادر بشكل كبير خلال 20 -30 سنة الماضية حيث جعلت الأتمتة العديد من هذه الوظائف أقل أهمية.

²¹ انظر المرفق 1: قائمة الأشخاص الذين تمت مقابلتهم

²² السقاف والكسندر - 2022

²³ السقاف والكسندر - 2022

الإدارات والقطاعات. وترغب الوزارة في ربط قطاعي الزراعة والثروة السمكية في إطار منصة مشتركة والتأكد من إمكانية مشاركة الوثائق والبيانات إلكترونياً من المحافظات. يوجد في الوزارة حالياً قسم صغير التكنولوجيا المعلومات يقع في مكتب الوزير حيث يتم توصيل حوالي 12 جهاز كمبيوتر عبر شبكة المنطقة المحلية (LAN). تعتبر الأجهزة وملحقاتها متوفرة في مكتب الوزير أيضاً ولكنها غير متوفرة بسهولة في أي مكان آخر بالوزارة. وتشمل تحديات تكنولوجيا المعلومات الحالية ما يلي:

- عدم وجود جرد لمعدات تكنولوجيا المعلومات الخاصة بالوزارة. وتتركز معظم القدرات في محطات كمبيوتر قائمة بذاتها مع طابعات متصلة بشبكة المنطقة المحلية. ويُجبر العديد من الموظفين على الاعتماد على معداتهم الخاصة نتيجة محدودية توافر الأجهزة والبرامج.
- هناك عدد من أنظمة التشغيل وحزم برامج التطبيقات غير مرخصة وهذا يترك الوزارة بدون وسيلة مناسبة لتحديث البرامج بشكل آمن. وهذا من شأنه أن يترك المستخدمين الداخليين عرضة للتهديدات الأمنية والفيروسات.
- يؤدي عدم وجود مواصفات ومعايير مشتركة للمشتريات المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات إلى مشاكل في التوحيد القياسي وانخفاض قابلية التشغيل البيني.
- عدم وجود شبكة بريد إلكتروني للوزارة يجبر موظفي الوزارة على الاعتماد على حساباتهم الشخصية للتواصل مما يثير تساؤلات حول السرية وحماية البيانات والأرشفة. ويبدو أن معظم الاتصالات المتعلقة بالعمل تتم باستخدام حسابات الواتساب الشخصية.
- يتم الاحتفاظ بالبيانات على محركات أقراص فلاش مما يحد من الاستخدام المشترك ويزيد من مخاطر فقدان المعلومات الحساسة أو سرقتها.
- لا يوجد خادم مركزي أو قاعدة بيانات و لا يوجد نسخ احتياطي للبيانات أو الوصول إلى طاقة كهربائية موثوقة.
 - هناك نقص حاد في الموظفين المتفانين المدربين على قضايا تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

62. على الرغم من هذه التحديات تم إحراز بعض التقدم في عدد قليل من المجالات. فعلى سبيل المثال تم تعيين مدير لتكنولوجيا المعلومات والخطط جارية لإنشاء مركز لتكنولوجيا المعلومات والخطط جارية لإنشاء مركز لتكنولوجيا المعلومات ولكن هذا لا يزال في مرحلة الفكرة القابلة للتطبيق في طور متقدم. وتسعى الوزارة إلى تطوير شبكة ألياف ضوئية لربط الموظفين بمقرها الرئيسي في عدن.

الاتصالات الداخلية والخارجية

63. في الوقت الحالي لا تزال وظائف الاتصالات الداخلية والخارجية لوزارة الزراعة والري والثروة السمكية في مراحلها الأولى. تم تعيين مدير عام للاتصالات والعلاقات العامة ولكن لا يوجد حالياً موظفو دعم (يقترح المدير العام من الناحية المثالية أن يتم توفير حوالي أربعة من هؤلاء الموظفين) كما أن الوحدة ليس لديها أي ميزانية للنفقات التشغيلية. يبدو أن عمل الاتصالات في الوزارة يتسم بطابع رد الفعل إلى حد كبير حيث يركز فقط على تيسير الاجتماعات وترتيبها أو دعم الترجمة. ويبدو أن الجزء الأكبر من هذا الجهد موجه نحو القطاع الزراعي.

العمليات والتحديات القطاعية

64. يبتعد هذا القسم عن التحديات الأوسع نطاقا التي تشمل وزارة الزراعة والري والثروة السمكية ككل ويسعى إلى التعمق في القضايا المؤسسية المحددة التي تؤثر على قطاع الزراعة والري وقطاع الثروة السمكية. كما يوضح هذا القسم بالتفصيل كيف أن بعض الاتجاهات الأوسع التي تم إبرازها أعلاه تعبر عن نفسها في سياق قطاعي محدد.

الزراعة والري

65.الدور الاستراتيجي. عادة ما تكون وزارات الزراعة مسؤولة عن مجموعة واسعة من الخدمات التنظيمية والترويجية والبحثية التي تدعم الإنتاج الزراعي والتنمية الريفية. ويلعب الخبراء في الوزارة أدواراً مهمة في دراسة ومكافحة الأمراض النباتية والحيوانية والأنواع المغازية، وفي المخلات مثل المساتية وحيوانية جديدة، وفي تسهيل إنتاج وتوزيع المدخلات مثل الأسمدة. كما أن هؤلاء الخبراء منوطون بتوفير معلومات سوقية قيمة عن الأسعار وإنتاج الغذاء. وتشمل المهام المشتركة الأخرى حماية المستهلك والحفاظ على جودة الأغذية وسلامتها. علاوة على ذلك غالباً ما يكون مهندسو الوزارة مسؤولين

عن إدارة مشاريع المياه العامة فضلاً عن بناء وصيانة السدود والقنوات وأنظمة الري. وفي العديد من البلدان تدير وزارة الزراعة الإعانات في مجال المدخلات والمنتجات الزراعية فضلاً عن المشاركة في تعزيز الصادرات الزراعية.

66. كما هو الحال مع قطاع الثروة السمكية، هناك أيضاً مكاسب كبيرة يمكن تحقيقها من حيث القيمة المضافة في الزراعة تتجاوز تلبية الاحتياجات الغذائية لليمن – المكاسب التي يمكن أن تحفز خلق فرص العمل وتحسين سبل العيش على طول سلسلة القيمة. بالإضافة إلى التدريب والخدمات الإرشادية وتوفير المدخلات مثل الأسمدة والمبيدات والدعم الفني في الإنتاج هناك حاجة ملحوظة لدعم البنية التحتية لما بعد الحصاد واللوجستيات لضمان وصول المزيد من المواد الغذائية إلى السوق وعدم فسادها. وهذا يشمل وضع الحلول للندرة الحالية في المستودعات ومخازن التبريد والنقل الفعال إلى الأسواق. علاوة على ذلك هناك حاجة لمضخات شمسية موفرة للطاقة والأهم من ذلك - بالنظر إلى قضايا ندرة المياه في اليمن - دعم تطوير الري بالتنقيط والمحاصيل الموفرة للمياه.

67. هناك ميل قوي للوزارة للقيام بدور رائد في تقديم هذه الخدمات ومعالجة إخفاقات السوق في مجال الزراعة. ومع ذلك وفي ضوء القدرات والموارد الشحيحة للوزارة يجب على الوزارة زيادة التمويل المحلي حيثما أمكن ذلك. وهذا من شأنه أن يضمن أن الخدمات المتاحة تستهدف بشكل أفضل احتياجات المزار عين المحليين والمجتمعات الريفية بينما تركز الوزارة المركزية مواردها المحدودة على التنظيم والبحث والأنشطة الترويجية التي يمكن أداؤها على أفضل وجه على المستوى الوطني. علاوة على ذلك هناك خطر يتمثل في أن الوزارة تحاول مزاحمة فرص الاستجابة الناشئة من القطاع الخاص إذا تعاملت مع العديد من مجالات فشل السوق. بدلاً من ذلك يجب على الوزارة أن تدعم وتمكن الاستثمارات الخاصة حيثما أمكن في تقديم الخدمات الزراعية والنقل وتطوير البنية التحتية.

168. التنظيم القطاعي. في اليمن يعكس الهيكل القديم لوزارة الزراعة والري على النحو المنصوص عليه في القرار الجمهوري رقم 160 نوع النفويض الواسع الموضح في الفقرة 59 أعلاه. وبموجب القانون - الذي لا يزال الموظفون الحاليون يسعون إلى الالتزام به قدر الإمكان - تضم الوزارة الجديدة أربعة أقسام رئيسية: (1) الإنتاج الزراعي والتنمية. (2) الخدمات الزراعية (3) الري والموارد المائية و (4) قسم الدعم الإداري. كما تنقسم كل من هذه الأقسام إلى إدارات ووحدات مفوضة قانوناً تهدف إلى تقديم مجموعة واسعة من الخدمات. وهي تتراوح بين فحص الجودة مروراً بدعم الإنتاج الزراعي إلى الري وتنمية الأراضي فضلاً عن التنمية المجتمعية الأوسع في المناطق الريفية. يوفر المرفق 6 استكشافاً تفصيلياً لكل وحدة من هذه الوحدات وكيف يتماشي طاقم العمل في وزارة الزراعة والري والثروة السمكية معها.

69. كما لوحظ في المناقشة السابقة حول الهيكل التنظيمي منذ الانتقال إلى عدن ظهرت الفجوات بين الهيكل القانوني الرسمي والتنظيم الفعلي بشكل خاص. ويفتقر قطاع الزراعة إلى العديد من الموارد البشرية والمالية اللازمة لأداء المهام الموكلة إليه بفعالية. من الناحية العملية استجابت الوزارة من خلال توزيع الموظفين المتاحين بشكل ضئيل عبر وحدات متعددة لدرجة أن العديد من هذه الوحدات تفتقر إلى العدد المناسب الذي من شأنه أن يسمح لهم بالعمل بفعالية. وفي بعض الحالات توجد الوحدات بشكل وهمي فقط. وقد تم دمج العديد من المهام أو تركت دون تطوير بينما يركز موظفو القطاع على المهام ذات الأولوية.

70. بالنظر إلى المستقبل فإن المراجعات الفعلية للهيكل التنظيمي التي تفرضها قيود الموارد قد تفتح فرصاً لإعادة هيكلة الوزارة بطرق إيجابية. فعلى سبيل المثال التقسيم الإداري القطاعي بين تنمية الإنتاج الزراعي والخدمات الزراعية لا يلزم الإبقاء عليه في المستقبل. وبدلاً من ذلك يمكن أن يؤدي دمج هذين القطاعين في قطاع واحد إلى تحسين تنسيق السياسات والعمليات وتقليل التكلفة. كما يمكن لبعض الوحدات مثل الإرشاد الزراعي والتدريب والتسويق والتجارة الزراعية أن تظل إدارات منفصلة على الرغم من أهمية دعم خدمات الإرشاد والتدريب المحلية بدلاً من السعي إلى تكرار هذه القدرة على المستوى المركزي. ويمكن دمج أقسام أخرى مثل حماية النبات وصحة الحيوان والحجر الصحي مع إدارات الإنتاج النباتي والماشية والثروة الحيوانية ضمن قطاع الإنتاج الزراعي.

71. التوظيف. في إطار وزارة الزراعة والري والثروة السمكية تم دمج قسم الإنتاج الزراعي والتنمية وقسم الخدمات الزراعية عملياً تحت إشراف نائب الوزير لقطاع الزراعة في حين تم وضع الري والموارد المائية تحت قيادة نائب وزير آخر. توجد تحت نواب الوزراء العديد من الإدارات والوحدات على الورق فقط في انتظار تزويدها بالموظفين. تعد الإدارات والوحدات الأخرى مثل إدارة المرأة الريفية أو وحدات دعم الدواجن والبستنة قليلة الموظفين لدرجة أنه من غير المحتمل أن تتمكن من تحقيق العتبات الأساسية للفعالية التشغيلية. وهناك حاجة ملحة بشكل خاص للخبرة في مجال دعم الثروة الحيوانية.

72. تمكنت أجزاء من قسم الزراعة والري الجديد من جذب عدد من الفنيين من ذوي الخبرة السابقة في القطاع. وينطبق هذا بشكل خاص على قسم الري الذي تمكن من الاحتفاظ بعدد كبير من مهندسي الري ذوي الخبرة. كما يبدو أن المكاتب الزراعية الإقليمية قد احتفظت بالعديد من الموظفين من الوزارة السابقة. ومع ذلك فإن العديد منهم يقتربون الأن من سن التقاعد أو قد تجاوزوه بالفعل كما هو مذكور أعلاه مما يثير مخاوف كبيرة حول كيفية دعم هذه الوظيفة في المستقبل.

73. التمويل. التحدي المهم الآخر الذي يواجه قطاع الزراعة هو الافتقار إلى التمويل التشغيلي لتغطية الاحتياجات خارج رواتب الموظفين. وهذا يحد من قدرة الموظفين على تقديم الخدمات للمستفيدين والمشاركة مع أصحاب المصلحة المحليين. كما أدت القيود المفروضة على النقل والوقود على وجه الخصوص إلى تقييد قدرة الموظفين الميدانيين على الاجتماع مع الشركاء أو القيام بزيارات ميدانية. وقد تمكنت الوزارة من الاستفادة من مبلغ محدود من التمويل من صندوق تعزيز الإنتاج الزراعي والسمكي (انظر أدناه) لتمكين الفرق الهندسية من زيارة السدود والبنية التحتية للري الأخرى لكن هذا الدعم لا يحل محل الميزانية التشغيلية المطلوبة. ويواجه الموظفون بدون هذه الميزانية صعوبة في الإثبات لأصحاب المصلحة أن الوزارة لها وجود في حياتهم ودور تلعبه في المساعدة على تحسين الإنتاج الزراعي وسبل العيش المرتبطة به.

الثروة السمكية

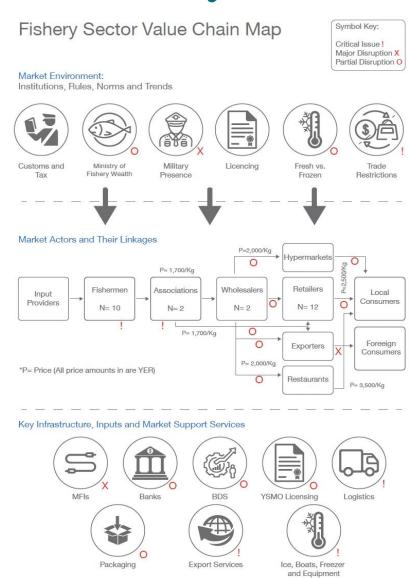
74. سلسلة القيمة. تواجه سلسلة قيمة الثروة السمكية عدة أنواع من القيود التي تتراوح بدءا من توريد المدخلات والإنتاج والمعالجة وتسويق المخرجات إلى تحسين خدمات الدعم وتعزيز البيئة التمكينية (انظر الشكل 6 أدناه). وتكمن التحديات الحرجة على سبيل المثال على طول سلسلة قيمة الإنتاج حيث يفتقر الصيادون إلى المدخلات الإنتاجية والقدرة على ممارسات الصيد الجيدة مثل المعالجة في مرحلة ما بعد الاصطياد. 24 كما تعتبر معدات الصيد الخاصة بهم سيئة الصيانة. وتتأثر كمية ونوعية الصيد الطازج سلباً بضعف التسهيلات المتاحة على متن قوارب الصيد وكذلك بسوء التخزين والنقل على الشاطئ. هناك حاجة إلى الدعم لتحسين الوصول إلى المدخلات الخاصة بالصيد (مثل الثاج وتكنولوجيا اكتشاف الأسماك) وتحسين البنية التحتية والدعم اللوجستي (على سبيل المثال استعادة مواقع الإنزال المتضررة وتحسين مرافق التخزين والمعالجة) وتعزيز الوصول إلى الأسواق. وينشط بعض المانحين مثل البنك الدولي حالياً في معالجة هذه المشاكل.

75. في مواجهة هذه التحديات القطاعية تواجه الوزارة مجموعة من المشاكل المؤسسية وغيرها. إن البحرية اليمنية وخفر السواحل كما ذكر أعلاه ليست في وضع يسمح لها بمراقبة مناطق الصيد ومنع الصيد الصناعي غير المشروع. كما أن بعض مراكز الإنزال لا تخضع مباشرة لسيطرة الحكومة اليمنية وتفرض الميليشيات والجهات الفاعلة الأخرى ضرائب خاصة بها ولا توفر بيانات عن الأرصدة السمكية أو الصيد. وقد تعرضت أماكن إنزال أخرى للضرر أو الدمار أثناء الصراع. كما أنه لم يتم تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للثروة السمكية التابعة للحكومة والتي تهدف إلى تنظيم عملياتها من عام 2012 إلى عام 2025 على النحو المتصور.

25

²⁴ فتح الله وحمود - 2022

الشكل 6: خريطة سلسلة القيمة لقطاع الثروة السمكية 25



76. المتطلبات التقنية. تفتقر الوزارة إلى مجموعة واسعة من المعدات التقنية اللازمة لدعم عملها بدءاً من الاشتراكات في أنظمة الأقمار الصناعية العالمية لتحديد وتعقب قوارب الصيد إلى أنظمة الاتصالات بعيدة المدى إلى الخرائط البحرية وأنظمة تحديد المواقع لمراقبة المواقع وأنظمة الطوارئ الاحتياطية من أجل توفير قوة ثابتة على الشاطئ. كما تعرضت مختبرات الفحص وإصدار الشهادات للضرر أثناء الصراع على الرغم من أن بعضها يبدو أنه لا يزال يعمل وبمعايير مقبولة. وتفتقر هيئة البحوث الخاصة بالثروة السمكية - المسؤولة عن دعم إدارة المصايد وتنمية الاستزراع المائي ورعاية البحرية - إلى معدات البحث والتمويل والقوى العاملة المؤهلة لتنفيذ مشاريعها. 26

77. الهيكل التنظيمي. تم تنظيم قطاع الثروة السمكية داخل وزارة الزراعة والري والثروة السمكية تاريخياً في أربعة أقسام ويبدو أن هذا الهيكل قد تم الإبقاء عليه إلى حد كبير بعد الاندماج في عام 2020. القسم الأول هو إدارة خدمات الإنتاج

²⁵ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2020 أ

²⁶ الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، ص. 17، 2019. كما تم التأكيد على هذه النقاط من خلال المقابلات مع موظفي الوزارة.

والتسويق والثاني هو إدارة التخطيط والمشاريع و والثالث هو قطاع الصيد التقليدي. والقسم الرابع يتكون من وحدات على مستوى القطاع بما في ذلك إدارة الشؤون المالية والصيانة وإدارة التدقيق الداخلي والتفتيش وإدارة تنمية المرأة الساحلية (والتي كما هو مذكور أعلاه غير نشطة حالياً). ووفقاً لمقابلات مع موظفي وزارة الزراعة والري والثروة السمكية كان حوالي 80 بالمائة من العاملين في قطاع صيد الأسماك في صنعاء عندما انتقلت الوزارة إلى عدن وبقي حوالي 50 بالمائة هناك

.78. القضايا المتعلقة بالموارد البشرية. أبرزت المحادثات مع موظفي وزارة الزراعة والثروة السمكية عدداً من التحديات الهامة في مجال الموارد البشرية المشتركة داخل الوزارة حيث تعاني العديد من الوحدات من نقص شديد في الموظفين حيث تضم كل واحدة منها من 5 - 6 موظفين فقط ومع ذلك فقد تم تقييد التوظيف بشدة. كما أن التغيب عن العمل يعد مشكلة كبيرة. ومع ذلك يبدو أيضاً أن زيادة عدد الموظفين يمثل مصدر قلق في بعض الكيانات التابعة مثل الهيئات العامة. كما يبدو أن القوى العاملة في الهيئة العامة تتقدم في السن حيث يبلغ متوسط أعمار هم 47 عاماً ويقدر أن 23 بالمائة من الموظفين يخدمون بالفعل وهم قد تجاوزوا سن التقاعد. ويبدو أن هذه التصورات لإدارة وزارة الزراعة والري والثروة السمكية قد تم التحقق من صحتها من خلال بيانات الاحصاء الأولية.

79. العلاقات مع التعاونيات. يوجد حوالي 70 تعاونية وجمعية في مجال الثروة السمكية. يمكن أن تكون هذه التعاونيات والجمعيات من حيث المبدأ بمثابة شركاء مهمين لضمان مراقبة جودة وتسويق وتوزيع أفضل للأسماك في الأسواق المحلية وأسواق التصدير المحتملة. تتمتع التعاونيات والجمعيات بسلطة الاهتمام بالمزاد العلني في مواقع الإنزال أو مواقع المزاد وتقديم الدعم للصيادين. وقد كان لها دور رئيسي في قطاع الثروة السمكية قبل الحرب (حتى في تقديم الخدمات مثل الرعاية الصحية والتعليم والرعاية الاجتماعية وإمدادات المياه والكهرباء). ومع ذلك في أعقاب الصراع لم تكن الجمعيات والتعاونيات تمثل الصيادين بشكل كافٍ في المفاوضات مع السلطات وقد قللت من أنشطة الدعم بسبب قيود الميزانية. ونتيجة لذلك يرفض العديد من الصيادين دفع رسوم العضوية. 27 ويدعم بعض المانحين بناء قدرات التعاونيات (على سبيل المثال سوف يدعم مشروع SFISH الأخير للبنك الدولي تحسين تقديم الخدمات وإدارتها لـ 35 جمعية وتعاونية لمصايد الأسماك وما لا يقل عن 15 جمعية تقودها النساء). ونظراً لأهمية أصحاب المصلحة هؤلاء ستكون الأولوية لتحسين العلاقة بين التعاونيات والوزارة وسلطات الصيد المحلية والتي تدهورت خلال النزاع. وستساعد هذه العلاقة المحسّنة - جنباً إلى جنب مع جهود بناء القدرات - التعاونيات على إعادة تأسيس دورها واستعادة ثقة أعضائها.

<mark>80.العلاقات مع الجهات المانحة</mark>. ستستفيد وزارة الزراعة والري والثروة السمكية من مشاركة أقوى مع شركاء التنمية الذين يدعمون الأنشطة المختلفة في هذا القطاع. فعلى سبيل المثال يدعم البنك الدولي توفير إحصاءات الثروة السمكية الخاصة بالمواقع وغيرها من البيانات أو المعلومات ذات الصلة التي تعتبر مهمة لليمن لإدارة ممارسات الصيد غير القانونية والصيد الجائر. وسيساعد ذلك في تعزيز قدرات الإرشاد والبحوث في قطاع الثروة السمكية. كما يدعم البنك الدولي أيضاً تنفيذ الإستراتيجية والخطط الوطنية للثروة السمكية والتي ستكون بالغة الأهمية بالنسبة للوزارة أثناء انتقالها إلى طاقتها الاستيعابية الجديدة. وعلى نفس القدر من الأهمية إجراء تقييم للأرصدة السمكية من قبل منظمة الأغذية والزراعة وإعادة تنشيط أبحاث الأرصدة السمكية من قبل مركز العلوم البحرية مما سيساعد في إدارة الموارد البحرية على نحو مستدام.

صندوق تعزيز الإنتاج الزراعى والسمكى

81. يعتبر صندوق تعزيز الإنتاج الزراعي والسمكي أداة مهمة للوزارة الآن وفي المستقبل. وقد تأسس الصندوق في عام 1993 وتم بناء موارد الصندوق على ضريبة الديزل (ريال واحد عن كل لتر). في المقابل تم استخدام هذه الموارد بمرور الوقت لدعم المشاريع الزراعية والسمكية بما في ذلك الميكنة وبناء الصوبات الزراعية وبناء السدود والقنوات وشراء الأسمدة والمعدات للمزار عين والصيادين. وقد عمل الصندوق بشكل وثيق مع التعاونيات لتحديد الاحتياجات المحلية ودعمها. كما تم استخدامه لدعم القروض الصغيرة للمزارعين والصيادين من بنك التسليف التعاوني والزراعي لدفع الفوائد على القروض.

82 يمثل الصندوق موردا هاما للتنمية المستقبلية في هذا القطاع. وقد أعربت المنظمات الدولية عن اهتمامها بالعمل مع الصندوق مثل استخدام الصندوق لدعم مشاريعها. ومع ذلك فإن هذا الاهتمام لا يعكس الوضع الحالي للصندوق. ولم يتم نقل أصول الصندوق الأصلية إلى سيطرة الحكومة اليمنية بعد استيلاء قوات سلطات الأمر الواقع على صنعاء. وقد أعيد

²⁷ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2020 ب؛ فتح الله وحمود 2022

تأسيس صندوق جديد تحت إشراف الحكومة اليمنية في عام 2019. وكان يتلقى الريال الواحد لكل لتر من ضريبة الديزل. وقد طلب الوزير من مجلس القيادة الرئاسي زيادة هذا المبلغ إلى أربعة ريالات للتر الواحد لكن هذا لم يتم إقراره بعد. ويمتلك الصندوق حالياً أقل من 2 مليون دولار أمريكي من الأصول المملوكة في بنك التسليف التعاوني والزراعي.

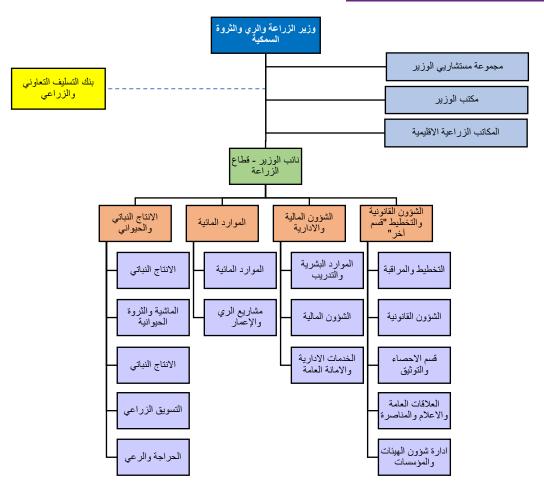
- 83. إن الحكومة حريصة على استخدام هذه الأموال بشكل فعال لدعم قطاعي الزراعة والثروة السمكية. تم إنفاق الحد الأدنى من الأموال مؤخراً على الصوبات الزراعية ومعدات التعاونيات. وقد تمكن خبراء الري في الوزارة من استخدام هذه الأموال لدعم إعادة تأهيل بعض أنظمة الري. كما تم استخدام الصندوق أيضاً على أساس محدود لدعم تكاليف الزيارات الميدانية والرحلات للتشاور حول أنظمة الري والتي تعمل على سد الثغرات في التمويل التشغيلي في الوزارة.
- 84. هذا النهج غير مستدام وفي المجمل يؤدي إلى استخدام غير فعال لموارد الصندوق المحدودة. هذا النهج مفتوح أيضاً للتأثير السياسي غير المبرر والهدر. علاوة على ذلك فإن الدور الواسع النطاق للصندوق في السوق مثل التزويد بالمعدات من شأنه أن يزاحم دوراً محتملاً للشركات الصغيرة والمقرضين المحليين الذين سيساعدون في بناء القيمة في أسواق خدمات الزراعة والثروة السمكية. وبدلاً من توفير التمويل الأصغر سيكون دور الصندوق في الاستثمار في المنافع العامة على نطاق واسع مثل البنية التحتية للري استخداماً أكثر تأثيراً لموارده.

المرفقات

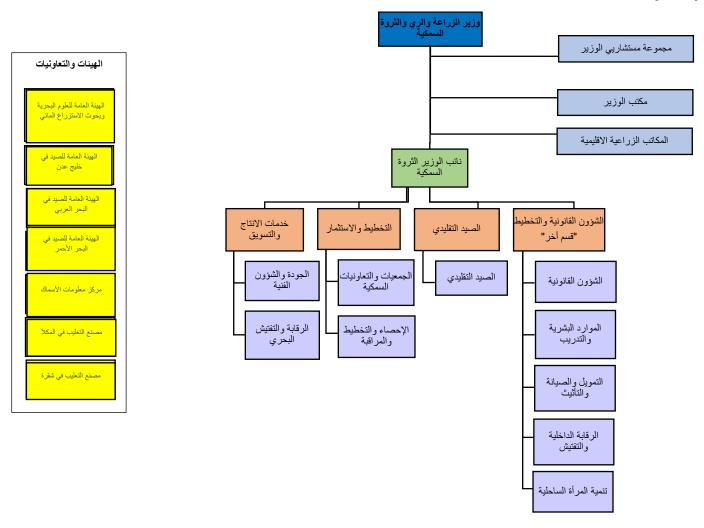
المرفق 1: قائمة الأشخاص الذين تمت مقابلتهم

القطاع / المؤسسة	الوظيفة	الاسم	م
وزارة الزراعة والري والثروة السمكية - قطاع الثروة	التعاونيات السمكية	وضاح العوسجي	1
السمكية			
وزارة الزراعة والري والثروة السمكية - قطاع الثروة	رئيس دائرة التسويق	غازي الأحمر	2
السمكية	.:.۱۱	مساعد الكتيبي	2
وزارة الزراعة والري والثروة السمكية وزارة الزراعة والري والثروة السمكية - قطاع الثروة	مدیر مکتب الوزیر نائب الوزیر	مساعد الكنيبي محمد علان	3 4
وراره الرزاعة والزي والأروة الشمعية - كفاع الأروة السمكية	عنب اوریو	سعسد فارق	7
	نائب رئيس الفريق، وحدة	فؤاد علي	5
	الانتعاش الاقتصادي والتنمية		
وزارة الزراعة والري والثروة السمكية - قطاع الثروة	رئيس قسم المالية والمشتريات	رأفت الشيباني	6
السمكية			
وزارة الزراعة والري والثروة السمكية	رئيس قسم الشؤون القانونية	مشعل الماس	7
وزارة الزراعة والري والثروة السمكية - قطاع الزراعة	رئيس قسم الإنتاج النباتي	رشيد الشبوطي	8
وزارة الزراعة والري والثروة السمكية	مدير إدارة الموارد البشرية	وليد الشيخ	9
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	محلل برامج، وحدة الانتعاش	بشرى الشراعي	10
وزارة الزراعة والري والثروة السمكية	الاقتصادي والتنمية	سالم السقطري	11
وراره الزراعة والري والثروة السمكية وزارة الزراعة والري والثروة السمكية	معالي الوزير مدير الاتصالات	عبده حميد السروري	12
وروره الروت والري والروة المستحية قطاع الري	نائب الوزير	احمد الزامكي	13
ع مري برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	قائدة الفريق، وحدة الانتعاش	میشیل دیبندیتو	14
, ; , ; s.	الاقتصادي والتنمية	J	
وزارة الزراعة والري والثروة السمكية - قطاع الثروة	رئيس التفتيش البحري وضبط	أحمد فدعق	15
السمكية	الجودة		
وزارة الزراعة والري والثروة السمكية - قطاع الثروة	رئيس مشاريع المياه	شكري فاضل	16
السمكية			
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	نائب الممثل المقيم	ناهد حسین	17
البنك الدولي	كبير خبراء البيئة	هیلین نابر	18
وزارة الزراعة والري والثروة السمكية - قطاع الزراعة	نائب الوزير	عبدالملك ناجي	19
وزارة الزراعة والري والثروة السمكية - قطاع الزراعة	رئيس دائرة التسويق والمناصرة	محمد النشيلي	20
وزارة الزراعة والري والثروة السمكية	رئيس دائرة تكنولوجيا المعلومات	رحاب رفیق	21 22
وزارة الزراعة والري والثروة السمكية - قطاع الثروة السمكية	رئيس مركز الحياة البحرية	هناء رشید	22
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	مدير مشروع	توني روبرتس	23
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	مدیر مشروع	تریسی فیینین غ ز	24
برنامج براجما	رئيس برنامج براجما	ري ي <u>تي ر</u> ماياد پيفاي	25
وزارة المالية - الحكومة اليمنية	نقطة اتصال محورية لدى وزارة	غير معروف	26
	الزراعة والري والثروة السمكية		
البنك المركزي اليمني - الحكومة اليمنية	نقطة اتصال محورية لدى وزارة	غير معروف	27
	الزراعة والري والثروة السمكية		

المرفق 2: الهيكل التنظيمي القانوني لوزارة الزراعة والري



المرفق 2 (تابع): الهيكل التنظيمي القانوني لوزارة الثروة السمكية



المرفق 3: الإدارة المالية العامة - تحليل مفصل للقضايا والتحديات

يقدم هذا القسم تحليلاً أكثر تفصيلاً للقضايا والتحديات الرئيسية في إدارة الشؤون المالية لوزارة الزراعة والري والثروة السمكية. ويغطي هذا القسم عمليات الميزانية والمحاسبة والتسجيل وأنظمة إعداد التقارير والمشتريات والتدقيق والضوابط المالية. كما يناقش القيود المفروضة على قدرة الموظفين.

عمليات الميزانية

نبذة عامة تألفت ميزانيات وزارة الزراعة والري والثروة السمكية تاريخياً من عدة مكونات (على سبيل المثال الميزانية الدورية وميزانية التنمية وصندوق دعم الثروة السمكية والبنية التحتية ومبالغ مختلفة لهيئات الزراعة والثروة السمكية الأخرى). تتحكم الوزارة في الميزانية الدورية التي تمول مكاتبها المركزية. وتشمل الميزانية الدورية لوزارة الزراعة على سبيل المثال الأموال المقدمة للمحافظات للخدمات المحلية في مجالي الزراعة والري. في جميع المقابلات التي أجريت مع موظفي الوزارة تم الإبلاغ عن النقص المزمن في الأموال على أنه تحد أساسي. وقد لاحظ الموظفون بشكل متكرر أن ميزانيتهم من وزارة المالية كانت صفراً فعلياً وأنهم اضطروا في كثير من الأحيان إلى الاعتماد على معداتهم ومواردهم الشخصية. إعداد الميزانية هو بمثابة عملية مخصصة والميزانية المعتمدة لا تتعلق بالميزانية المنفذة.

في الوقت الحالي لا تتمتع وزارة الزراعة والري والثروة السمكية بسلطة وسيطرة كبيرة على ميزانيتها الأساسية حيث تم التحكم في معظم الإنفاق على التنمية على مدى السنوات العديدة الماضية من قبل الجهات المانحة الدولية. ويقدم المانحون المنح والقروض لمشاريعهم بتمويل نظير محدود تقدمه الوزارة.

يتم تنفيذ الإنفاق التنموي من قبل الوكالات الدولية خارج الأنظمة المالية بوزارة الزراعة والري والثروة السمكية. ولا تتم الموافقة على ميزانياتهم الدورية والتنموية من قبل الوزارة قبل تقديمها إلى وزارة المالية. ويشير هذا إلى أن كل وزارة وأي وزارة مشتركة فعلياً - لديها فقط القيادة والسيطرة على مكتبها المركزي مما يحد بوضوح من قدرة الوزارة على توجيه استراتيجيات التنمية الزراعية والسمكية.

تؤثر وزارة التخطيط والتعاون الدولي تاريخيا على ميزانية التنمية الزراعية والسمكية من خلال الخطة الخمسية الوطنية. كما تم تكليف وزارة التخطيط والتعاون الدولي بالتفاوض بشأن مشروعات التنمية الزراعية والسمكية مع الجهات المانحة. وفي هذا الصدد أعرب العديد من موظفي الوزارة الذين شملهم الاستطلاع عن استيائهم من دورهم المحدود في التشاور وتنفيذ المشاريع الممولة من الجهات المانحة.

حتى فيما يتعلق بالميزانية التي تسيطر عليها لم تتمكن وزارة الزراعة والري والثروة السمكية من تأمين التمويل لطلباتهم في السنوات الأخيرة. عند استلام سقوف الميزانية الاساسية الدورية والمحدودة من وزارة المالية تُعد وزارة الزراعة والري والثروة السمكية طلب الميزانية الدورية الخاص بها للتفاوض مع وزارة المالية. وعلى الرغم من السقوف المنصوص عليها عادة ما تؤدي طلبات ميزانية الوزارة إلى تخفيضات كبيرة أو نقص في التمويل.

أوجه القصور في عملية الميزانية - العملية الحالية تعاني من العديد من أوجه القصور الهامة والتي يتم تحديدها فيما يلي:

عملية إعداد الميزانية هي عملية مساومة مرتجلة وهناك حالياً مستويات منخفضة من الشفافية في عملية إعداد الميزانية. العملية نفسها غير واضحة فيما يتعلق بعدد الأشخاص (الموظفين) المشاركين. لا تستند الميزانية السنوية للوزارات التنفيذية على على الاحتياجات أو التخطيط الاستراتيجي أو الأداء أو الأهداف. وبدلاً من ذلك تُمنح الميزانية لأي وزارة معينة بناءً على السلطة النسبية للوزير أو غيره من كبار المسؤولين في الوزارة.

الميزانية المعتمدة لا تتعلق بالميزانية المنفذة. بمجرد الموافقة على الميزانية وإقرارها قد لا تشبه الميزانية الفعلية المتاحة للوزارة التنفيذية الميزانية المعتمدة. وتضطر الوزارة إلى المساومة على كل النفقات. لا يبدو أن نظام معلومات الإدارة المالية للحكومة يُستخدم بشكل فعال لتعزيز إجراءات تنفيذ مشروع الموازنة بما في ذلك ضوابط الالتزام.

قد يتعين مراجعة مخطط الميزانية الخاص بالحساب. مخطط الميزانية الحالية لهيكل الحساب في وزارة الزراعة والري والثروة السمكية مخطط قديم حيث لم يأخذ مخطط الميزانية في الاعتبار الظروف الحالية للوزارة المندمجة كما لم يأخذ في الاعتبار أيضاً قياس الأداء الفعال أو المساءلة. على هذا النحو من الصعب قياس ما إذا كانت الوزارة قد حققت أهدافها أم لا فجميع مهام مراقبة الالتزام تنفذ يدوياً.

بدون السياسات المالية الواضحة والمبادئ التوجيهية الواضحة الخاصة بالميزانية نظل عملية الموازنة عملية عشوائية محدودة في تحديد أهدافها واهتمامها بالأداء وبأهداف تقديم الخدمات. لقد خلق ضعف إدارة النقد لدى الوزارة وضعف ضوابط الالتزام بالإضافة إلى إجراءات الموازنة التكميلية سابقاً ولاحقاً بيئة غير شفافة لإجراءات وأهداف مراجعة الموازنة.

يتم إعداد أو امر الدفع بناءً على مخصصات الميزانية وتستخدم كأساس لتحديد سقوف السحب لنفقات الوزارة. لا يمكن أن تستند مراقبة الالتزام بالنفقات إلا إلى توقعات دقيقة وفي الوقت المناسب بشأن توافر الأموال. ومع ذلك فإن ممارسة تعديل سقوف اطلاق الميزانية بعد إصدار الملفات الشهرية الأصلية تقوض تنفيذ مراقبة الالتزام حيث تصبح سقوف الإنفاق نفسها غير متوقعة خلال فترة الميزانية المستقبلية المقصودة. إن ضعف الميزانية وعملية التخصيص المالي يقوض فعالية الضوابط الداخلية للنفقات غير المتعلقة بالمرتبات.

المحاسبة والتسجيل واعداد التقارير

يتم تطبيق معايير المحاسبة الحكومية في جميع الوزارات بشكل ثابت.²⁸ وتتبنى حسابات الاعتمادات بعض المعايير الإلزامية للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام مثل المقارنة بين الميزانية والقيم الفعلية وإدراج الأصول والالتزامات المالية وتفاصيل الإيرادات والنفقات. ومع ذلك لم يتم استيفاء جميع المعايير الإلزامية.

الممارسات المحاسبية لا يزال نظام المحاسبة الذي يفتقر إلى مخطط حسابات فعال ويعتمد على الإدخال اليدوي الفردي ضعيفاً ويعاني من التأخير في إنتاج الحسابات السنوية. وعلى الرغم من أن قانون المالية العامة ينص على تقديم الحسابات السنوية إلى المراجعة في غضون ستة أشهر من نهاية السنة المالية إلا أنه من الناحية العملية هناك تأخير طويل في إنتاجها. تعد الحسابات السنوية قائمة على أساس نقدي ولا تتبع معايير المحاسبة الدولية ولا تتضمن بيانات عن إيرادات الميزانية ونتائج النفقات.

في حالة عدم وجود مخطط شامل للحسابات ودفتر الأستاذ العام القائم على تكنولوجيا المعلومات يتم تسجيل المقبوضات والمدفوعات النقدية يدوياً في دفاتر النقدية مقابل فئات الميزانية المعنية. كما أن قسم المحاسبة مسؤول أيضاً عن إعداد الحسابات السنوية الإجمالية. والبيانات الواردة في النقارير الحالية لا يمكن الاعتماد عليها بسبب ضعف نظام المحاسبة ولا يتم تصنيفها وفقاً للمعايير الدولية مثل OFS / M 2001/2014. وعلى الرغم من أن الحكومة توفر ضمانات للاقتراض من قبل الشركات المملوكة للدولة فإن العديد من هذه الضمانات لم يتم الإبلاغ عنها في التقارير الوزارية أو في التقارير المقدمة إلى وزارة المالية.

المحاسبة القائمة على النقد اعتمدت اليمن أساس محاسبة نقدي صارم لحساباتها لكل سنة مالية محددة من 1 يناير إلى 31 ديسمبر.²⁹ يتم إلغاء الالتزامات المعلقة للسلع والأشغال والخدمات (أوامر الشراء المفتوحة) التي لم يتم تسليمها بحلول الحادي والثلاثين من الشهر الأخير من السنة المالية (باستثناء حالات الطوارئ). كما أن الشيكات غير المحصلة لا يتم الوفاء بها ويجب إعادة إصدارها في السنة المالية القادمة. وتتمثل إحدى نتائج تنفيذ نظام المحاسبة النقدي في أنه ليس هناك تطابق دقيق بين فترات الإنفاق وفترات تقدير الميزانية كما هو الحال بالنسبة للمحاسبة النقدية المعدلة مع ما يترتب على ذلك من انحياز طفيف في مقياس النفقات الفعلية إلى تقديرات الميزانية الأصلية.

اعداد التقارير المالية يقدم البنك المركزي اليمني تقارير شهرية عن إصدار الموازنة إلى وزارة المالية بناءً على المبالغ المدفوعة إلى وزارة المالية بتوحيد الحسابات المعدة المدفوعة إلى وزارة المالية بتوحيد الحسابات المعدة من قبل الوزارات. وفي بعض الأحيان يواجه المانحون الدوليون تحدياً في إعداد التقارير المالية لعدم تقديم بيانات كاملة أو في الوقت المناسب فيما يتعلق بالنفقات المنفذة في مشاريعهم.

نقدم الوزارات عوائد تنفيذ الميزانية الشهرية. ومع ذلك يتم تقديمها في المتوسط 8 - 12 أسبوعاً بعد إغلاق الفترة. ولا تميز هذه التقارير بين الالتزامات والنفقات ومع ذلك فإنها تميز بين السلف والمدفوعات وتسمح بإجراء مقارنة مباشرة بين تنفيذ الميزانية والميزانية الأصلية. وتسمح صيغة التقرير للوزارات بالإبلاغ عن المتأخرات المستحقة ولكن لا يتم الالتزام

33

²⁸ ابتداءً من سنة الموازنة 2009، يتبنى الحكام المركزيون موازنة قائمة على التصنيف الاقتصادي والإداري والوظيفي للصياغة والتنفيذ وإعداد التقارب.

²⁹ انظر وزارة المالية (اليمن) والبنك المركزي اليمني (المواقع الإلكترونية).

بذلك في كثير من الأحيان. ومع التأخيرات المتكررة في تقديم تقارير تنفيذ الميزانية الشهرية والفصلية تصبح فعالية هذه التقارير غير ذات جدوى كأداة إدارية.

المشتريات

يتم تطوير القواعد والعمليات والإجراءات الخاصة بالمشتريات الداخلية للوزارة بشكل جيد على الورق.³⁰ وهناك مستويان لمراجعة واعتماد مقترحات المشاريع التي تمولها الوزارة: لجنة فنية لديها صلاحيات التقييم والموافقة للعقود الأقل قيمة ولجنة أعلى مستوى للعقود ذات القيمة الأكبر. ومن المفترض أن تتكون اللجنة الفنية من موظفي الوزارة الذين لديهم خلفيات فنية ذات صلة.

الجدول 2: مراجعة وتحديات المشتريات الإقليمية المقارنة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

اليمن	تونس	المغرب	ليبيا	الأردن	مصر	التحسينات
Χ	Х	Χ	Χ	Χ		تعزيز الشفافية في المشتريات
Х	Х	Х	Х	Х	Х	تحسين الكفاءة المهنية في المشتريات العامة
	Х	Х	Х	Х	Х	منع / كشف المخالفات والفساد في المشتريات
Χ	Х	Χ	Х	Χ		تعزيز آليات المساءلة والرقابة
	Х	Х	Х	Х		دعم أهداف سياسة الحكومة

المصدر: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية 2016 .

يلخص الجدول 2 أعلاه

تحديات المشتريات العامة في بلدان مختارة في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا كما تم مسحها بواسطة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2016). و على الرغم من تحسن أنظمة المشتريات في معظم دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلا أن الممارسات اليمنية هي الأكثر إشكالية. وتشير مراجعات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبنك الدولي إلى وجود تحديات في العديد من المجالات بما في ذلك:

- عدم تكامل الأطر القانونية الوطنية وتعدد وتشتت القوانين والأنظمة.
- ضعف الإجراءات الأساسية لأنظمة المشتريات العامة (مثل المحتوى والتسلسل الهرمي المؤسسي غير الواضحين) مما يؤدي إلى ضعف وفي بعض الأحيان عدم إنفاذ المتطلبات التشغيلية والإجرائية.
- انعدام الكفاءة المهنية في المشتريات العامة مما يؤدي إلى انخفاض القدرات وارتفاع معدل التقلبات وأوجه القصور في التنفيذ إلى جانب مشاكل في الاحتفاظ بالمواهب المؤهلة داخل المجلس الأعلى لإدارة المناقصات والمجلس الوزاري لإدارة المناقصات.
 - صعوبة إدخال أدوات حديثة لأنظمة المشتريات العامة مثل المشتريات الإلكترونية.

وفقاً للأشخاص الذين تمت مقابلتهم فإن العائق الرئيسي والتحدي الأكبر أمام نقل السلع العامة وتقديم الخدمات بشكل فعال ومسؤول من المستوى الوطني إلى المستوى دون الوطني هو القدرات. ستكون هناك حاجة إلى الوقت والموارد لتدريب المتخصصين في المشتريات وتوزيعهم على المحافظات والمديريات وإجراء عمليات تدقيق منتظمة في عينة من المجتمعات والإبلاغ عن النتائج. ينظر كبار المسؤولين إلى هذه القدرات الضعيفة - على وجه الخصوص مخاطر تفويض المسؤولية بشكل متزايد لتنفيذ العطاءات إلى السلطات المحلية التي ليس لديها الكفاءة والمعرفة المطلوبة - على أنها مخاطر أكبر من الثغرات وأوجه القصور في أنظمة التمويل والمشتريات الحالية.

³⁰ بموجب قانون المناقصات لعام 2007، يتحمل جميع الوزراء مسؤولية الموافقة على المناقصات العامة لوزاراتهم. وكما هو مفصل في اللائحة التنفيذية لعام 2009، يتم إرسال العطاءات التي تتجاوز عتبة تفويض الوزارة إلى مجلس المناقصات العليا للمراجعة والموافقة. وتتمثل مهمة الوزارات التنفيذية في تقديم سياسات الحكومة في شكل خدمات وأشغال عامة وسلع عن طريق عملية الشراء المعتمدة. وقد أنشأت كل

وزارة مجالس مناقصات لمّراجعة واعتماد العطاءات الخّاصة بالخدمات والأشغال والسلع العامة وفّقاً لقانون المناقصات لعام 2007 واللائحة التنفيذية لعام 2009.

التدقيق والضوابط المالية

التدقيق الداخلي والرقابة المالية يتطلب الإطار القانوني والتنظيمي المعمول به أن يكون لكل وزارة مدقق (داخلي) مسبق للصرف يتم تعيينه من قبل الوزارة ويقوم بتقديم التقارير إليها. ويتمثل دور المدقق الداخلي في تدقيق النفقات قبل الصرف وتصفية عقود المشتريات قبل التوقيع بهدف التحقق من انتظام النفقات. وقد أعرب بعض المشاركين في النقاش عن قلقهم من أن المهارات المهنية للمدقق الداخلي قد تكون غير كافية. علاوة على ذلك يبدو أن وظيفة التدقيق الداخلي في الوزارة تجمع بين دور المراقب المالي والمدقق الداخلي.

يتحمل المراقب المالي مسؤولية المراقبة المسبقة للنفقات. يتم توظيف المراقب المالي داخل الوزارة التنفيذية مثل المدقق الداخلي وزارة المالية ويرفع تقاريره إلى وزارة المالية الداخلي ولكن على عكس المدقق الداخلي يتم تعيين المراقب المالي من قبل وزارة المالية ويرفع تقاريره إلى وزارة المالية وليس الوزارة المعين فيها. يشرف المراقب المالي على تصفية جميع النفقات بعد أن يكمل المدقق الداخلي مرحلة التدقيق قبل الصرف وقبل إرسالها للدفع (المراقبة المسبقة) - وهذه ممارسة منتشرة في المنطقة.

يشرف المراقب المالي على تصفية إجراءات الشراء بالكامل قبل تنفيذ أي عقد. وتتكون هذه الرقابة من مراجعة أي تغويض بالميزانية قبل توقيع العقد والدعوة لتقديم العطاءات والإعلان عن العطاءات وعملية الارساء والتشاور مع السلطات المطلوبة وتصفية جميع أوامر الشراء الصادرة عن ضابط الميزانية بمجرد تنفيذ العقد. وتتمثل وظيفة الرقابة المالية في المقام الأول في التحقق من توافر اعتمادات الميزانية والامتثال للوائح المالية وشمولية الوثائق ذات الصلة. في كلتا المرحلتين (العقد وأوامر الشراء) لا يُقصد بالرقابة أن تكون تحكماً في الكفاءة أو القيمة مقابل المال ولا تحكماً في الأهمية النسبية للأعمال المنجزة أو الخدمة المقدمة. وهي بدلا من ذلك عبارة عن مراجعة مكتبية. يمكن أن تكون التصفية التي يقوم بها المراقب المالي طويلة ومرهقة وغالباً ما تتطلب مراجعات متعددة للملف في بعض الوزارات وعلى مستوى المقاطعات. ولم يتم تحديد مدة المراقبة وبالتالي يصعب تقييمها.

التدقيق المحارجي يتمتع الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بسلطة كاملة على تدقيق جميع الكيانات العامة بما في ذلك السلطات المحلية والشركات العامة التي تمتلك الحكومة فيها أكثر من 50 بالمائة من الأسهم. ولدى الجهاز سلطة على جميع الوزارات والإدارات والهيئات الأمنية (بموجب بعض ضوابط التصريح الأمني) ولا يقتصر على ماذا أو من أو أين يمكنه الإبلاغ عن نتائجه. وفي ضوء قيود التوظيف لا يتم المراجعة والتدقيق سنوياً على جميع كيانات الحكومة المركزية والمؤسسات العامة والسلطات المحلية. ويتعلق نطاق المراجعة التي يتم إجراؤها بالتدقيق المالي ومراجعة الامتثال. وفي حالات محدودة تم إجراء عمليات تدقيق للأداء والقيمة مقابل المال. وهناك جهود للامتثال لمعايير المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة. ومع ذلك أدت التطورات السياسية في العقد الماضي إلى إبطاء هذه الجهود.

القيود المفروضة على القدرات

في حين أن هناك قدرات كبيرة في العديد من مجالات الإدارة المالية العامة فإن معظم وحدات الإنفاق الوزاري تعمل بشكل يدوي وبقدرات محدودة للغاية في مجال الكمبيوتر وتكنولوجيا المعلومات. إن عملية تنمية قدرات القطاع العام هي في مرحلة حرجة حالياً حيث إن الافتقار إلى الاستثمار في الموظفين على مدى فترة طويلة ترك الموظفين غير قادرين على الصعيدين الفني والإداري على تلبية احتياجات الوزارة أو المتطلبات الائتمانية للجهات المانحة. لقد نقلت جهود اللامركزية على مدى السنوات العديدة الماضية مسؤوليات إضافية مباشرة إلى السلطات المحلية مما أدى إلى تفاقم تحديات القدرات هذه.

بالإضافة إلى تعزيز قدرات الموظفين هناك حاجة إلى برنامج شامل لإدارة التغيير لمعالجة القضايا الهيكلية داخل الوزارة. هناك حاجة أيضاً إلى تقييم شامل واستراتيجية شاملة للتأكد من أن وظائف الدعم للوزارة في المالية والمشتريات والموارد البشرية والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات والسياسة والتخطيط يمكن أن تدعم بشكل كامل التوسع في الوظائف الفنية. ويفترض برنامج إدارة التغيير الطموح أن التمويل سيكون متاحاً لدعم وظائف الوزارة الموسعة والتفويضات بطريقة مستدامة.

يجب الالتزام بتمويل وزارة الزراعة والري والثروة السمكية بشكل كافٍ وتوفير بناء القدرات للعديد من الوحدات التي لم نتلق الموارد الكافية لسنوات عديدة بالإضافة إلى إمكانية التفكير في نماذج جديدة من الشراكات بين القطاعين العام والخاص التي ستسمح لوزارة الزراعة والري والثروة السمكية بالتغلب على هذه القيود.

المرفق 4: النتائج الرئيسية التي تم التوصل اليها من إحصاء الخدمة المدنية

نتائج إحصاء موظفى وزارة الزراعة والري والثروة السمكية

في ديسمبر 2022 أجرت وزارة الزراعة والري والثروة السمكية إحصاءً على الإنترنت لموظفيها ومستشاريها. كان القصد من المسح أن يكون شاملاً يغطي جميع موظفي الوزارة البالغ عددهم 340 أو نحو ذلك من العاملين في المقر الرئيسي وكذلك الموظفين الذين تم نشرهم في المكاتب الإقليمية في الميدان. اعتباراً من يناير 2023 تم استلام البيانات من 197 فرداً من المستجيبين ويشمل ذلك 50 فرداً يعملون في مقر الوزارة و 112 يعملون في مكاتب الزراعة الإقليمية و 35 يعملون في الهيئات العامة ذات الصلة بالثروة السمكية.

عند التفكير في أهمية البيانات التي تم الحصول عليها من هؤلاء المستجيبين من المهم أن نفهم أن معدلات الاستجابة المتواضعة قد تخلق تحيزاً يمكن أن يؤثر على النتائج. 31 تم عمل إحصاء الخدمة المدنية بقصد أن يكون شاملاً بمعدل امتثال بنسبة 100 في المائة. إلا أن معدل الاستجابة لهذه العينة لا يكفي حتى لتمثيل المجتمع الأوسع لموظفي الوزارة. ومع ذلك فمن المرجح أن تعكس النتائج اتجاهات أوسع داخل الوزارة وتوفر بعض الأفكار حول التركيبة السكانية للموظفين الأساسيين. تم الإبلاغ عن هذه النتائج مع التحذير من أن جميع البيانات الواردة أدناه تشير إلى المستجيبين وليس إلى الموظفين بشكل عام وقد تكون هناك تباينات متواضعة بين هذه الأرقام ومجموع الموظفين والمستشارين.

العمر

متوسط عمر المستجيبين في الإحصاء هو 49 سنة وكان أصغر عمر هو 23 سنة وأكبر عمر هو 67 سنة. ويعد متوسط العمر هو الأعلى داخل المكاتب الإقليمية الزراعية (حيث بلغ 52 عاماً) وهو أقل بقليل بين المستجيبين من الهيئات العامة للثروة السمكية (47 عاماً). أما داخل مقر الوزارة فيبلغ متوسط العمر 43 عاماً أصغرهم 26 عاماً وأكبرهم 65 عاماً.

يجب ملاحظة أنه لم يتم تضمين 10 أفراد في هذه الأرقام العمرية لأنهم لم يستطيعوا الإبلاغ عن تواريخ ميلادهم بدقة لذلك قد يكون متوسط العمر الإجمالي أعلى قليلاً. والأهم من ذلك أن العدد الكبير من العمال الأصغر سناً الذي تشير إليه البيانات في المقر الرئيسي قد يعكس تحيزاً من حيث إكمال الاستبيان من قبل الموظفين والاستشاريين الأصغر سناً والذي يمكن أيضاً تكراره في التحليل أدناه بشأن شروط وأحكام خدمة الموظفين. كما يمكن أن يعكس الاتجاهات المشروعة في التوظيف ويجب تحليلها بعناية عند توفر بيانات الاحصاء الكاملة.

الجدول 3: موظفو المؤسسة المستجيبون حسب الفئة العمرية (بالنسبة المئوية)

55+	45-54	35-44	25-34	18-24	المؤسسة
14.6	25.0	22.9	37.5	0	المقر الرئيسي للوزارة
53.3	26.7	12.4	6.7	1	المكاتب الزراعية المحلية
29.4	23.5	29.4	17.7	0	الهيئات العامة للثروة السمكية

فترة الخدمة

تم اكتشاف اتجاهات مماثلة في مدة العمل داخل الوزارة. وعموماً يبلغ متوسط مدة الخدمة في المؤسسات الثلاث 18.5 عاماً ويبلغ 14 سنة للهيئات العامة للثروة السمكية. بالنسبة لموظفي مقر الوزارة فإن متوسط الخدمة هو 7 سنوات ويتراوح بين أقل من سنة كحد أدنى إلى 45 سنة كحد أقصى.

³¹ كقاعدة عامة، نتوقع أن تكون النساء أكثر استباقية في ملء استبيان المسح من الرجال؛ وسيكون الموظفون الموجودون في المقر أكثر نشاطا من العاملين في الميدان؛ وكذا الموظفون الأصغر سناً مقابل كبار السن (خاصة أولئك الذين خدموا متجاوزين سن التقاعد)؛ والموظفون ذوو المستويات التعليمية الأعلى سيكونون أكثر استباقية من أولئك الذين لديهم مستويات تعليمية منخفضة. وقد تكون النتائج متحيزة في هذا الاتحاه.

وهنا تبرز بعض المحاذير على النحو التالي: أولاً، ربما فسر البعض هذا السؤال على أنه يعني مدة الخدمة في وزارة الزراعة والري أو وزارة الثروة السمكية والبعض الأخر مع وزارة الزراعة والري أو وزارة الثروة السمكية. ³² ثانياً، قد يعكس هذا تحيزاً داخل البيانات تجاه العمال المؤقتين الجدد (بوجود عمال أكبر سناً لم ينتهوا من المسح). أخيراً، وكما هو الحال مع بيانات تاريخ الميلاد هناك العديد من الأفراد الذين أبلغوا عن بدء عملهم مع وزارة الزراعة والري والثروة السمكية خلال الشهر الماضي وسبعة موظفين في مقر الوزارة أفادوا بأنهم بدأوا العمل خلال العام الماضي.

نوع العمل

هناك مجموعة متنوعة من المناصب وأنواع الوظائف ضمن الكيانات المؤسسية الثلاثة التي شملها الاستطلاع. ولتبسيط التحليل والبقاء في الفئات التي نمتلك فيها بعض القوة الإحصائية فقد تم تصنيفهم إما إلى إداريين (مدراء ورؤساء) وخبراء (خبير تقني وخبير أولي وخبير) ومدراء وحدات أصغر (السكرتارية والمحاسبون وماسكي الدفاتر ووحدات الأرشفة).

إجمالاً تتكون العينة من 18.3 بالمائة إداريين في وحدات مصغرة و 35 بالمائة خبراء و 46.7 بالمائة إداريون وصناع قرار. من المحتمل أن يكون العدد الكبير من المديرين مدفوعاً بالاستجابات الإدارية العالية للمسح من مراكز الزراعة الإقليمية (52.6 في المائة). وبدلاً من أن تعكس هذه النتائج الإقليمية (5.15 في المائة). وبدلاً من أن تعكس هذه النتائج هيكل المنظمة فقد تشير هذه النتائج إلى أن المديرين شعروا ببعض الحافز للرد على طلب المسح من الوزارة. وتنقسم الاستجابة من مقر الوزارة بالتساوي بين الإداريين (34٪) والخبراء (36٪) وإدارة الوحدات المصغرة (30٪). حتى هذه الأرقام الأكثر توازناً قد تكون متحيزة عند مقارنتها بفهمنا لهيكل الموظفين من خلال المقابلات وسجلات الموارد البشرية والتي مع استثناءات قليلة تركز بشكل كبير على الإدارة والتنظيم.

الجدول 4: أنواع الوظائف حسب المؤسسة (النسبة المئوية)

الإدارة العليا	الخبراء	إدارة الوحدات الصغيرة	المؤسسة
30.0	36.0	34.0	المقر الرئيسي للوزارة
52.7	33.0	14.3	المكاتب الزراعية المحلية
51.4	40.0	8.6	الهيئات العامة للثروة السمكية

حالة العقد

بشكل عام أفاد ما يقرب من 70 بالمائة من المستجيبين بوجود عقود رسمية طويلة الأجل مع مؤسساتهم. إلى جانب هذه المناصب التي يتم دفع رواتب منتظمة لها يتم انتداب 4.6 في المائة من مؤسسات حكومية أخرى و 25.9 في المائة بعقود مؤقتة والتي تم استخدامها لتمكين التعيينات في وقت لا تستطيع فيه المكاتب الحكومية توفير عقود مدفوعة الأجر بشكل دائم. يبدو أن العقود المؤقتة عالية بشكل خاص في بيانات المقر الرئيسي.

الجدول 5: حالة العقد بين المؤسسات المختلفة (نسبة مئوية)

المؤسسة	عقد دائم	معار / منتدب	عقد مؤقت
المقر الرئيسي للوزارة	34.0	14.0	52.0
المكاتب الزراعية المحلية	87.5	0.0	5.7
الهيئات العامة للثروة السمكية	62.9	4.6	31.4

تم استخدام العقود المؤقتة في المقر الرئيسي للوزارة لتعيين معظم الموظفين الجدد. وينعكس هذا في الارتباط مع أنواع الوظائف: 94 في المائة من المناصب الإدارية في الوحدات الصغيرة هي بموجب عقود مؤقتة في حين أن العقود المؤقتة تمثل 44 في المائة من مناصب الخبراء وفقط 13 في المائة من المناصب الإدارية العليا.

³² أدخل الفريق سؤالاً توضيحياً في استبيان آخر للموظفين سيتم إجراؤه في يناير 2023.

النوع الاجتماعي

تلقى المسح الذي أجريناه استجابة جيدة من النساء (34 بالمائة). وفي حين لا يمكن تأكيد التحيز لا يمكن أيضاً استبعاد احتمال وجود اختلافات كبيرة في معدلات الاستجابة. قد يعكس التحيز المحتمل عينة من التحيز تجاه موظفي المقر الرئيسي للوزارة حيث 40 في المائة من المستجيبين هم من النساء (مقابل 36 في المائة في المراكز الزراعية الإقليمية و 17 في المائة في الهيئات العامة للثروة السمكية).

على الرغم من هذا التحيز المحتمل من المناسب تحليل بيانات النوع الاجتماعي حسب أنواع الوظائف كوسيلة لتقييم أدوار المرأة في المؤسسة. تشكل النساء داخل مقر الوزارة 71 في المائة من الموظفين الإداريين و 20 في المائة من الإدارة و 28 في المائة من الخبراء. وتجدر الإشارة إلى أن النساء يشغلن العديد من المناصب التخصصية والهندسية رفيعة المستوى في المكاتب الزراعية الإقليمية. كما يشغلن العديد من المناصب الإدارية والمتخصصة في المقر الرئيسي.

الجدول 6: حصة الإناث حسب نوع الوظيفة في مختلف المؤسسات التابعة لوزارة الزراعة والري والثروة السمكية (بالنسبة المئوية)

ىؤسسة	إدارة الوحدات الصغيرة	الخبراء	الإدارة العليا
لقر الرئيسي للوزارة	70.6	27.8	20.0
كاتب الزراعية المحلية	62.5	37.8	28.8
بيئات العامة للثروة السمكية	66.7	7.1	16.6

يتواجد الرجال بموجب عقود رسمية بمعدلات أعلى من النساء. وبشكل عام 62.6 في المائة من النساء لديهن عقود بينما 73 في المائة من الرجال لديهم عقود. أما داخل مقر الوزارة فإن 20 في المائة من النساء لديهن عقود في حين أن نسبة الرجال الذين لديهم عقود هي 43 في المائة. وهذا يعكس إلى حد كبير التعيينات الأخيرة من خلال العقود المؤقتة للمناصب الإدارية.

المؤهلات التعليمية

معظم المستجيبين في الوزارة والكيانات التابعة لها يحملون درجة البكالوريوس أو أعلى. ويشكل حاملو درجة البكالوريوس 65 بالمائة من المشاركين. كما يشكل الحاصلون على الماجستير والدكتوراه 7.1 في المائة و 4.6 في المائة على التوالي. 12.2 في المائة آخرين حاصلون على تدريب بالإضافة إلى شهادة ثانوية.

هذه الأرقام العامة هي متسقة وثابتة داخل المؤسسات المختلفة. ويرجع ارتفاع معدل خريجي الجامعات بين الهيئات العامة للثروة السمكية إلى التركيز البحثي للهيئة العامة للدراسات البحرية والاستزراع المائي.

الجدول 7: المؤهلات العلمية داخل المؤسسات المختلفة (بالنسبة المئوية)

المجموع	الهيئات العامة للثروة السمكية	المكاتب الزراعية الإقليمية	المقر الرئيسي للوزارة	مستوى التعليم
3.1	2.9	3.6	2.0	التعليم الأساسي
8.1	8.6	11.6	0.0	التعليم الثانوي
12.8	8.6	12.5	14.0	التعليم الثانوي
65.0	54.3	62.5	78.0	درجة البكالوريوس
7.1	17.1	5.4	4.0	درجة الماجستير
4.6	8.6	4.5	2.0	درجة الدكتوراه

تظهر المؤهلات العلمية حسب العمر بين موظفي وزارة الزراعة والري والثروة السمكية وموظفي الكيانات المرتبطة تغييرات طفيفة ولكنها مثيرة للاهتمام بمرور الوقت. فقد زاد عدد المستجيبين الحاصلين على تعليم أساسي بين الموظفين الأصغر سناً كما هو الحال بالنسبة لعدد الحاصلين على درجة البكالوريوس. يتمتع الموظفون الأكبر سناً بمستويات تحصيل تعليمي أعلى بشكل عام مما يعكس الحاجة إلى درجات أعلى لتأمين مناصب إدارية ومتخصصة. ويبدو أيضاً أنهم ركزوا على شهادات الثانوية أكثر من الحصول على درجات البكالوريوس.

الجدول 8: المؤهلات العلمية حسب الفئة العمرية (بالنسبة المئوية)

55+	45-54	35-44	25-34	18-24	مستوى التعليم
1.4	2.8	2.9	6.4	0.0	التعليم الأساسي
11.0	4.2	5.9	3.2	100.0	التعليم الثانوي
12.3	25.0	2.9	3.2	0.0	التعليم الثانوي +
57.5	52.1	82.4	87.1	0.0	درجة البكالوريوس
11.0	8.3	5.9	0.0	0.0	درجة الماجستير
6.9	8.3	0.0	0.0	0.0	درجة الدكتوراه

عند النظر إليها حسب نوع العقد يميل أولئك الذين لديهم عقود رسمية إلى الحصول على درجات أعلى بمعدل أعلى وهو ما يعكس على الأرجح كل من العمر والحوافز المهنية قبل الحرب. ويمتلك العمال المؤقتون حصص أعلى من أولئك الذين يكملون التعليم الأساسي فقط وهو تأثير ربما للحرب على نظام التعليم واستخدام القطاع العام لتوفير الوظائف للمحتاجين. في الوقت نفسه يتمتع العمال المؤقتون بحصة عالية من الحاصلين على درجة البكالوريوس. من السهل قراءة الكثير من هذه النتائج عند النظر إلى النسب المئوية وحدها. ومن المهم أن تضع في اعتبارك أن الحصص الأصغر تمثل أعداداً صغيرة جداً. على سبيل المثال يمثل هؤلاء العمال المؤقتون الحاصلون على درجات أساسية أربعة مشاركين فقط.

الجدول 9: المؤهلات العلمية بحسب نوع العقد (بالنسبة المئوية)

ؤهل التعليمي	عقد دائم	معار / منتدب	عقد مؤقت
عليم الأساسي	1.5	0.0	7.8
عليم الثانوي	8.8	11.1	5.9
عليم الثانوي وما فوق	12.4	33.3	7.8
جة البكالوريوس	62.0	44.4	76.5
جة الماجستير	9.5	0.0	2.0
جة الدكتواه	5.8	11.1	0.0

التقاعد

في المقابلات التي أجريت مع موظفي الوزارة أكد الكثيرون على اعتماد الوزارة الشديد على الخبراء والمديرين الذين بلغوا سن التقاعد وتميل نتائج الاحصاء الأولية إلى تأكيد هذا التحليل. معاشات التقاعد التي تساوي 6 في المائة من الدخل النهائي متاحة للرجال في سن 60 سنة وللنساء في سن 55 سنة الذين قدموا ما لا يقل عن 10 سنوات من العمل. وبالنسبة للرجال الذين قدموا فترة عمل لا تقل عن 25 عاماً يكون سن التقاعد هو بلوغ 50 عاماً. وبعد التقاعد متاح أيضاً في أي عمر بتقديم فترة عمل تصل إلى 30 عاماً.

يقسم الجدول التالي نسبة المستجيبين في كل مستوى مؤسسي في وزارة الزراعة والري والثروة السمكية والكيانات التابعة لها والتي هي: (1) مؤهل حالياً للتقاعد (2) مؤهل أو فوق سن التقاعد أو (3) مؤهل أو سيكون مؤهل للتقاعد قريباً أي (سيفي بمتطلبات الأهلية في غضون 5 سنوات). حوالي 16 في المائة من إجمالي العينة يخدمون حالياً وهم قد تجاوزوا سن التقاعد و 28 في المائة من العينة خدموا أكثر من 30 عاماً. (قد تتداخل هاتان الفئتان.)

الجدول 10: حالة التقاعد حسب المؤسسة (بالنسبة المئوبة)

مؤهل أو سيكون مؤهل للتقاعد قريباً	مؤهل أو فوق سن التقاعد	مؤهل للتقاعد	المؤسسة
18.4	16.3	10.2	المقر الرئيسي للوزارة
75.2	66.9	66.9	المكاتب الزراعية المحلية

41.2	26.4	23.4	الهيئات العامة للثروة السمكية
54.6	46.9	44.7	وزارة الزراعة والري والثروة السمكية والكيانات التابعة
			لها

المرفق 6: مراجعة تنظيمية مفصلة لقطاع الزراعة والرى

بموجب أحكام اللائحة الداخلية لوزارة الزراعة تم تقسيم وزارة الزراعة والري السابقة إلى أربعة قطاعات إدارية: (1) تطوير الإنتاج الزراعي، (2) الدحم الإداري. ومع اندماج قطاع الزراعة مع الثروة السمكية أعيد تنظيم قطاع تنمية الإنتاج الزراعي والخدمات الزراعية تحت إشراف نائب وزير النتية الزراعية إلى جانب القسم الإداري. كما أعيد تنظيم الري واستصلاح الأراضي تحت قيادة نائب وزير الري. فيما يلي سنناقش الإدارات والوحدات المكلفة في إطار كل من هذه الأقسام الإدارية بالإضافة إلى الامتثال الحالي والتوظيف في إطار وزارة الزراعة والري والثروة السمكية.

الإنتاج الزراعى والتنمية

يدعم قطاع الإنتاج الزراعي والتنمية بموجب اللوائح عمل المزارعين في تزويدهم بالدعم الفني الذي يمكنهم من تربية المحاصيل والثروة الحيوانية بطريقة فعالة وصحية مما يساعد على البحث وإدخال أنواع وراثية جديدة وأفضل الممارسات والامتثال للمعايير. كما يدعم القطاع المرأة الريفية المعتمدة على الزراعة.

ادارة الانتاج النباتي تتولى الادارة العامة للإنتاج النباتي بموجب اللوائح القائمة تحديد الأنواع المناسبة من الإنتاج الزراعي في البيئة اليمنية وإجراء التجارب على المحاصيل أو الأصناف الجديدة وإكثار البذور وتوزيعها وتقديم خدمات الإرشاد والدعم الفني بالتنسيق مع التعاونيات الزراعية. قبل الحرب أنشأت وزارة الزراعة خمسة أقسام فرعية تابعة لإدارة الإنتاج الزراعي بما في ذلك البن والمحاصيل الزراعية والبستنة (الفواكه والخضروات) والمعابات. وهناك وحدة خامسة كانت مسؤولة عن التنسيق مع التعاونيات الزراعية.

تضم هذه الادارة في ظل وزارة الزراعة والري والثروة السمكية مدير وحدة يركز على إنتاج البن ومدير وحدة يركز على البستنة (الفواكه والخضروات). وهذا يضمن أن الوزارة لديها بعض الخبرة في المجالات الرئيسية للإنتاج الزراعي. ومع ذلك فإن الادارة تفتقر إلى مدير وموظفوها مسؤولون أمام نائب وزير الزراعة في اعداد التقارير وتقديمها. لم يتم تعيين أي موظف للعمل في وحدة البن أو وحدة المحاصيل أو وحدة الغابات ولم يتم تكليف أي موظف بالعمل مع التعاونيات.

ادارة الثروة الحيوانية والماشية هذا القسم مسؤول عن دعم تنمية الثروة الحيوانية وحمايتها من خلال البحث في التربية والتغذية والدراسات من أجل دعم إدخال خطوط وراثية جديدة وتحديد متطلبات الإنتاج في البلاد فضلاً عن تقديم الدعم الفني والخدمات الإرشادية للمزار عين والرعاة و التعاونيات. يعتبر القسم مسؤول أيضاً عن الترويج لتربية النحل وإنتاج العسل. وأخيراً فإن القسم مكلف بتوثيق الحياة البرية في اليمن وحماية أنظمتها البيئية. أنشأت وزارة الزراعة والري قبل الحرب أربع وحدات تابعة لإدارة الثروة الحيوانية والماشية: تربية النحل والدواجن والأعلاف والحياة البرية.

وشدد نائب الوزير على ضرورة الاستعجال في تعيين فنيين مهرة في مجال الثروة الحيوانية. ويوجد حاليا مدير لقسم الثروة الحيوانية ومع ذلك فإن الوحدة النشطة الوحيدة هي وحدة الدواجن والتي تضم مديراً واحداً ومساعداً. وتعتبر وحدات تربية النحل والأعلاف والحياة البرية وحدات غير نشطة.

ادارة تنمية المرأة الريفية على الرغم من عدم إدراجها في اللوائح الداخلية إلا أن تنمية المرأة الريفية كانت منذ فترة طويلة أولوية بالنسبة لوزارة الزراعة والري السابقة نظراً لاعتماد معظم النساء الريفيات على الزراعة لكسب عيشهن والجزء الأكبر من القوة العاملة الريفية التي يشكلنها. ولتحقيق هذه الغاية وفي ظل الهيكلية الحالية لوزارة الزراعة والري والثروة السمكية أبقت الوزارة على إدارة تنمية المرأة الريفية مع وجود مدير لها. هذا القسم له وحدتان تشغيليتان: (1) وحدة دعم أنشطة المرأة الريفية ولديها مدير واحد ومساعد. أما بالنسبة للوحدات الفنية ووحدات التدريب والتوعية التي كانت تعمل قبل الحرب فإنها لا تعمل في هذا الوقت.

ادارة فحص الجودة الإنتاج الزراعي حيث تضع الدارة العامة لفحص الجودة هي المسؤولة عن تنظيم جودة الإنتاج الزراعي حيث تضع الادارة المعايير وتراقب الامتثال وتجري عمليات تفتيش دورية في مجالات إنتاج الأغذية والمستودعات. كما أن الادارة مسؤولة أيضاً عن مراقبة تربية الحيوانات ومشاريع الإنتاج جنباً إلى جنب مع مراقبة المزارع وإنتاج الأعلاف. ويوجد تحت الادارة أربع وحدات: (1) التفتيش الفني (2) التنسيق والتسجيل (3) المختبرات و (4) المعدات الزراعية.

يوجد في القسم حالياً مدير وفريق تفتيش فني. ويتكون الفريق من مدير ومساعد إداري وخمسة مفتشين يعملون في الميدان. و لا توجد فرق لوحدات التنسيق والتسجيل والمعدات الزراعية. المختبرات غير مزودة بالموظفين والعديد منها إما تضرر أثناء الصراع الأخير أو أصبح في حالة سيئة.

الخدمات الزراعية

هذا القطاع بموجب اللوائح هو قطاع آخر يدعم الزراعة من خلال تقديم الخدمات الفنية. يشمل قطاع الخدمات الزراعية الادارات العامة للإرشاد والتدريب الزراعي، وحماية النبات، وصحة الحيوان والحجر الصحي، وتسويق وتجارة الحيوانات. في الوقت الحالي لم تتمكن وزارة الزراعة والري والثروة السمكية من إعادة إنشاء هذه الخدمات الفنية بسبب قيود الموارد البشرية والمادية. وبينما تحتفظ المكاتب الزراعية الإقليمية ببعض القدرات في هذه المجالات سيكون من المهم إنشاء هذه الخدمات في المستقبل لأنها ستوفر دعماً تقنياً قيماً في مجالات مثل الوقاية من الأمراض والترويج للمنتجات الزراعية اليمنية في الخارج.

الارشّاد والتدريب الزراعي تقدم الادارة العامة للإرشاد والتدريب الزراعي خدمات الإرشاد الزراعي للمزارعي للمزارعي للمزارعين اليمنيين مما يساعد على بناء القدرات ونشر الوعي بأحدث الأساليب المستخدمة في الزراعة. كما تعمل الادارة مع السلطات لبناء البنية التحتية للخدمات الإرشادية وكذلك العمل مع المزارعين لتحديد احتياجات التدريب. وتقوم الادارة بالتنسيق مع هيئة البحوث الزراعية لدراسة المشكلات الزراعية وتعميم توصيات البحوث وتحويل نتائج البحوث الزراعية إلى الخدمات الإرشادية.

حماية النبات تعتبر الادارة العامة لحماية النبات هي المسؤولة عن حماية النبات والبيئة ووضع السياسات التي تحد من انتشار الأمراض والإصابة والتلوث الناتج عن سوء استخدام المبيدات وتعمل على توعية المزارعين بهذه السياسات. كما أن الادارة مسؤولة أيضاً عن تنظيم استخدام المبيدات وتنفيذ جهود الحجر الصحي والمكافحة للحد من انتشار الأمراض والإصابات. ولدعم هذه القدرات تقوم الإدارة بالمراقبة الميدانية والتجارب المضبوطة وتوثيق الحالات.

صحة الحيوان والسيطرة والقضاء على الأوبئة والأمراض الحيوانية المعدية بما في ذلك أمراض النحل والأمراض الشائعة بين الحيوانات والإنسان. ولهذه الغاية تجري الادارة أبحاثاً ميدانية وتدير حملات وطنية لتحصين الحيوانات وتشرف على مكافحة الأوبئة. كما تنظم الإدارة تصدير واستيراد ونقل الحيوانات.

التسويق والتجارة الزراعية المسؤولة عن دعم تسويق التسويق والتجارة الزراعية هي المسؤولة عن دعم تسويق المنتجات الزراعية اليمنية محليا وخارجياً. وتبحث هذه الادارة في فرص السوق والقدرة التنافسية للسلع اليمنية وتمثل اليمن في المؤتمرات والمعارض التجارية الدولية. كما أن هذه الإدارة تقوم بوضع اللوائح والمعايير الفنية التي تحكم تجارة وتسويق المنتجات الزراعية. وتعمل الادارة مع مؤسسات تسويق متخصصة وتقوم بتنظيم الحملات الترويجية بينما تعمل أيضاً على زيادة الوعي التسويقي بين المزارعين ومنتجي الأغذية.

قطاع الري

يشرف على قطاع الري نائب الوزير لقطاع الري ويدعمه في ذلك ثلاثة موظفين إداريين وحارس شخصي وسائق. لقد كان للهيكل القانوني لقطاع الري السابق في وزارة الزراعة والري قسمان يركزان على موارد المياه والإنشاءات الخاصة بالري. ويتكون هيكل القطاع الفعلي الحالي من أربعة أقسام على الرغم من أن أحدها غير نشط. يكافح القطاع لتأمين الخبرة الفنية اللازمة لتصميم وتنفيذ وإصلاح أنظمة الري وتعزيز البدائل الموفرة للمياه في مقابل الاساليب التقليدية. على عكس العديد من الوحدات الأخرى فقد تمكن القطاع من الاحتفاظ بفريق صغير من المهندسين المؤهلين الذين يركزون على البنية التحتية.

الري الزراعي تراقب الادارة العامة للري الزراعي هطول الأمطار وقوم بتنظيم وتنسيق استخدام مياه الري بين المزارعين وتحدد متطلبات الري للمحاصيل المختلفة. كما تعمل الادارة على صيانة السدود وأنظمة الري التقليدية مع تصميم وتعزيز استخدام طرق الري الحديثة والأساليب المبتكرة لتقليل استخدام موارد المياه الشحيحة في اليمن. قبل الحرب كانت هناك ثلاث وحدات تابعة لإدارة الري الزراعي وهي: أنظمة الري والتوعية بالري ومراقبة استخدامات الري.

في ظل وزارة الزراعة والري والثروة السمكية لم يتم تعيين أي مدير لرئاسة هذه الادارة، ومع ذلك هناك مدير مسؤول عن وحدة أنظمة الري يدعمه مساعد واحد. ولا يوجد موظفون نشطون معينون لوحدة التوعية بالري أو وحدة مراقبة استخدامات الري، حيث يتم تنفيذ هذه المهام عند الحاجة من قبل موظفين من الإدارات الأخرى.

البنية التحتية للري تعتبر الادارة العامة للبنية التحتية للري هي المسؤولة عن البحث والتخطيط المرتبطين بالري. تقوم هذه الإدارة بتوثيق المكان المناسب وإجراء دراسات الجدوى وإعداد المعايير الفنية لمنشآت الري. كما تقوم الإدارة هذه بالإدارة والإشراف على تنفيذ مشاريع السدود وتخزين المياه وأنظمة الري. كما أنها تشرف على وضعية التشغيل اللاحقة. وهناك أربع وحدات تابعة لهذه الإدارة وهي: (1) التخطيط والدراسات (2) الهندسة (3) الإشراف و (4) إدارة المساحة.

هذه الادارة هي واحدة من أفضل الوحدات من حيث عدد الموظفين في وزارة الزراعة والري والثروة السمكية وملفها الوظيفي يمكن مقارنته بما يمكن أن يجده المرء عادةً في الوحدات الراسخة. يرأس هذه الادارة مدير ويعاونه مساعد إداري. ويشرف المدير على عمل 13 مهندساً يركزون على مختلف جوانب صيانة السدود والري وتطويرها. ويعمل هؤلاء المهندسين تدخدة فقد تمكنت الوزارة من استخدام المهندسين داخل الوحدات الحالية. وفي حين أن الموارد التي تدعم هؤلاء المهندسين شحيحة فقد تمكنت الوزارة من استخدام الأموال من صندوق تعزيز الزراعة والثروة السمكية لدعم تكاليف السفر والمواد المحدودة للعمل الميداني الذي يركز على تتشيط مشاريع الري.

الغابات والمراعي والتصحر تعتبر الادارة العامة للغابات والمراعي ومكافحة التصحر هي المسؤولة عن وضع استراتيجيات لمكافحة التصحر وحماية الغابات الطبيعية والمراعي وكذلك دراسة كيفية استخدامها لتوفير سبل العيش بطريقة مستدامة. ويشمل ذلك توثيق الأنواع البرية وتنظيم وبحث تأثير الأنشطة الاقتصادية على النظام البيئي وإكثار الأنواع النباتية التي يمكن أن تحد من التصحر في اليمن.

حالياً يضم هذا القسم طاقماً صغيراً من مدير واحد ومهندس واحد ومساعد إداري. وهذا يترك الإدارة تعاني من قدرة محدودة للغاية في مواجهة التصحر الكبير وإزالة الغابات التي حدثت خلال الحرب الأهلية.

حصر الأراضي الزراعية واستصلاح الأراضي لزيادة المساحة المتاحة للإنتاج الزراعي. وهي مسؤولة عن إنشاء حصر نظرياً - على التوسع في استصلاح الأراضي لزيادة المساحة المتاحة للإنتاج الزراعي. وهي مسؤولة عن إنشاء حصر للأراضي الزراعية وإجراء دراسات لضمان الاستخدام الأمثل للأرض وحماية الأرض من المزيد من التعرية والتصحر. كما تعتبر الادارة مسؤولة أيضاً عن البحث عن طرق لإعادة الأراضي المالحة إلى الإنتاجية وتحديد فرص الاستثمار الواعدة. وفي حين أن هناك أدلة على وقوع خسائر كبيرة في الأراضي الزراعية خلال الحرب الأهلية إلا أنه لم يتم إعادة تشغيل هذه الادارة بعد الانتقال من صنعاء إلى عدن ولا تزال خالية من الموظفين. وفي سياق الموارد الشحيحة تراجعت عملية استصلاح الأراضي الزراعية غير المستخدمة في تحسين الإنتاجية في المزارع القائمة.

الوظائف الإدارية في قطاع التخطيط وتكنولوجيا المعلومات

يوفر قطاع التخطيط وتكنولوجيا المعلومات - المعروف أيضاً باسم الخدمات الإدارية - لقطاع الزراعة والري خدمات دعم شاملة. ويضم العديد من الإدارات التي تقدم خدمات دعم مهمة مثل الإحصاءات الزراعية والعلاقات الدولية والمراقبة والتقييم. وقد ظل بعضها كإدارات تابعة لقطاع الزراعة بوزارة الزراعة والري والثروة السمكية بينما انضمت أقسام أخرى (مثل الموارد البشرية والشؤون القانونية) إلى مكاتب الثروة السمكية وترفع تقاريرها مباشرة إلى الوزير.

المشاريع الزراعية - تقوم الادارة العامة للمشاريع الزراعية بتطوير البنية التحتية العامة للقطاع الزراعي وتقديم المفاهيم الفنية والمقترحات للمشاريع الإستراتيجية. وتقوم الادارة بإعداد دراسات الجدوى وتحديد فرص الاستثمار، كما تشرف على المشاريع أثناء التطوير. كما تقوم الادارة بمراجعة الدراسات التي يقدمها الأخرون للوزارة. ويضم هذا القسم حالياً مديراً ومهندساً ومساعداً إدارياً وليست هناك أي وحدات أو أقسام فرعية.

الاحصاءات والمعلومات الزراعية تعتبر الإدارة العامة للإحصاءات والمعلومات الزراعية هي المسؤولة عن الحفاظ على نظام حديث ومتكامل للمعلومات والإحصاءات الزراعية. كما تقوم باجراء الدراسات الإحصائية عن القطاع الزراعي وإصدار نشرات إحصائية دورية وتطوير النماذج الإحصائية الداعمة لعمل الوزارة. وفي ظل الهياكل الحالية يوجد في هذا القسم مدير واحد ومساعدان. ويعتمد هذا الفريق الصغير على العلاقات التعاونية مع المكاتب الزراعية الإقليمية لجمع البيانات الزراعية المحلية.

التخطيط والمراقبة والتقييم تدعم الإدارة العامة للتخطيط والمراقبة والتقييم إعداد استراتيجيات التنمية الزراعية وتضع الخطط والبرامج اللازمة للتنفيذ. وتقدم الادارة تقارير دورية وتقترح حلولاً للمشكلات الناشئة وصعوبات التنفيذ. ويرأسها حالياً مدير يدعمه ثلاثة مساعدين وهو تكوين وظيفي أقل بكثير مما هو متوقع لوحدة من هذا النوع.

العلاقات العامة والتبولية في مجال الزراعة والري. كما تقوم باتخاذ الترتيبات اللازمة لاستضافة الوفود والخبراء والندوات والاجتماعات الدولية في مجال الزراعة والري. كما تقوم باتخاذ الترتيبات اللازمة لاستضافة الوفود والخبراء الزائرين للوزارة. وتساعد الادارة في تقييم الاتفاقيات الدولية وإعداد المقترحات لتسهيل التعاون مع الدول الأخرى. وتتكفل هذه الادارة بدفع مساهمات الوزارة إلى الاتحادات والمنظمات والمؤسسات العربية والإقليمية والدولية في المجال الزراعي. وأخيراً فإن هذه الادارة مسؤولة عن دراسة تصورات الجمهور عن الوزارة وتتبع ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة. حالياً يعمل في هذه الوحدة خبير بمستوى المدير بدون فريق دعم.

الشوون القانونية القانونية الادارة العامة للشؤون القانونية إعداد مشروعات القوانين والقرارات والأنظمة المتعلقة بعمل الوزارة. وهي تقدم الاستشارات القانونية للوزارة وتعد العقود والاتفاقيات وتمثل الوزارة أمام القضاء. الإدارة ايضاً مسؤولة عن شرح القوانين والعلاقات للموظفين ومراقبة تنفيذ القوانين المحددة. في أعقاب الاندماج تم ضم مكتب الشؤون القانونية بقطاع الثروة السمكية حيث تخضع الإدارة للوزير مباشرة. يوجد خبير قانوني واحد بمستوى المدير يدعمه اثنين من الموظفين التقنيين أحدهما بخلفية زراعية والآخر بخلفية عن الثروة السمكية.

شئون الموظفين الادارة العامة لشؤون الموظفين هي المسؤولة عن تشكيلة القوى العاملة والأجور وخطط التدريب للوزارة. كما تقوم هذه الادارة بإعداد كشوف المرتبات والمكافآت وتدير الأمور المتعلقة بالتعيينات والإيفاد والإعارة والاستقالة والنقل وغيرها من حالات الخدمة وفقاً لتشريعات الخدمة المدنية وكذلك تقييم الأداء. في ظل الهيكل الحالي تم توحيد شؤون الموظفين في قطاع الزراعة وقطاع الثروة السمكية تحت إدارة واحدة للموارد البشرية مع انتداب مدير الموارد البشرية من وزارة الخدمة المدنية والتأمينات. يدعم المدير أربعة مساعدين. هناك أيضاً إدارة شؤون الموظفين بمدير واحد داخل إدارة الموارد البشرية.

الشوون المالية تعتبر الإدارة العامة للشؤون المالية هي المسؤولة عن ضمان الأداء المالي وترشيد الإنفاق وتنمية موارد الوزارة ومتابعة ومراقبة تنفيذها. ويشمل ذلك إعداد الميزانية السنوية ومراقبة النفقات وتنظيم العمل المحاسبي للوزارة. وهي مسؤولة عن تقدير احتياجات الوزارة من الأصول الثابتة والمتداولة والحفاظ على جرد المخازن وضمان مدفوعات النقل والاتصالات والمرافق وكذلك تحصيل الرسوم والضرائب. كما أن لها دور تدقيق حيث تقدم استجابات سريعة للجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة والإبلاغ عن أي مخالفات مالية يتم تحديدها.

تحت إشراف وزارة الزراعة والري والثروة السمكية تضم ادارة الشؤون المالية مديراً واحداً وإدارتين: محاسبة الميزانية والمحاسبة الجارية. تتضمن محاسبة الميزانية التي يشرف عليها مدير واحد أربع وحدات (وحدة الإدخال المحاسبي ووحدة إعداد الميزانية ووحدة التدقيق وأمين الصندوق) ولكن من غير الواضح عدد الموظفين من هذه الوحدات. وبالمثل المحاسبة الجارية لديها مدير واحد في المكان وهناك تسع وحدات تحت المحاسبة الحالية بما في ذلك وحدة المحاسبة المجمعة ووحدة اعداد الموازنة ووحدة الإدخال المحاسبي وأمين صندوق الحجر الزراعي وأمين صندوق الخدمات البيطرية وأمين صندوق الوزارة، ووحدة الخدمات، ووحدة التدقيق في الحجر الزراعي ووحدة التدقيق في الحجر البيطري ووحدة تدقيق عمليات النوزارة، على الجودة. وكما هو الحال مع إدارة محاسبة الميزانية من غير الواضح عدد الموظفين في هذه الوحدات.

قائمة المراجع

السقاف، ن.، وألكسندر، ج. (2022). يجب أن يكون الوصول إلى الإنترنت في اليمن فرصة للتعاون وليس هدفاً. معهد واشنطن لسياسة الشرق الأدنى. تم الاسترجاع من: <u>https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/internet</u> access-yemen-should-be-opportunity-cooperation-not-target

الدغباشي، أ. (2017). زراعة القات تغذي أزمة الغذاء في اليمن. شبكة SciDev.Net. تم الاسترجاع من: https://www.scidev.net/global/news/khat-cultivation-food-crisis-yemen/

مرصد الصراع والبيئة. (2022). تقرير: الزراعة في اليمن في محنة. تم الاسترجاع من: مرصد الضراع والبيئة. (agriculture-in-distress/

فتح الله، هـ. وحمود، أ. (2022). سلسلة قيمة الثروة السمكية في اليمن: فرص الاستثمار وإمكانيات التصدير، مؤسسة التمويل الدولية. مجموعة البنك الدولي ومنظمة الأغذية والزراعة (الفاو). مسودة.

منظمة الأغذية والزراعة (الفاو). (2018). خطة عمل اليمن 2018-2020. مأخوذ من: https://www.fao.org/3/I9054EN/i9054en.pdf

صندوق النقد الدولي (IMF). آفاق الاقتصاد العالمي (2022). واشنطن العاصمة. مأخوذ من:

https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022

أيرلندا، ب (2022). اليمن: كيف تقاوم مجتمعات الصيد. المجلس النرويجي للاجئين. تم الاسترجاع من: https://www.nrc.no/shorthand/stories/yemen---how-fishing-communities-are-fighting-back/index.html

خاشاني، ك. (2016). شبكة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن المشتريات العامة. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. تم الاسترجاع من: <a hracity - https://www.oecd.org/gov/ethics/mena oecdnetworkonpublicprocurement.htm

عين الشرق الأوسط. (2020). السفن الإيرانية تنفذ "أكبر عمليات صيد غير مشروعة في العالم" في المياه الصومالية واليمنية. تم الاسترجاع من: <u>https://www.middleeasteye.net/news/iranian-ships-conducting-one-worlds-largest</u> illegal-fishing-operations-somalias-waters

محمد، س. (2021). كيف دمرت الحرب صناعة صيد الأسماك التي كانت مزدهرة ذات يوم في اليمن. مجلة نيو لاينز. تم الاسترجاع من: -https://newlinesmag.com/reportage/how-war-destroyed-yemens-once-thriving-fishing/ /industry

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2020 أ). سلسلة القيمة السمكية: دراسة السوق مع تحليل تأثير كوفيد -19 المحتمل. مأخوذ من: https://www.undp.org/yemen/publications/fishery-value-chain-market-study

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2020ب) تقرير تجميعي عن الشركات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة في اليمن مع تحليل https://www.undp.org/yemen/publications/synthesis-report- تأثير كوفيد -19 المحتمل. تم الاسترجاع من: micro-small-and-medium-enterprises-yemen-potential-covid-19-impact-analysis

الأمم المتحدة. (2022). عدم ترك أي شخص خلف الركب في اليمن: خطوات نحو تحسين الإنتاج والتغذية والبيئة والحياة في https://yemen.un.org/en/203542-leaving-no-one-behind-yemen-steps-towards-
better-production-nutrition-environment-and-life

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

> مجموعة البنك الدولي (2022 أ). مؤشرات التنمية العالمية. تم الاسترجاع من: https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators.

أعمال أخرى تم الرجوع اليها:

الشامي، ح (2004). استراتيجية الحد من الفقر والأمن الغذائي في اليمن (والواقع والطموح): كمكونات رئيسية لخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية. منظمة الأغذية والزراعة.

القرشي، أ. أ. ه. وعباس، ت. أ. م. (1998). الزراعة المحمية في الجمهورية اليمنية. تم الاسترجاع من: https://agris.fao.org/agris-search/search.do

البنك المركزي اليمني. (2020). النشرة الفصلية: التطورات الاقتصادية والنقدية. العدد الأول: عدن، اليمن. تم الاسترجاع من: https://cby-ye.com/files/615d821b9d52b.pdf

وحدة المعلومات الاقتصادية (EIU). التوقعات الاقتصادية والسياسية في اليمن. (2021). تم الاسترجاع من: https://country.eiu.com/yemen

شراكة الموازنة الدولية (2019). مسح الموازنة المفتوحة 2019. مأخوذ من: budget-survey/open-budget-survey-2019

صندوق النقد الدولي (IMF). (2022). مزيد من التنسيق الفعال من أجل إعادة هيكلة ديون الدول الفقيرة. تم الاسترجاع من: https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/04/07/restructuring-debt-of-poorer-nations-requires-more-efficient-coordination

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD). (2008). تعزيز نزاهة المشتريات العامة في اليمن - برنامج الحوكمة في دول الشرق الأوسط وشمال افريقيا ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. تم الاسترجاع من:

http://www.oecd.org/mena/governance

وزارة الزراعة والري. (2012). وزارة الزراعة: الاستراتيجية الوطنية للزراعة 2012-2016. وزارة الزراعة والري: الجمهورية اليمنية. <a hraps://www.undp.org/yemen/publications/national-agriculture-sector-strategy-2012-مأخوذ من: 2016-2018

الوحدة الاقتصادية بمركز صنعاء. (2020). النشرة الاقتصادية لليمن: استيلاء المجلس الانتقالي الجنوبي على عدن يصيب البنك المركزي بالشلل ويقوض المالية العامة. مركز صنعاء. تم الاسترجاع من:

https://sanaacenter.org/publications/analysis/10219

ستيفنز، ب. (2005). أسواق النفط. مراجعة أكسفورد للسياسة الاقتصادية، 21 (1)، 19-42. متاح على: http://www.jstor.org/stable/23606815

ثابت، م. أ. أ. (2019). ورقة عمل حول مكافحة الفساد في المشتريات في اليمن. المجلة العربية للإدارة، المجلد. 39، رقم 4. https://aja.journals.ekb.eg/article 66952 bfa7c3f72643f2eb23c201c238bed597.pdf

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2021). تقييم تأثير الحرب على اليمن: سبل الانتعاش. نيويورك، نيويورك، الولايات المتحدة https://www.undp.org/publications/assessing-impact-war-yemen-pathways- الأمريكية. تم الاسترجاع من: recovery

الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID). (2006). تقييم الفساد في اليمن. تم الاسترجاع من:

https://www.transparency.org/files/content/activity/2006 USAID YemenCorruption EN.pdf

الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID). (2008). تعزيز فعالية الحكومة في اليمن: تقييم لوزارة الزراعة والري. واشنطن العاصمة تم الاسترجاع من: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADT855.pdf

برنامج الأغذية العالمي للأمم المتحدة. (2022). تدفع الحرب في أوكرانيا الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى الجوع أكثر مع ارتفاع https://www.wfp.org/news/war-ukraine-pushes-أسعار المواد الغذائية إلى مستويات مقلقة. تم الاسترجاع من: middle-east-and-north-africa-deeper-hunger-food-prices-reach-alarming-highs مجموعة البنك الدولي. (2022 ب). التحديث الاقتصادي لليمن. مأخوذ من:

https://www.worldbank.org/en/country/yemen/publication/economic-update-april-2022

مجموعة البنك الدولي. (2022 ج). اليمن - توقعات الفقر الكلي. تم الاسترجاع من:

https://thedocs.worldbank.org/en/doc/65cf93926fdb3ea23b72f277fc249a72-

0500042021/related/mpo-yem.pdf



www.theigc.org