



أوجه الفساد في قطاع الإنتاج الكهربائي في حضرموت

علي يحيى عبدالله
نبهان عبدالله بن نبهان
كيسي كومبس

أوجه الفساد في قطاع الإنتاج الكهربائي في حضرموت

علي يحيى عبدالله
نبهان عبدالله بن نبهان
كيسي كومبس

صورة الغلاف: المكلا ليلاً، محافظة حضرموت، 2 أغسطس / آب 2021 // صورة لمركز صنعاء، تصوير أحمد وقاص



مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية هو مركز أبحاث مستقل يسعى إلى إحداث فارق عبر الإنتاج المعرفي، مع تركيز خاص على اليمن والإقليم المجاور. تغطي إصدارات وبرامج المركز، المتوفرة باللغتين العربية والإنجليزية، التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والأمنية، بهدف التأثير على السياسات المحلية والإقليمية والدولية.

الملخص التنفيذي

أصبحت الاحتجاجات سمة ظاهرة في كافة أنحاء حضرموت منذ صيف 2019، في ظل تردي خدمات توفير الكهرباء في المحافظة. ورغم بقاء المحافظة -التي تنعم بأكثر احتياطات نفطية على مستوى البلاد- بعيدة عن خطوط التماس، لم تسلم من تداعيات الصراع المزعجة للاستقرار، بما في ذلك تراجع سيادة القانون واستشراء ظاهرة التربح في زمن الحرب.

مع تنامي الطلب على الكهرباء، بدأت السلطة المحلية في حضرموت ترتيبات لبناء محطات جديدة لتوليد الطاقة وصيانة المحطات الموجودة، في ظل اعتمادها الكبير على صفقات شراء الطاقة من الشركات الخاصة. لم تسهم هذه التدابير سوى بتحسين طفيف في أزمة الكهرباء الممتدة على نطاق واسع، في ظل غياب الشفافية والرقابة على هذه الصفقات المخالفة لشروط المناقصات التنافسية المنصوص عليها في الضوابط الوطنية المنظمة للعمليات، بل وفتحت المجال أمام تربح دائرة من المستفيدين. فضلاً عن ذلك، ساهم استخدام وقود الديزل المكلف لتشغيل معظم محطات توليد الطاقة في حضرموت في زيادة تكلفة خدمات الكهرباء على الحكومة والمستهلكين، وفي إثراء جيوب أصحاب العلاقة السياسيين والتجارين المستفيدين من عمليات شراء الوقود. تمكنت الأطراف النافذة المنخرطة في هكذا صفقات من تجنب الخضوع لأطر المساءلة، الأمر الذي عزز سوء استخدام الأموال العامة المخصصة لإنتاج الكهرباء. في هذا السياق، سلط مجلس النواب الموالي للحكومة الشرعية الضوء على العديد من هذه القضايا في تقرير صدر مؤخراً لتقصي الحقائق والتحقيق في أوجه الفساد الممارسة في قطاعات النفط والكهرباء والاتصالات والقطاع المالي. في غضون هذا، يتقاعس 45 في المائة من سكان حضرموت عن سداد فواتير استهلاك الكهرباء وهو ما يشكل حلقة مفرغة يتنامى فيها الطلب على الكهرباء مع غياب الإيرادات والاستثمارات اللازمة لتلبية هذه الاحتياجات.

من شأن الالتزام بقوانين المناقصات في التعاقدات الحكومية أن يُخفّف أو يعالج أوجه المشاكل التي يعاني منها قطاع الكهرباء في حضرموت. من هذا المنطلق، يوصي هذا الموجز السياساتي بأربعة مسارات عملية: (1) التحقيق في التعاقدات غير القانونية وممارسات الفساد؛ (2) بناء قدرات الهيئات الحكومية المحلية التي أُهملت خلال فترة الحرب؛ (3) تشجيع المشاركة المجتمعية لتعزيز الشفافية والمساءلة؛ و (4) إنشاء قاعدة بيانات إلكترونية على مستوى المحافظات لتوثيق التعاقدات الحكومية.

من المهم أن تطل التحقيقات في التعاقدات غير القانونية وممارسات الفساد المحتملة السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، فضلاً عن السلطات المحلية في حضرموت، والهيئات الرقابية ذات الصلة بما في ذلك الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (COCA) والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد (SNACC) والهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات (HATC). كما يجب التحقيق في العقود (السابقة والحالية) التي تخالف الأحكام الأساسية الواردة في قانون المناقصات؛ وخصوصاً الأحكام المتعلقة بإرساء العقود على ضوء عطاءات تنافسية وعامة، وإحالة العقود التي يثبت مخالفتها لقانون المناقصات إلى النيابة العامة والمحاكم المتخصصة. ولتجاوز الإخفاقات في التحقيقات التي أجريت بالماضي، يتعين إعادة هيكلة الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، والهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات، مع

التركيز على إعادة تفعيل أنشطتها الرقابية. كما ينبغي تعزيز التنسيق بين أجهزة مكافحة الفساد والسلطة القضائية، ومنع تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلك القضائي، وكذلك تحديث الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وإثرائها من خلال دمج أفضل الممارسات في مجال التحقيق وإنفاذ القانون واسترداد الأموال تبرز أيضاً أهمية بناء قدرات السلطات المحلية المعنية بالتعاقدات الحكومية، وعلى هذا الأساس، ينبغي تنظيم دورات تدريبية لشرح قواعد السلوك المهني والقواعد الأخلاقية، وأطر المساءلة، والتشديد على أهمية التقيّد بأحكام قانون المناقصات.

تعتمد خطوة تعزيز الشفافية والمساءلة في قطاع الكهرباء على زيادة انخراط المجتمعات المحلية في إجراءات التعاقدات الحكومية، وهنا يُمكن للسلطات المحلية وأجهزة مكافحة الفساد ومنظمات المجتمع المدني المبادرة بتنظيم مشاورات عامة تتيح للمواطنين طرح شكاواهم والتعامل مع مبدأ الشفافية والرقابة وغيرها من المسائل التي تؤثر على توفير خدمات الكهرباء. كما يُمكن تخصيص منبر محدد (دون تسمية) أو مساحة إلكترونية لحماية هوية المواطنين المشاركين بآرائهم، ودرء أي تهديد قد يطالهم "لتشجيع المشاركة المفتوحة. على المسؤولين كذلك إعطاء الأولوية لإرساء العقود وفق إجراءات عادلة وشفافة، وعدم الاعتماد على الحلول السريعة (التي قد تُعزز أوجه الفساد) بُغية تهدئة السخط العام لفترة مؤقتة وتعزيز ثقة الناس في عمل السلطات المحلية.

وأخيراً، قد يساعد اعتماد نظام إلكتروني للتعاقدات الحكومية على مستوى المحافظة في زيادة الشفافية عبر إتاحة المعلومات للجمهور، ومقدمي العطاءات المحتملين، وغيرهم من أصحاب المصلحة المعنيين. تقديم العطاءات المفتوحة إلكترونياً قد يساهم في وضع حدٍّ لممارسات الفساد وظاهرة التفاوض على عقود سرية، وقد يُساعد في التعامل مع الضائقة المالية التي يعاني منها القطاع وخفض التكاليف المرتبطة بتوفير خدمات الكهرباء وفي تحسين كفاءة دورة التعاقد.

جدير بالذكر أن البرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن أعلن مؤخراً عن استثمارات بقيمة 1.2 مليار دولار أمريكي في حضرموت، تتضمن بناء منشأة لفصل ومعالجة الغاز ومحطة لتوليد الكهرباء في سيئون بقدرة إنتاجية تبلغ 100 ميجاوات. وقد تصبح هذه الاستثمارات بمثابة اختبار للمسؤولين المحليين وفرصة لتطبيق توصيات هذا الموجز السياساتي وللتعامل مع شكاوى السكان المحتجين.

المقدمة

تُعدّ حضرموت أكبر محافظة في اليمن حيث تُشكل ثلث المساحة الإجمالية للبلاد وتضمّ أحد أطول سواحلها.^[1] تعتبر المحافظة أحد أضلع ما تطلق عليه الحكومة اليمنية "مثلث القوة النفطية"^[2] إلى جانب محافظتي مأرب وشبوة المجاورتين كون المحافظات الثلاث تحتضن احتياطيات البلاد من النفط والغاز وتُعد موطن استخراجها. في أبريل/ نيسان 2015، سقطت مدينة المكلا (عاصمة حضرموت) بيد تنظيم القاعدة في جزيرة العرب، لكن قوات من المنطقة العسكرية الثانية المتمركزة في ساحل حضرموت نجحت بعد عام واحد بطرد مقاتلي التنظيم واستعادة السيطرة على المكلا والمناطق المحيطة بها (بدعم من الإمارات). كانت هذه هي الفترة الوحيدة خلال الحرب التي شهدت فيها حضرموت معارك قتالية.

في عام 2017، وقّعت السلطة المحلية في حضرموت على اتفاق مع الحكومة المركزية يضمن احتفاظ المحافظة بنسبة 20% من عائداتها النفطية لأغراض التنمية المحلية.^[3] لكن برغم حجم الموارد الطبيعية التي تزخر بها حضرموت وما يرتبط بها من عائدات، فشلت المحافظة في تلبية الطلب المتنامي للسكان من الكهرباء وفي توفير الخدمات اللازمة، وهو ما تطوّر إلى احتجاجات شهدتها الشوارع مع اشتداد درجات الحرارة خلال أشهر الصيف.^[4]

تصاعدت حدّة الاحتجاجات منذ عام 2019، وهو ما دفع السلطة المحلية إلى إبرام صفقات لإنشاء محطات جديدة لتوليد الطاقة الكهربائية، وصيانة وإصلاح المحطات القديمة الموجودة، وتعزيز إمدادات الطاقة من خلال صفقات شراء الكهرباء من مُشغلي القطاع الخاص. لكن عوضاً عن تحسين خدمات الكهرباء، غالباً ما يتم التفاوض من تحت الطاولة على العديد من هذه الصفقات -التي تبلغ قيمتها ملايين الدولارات الأمريكية وتخالف ضوابط المناقصات العامة، وتذهب قيمتها إلى جيوب المسؤولين الحكوميين النافذين وأباطرة الأعمال

يُقدم هذا الموجز السياساتي لمحة عامة عن قطاع الإنتاج الكهربائي في حضرموت ويُسلّط الضوء على ظاهرة انتشار التعاقدات غير القانونية وممارسات الفساد في هذا القطاع خلال السنوات الأخيرة، كما تروم النظر في الإطار القانوني للتعاقدات الحكومية باليمن والجهود المبذولة لمكافحة أوجه الفساد في قطاع الكهرباء.

[1] «نبذة تعريفية عن محافظة حضرموت»، المركز الوطني للمعلومات، تم الولوج إلى الموقع في 4 سبتمبر/ أيلول 2023، <https://yemen-nic.info/gover/hathramoot/brief>

[2] عمار العولقي، «مثلث السلطة بالحكومة اليمنية»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 9 سبتمبر/ أيلول 2020، <https://sanaacenter.org/publications/analysis/11542>

[3] «المحافظ البحسني» الحكومة تحول لأول مرة نسبة حضرموت من عائدات النفط"، عدن الحدث، 3 ديسمبر/ كانون الثاني 2017 <https://aden-alhadath.info/posts/26036>

[4] محمد راجح، «الظلمة تولد الثروات: كهرباء اليمن في قبضة الفساد وأمرء الحرب»، العربي الجديد، 26 نوفمبر/ تشرين الثاني 2022 <https://www.alaraby.co.uk/economy>
كهرباء اليمن-في قبضة الفساد وأمرء الحرب، «اليمن... احتجاجات في المكلا بسبب انقطاع الكهرباء العربي الجديد، 16 يوليو/ تموز 2019 <https://tinyurl.com/4sra4t43>
«ماذا وراء الاحتجاجات الجماهيرية في حضرموت؟»، كيو بوست، 16 سبتمبر/ أيلول 2021 <https://tinyurl.com/3y8bdnwd>

المنهجية

استند الموجز السياساتي إلى مراجعة للأدبيات المرتبطة بسياسات التعاقد في المحافظة وقوانين مكافحة الفساد بُغية فهم الثغرات وأوجه القصور في قطاع الإنتاج الكهربائي في حضرموت. كما أجرى الباحثون مقابلات منظمة مع صناع القرار داخل المؤسسات ذات الصلة في الحكومة المركزية والسلطة المحلية على مستوى المحافظة ومع السكان المحليين، ركزت غالباً على الموارد المالية وألويات الإنفاق، وإجراءات التعاقد، ومسألة الامتثال للقوانين واللوائح ذات الصلة (لا سيما قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 53 لسنة 2009 بشأن إقرار اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات اليمني رقم 23 لسنة 2007)^[5] ومستوى رضا سكان حضرموت عن خدمات توفير الكهرباء. وقَّرت الباحثون التركيز تحديداً على قطاع الإنتاج الكهربائي بعد سلسلة اجتماعات لمجموعة التفكير الاستراتيجي بمحافظة حضرموت (وهو منبر يُسعى من خلاله إلى فهم الديناميكيات المحلية بصورة أعمق واقتراح حلول تُلبي الاحتياجات الأساسية لسكان المحافظة).

حرص الباحثون على أخذ موافقة مستنيرة من جميع المشاركين في المقابلات مراعاةً للقواعد والأخلاقيات المهنية. كما أخذوا بعين الاعتبار سلامة جميع المشاركين نظراً لحساسية القضايا المرتبطة بالفساد وسوء الإدارة التي جرى مناقشتها معهم، علماً بأن المقابلات شملت مسؤولين وأفراداً ذوي مناصب مختلفة وخلفيات متعددة كقيادات مجتمعية وصانعي القرار في الحكومة المركزية والسلطة المحلية وكذلك ممثلين عن منظمات المجتمع المدني.

[5] "قرار رئيس الوزراء رقم (53) لسنة 2009 حول اللائحة التنفيذية للقانون رقم (23) لسنة 2007 بشأن المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية"، الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات، 2009، <https://hatcyemen.org/upload/iblock/0aa9d7246323bd4f3bd3f9e8c692e2a8.pdf>.

قطاع الإنتاج الكهربائي في حضرموت

تُنتج الطاقة الكهربائية بحضرموت في منطقتين: وادي حضرموت (أو حضرموت الوادي-وهي مناطق المحافظة الداخلية البعيدة عن الساحل ومحاطة بحقول النفط) وساحل حضرموت (أو حضرموت الساحل). يُنتج الكهرباء من محطات توليد الطاقة التابعة للمؤسسة العامة للكهرباء (المملوكة للحكومة)، وكذلك من عدة محطات مملوكة لشركات خاصة. تعتمد منطقة وادي حضرموت على تشغيل محطات توليد الطاقة بالغاز ووقود الديزل، حيث تُولّد ما يقرب من ثلث الطاقة الكهربائية من محطات حكومية. تُعد محطة بترومسيلا المملوكة للحكومة (قدرتها الإنتاجية حالياً 33.45 ميجاوات)، ومحطة الجزيرة المملوكة لشركة خاصة (قدرتها الإنتاجية حالياً 20-25 ميجاوات)^[6] أكبر محطتين لتوليد الطاقة في وادي حضرموت. حالياً، تُولّد محطة بترومسيلا طاقة تعادل ثلث قدرتها الإنتاجية كونها تُشغّل بتوربينين فقط من أصل توربيناتها الثلاثة، مما يعني أن المحطة تعمل بنحو 45 في المائة من طاقتها. من جهة أخرى، بلغت القدرة الإنتاجية لمحطة الجزيرة عند دخولها الخدمة (عام 2010) 50 ميجاوات، إلا أن قدرتها تراجعت بنحو 50٪ بسبب الافتقار لأعمال الصيانة وتراجع الإمكانيات المادية لتغطية التكاليف التشغيلية لا سيما في ظل تأخر الدولة عن سداد ثمن الطاقة المشتراة.^[7]

في عام 2023، بلغ متوسط الطلب على الكهرباء في منطقة وادي حضرموت 220 ميجاوات، وذورته خلال أشهر الصيف الحارة بنحو 250 ميجاوات. إلا أن محطات توليد الطاقة الموجودة في الخدمة حالياً لا تستطيع إنتاج سوى 110 ميجاوات تقريباً، مما يعني أنها تلبّي 44 إلى 50 بالمائة فقط من طلب السكان على الطاقة التي تعد إمداداتها غير كافية أساساً. أدى هذا إلى تواتر ظاهرة انقطاع التيار الكهربائي على مدار نصف أشهر السنة.

فضلاً عن ذلك، يعاني سكان المناطق النائية بوادي حضرموت من ضعف إمدادات الكهرباء في ظل الحاجة إلى تحسين البنية التحتية والتي تستلزم تكاليف باهظة. حدّدت وزارة الكهرباء والطاقة ثلاثة مسارات لنقل الطاقة الكهربائية إلى المناطق النائية -المسار الأول بطول 80 كيلومتراً، والثاني بطول 45 كيلومتراً، والثالث بطول 67 كيلومتراً- إلا أن تكلفتها الإجمالية تزيد عن 300 مليون دولار أمريكي وهو ما يشكل تحدياً مالياً كبيراً.^[8]

من المهم الإشارة هنا إلى أن تعريفه الكهرباء للمستهلكين في وادي حضرموت تبلغ حوالي 120-150 ريالاً للكيلوواط،^[9] مع وجود إمكانية لخفض التعريفه في حال تشغيل جميع محطات توليد الكهرباء في وادي حضرموت بالغاز كونه يُنتج محلياً.

[6] تشتري الحكومة الكهرباء من هذه المحطة بتكلفة 0.06 دولار أمريكي للكيلو واط.

[7] مقابلة مع وزير الكهرباء والطاقة مانع بن يمين، 20 مايو/ أيار 2023.

[8] نفس المرجع السابق

[9] بناءً على سعر صرف قدره 1000 ريال يمني لكل دولار أمريكي حسبما ذكر وزير الكهرباء والطاقة مانع بن يمين.

الجدول (1): حجم إنتاج الطاقة الكهربائية في حضرموت (2018)				
توليد الطاقة في ساحل حضرموت				
موقع محطة توليد الطاقة	الشركة المشغلة للمحطة	نوع الوقود المستخدم	القدرة المجهزة عند إنشاء المحطة (ميغاوات)	القدرة الإنتاجية في 2018 (ميغاوات)
الريان	المؤسسة (تديرها الدولة)	ديزل + مازوت	70	54
خلف		ديزل	13	3.4
المنورة		ديزل	16	4.9
الشحر		ديزل	13	2
الريدة و قصيبر		ديزل	13.6	1.6
الإجمالي				126
توليد الطاقة في وادي حضرموت				
موقع محطة توليد الطاقة	الشركة المشغلة للمحطة	نوع الوقود المستخدم	القدرة المجهزة عند إنشاء المحطة (ميغاوات)	القدرة الإنتاجية في 2018 (ميغاوات)
قريو 201	المؤسسة (تديرها الدولة)	ديزل	75	26
بترو مسيلة	بترو مسيلة (تديرها الدولة)	غاز	75	33.45
إجمالي إمدادات الطاقة المنتجة من محطات حكومية			150	59.45
خريو بلوك 10	الجزيرة (محطة خاصة)	غاز	50	50
الغرف	الاهرام (محطة خاصة)	ديزل	12	12
بدره		ديزل	8	8
دوعن		ديزل	6	6
إجمالي الطاقة المشتره			76	76
الإجمالي			226	135.45
إجمالي إمدادات الطاقة على مستوى المحافظة			352	201.45

المصدر: وزارة الكهرباء والطاقة^[10]

بالنسبة لساحل حضرموت، تُولد الطاقة بشكل رئيسي من محطتي الشحر والريان المملوكتين للحكومة واللتين تعملان بوقود الديزل. بلغت القدرة التشغيلية لمحطة كهرباء الريان عند إنشائها (عام 1997) 70 ميغاوات،^[11] إلا أنها تُنتج حاليًا نحو 13 ميغاوات فقط. وبحسب خبراء مختصين، توجد فرصة لرفع قدرة المحطة إلى 45-48 ميغاوات بمجرد الانتهاء من أعمال الصيانة التي كان من المقرر إجراؤها نهاية صيف 2023، لكنها أُجّلت بسبب أعباء مالية.^[12]

من جهة أخرى، تُعدّ كلفة تشغيل محطة الحرشيات^[13] لتوليد الطاقة الكهربائية في المكلا واحدة من بين الأدنى مقارنة بالمحطات الأخرى التي تُشغلها الحكومة في ساحل حضرموت، ويُعزى ذلك إلى استخدام وقود المازوت الرخيص الأمر الذي كلف الحكومة مبلغًا زهيدًا يصل إلى 0.01 دولار أمريكي لإنتاج كل كيلوواط من الطاقة في عام 2023. على النقيض من ذلك، تتكبد الحكومة حوالي 0.34 دولار أمريكي لإنتاج كل كيلوواط من الطاقة في المحطات المُشغلة بوقود الديزل بسبب ارتفاع أسعار الوقود. ومع اعتماد ساحل حضرموت الكبير على وقود الديزل لتشغيل محطاتها، تتراوح تكلفة خدمة الكهرباء على المستهلكين بين 220 و250 ريالًا يمنيًا للكيلو واط

[10] «التقرير السنوي للأنشطة في المناطق المحررة لعام 2018»، وزارة الكهرباء والطاقة، الإدارة العامة للإحصاء والتخطيط - عدن، 2018، الصفحتين 34 و 39. هذا آخر عام تم فيه نشر إحصاءات رسمية شاملة عن قطاع الكهرباء في حضرموت.

[11] عبدالله الشادلي "قطاع الكهرباء في حضرموت: بين صراع النفوذ وتهميش الاستثمار"، موقع سوت 24، 5 يناير/ كانون الثاني 2022. <https://south24.net/news/news.php?nid=2366>

[12] مقابلة مع وزير الكهرباء والطاقة مانع بن يمين، 20 مايو/أيار 2023.

[13] محطة الحرشيات هي محطة مملوكة لشركة حضرموت الاستثمارية لتوليد الطاقة الكهربائية (شركة خاصة تعود لرجل الأعمال الشيخ يحيى عبد الرحمن باجرش). تم حذف محطة الحرشيات من التقرير السنوي للأنشطة في المناطق المحررة الصادر عن وزارة الكهرباء والطاقة عام 2018، وبالتالي لم يُدرج في الجدول 1 أعلاه.

الواحد، علمًا أن خبراء مختصين أفادوا وزارة الكهرباء والطاقة بإمكانية خفض هذه التكلفة إلى 170 ريالًا يمنيًا للكيلوواط في حال استخدام المازوت عوضًا عن الديزل.^[14]

ولدعم الحكومة المركزية، عادة ما تُساهم السلطة المحلية في تغطية تكلفة الوقود المطلوب لتشغيل محطات الطاقة من حصتها من الإيرادات النفطية (البالغة 20 في المائة)، لكن مصادر هذه الإيرادات سرعان ما جفت مع اضطرار الحكومة تعليق صادرات النفط إثر هجمات الحوثيين على ميناء الضبة النفطي بالشحر في 21 أكتوبر/ تشرين الأول 2022.

حاولت الحكومة اليمنية التخفيف من وطأة الوضع عبر الاستفادة من منحة المشتقات النفطية السعودية، بالتنسيق مع البرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن. منذ إطلاق المنحة عام 2021، تم توفير أكثر من 769 ألف طن متري من المشتقات النفطية على أربع دفعات، ووُضعت معايير محددة لرفع كفاءة الإنتاج وتقليل التكلفة والفاقد الكهربائي كشرط للحصول على المنحة. من هذا المنطلق، سعت السلطات المحلية في كل من وادي حضرموت و ساحل حضرموت للالتزام بهذه المعايير والأهداف لكن دون تحقيق نجاح يُذكر.^[15]

الجدول (2): محطات توليد الطاقة المستفيدة من المنحة السعودية للمشتقات النفطية			
المنطقة	نوع الوقود	محطات توليد الطاقة	
حضرموت الساحل	ديزل	محطة الريدة الشرقية	فوة ش ط الأهرام 1
		المنورة 1 ش.ط الأهرام	فوة ش ط الأهرام 2
		المنورة 2 ش.ط الأهرام	الديس الشرقية
		جول مسحة ش.ط الأهرام	المحطة الأولى لمحطات التوليد
مازوت	محطة الشحر الجديدة	الحرشيات	
	محطة الريان المركزية		
حضرموت الوادي	ديزل	المحطة الثانية لمحطات التوليد	محطة بدرة
		محطة الغرف	محطة دوعن

المصدر: البرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن.^[16]

في غضون ذلك، تبرز تحديات أخرى أمام الحكومة في توفير خدمات الكهرباء لسكان يعانون من ضائقة مالية وهو ما أثر على قدرتها على تحصيل قيمة فواتير الكهرباء من السكان بانتظام، وتقليل الفاقد الكهربائي بسبب الشبكات المتهاكلة لتوزيع الكهرباء، وتنامي عدد المستهلكين المستخدمين لشبكة الإمداد بصورة مخالفة للقانون.^[17] تُشير التقديرات إلى فاقد كهربائي يصل إلى 31.5 بالمائة في وادي حضرموت،^[18] و43.5 بالمائة في

[14] مقابلة مع وزير الكهرباء والطاقة مانع بن يمين، 20 مايو/أيار 2023.

[15] المصدر السابق.

[16] "قائمة المحطات المستفيدة من المنحة" البرنامج السعودي لتنمية وإعمار اليمن <https://saudiOilgrant.org/ar/province>

[17] "تقرير اللجنة البرلمانية لتقصي الحقائق بشأن المخالفات في قطاعات الكهرباء والنفط والاتصالات والجانب المالي (مايو/ أيار - يوليو/ تموز 2023)، مجلس النواب اليمني، 24 أغسطس/ آب 2023، الصفحات 16-17.

[18] «التقرير السنوي للأنشطة في المناطق المحررة لعام 2018»، وزارة الكهرباء والطاقة، الإدارة العامة للإحصاء والتخطيط - عدن، 2018، ص 37.

ساحل حضرموت،^[19] علماً أنه جرى تحصيل 55.6% من قيمة فواتير الكهرباء لعام 2018 في وادي حضرموت^[20] 55.49 بالمائة في ساحل حضرموت.^[21]

ولتلبية الطلب المتنامي على الكهرباء،^[22] لجأت الحكومة إلى الاعتماد بشكل متزايد على الطاقة المشتراة من المحطات الخاصة^[23] رغم أن الهدف من إبرام هكذا صفقات كان إجراءً مؤقتاً. سرعان ما أثقلت هذه الخطوة كاهل الحكومة بالديون، بل ورفعت التعريفة على المستهلكين، ومهدت بيئة مواتية لإبرام صفقات تحت الطاولة لم يستفد منها سوى المسؤولين الحكوميين النافذين وأباطرة الأعمال.

[19] نفس المرجع السابق، ص. 32

[20] نفس المرجع السابق، ص. 37

[21] نفس المرجع السابق، ص. 32

[22] قبل اندلاع الحرب، تراوح معدل الزيادة السنوية في الطلب على الكهرباء بحضرموت بين 6-9 بالمائة، لكنه ارتفع إلى 17 بالمائة سنوياً بين عامي 2016 و2023 بسبب الاستقرار النسبي الذي تشهده حضرموت مقارنة بالمحافظات الأخرى، وينعكس ذلك جزئياً في الطلب المتزايد على الكهرباء من المصانع بالمحافظة. مقابلة مع وزير الكهرباء والطاقة مانع بن يمين، 20 مايو/ أيار 2023.

[23] تبرم اتفاقية شراء الطاقة عادة بين مطور لمشاريع توليد الطاقة (من القطاع الخاص) ومشتري (من القطاع العام) للكهرباء المؤلدة من هذه المشاريع. في هذا الموجز السياسي، نشير عادةً إلى المؤسسة العامة للكهرباء في حضرموت باعتبارها الطرف المشتري، والمسؤول عن توزيع الكهرباء المشتراة من شركات الطاقة الخاصة. في ظروف معينة، قد تعود اتفاقيات شراء الطاقة بالنفع على جميع الأطراف المعنية، بما في ذلك المستهلكين. خلال فترة الحرب في اليمن، برزت اتفاقيات شراء الطاقة كإجراء مؤقت يتيح للحكومة التوسع في إمدادات الكهرباء لتلبية الطلب، إلا أن هذا يمنح شركات الطاقة الخاصة قدرة كبيرة من النفوذ على الحكومة والمستهلكين على حد سواء. تُقوّم اتفاقيات شراء الطاقة بالدولار الأمريكي، وفي ظل النقص الذي يعاني منه البنك المركزي اليمني في احتياطات النقد الأجنبي، تتأخر الحكومة غالباً في سداد المستحقات وبالتالي تتراكم الديون عليها. بدورها، تلجأ محطات الطاقة إلى تعليق إنتاجها بموجب الاتفاق، الأمر الذي يُوّجج الاحتجاجات في الشارع ضد الحكومة ويصبح وسيلة ضغط لإجبار الحكومة على سداد ديونها.

عقود مُخالفة للقانون

في الوقت الراهن، تُعد التعاقدات الحكومية المرتبطة بقطاع الكهرباء في حضرموت امتدادًا لممارسات سابقة مُخالفة للقانون، وغالبًا ما تنطوي على إرساء العقود لطرف مُعين بشكل مباشر دون طرح عطاءات تنافسية (وفق ما تنص عليه أحكام قانون المناقصات).^[24] تُقوّض هذه الممارسات فرص المستثمرين الآخرين بلعب دور بناء في هذا القطاع، ويسمح غياب العطاءات التنافسية باستشراء ظاهرة تقديم الرشاوى والمحسوبية وغيرها من ممارسات الفساد التي تهدف إلى إرساء العقود إلى طرف بعينه. علاوة على ذلك، يتعدّد التثبّت ما إذا كانت الصفقات تُبرم وتُنفذ وفق الالتزامات التعاقدية في ظل غياب الرقابة والشفافية.

تجلّى هذا النمط من الممارسات في مشروع إنشاء وتشغيل محطة الضليعة المركزية، حيث أُبرمت عام 2021 صفقة بقيمة 17.6 مليون دولار أمريكي يتم بموجبها إمداد الكهرباء المُولّد من المحطة (البالغ قدرتها الإنتاجية 20 ميجاوات) إلى ثلاث مديريات (الضليعة وبيعث ودوعن) غربي حضرموت.^[25] إلا أن العقد أُرسى بشكل مباشر على شركة اتحاد الموارد للتجارة والمقاولات دون الالتزام بطرح مناقصة تنافسية.

في سياق مماثل، أُرسيت عقود أخرى بشكل مباشر إلى أطراف مُعيّنة -من بينها صفقة بقيمة 40 مليون دولار أمريكي أُبرمت مع شركة الأهرام طاقة، والتي انتهت عام 2021 من إنشاء محطة كهرباء عوض السقطري في مديريةية الشحر (بقدرتها إنتاجية تبلغ 40 ميجاوات)، إلى جانب صفقة أخرى بقيمة 25.5 مليون دولار أمريكي^[26] أُبرمت مع شركة وارتنسلا الفنلندية عام 2022 لصيانة وإعادة تأهيل محطة الريان المركزية،^[27] علماً أن شركة وارتنسلا تخلفت عن الموعد المحدد لإنجاز المشروع بأكثر من عام (حتى سبتمبر/ أيلول 2023).^[28]

وامتداداً لأوجه الفساد التي تشوب القطاع، جرى التفاوض على الصفقة المبرمة بين المؤسسة العامة للكهرباء في حضرموت ووزارة الكهرباء والطاقة وشركة حضرموت الاستثمارية لتوليد الطاقة الكهربائية (المملوكة للقطاع الخاص) وإرساء العقد بشكل مباشر. تضمنت الصفقة المشار إليها توجيه القود المدعوم من الحكومة لتشغيل مصنع الحديد والصلب التابع لشركة حضرموت لتوليد الطاقة الكهربائية عوضاً عن تشغيل محطة الحرشيات لتوفير الكهرباء للسكان،^[29] علماً أنه في يوليو/تموز 2022، داهمت قوات مسلحة ومسؤولون في السلطة المحلية موقع محطة الحرشيات لتوليد الطاقة وعلقت الإنتاج.^[30]

[24] في عهد الرئيس السابق علي عبدالله صالح، اقتصر التزام المسؤولين بأحكام قوانين المناقصات على عقود معينة فقط. أما بالنسبة لمشاريع صالح المفضلة، فقد كانت تُرسى عقود مكلفة على العملاء أو الموالين له دون شروط أو قيود. مقابلة مع محلل سياسي يمني بتاريخ 8 سبتمبر/ أيلول 2023.

[25] "محافظ حضرموت يوقع مشروع محطة كهرباء الضليعة المركزية"، عدن الغد، 16 مارس/ آذار 2021. <https://adengad.net/public/posts/533088>

[26] "تفتتها شركة الأهرام طاقة.. رئيس الوزراء يفتتح محطة كهرباء الفقيه السقطري في الشحر بقدرتها 40 ميجا وات"، ماز برس، 27 أبريل/ نيسان 2021. <https://mazpress.com/news6713.html>

[27] "25 ونصف مليون دولار - محافظ حضرموت يوقع عقد إعادة تأهيل كهرباء الريان"، صحيفة الأيام، 26 مارس/ آذار 2022. <https://www.alayyam.info/news/8YBHEHLO-VIK5W4-31F3>

[28] "محافظ حضرموت يتفقد سير العمل في إعادة تأهيل مولدات محطة الريان ويشدد على الالتزام بالبرنامج الزمني" عدن الغد، 25 فبراير/ شباط 2023. <https://adengad.net/posts/668339>

[29] وثائق رسمية تكشف فساد كبير في محطة شراء الطاقة الكهربائية في حضرموت، موقع الرأي برس، 10 نوفمبر/ تشرين الثاني 2020. <https://m.alraipress.com/news57966.html>

[30] "باجرش : قوة عسكرية أغلقت محطة الحرشيات لكهرباء الساحل"، صحيفة الأيام، 17 يوليو/ تموز 2022، <https://www.alayyam.info/news/92Rj417N-> HFS570-A025، سعيد نادر "تفاصيل إيقاف عمل محطة كهرباء حضرموت"، موقع المشاهد، 17 يوليو/ تموز 2022، <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:VksPzLKaVbMJ:https://almushahid.net/97874/&cd=11&hl=ar&ct=clnk&gl=eg>

ألقت مثل هذه الصفقات الكبيرة المبرمة تحت الطاولة عبئاً على ميزانية الحكومة، بل وفاقت فشل الأخيرة في تلبية الطلب المتزايد على الكهرباء في حضرموت. في يونيو/ حزيران 2020، بلغ حجم دين الحكومة المركزية لشركة حضرموت لتوليد الطاقة الكهربائية 94.7 مليون دولار أمريكي لقاء الطاقة المشتراة بين عامي 2010 وأبريل/ نيسان 2022.^[31] فضلاً عن ذلك، تدين الحكومة بمبلغ 33 مليون دولار أمريكي لشركة الأهرام طاقة لقاء الكهرباء المشتراة بين عامي 2016 و 2022.^[32] ووفقاً لوزير الكهرباء والطاقة المهندس مانع بن يمين، فإن حضرموت عالقة الآن في حلقة مفرغة حيث يتزايد الطلب لكن لا يقابله زيادة في إنتاج الطاقة،^[33] الأمر الذي ثبّت الاستثمارات وخلف أزمة كهرباء حادة يعاني منها السكان مع وجود أمل ضئيل في تحسّن الوضع.

في غضون ذلك، تسبب العجز الهائل في إمدادات الطاقة وعدم تحسّن خدمات الكهرباء باندلاع احتجاجات واضطرابات في جميع أنحاء حضرموت،^[34] قطع خلالها السكان الطرق وأضرموا النيران ونظموا مظاهرات جماهيرية أمام المؤسسات الحكومية. كما خرج سكان مديرتي الشحر وغيل باوزير في مظاهرات خلال شهر يونيو/ حزيران 2023 احتجاجاً على انقطاع التيار الكهربائي لفترة تتجاوز الخمس ساعات يومياً.^[35]

[31] قناة حضرموت، مديونية شراء الطاقة على الحكومة لشركة باجرش منذ عام 2010م إلى شهر إبريل 2020م بلغت 94.705 مليون دولار" فيسبوك، 20 يونيو/ حزيران 2020، <https://www.facebook.com/hadramouttv/posts/pfbido2sys25xvWlrW879tfeQJgumm5hmsZ2kzfgiAD6mJKjFvitzCsMwLHZaneeswek38l>

[32] نفس المرجع السابق.

[33] مقابلة مع وزير الكهرباء والطاقة مانع بن يمين، 20 مايو/ أيار 2023.

[34] "اليمن... احتجاجات في المكلا بسبب انقطاع الكهرباء العربي الجديد، 16 يوليو/ تموز 2019 <https://tinyurl.com/4sra4t43>، "ماذا وراء الاحتجاجات الجماهيرية في حضرموت؟"، كيو بوست، 16 سبتمبر/ أيلول 2021 <https://tinyurl.com/3y8bdnwd>

[35] حضرموت.. احتجاجات تندد بانقطاع التيار الكهربائي"، المهريّة نت، 19 يونيو/ حزيران 2023 <https://almahriah.net/local/29178>

الإطار القانوني للتعاققات الحكومية

من الأهمية بمكان العودة إلى التشريعات والقوانين المؤطرة للتعاققات الحالية -ونطاق تطبيقها- من أجل فهم أوجه الفساد الممارسة في المشتريات العامة بحضرموت:

- وفق المادة (16) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات اليمني رقم 23 لسنة 2007، يتعيّن إجراء التعاققات الحكومية من خلال طرح مناقصة عامة يُعلن عنها داخل اليمن وخارجه (حسب نوع المناقصة المطروحة).
- وفق المادة 60 من اللائحة، يتعيّن تشكيل لجنة مناقصات تُسند إليها صلاحية إرساء جميع العطاءات. كما تنص المادة على إسناد أدوار مُعيّنة في اللجنة إلى شخصيات مختلفة داخل السلطة المحلية (على سبيل المثال، يُكلّف المحافظ بترأس اللجنة).
- وفق المادة 511، يجب إعلان العطاءات العامة باسم الجهة المختصة في السلطة المركزية وباسم المجلس المحلي ذي العلاقة، على أن يُنشر الإعلان على الموقع الإلكتروني للجهة المعنية وفي صحيفتين رسميتين يوميتين واسعتي الانتشار لمدة ثلاثة أيام متتالية. فضلاً عن ذلك، يجب نشر الإعلان في صحيفة أجنبية واحدة على الأقل (باللغتين العربية والإنجليزية)، للسماح للشركات الأجنبية بتقديم عروضها.
- وفق المادة 611، يجب تقديم العروض خلال مدة لا تزيد عن 30 يوماً من تأريخ نشر أول إعلان. بالنسبة للمناقصات التي تُطرح اعتباراً من أكتوبر/ تشرين الأول 2023 وتتجاوز قيمتها 500 مليون ريال يمني (أي حوالي 343 ألف دولار أمريكي)، تمتد مهلة تقديم العروض إلى 45 يوماً من تاريخ نشر الإعلان الأول، على أن تُحال العطاءات إلى الهيئة العليا للمناقصات والمزايدات كونها تتجاوز السقف المالي المحدد لصلاحيات السلطة المحلية المخولة بالنظر في جميع العطاءات التي لا تتجاوز قيمتها 250 مليون ريال يمني (أي حوالي 171 ألف دولار أمريكي).

بحسب خبراء مختصين، تُخالف العديد من السياسات المعمول بها حالياً هذه المواد -حيث لا تُطرح مناقصات عامة ونادراً ما يجر الإعلان عنها. عوضاً عن ذلك، تلجأ الهيئة إلى توقيع العقود مع جهة معينة لتُصبح بذلك الطرف الوحيد المخوّل بتنفيذ المشروع.^[36] في الحالات النادرة التي تُطرح مناقصات عامة، غالباً ما يُعلن عنها لنصف المدة المحددة قانوناً وتُطرح على نطاق المديرية المحلية فقط، بينما تُرسى غالبية عقود المناقصات في المكلا "بشكل مباشر".^[37]

و للتعامل مع هذا النمط من الممارسات، وافق مجلس الوزراء في 9 أكتوبر/ تشرين الأول 2012 على خطة عمل تسعى لضمان الشفافية ومكافحة أوجه الفساد، حيث تُلزم الخطة السلطتين (المركزية والمحلية) بطرح مناقصات عامة والإعلان عن وثائق العروض المقدمة للعقود التي تزيد قيمتها عن 50 مليون ريال يمني. كما تُلزم بإعلان جميع المناقصات الحكومية على موقع المناقصات الوطني المعروف بنظام معلومات إدارة

[36] مقابلة مع حمدي عبود شعران، عضو لجنة المناقصات في مديرية سيئون، 23 يناير/ كانون الثاني 2023.

[37] مقابلة مع مصدر بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، 22 يناير/ كانون الثاني 2023.

المشتريات.^[38] وأخيراً، نصت الخطة على عدم الإفراج عن المدفوعات المستحقة للمقاولين في حال إرساء العقود بشكل مباشر، أو في حال المناقصات التي لم يُعلن عنها على نظام معلومات إدارة المشتريات، ووجود معاقبة الأطراف المنخرطة في هكذا ممارسات.^[39]

رغم هذه الجهود، تظل ظاهرة إرساء العقود بشكل مباشر وغير شفاف مُستشرية، في ظل إيلاء اهتمام محدود بالسياسات القائمة أو الضمانات القانونية. هذا بدوره عزّز من غياب الشفافية في جميع التعاقدات الحكومية وسهّل إبرام صفقات مشبوهة لا تستوفي المعايير المطلوبة.^[40]

[38] "مشروع نظام معلومات المشتريات"، الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات https://hatcyemen.org/about_us/info_unit، تتخذ الهيئة التي تدير الموقع الإلكتروني من صنعاء مقراً لها، وتخضع منذ بداية الحرب لسيطرة سلطات الحوثيين ومواليهم، الأمر الذي يمنع أجهزة الحكومة المعترف بها دولياً في محافظات كحضرموت من استخدامه.

[39] "مشروع تعزيز المساءلة في اليمن"، تقرير البنك الدولي، 2014، <https://documents1.worldbank.org/curated/en/491961468196174232/text/PIDA2529-PID-ARABIC-P148288-Appraisal-Box394882B-PUBLIC-Disclosed-4-4-2016.txt>

[40] مقابلة مع مصدر بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، 22 يناير/ كانون الثاني 2023.

الجهود المبذولة لمكافحة الفساد

بقيت حضرموت بعيدة إلى حد كبير عن خطوط المواجهة والاشتباكات المتقطعة التي شهدتها محافظات أخرى خلال فترة الحرب، باستثناء الأحداث التي شهدتها المحافظة بين أبريل/ نيسان 2015 وأبريل/ نيسان 2016 حين سيطر تنظيم القاعدة في جزيرة العرب على مدينة المكلا (عاصمة حضرموت) قبل أن تُطرد عناصره على أيدي قوات المنطقة العسكرية الثانية (بدعم من الإمارات).^[41] إلا أن فترة سيطرة الجهاديين خلفت آثاراً دائمة على الوضع في ساحل حضرموت وفي المحافظة ككل، فبعد تحرير المكلا من التنظيم في نيسان/أبريل 2016 عُلق دور المجالس المحلية^[42] الأمر الذي أوجد فراغاً كبيراً في الإدارة المحلية. علاوة عن ذلك، أوقفت الهيئات الإدارية للمجالس المحلية^[43] عملها وهو ما ساهم في صدور غالبية قرارات التعاقدات الحكومية بإشراف محدود أو بلا رقابة. ورغم استئناف المجالس المحلية جزء من أنشطتها بعد تراجع حدة توتر الأوضاع في المحافظة، ظلت "معطلة"^[44] بشكل عام الأمر الذي أعاق ممارسة الرقابة على مستوى المديرية والمحافظة. نتيجة لذلك، ضعفت الإجراءات الرقابية داخل المؤسسات الحكومية بشكل ملحوظ.^[45]

من جهة أخرى، تغيب المساءلة القضائية عن إجراءات التعاقد الحكومية في حضرموت، حيث لا تُحال العديد من المخالفات إلى المحاكم المختصة. حتى في حال إحالة القضايا إلى المحكمة؛ فغالباً لا تتجاوز الهيئة القضائية مما يؤدي إلى طي ملفات العديد من هذه القضايا، وفقاً لما ذكره أحد المسؤولين الحكوميين.^[46] على نفس المنوال، تلعب منظمات المجتمع المدني المهتمة بقضايا الشفافية والفساد دوراً محدوداً لا يرقى للمستوى المطلوب لإخضاع السلطات المحلية للمساءلة، حيث تُفصّل تجنب المواجهة في هذا المسائل.^[47]

وفقاً للمادة 64 من قانون المناقصات،^[48] تخضع لجان المناقصات لإشراف ثلاث هيئات رئيسية: الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات (HATC)،^[49] والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد (SNACC)، والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة (COCA). لكن لوحظ خلال فترة الحرب احتكار مكتب المحافظ لعملية صنع القرار في إرساء المناقصات، وهو ما أدى فعلياً إلى تعطيل دور لجان المناقصات على مستوى المحافظة والمديرية، وبالتالي عدم طرح مناقصات تنافسية والسماح للمحافظ بإرساء العقود بشكل مباشر إلى أطراف محددة. تفتقر العديد من هذه الصفقات أيضاً إلى دراسات جدوى، مما يفسح المجال أمام ظهور مشاكل أخرى لاحقاً.

[41] توفيق الجند، د. غريغوري دي جونسون ومحمد الكثيري، "387 يوماً في السلطة: كيف استولت القاعدة على مدينة يمنية وسيطرت عليها وفقدتها في النهاية"، 5 يناير/ كانون الثاني 2021، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/main-publications-ar/12606>

[42] "الحكم المحلي محرك استقرار اليمن"، مؤسسة غلوبال فيو للسلام والتنمية، أكتوبر/ تشرين الأول 2017، <https://pdsp-yemen.org/wp-content/uploads/2019/09/Towards-local-governance.pdf>، صفحة 14. تم تعليق عمل المجالس المحلية كخطوة احترازية بحكم ارتباط معظم قادتها بحزب المؤتمر الشعبي العام الذي كان يتزعمه الرئيس السابق صالح، والذي سلمت وحداته العسكرية مدينة المكلا لمقاتلي القاعدة.

[43] يُمكن الاطلاع على رسم بياني يوضح الهياكل الإدارية الرئيسية للسلطات المحلية في المحافظات الخاضعة لسيطرة الحكومة، انظر: عمر صالح ويسلم باحميد، "تحديات أمام سلطات شعبة المحلية في زمن الحرب"، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 10 أكتوبر/ تشرين الأول 2020، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/12685>

[44] مقابلة مع مسؤول بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة، 22 يناير/ كانون الثاني 2023.

[45] مقابلة مع مسؤول بالمكتب التنفيذي بوادي حضرموت، 1 فبراير/ شباط 2023.

[46] مقابلة مع مسؤول بالمكتب التنفيذي بوادي حضرموت، 1 فبراير/ شباط 2023.

[47] مقابلة مع حمدي عيود شعران، عضو لجنة المناقصات في مديرية سيئون، 23 يناير/ كانون الثاني 2023.

[48] "قرار رئيس الوزراء رقم (53) لسنة 2009 حول اللائحة التنفيذية للقانون رقم (23) لسنة 2007 بشأن المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية"، الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات 2009، <https://hatcyemen.org/upload/iblock/0aa9d7246323bd4f3bd3f9e8c6g2e2a8.pdf>، صفحة 38

[49] يُشار إلى الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات أيضاً باسم اللجنة العليا للمناقصات والمزايدات في بعض المنشورات.

في أكتوبر/تشرين الأول 2022، أصدر الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة تقريرًا دعا فيه محافظ حضرموت المُعين حديثاً آنذاك مبخوت بن ماضي، إلى إنشاء لجان مناقصات على مستوى المحافظة والمديريات، ومراجعة العقود القائمة التي أُرسيت بشكل مباشر، بل وإنهاء كافة العقود التي جرى ترسيبها بشكل مباشر لكن لم تدخل حيز التنفيذ بعد.^[50] جاءت هذه المبادرة كخطوة مهمة في تحديد أوجه الفساد في إجراءات التعاقد الحكومية المرتبطة بقطاع الكهرباء في حضرموت والخطوات التي يتعيّن اتخاذها (رغم عدم لمس تقدم في تنفيذ توصيات الجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة الواردة فيه).

واستكمالاً لجهود الحد من أوجه الفساد وضمان الالتزام بطرح مناقصات تنافسية في حضرموت، بعثت الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بمذكرة إلى المحافظ بن ماضي في يناير/ كانون الثاني 2023 تُوجّه بموجبه مكتبه بإتاحة نسخ من كافة العقود التي جرى إرساؤها من قِبل المكاتب والدوائر الحكومية المعنية، إلا أنها (أي المذكرة) لم تلتفت للعقود السابقة التي أُرسيت بصورة تخالف القانون.^[51] ردًا على ذلك، وقعت السلطة المحلية في حضرموت والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مذكرة تفاهم تعهدتا بموجبه بـ "تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والحوكمة الرشيدة"،^[52] لكن الخطوة لم تُحقق أي تقدم ملموس في تطبيق هذه المبادئ أو التعامل مع أوجه الفساد في التعاقدات الحكومية، وهو ما يعكس ربما عدم وجود إرادة سياسية كافية لمكافحة الفساد

[50] مقابلة مع مصدر بالجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة بتاريخ 22 يناير/كانون الثاني 2023. التفاصيل الواردة مأخوذة من التقرير المرفوع إلى مكتب محافظ حضرموت.

[51] مقابلة مع القاضية أفرح بادويلان، رئيسة الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد بتاريخ 4 فبراير/شباط 2023. يندرج هذا في إطار الصلاحيات القانونية للهيئة، وفقًا لما تنص عليه المادة (8) من قانون مكافحة الفساد رقم (39) لسنة 2006 والذي يسمح للحكومة المركزية بإنهاء أي عقود يتبيّن أنها تنتهك القوانين المعمول بها. انظر "قانون رقم (39) لسنة 2006 بشأن مكافحة الفساد"، مجلس النواب اليمني، 2 ديسمبر/كانون الأول 2018، <https://yemenparliament.gov.ye/Details?Post=483>

[52] "التوقيع بالكلا على مذكرة تفاهم بين السلطة المحلية بحضرموت والهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد لتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والحكم الرشيد"، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، 1 مارس/آذار 2023، <https://www.snaccy.org/2018101/1644-2023-03-01-15-10-54>

الخلاصة

برزت قضية توفير الكهرباء كأحد أكبر التحديات التي تواجه المسؤولين الحكوميين في حضرموت خلال زمن الحرب، في ظل تنامي الطلب مع اشتداد درجات الحرارة في أشهر الصيف،^[53] وتوزّع سكان المحافظة في المناطق النائية والوعرة. سعت السلطة المحلية إلى التعاطي مع هذه التحديات عبر إنشاء محطات طاقة جديدة، وصيانة وإصلاح محطات توليد الطاقة القديمة، والتفاوض على صفقات لشراء الطاقة من مشغلين بالقطاع الخاص لتوسيع شبكة الربط الكهربائي، إلا أن العديد من هذه الصفقات تُخالف قانون المناقصات، وتفتقر إلى الشفافية ولا تخضع لآليات الرقابة المعتمدة، بل وتذهب قيمتها إلى جيوب المسؤولين الحكوميين النافذين وأباطرة الأعمال عوضاً عن تحسين خدمات الكهرباء. تتطلب مسألة زيادة الشفافية ومكافحة الفساد في إجراءات التعاقد الحكومية عمل الأطراف المعنية على فضح ممارسات الفساد، ومنع أي مكاسب متأتية منها، وفرض عقوبات على المنخرطين في صفقات من هذا القبيل مستقبلاً.

[53] تتجاوز درجات الحرارة في ساحل حضرموت 35 درجة مئوية (95 فهرنهايت) وتقترب غالباً برطوبة عالية في الهواء.

التوصيات

للسلطات على المستوى المحلي والوطني و للجهات الفاعلة المحلية:

1) التحقيق في أوجه الفساد التي تشوب التعاقدات الحكومية

يتعيّن أولاً على الأطراف المعنية -بما في ذلك السلطة التنفيذية ومجلس الوزراء ومجلس النواب والسلك القضائي والسلطات المحلية والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة -التحقيق في ممارسات الفساد التي تشوب التعاقدات الحكومية المرتبطة بقطاع الكهرباء، على أن يشمل ذلك مراجعة رسمية لكافة العقود التي أُرسيت سابقاً من أجل تحديد ما إذا استوفت الإجراءات المتبعة في المناقصات التنافسية (بما في ذلك الإعلان عنها وفقاً لقانون المناقصات). ولتجاوز إخفاقات الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد والجهاز المركزي للرقابة والمحاسبة في هذا المجال، ينبغي إعادة هيكلة هذه الهيئات بما يتماشى مع مخرجات اتفاق الرياض 2019، وإعادة تفعيل دورها الرقابي (بما في ذلك تعيين قيادة جديدة في كلا الهيئتين)، وتطبيق الأمر ذاته على الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات.

من جهة أخرى، من المهم إحالة العقود التي ثبتت مخالفتها لقانون المناقصات إلى مكتب النائب العام والمحاكم المتخصصة. لكن بما أنه من المعهود عدم تجاوب الهيئة القضائية، سيتحتم تعزيز التنسيق بين أجهزة مكافحة الفساد والسلك القضائي وتقديم ضمانات لمنع تدخل السلطة التنفيذية في أداء الهيئة القضائية. فضلاً عن ذلك، ينبغي اتخاذ خطوات لتعزيز الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد عبر استخدام آليات حديثة للتحقيق في المخالفات وإنفاذ القانون واسترداد الأموال.

2) بناء قدرات المؤسسات التابعة للسلطة المحلية

من المهم تدريب الكوادر في المؤسسات التابعة للسلطة المحلية (المعنيين بالتعاطي مع التعاقدات الحكومية) على مبادئ الحوكمة الرشيدة^[54] من أجل ضمان إبرام الصفقات المستقبلية وفقاً لأحكام قوانين المناقصات وتشريعات مكافحة الفساد المعمول بها. يُمكن في هذا السياق تنظيم دورات تدريبية حول قواعد السلوك المهني والقواعد الأخلاقية ومبادئ المساءلة، على أن تكون دورات إلزامية كونها تُعمّق فهم الموظفين للقوانين ذات الصلة وتُعزز الممارسات الرشيدة في إجراءات التعاقد الحكومية. يُمكن للأجهزة والهيئات الوطنية المعنية بمكافحة الفساد وحماية المال العام الإشراف على تنظيم هكذا دورات.

3) تشجيع المشاركة المجتمعية

على السلطات المحلية وهيئات مكافحة الفساد ومنظمات المجتمع المدني تنظيم مشاورات عامة وتشكيل لجان من المواطنين وتنظيم منتديات مجتمعية لتعزيز انخراط أبناء المجتمع في عمليات صنع القرار المتعلقة بالتعاقدات الحكومية. ستناقش هذه المنابر المشاكل التي يعاني منها قطاع الكهرباء،

[54] وفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يقوم مبدأ الحوكمة على "المشاركة، والشفافية، والمساءلة والكفاءة وقواعد العدالة والإنصاف بما يعزز سيادة القانون". انظر: الحوكمة من أجل التنمية البشرية المستدامة: وثيقة سياسية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يناير/كانون الثاني 1997، <https://digitallibrary.un.org/record/492551?ln=en>، صفحة 2 و 3.

بما في ذلك أوجه الشفافية في إرساء العقود، وُضعف الهيئات الرقابية، والمساءلة المالية. كما يُمكن تخصيص منبر محدد (دون تسمية) أو مساحة إلكترونية لحماية هوية المواطنين المشاركين بأرائهم، ودرء أي تهديد قد يطالهم، وتشجيع المشاركة المفتوحة.

في غضون ذلك، يتعيّن على السلطات المحلية العمل على تهدئة الاضطرابات المدنية عبر مواصلة العمل على تحسين خدمات الكهرباء من خلال تعزيز الاستثمارات في البنية التحتية، ورفع قدرات محطات الطاقة، وضمان الصيانة الدورية لها. هذه الجهود لا يجب أن تأتي على حساب تعزيز مبادئ الحوكمة الرشيدة، وعلى المسؤولين إعطاء الأولوية لإرساء العقود وفق إجراءات عادلة وشفافة، وعدم الاعتماد على الحلول السريعة (التي قد تُعزز أوجه الفساد) كإجراء مؤقت بُعِثتْ تهدئة السخط العام.

4) اعتماد نظام إلكتروني في التعاقدات الحكومية

على السلطة المحلية اعتماد نظام إلكتروني للتعاقدات الحكومية المرتبطة بقطاع الكهرباء على مستوى حضرموت، حيث سيُساعد في خفض التكاليف عبر تبسيط وتحسين دورة التعاقد وتقليل عدد الموظفين المنخرطين في عملية إرساء العقود. من المهم تصميم النظام بما يُعزز تبادل المعلومات، ويضمن الامتثال للسياسات ذات الصلة، ويزيد الشفافية عبر إتاحة المعلومات للجمهور ولمقدمي العطاءات المحتملين وغيرهم من أصحاب المصلحة. هذا بدوره سيُعزز عملية تقديم العطاءات المفتوحة، ومنع ظاهرة إرساء العقود بشكل مباشر، وكذلك أرشفة السجلات التعاقدية وبالتالي ضمان الشفافية في قرارات إرساء العقود بشكل عام. هناك حاجة لتبني نظام إلكتروني على مستوى المحافظة كون النظام الوطني المعروف باسم نظام معلومات المشتريات (PMIS) تحت إدارة الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات التي تتخذ من صنعاء مقراً لها وتخضع لسيطرة الحوثيين. ولتحقيق هذه الخطوة، يُمكن الاستعانة بخدمات شركات أجنبية تتمتع بخبرة في تصميم وتشغيل أنظمة كهذه.

علي يحيى عبدالله هو معيد بقسم العلوم السياسية بجامعة صنعاء، ومتخصص في حقل السياسة المقارنة. تركز أبحاثه واهتماماته على حقل السياسات العامة والحوكمة الرشيدة وجهود مكافحة الفساد.

نبهان عبدالله بن نبهان هو باحث يمني مستقل ومستشار للسياسات العامة.

كيسي كومبس هو باحث في مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، ويعمل أيضًا كصحفي مستقل يُعدّ تقارير معمّقة عن اليمن حيث أقام لفترة بين عامي 2012 و2015. قبلها، كان كومبس أحد الصحفيين المعتمدين لدى مقر الأمم المتحدة في نيويورك لتغطية جلسات مجلس الأمن الدولي المتناولة للانتفاضات السياسية في العالم العربي، وهو حاصل على درجة البكالوريوس في اللغة الإنجليزية والأثروبولوجيا ودرجة الماجستير في العلاقات الدولية.

هذا التحليل هو جزء من سلسلة إصدارات ينتجها مركز صنعاء بتمويل من الحكومة الهولندية. تستكشف السلسلة قضايا ذات أبعاد اقتصادية وسياسية وبيئية، بهدف إثراء النقاشات وصنع السياسات التي تعزز السلام المستدام في اليمن. الآراء المعرب عنها في هذا التحليل لا تعكس آراء مركز صنعاء أو الحكومة الهولندية.



WWW.SANAACENTER.ORG