

ورقة عمل بعنوان

في سبيل مشاركة فاعلة للقطاع الخاص في مشاريع الإسكان في المملكة العربية السعودية

د. فيصل الفديع الشريف

كليات الشرق العربي - الرياض

المؤتمر العربي الرابع للإسكان

الرياض من 20-22 ديسمبر 2016

المؤتمر تنظيم وزارة الإسكان بالمملكة العربية السعودية،

بالتعاون مع مجلس وزراء الإسكان والتعمير العرب - جامعة الدول العربية

في سبيل مشاركة فاعلة للقطاع الخاص في مشاريع الإسكان في المملكة العربية السعودية

د. فيصل الفديع الشريف¹

كليات الشرق العربي، الرياض

ملخص

للقطاع الخاص دور هام في توفير احتياج السوق من الوحدات السكنية؛ ومع ان هناك دعم كبير من الدولة لتوفير الإسكان المناسب للمواطنين، الا ان دور القطاع الخاص يظل مستمراً حتى مع هذه التوجهات، ان لم يكن هو المُنفذ لها. ومع وضوح أهمية ودور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في توفير المشاريع بشكل عام، الا ان هذا الوضوح يقل عندما يتعلق الامر بتوفير المشاريع الإسكانية العامة، نظرا لعدم تطابق بعض المتطلبات الموجودة في المشاريع الأخرى على مشاريع الإسكان من حيث إستمرارية العائد ووضوح الأدوار. يُركز هذا البحث على توضيح الدور الذي يجب ان يقوم به القطاع الخاص للمساهمة في المبادرات الحكومية المتعلقة بالاسكان في المملكة العربية السعودية، وما يحتاج اليه القطاع الخاص لتكون مساهمته اكثر فاعلية. ويخلص البحث الى ان التوجه لمشاركة القطاع الخاص عامل من عوامل تحقيق الرؤى والاهداف الحكومية في توفير مرافق الإسكان وتنفيذ خطط التنمية المتعلقة بهذا الجانب. لكن هذا التوجه لا يصل الى النتائج المرجوة الا مع وضوح الأدوار والمتطلبات مع توفر ثقة متبادلة ورغبة وحرص على العدالة والالتزام من جميع الأطراف.

الكلمات الدالة: الإسكان، القطاع الخاص، المشاركة بين القطاع العام والخاص، الخصخصة.

¹ falsharif@gmail.com

مقدمة

في الإجماع الخامس عشر للوزراء المعنيين بشؤون الإسكان بدول مجلس التعاون الخليجي الذي عُقد في الرياض بتاريخ 25 أكتوبر 2016، حدد معالي وزير الإسكان السعودي محور السياسة الإسكانية في المملكة بالتوجه من إستدامة الإنفاق الحكومي الى الشراكة مع القطاع الخاص (1). وقبل ذلك، أعلنت وزارة الإسكان في مناسبات عديدة توجهها للقطاع الخاص لتنفيذ مخططاتها ضمن حزمة من الأنظمة التي تُحقق للوزارة أهدافها ومنها تقوية اواصر الشراكة مع القطاع الخاص (2). في الوقت الذي إعتمدت فيه الاستراتيجية الوطنية للإسكان على تنويع أنظمة التطوير العقاري من أجل تسهيل مشاركة القطاع الخاص وتقديم الحوافز للمطورين العقاريين ليسلموا المساكن في الوقت المطلوب وضمن حدود الميزانية المخصصة (3). ومع كثرة الاخبار من هذا النوع، بالإضافة الى التقارير الصحفية، الا ان الواضح بدايته هو التوجه التقليدي في تعاقد وزارة الإسكان للتصميم والتطوير والبناء مباشرة، وقد بدأت في ذلك منذ بداية إنشاء الوزارة وواجهت ضغوطاً إجتماعية جراء ضعف الإنجاز وقلة التوزيع (4)، وقد عدلت في توجهاتها الأخيرة عن البناء المباشر الى تمكين القطاع الخاص من تولي مسؤولية التنفيذ. وهنا يظهر السؤال عن مدى مسؤولية القطاع العام في توفير الوحدات السكنية للمواطنين. فالمعلوم أن الحكومات عليها توفير المأوى لغير القادرين على توفيره وغير القادرين على دفع إيجاره، او توفيره بإيجارات منخفضة تتناسب مع الدخل لذوي الدخل المنخفضة حسب ما يناسب طبيعة التضخم في قوة النقد في كل بلد. أما بالنسبة للقادرين فربما يكون تدخل الحكومات في هذا الشأن هو المساعدة في توفير بدائل المنتجات الاسكانية وطرق تملكها او الحصول عليها. كما ان هناك من يُفرق بين توفير المسكن الملائم، وبين الرغبة في تملك المسكن، الى درجة وصف السعودية بأنها بلد غني، لكن ليس فيه مواطنون اغنياء، إذ ان الشخص من الطبقة الإجتماعية الوسطى ليس بوسعه ان يفتني منزلا قبل ان يبلغ الخمسين من عمره (3). وهي معادلة مختلفة ربما تُفسر زيادة عدد الوحدات السكنية الخالية والتي قُدرت في إحصاء 2010 بعدد 969,681 وحدة سكنية تمثل 17,25% من إجمالي عدد المساكن المتوفرة (10). وهذا يوضح ان الموضوع فيه تركيز على التملك اكثر من توفير المسكن المناسب حسب القدرة المادية.

حجم الاحتياج

يولي خادم الحرمين الشريفين الملك سلمان بن عبدالعزيز وحكومته مجال الاسكان اولوية قصوى، وقد ذكر في استقباله لوزير الاسكان وكبار مسئولى الوزارة "إن توفير السكن الملائم للمواطنين وأسباب الحياة الكريمة من اولوياتنا، وهو محل اهتمامي الشخصي" (5). وكما هو الحال دائماً، تولي الحكومة السعودية موضوع توفير السكن الملائم لمواطنيها جهداً خاصاً، فقد بلغت قيمة القروض التي وفرها صندوق التنمية العقارية للمواطنين من بداية إقراضه عام 1395هـ الى نهاية العام المالي 1436/1435هـ حوالي (244,512) مليون ريال (27)، ويوضح الجدول رقم (1) توزيع القروض وحجمها وعدد المساكن التي تم توفيرها بالاقراض المباشر من صندوق التنمية العقارية.

تعتبر المملكة العربية السعودية دولة شابة من حيث معدل أعمار السكان، حيث يُمثل من هم أقل من 30 سنة عمراً حوالي 50% من السكان اللذين بلغ إجماليهم حسب التقديرات الإحصائية لعام 2016م ما قدره 31,742,580 نسمة منهم 20,081,582 نسمة سعوديون (12). وهناك بالإضافة الى النمو الطبيعي للسكان عوامل إضافية أخرى جعلت هناك تغيراً في الحالة الديموغرافية للسكان، حيث تضاعف عدد السكان ثلاث مرات عنه في عام 1975 (6). بينما بلغ عدد المساكن المشغولة في المملكة العربية السعودية عام 1431 (2010) ما قدره 4,652,162 مسكن، منها فقط 1,882,001 مسكن اي ما يعادل 40% مُلك لسكانها (9)، يُضاف الى ذلك عدد 969,681 مسكن غير مشغول (10). وبهذا تكون الزيادة في عدد المساكن المشغولة قدرها 652,592 مسكن عن عام 1425هـ الذي بلغ فيه إجمالي عدد المساكن المشغولة 3,990,559 مسكن (11).

وقد أشار تقرير للصندوق النقد الدولي (7) أن التقديرات تُشير الى الحاجة الى بناء 160 الف الى 180 الف وحدة سكنية جديدة كل عام من الاعوام القليلة القادمة لتلبية الطلب المتزايد. وقد خصصت الحكومة 250 مليار ريال سعودي لبرنامجها الذي يهدف الى بناء 500 الف وحدة سكنية للمواطنين. في الوقت الذي يُقدر فيه الطلب على الوحدات السكنية بمليون وحدة سكنية لكل خمس سنوات (8). وهو ما اشارت اليه الخطة الخمسية الثامنة (14) من ان اجمالي الطلب على المساكن خلال خطة التنمية الثامنة (2005-2009) يُقدر بنحو

المنطقة	عدد القروض الموقعة	قيمتها (مليون ريال)	عدد الوحدات السكنية
الرياض	229,634	73,966	275,561
مكة المكرمة	115,232	36,272	138,278
المدينة المنورة	52,475	17,299	62,970
القصيم	64,532	20,798	77,438
الشرقية	119,157	37,564	142,988
عسير	54,303	16,669	65,164
تبوك	25,182	8,141	30,218
حائل	29,107	9,438	34,928
الحدود الشمالية	19,677	5,846	23,612
جازان	14,268	3,743	17,122
نجران	15,927	5,477	19,112
الباحة	8,979	2,404	10,775
الجوف	22,253	6,895	26,704
الإجمالي	770,726	244,512	924,870

جدول رقم (1) القروض الإسكانية والوحدات السكنية من بداية الإقراض (27).

مليون وحدة سكنية أي بحدود (200) ألف وحدة سنويا. وهي الخطة نفسها التي إستهدفت زيادة معدل ملكية الاسر السعودية للمساكن من نحو 55% عام 2004 الى نحو 80% عام 2020، ليصدر برنامج التحول الوطني ويوضح ان الهدف الاستراتيجي الثالث لوزارة الإسكان هو تمكين المواطنين من الحصول على تمويل سكني مناسب، وان الوزارة تستهدف عام 2020 الى رفع نسبة التملك للأسر السعودية من 47% (خط الأساس) الى 52% (15). الا ان خطة التنمية التاسعة (16) اشارت الى بعض القضايا والتحديات التي تواجه قطاع الإسكان منها: مدى كفاية المعروض من الوحدات السكنية، ومعدل ملكية المواطنين للمساكن، ومستويات الأسعار والأجور السائدة للوحدات السكنية، ومدى توفر التمويل المتاح للمساكن والأراضي السكنية. وأشارت الخطة الى انه على الرغم من الجهود التي تبذلها مختلف الجهات المعنية بالاسكان، الا ان التقدم المحرز في هذا المجال لا يزال دون مستوى الطموحات.

الملاحظ مع كثرة الإحصائيات والأرقام، انه ربما يكون هناك مبالغة في تقدير حجم الطلب بدقة او مبالغة في الإطار الزمني لمقابلة هذا الاحتياج، فقد ذكر مستشار وزير الإسكان حجم الحاجة الى توفير مليون وخمسمائة الف وحدة سكنية خلال الخمس سنوات المقبلة (17). ونكرر هنا ما أُشير اليه في البداية ان هناك حوالي 970 ألف مسكن غير مشغول عام 2010، وان إجمالي المساكن المتوفرة (مشغولة وغير مشغولة) بلغ حوالي 5.6 مليون وحدة سكنية تم بنائها خلال أكثر من 40 سنة ماضية. وقد اشارت دراسة أعدتها جامعة الاعمال والتكنولوجيا في جدة (18) ان حجم العجز بين ما هو معروض من المساكن، وبين ما نحتاج اليه، قد يصل الى حوالي 453 الف وحدة سكنية بحلول عام 2022، ويوضح الجدول رقم (2) حجم الطلب والعرض والعجز حتى عام 2022 الذي ذكرته الدراسة.

عدد الوحدات السكنية	حجم العرض من المساكن	مقدار الطلب على المساكن	العام
9,297-	104,469	113,766	2013
17,239-	109,579	126,818	2014
22,934-	114,939	137,873	2015
28,585-	120,562	149,147	2016
34,181-	126,459	160,640	2017
39,512-	132,645	172,157	2017
44,713-	139,133	183,846	2019
64,538-	145,939	210,477	2020
85,389-	153,078	238,467	2021
107,326-	160,566	267,892	2022
453,714-	1,307,369	1,761,083	الإجمالي

جدول (2) حجم الطلب والعرض على الوحدات السكنية في السعودية خلال العشر سنوات المقبلة (18)

في الوقت الذي ذكر فيه صندوق التنمية العقارية ان حجم الطلبات المتراكمة (طلبات قروض إسكانية لم يتم إقراضها) منذ بداية الإقراض حتى نهاية عام 2014 قد بلغ (448,326) طلب (27). ويمثل عدد الطلبات المتراكمة لدى صندوق التنمية العقارية وجها من أوجه الطلب على الوحدات السكنية بالذات لذوي الدخل المادية المحدودة والمتوسطة، وهي الفئة التي يستهدفها الصندوق وتستهدفها الحكومات الإسكانية. وقد ذكر بعض أصحاب هذه الطلبات المتراكمة للباحث ان لهم من خمس الى ثمان سنوات في قوائم الانتظار.

الشراكة بين القطاع العام والخاص

لا شك أن القطاع العام يحتاج الى الشراكة مع القطاع الخاص في مجالات عديدة، وكلاهما يحتاج الآخر لتغطية ما قد لا يكون متوفراً لديه. وقد أثبتت الدراسات ان مساهمة القطاع الخاص في جهود التنمية تكون فعالة اذا ما تم تقنينها وضبطها بشكل جيد. وانها احد السبل المتاحة التي يمكن ان يعتمد عليها القطاع العام لتوفير الخدمات وتنفيذ المشاريع خصوصا عندما تقل قدرته على توفير الاستثمارات الرأسمالية الضخمة التي يتطلبها توفير مثل هذه المشاريع (19)، او يحتاج الى ان يوجه قدرته المالية الى مصارف أخرى. ولذلك تعتبر المشاركة بين القطاعين العام والخاص وسيلة فعالة للإستفادة من إمكانيات القطاع الخاص المالية والادارية لتوفير مشاريع الخدمات العامة والبنية التحتية المعروفة عادةً بأنها من مسؤولية القطاع العام (20). وفي مجال الإسكان، دخلت مبادرات إشراك القطاع الخاص في بريطانيا عام 1998 وما زالت تمثل جزءاً بسيطاً ولكنه فعال من إجمالي الاستثمار في الإسكان الاجتماعي (21). وما زال التوجه للقطاع الخاص، سواء في مجال الإسكان او في غيره، يجد قبولا واسعا في الوقت الذي يجد فيه معارضة أيضا. وهو أمر طبيعي مع كل مبادرة او أمر جديد. وربما اسهمت العناية بآليات السوق مع نجاح جهود الخصخصة في كثير من البلدان من التفكير في مفهوم المشاركة بين القطاعين العام والخاص (22). ففي دراسة عن نقاط القوة والضعف والفرص والمهددات فيما يتعلق بتطوير الإسكان بالمشاركة بين القطاعين العام والخاص في الصين (23) اتضح ان اقوى العوامل المساعدة هي:

- حل مشاكل تحفظ الميزانية العامة.

- الحاجة الكبيرة لمزيد من الوحدات السكنية.

بينما كانت العوامل التي تعيق تطبيق هذا التوجه:

- ضعف ربحية القطاع الخاص بما لا يشجع على توجهه للمشاركة مع القطاع العام.

- ضعف البيئة القانونية وعدم وضوح المسؤوليات لكل من القطاع العام او القطاع الخاص.

في الوقت الذي وجد فيه هودكينسون ان مبادرات التمويل الخاص في قطاع الإسكان تعتبر كثيرة التعقيد ومرتفعة التكلفة عن ما توقعه انصار هذا التوجه، ويرى، بناء على هذا، ان لا تستمر كخيار تعاقدي في قطاع الإسكان (31).

ومهما يكن من رأي، فإن القطاع الخاص يُعتبر رافداً للقطاع العام في مجال التنمية؛ وإذا لم يكن مصدراً لتمويل الكثير من المشاريع التنموية، فإنه بالتأكيد يشارك كأداة لتنفيذ هذه المشاريع. وقد بدأت المملكة في إشراك القطاع الخاص في مشاريع التنمية منذ عام 1933 عندما تعاقدت مع ستاندرد اويل لعمليات تنقيب واستخراج وتسويق النفط (28). واستمر الاعتماد على القطاع الخاص ضمن خطط القطاع العام التنموية التي تصدر كل خمس سنوات في مجالات كثيرة منها مجال الاسكان، حيث أكدت خطة التنمية التاسعة (2010 - 2014) على "توفير السكن المناسب على أوسع نطاق وبما يلبي إحتياجات فئات المجتمع" كما أكدت الخطة على "تعميق الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتسريع عمليات التخصيص" (16). والواقع يوضح تشجيع القطاع العام للقطاع الخاص على المشاركة في مبادرات الشراكة، بالإضافة الى كبر حجم سوق المال السعودي وإستقرار النظام المالي، وقوة إلتزام الحكومة، وتحرك القطاع العام المُشجع نحو القطاع الخاص (29) مما يبعث الاطمئنان ويؤدي الى مزيد من التعاون بين القطاعين في هذا الشأن. وتحتاج هذه الشراكة بين القطاعين العام والخاص الى معالجة المصاعب التي تعيق تطبيق هذا التوجه، وأهم المصاعب هو الفكر الإداري العام المسيطر على المشاريع والذي يحتاج الى تغيير جذري في نظرته للأمور المتعلقة بالتركيز على ملكية المرافق أولاً ثم توفير الخدمة كمرتبة ثانية. وتغييره ليكون التركيز على توفير الخدمة أهم بكثير من موضوع السيطرة على الإدارة المباشرة للمرافق من بداية تصميمها الى تشغيلها والعناية بها (30).

آلية البحث

تعتمد الدراسة على متابعة الحالة الراهنة لوضع الاسكان في المملكة العربية السعودية بشكل عام، بالإضافة الى مراجعة بعض التجارب العالمية لنفس التوجه، ومن ثم مراجعة مبادرة وزارة الإسكان فيما يتعلق بالشراكة

مع القطاع الخاص وعرضها على مجموعة من الخبراء في هذا المجال ومن من لديهم المعرفة المباشرة في هذا النوع من المشاريع، وذلك بهدف التأكد من توافق ما تهدف اليه الوزارة مع إمكانيات ورغبات وتوجهات القطاع الخاص الذي سوف يكون شريكا للوزارة في تنفيذ خططها الهادفة الى توفير مليون ونصف وحدة سكنية خلال الخمس سنوات القادمة. وكذلك لحصر ما يحتاجه القطاع الخاص للمساهمة الفاعلة في توجهات الشراكة مع القطاع الخاص التي تتبناها وزارة الإسكان. ويعتبر رأي الخبرة هو الأساس لمنهجية دلفي البحثية Delphi method في تطوير تقنيات معينة للحصول على اجماع يكون محل ثقة لمجموعة معينة من الخبراء عندما تكون المعلومات نوعية (كيفية) في العادة Qualitative data (24)، بإعتبار أن طريقة دلفي تمثل إجراءات منظمة لإستحضار آراء مجموعة من الخبراء (25) في موضوع محدد. كما يعتبر إستحضار رأي الخبراء أداة رئيسية من أدوات معالجة المدخلات لأغلب عمليات إدارة المشاريع حسب طريقة معهد إدارة المشاريع الأمريكي (PMI)، حيث يساعد أصحاب الخبرة على معرفة سمات ووظائف المنتجات المطلوبة في المشروع على شرط أن تتوفر لدى الخبير المعرفة المتخصصة والخبرة في المجال (26).

تمت مقابلة خمسة خبراء من ذوي التجربة والخبرة والتخصص في مجالات التطوير العقاري والإنشاءات ولهم معرفة بمشاريع الإسكان سواء بالتطوير المباشر او المساهمة في مبادرات وزارة الإسكان فيما يتعلق بشراكتها مع القطاع الخاص، وكان الهدف من التوجه للخبراء هو:

1- معرفة ما يحتاجه القطاع الخاص للمشاركة الفاعلة في مبادرات وزارة الإسكان فيما يتعلق بالشراكة مع القطاع الخاص.

2- معرفة المعوقات التي تقلل او تمنع مساهمة القطاع الخاص في مثل هذه المبادرات.

وقد تم إستقصاء رأي الخبراء على مرحلتين لتأكيد الآراء وتثبيت نتائج المقابلات تفاديا لإختلاف إستخدام المصطلحات او عدم الدقة في فهم او ترجمة او توثيق ما تم على شكل دقيق. المرحلة الأولى كانت بالمقابلة المباشرة ومناقشة اهداف الدراسة، وفي المرحلة الثانية تم ارسال ما تم توثيقه وتحريره لنفس الخبراء للمراجعة والموافاة بالتعديل او التأكيد.

تقرير الوضع الحالي

بدأت الهيئة العامة للإسكان عملها بعد انشائها بقرار مجلس الوزراء رقم (275) وتاريخ 1428/08/28 هـ، وكان من أهدافها:

- تيسير حصول المواطن على مسكن ميسر تراعى فيه الجودة ضمن حدود دخله وفي الوقت المناسب من حياته.
- زيادة نسبة تملك المساكن.
- تشجيع مشاركة القطاع الخاص في دعم نشاطات وبرامج الإسكان المختلفة.
- رفع نسبة المعروض من المساكن بمختلف أنواعها.

وقد بدأت الهيئة العامة للإسكان، قبل إنشاء وزارة الإسكان (تم إنشاء وزارة الإسكان بالامر الملكي رقم أ/81 وتاريخ 20 ربيع الثاني 1432هـ)، بالتعاقد المباشر للتصميم والتنفيذ لعدد كبير من المشاريع الإسكانية في أنحاء مختلفة من المملكة العربية السعودية، ثم آلت هذه المشاريع الى وزارة الإسكان، والتي تعاقدت في بداية إنشائها على مشاريع إضافية للتنفيذ المباشر. في الوقت الذي بدأت فيه مبادرات الشراكة مع القطاع الخاص والتحول عن التنفيذ مباشرة الى التنفيذ عن طريق القطاع الخاص، وتوقفت بعد ذلك عن البناء المباشر (الا لإنهاء ما لديها من مشاريع سبق التعاقد عليها)، وركزت على تمكين القطاع الخاص للشراكة معها في تنفيذ خططها ومبادراتها.

كانت الجهود في السابق مركزة للدعم السكني عن طريق توفير القروض الميسرة من صندوق التنمية العقارية، فيُمنح من تنطبق عليه الشروط قرضا مقداره خمسمائة الف ريال كحد أقصى، ويتم صرف هذا المبلغ على دفعات حسب نسب إنجاز تنفيذ المبنى، ويُسترد مبلغ القرض على مدى خمسة وعشرين سنة بدون أي فوائد. الاسترداد يمكن ان يكون دفعة واحدة كل سنة او دفعات متعددة او حتى شهرية بالاستقطاع من الراتب، وذلك تبعا لما يناسب المقترض. التصميم والمقاوله والتنفيذ ومتطلباته من مسئولية المقترض، وليس على الصندوق في هذه الحالة الا التدقيق في المساحات وتطابق التنفيذ مع أنظمة البناء وبعض المواصفات العامة التي يشترك فيها الجميع.

يتميز نظام المشاركة بين القطاعين العام والخاص Public Private Partnership بما يوفره لكل قطاع من ما يحتاج، فهو يوفر للقطاع العام تخلصه من التكاليف الرأسمالية العالية التي يدفعها للمرافق والخدمات، ويستفيد من إمكانيات القطاع الخاص التمويلية والإدارية والتشغيلية، كما يوفر للقطاع الخاص إستدامة العمل وإستقرار الدخل لفترات طويلة في عقود واضحة ومستقرة. وما يتم الآن في قطاع الإسكان في المملكة من مبادرات يمثل وجها من أوجه الشراكة، إلا انه لا يعتبر شراكة كاملة بإعتبار انها لا تصل الى تخلص القطاع العام من التكاليف الرأسمالية بشكل كامل، لكنها تستفيد من إمكانيات القطاع الخاص الإدارية وتنقل اليه مسؤولية التصميم والتنفيذ والتسويق والتشغيل لفترات يتم الاتفاق عليها (وصلت فترات التشغيل للمرافق التي ينفذها القطاع الخاص في المملكة العربية السعودية الى ثلاث سنوات تبدأ من إنتهاء المشروع وتشغيله)، وما زال القطاع العام مسئولاً عن التمويل للجزء الأكبر من قيمة الوحدة السكنية، حيث يتم تحويل القروض الشخصية بعد إتمام إجراءات القرض بين صندوق التنمية العقارية والمواطن الى المطور العقاري مباشرة، او توفير الدعم السكني للمتقدمين عبر بوابة إسكان (<https://esksn.gov.sa/eskan>) التي تهدف لتمكين المواطنين من تقديم طلبات الدعم السكني من خلالها. فيما يعمل المطور مع المواطن وبمساعدة الوزارة على ترتيب بقية القيمة اذا كانت قيمة الوحدة السكنية اكبر من قيمة الدعم الحكومي. على هذا الأساس، يكون القطاع الخاص مسئولاً عن التصميم والتنفيذ والتشغيل (لمدة محددة) وتنتهي مسؤوليته بإستلام المالك النهائي للوحدة السكنية وانتهاء فترة الصيانة والتشغيل حسب ما تنص عليه التعاقدات. ويعتبر قد حصل بنهاية تعاقد على كامل مستحقاته التعاقدية. في الوقت الذي تلعب فيه الحكومة دور صاحبة المشروع التي تتعاقد على تنفيذه وتقوم بتمويله وتحويل المستفيدين منه على المطور.

ما يحتاجه القطاع الخاص

تمحور رأي الخبراء الذين تمت مقابلتهم على ان مشاكل توفير السكن ذو التكلفة المعقولة Affordable Housing خصوصاً ما يكون منه بالشراكة مع القطاع العام، يعترضه مشاكل منها عدم وضوح التوجهات

العامّة وعدم استقرار هذه التوجّهات، وعلى هذا لا يستطيع القطاع الخاص ترتيب أمورهِ وتحديد احتياجاته بناءً على هذه التوجّهات. كما يُعتبر التمويل عاملاً أساسياً في توفير مشاريع الإسكان سواء العامّة أو الخاصّة. وإذا كان القطاع الخاص هو الموفر الأكبر لما يحتاجه السوق من وحدات سكنية، خصوصاً للفئات القادرة من المجتمع، فإن الدولة تركز جهودها على توفير الإسكان للفئات التي لا تمكنها مستويات دخلها المادي من تملك المسكن الخاص. وتمنح الدولة في هذا الخصوص قروض مباشرة للبناء الفردي مع إسترداد قيمتها على فترات طويلة قد تمتد إلى خمسة وعشرين عاماً بدون فوائد. وكانت طريقة تسليم القروض للمستفيدين مباشرة هي الوسيلة الأكبر إستخداماً خلال الأربعين سنة الماضية، خصوصاً بعد تنفيذ مشاريع الإسكان العامّة التي نفذتها وزارة الأشغال العامّة والإسكان في أوائل الخطط الخمسية السعودية (الأولى والثانية)، والتي ظلت مغلقة فترة طويلة إلى أن تم توزيعها بعد إخلائها بعودة النازحين الكويتيين بعد تحرير الكويت عام 1991-1992 إلى بلدهم، حيث تم إسكان ما تستوعبه هذه المشاريع منهم فيها منذ بداية النزوح إلى أن تمت عودتهم.

في أغلب دول العالم، يتم تنفيذ مشاريع الإسكان عن طريق التطوير العقاري العائد للقطاع الخاص، وذلك لسهولة التحكم في الجودة وحصر المسؤولية وإمكانية تطبيق التوجّهات العامّة والأنظمة والقوانين خصوصاً المتعلقة منها بالاستدامة وتوفير الطاقة ورفع المعايير القياسية لجودة الحياة. وهذه أمور لا يتم ضمانها بالكامل عندما يتم توفير الوحدات السكنية بشكل فردي، بالإضافة إلى أن ما يتم تلبيةه عن طريق التطوير العقاري من حيث الكمية يعتبر أضعاف ما يتم توفيره عن طريق البناء الفردي. وحتى يقوم القطاع الخاص بدوره كمطور وموفر للوحدات السكنية ذات التكلفة المعقولة، فإنه يحتاج إلى ما يلي:

- وضوح الأنظمة المتعلقة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال الإسكان.
- تحديد الأدوار بين القطاعين العام والخاص، وتوزيع هذه الأدوار بتوازن وعدل.
- تغيير الفكر الإداري المسيطر في القطاع العام فيما يتعلق بالثقة في القطاع الخاص وتحديد معايير التنفيذ ومواصفات المخرجات مع إعطاء القطاع الخاص مساحة كافية من الحرية في الإدارة بما لا يؤثر على الوظيفة المطلوبة والجودة المحددة للعمل.
- التيسير على القطاع الخاص من حيث الإجراءات وسرعة الاستجابة في التواصل واتخاذ القرار.

- توفير الأراضي التي سيتم إنشاء المشاريع عليها وتطويرها من قبل القطاع العام، او توفير تكاليف تطويرها وتطويرها اذا كان القطاع الخاص هو الذي سيقوم بذلك.
 - مساعدة المطورين على إنجاز المشاريع في اقل وقت ممكن، حيث ان طول الاجراءات والتخطيط والمفاوضة والتنفيذ واستكمال البيع يُقلل من الربحية ان لم يقضي عليها اذا زاد عن حدود معينة.
 - في المشاريع التي سيتم تنفيذها، يُفترض توفير الخدمات للأحياء والمجمعات السكنية من قبل القطاع العام، حيث ان توفيرها من قبل القطاع الخاص سيرفع تكاليف الوحدة السكنية وبالتالي تُضعف إمكانية تسويقها.
 - في حالة قيام القطاع العام بتوفير الأراضي، تُخفض أسقف الضمانات المطلوبة على القطاع الخاص.
 - الترتيب مع البنوك للمساهمة في تمويل المشاريع الإسكانية وترتيب ما يضمن لها حقوقها اذ تُحجم البنوك عن التمويل إذا كانت الأراضي عائدة للحكومة؛ في الوقت الذي يتم رهنها في سبيل التمويل اذا كانت الأراضي مملوكة للقطاع الخاص.
 - وجوب تسهيل تأسيس الصناديق العقارية ودعمها، ليس فقط لوضوح ودقة آلية أعمالها بعد تنظيماتها الجديدة، ولكن لانها تعتبر وسيلة من وسائل التمويل التعاوني.
 - إعادة النظر في كثير من الأنظمة التي تقف عائقاً امام المستفيدين والمطورين على حد سواء، ومن ذلك على سبيل المثال، تحديد مساحة الوحدة السكنية بما لا يقل عن مائة وأربعين متراً مربعاً.
- ويظهر ان خيارات الشراكة في الشراكة تنحصر على رأي الخبراء في ثلاث خيارات:
- تطوير وحدات سكنية على أراضي مملوكة للقطاع الخاص: وهذه ربما تكون أقرب لمفاهيم المشاركة بين القطاعين العام والخاص من أي خيار آخر، ولو ان من سلبيات هذا الخيار ان قيمة الأرض ربما تكون قيمة مرتفعة، وكذلك تكاليف التطوير والخدمات، وكل ذلك سيتم تحميله على السعر النهائي للوحدة السكنية مما قد يرفع الأسعار.
 - بناء وحدات سكنية على أراضي مملوكة للقطاع العام: وهذا يعتبر خيار مناسب يقلل من التكاليف الكلية للتطوير، ومن سلبياته عدم تمويله من البنوك لعدم ملكية الأرض وبالتالي عدم إمكانية رهنها مقابل التمويل.

- شراء وحدات جاهزة من القطاع الخاص مما هو متوفر او ما يمكن توفيره، وهذا سيقبل رقم تقديرات الوحدات السكنية الخالية، وسيوفر وحدات جاهزة بشكل عاجل للمستفيدين.

التمويل

يقوم القطاع الخاص (المطورين) بتمويل مشاريع الإسكان بأحد الطرق التالية:

- تمويل ذاتي (موارد مالية ذاتية، مساهمات، صناديق عقارية).
- تمويل عن طريق قروض (حكومية، بنوك، مؤسسات تمويلية، أفراد).
- بيع مسبق على الخارطة.

وإذا كان المشروع موزع على مستحقي القروض السكنية او ضمن برنامج الدعم السكني، وتم تحويلهم الى المطور، فإن ترتيب صرف الدفعات المستحقة حسب الإنجاز المتفق عليه في وقتها المحدد أمر ضروري يجب ضمانه لإستمرارية المشروع والحفاظ على تقدم نسب الإنجاز، ولتفادي تخفيض ربحية المطورين التي تقل مع تأخر صرف المستحقات. في الوقت نفسه، يُفترض ان تتدخل الحكومة فيما يتعلق بالترتيب مع البنوك والمؤسسات التمويلية الأخرى بخصوص ضمانات تحويل مستحقات المطورين الى الممولين مباشرة، ودعمهم - باعتبارهم شريكا لها - لتأمين إحتياجاتهم التمويلية. وهو إجراء لا يلجأ له المطور الا مضطرا، لإرتفاع تكلفته وطول مدة إجراءته، وتبدو الخيارات الأخرى أكثر راحة للقطاع الخاص اذا توفرت في الوقت والقدر المطلوبين.

تواجه المشاريع الإسكانية في العادة مشكلة تأخر التنفيذ او تأخر في التمويل، وغالبا ما يكون تأخر التمويل سببا رئيسيا في تأخر التنفيذ. ومن الأمور التي يحتاج اليها القطاع الخاص فيما يتعلق بشراسته مع القطاع العام في توفير مشاريع الإسكان، تدخل القطاع العام لتوفير التمويل اللازم للمشاريع سواء بالنظر الى إحتياجات المشاريع من مستحقاتها المالية، او بالتنسيق مع البنوك لتمويل هذه المشاريع مع توفير الضمانات التي تُمكن البنوك من التخفيف في تحفظها تجاه تمويل المطورين خصوصا عندما تكون الأرض مملوكة للحكومة. بالإضافة الى سن القوانين التي يمكن ان تساعد على خفض الحاجة للتمويل عن طريق خفض التكاليف، وهي

قوانين ربما تكون مخصصة للمشاريع الإسكانية ذات التكاليف المعقولة، مثل تخفيض تكاليف استخدام العمالة التي ستساعد على إنجاز المشاريع الإسكانية، وكذلك خفض الرسوم الحكومية المفروضة على العاملين في المشاريع الإسكانية، وكذلك إيقاف أو تخفيض رسوم الاستيراد والجمارك على المواد والسلع التي يتم استيرادها من الخارج لهذه المشاريع.

البيع على الخارطة

أجمعت الآراء على أن البيع على الخارطة يعتبر وسيلة فعالة في تمويل مشاريع الإسكان، حيث يساهم في توفير التمويل اللازم فيما يزيد عن ما تدفعه الحكومة كقروض للمستفيدين، أو في البيع المباشر. وفي هذه الحالة، فإن توجيه المستفيدين المستحقين للإقراض حسب الأنظمة المعمول بها في صندوق التنمية العقارية أو المتقدمين الى برنامج الدعم السكني (إسكان) الى الشراء المباشر على الخارطة من المطورين، سيكون بابا من أبواب التمويل، سواء في تحويل القرض الى المطور أو في ترتيب سداد المبالغ الإضافية اذا كانت قيمة الوحدة السكنية تزيد عن قيمة القرض. وعلى هذا الأساس يجب إيجاد آليات دقيقة لإصدار تصاريح البيع على الخارطة وتيسير هذه الآلية في وقت مبكر بعد توقيع الاتفاقيات الخاصة بكل مشروع.

تؤكد آراء الخبراء على أهمية تطوير مبادرة وزارة الإسكان المتمثلة في برنامج البيع على الخارطة (وافي) الذي يهدف الى مساعدة المشترين وتوفير الوحدات السكنية بجودة عالية، وكذلك الى تحفيز الأنشطة العقارية وتعزيز مقدرة الشركات على التطوير. ويعتبرون ان هذا البرنامج سيكون رافداً من روافد الثقة ووسيلة من وسائل التمويل المضمونة. في الوقت الذي يبدو أن الثقة فيه بين القطاعين العام والخاص في مجال الشراكة ليست في أحسن احوالها. إذ يجد القطاع العام صعوبة في تحول دوره من السيطرة والاشراف المباشر الى دور المشرع والميسر للامور Regulator and/or Facilitator الذي يسن الأنظمة ويضع القوانين، ويعم كامل العملية، ويراقب المنتج النهائي ومدى مطابقته للشروط التعاقدية.

الاستنتاج

تتوجه الحكومة في رؤية 2030 الى الخصخصة والقطاع الخاص في ما يمكن ان يقوم به، بحيث يتحول دورها من مُقدم ومُزود للخدمة الى مُنظم ومراقب للقطاعات. وتسعى في مجال الإسكان الى نفس الهدف بالشراكة مع القطاع الخاص الذي يتميز بالقوة والرغبة في المشاركة اذا ما إتضحت له الأنظمة والادوار وحتى النتائج المتوقعة. وقد أجمعت آراء الخبراء على ان القطاع الخاص يحتاج الى الحصول على مزيد من الثقة المبنية على بيئة عمل مُقننة ومنظمة بتشريعات ثابتة تراعي مصالح جميع الأطراف. الإسراع في اتخاذ القرار يجب ان يكون العنصر الأساسي لنقل الأعمال مع القطاع الخاص من مراحل الأفكار والمفاوضات الى مراحل العمل الفعلي بعد انتهاء التعاقدات والاعتمادات، بإعتبار ان هناك وقت طويل يمر في المراحل الأولية ويقلل من فرص ثبات الارباح. أيضا حل القضايا المتعلقة بالاراضي والخدمات، والمساعدة في توفر التمويل الكافي اما بالإسراع بصرف الدفعات المستحقة او بالترتيب مع المؤسسات التمويلية لتمويل هذه المشاريع، وكذلك تيسير الأنظمة التي تُعجل في التسويق والبيع على الخارطة بإعتباره عامل تمويل طبيعي لمشاريع الإسكان على النموذج العملي المطبق في المملكة العربية السعودية. واذ تم إنهاء البيع على الخارطة (بالتحويل او ترتيب القروض الإضافية ان وجدت) فقد تنتهي أغلب المعوقات التي تتعلق بموضوع التمويل. وأجمعت الآراء على ان العلاقة بين القطاع العام والخاص وتفهم القطاع العام لما يحتاجه القطاع الخاص والعمل معه سويا في شراكة فاعلة يمكن ان يكون العائق الأهم (او الداعم الأقوى) في مثل هذه المبادرات. كما أن حل الأمور المتعلقة بالتمويل وترتيبات البيع والضمانات المالية والتعاقدية، والأنظمة والقوانين الخاصة بالتخطيط والتصميم، كلها معوقات يسهل حلها عندما يكون هناك تعاون وتفهم.

المراجع

- 1 الغامدي، اسمهان (2016) الحقييل: التحول من إستدامة الإنفاق الحكومي الى شراكة القطاع الخاص في الإسكان هدف خليجي، جريدة الرياض، 26 أكتوبر 2016.

- 2 الثنيان، فهد (2015) الإسكان تستثمر الشراكة مع القطاع الخاص في تنويع المنتجات السكنية، جريدة الرياض، 19 أكتوبر 2015.
- 3 إرنست و يونغ (2013) الإسكان والنمو السكاني، التقرير اللاحق لمنندى جده الاقتصادي لعام 2013.
- 4 الضبيان، عمر (2015) وزير الإسكان يُشدد على سرعة إنجاز المشاريع وبحث تعثر بعضها، جريدة لحياة، 15 أغسطس 2015.
- 5 وكالة الانباء السعودية (2016) خادم الحرمين: توفير السكن الملائم للمواطنين وأسباب الحياة الكريمة من اولوياتنا وهو كل إهتمامي الشخصي، جريدة الرياض، 6 أبريل 2016.
- 6 صندوق النقد الدولي (2015) التقرير القطري رقم 15/286 المملكة العربية السعودية: تقرير القضايا المختارة، واشنطن.
- 7 صندوق النقد الدولي (2015) التقرير القطري رقم 15/251 المملكة العربية السعودية: مشاورات المادة الرابعة لعام 2015.
- 8 شركة دار الأركان (2010) تقرير مجلس الإدارة والقوائم المالية الموحدة للعام المالي المنتهي في 2010/12/31.
- 9 الهيئة العامة للإحصاء (2010) المساكن المشغولة حسب المناطق الإدارية، موقع الهيئة على الانترنت: <http://www.stats.gov.sa/sites/default/files/Ar-housingcensus1431-2010.pdf> تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 1 سبتمبر 2016.
- 10 الهيئة العامة للإحصاء (2010) المساكن الخالية حسب المناطق الإدارية، موقع الهيئة على الانترنت: <http://www.stats.gov.sa/sites/default/files/Ar-housingcensus1431-2010-2.pdf> تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 1 سبتمبر 2016.
- 11 الهيئة العامة للإحصاء (2010) الملامح الرئيسية للسكان في المملكة، موقع الهيئة على الانترنت: <http://www.stats.gov.sa/sites/default/files/census31-prim-01.pdf> تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 1 سبتمبر 2016.
- 12 الهيئة العامة للإحصاء (2016) السكان حسب الجنس ووفات العمر والجنسية، موقع الهيئة على الانترنت: http://www.stats.gov.sa/sites/default/files/estm_pop_2016_3.pdf

تم الاطلاع على الموقع بتاريخ 1 سبتمبر 2016.

- 13 جوار لإدارة وتسويق العقار (2010) دراسة ارتفاع الطلب على المساكن في السعودية بنسبة 3.3% سنويا، جريدة الرياض، 11 أبريل 2010.
- 14 وزارة الاقتصاد والتخطيط (2005) خطة التنمية الثامنة 2005-2009
- 15 مجلس الشؤون الاقتصادية والتنمية (2016) برنامج التحول الوطني 2020، أحد برامج رؤية المملكة 2030 للمملكة العربية السعودية.
- 16 وزارة الاقتصاد والتخطيط (2010) خطة التنمية التاسعة 2010-2014
- 17 محمد سعد (2016) وزارة الإسكان: نحتاج الى 1.5 مليون منتج سكني خلال خمس سنوات، ولدينا 500 مليون متر من الأراضي، جريدة الرياض، 5 فبراير 2016.
- 18 خميس السعدي (2013) أربعمئة وثلاثة وخمسون الفا حجم عجز السعودية في الوحدات الكنية 2022، جريدة الرياض، 11 مايو 2013.
- 19 Bult-Spiering, Mirjam and Dewulf, Greet (2006) *Strategic issues in Public Private Partnership: An international perspective*, Blackwell.
- 20 Akintoye, Akintola, *et al* (2000) Management of risks within the PFI project environment, in Akintoye, A (ED), *16th Annual ARCOM conference*, Glasgow Caledonian University, Association of Researchers in Construction Management, Vol. 1, pp 261-270.
- 21 National Audit Office (2010) PFI in Housing.
- 22 Pongsiri, Nutavoot (2002) Regulation and public private partnership, *International Journal of Public Sector Management*, Volume 15, No 6, pp 487-495

- Yuan, Jingfeng, *et al* (2012) Quantitative SWOT analysis of public housing delivery by Public Private Partnership in China based on the perspective of the public sector, *Journal of Management in Engineering*, ACSE, 28:2, pp 407–420. 23
- Okoli, Chita and Pawlowski, Suzanne (2004) The Delphi method as a research tool: An example, design considerations and applications, *Information and Management*, V 42, Issue 1, pp 15–29. 24
- Dalkey, Norman (1969) *The Delphi method: An experimental study of group opinion*, Rand Corporation. 25
- معهد إدارة المشروعات (2013) *الدليل المعرفي لإدارة المشروعات*، الطبعة الخامسة. 26
- صندوق التنمية العقارية (2014) *التقرير السنوي لصندوق التنمية العقارية للعام المالي 1435/1436* (2014). 27
- Al-Sarhan, Mohammed (2001) Privatization in Saudi Arabia: An attitudinal survey, *Managerial Finance*, Volume 27, No. 10/11 28
- Al-Sharif, Faisal and Kaka, Ammar (2003) Potential of PFI/PPP as a financing source for public services projects in Saudi Arabia. In: Greenwood, D (Ed.), *19th Annual ARCOM Conference*, 3–5 September 2003, University of Brighton, Association of Researchers in Construction Management, Vol. 1, pp 71–80. 29
- الشريف، فيصل الفديع (2013) *مبادرات التمويل الخاص ودورها في توفير مشاريع الخدمات العامة: التجربة البريطانية؛ المؤتمر الأول لهندسة الانشاءات والتشييد*، إتحاد المهندسين العرب، القاهرة، 22–23 يونيو 2011. 30
- Hodkinson, Stuart (2010) The private finance initiative in English Council Housing regeneration: A privatization too far? *Housing Studies*, 26:6, pp 911–932. 31