مؤتمر الإسكان العربي الرابع
Fourth Arab Housing Conference

وزارة الإسكان
MINISTRY OF HOUSING

السجل العلمي
لمؤتمر الإسكان العربي الرابع

21-23 ربيع الأول 1438هـ الموافق 20-22 ديسمبر 2016 المملكة العربية السعودية - الرياض

إعداد
اللجنة العلمية للمؤتمر
الإدارة العامة للتعاون الدولي
الإصدار رقم (٢)

أوراق العمل (المحور الرابع)

ورقة العمل الخامسة : تفعيل الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتطوير قطاع الاسكان **Public – Pri– vate Partnership (PPP)**

القطاع الخاص وتطوير الاراضي

مقدم من :– ر.م.اقدم اسراء فاضل ابراهيم /ماجستير هندسة مساحة/مدير مشاريع محترف **PMP**/ مهندس جودة معتمد **CQE**

ملخص ورقة العمل :

لا يخفى اهمية تظافر جهود كافة الجهات والاطراف سواء كانت حكومية او قطاع خاص في تحقيق الرؤى والاهداف الستراتيجية للدول بكافة مستوياتها التنظيمية وخاصة وان اغلب الدول تعاني من عجز في تحقيق السكن الملائم لكافة مواطنيها ومن غير الممكن ان تنفرد المؤسسات الحكومية لوحدها في سد الاحتياج المتزايد لتوفير السكن الملائم وعليه فقد اصبح من المحتم ان يساهم القطاع الخاص جنبا الى جنب مع القطاع الحكومي وتوحيد الاهداف للحصول على منافع مشتركة , وقد تم في هذا البحث التطرق الى الاساليب المقترح اتباعها لتحقيق رؤية وطنية مشتركة في مجال الاسكان وكذلك توضيح ما تحققه الشراكة بين القطاع العام والخاص من فائدة للطرفين , واهمية هذه الشراكة باشكالها المختلفة في تحقيق السكن المستدام وتامين السكن الميسر.

ورقة العمل:

شراكة القطاع الخاص والعام : **((public–private partnership (PPP**

هي نوع من أنواع التعاقدات التي تتم بين قطاعات الدولة مع القطاع الخاص، لتنفيذ مشروعات ضخمة تحتاج إلى تمويل كبير، مثل مشروعات البنى التحتية.و يعتبر موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص من المواضيع التي تحظى باهتمام واسع من قبل كافة الاطراف وفي مختلف دول العالم لما تحدثه من اثر ايجابي على عملية النمو الاقتصادي والاجتماعي والتي لا يمكن ان تتحقق الا من خلال تظافر الجهود والامكانات المالية والموارد البشرية والتقنيات والتكنولوجيا المتقدمة لكلا الطرفين لينتج عنها في النهاية كيان يمتلك كافة مقومات النجاح ويحقق لكلا الطرفين اهدافهما ضمن اطار المصلحة المشتركة ومن خلال توحيد الرؤى والاهداف.

ويتم حاليا اعتماد مبدأ الشراكة في عدد من المشاريع التي تقوم الدول بتنفيذها كاسلوب اثبت فاعليته في تحقيق الرؤى والاهداف الستراتيجية التي يتعذر على المؤسسات الحكومية الانفراد في تنفيذها على ان يتم توضيح الادوار والمسؤوليات لكل طرف وتشريع القوانين الملائمة لهذا النوع من الشراكة في حالة عدم وجودها وبما يضمن حقوق والتزامات الشركاء.وكما ان للشراكة ايجابياتها فان لها الجانب السلبي الذي يستوجب اخذه بنظر الاعتبار وتحديد السياسات والاساليب الملائمة لمعالجة كل حالة على حدة.

أوراق العمل (المحور الرابع)

اهمية الشراكة بين القطاع العام والخاص

هناك اجماع على ان القطاع الخاص يعني ((ذلك القسم من الاقتصاد الذي يملكه ويديره اصحاب المشاريع الخاصة وليس الدوائر الحكومية او الشركات العامة)).(١)

وكل دولة لها قوانينها وتشريعاتها الخاصة بتنظيم العلاقة بين الاطراف وبما يحقق رؤية مشتركة لكلا الطرفين مع الحصول على المنافع المرجوة منها.

في العراق مثلا فان قانون الشركات العامة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ الفصل الرابع منه المادة ١٥ توضح عملية الاستثمار والقروض والتي تجيز لشركات القطاع العام الشراكة مع الشركات العربية والاجنبية وعدم امكانية الشراكة مع الشركات المحلية .

وتوجد عدد من عقود الشراكة التي تمت بين وزارة الاعمار والاسكان والشركات العربية والاجنبية للاستثمار في نطاق المجمعات السكنية للاستفادة من موارد وخبرات هذه الشركات من جهة وللمساهمة في التخفيف من ازمة السكن التي يعاني العراق منها من جهة اخرى.

ويعتبر مشروع مدينة بسماية الجديدة أول واكبر مشروع تنموي في تاريخ العراق. حيث تقع مدينة بسماية الى الجنوب الشرقي من مدينة بغداد وتبعد حوالي (١٠) كم من حدود مدينة بغداد على الطريق الدولي الرابط بين بغداد– كوت. وعلى مساحة ١,٨٣٠ هكتار ومن المؤمل ان تستوعب حوالي ٦٠٠,٠٠٠ شخص وإجمالي عدد الوحدات السكنية هو ١٠٠,٠٠٠ وحدة. كما سيتم إنشاء شبكة من البني التحتية من كهرباء وماء وشوارع رئيسية، إضافة الى المرافق العامة التي ستقوم حكومة العراق بتطويرها ومنها المرافق التعليمية والدينية والترفيهية والتجارية، وايضا محطات معالجة المياه ومعالجة مياه الصرف الصحي. وتقوم باعمال التصميم والإنشاء شركة هانوا للهندسة والإنشاءات وهي شركة كورية وبمدة عمل ٧سنوات (سنتان لاعمال التصميم والتطوير + خمس سنوات للتنفيذ)

اما في الامارات فقد تم اصدار قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إمارة دبي ,وحدد القانون شروط الشراكة بين القطاعين العام والخاص بموجب عقد الشراكة الذي يشترط لإبرامه وفقا لأحكام هذا القانون أن يكون المشروع ذا جدوى اقتصادية ومالية وفنية واجتماعية، ولا يجوز إبرام أي عقد للشراكة يرتب دفعات مالية على الجهة الحكومية دون أن تكون مخصصات تلك الدفعات مرصودة في موازنة هذه الجهة.(٢)

وفي جمهورية مصر العربية فان مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص غطت مجالات عديدة فنجد ان هناك مشروعات لبناء المدارس و مشروعات في مجال الصحة و في مجال المرافق وفي مجال النقل وفقا للقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ،والذي ينظم المناقصات والمزايدات لتنفيذ الأعمال العامة (٣)

أوراق العمل (المحور الرابع)

مبررات الشراكة

ان الشراكة بين القطاع العام والخاص يمثل اسلوب عمل يساعد على زيادة استثمارات القطاع الخاص في كافة المجالات سواء الاقتصادية او الاجتماعية ويساهم في تلبية احتياجات المجتمع من الخدمات او المنتجات باستخدام تقنيات واساليب متقدمة وادناه بعض مبررات اللجوء الى هذا الاسلوب في العمل:-

١. انخفاض معدلات النمو اضافة الى ان المنافسة بين القطاع العام والخاص تساهم في ارتفاع كلفة الخدمات المقدمة للمواطنين.
٢. ان التغييرات الكبيرة في المجال التكنولوجي والاقتصادي والذي قد يكون القطاع الخاص سباقا في تبنيه .
٣. عدم امكانية شركات القطاع العام لوحدها من الايفاء بكافة الاحتياجات مع التزايد الحاصل في متطلبات المواطنين.
٤. ضعف نوعية الخدمات لبعض شركات القطاع العام مقارنة مع مثيلاتها في القطاع الخاص.
٥. قلة الموارد المتاحة مقارنة مع المشاريع المطلوبة .
٦. ان تكليف شركات القطاع الخاص بتنفيذ مشاريع البنى التحتية يساهم في تركيز جهود شركات القطاع العام على المشاريع الستراتيجية .

متطلبات الشراكة الناجحة

يمكن تلخيص متطلبات النجاح في اتباع اسلوب الشراكة بما يلي :-

١. وجود جهة مختصة تتولى توحيد الاهتمامات العامة للمجتمع والتي تساهم بتقليل الاختلاف في الرؤى والاهداف.
٢. وجود جهة تتولى رفع التوصية بالقوانين والتشريعات المطلوبة لتنظيم عقود الشراكة وتوضيح الادوار والمسؤوليات بين شركات القطاع العام والخاص وبما يمنع اي لبس او سوء فهم ينتج عنه فشل هذه الشراكة ومن ثم يتم تحويلها الى الجهة التشريعية لغرض اقرارها.
٣. اعداد تحليل متكامل لنقاط الضعف والقوة لكل طرف وبما يضمن المعرفة المسبقة لكل منها للتمكن من التخطيط الفعال لمعالجتها.
٤. وجود نظام رقابي فعال يتولى مراقبة التنفيذ وجودة المنتجات والخدمات المقدمة .
٥. وجود حوافز اقتصادية تشجع القطاع لخاص للاستثمار في هذا المجال .

تحقيق الرؤى الموحدة للقطاع العام والخاص والذي يتم من خلال :-

١. توحيد الاهداف بين الشركاء والذي يتطلب معه ان تكون هذه الاهداف واضحة وصريحة وغير متعارضة .

أوراق العمل (المحور الرابع)

٢. تحديد نموذج الشراكة من قبل الدولة او من يمثلها , وبصورة عامة تكون نماذج الشركة كما يلي :-
التمويل ,المشاركة في العوائد,المشاركة في التكاليف,مسؤولية تقديم الخدمة بالكامل

٣. تحقيق المبادئ العامة للشراكة الناجحة والتي تشمل :-
الالتزام والتعهد ,الاستمرارية ,الشفافية

- اهمية الشراكة في تنفيذ المشاريع الاسكانية

لا تخفى اهمية الشراكة بين القطاع العام والخاص في تنفيذ مشاريع الاسكان والتي تحقق على الاقل ما يلي

١. الحصول على اسعار تنافسية قدر الامكان من خلال توحيد الرؤى لدى القطاعين من جهة , اضافة الى تقليل العبئ المترتب على كاهل المستفيدين من منتجات المشروع كنتيجة للتنفيذ بموجب الاسعار الواقعية.
٢. التمكن من تنفيذ عدد اكبر من مشاريع السكن من خلال الاستخدام الامثل للموارد المالية والبشرية وغيرها للقطاعين .

٣. التمكن من استخدام التكنولوجيا الحديثة في التصاميم والتنفيذ من خلال تزاوج الخبرات لدى القطاعين.
٤. الاستفادة من اساليب الادارة الحديثة للمشاريع والمستخدمة من قبل الشركات العالمية .
٥. التقليل من المخاطر الناجمة عن تنفيذ المشاريع .
٦. فتح المجال امام الشركات الصغيرة للمساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

اما سلبيات الشراكة فتتمثل بما يلي :-

١. في حالة عدم وجود قوانين واضحة او جهات قانونية ذات خبرة في اختيار نوع العقد الملائم لكل نوع من المشاريع ستكون النتيجة مشاريع متلكئة يصعب محاسبة الطرف الثاني فيها او الزامه باي تعويضات
٢. في حالة عدم وجود ادارة مشاريع ذات خبرة والتي تتولى تحديد نطاق العمل في المشروع والوصف الفني لفقراته اضافة الى الكلفة والمدة التخمينية للتنفيذ والذي سيكون اساس للمقارنة مع العطاءات المقدمة لاختيار الافضل من بينها .
٣. في حالة عدم وجود معايير موحدة يتم اعتمادها في اختيار الشركات الافضل سينتج عن ذلك تخبط وضياع للكثير من الموارد. .

أوراق العمل (المحور الرابع)

دور القطاع الخاص في استثمار الاراضي

ان مساهمة القطاع الخاص في مجال الاسكان ستحقق الاستفادة من المساحات الواسعة من الاراضي غير المستثمرة سواء بسبب قلة موارد الحكومة او بسبب بعد هذه الاراضي عن الخدمات وذلك من خلال اشراك القطاع الخاص بادوار مختلفة منها على سبيل المثال تنفيذ مشاريع البنى التحتية لهذه الاراضي البعيدة نسبيا, او التعاقد مع القطاع الخاص لغرض استثمار هذه الاراضي في بناء مجمعات سكنية متكاملة وضمن شروط تعاقدية يتم الاتفاق عليها ولكل حالة على حدة.

وهذا يتطلب توفير حوافز تشجع هذا النوع من الاستثمار والذي يضمن تمكن المواطنين البسطاء من الاستفادة من منتجات هذه المشاريع , والتي لن تقتصر على مجرد توفير الوحدات السكنية بل تتجاوزها لفتح المجال للمشاريع الصغيرة التي ستزدهر نتيجة لتحول الاراضي الى سكنية واشغالها من قبل ساكنيها كالاسواق والمدارس والمعامل الصغيرة التي تساهم في تشغيل عدد من الايادي العاملة والتخفيف من البطالة ورفع المستوى المعاشي كنتيجة لذلك.

كما ان فتح المجال في استثمار الاراضي البعيدة (كما هو الحال في مشروع بسماية) يساهم في التوسع بعيدا عن مركز المدينة وخلق مراكز جذب للسكان تخفف من التمركز الحالي في العواصم ومراكز المدن .

ويجب ان لا يقتصر تشجيع الاستثمار للاراضي فقط لبناء المجمعات السكنية بل يفضل ان يتم عمل الدراسات الضرورية لكل منطقة وتحديد الاولوية لنوع المشاريع الاستثمارية التي تساهم في التخفيف من البطالة او الحد من ظاهرة التصحر او رفع المستوى التعليمي والثقافي وغيرها.

ولا ننسى ان الزام الشركات المستثمرة بتشغيل نسب معينة من سكنة المحافظة سيساهم في تطوير مهاراتهم والذي يفتح امامهم الكثير من الفرص لتحسين المستوى المعاشي .

ومع كل الايجابيات الناتجة من اشراك القطاع الخاص في مجال استثمار الاراضي يتطلب اختيار نوع العقد الملائم الذي يضمن حقوق والتزامات اطراف العقد والا فان كل الايجابيات المتوقعة لن يتم الحصول عليها اضافة الى اختيار نوع الاستثمار الذي يتلائم مع احتياجات المنطقة.

وقد تم تشخيص عدد من الحالات التي تم فيها انفاق الكثير من الوقت والجهد والموارد على تصميم مجمع سكني (عمارات سكنية مؤلفة من شقق بمساحات مختلفة) وعند الانتهاء من التصاميم والتوجه للمدينة التي سيتم التنفيذ بها كانت المفاجاة ان الاهالي لا يرغبون بالسكن العمودي والذي نتج عنه اعادة النظر بالتصميم ليتم من بعدها اتخاذ القرار بتغيير التصميم الى سكن افقي .

ومن المعوقات الاخرى التي تواجه الاستثمار في الاراضي عدم التاكد من عائدية الاراضي او في احيان كثيرة تكون هذه الاراضي متنازع عليها والذي يسبب توقف المشروع قبل بدءه وما ينتج عنه من خسائر في الموارد المختلفة.

أوراق العمل (المحور الرابع)

ولا يقتصر ضمان نجاح الشراكة على التشريعات والانظمة فحسب وانما لابد من خلق روابط بينها وبين مفهوم الحوكمة فكلاهما له ابعاد متعددة ذات جوانب ادارية وقانونية واقتصادية واجتماعية تلتقي في نقاط مشتركة مستندة الى مبادىء الشفافية والافصاح والمساءلة والحقوق المتساوية لاصحاب المصلحة وتحديد المسؤوليات من اجل رفع كفاءة استخدام الموارد وتعزيز القدرة التنافسية وجذب مصادر التمويل والتوسع في المشاريع لخلق فرص عمل جديدة ودعم الاستقرار الاقتصادي ويرى كثير من الباحثين ان موضوع الشراكة مازال في المراحل الاولى لوضع مبادىء وقواعد ونظم موحدة تحكم وتنظم اشكال الشراكات المتنوعة بين القطاعين العام والخاص بحيث تشمل كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، فمواضيع رئيسية مثل المفهوم والمبادىء والمعايير مازالت تبحث لتطويرها وبلورتها وتصنيفها لوضعها في قواعد واطر محددة.

ونؤكد ايضا على ضرورة ان يتم كل ذلك ضمن قوانين وتشريعات تحفظ حقوق كل جهة.

١. توفير البيئة المناسبة لعمل القطاع الخاص في التمويل الاسكاني واليات التحفيز والذي يتحقق من خلال تقديم لتسهيلات للقطاع الخاص ونذكر من ضمنها :-

- سن تشريعات يحدد فيها فقرات وبنود العقود التي سيتم لعمل بموجبها والتي توضح الية توزيع الارباح او توزيع المخاطر على كل من طرفي التعاقد.
- الغاء الرسوم والضرائب على المعدات الاستيرادية او تخفيضها الى الحد الادنى
- اشراك القطاع الخاص في تحديد الاهداف والرؤى اضافة الى المساهمة في اتخاذ القرارات المهمة والحرجة لكي نساهم في زيادة شعوره بالانتماء للمشروع.
- منح حوافز تشجيعية في حالات التنفيذ بمدد اقل وضمن المواصفات المطلوبة.
- ادراج الشركات المتميزة ضمن قوائم يتم استحداثها للشركات المعتمد عليها وذات السمعة الجيدة والتي يتم الاخذ بها في المشاريع المستقبلية.
- تشكيل مجالس الادارة من ممثلين لكلا الطرفين وبما يحقق التوازن المطلوب

الاستنتاجات :-

١. لا يمكن اغفال الدور الهام للقطاع الخاص في المساهمة في تنفيذ الرؤى والاهداف الستراتيجية سواء على مستوى الوزارات او الدولة.

٢. ان الشراكة مع القطاع الخاص تمكن العديد من الشركات الصغيرة من العمل معا ضمن نوع من الشراكة فيما بينها مما يتيح الفرص لتشغيل العديد من الايادي العاملة من جهة وكذلك المساهمة في تقليل اسعار الوحدات التنافسية من خلال تحويل القطاع الخاص من منافس الى شريك.

أوراق العمل (المحور الرابع)

٣. تقليل المخاطر التي تتعرض لها المؤسسات الحكومية لو انفردت لوحدها بمسؤولية تنفيذ المشاريع , حيث يتم من خلال اختيار نوع العقد المناسب تحويل جزء من المخاطر او كلها الى جهة اخرى تكون اكثر قدرة على معالجتها والتعامل معها.

٤. تساهم الشراكة مع شركات القطاع الخاص والتي تمتلك تفرد تكنولوجي او اداري بنقل هذه الخبرات الى العاملين في القطاع الحكومي مما يساهم في تطوير الكفاءات والقابليات اثناء العمل ودون الحاجة الى المصاريف الاضافية التي تتطلبها اعمال التدريب.

التوصيات:-

١. من الضروري ان يتم استقطاب الشركات ذات الاهلية من خلال وضع معايير للمفاضلة بين الشركات يتم اعتمادها كسياسة ثابتة وموحدة وبما يضمن انجاح الشراكة وليس اضافة اعباء جديدة على كاهل المؤسسات الحكومية.

٢. يفضل ان يتم حذف فقرة صرف الدفعات التشغيلية للشركات الاهلية لضمان عدم تقديم الشركات التي تتسم بقلة الخبرة والكفاءة .

٣. من المهم ان يتم مراجعة الحركة المالية للشركات الاهلية للتاكد من امكانيتها في تنفيذ التزاماتها التعاقدية .

٤. الزام المؤسسات الحكومية باعداد جدول زمني مفصل يتم فيه تحديد المدة والكلفة التخمينية اللازمة لتنفيذ المشروع ليتم اعتمادها كاساس للمقارنة واستبعاد ما يخالفه.

٥. تشريع قوانين فيما يخص الاستثمار تساهم في تشجيع شركات القطاع الخاص

٦. تقديم تسهيلات كالاعفاء من الضرائب على المعدات والمواد

٧. الاستفادة من الاخطاء الحاصلة في عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص في تنفيذ المجمعات السكنية لتكون دروس مستفادة يتم عرضها على لجان استشارية ومتخصصة للوصول الى افضل الحلول والنتائج

المصادر والمراجع:-

١. حسن النجفي وعمر الأيوبي ،معجم المصطلحات التجارية . والمصرفية ، أكاديميا ،بيروت لبنان ، ٢٠٠٦ ،ص ٢٨٥

٢. موقع الكتروني :- http://www.albayan.ae/economy/local-market/٢٠١٥-٠٨-١٨-١,٢٤٣٩٤٤٨

٣. / محمد متولي دكروري محمد / دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية

٤. ادارة الدراسات الاقتصادية والمالية /دائرة المالية/حكومة دبي

٥. عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص / سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة بالمغرب /اعداد الدكتور احمد بوعشيق /

٦. الشراكة بين القطاعين العام والخاص /الدكتور / رياض الفرس / قسم الاقتصاد - مركز التميز في الإدارة /جامعة الكويت