Journal of Engineering Sciences, Assiut University, Vol. 39, No 5, pp. 1021-1031, September 2011

DEVELOPING OF CONSTRUCTION CONTRACTING SECTOR PERFORMANCE IN YEMEN

(Received June 30, 2011 Accepted August 14, 2011)

The construction industry is considered one of the potential contributors to social and economic development in Yemen. The contracting sector, one of construction industry's components, faces major challenges in organizational, technical and financial matters affecting its ability to meet the requirements for implementing strategic projects. This paper presents suggestions and recommendations for developing this sector and increasing its capabilities to overcome such challenges. The presented suggestions & recommendations were reached based on studying a construction of an international football stadium in Zingobar city of Abian governorate–Yemen as a good practice as well as performance of contractors in other projects and government planning for strategic projects.

تطور أداء قطاع مقاولات الانشاءات في اليمن

د.عبد الملك الجولحي

قسم الهندسة المدنية - كلية الهندسة - جامعة صنعاء
aljolahy@hotmail.com

ملخص

تعتبر صناعة البناء والتشييد من أهم عناصر البنية الأساسية للتطور الاجتماعي والاقتصادي ويمثل قطاع المقاولات أحد أهم مكونات هذه الصناعة. ويعاني هذا القطاع في اليمن تحديات كبيرة في المجال التنظيمي والفني والتمويلي تحد من قدراته التنفيذية في مواجهات متطلبات تنفيذ المشاريع الإستراتيجية. وتقدم هذه الورقة دراسة لواقع هذا القطاع من واقع بعض الممارسات في تنفيذ المشاريع الحكومية والأداء الحكومي في التخطيط والتنفيذ للمشاريع الإستراتيجية والكبيرة ومن واقع التجربة الناجحة المتمثلة في إنشاء الملعب الرياضي الدولي لكرة القدم في مدينة زنجبار، محافظة أبين في اليمن ومن ثم تقديم بعض الرؤى والمقترحات لتطوير هذا القطاع ورفع قدراته التنفيذية.

1- مقدمة

شهدت اليمن على مدى الخمسة العقود الماضية نمواً في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية رافق ذلك نهضة عمرانية في شتى مشاريع البني التحتية من طرق ومطارات وموانئ ومياه وصرف صحي ومحطات توليد الكهرباء والاتصالات .. الخ إضافة إلى المباني العامة والخاصة. تسارعت وتيرة تلك النهضة العمرانية في العقدين الأخيرين التي تلت قيام الوحدة المباركة. ويمكن القول بأن قطاع البناء والتشييد من أهم القطاعات التي تسهم بشكل كبير في التطور الاجتماعي والاقتصادي للبلد حيث يعتبر هذا القطاع هو المستخدم الأكبر للقوى العاملة في البلا إذ يصل عدد العاملين في هذا القطاع الى مايزيد عن مليون وربع المليون شخص ويساهم بنسبة 6% في الناتج المحلي[1] كما أنه يستأثر بنسبة كبيرة من مخصصات البرنامج الاستثماري في الموازنة العامة للدولة بالإضافة إلى المخصصات المالية الكبيرة أيضا من خلال القروض والمساعدات الخارجية. ومع كل هذه الأهمية فإن هذا القطاع يواجه تحديات مؤسسية وتشريعية وفنية وتمويلية[2] تحد من قدرته على المساهمة الفاعلة في تنفيذ برامج وخطط التنمية وكذا القدرة على استيعاب المساعدات والقروض التنموية المخصصة لليمن مما

يتطلب من الحكومة تدخلاً مباشراً وفورياً لدراسة المعوقات التي يواجهها هذا القطاع والعمل على إيجاد الحلول العلمية والعملية التي تساهم في مواجهة تلك التحديات وتعمل على نموه وتطويره.

وفي هذا الإطار ، ومن هذا المنظور قامت الحكومة اليمنية من خلال وزارة الأشغال العامة والطرق ووزارة التخطيط والتعاون الدولي وبدعم من البنك الدولي بالتعاقد مع استشاري دولي للقيام بتقييم الوضع الراهن لصناعة البناء والتشييد في اليمن من خلال إعداد دراسة تحليلية للوضع الراهن للقطاع حيث تضمنت المسودة الأولية لهذه الدراسة[3] عدداً من الاستنتاجات أهمها :

- غياب دور الاتحادات المهنية للمقاولين والاستشاريين وافتقار قطاع المقاولات والاستشارات إلى المهارات الإدارية والفنية الفاعلة التي تمكن من النهوض بهذا القطاع بالإضافة إلى عدم القدرة على إنشاء ائتلافات بين المقاولين المحليين أو مع مقاولين خارجيين لمواجهة متطلبات التأهيل لتنفيذ المشاريع الإستراتيجية .
- وجود قصور في إعداد الخطط والبرامج لتنفيذ المشاريع مع ضعف القدرة الفنية في مجال إعداد الدراسات والتصاميم وكذا التنفيذ الصحيح للمشاريع .

ويوازي ذلك

- قصور حكومي في التخطيط لأولوية تنفيذ المشاريع وتوفير الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذها في فتراتها المحددة، مما ينتج عنه تأخر تسديد مستحقات المقاولين وبالتالي تعثر المشاريع وارتفاع تكاليف إكمالها .
- غياب لكودات البناء والمواصفات الفنية الوطنية.

وبناءً على الإستنتاجات المذكورة، أوصت الدراسة المقدمة بمعالجات ضمن خطط قصيرة ومتوسطة وطويلة المدى. ويرى الباحث ان هذة الدراسة قد رسمت خطوط عامة كما أنها لم تقدم بشكل كاف الإحصائيات والبيانات التي تدعم الاستنتاجات التي توصلت إليها ولم تقدم أيضاً تصوراً واضحاً لإستراتيجية وطنية لتصحيح وضع هذا القطاع وتطويره.

ركز هذا البحث على بعض الخطوات العملية التي من الممكن الأخذ بها لمعالجة بعض القصور في قطاع المقاولات وإمكانية تطويره ورفع قدراته التنفيذية لبعض المشاريع الإستراتيجية من خلال دراسة مشروع إنشاء ملعب الوحدة في مدينة زنجبار ـ محافظة أبين لاستقبال فعاليات خليجي 20 لكرة القدم وتضمنت الدراسة :

- إستعراض الإجراءات التي تمت في إعداد الدراسات والتصاميم، وإعداد ثيقة المناقصات ، وإجراءات تأهيل المقاولين ، وعملية التنفيذ للمشروع وبيان العوائد المحققة في عدد من المجالات الفنية والاقتصادية والاجتماعية.
- معايير التأهيل المطلوبة لشركات المقاولات المتقدمة لتنفيذ المشروع ومدى قدرة المقاولين المحليين (اليمنيين) على الإيفاء بها.
- الإجراءات المتخذة من قبل مالك المشروع/ صاحب العمل في تنفيذ المشروع من قبل المقاولين المحليين
- عوامل النجاح في تنفيذ المشروع .
- الدروس المستفادة من التجربة وانعكاساتها على تطوير صناعة البناء والتشييد المحلية .

ويسلط البحث الضوء على بعض الممارسات في أعمال المقاولات التي تؤدي إلى تعثر المشاريع وحرمان اليمن من الاستفادة المثلى من المساعدات والقروض المقدمة من المانحين وسبل الحد من ذلك، ويقدم البحث عدد من المقترحات والتوصيات التي من خلالها يمكن الوصول إلى قطاع مقاولات ناجح وفعال يساعد الدولة على تنفيذ برامج وخطط التنمية والاستفادة من مخصصات القروض والمنح ذات الصلة. ويستند الباحث في ذلك إلى اطلاعه على التقارير والبيانات الرسمية وكذلك البحوث ذات الصلة ومن خلال عملة في المجال الاستشاري والأكاديمي وكقيادي في وزارة الأشغال العامة والطرق شارك في أعداد الخطط وبرامج التنفيذ لمشاريع الوزارة.

2- إنشاء ملعب الوحدة الرياضي لكرة القدم في مدينة زنجبار ـ محافظة أبين

في إطار الإعداد والتحضير لاستضافة اليمن لفعاليات خليجي 20 كلفت الحكومة وزارة الأشغال العامة والطرق كونها الجهة الاستشارية للدولة بإعداد الدراسات والتصاميم لإنشاء ملعب دولي حديث في محافظة أبين ضمن الملاعب الجديدة التي ستستضيف بطوله خليجي 20.

تبلغ المساحة الإجمالية لموقع المشروع (1.000.000) متر مربع ويتكون المشروع من ملعب لكرة القدم سعة (23,000) متفرج على مقاعد ثابتة موزعة على مساحه ($39308\ m^2$)وعدد من المرافق وموقع عام. كما أن المشروع مجهز بكافة الأنظمة الكهربائية والميكانيكية (صورة 1).

باشرت الوزارة إعداد التصاميم المعمارية وفقاً للمعايير الدولية ومتطلبات ألفيفا الخاصة بمثل هذه الملاعب، وجاء التصميم الإنشائي للملعب وفقا لمتطلبات كودات البناء والأخذ في الاعتبار المتطلبات التصميمية لمقاومة الزلازل والديمومة المقاومة لبيئة المنطقة. واستعانت الوزارة أثناء إعداد التصاميم بشركة استشارية متخصصة في مجال الأعمال الإلكتروميكانيكية والأنظمة المرتبطة بها.

تم إعداد وثائق المناقصة الخاصة بالمشروع وقامت الوزارة بالإعلان عن تأهيل لمناقصة تنافسية دولية (ICB) لتنفيذ الملعب حيث تأهلت أكثر من (12) شركة عالمية الإ انه عند تقديم العطاءات لم تتقدم سوى شركة واحدة فقط بعرض إجمالي يزيد عن (20) مليار ريال يمني ما يعادل (100 مليون دولار أمريكي) متجاوزة للتقديرات بنسبة كبيرة كما هو موضح فيما بعد.

ونظراً لضيق الوقت من حيث تحديد موعد بدء فعاليات خليجي 20 في موعد لايتجاوز 22 نوفمبر 2011 قامت الوزارة في بداية العام 2009 باتخاذ عدد من الإجراءات لتنفيذ المشروع في حدود التكلفة التقديرية (12) مليار ريال وبالتنسيق مع اللجنة العليا للمناقصات والتي شملت :

1. تقسيم أعمال المشروع إلى عدد من الحزم (الحقائب) بحيث يمكن توزيعها بين عدة مقاولين محليين تتناسب مع قدراتهم المالية والفنية لتوفير الوقت اللازم للتنفيذ وخلق المزيد من التنافس وتقليل مخاطر الفشل وإنجاز المشروع قبل أو في الموعد المحدد ليكون الملعب جاهزاً لاستقبال المباريات ضمن فعاليات خليجي 20 قبل 22 نوفمبر 2010م وتم إعداد وثائق المناقصات اللازمة لذلك .
2. إجراء عملية التأهيل المسبق للمقاولين المحليين حيث تم تأهيل عدد 12 شركة مقاولاتً للأعمال المدنية وعدد 21شركة متخصصة في الأعمال الإلكتروميكانيكيةً.
3. تم دعوة هذه الشركات لتقديم عطاءاتها بطريقة تنافسية وشفافة وفتحت مظاريف المناقصات بصورة علنية وبحضور المقاولين أو من يمثلهم ومندوبي اللجنة العليا للمناقصات وجرى تحليل العطاءات وإرساءها على الشركات المؤهلة بموافقة اللجنة العليا للمناقصات.
4. إنزال مناقصات عامة لتنفيذ بقية الأعمال التكميلية ومنها العشب الصناعي وتأثيث المدرجات بالكراسي وأعمال الموقع العام.

وحيث أن عامل الزمن المذكور انفاً كان أحد أهم العوامل الرئيسية لتحقيق هدف بدء فعاليات خليجي 20 في الموعد المحدد فقد شكل ذلك ضغطاً وعامل مخاطرة لكل المقاولين الذين ساهموا في تنفيذ هذا المشروع بالإضافة إلى ظهور عامل جديد لم يكن في الحسبان يتعلق بالمخاطر الأمنية في موقع المشروع التي يمكن أن تعرقل إنجاز المشروع في بداياته وطوال مرحلة التنفيذ بالكامل والتي تم التغلب عليها ومواجهتها بتعاون الجميع، وتم إكمال الأعمال في المشروع وفقا للمواصفات المحددة في وثائق المشروع وبجودة عالية ونجحت التجربة ونجح اليمن في استضافة بطولة خليجي 20 وحقق المشروع عوائد في عدد من المجالات، وخصوصاً في المجالات الفنية والإقتصادية والإجتماعية كما يتبين فيما يأتي.

في المجال الفني:

- تجربة جديدة في تجزئة أعمال المشاريع الكبيرة التي لا يمتلك المقاول المحلي مؤهلات تنفيذها، وجعلها مناسبة لإمكانيات وقدرات المقاولين المحليين.
- تكوين ما يشبه ائتلاف من المقاولين المحليين لتنفيذ أعمال الملعب عن طريق عقود منفصلة لمكونات الملعب.
- إكساب المقاول اليمني خبرة في مجال أعمال الملاعب وكذلك القدرة على تنفيذ أعمال العقد في فترة زمنية محددة.
- رفع كفاءة المقاول اليمني في التخطيط والبرمجة لتنفيذ مشاريع نوعية في فترات زمنية محددة غير قابلة للتأخير.
- إكساب الاستشاري اليمني/المهندس اليمني خبرة في إدارة العقود وأعمال الإشراف والتنسيق بين عدد من المقاولين المنفذين في موقع واحد.

في المجالين الاجتماعي والاقتصادي:

- إشراك ابناء المنطقة في فعاليات تنفيذ المشروع واستفادتهم بشكل اكبر مقارنة بما كانت ستقوم بة أي شركة اجنبية، يمكن ايجاز ذلك فيما يلي:
  - توفير فرص عمل كبيرة لأبناء المنطقة (محافظة أبين) حيث انخرط في العمل ما يقارب (500) عامل بشكل يومي ولفترة 20 شهراً إضافة إلى استخدام عدد كبير من المعدات الخاصة بأبناء المنطقة.
  - تشغيل عدد من مقاولي الباطن من أبناء المنطقة لجلب المواد المحلية وبعض الأعمال المساعدة.
  - استخدام المواد المحلية بمعدلات كبيرة مما انعكس إيجابياً على حركة السوق المحلية.
- توفير مبالغ مالية كبيرة وصلت إلى حدود(10) مليار ريال بين السعر المقدم من الشركة الأجنبية والمقاولين المحليين .
- توفير مبالغ مالية كبيرة كنتيجة عن قيمة التعويضات التي كان سيتقدم بها المقاول الأجنبي لأسباب التوقف عن تنفيذ الأعمال لفترات متقطعة ناتجة عن بعض الأحداث الأمنية في منطقة المشروع وكذلك اعتراضات أبناء المنطقة وفرضهم أعداد كبيرة من العمال على المقاولين المنفذين زيادة على ما يحتاجه العمل وأمور أخرى لا يمكن حلها من قبل الشركات الأجنبية وتغلب عليها المقاولين المحليين لمعرفتهم بطبيعة المنطقة وثقافة أبنائها.

3- تقييم تجربة إنشاء الملعب وأثرها على تطور قطاع المقاولات

تعاني صناعة المقاولات تحديات كبيرة أبرزها ضعف القدرات التنفيذية لشركات المقاولات المحلية في مواجهة متطلبات تنفيذ مشاريع كبيرة وإستراتيجية، وبقاء تنفيذ تلك المشاريع محصوراً على الشركات الأجنبية التي بدورها لا تبدي اهتماماً كبيراً في التقدم لتنفيذ المشاريع في اليمن، مما يؤدي إلى تأخير تنفيذ المشاريع بسبب طول الفترة الزمنية التي تتطلبها إعادة إجراءات التأهيل والمناقصات وما ينتج عن ذلك من تأخر الاستفادة من المخصصات المالية للمشاريع بمنح وقروض خارجية .

ويمثل إنشاء ملعب الوحدة في أبين حالة واقعية لبروز هذا النوع من التحدي، مما يتطلب الوقوف على هذه الحالة ودراستها كمشكلة عامة تواجه قطاع المقاولات والحكومة على السواء، والتعرف على أسبابها وبالمقابل تقييم الحلول التي اتخذت للمشروع لتجاوز ذلك التحدي واثر نجاحها على تطور صناعة المقاولات بداية بالتعرف على الإمكانات المؤسسية والفنية والمالية لشركات المقاولات اليمنية من خلال استعراض متطلبات التأهيل للمشروع وقدرة المقاول اليمني على مواجهة ذلك، إضافة إلى أهمية دور صاحب العمل/مالك المشروع (الحكومة او الجهة التي تمثلها) في التخطيط والتنفيذ للمشاريع وتوفير وسائل النجاح لها.

1-3متطلبات التأهيل وإمكانات شركات المقاولات المحلية

تتمثل متطلبات التأهيل للمشاريع توفر الخبرة العامة في مجال الإنشاءات والخاصة بتنفيذ مشاريع مماثلة لدى شركة المقاولات المنفذة وكذلك القدرة المالية والفنية والوضع القانوني والمؤسسي، وتحدد المتطلبات من واقع التكلفة التقديرية للمشروع وطبيعة العمل. وبحسب معايير التأهيل المحددة في الأدلة الإرشادية لقانون المناقصات ولائحته التنفيذية[4] وكذلك الأدلة الإرشادية للممولين الدوليين للمشاريع[5]، يمكن تلخيص متطلبات التأهيل الرئيسية فيما يلي:.

- سلامة الوضع القانوني والمؤسسي للشركة المتقدمة للتأهيل
- توفر الإمكانيات الفنية والبشرية لتنفيذ المشروع.
- خبرة عامة في مجال الإنشاء وكذلك خبرة خاصة في إنجاز مشروعين مماثلين للمشروع المطلوب تنفيذه من حيث طبيعة العمل وتكلفة المشروع.
- متوسط إنتاج سنوي (Average Annual Turnover) يتم حسابه على أساس تكلفة المشروع المراد تنفيذه والفترة الزمنية للتنفيذ، وقد تم تحديد مبلغ 50 مليون دولار أمريكي (10 مليار ريال يمنى) لشركات المقاولات المتقدمة للتأهل لملعب أبين.
- أن تتوفر قدرة مالية للمنفذ تغطي متطلبات المشروع للفترة من بداية التنفيذ وحتى يتمكن المنفذ من الحصول على قيمة الدفعة المقدمة وكذلك استلام قيمة الأعمال المنفذة في شهادة الدفع الأولى.

وتمثل تلك المتطلبات الحد الأدنى لتأهيل المقاولين لتنفيذ المشروع.

وكون معظم شركات المقاولات المحلية لم تتوفر فيها بعض تلك المتطلبات وأهمها متوسط الإنتاج السنوي والخبرة الخاصة في تنفيذ مشاريع مماثلة فلم تتأهل أي شركة يمنية للمشروع، وتأهلت عدد 12 شركة أجنبية.

من خلال القيام بتحليل بيانات المقاولين المصنفين في الدرجة الأولى مباني والمسجلين في وزارة الأشغال العامة والطرق تبين الخلاصة في الجدول (1) أن متوسط الإنتاج السنوي يساوي 500 مليون ريال، ما يعادل 2.5 مليون دولار، لمعظم المصنفين في هذه الدرجة، حيث كان هذا احد الأسباب لعدم تأهل المقاولين المحليين لتنفيذ الملعب. إضافة إلى ذلك فأنه لا توجد خبرة لدى أي شركة مقاولات محلية في تنفيذ أعمال مشابهه لطبيعة الملعب المطلوب ، ولكن هناك ملاعب منفذة مشابهة فقط في طبيعة الأعمال المدنية .

جدول (1) متوسط الإنتاج السنوي لشركات المقاولات اليمنية المصنفة في الدرجة الأولى مباني:

م	عدد الشركات	متوسط الإنتاج بالريال (1000) ريال			المتوسط بالدولار الأمريكي
		من	إلى	المتوسط	
1	1	-	-	1,500,000	7,500,000
2	4	850,000	1,100,000	1,000,000	5,000,000
3	15	450,000	750,000	500,000	2,500,000

ولإعطاء صورة كاملة عن حجم قطاع مقاولات الإنشاءات للمباني في اليمن يوضح الجدول رقم (2) متوسط الانتاج السنوي لشركات المقاولات المصنفة في الدرجة الثانية وحتى الرابعة والمسجلة لدى وزارة الاشغال:

جدول (2) متوسط الإنتاج السنوي لشركات المقاولات المصنفة في الدرجة الثانية – الرابعة مباني:

م	الدرجة	عدد الشركات	متوسط الإنتاج بالريال (1000) ريال			المتوسط بالدولار الأمريكي
			من	إلى	المتوسط	
1	الثانية	31	200,000	700,000	380,000	1,900,000
2	الثالثة	22	100,000	300,000	180,000	900,000
3	الرابعة	23	40,000	160,000	90,000	450,000

ويمكن القول أن معدلات الإنتاج السنوية بشكل عام ضعيفة مما يجعل المقاول اليمني غير قادر على مواجهة متطلبات التأهيل لتنفيذ المشاريع الإستراتيجية والكبيرة المعتمدة في البرنامج الاستثماري للدولة بتمويل محلي أو خارجي إضافة إلى محدودية عدد المقاولين ويمكن اعتبار ذلك احد الأسباب في تأخير سحب المبالغ المخصصة لليمن من المانحين.

ويرجع تدني معدلات الإنتاج للمقاولين المحليين بشكل عام إلى الأسباب التالية:

- استحواذ الشركات الأجنبية على المشاريع الإستراتيجية والكبيرة التي لا يستطيع المقاول اليمني مواجهة متطلبات التأهيل لها .
- ضعف شركات المقاولات المحلية على تكوين تكتلات فيما بينها (ائتلاف/اندماج) لمواجهة متطلبات التأهيل للمشاريع الكبيرة، وكذلك عدم القدرة على الائتلاف مع شركات أجنبية .
- عدم وجود اتحاد مهني فاعل للمقاولين يعمل على رفع قدراتهم المؤسسية والفنية وخلق علاقات فاعلة مع الاتحادات الإقليمية والدولية للمقاولين تساعد على تطوير قدرات المقاول اليمني من خلال الاحتكاك مع شركات المقاولات الخارجية وتكوين علاقات فاعلة معها.
- ضعف وقصور الجوانب الإدارية والفنية لشركات المقاولات المحلية عموما واعتمادها على كوادر غير ثابتة سواء في المجال الفني أو الإداري.
- القصور في التخطيط الحكومي لتنفيذ المشاريع وذلك باعتماد عدد كبير من المشاريع في الموازنة العامة للدولة وتخصيص مبالغ بسيطة لها مما يؤدي إلى تحديد قدرات المقاولين المنفذين لتلك المشاريع وبالتالي تدني الإنتاج لتلك المشاريع وإطالة فترات تنفيذها وتعثر الكثير منها.
- ضعف التصاميم وقصور في توصيف الأعمال وحساب الكميات إضافة إلى ضعف كوادر الإشراف في الجهات الحكومية يؤدي إلى عرقلة تنفيذ المشاريع وتأخر إكمالها وبالتالي تأخير سحب مخصصاتها المالية.
- صعوبة حصول المقاولين على تمويلات ميسرة للمشاريع من البنوك وبيوت التمويل الأخرى تساعدهم على توفير تدفقات نقدية لإكمال المشاريع وتحقيق معدلات إنتاج عالية تغطى مشكلة ضعف الإعتمادات المخصصة في الموازنة لتلك المشاريع.

3-2 اهتمام الشركات الأجنبية في تنفيذ المشاريع في اليمن

بينت تجربة إنشاء ملعب الوحدة ـ أبين تحدي آخر تواجهه الحكومة يتمثل في تأخر إجراءات تنفيذ المشاريع الكبيرة والإستراتيجية ، فقد تم تأهيل 12 شركة أجنبية لتنفيذ مشروع الملعب ولم تتقدم سوى شركة واحدة فقط وبسعر مرتفع عن التكلفة التقديرية للمشروع بنسبة تجاوزت 70% ويمكن اعتبار مشروع الملعب حالة خاصة لعزوف الشركات الأجنبية عن التقدم بسبب الدعاية الإعلامية عن الحالة الأمنية في اليمن وبشكل خاص في منطقة المشروع إضافة إلى طبيعة التمويل المحلي للمشروع الذي لا يشجع كثيراً الشركات الأجنبية في التقدم للمشاريع وحتى بعض الشركات المحلية إضافة إلى محدودية الفترة الزمنية للتنفيذ.

وبشكل عام فأن الملاحظ قلة عدد الشركات الأجنبية التي تتقدم للمشاريع الإستراتيجية والكبيرة المطلوب تنفيذها في اليمن حتى لو كانت ممولة بمنح وقروض دولية وتتقدم الشركات المؤهلة منها بعروض مالية كبيرة تزيد بنسب كبيرة عن التكلفة التقديرية للمشاريع مما يتطلب إعادة الإجراءات لمناقصة جديدة واستهلاك فترات زمنية طويلة تؤدي إلى تأخر صرف المخصصات المالية للمشاريع وقلة الاستفادة من المنح والقروض ومن الأمثلة لتلك المشاريع المرحلة الثانية لمطار صنعاء الدولي الذي تصل تكلفته إلى ما يقارب 300 مليون دولار.

بالمقابل فأن هناك شركات أجنبية تتقدم لتنفيذ مشاريع في اليمن بأسعار منخفضة وتتساهل الجهات في إجراءات التأهيل اللازمة لها والتعاقد معها وتمكينها من التنفيذ يرافق ذلك انخفاض المستوى الفني والإداري لتلك الشركات مما يؤدي إلى تعثر تلك الشركات وتوقف تنفيذ المشاريع والدخول في مطالبات مالية لتعويض خسائرها تؤدي بالنهاية إلى إنهاء إجراءات التعاقد مع تلك الشركات وكما هو الحال في مشروع طريق ذمار الحسينية الذي كان يتم تنفيذه من قبل شركة تركية بمبلغ 43 مليون دولار وسيكلف المشروع بعد سحبة من المقاول وإعادة المناقصة ما يزيد عن 120 مليون دولار وكذلك مشروع مبنى الركاب لمطار صنعاء الدولي الذي كان ينفذ من قبل شركة صينية بمبلغ 120 مليون دولار ويتوقع تكلفة المشروع بعد إعادة المناقصة ما يقارب 200 مليون دولار ومثل هذه الحالات تتسبب في ضياع فترات زمنية كبيرة في الاستفادة من تلك المشاريع وتكلف الحكومة مبالغ مالية كبيرة في إعادة المناقصات بأسعار مرتفعة إضافة إلى المصاريف الإدارية على المشاريع ومصاريف آخري لمواجهة إجراءات قضائية وغيرها، وعلية يمكن القول أن الشركات الأجنبية لا تمثل حلاً وحيداً لتنفيذ جميع المشاريع الإستراتيجية والكبيرة، مما يتطلب من الحكومة إعادة النظر في التخطيط لتنفيذ المشاريع الكبيرة والإستراتيجية .

3-3 دور صاحب العمل/ مالك المشروع في التخطيط لتنفيذ المشاريع

يتضح مما سبق أن الاعتماد على الشركات الأجنبية في التنفيذ ألحصري للمشاريع الإستراتيجية يشكل عائقا في معظم الحالات ويؤدي إلى تأخر تنفيذ تلك المشاريع وتعثرها. وعلية فأن دور صاحب العمل يعتبر مهم وفعال في التخطيط والتنفيذ للمشاريع والتعامل مع الاستشاريين والمقاولين المنفذين وهذا ما يلاحظ من إدراك وزارة الأشغال في التعامل مع مشروع ملعب الوحدة لكرة القدم وأهمية تنفيذه، فقد قامت الوزارة بوضع بدائل للتنفيذ في حالة عدم تقدم الشركات الأجنبية المؤهلة أو الحصول على عروض مرتفعة وتمثلت البدائل في تجزئة أعمال المشروع الى عدد من الحزم تتناسب مع قدرات وإمكانيات شركات المقاولات المحلية، وقد عملت الوزارة على استيفاء جميع الإجراءات القانونية للتعاقد وتوفير عوامل النجاح للمشروع. ومن المفيد هنا استعراض عوامل النجاح لهذا المشروع لوجوب توفيرها لجميع المشاريع الحكومية ليتم إنجازها بحسب مواصفاتها الفنية وبجودة عالية في فتراتها الزمنية لتحقيق العائد الاقتصادي والاجتماعي من المشروع وعدم إهدار المال العام ويمكن إيجاز عوامل النجاح فيما يلي:

- إعداد الدراسات والتصاميم للمشروع بشكل متكامل ووفقا لمرجعيات هندسيه وفنية.
- إنشاء وحدة تنفيذ لإدارة وتنفيذ المشروع تضم كفاءات هندسية مقتدرة وتوفير الموارد المالية والتجهيزات اللازمة تمكن الفريق من أداء دوره بمسئولية وثقة كاملة.
- إعداد وثائق مناقصات متكاملة وفقاً لقانون المناقصات ولائحته التنفيذية توضح الالتزامات والحقوق لطرفي العقد مما يمنع الدخول في منازعات.
- توفير الاعتمادات المالية للمشروع بما يمكن المقاولين الحصول على مستحقاتهم في فترات زمنية مناسبة تضمن لهم الاستمرار في تنفيذ الأعمال دون توقف .

رغم ما ذكر فأن الحاجة لازالت قائمة لشركات المقاولات الأجنبية في تنفيذ المشاريع الكبيرة والإستراتيجية التي تحتاج إلى تكنولوجيا متقدمة ووسائل تنفيذ لا تتوفر لدى شركات المقاولات المحلية، ولتحقيق ذلك يجب على الحكومة العمل على إزالة المسببات التي تحد من تقدم الشركات الأجنبية المؤهلة لتنفيذ المشاريع في اليمن. ويمكن معالجة هذه الظاهرة من خلال عدد من الإجراءات أهمها:

- معالجة الإختلالات الأمنية وتحسين البيئة القانونية والقضائية وتنشيط الدور الإعلامي لإبراز دور اليمن في ذلك.
- تشجيع الائتلافات بين الشركات المحلية والأجنبية .
- عقد اللقاءات الهامة بين شركات المقاولات المحلية والأجنبية مع جميع الشركات في صناعة البناء والتشييد للتعارف وتبادل الخبرات وإنشاء العلاقات الثنائية .
- إبراز أهمية تبادل المنافع بين الشريك الأجنبي والشريك المحلي في نقل الخبرة الفنية من الشريك الأجنبي وبالمقابل الاستفادة من دراية الشريك المحلي بسوق المواد والعمالة وإجراءات التعامل المحلية واثر ذلك على تقديم عروض مالية متزنة تساعد الشركات الأجنبية على الحصول على المشاريع وانجازها.
- ضرورة إستيفاء الشريك المحلي شروط المقاول بحسب توصيف وزارة الأشغال.

4- الدروس المستفادة من التجربة ومتطلبات التطبيق

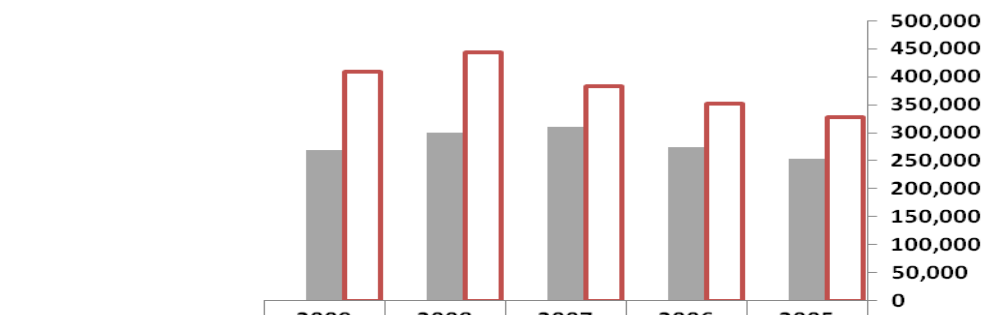
إن تجربة إنشاء ملعب أبين قد أثبتت نجاحها وبينت قدرة المقاول اليمني على تنفيذ مشاريع استراتيجيه وكبيرة، وكذلك قدرة مالك المشروع على البرمجة والتخطيط الصحيح لتمكين شركات المقاولات المحلية من التنفيذ وتوفير وسائل النجاح للمشروع وهو ما ينعكس إيجاباً على تطوير قدرات شركات المقاولات المحلية ورفع معدلات إنتاجها وقد أثبتت التجربة عدد من الحقائق أهمها :-

- نجاح التجربة يعطي مؤشر على قدرة المقاول اليمني والاستشاري اليمني على الخوض في تجارب جديدة مشابهة تتطلب من الجهات المختصة في الحكومة إعداد الخطط لتنفيذ مشاريع جديدة متنوعة توكل إلى المقاولين المحليين لتعزيز التجربة ومساعدة قطاع البناء والتشييد في اليمن على التطور والبقاء .
- ترسيخ مفهوم الائتلاف بين الشركات المنفذة لمواجهة متطلبات التأهيل لتنفيذ مشاريع كبيرة لاتستطيع شركة المقاولات المحلية منفردة في الإيفاء بها، يمكن للمقاولين المنفذين لمشروع الملعب وآخرين ممن لم تتوفر لهم الفرصة في الدخول تكوين ائتلافات مستقبلية .
- توفير متطلبات النجاح للمشاريع من تمويلات مالية وقدرات تنفيذ وسيطرة جودة أدى إلى إيجاد مشاريع إستراتيجية ناجحة .
- إمكانية تكوين قطاع مقاولات قوي ناجح يساعد الحكومة على تنفيذ مشاريع إستراتيجية دون الاتكال على شركات مقاولات كبيرة خارجية خاصة في ظروف غير طبيعية كالحصار وغيره.

وقد تركت التجربة أثرا جيدا لدى الجهات الرسمية في الحكومة وعلى رأسها اللجنة العليا للمناقصات بالثقة بقدرات شركات المقاولات المحلية في تنفيذ مشاريع إستراتيجية وكبيرة كان تنفيذها محصورا على الشركات الأجنبية مستندة إلى تجربة وزارة الأشغال في تنفيذ مشروع ملعب أبين وكذلك إجراءات مناقصة تنفيذ مشروع طريق ذمار الحسينية الذي تم تقسيمه إلى عدد (4) مقاطع ساعد على تمكين (4) شركات مقاولات محلية من الفوز بمناقصات مقاطع المشروع ومنافسة الشركات الأجنبية المتقدمة. وعلية فأنة يتطلب من الحكومة توجيه الجهات الحكومية من تمكين شركات المقاولات المحلية وكذلك الشركات الاستشارية والهندسية المحلية من تنفيذ أعمال المشاريع الكبيرة واتخاذ الإجراءات اللازمة لتجزئة أعمال تلك المشاريع وإعداد وثائق مناقصاتها بما يؤدي إلى تمكين أكثر من شركة مقاولات في تنفيذ المشروع.

ومن المفيد هنا الإشارة إلى حجم الاعتمادات المالية لمشاريع البرنامج الاستثماري في الموازنة العامة للدولة والتي تصل كمتوسط للأعوام من 2005 إلى 2009 إلى ما يقارب 380 مليار ريالاً سنوياً[6] ويشكل المكون الأجنبي منها نسبة 20% إلى 30% والرسم البياني (1) والجدول الملحق يعطي مقارنة بين المعتمد السنوي والمنصرف الفعلي ومن خلاله يمكن استنتاج التالي :-

رسم بياني رقم (١) مقارنة بين المعتمد في الموازنة والمنصرف الفعلي في مشاريع البرنامج الاستثماري



	2009	2008	2007	2006	2005
المعتمد السنوي بالمليون	408,797	443,529	382,781	350,913	328,000
المنصرف الفعلي بالمليون	269,773	300,420	309,796	274,015	252,634
النسبة %	66%	68%	81%	78%	77%

- نسبة المنصرف الفعلي تتراوح ما بين 66% إلى 81% وبمتوسط 74% من المعتمد السنوي، مما يشير إلى عدم الاستفادة الكلية من المبالغ المخصصة للمشاريع وبحسب التحريات فان جزء كبير من المبالغ الغير مستفاد منها تمثل تمويلات أجنبية .
- يلاحظ أن المنصرف الفعلي متقارب لكل السنوات ولا يتناسب مع نسبة الزيادة في المبالغ المعتمدة مما يشير إلى بقاء القدرة الاستيعابية ثابتة دون تطور ويمثل احد الأسباب لعدم قدرة الحكومة على استيعاب المبالغ المخصصة من المانحين الدوليين لليمن ويقدم هذا البحث عدد من التوصيات لمعالجات الإختلالات المسببة لذلك والتي تم الإشارة إليها في الفصول السابقة .

من الملاحظ أن هناك شريحة كبيرة من المقاولين غير المصنفين لدى وزارة الأشغال العامة والطرق تقوم بتنفيذ أعمال كثيرة وكبيرة في القطاع الخاص وبعض المشاريع الممولة بمساعدات وقروض مثل الصندوق الاجتماعي ومشروع الأشغال العامة وغيرهم حيث يصل حجم الأعمال المنفذة لهذا القطاع غير الرسمي إلى نسبة تقارب 30% من الناتج الإجمالي لقطاع المقاولات بحسب ما أشارت إليه نتائج بحثية[7]، وهو ما يوجب الانتباه إلى هذه الشريحة وترتيب أوضاعها المؤسسية والقانونية كشركات مقاولات صغيرة ومتوسطة يمكنها من تنفيذ مشاريع بحجم إمكانياتها لرفع القدرة الاستيعابية للحكومة للقروض والمساعدات وجعل شركات المقاولات الكبيرة تتفرغ للمشاريع الكبيرة والإستراتيجية.

5- الخلاصة والتوصيات

بينت هذه الدراسة وجود أوجه قصور في قطاع المقاولات احد اهم عناصر صناعة البناء والتشييد في اليمن، تمثل في البناء المؤسسي والتنظيمي والإداري والفني لشركات المقاولات، يقابل ذلك قصور في الأداء الحكومي في التخطيط والتنفيذ للمشاريع وإعداد الموازنات وضعف الدراسات والتصاميم والإشراف على تنفيذ المشاريع إضافة إلى غياب دور البنوك في تقديم تمويلات ميسرة لشركات المقاولات كان من ابرز معالمها:-

- ضعف القدرة التنفيذية لشركات المقاولات المحلية مما لا يمكنها منفردة من مواجهة متطلبات التأهيل للمشاريع الكبيرة والإستراتيجية وحصر تنفيذ تلك المشاريع على الشركات الأجنبية.
- قلة عدد الشركات الأجنبية المؤهلة المتقدمة للمشاريع في اليمن وارتفاع أسعار عروضها.
- حصول بعض الشركات الأجنبية غير المؤهلة على تنفيذ مشاريع إستراتيجية بأسعار متدنية.
- طول فترات تنفيذ المشاريع وتعثر عدد كبير منها.

وبناء عليه كانت إحدى أهم النتائج السلبية عدم الاستفادة المثلى من القروض والمنح المخصصة لليمن من المانحين وبالتالي إعاقة تنفيذ خطط التنمية.

جاءت تجربة إنشاء مشروع ملعب الوحدة لكرة القدم في محافظة أبين بنتائج جيدة أثبتت فيها شركات المقاولات المحلية قدرتها على تنفيذ مشاريع كبيرة وإستراتيجية وذلك عندما يكون دور صاحب العمل (ممثل الحكومة) فاعلاً ومتميزاً في التخطيط والتنفيذ السليم لتنفيذ المشروع، وتفتح التجربة الباب واسعاً أمام مراجعة شاملة لأداء قطاع المقاولات وكذلك الأداء الحكومي في التخطيط والتنفيذ للمشاريع تساعد في تقديم عدد من الحلول لمعالجة الإختلالات وتطوير القدرات في قطاع المقاولات من خلال مقترح التوصيات التالية والتي ينبغي على الحكومة الأخذ بها و إعداد خطط متفاوتة الآجال لتنفيذها:

1. تمكين شركات المقاولات المحلية من تنفيذ مشاريع كبيرة وإستراتيجية من خلال:

- تجزئة أعمال المشاريع الكبيرة إلى عدد من الحزم تتناسب مع قدرات وإمكانيات شركات المقاولات المحلية ، وتمكين عدد من تلك الشركات من تنفيذ تلك المشاريع .
- تشجيع شركات المقاولات المحلية على التكتلات (ائتلاف/اندماج) لمواجهة متطلبات التأهيل لتنفيذ مشاريع إستراتيجية وكبيرة وإعطائهم الامتيازات الممنوحة لشركات المقاولات الأجنبية عند دخولها البلد لتنفيذ تلك المشاريع .
- إعطاء امتيازات لشركات المقاولات الأجنبية التي تأتلف مع شركات المقاولات المحلية لتنفيذ مشاريع إستراتيجية تتطلب وسائل تنفيذ متقدمة لا يمكن لشركات المقاولات المحلية القيام بها.

2. رفع القدرات التنفيذية لشركات المقاولات المحلية

- تحديد السقف الأعلى لعدد المشاريع التي توكل لشركات المقاولات المحلية بحسب إمكانياتها الفنية والمادية بما يمنع بعض الشركات الكبيرة من احتكار تنفيذ المشاريع على حساب الشركات الأخرى .

- تقديم التسهيلات اللازمة لشركات المقاولات الصغيرة والمتوسطة لتصحيح أوضاعها المؤسسية والتنظيمية وتمكينها من تنفيذ مشاريع تتناسب مع إمكانياتها وكذلك من تنفيذ أعمال من الباطن في المشاريع الكبيرة والإستراتيجية.
- معالجة الأسباب التي تؤدي إلى إطالة فترات تنفيذ المشاريع وتعثر بعضها وبالتالي الحد من معدلات الإنتاج لشركات المقاولات ومن ذلك جودة الدراسات والتصاميم[8] والية الإشراف على التنفيذ وتوفير التمويلات ..الخ .

3. حل مشكلات التمويلات للمشاريع

- تخصيص اعتمادات مالية كافية في الموازنات السنوية بما يتناسب مع الفترة التعاقدية لتنفيذ المشاريع تساعد المقاولين على استلام مستحقاتهم بإنتظام ورفع معدل إنتاجهم السنوي وتحقيق الجدوى من تلك المشاريع.
- تشجيع البنوك المحلية على توفير التمويلات اللازمة لشركات المقاولات لتنفيذ المشاريع وعمل آلية لضمان استرداد البنوك لتلك المبالغ .
- العمل على إنشاء صندوق لتمويل المشاريع تشارك فيه الحكومة والبنوك والقطاع الخاص ومؤسسات التأمينات وصناديق التقاعد ...الخ.

4. تصحيح البناء المؤسسي والتنظيمي لقطاع المقاولات

- دعم تكوين اتحاد فاعل وناجح للمقاولين يعمل على ترتيب وضع منتسبيه ورعايته ورفع قدراتهم الفنية من خلال برامج تدريب وتأهيل بالتعاون مع الحكومة والجهات المانحة .
- تشجيع الاتحاد على تبني علاقات فاعلة مع الاتحادات المماثلة إقليميا ودولياً بما يتطلب خلق علاقات شراكة بين شركات المقاولات المحلية والشركات الأجنبية يساعد على نقل الخبرة وتحقيق تبادل المنافع بين الشركاء.
- ممارسة وزارة الأشغال العامة والطرق دورها الإشرافي على الاتحاد ومنتسبيه وإلزام جميع شركات المقاولات المحلية بالتسجيل لدى الاتحاد واعتبار ذلك احد متطلبات تصنيف المقاول لدى الوزارة .
- إعادة هيكلة شركات المقاولات المحلية لتصحيح أوضاعها التنظيمية ومساعدتها على انتهاج العمل المؤسسي وتخليها عن الأسلوب التقليدي في الإدارة وحصر مركزية القرار بيد مالك الشركة.

5. إكمال التشريعات القانونية والفنية التي تساعد قطاع المقاولات على النمو والتطور

- استكمال القوانين المرتبطة بصناعة البناء والتشييد ومنها قانون ممارسات المهن وقانون الأشغال والمقاولات وقوانين ولوائح أخرى تستلزمها المهنة .
- إعادة النظر في التشريعات الحالية الخاصة بالتصنيف والتسجيل للمقاولين والاستشاريين، قانون المناقصات ولائحته التنفيذية، القائمة السوداء ...الخ، بما يقدم التسهيلات لشركات المقاولات لممارسة أعمالها بشكل رسمي ومنظم.
- إعداد كود البناء والمواصفات الفنية الوطنية والأدلة الإرشادية لأعمال التصاميم والإشراف على تنفيذ المشاريع ومراقبة الجودة .

6. بناء القدرات لمنتسبي قطاع البناء والتشييد

- إعداد الخطط والموازنات اللازمة لإيجاد معاهد التدريب للمهندسين والفنيين وكذلك برامج التدريب المستمر لتأهيل الكوادر العاملة في قطاع البناء والتشييد.
- إسناد أعمال الدراسات والتصاميم والإشراف على التنفيذ للمكاتب الاستشارية الهندسة المحلية وحصر ادوار الإدارات الهندسية في القطاع الحكومي على المراجعة والمراقبة ورفع قدراتهم لتنفيذ تلك المهام.
- إعطاء الامتيازات في عقود الأعمال الاستشارية للأعمال الكبيرة والإستراتيجية للائتلاف بين الشركات الاستشارية والأجنبية والشركات المحلية .

المراجع :

[1] تقرير عن قطاع البناء والتشييد، مجلة الاستثمار، مؤسسة المستثمر للصحافة بالتنسيق مع الهيئة العامة للاستثمار، العدد (37) مايو 2011، صنعاء– اليمن.

[2] Sultan Basel and Kajewski Stephen, "Local Problems in the Construction Industry of Yemen", Proceedings of International Symposium on Globalization and Construction, W107 Construction in Developing Economics, November 17-19, 2004, Bankok, Thiland.

[3] International Consultants and Technocrats Pvt. Ltd, "Consultancy Services for Assessment of Construction Industry Developments Needs in Yemen", Final Report. New Delhi- India, January, 2011.

[4] وزارة الشئون القانونية، "قانون المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية ولائحته التنفيذية"،الطبعة الثانية، مارس 2010، صنعاء– اليمن.

[5] The World Bank "Standard Prequalification Document for Procurement of Works, August 2006, http://www.worldbank.org.

[6] وزارة المالية "نشرة إحصائية مالية الحكومة"،العدد 38 ، الربع الرابع 2009، صنعاء– اليمن.

[7] Sultan Basel "The Informal Sector in the Construction Industry of Yemen" The Processing of the Second Engineering Conference, Aden University, 30-29 January 2009, Aden-Yemen.

[8] احمد صالح العبيدي "العمل الاستشاري الهندسي في اليمن"، ورشة العمل الأولى حول صناعة المقاولات والاستشارات، وزارة الأشغال العامة والطرق، 11-2010/4/12م، صنعاء- اليمن.