

سبل ترشيد دور الدولة في إدارة أملاكها الخاصة: نموذج التجربة الفرنسية (١)

في كوريا* و**ستيفاني فورنييه**)

(*) مدير مكتب المهمات العقارية في الوكالة الفرنسية لإدارة أملاك الدولة - باريس

(**) رئيس قسم في مكتب المهمات العقارية في الوكالة نفسها

تتضمن السياسة العقارية للدولة في فرنسا عدة أوجه وتُعدّ بعدة أقسام، منها المشاركة في تنمية قطاع المساكن الاجتماعية، ومساكن الطلاب، أو تحريك العمليات العقارية العامة. سوف نركز في هذه الورقة تحديداً على إدارة الأملاك العقارية الخاصة بالدولة، المستخدمة من جانب المرافق العامة.

منذ عام ٢٠٠٥، شهدت السياسة العقارية للدولة في فرنسا دفعاً جديداً يقوم على وضع إستراتيجية واضحة تهدف إلى تحقيق إدارة عقارية فعّالة، وذلك في سياق "المراجعة الشاملة للسياسات العامة" وإعادة هيكلة مرافق الدولة. وقد شمل هذا الأمر عملياً الأمور التالية:

إن تحديث الإدارة العقارية هو ركيزة أساسية لإصلاح الدولة؛ وهو يساهم في رفع أدائها، ويؤدي، من خلال تنظيم الأملاك العقارية تنظيماً علمياً، إلى المساهمة في إصلاح مالية الدولة

- ترجمة مختلف إصلاحات الدولة على الصعيد العقاري عبر تسهيل تنفيذ تلك الإصلاحات (إعادة تنظيم الإدارات الإقليمية للدولة، وإصلاح الجهاز القضائي، ودمج وحدات الضريبة والخزينة... الخ).
- تقليص الإنفاق العقاري، إذ وضعت الحكومة الفرنسية هدفاً هو منح الدولة مجموعة أملاك عقارية أكثر فائدة من الناحية العملية وأكثر تكيفاً مع مهماتها.
- تحديث إدارة الأملاك العقارية سعياً لتحقيق تنمية مستدامة.

إن تحديث الإدارة العقارية هو ركيزة أساسية لإصلاح الدولة؛ وهو يساهم في رفع أدائها، ويؤدي، من خلال تنظيم الأملاك العقارية تنظيماً علمياً، إلى المساهمة في إصلاح مالية الدولة.

تدور الإستراتيجية المحددة حول عدة محاور، هي: تحسين مستوى الإدارة العقارية؛ تعزيز المعلومات حول الأملاك العقارية؛ وضع رؤية متوسطة الأمد للإستراتيجية العقارية؛ وضع ترتيبات تساهم في تحسين إدارة هذه الأملاك؛ وضع أدوات قضائية ومالية وتقنية جديدة موضع التنفيذ؛ توسيع السياسة العقارية لتشمل المؤسسات العامة والهيئات المستقلة.

١- ترشيد الحكم على نحو يوضح دور المالك ودور الشاغلين في المجال العقاري

إن توزع مسؤولية الإدارة العقارية على أكثر من وزارة حتى زمن قريب حال دون وضع سياسة عقارية منطقية ودينامية للدولة الفرنسية موضع التنفيذ.

(١) نص مترجم عن اللغة الفرنسية.

لذلك، أنيطت مؤخراً مسؤولية تمثيل "الدولة-المالك" وتحديد توجهات سياسة الدولة العقارية، بوزير الموازنة المكلف إدارة الأملاك العامة. وفي إطار هذه المهمة، يعاون الوزير المذكور الوكالة الفرنسية لإدارة أملاك الدولة (Agence France Domaine – AFD)، التابعة للمديرية العامة للمالية.

على الصعيد اللامركزي، يُمثّل الوزير المحافظ أو رئيس الإقليم وتعاونه الإدارة الإقليمية للمالية العامة، ويعيّن فيها مسؤول عن السياسة العقارية للدولة، يكون عمله مكملاً لأعمال الدائرة الإقليمية للأملاك العامة.

إن معرفة جيدة بخصائص الملكية العقارية للدولة هي حجر أساس لأي إستراتيجية عقارية حديثة

بموازاة ذلك، تم تقليص صلاحيات الوزارات في مجال الإدارة العقارية على نحو ملموس، كما جرى تعيين مدير عقاري داخل كل وزارة.

أخيراً، وعلاوة على الرقابة التي يمارسها البرلمان، أنشئت هيئتان مختصتان:

- مجلس الدولة العقاري، المؤلف من برلمانيين واختصاصيين عقاريين، يستهرون على حسن سير السياسة العقارية الجديدة للدولة. يبلغ المجلس الوزير المكلف إدارة الأملاك العامة، توصياته لتحسين إدارة الأملاك العقارية، كما يدرس مشاريع الإستراتيجية العقارية المقدمة من جانب الإدارات أو مشغلي الدولة، سواءً على الصعيد المركزي أم على الصعيد اللامركزي.
- لجنة خاصة تعنى بنوعية وشفافية العمليات العقارية للدولة، تهتم بالسهر على تطابق العمليات العقارية مع القوانين العقارية المعمول بها (عمليات التملك وعمليات التنازل عن الملكية وعقود تأجيرية)، وتحسين إيرادات البيع إلى أقصى حد. تتألف اللجنة من موظفين كبار في مجلس شوري الدولة وديوان المحاسبة وهيئة التفتيش المركزي.

٢- تعزيز المعلومات حول الأملاك العقارية كشرط مسبق لتحديث الإدارة العقارية

من الواضح أنه لم يكن يوجد تجانس كبير في الأملاك العقارية، كما كانت الإدارة تعاني شح المعرفة بالمعطيات التقنية المتعلقة بهذه الأملاك، وخصوصاً حول شروط استخدام العقارات المبنية أو صيانتها.

من هنا، إن معرفة جيدة بخصائص الملكية العقارية للدولة (تقوم على جردة مادية شاملة، وتخمين قيمة الأملاك) هي حجر أساس لأي إستراتيجية عقارية حديثة.

هكذا، أطلقت الوكالة الفرنسية لإدارة أملاك الدولة (AFD) منذ عام ٢٠٠٢ ورشة لإعداد جردة عينية للأملاك الدولة العقارية، مثّلت ركيزة لإجراء الجردة المالية للدولة التي ينص عليها القانون العضوي الخاص بقانون الموازنة العامة الصادر بتاريخ الأول من آب/ أغسطس ٢٠٠١.

أي عمل علمي يتطلب إجراء جردة عينية شاملة وتخمين لقيمة المباني يُستكمل باقتراحات... تتيح للأملاك العقارية الخاصة بكل إدارة أن تلبى حاجات الشاغلين بصورة أفضل

تُستكمل هذه الورشة حالياً من خلال إثراء هذه المعطيات (مساحات، طبيعة المباني، نوعية صيانة الأملاك... الخ) بتفاصيل إضافية والتحقق من مصداقيتها بحيث يمكن الاستناد إليها تقنياً

وقضائياً. من ناحية أخرى، أتاحت عمليات التدقيق المختلفة للمباني تحسين المعلومات حول الأملاك العقارية. وفي ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٠ قدرت قيمة الأملاك العقارية للدولة الفرنسية، سواء المشغولة مباشرة من جانب مرافقها، أو المعهود بها إلى مشغليها، بنحو ١٠٦ مليارات يورو.

٣- وضع رؤية متوسطة الأمد للإستراتيجية العقارية بهدف وضع تنظيم عقاري أفضل لمرافق الدولة

تقرر إعداد رؤية متوسطة الأمد للإستراتيجية العقارية تمتد لعدة سنوات، وذلك لكي يتاح للدولة وضع حلول تسمح لها بتأدية دورها، وبمواجهة حاجاتها وزيادة قيمة ملكيتها العقارية (عمليات التملك والبيع وعمليات البناء وعقود التأجير)، إضافة إلى تأمين حاجاتها من الصيانة.

إن أي عمل علمي يتطلب إجراء جردة عينية شاملة وتخمين لقيمة المباني (جانب تقييمي) يُستكمل باقتراحات عملية يحتاج تنفيذها إلى مدة لا تقل عن خمس سنوات (عمليات تملك وعمليات تنازل عن الملكية، وإعادة تجميع، وعمليات تبديل مراكز إقامة) تتيح للأملاك العقارية الخاصة بكل إدارة أن تلبى حاجات الشاغلين بصورة أفضل، وكذلك أهداف التنظيم الرشيد للشأن العقاري (جانب إستراتيجي).

حالياً، تم إعداد هذه رؤيا للإستراتيجية العقارية على المستويين المركزي والاقليمي. كما أن ٣٢٥ مؤسسة عامة وهيئة مستقلة، بمن فيها الذين يديرون ملكية عقارية كبيرة، أعدوا تصورات عقارية تراعي تحديداً نسبة مساحة ١٢ م^٢ لكل عامل حكومي.

وسوف يجري تطبيق هذه الاستراتيجيات من خلال تقليص عدد المراكز الحكومية، وتقليص المساحات المشغولة من جانب الدولة.

٤- الترتيبات التي تساهم في تحسين إدارة الأملاك العقارية للدولة

أ - "شبه إيجارات" عامة بين "الدولة-المالك" وبين الإدارات والمؤسسات العامة

إن الإجراءات التي كانت تعتمد سابقاً على تخصيص مبان حكومية معينة لمرفق عام، وبتخصيص أخرى لمؤسسات عامة وطنية مثلاً، والتي كانت تمنح الشاغلين صلاحيات كثيرة تمنح عادة للمالك، قد تم استبدالها منذ عام ٢٠٠٩ بعقود مؤقتة وقابلة للمراجعة، خاصة بكل مبنى على حدة، تحدد حقوق وواجبات الطرفين المتعاقدين، أي "الدولة-المالك" والإدارة الشاغلة.

في ما يخص المباني الإدارية لمكاتب الموظفين، تحدد هذه الاتفاقيات نسبة الإشغال التي ينبغي بلوغها خلال مدة العقد، علماً أن المساحة المحددة من قبل الحكومة هي ١٢ م^٢ لكل عامل. تخضع العقود لتدقيق دوري لجهة ملاءمة الإشغال لطبيعة الإنشاء ومراعاة شروطه، وتحديد التزامات الإدارة الشاغلة.

ب - بدلات إيجار "موازنية" تتناسب وأسعار السوق

تتضمن العقود المذكورة أنفاً بدلات الإيجار "الموازنية"، وهي مبالغ تقديرية تتناسب وواقع السوق، تُدفع من قبل الوزارات مقابل شغلها المباني الخاصة بالدولة.

يهدف هذا الترتيب إلى تحميل المرافق المستفيدة من المواقع الحكومية كامل المسؤولية المالية الناتجة من إشغالها تلك المواقع بالنيابة عن الدولة، وإلى حثها على ترشيد استخدام الأملاك العقارية تمشياً مع الرؤية الإستراتيجية المتوسطة الأمد (SPSI) وهو ما يعزز تجميع الوزارات وتقاسم الأعباء ضمن مرافق الدولة.

إن بدلات الإيجار هذه تجري فهرستها. كما أُقر ترتيب مالي يقوم على مبدأ الثواب والعقاب لتشجيع الإدارات على تقليص المساحات المشغولة ولمعاقبة تلك التي تمتنع عن ذلك من خلال المساهمات المقررة في الموازنة العامة.

ج - وضع سياسة لصيانة مباني الدولة

قبل عام ٢٠٠٩، كانت الصيانة تمثل الثغرة الرئيسية للسياسة العقارية للدولة، إذ إن الأشغال كانت مخططة وممولة على نحو غير كاف. فقد كانت الصيانة علاجية في أغلب الأحيان، نظراً إلى غياب الصيانة الوقائية. ومنذ ذلك التاريخ، أُدرجت اعتمادات صيانة الملكية العقارية ضمن برنامج محدد للموازنة تعود مسؤولية تنفيذها إلى الوكالة الفرنسية لإدارة أملاك الدولة، وقد خُصصت له اعتمادات تقتطع من الموازنات المخصصة للوزارات.

على الصعيد الإقليمي، وُضعت موضع التنفيذ سياسة صيانة وزارية متعلقة بعدة وزارات تحت سلطة المحافظين أو رؤساء الأقاليم، الذين تعاونهم وحدات محلية من إدارة الأملاك العامة ومن وزارة البيئة. على أن تُعد خطط الصيانة الإقليمية لعدة سنوات بدءاً من عام ٢٠١١.

د - إبداء إدارة الأملاك العامة رأياً مفصلاً حول الاتفاقات العقارية بين دوائر الدولة والمُشغلين

إلى جانب الرأي المالي "الكلاسيكي" الذي تقدمه إدارة الأملاك العامة، بات مطلوباً من هذه الإدارة من الآن فصاعداً، تقديم رأي حيال السياسة العقارية في ما يخص الأبنية الإدارية. على أن يستند هذا الرأي إلى تحليل المعايير الآتية: الموقع الجغرافي، تجميع المواقع، تطور المساحات المشغولة، الحد من المكاتب الفردية، مقارنة نفقات الصيانة (قبل الإشغال وبعده).

فيما يتعلق بالدوائر الحكومية، تدار العمليات العقارية المحلية من قبل ممثل عن "الدولة-المالك" بالتنسيق مع الإدارة الشاغلة.

هـ - تحديث إجراءات بيع مباني الدولة على نحو يحقق الشفافية والفاعلية والسرعة

■ تتم عمليات البيع بناء على استدراج عروض، يمكن إجراؤها حتى حين يكون المبنى مشغولاً.

- عمليات البيع أصبحت أكثر شفافية: تبدي اللجنة الخاصة بشفافية وجودة العمليات العقارية الخاصة بالدولة رأيها حول شروط إنجاز عمليات البيع وتشر هذا الرأي.
- من ناحية أخرى، تسهر الدولة على مصالحها العقارية من خلال تضمين عقود البيع فقرات ضامنة تتيح تقاسم فوائض القيمة التي سيتم تحقيقها في وقت لاحق من جانب الممتلك.
- أخيراً، قُدِّم عام ٢٠١٠ مشروع خطة متوسطة الأمد لعمليات بيع بعض أملاك الدولة. وهو يحدد للسوق وللسلطات المحلية جدولاً زمنياً لبيع أكثر من ١٧٠٠ مبنى موزعة على مجمل الأراضي الفرنسية وذات طبيعة متنوعة.

٥- السياسة العقارية الجديدة تترافق مع وضع آليات قضائية

ومالية وتقنية جديدة موضع التنفيذ

- دخل البند التشريعي من القانون العام المتعلق بتحديد ملكية الأشخاص العموميين حيز التنفيذ في الأول من تموز/ يوليو ٢٠٠٦. على أن يُنشر مرسومه التنظيمي قريباً جداً. وهو يهدف إلى تحديث العمليات وتحديد أدوار مختلف الجهات الفاعلة، وتنظيم التداولات وتبسيط الأساليب.
- أنشئ عام ٢٠٠٦ حساب رصد خاص (إدارة أملاك الدولة العقارية) تناط مسؤوليته بالملك، وهو يُظهر الإيرادات والنفقات المتعلقة بعمليات التنازل عن الملكيات العقارية. علماً أن التصنيف الجديد للموازنة خصص عام ٢٠٠٩ برنامجاً رقمه ٣٠٩ لصيانة الملكية العقارية للدولة، وهو ما عزز اعتمادات الصيانة للمالك.
- تُدرج الجردات العينية والمحاسبية لأملاك الدولة العقارية منذ عام ٢٠٠٩ في الوحدة العقارية المخصصة من ضمن برنامج معلومات الموازنة والمالية للدولة (Chorus). وسوف تُستكمل هذه الوحدة في الوقت المناسب بوظائف متطورة إضافية متخصصة في الإدارة العقارية.

٦- توسيع السياسة العقارية لتشمل المؤسسات العامة والهيئات المستقلة

تطبَّق إستراتيجية تقليص المساحات والنفقات العقارية على المؤسسات العامة والهيئات المستقلة كافة، وقد كان تحديد الأملاك العقارية التي يستخدمونها مجهولاً حتى أمس القريب. وطبقاً لقرارات حكومية وطلبات البرلمان، باتت المؤسسات العامة والهيئات المستقلة ملزمة التصريح عن المباني التي تشغلها. وقد تم إحصاء مجموعة الأملاك هذه عام ٢٠٠٩.

من ناحية أخرى، خضعت أملاك المؤسسات العامة والهيئات المستقلة لعمليات تخمين مفصلة أنجزت أكثريتها مطلع عام ٢٠١٠.

إن هذا التحديد لقيمة الممتلكات سيُتيح اعتماد بدلات إيجار للمباني التي تضعها الدولة في تصرف هذه المؤسسات (أي ما يعادل نصف عدد الأملاك التي تشغلها هذه المؤسسات والهيئات) بدءاً من عام ٢٠١٢.

أخيراً، جرى توسيع نطاق الرؤية المتوسطة الأمد للإستراتيجية العقارية ليشمل جميع المؤسسات العامة والهيئات المستقلة التابعة للدولة الفرنسية عام ٢٠١٠.

