

نحو رؤية إستراتيجية لتحديث إدارة أملاك الدولة في لبنان^(١)

مدخل

قبل التطرق إلى تشخيص وضع إدارة أملاك الدولة في لبنان، لا بد من التعريف بهذه الأملاك التي تتألف من: الأملاك العامة، وهي مجموعة الممتلكات الضرورية لتنفيذ المهمات التي تدرج في إطار الخدمة العامة، إضافة إلى البنية التحتية والأملاك الطبيعية. تتألف الأملاك العامة العائدة لأشخاص الحق العام أو الهيئات العامة (الدولة، والبلديات، والمؤسسات العامة) من الممتلكات العائدة لهذه الهيئات، وهي تكون إما مخصصة للاستعمال المباشر من قبل الجمهور وإما مخصصة لتقديم خدمة عامة؛ ثم من الأملاك الخاصة للدولة، وهي مجموعة الممتلكات الأخرى التي تملكها الدولة ولا تكون مخصصة للمنفعة العامة.

هذا التعريف بالأملاك العامة هو شرط أساسي لتنظيم الجرد العينية التي تعطي فكرة عامة ومعلومات أولية مرتبطة بوقائع هذه الأملاك من حيث مساحتها وجهة استخدامها. وفي هذا الإطار، استُحدثت في وزارة المالية عام ٢٠٠٢ المديرية العامة للشؤون العقارية والمساحة (بعدما كانت مديرية قبل ذلك التاريخ) لتقوم بإدارة أعمال السجل العقاري، والمساحة، وإدارة أملاك الدولة الخاصة غير المنقولة، وشؤون تملك الأجانب في لبنان، فضلاً عن شؤون المعلوماتية. علماً أن هذه المديرية تتألف من مصلحة الديوان، وأمانات السجل العقاري في مركز كل محافظة، ومصلحة أملاك الدولة الخصوصية غير المنقولة، ومصلحة المساحة. أجرت المديرية حتى الآن جردة عينية لأملاك الدولة الخاصة في بيروت وجبل لبنان، وجمعت البيانات في أنظمة معلومات خاصة بالعقارات والمساحة. أما في ما يتعلق بأملاك الدولة العامة، فما من إحصاء مركزي لها، بحيث تقوم كل وزارة مسؤولة بعملية الجرد وتحديد استخدام هذه الأملاك بوجه عام.

لا تقع مسؤولية إدارة أملاك الدولة اللبنانية في الوقت الراهن على جهة واحدة، بل تتوزع الصلاحيات المتعلقة بإدارة الأملاك بين وزارة المالية والوزارات الأخرى

أولاً: نظرة تحديثية لإدارة أملاك الدولة

لا تقع مسؤولية إدارة أملاك الدولة اللبنانية في الوقت الراهن على جهة واحدة، بل تتوزع الصلاحيات المتعلقة بإدارة الأملاك بين وزارة المالية والوزارات الأخرى (بحسب القانون ١٩٢٦/٢٧٥

(١) ملخص تقرير أعدته الوكالة الفرنسية لإدارة أملاك الدولة بتكليف من وزارة المالية في لبنان.

مثلاً، تناط بوزارة المالية إدارة أملاك الدولة الخاصة، باستثناء الغابات؛ أي أن المديرية العامة للشؤون العقارية تتولى أساساً إدارة أملاك الدولة باستثناء ما هو مخصص لوزارة أخرى، وتتحمل كل وزارة مسؤولية إدارة الأملاك المخصصة لها (أملاك الدولة الخاصة والعامة) من أجل تلبية حاجات الخدمة العامة المكلفة بها. وتقوم كل من الوزارات بتحديد حاجاتها لاكتساب العقارات أو التنازل عنها، كما يتم استئجار العقارات وفقاً لحاجات الدولة من قبل كل وزارة ولحسابها الخاص بعد موافقة مجلس الوزراء على قرار الإيجار. أما وزارة المالية، فهي تتولى من خلال المديرية العامة للشؤون العقارية والمساحة لديها، إدارة العقارات التي تندرج ضمن إطار أملاك الدولة الخاصة.

يُعدّ تحسين إدارة أملاك الدولة عنصراً رئيسياً في عملية إصلاح الإدارة المالية الحكومية من أجل زيادة المردود المالي لهذه الأملاك من جهة وخفض تكلفة إدارتها من جهة أخرى

تحتاج الدولة اللبنانية إلى تحديث إدارة العقارات والممتلكات لديها من خلال الاستناد إلى العناصر الايجابية المتوافرة. وأهم الخطوات المطلوبة على هذا الصعيد:

- تحديد طريقة واضحة ومدروسة لبيع العقارات التي تدخل ضمن أملاك الدولة الخاصة من قبل المديرية العامة للشؤون العقارية والمساحة، وذلك في إطار عملية بيع تجري من خلال مزايده عامة، يقوم بها مصرف لبنان الذي يدير ويقيم الممتلكات في المرحلة التي تسبق التنازل عنها، علماً أنه يفضل إجراء البيع عبر استدراج العروض.
- تحديد أسعار العقارات التي تندرج ضمن أملاك الدولة الخاصة ومراقبتها. على أن يتم التسعير من قبل لجان خاصة مؤلفة من ممثلين عن وزارة المالية إلى جانب خبراء من وزارة الأشغال العامة ووزارة الزراعة. وفي ما يتعلق بتنظيم حالات الإشغال غير الشرعية لأملاك الدولة الخاصة، تحدد الأسعار من قبل لجنة يترأسها قاض.
- إجراء تنظيم فعال لتنفيذ المشاريع الاستثمارية التي تتابعها الدولة من خلال مجلس الإنماء والإعمار الذي يبرمج ويدير المنشآت التي تنفذها الدولة، ويقوم باكتساب الأراضي لحسابها.

١- تحديد الحاجات

يُعدّ تحسين إدارة أملاك الدولة عنصراً رئيسياً في عملية إصلاح الإدارة المالية الحكومية، من أجل زيادة المردود المالي لهذه الأملاك من جهة وخفض تكلفة إدارتها من جهة أخرى.

أ - زيادة الإيرادات

يمكن الدولة أن تحسن شروط إدارة أملاكها التي تم تأجيرها بما يتلاءم مع أسعار السوق، من خلال تحليل دقيق لشروط إشغال أملاك الدولة العامة أو الخاصة، وشروط تحديد بدلات الإيجار وتحصيلها مع تحديث وسائل الدفع

يمكن أن تنتج زيادة الإيرادات من جراء زيادة مبيعات العقارات غير الإستراتيجية المرتكزة على ثلاثة عوامل:

- ١- متابعة عملية إحصاء العقارات ضمن إطار أملاك الدولة العامة والخاصة أيّاً كان نوعها (عائدة للدولة، مستأجرة، موضوعة تحت تصرف الدولة) أو جهة استعمالها، وذلك بهدف تكوين نظرة شاملة عن أملاك الدولة.

٢- تقسيم أملاك الدولة وفقاً لنوع الأصول العقارية بهدف تحديد الطابع الإستراتيجي لتلك الأملاك وبيع الممتلكات غير الإستراتيجية. ويحدّد الطابع الإستراتيجي بناءً على تقييم طويل الأمد لهذه الأصول ضمن نطاق الخدمة العامة الفضلى.

٣- تحسين إجراءات البيع من أجل الحصول على أفضل قيمة للعقارات التي ترغب الدولة في التخلي عنها.

استناداً إلى الإحصاء الشامل لأملاك الدولة اللبنانية ولتحديد الطابع الإستراتيجي الخاص بها، يمكن الدولة أن تحسن شروط إدارة أملاكها التي تم تأجيرها بما يتلاءم مع أسعار السوق، من خلال تحليل دقيق لشروط إشغال أملاك الدولة العامة أو الخاصة، وشروط تحديد بدلات الإيجار وتحصيلها مع تحديث وسائل الدفع.

ب - خفض تكلفة الإدارة

بموازاة الزيادة المنتظرة في الإيرادات، يمكن الدولة أن تزيد إيراداتها المالية عبر خفض تكاليف الإدارة. هذه الخطوات الإصلاحية يمكن تحقيقها من خلال تحسين شروط استعمال أملاك الدولة من قبل الإدارات بهدف الحصول على أفضل الأسعار بالنسبة إلى تكاليف التأجير والأصول الثابتة والصيانة وتحصيل الإيجارات. كما ينبغي تحسين شروط العمليات العقارية التي تسمح بتأمين حاجات دوائر الدولة من تملك أو استثمار، فضلاً عن ترشيد استعمال هذه العقارات بحيث لا يترتب على الدولة أعباء مالية إضافية.

تتمثل إحدى أولويات إصلاح إدارة أملاك الدولة بانتهاج سياسة عقارية دقيقة عالية الأداء من قبل الحكومة اللبنانية يتم عرضها على جميع المسؤولين في الإدارة والجهات الاجتماعية المعنية

ثانياً: الطريق نحو تحديث إدارة أملاك الدولة اللبنانية

إن وضع خارطة طريق نحو تحديث إدارة أملاك الدولة اللبنانية لا بد أن يبدأ بوضع جردة مادية شاملة ودراسة دقيقة وموضوعية لأملاك الدولة، تشمل الناحية النظامية وتخمين قيمة الأملاك، والجدوى الفنية للمستأجر منها، وتحليل النقاط الإيجابية والنقاط السلبية، ودراسة نسبة التكاليف مقابل نسبة الإيرادات. ولتحقيق الأهداف المرجوة من هذا البرنامج الإصلاحي، يجب التركيز على أربعة مداخل إصلاحية رئيسية تساهم في بلوغ الهدف المنشود، وهي:

١- السياسة العقارية للدولة

تتمثل إحدى أولويات إصلاح إدارة أملاك الدولة بانتهاج سياسة عقارية دقيقة عالية الأداء من قبل الحكومة اللبنانية يتم عرضها على جميع المسؤولين في الإدارة والجهات الاجتماعية المعنية. ومن الضروري أن تكون هذه السياسة قابلة للتطبيق تدريجياً وللتقييم المنتظم والمراقبة المستمرة. تهدف هذه الإستراتيجية إلى زيادة الإيرادات الناتجة من إدارة أملاك الدولة وخفض النفقات العقارية من جهة، وإلى مواكبة إصلاحات

تمثل المعرفة القاعدة الأولية لتطوير السياسات العامة وتطبيق الإصلاحات العملية اللازمة في جميع المجالات

الدولة ضمن رؤية واضحة لتحسين جودة الخدمة العامة من جهة أخرى. يلي ذلك عملية هندسة الإستراتيجية الحكومية عبر إنشاء لجنة تنفيذية خاصة بالسياسة العقارية مؤلفة من الجهات الوزارية والخبراء في المجال العقاري، تكون مهمتها صوغ التوصيات حول الخيارات الملائمة لتحديث الإدارة وتقييم عملية تطبيق سياسة الدولة العقارية.

إضافة إلى ذلك، وبحسب التقسيم الحالي للأدوار في إدارة أملاك الدولة العامة والخاصة حيث تتولى الوزارات تنفيذ العمليات العقارية الخاصة بها، وتقوم وزارة المالية بتحرير الوثائق والتنازل عن العقارات لحاجات الوزارات، لا بدّ من تعديل تقاسم الأدوار المعمول به حالياً عبر القيام بحصر إدارة العمليات العقارية بسلطة واحدة تطبق السياسة العقارية للدولة على نحو فعّال. من هذا المنطلق، يمكن توزيع المهام الإدارية بطريقة فضلى على المدى القصير إلى حين وضع سياسة عقارية جديدة، إذ ينطوي التوزيع على العناصر التالية:

- إناطة مسؤولية تحديد العمليات العقارية للدولة اللبنانية بوزارة المالية من خلال المديرية العامة للشؤون العقارية والمساحة وذلك بناءً على حاجات كل إدارة من الإدارات.
- تكليف الوزارات تنفيذ العمليات.
- الاحتفاظ بصلاحيات تحرير إذن إشغال أملاك الدولة العامة لمصلحة الوزارة المعنية.

٢- تحسين المعلومات العقارية وإتاحتها

تمثّل المعرفة القاعدة الأولية لتطوير السياسات العامة وتطبيق الإصلاحات العملية اللازمة في جميع المجالات. وإذا كانت الدولة اللبنانية جادة في تطبيق الإدارة الحديثة والدينامية لأملكها فيتوجب عليها نشر المعلومات وتحسين المعرفة الوطنية بأملاك الدولة وخصوصياتها، بما في ذلك نشر الإحصاء العيني الذي يشمل أيضاً مجموعة الأموال غير المنقولة التي تستخدمها دوائر الدولة. يتضمن الإحصاء العيني بيانات مالية حول قيمة العقارات، ومعلومات شاملة حول العقارات المؤجرة

أو تلك التي تخضع للاستثمار أو الإشغال. كما يشمل بيانات تقنية خاصة بالمساحة المشيّد والصيانة، إضافة إلى معلومات ذات طابع قانوني. من هذا المنطلق لا بدّ من الإشارة إلى أهمية المباشرة في تصميم الإستراتيجية العقارية الشاملة التي توفر المعلومات الدقيقة حول الملك الذي تديره الدولة، وشروط استخدام الممتلكات

إضافة إلى العائدات والأعباء الناتجة من العمليات الإدارية. وبالتالي يجب إتمام الإحصاء العيني بعملية إحصاء مالي تهدف إلى تحديد قيمة الملك العام بحسب نوع الممتلكات وطبيعة المالكين، تسهيلاً لعمليات الإيجار أو الإشغال.

٣- تحسين الإدارة العقارية

لتحسين الإدارة العقارية بعدّ مزدوجٍ مبنيّ على زيادة عائدات أملاك الدولة بالتوازي مع خفض تكاليف الإدارة. تتبلور إرادة التحسين من خلال وضع رؤية متوسطة الأمد لإستراتيجية عقارية متعددة السنوات تمكّن القيّمين على إدارة أملاك الدولة من ترشيد استعمالها وتحديد الوجهة المثلى للإفادة

تتبلور إرادة التحسين من خلال وضع رؤية متوسطة الأمد لإستراتيجية عقارية تمكّن القيّمين على إدارة أملاك الدولة من ترشيد استعمالها وتحديد الوجهة المثلى للإفادة منها

منها. تساهم الجردة العينية في وضع برنامج سنوي لبيع أملاك الدولة التي لا تلبي حاجات الدولة والتي لا تدخل ضمن إطار استخدام الإدارات العامة.

تُعد متابعة مكافحة عمليات الإشغال غير المشروعة لأموال الدولة جزءاً لا يتجزأ من سياسة الإصلاح التي تتناول إدارة الأملاك، إذ إن الحاجة ملحة إلى تنظيم وتسوية جميع عمليات التملك غير القانونية لأموال الدولة الخاصة، مع لحظ إمكان ترتب أعباء مالية جزائية يتم تسديدها عن جميع سنوات الاستخدام غير الشرعي للممتلكات. هذه الخطوة أساسية بحيث تؤمن استرداد الدولة لجميع أملاكها وإحاقها بالجردة العينية الشاملة.

٤- مستلزمات تطبيق الإستراتيجية الإصلاحية

هناك خمس محاور رئيسية متكاملة تدعم وتعزز مجتمعة سبل تطبيق الإستراتيجية الإصلاحية الوطنية، وهي:

أ - تحسين وسائل تحصيل عائدات أملاك الدولة وتحديث سبل تسديدها من أجل تأمين فاعلية كبرى والحفاظ على الشفافية.

ب - تحديث التشريعات والأنظمة الحكومية المرعية الإجراء في لبنان بهدف جعل الإدارة أكثر دينامية، وتوزيع أدوار الجهات الفاعلة القيمة على الإدارة لتحاشي الازدواجية، وصولاً إلى ترشيد الإجراءات وتسهيلها بغية خفض أعباء الإدارة.

ج - تطوير النظام القائم للمعلوماتية العقارية على نحو يساهم في وضع إستراتيجية عالية الأداء، ويمكن من الحصول على وصف عيني وفني للعقارات إضافة إلى تحديد سبل التملك والشروط الخاصة بها. إن نظام المعلوماتية يسهل عملية الأرشيف، وبالتالي عمل الوكلاء، من خلال سهولة الحصول على المعلومات اللازمة لأداء مهماتهم.

د - تطوير قدرات ومعارف الجهات الفاعلة من خلال برامج تدريب متخصصة تلي مرحلة تقييم الحاجات. يؤدي التدريب المهني دوراً فاعلاً في مواكبة منهجية التغيير وفهم الأهداف، ويرتكز على وضع توجهات جديدة للخدمة العامة في مجال إدارة أملاك الدولة وتدريب المسؤولين والموظفين المعنيين على الإستراتيجية العقارية والمهام الجديدة المترتبة عليهم، وبخاصة نظام المعلوماتية الذي يرتكز عليه الأداء المتطور للإدارة العقارية.

هـ - اعتماد منهجية الجودة العالية من خلال تقليص الإجراءات وتسهيل المعاملات الإدارية وإشراك الجهات الفاعلة في مسار التحديث الوظيفي المواكب لتحديث السياسة العقارية. إضافة إلى هذه المكونات، يترافق تطبيق الإصلاحات مع مستوى عال من الشفافية على مستوى هندسة العمليات وتنفيذها، ومع وضع خطة لتحديد المخاطر، ولا سيما على مستوى نظام المعلوماتية. يساهم هذا الإجراء في خفض نسبة التعرض للأخطار ويحسن الأداء الكلي للإدارة. ولا بد من ذكر أهمية تطبيق الرقابة الداخلية على سير عمل جميع الدوائر، وسياسة التدقيق الملائمة التي تساهم في تعزيز جودة الخدمة العامة.

أبرز التوصيات لتحديث إدارة أملاك الدولة اللبنانية

- وضع سياسة عقارية حكومية لتحسين عائدات أملاك الدولة وخفض تكلفة إدارتها.
- إنشاء لجنة تنفيذية للسياسة العقارية تحدد الخيارات والتوجهات الرئيسية وتحرص على مراقبة حسن تنفيذ السياسة العقارية للدولة.
- استحداث وظيفة قيادية على مستوى إدارة أملاك الدولة مهمتها تطبيق السياسة العقارية الجديدة للدولة.
- إحصاء أملاك الدولة اللبنانية العامة والخاصة، ونشر المعلومات بغية تحسين المعرفة حولها.
- وضع تصنيف للأملاك العقارية وفقاً لنوع الممتلكات.
- تقييم أملاك الدولة لتحسين العائدات المالية منها.
- وضع إستراتيجية لتطوير الأملاك العقارية وترشيد استعمالها.
- وضع برنامج يمكن الدولة من بيع العقارات التي لا تلتزمها.
- تحسين شروط عملية البيع من خلال استدراج العروض.
- تحسين عائدات إيجارات أملاك الدولة من خلال إنشاء هيئة متخصصة تقيم عمليات الإشغال.
- متابعة عملية مكافحة حالات الإشغال غير الشرعي لأملاك الدولة.
- تحسين وسائل التحصيل والدفع المتعلقة بعائدات عقارات الدولة.
- إدخال التعديلات التشريعية والتنظيمية اللازمة من خلال القانون والإجراءات.
- تطوير نظام معلوماتي عقاري لتحسين إدارة العقارات.
- مواكبة عملية تحسين الإدارة بالتدريب المهني المحترف.
- اتباع منهجية الجودة العالية ومعايير الشفافية وقياس المخاطر والرقابة الداخلية.

