



السياسات التدخلية لتنظيم عمل المؤسسات المعنية بالشأن العقاري

ورقة سياسات

د. عبد الحميد عكيل العواك



السياسات التدخلية لتنظيم عمل المؤسسات المعنية بالشأن العقاري

2023

جميع الحقوق محفوظة لمنظمة اليوم التالي

اليوم التالي (TDA) هي منظمة سورية غير حكومية أنشئت عام 2012، تعمل على دعم الانتقال الديمقراطي في سوريا، ويتركز نطاق عملها في المجالات التالية: سيادة القانون، العدالة الانتقالية، إصلاح القطاع الأمني، تصميم النظم الانتخابية وانتخاب الجمعية التأسيسية لتصميم الدستوري، الإصلاح الاقتصادي، والسياسات الاجتماعية

الباحث الرئيسي

د. عبد الحميد عكيل العواك

فريق عمل اليوم التالي

- منسق المشروع: أحمد طه
- مدير البرامج: عبد الجليل الشققي
- المشرف العلمي: أنور مجني

الفهرس

1	المقدمة.....
3	أولاً: حصر اختصاص إدارة "الشأن العقاري" بالإدارة المحلية.....
5	ثانياً: المجالس المحلية دورها في التطوير والاستثمار العقاري.....
7	ثالثاً: علاقة الإدارة المحلية مع الشركات الإنشائية.....
8	رابعاً: الرقابة على الهيئات المحلية في الشأن العقاري
8	خامساً: دوائر حفظ الملكية
9	1-دائرة المساحة
10	2-السجل العقاري
12	الخاتمة

مما لا شك فيه إن المؤسسات هي السبيل لتنظيم المجتمع، والإنتاج، والخدمات، والمرافق. ودولة المؤسسات هي السبيل إلى تحقيق التقدم الاقتصادي والتقدم السياسي، أي تحقيق الديمقراطية والحريات.

والمؤسسة هي تنظيم اجتماعي هدفه الدفاع عن فكرة معينة وضمان استمرارها مستقلة عن شخصية منشئها أو منشئها [1].

وإنَّ حوكمة المؤسسات للقيام بمهامها على أكمل وجه تشاد بأمرين: الأول: (التأسيس)، وتقوم به القوانين، والآخر: (التجربة والتطبيق العملي)، وتقوم به المؤسسات المعنية بتطبيق تلك القوانين، ونجاح التطبيق العملي في أي مؤسسة يرتكز على الموارد المالية، والموارد البشرية، وثقافة المؤسسة.

وكلا الأمرين متكاملين، إذ إنَّ غياب أحدهما يولد غياب الآخر، والعكس صحيح، إذا ما أردنا تطبيق هذه القاعدة على المؤسسات المعنية بالشأن العقاري، ومدى قدرتها على أداء مهامها في ذلك الشأن، ونجاحها في تحقيق أهدافها.

لا يمكن النظر إلى أداء المؤسسات المعنية بالشأن العقاري بعيداً عن أداء المؤسسات العامة في الدولة السورية، فهناك سمات عامة تصبغ المؤسسات الحكومية نستطيع أن نجعلها بضعف مؤسسات الدولة وعدم قدرتها على تحقيق أهدافها المعلنة، إضافة إلى أنَّ الكثير من المؤسسات تضع خطاً طموحة بدون وضع خطط تنفيذية يمكن تطبيقها على أرض الواقع، وكذلك ضعف الجوانب التمويلية والبشرية لهذه الخطط، وعدم وجود مؤشرات أداء لها تُظهر مدى تنفيذها، والتقييد بها للتمكن من متابعة آثارها، ويُضاف إلى كل ذلك الفساد الإداري والمالي مترافقاً مع المحسوبة، فكل تلك الأسباب تشكل خريطة حقيقية لمؤسسات الدولة، التي صنعها النظام السوري واجتهد حتى أوصلها لما وصلت إليه.

وبناءً عليه لا يمكن إصلاح مؤسسات التنظيم والتطوير العقاري دون عملية إصلاح شاملة للمؤسسات الحكومية ومحاربة الفساد والمحسوبة، إلا أنَّ المؤسسات المعنية بالشأن العقاري بها عيوب إضافية تضاف إلى العيوب العامة منها التداخل المؤسساتي، حيث يوجد على الأقل عشر مؤسسات حكومية كبرى تعمل في مجال التنظيم والتطوير العقاري بمختلف مستوياته، من التخطيط إلى التنفيذ إلى الإشراف والمتابعة.

[1] سعاد الشرقاوي-النظم السياسية في العالم المعاصر-القااهرة-2007-ص91.

إذ إنّ عيوب العمل العقاري ظاهرة للعيان، سواء لجهة عدم مسايرة الخطط للنمو السكاني، وعدم الاستفادة من الموارد المالية والبشرية بشكل الأمثل، مما أدى إلى عدم تلبية الاحتياجات السكنية للمواطنين، ونتج عن ذلك كله وجود خريطة للعشوائيات تشمل الدولة كلها. وتقع على عاتقها مهام مرتبطة أساساً بحق هام من حقوق الإنسان، وهو حق السكن لذلك يجب أن تركز ثقافة المؤسسات العقارية والعاملين فيها على الديمقراطية وحقوق الإنسان، فيكون الدافع لها والغاية تأمين حق السكن.

هذا يدفعنا للتساؤل ما هي السياسات الفعالة التي عند تطبيقها يمكن رفع وتيرة أداء المؤسسات العقارية؟

كيف نستطيع فض اشتباك الأدوار والمسؤوليات أو الصلاحيات بين المؤسسات المختلفة المعنية بالشأن العقاري؟ من أجل بناء علاقات تكاملية بينها [2]؟ لذلك سنعمد إلى حل هذه الإشكالية من خلال اقتراح لسياسات تهدف إلى تنظيم العمل بين المؤسسات العقارية بمختلف أنواعها.

أولاً- حصر اختصاص إدارة "الشأن العقاري" بالإدارة المحلية

لقد حدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي طبيعة نظام الحكم المحلي وعناصره بالقول: "يتألف الحكم المحلي من مجموعة من المؤسسات والآليات والعمليات، التي تسمح لمواطنيها ومجموعاتهم بتبيان مصالحهم واحتياجاتهم، وتسوية اختلافاتهم، وممارسة حقوقهم وواجباتهم على المستوى المحلي. كل ذلك بغية تحقيق تنمية محلية وتنفيذ الخدمات على نحو يتسم بالتشارك، والشفافية، والمساءلة، والإنصاف [3]".

لذلك يجب أن تكون الإدارات المحلية هي السلطة الأعلى فيما يخص الشأن العقاري، وذلك لما ينطوي عليه نظام الحكم المحلي بشكل عام من تطبيق لمبدأ الديمقراطية في الإدارة والحكم [4] من جهة، ومن جهة أخرى الاستفادة من تجارب الدول المتقدمة التي عهدت بهذا القطاع للمجالس المحلية، فقد أنجزت الحكومات المحلية البريطانية في عقد العشرينات أغلب مهامها في ميدان السكان، حيث طورت سياسات تمكّنها من تنفيذ فعاليتها في إطار التشريعات النافذة، وتوظيف

[2] ماذا بعد القوانين العقارية الجائرة؟ وكيف تعمل مؤسسات النظام المعنية بالتطوير العقاري-دراسة صادرة عن منظمة اليوم التالي- سنة 2022-ص12. منشورة على الرابط

<https://tda-sy.org/wp-content/uploads/2021/04/Syrian-Regime-Institutions-for-Real-Estate-Development-and-how-they-Operate-AR.pdf>

[3] UNDP United Nation Development program: A users Guide to measuring local Governance also Governance Centre, 2008, p5

[4] ياسين محمد حمد العيثاوي-الحكومات المحلية... دراسة في النموذج البريطاني-مجلة قضايا سياسية تصدر عن كلية السياسية في جامعة النهريين-ص1- منشور <https://www.iasj.net/iasj/journal/108/issues>

الكوادر التي تقوم بتنفيذ الخدمات العقارية. فأصبحت المجالس المحلية لا تقرر فقط كم عدد المساكن المفترض إنشائها للإيجار، بل وتقرر أيضاً نوع تصاميم الأبنية المقامة فيها، بالإضافة إلى أن قسم العمال فيها هو من يقوم بالبناء وصيانة الممتلكات، وموظفوها هم من يجمعون الإيجار وأي منفعة للسكن هي من حق المستأجر[5].

ولأن لكل مدينة وبلدة خصوصية عمرانية ونموذج خاص بها، لذلك يجب أن تتبع أنظمة البناء من المجتمع المحلي ورؤيته، وهذا يعكس ثقافة المجتمع وتنوعه، من هنا يجب اعتبارها شأنًا محليًا صرفًا. وحتى مخالفة البناء لا يجب أن تكون موحدة على الجميع، فالمخالفة تجر نفعاً مادياً ومعنوياً على من ارتكبها بالتأكيد سيختلف النفع ومقداره من منطقة لأخرى، مثلاً من يشيد بناء مخالفاً في مركز مدينة مثل دمشق يتساوى في الغرامة مع يفعل ذات الفعل في قرية نائية.

ولأن العقار شأن محلي يحتاجه المواطن ضمن الرقعة الجغرافية المحلية، لذلك فإن السلطة المحلية أقدر من المركزية على عملية المواءمة بين الحاجة المحلية والموارد المحلية المتاحة؛ لأن كل ما يتعلق بالبناء هو شأن محلي، لذلك يجب ألا يتأخر إشراك الناس حتى صدور المخططات وإعطائهم حق الاعتراض على الخطة بعد صدورها، بل يجب إشراك الناس منذ بداية وضع الخطة، وإن الاستماع إلى آرائهم حول ماهية المدينة التي يريدونها لا تقل أهمية عن رأي المخطط لماهية المدينة التي يعتقد أن على الناس أن يحصلوا عليها[6].

لذلك يجب تأكيد اختصاص المجالس بتنظيم القطاع العقاري وتطويره في مناطقهم، كما تختص المجالس بالرقابة والإشراف على كافة الأمور ذات الصلة بهذا القطاع، وتختص مجالس المحافظات ومكاتبها في التنسيق بين مجالس البلديات التابعة لها بهذا الشأن، ولها بصفة خاصة وعلى سبيل الحصر الاختصاصات التالية:

تضع الجهة الإدارية المحلية مشاريع المخططات التنظيمية العامة والتفصيلية في جميع مراحلها، وكذلك أنظمة البناء للتجمعات السكانية بما لا يتعارض مع أسس التخطيط العمراني[7]. وبما يتماشى مع التنمية المستدامة والمتوازنة في مجالات التخطيط[8]، وهذا يتماشى مع تطور الدول المعاصرة إذ إن التخطيط في أغلب الديمقراطيات الغربية هو مسؤولية الحكومات المحلية، ففي الولايات المتحدة الأمريكية تعتمد سلطات التخطيط مبدأ (تقسيم المناطق) الذي يسمح لكل حكومة محلية في مدينة أو مقاطعة بتصميم شكل المناطق في المجتمع أو

[5] Jones, G. and Stewart's. The case for local Government London George Allen and Unwin, 1983, p29

[6] باتريك ماك أوسلان والمهندس حسام الصفيدي - حول التخطيط العمراني في سورية: لمحة عامة مع اقتراحات للإصلاح- خلال مهمة إلى سورية ما بين 25 آب - 19 أيلول 2007- منشور على الرابط:

m/search? Q=cache: Q8RHXM3gnD4J: https://syrianengineer.files.wordpress.com/2011/03/on-urban-planning-in-syria-no-2-arabic2.docx&cd=1&hl=tr&ct=clnk&gl=tr

[7] نص المادة الرابعة من المرسوم التشريعي رقم 5 لعام 1982

[8] نصت على ذلك المادة 30 من المرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011

أو ماذا يجب أن تكون عليه أو تتطور إليه، لكن بالعموم هناك بعض المواصفات العامة الثابتة فيما يتعلق بارتفاع البناءات وشروط السلامة [9]، ولا يجوز تقسيم أو إفراز أو تنظيم الأراضي ضمن حدود الوحدة الإدارية أو أي إفراز طابقي أو أي إفراز يشمل جزءًا مبنياً بدون مخطط تصدق عليه مسبقاً الجهة الإدارية المحلية.

كما لا يجوز تصحيح أوصاف أي بناء بدون مصور تصدق عليه مسبقاً الجهة الإدارية المحلية. ولمنع التداخل مع الجهات الأخرى يجب حصر المادة 65 من المرسوم التشريعي 107 لعام 2011 بالمجالس المحلية وإلغاء أي مادة قانونية أخرى تتجاوزها أو لا تلتزم بها [10]، فتكون رخص البناء حصرية بالمجالس المحلية دون سواها من المؤسسات الأخرى [11].

ويجب حصر وضع الخطط التنموية العقارية الخاصة بالمجتمع المحلي وتنفيذ المشاريع الخاصة بالسكن الاجتماعي والشعبي من تأمين الأرض المعدة لذلك، إلى وضع المخطط اللازم، إلى التعاقد مع الجهات المعنية بذلك، سواء كانت قطاعاً عاماً أو خاصاً [12]، والإشراف عليها، وإصدار التقارير الإحصائية والمؤشرات والبحوث المتخصصة عن قطاع العقارات في المناطق الخاصة بها، بما في ذلك إعداد المنشورات والبيانات التي تخدم تلك البحوث، والعمل على توفير آليات لحل النزاعات المتعلقة بالقطاع العقاري في مناطقهم.

ويتطلب تنفيذ تلك الاختصاصات تمكين المجالس المحلية من التعامل مع السلطة والموارد وبناء قدراتها، حتى تغدو قادرة على العمل كمؤسسات تشاركية سريعة الاستجابة، ومسؤولة عن هموم واحتياجات المواطنين كافة، كما يكون للمجالس الاستعانة بأي شخص اعتباري للعمل تحت إشرافها لممارسة أي من صلاحياتها وسلطاتها، كما يجوز لها تفويض بعض أو كل صلاحياتها وسلطاتها إلى بعض المؤسسات العامة الأخرى لكن شريطة العمل تحت إشرافها ومسؤوليتها.

[9] Rhodes, R.A. W (1999). Control and power in central- local government relations 2nd end, Aderholt, Ash gate, 1999.p)

[10] نصت المادة 65 من المرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011 على ما يلي: " لا يجوز لأي من الجهات العامة، أو المشتركة، أو التعاونية، أو الخاصة. ان تشيد في نطاق المدينة أو البلدة اي بناء أو تجري اي عمل من اعمال التغيير أو الهدم في بناء قائم قبل الحصول على رخصة مسبقه من المكتب التنفيذي ويكون مدير المدينة أو البلدة مسؤولا عن الاشراف على الادارات المختصة بالرقابة على المخالفات"

[11] لقد منحت السلطات المحلية البريطانية صلاحيات منح رخص التخطيط بمجرد موافقة الحكومة المركزية التي تسيطر على التخطيط الضروري، وصدر أول قانون للتخطيط عام 1909م، وتم تدعيمه أثناء سنوات الحرب. وتعززت هذه الصلاحيات بعد تمرير قانوني عام 1947م و 1952م اللذان أكدوا أن أي بناء جديد يجب المصادقة عليه من قبل سلطة المنطقة لضمان عدم تأثيره سلباً على البيئة وسلمة هياكلها، وأصبحت هذه الصلاحيات سلطات أساسية وحصرية بالمجالس البلدية التي تقرر عبر أعضاء مجالسها الواقع البيئي الحقيقي والاقتصادي، وما يتناسب مع متطلبات السوق، ومع ذلك فإن هذه السلطات غير سيادية، وكل إجراء تخطيطي يجب أن يطرح على الحكومة، وبشكل خاص وزارة الدولة للبلديات والحكم المحلي. للمزيد انظر: ياسين محمد حمد العيثاوي-الحكومات المحلية.. دراسة في النموذج البريطاني-مجلة قضايا سياسية تصدر عن كلية السياسية في جامعة النهرين منشور <https://www.iasj.net/iasj/journal/108/issues>

[12] لعدم حصر ذلك بالمؤسسة العامة للإسكان المحدثة بموجب قرار رئاسة الجمهورية رقم 683 لعام 1961.

ثانياً-المجالس المحلية دورها في التطوير والاستثمار العقاري

لقد صدر القانون رقم 15 لعام 2008 لجذب الاستثمارات إلى عملية التطوير العقاري في سورية، التي تحتاجها لتأمين الاحتياجات السكنية لذوي الدخل المحدود، ومعالجة مشكلة السكن العشوائي، ويشمل تطبيق القانون مناطق التطوير العقاري؛ أي العقارات وأجزاء العقارات العامة والخاصة، المبنية أو غير مبنية، داخل التنظيم أو خارجه، وأحدث الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري وترتبط بوزير الإسكان والتعمير، وحدد مهمتها في إعداد السياسات والخطط العامة للتطوير والاستثمار العقاري، ومتابعة تنفيذها.

وقبل أن تنجز الهيئة مهامها، وفي ظل سياسة التخبط التشريعي العقاري التي تميزت بها الدولة السورية صدر القانون رقم (2) تاريخ 18/1/2023 لينص في المادة الرابعة عشرة منه على إلغاء القانون رقم (15) لعام 2008 وتعديلاته، وتحل "هيئة الاستثمار السورية" وتحل محل "الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري" بما لهما من حقوق وما عليهما من التزامات^[13]

كما حددت المادة الثالثة من القانون رقم 2 لعام 2023 مجالات تطبيق القانون بمشروع التطوير والاستثمار العقاري ومناطق التطوير والاستثمار العقاري المحدثة في ظل نفاذ القانون رقم (15) لعام 2008 وتعديلاته.

وقد منح المُشرع بعض الامتيازات لشركات التطوير العقاري^[14] ، كما نقل لهيئة الاستثمار السورية صلاحية اقتراح تأمين عقارات وأجزاء عقارات أملاك الدولة الخاصة، الواقعة داخل وخارج المخططات التنظيمية، اللازمة لإحداث مناطق التطوير والاستثمار العقاري، وألزم المطور العقاري وشركات التطوير والاستثمار العقاري المرخصين في ظل نفاذ القانون رقم (15) لعام 2008 بتوفيق أوضاعهم وفقاً لأحكام هذا القانون خلال سنة من تاريخ نفاذه، وللمجلس تمديد هذه المدة لمدة مماثلة.

ونحن نرى وجوب إلغاء "الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري" ولكن ليس بالشكل الذي تم في القانون رقم 2 لعام 2023 لأن الغاية من الإلغاء هي الابتعاد عن المركزية وتعزيز اللامركزية في إدارة وتطوير الشأن العقاري.

[13] نصت الفقرة (ب) من المادة الرابعة على ما يلي (تحل الهيئة المحدثة بموجب أحكام هذا القانون محل الهيئة المحدثة بموجب المرسوم التشريعي رقم (9) لعام 2007 والهيئة المحدثة بموجب القانون رقم (15) لعام 2008 بما لهما من حقوق وما عليهما من التزامات)

كما نصت المادة العاشرة من ذات القانون (تحل عبارة "هيئة الاستثمار السورية" محل عبارة "الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري"، وعبارة "وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية" محل عبارة "وزير الأشغال العامة والإسكان" أينما وردتا في قانون حساب الضمان رقم (25) لعام 2011).

[14] نصت الفقرة الثانية من المادة السابعة على ما يلي: (تستفيد مشاريع التطوير والاستثمار العقاري المرخصة وفق أحكام هذا القانون من الإدخال المؤقت فترة إنجاز المشروع لجميع احتياجاتها من الآلات والأليات والأجهزة والتجهيزات والمعدات وسيارات العمل اللازمة لتنفيذ هذه المشاريع، شريطة استخدامها حصراً لأغراض المشروع ووفق القوانين والأنظمة النافذة).

من هذا المنطلق كنا نرى إلغاء "الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري" ومن ذات الرؤية نرى نقل الصلاحيات المنقولة إلى "هيئة الاستثمار السورية" والمتعلقة بالشأن العقاري وتطويره، إلى المكاتب التنفيذية في المحافظات، لأنّ مركزية عمل أي الهيئة يعطي بطء وروتين وتفاوت في الأداء بين المحافظات السورية، ونقل الصلاحيات الواردة في المادة الثالثة من القانون رقم 15 لعام 2008 إلى المكاتب التنفيذية في المحافظات^[15]

ويجب أن يأخذ الترخيص لشركات التطوير العقاري مسارين:

المسار الأول: أن يرخص كشركة، ويحصل على سجل تجاري بذلك، وهنا تبرز القوانين التفرقة في شروط الترخيص بين الشركة الوطنية والأجنبية، ويجب أن يفتح باب لاستثمار الأجنبي في العقارات، من خلال تسهيل الشروط القانونية والإجراءات العملية، لإننا نعتقد إن الدولة السورية بحاجة لجلب رأس مال خارجي للاستثمار العقاري، بما يحقق الغاية من تأمين السكن ومعالجة إشكالية العشوائيات.

والمسار الثاني: يرخص في المكتب التنفيذي للمحافظة كشركة تطوير عقاري.

وتحدد شروط الترخيص بقانون، وتكون الموافقة على منح التراخيص لمزاولة مهنة التطوير العقاري، وإلغاء التراخيص الممنوحة في حال مخالفة شروط منحها من صلاحيات المكاتب التنفيذية في المحافظات.

أما لجهة تحدد الأراضي التي يمكن استخدامها للتطوير العقاري فتوضع شروطها ومحدداتها بقانون، وتعمل المجالس المحلية ضمن تلك الشروط والمحددات على توفير وتهيئة الأراضي اللازمة لإقامة مناطق سكنية، وتأمين خدماتها، ومرافقها، وإنشاء المساكن والأبنية عليها، أو هدم وإعادة بناء أو تأهيل وتجديد مناطق سكنية قائمة.

كما يجب على المكاتب التنفيذية أن تقوم بإعداد سجل التطوير العقاري لحفظ كافة المعلومات المتعلقة بأية بيانات أو وثائق تتعلق بمشروعات التطوير العقاري بما في ذلك:

أ- البيانات أو الوثائق المتعلقة بالمرخص لهم.

ب- البيانات أو الوثائق المتعلقة بالحسابات ضمان المشروع.

ج- البيانات أو الوثائق المتعلقة بتصاريح تسويق مشاريع التطوير العقاري.

[15] تنص المادة 3 من القانون رقم 15 لعام 2008 على ما يلي: "تهدف الهيئة إلى تنظيم أعمال التطوير العقاري وتشجيع الاستثمار في هذا المجال لزيادة مساهمته في عملية البناء والإعمار وتفعيل دور القطاع الخاص الوطني في هذا الإطار وجذب الاستثمارات العربية والأجنبية للمشاركة في التطوير العقاري بما يحقق المساهمة في:

أ- إمداد قطاع الإسكان والتعمير بما يلزم من الأراضي المعدة للبناء والأبنية والخدمات والمرافق اللازمة لها.

ب- إقامة مدن وضواحي سكنية متكاملة مجتمعات عمرانية جديدة.

ج- معالجة مناطق السكن العشوائي.

د- تأمين الاحتياجات الإسكانية لذوي الدخل المحدود بشروط ميسرة.

- د- تفاصيل مخططات التطوير الرئيسي أو الفرعي الخاص بمشروع التطوير العقاري.
هـ- أي بيانات أو وثائق أخرى ترى ضرورة قيدها في سجل التطوير العقاري.

إذ إنّ نقل اختصاص التطوير العقاري إلى المجالس المحلية يحقق التنافس الإيجابي بينهم مما يخلق تنمية متوازنة ومتوازنة بين مختلف المناطق والوحدات الإدارية السورية، ويخفف من مركزية القرار وأضراره، ويسرّع من العمل، ويختصر الكثير من الإجراءات الروتينية المعرّقة لسرعة الإنجاز.

ثالثاً- علاقة الإدارة المحلية مع الشركات الإنشائية

تحتاج الإدارة المحلية أثناء عملها لإعداد مخططات، أو إنشاء مناطق عقارية، في كلتا الحالتين يجب أن يسمح بالتقدم للقطاع العام والخاص، لذلك تعمل الشركات العامة الإنشائية وفق قانون التعاقد القائم على المساواة بينها وبين الشركات الخاصة، من خلال الإعلان عن مناقصة أو طلب عروض أسعار تدخل تلك الشركات العامة تنافس مع القطاع الخاص^[16] لأنّ احتكارها للعمل يفقدها الرغبة في تطوير ذاتها من جهة، ويؤدي في ذات الوقت إلى هدر الوقت بسبب تأخر الإنجاز من جهة ثانية. أما لجهة التنفيذ والإنشاء يتم ذلك ضمن منظومة العقود الإدارية، ويستطيع الجميع التقدم بعروضهم سواء كان شركات قطاع خاص أو مؤسسات وشركات قطاع عام^[17]، وذلك للخروج من ربط الشأن العقاري بحالة أيديولوجية تجاوزها الزمن تحتكر العمل للقطاع العام، وتمنع ذلك عن القطاع الخاص، بل من الضرورة أن يُقاد التطور العقاري من قبل القطاع الخاص. عندما نذكر أنّ التطور يجب أن يقاد من قبل القطاع الخاص لأننا ندرك أنّ رأس المال الخاص سيلعب دوراً رئيساً في التطور العمراني، إذ إنّ القطاع العقاري غير الرسمي والعشوائي داخل سورية يتكون بالكامل من رأس المال الخاص، لذلك يجب أن نعمل على نقل استثمار رأس المال الخاص في القطاع العقاري من الحالة غير الشرعية إلى حالة شرعية وقانونية وتخدم التخطيط العمراني وتنميته وليس العكس كما يحصل حالياً.

[16] يجب ألا يبقى إعداد الدراسات والمخططات الفنية محصور بالشركة العامة للدراسات الهندسية المحدثة بموجب القانون رقم 12 لعام 2019

[17] نذكر من شركات القطاع العام المعنية بالشأن العقاري أربع مؤسسات هي: الشركة العامة للبناء والتعمير والشركة العامة للطرق والجسور اللتان تتبعان لوزارة الإسكان بالإضافة إلى مؤسسة الإسكان العسكري ومؤسسة تنفيذ الإنشاءات العسكرية واللذان تتبعان وزارة الدفاع. وتشكل هذه المؤسسات الذراع التنفيذية للحكومة في القطاع العقاري.

رابعاً- الرقابة على الهيئات المحلية في الشأن العقاري

ممّا لا شك فيه أنّه يجب أن تتمتع المجالس المحلية في الشأن العقاري بالاستقلال المالي والإداري والفني من جهة، وقدرة الوحدات الإدارية على ممارسة اختصاصاتها دون إلزام أو قيود أو توجيه أوامر للتصرف على نحو معين من قبل السلطة المركزية من جهة ثانية، وتمارس صلاحياتها دون الإخلال بالإجراءات الإدارية المطلوبة، على سبيل المثال طريقة حصولها على الأراضي العامة تقدم الإدارة المحلية طلب بالتوسع العمراني، يتم المصادقة على المخطط ونقل ملكية أراضي الدولة ضمنها لتكون لصالح البلدية.

هذا استقلال للهيئات المحلية لا يتعارض مع خضوعها للرقابة من جانب السلطة المركزية، ولكنّها رقابة من نوع خاص حتى لا تقضي على استقلال الهيئات المحلية. وهي رقابة ليست بالشديدة ولا الثقيلة الوطأة على الهيئات المحلية، بل رقابة من نوع خاص رقابة نمطية منهجية بهدف منع الانحراف على أسس النظام العمراني، أو التجاوز والتصرفات غير المشروعة.

وتأتي أهمية الرقابة من خلال مدّ يد العون والمساعدة لهذه الهيئات لتلافي أوجه القصور إن وُجد في كوادرها الفنية. وتسعى إلى تحقيق التنسيق بين وحدات الإدارة المحلية من ناحية، وبين الحكومة المركزية من ناحية أخرى.

وتبدو أهمية الرقابة هنا في الحد من تعسف الهيئات المحلية في الحصول على موارد مالية بشكل مبالغ فيه سواء من حيث غرامة المخالفات أو من حيث رفع أسعار العقارات حتى لا تتحول الأسعار إلى حجر عثرة في وجه المواطنين الراغبين بالسكن، كما تمنع الرقابة إنفاق موارد المالية في غير مصارفها الشرعية، وتوجيه صرف هذه النفقات بما يعود على السكان المحليين من مصلحة ونفع.

خامساً: دوائر حفظ الملكية

تُعَدّ الملكية العقارية من أهم أنواع الملكيات وأكثرها استقراراً وأماناً، ودائماً ما يحاول الإنسان يستأثر بها لنفسه، حتى لو كان على حساب الآخرين، ومن هنا تظهر النزاعات حول الوضع القانوني للعقار ومجمل الحقوق والأعباء التي ترد عليه، لذلك لابد من تنظيم الملكية العقارية تنظيماً دقيقاً يساعد على حل النزاعات، وتحقيق الاستقرار والتنمية.

لذلك تعمد المُشرِّع السوري تنظيم الملكية العقارية منذ بداية تأسيس الدولة، فأصدر القرارات نوات الأرقام /186 و 188 /المؤرخة في /15 آذار سنة 1926 التي أنشأت دائرتي المساحة والسجل العقاري، من خلال عمليتي التحديد والتحرير: هي تنظيم وثيقتين لكل عقار، الأولى فنية (وهي المخطط المساحي) والثانية حقوقية (وهي محضر التحرير).

وتقسم الأراضي في سورية إلى فئتين أساسيتين: الأراضي العامة (62%) والأراضي الخاصة (38%) وتشير الأرقام الأساسية إلى أنّ عشرين في المئة فقط من الأراضي العامة كانت مسجلة قبل عام 2011 ممّا يعني أنّ هناك نسبة مرتفعة من العقارات لم تخضع لعملية التحديد والتحرير^[18]، هذه الأرقام تعطينا دلالة واضحة على التقصير في دائرتي المساحة والسجل العقاري، مما يجب العمل على رفع مستوى الأداء لديهما، مما يستوجب اقتراح سياسات تدخلية لرفع أداء دائرتي المساحة والسجل العقاري.

1- دائرة المساحة

قبل الشروع في عمليات تسجيل العقارات في السجل العقاري، يجب أن تسبقه عملية مسح دقيق للعقارات، يقوم بإعدادها خبراء تحت إشراف قاضي عقاري، وهذا التحديد يعد الأساس المادي لنظام الشهر العقاري، لاتصافه بالعمومية والشمولية مما يقتضي تعميمه على كافة العقارات باختلاف أنواعها.

يُعدّ المسح العقاري عملية فنية، لا يمكن إنجازها إلا من خلال تدخل هيئات وأصحاب مهن يعتمدون على وسائل تقنية^[19].

إنّ عملية التحديد بواسطة الخبراء هي التي تؤدي إلى التطهير العقاري ووضع حدّ لتعقيد الوضعية العقارية الراهنة من جهة، وتجهيز أراضي الدولة بمخططات وسندات مفيدة للتطور الاجتماعي والاقتصادي من جهة أخرى^[20].

ولأنّ عملية التحديد بالأصل يوجد بها قصور واضح، فإنّ نسبة الخرائط العقارية النهائية تبلغ حوالي 31% من العدد الإجمالي المتوقع للخرائط في المساحات الخاضعة لأعمال التحديد والتحرير تبلغ حوالي 74000 خريطة^[21]، وازداد التقصير بعد عام 2011 نتيجة النزاع والدمار الذي لحق بتلك المخططات ولا سيما أنّ أغلبها غير محفوظ بشكل الكتروني.

ولأنّ غياب عملية المسح يغيب عمليتي التحديد والتحرير ويحجب عن العقارات التسجيل في السجل العقاري، لذلك يجب العمل على تطوير الدوائر المختصة ولا سيما دائرة "المساحة" من خلال توفير الآليات التقنية والمالية اللازمة لذلك، وفي هذا الإطار يمكن لنا أن نقترح:

[18] لورا كونيال -مذكرة موجزة: الإسكان والأراضي والملكية في الجمهورية العربية السورية- المجلس النرويجي للاجئين-عام 2016-ص5.

[19]تخدميت يسمينه و أودان أمال-السجل العقاري كآلية لتطهير الملكية العقارية-رسالة ماجستير-جامعة عبد الرحمان ميرة-بنجاية-2014-2015-ص10.

[20] زهرة بن عمار-دور المحافظة العقارية في نظام الشهر العقاري ومنازعه أمام القضاء الجزائري-مذكرة لنيل شهادة الماجستير-تخصص قانون إداري-كلية الحقوق عنابة-2010-ص96.

[21] خالد الحلو-رياض العلي-محمد أنور مجني-المشكلة العقارية وتداعياتها على حقوق الملكية في سوريا-رابطة السلام والعدالة والتوثيق واليوم التالي-حزيران 2019-ص7.

أ- توفير الوسائل المادية والتقنية لتلك الدوائر بما يتناسب مع إعادة تفعيل وتنشيط عملية المسح.
ب- تزويد تلك الدوائر بالخبرات الفنية اللازمة، ودعم كوادرها بالدورات الفنية الداخلية والخارجية.
ج- إعادة هيكلة تلك الدوائر تنظيمياً بما يتناسب مع التطور العقاري والفني والتكنولوجي حتى تصبح تلك الدوائر أكثر نشاطاً.
د- رصد تعويضات متناسبة مع الجهد المبذول من قبل كوادر المسح الفنية، وإعطاء مكافأة على سرعة الإنجاز.
هـ- مشاركة منظمات المجتمع المدني برفع الوعي لدى المواطنين بأهمية عملية المسح.
و- التشريعات السورية مضى عليها ما يقارب مئة عام فهي تحتاج لإعادة النظر وتعديلها بما يتوافق مع التطور التقني والفني.

2- السجل العقاري

لقد عرف المُشرِّع السوري في المادة الأولى من القرار رقم / 188 / لعام 1926 السجل العقاري بأنّه: "مجموعة الوثائق التي تبين أوصاف كل عقار وتعيين حالته الشرعية، وتنص على الحقوق المترتبة له وعليه، وتبين المعاملات والتعديلات المتعلقة به".
ويكتسب السجل العقاري أهميته لما يتمتع به من مبادئ نذكر منها [22] " القوة الثبوتية، وتكون الوقائع والحقوق المذكورة فيه موثقاً بها تجاه الأشخاص الآخرين [23] " كما أنّ الحقوق العينية العقارية المقيدة بالسجل العقاري هي مصدر وحيد لتلك الحقوق وتكتسب قوة ثبوتية مطلقة [24]! وتصبح هذه الحقوق حجة على الكافة من تاريخ قيدها في السجل العقاري لا يمكن لأحد أن يحتج بملكية حق عيني لم يشهر مسبقاً، والحق في ملكية عقارية غير المقيد لا وجود له لا بين الأطراف ولا في مواجهة الغير [25].
ولأنّ السجل العقاري هو الآلية القانونية الوحيدة التي تمنح صك التمليك، الذي يعد بمنزلة هوية أو حالة مدنية للعقار، فيمكننا من المعرفة الحقيقية والشاملة لممتلكاتنا العقارية، ويحقق حماية لصاحب الحق [26]؛ ولرفع أداء السجل العقاري في سورية وتجاوز القصور السابق **فإننا نقترح سياسات تدخلية لأجل ذلك:**

[22] للاطلاع على مبادئ السجل العقاري انظر: التشريع العقاري السوري آفاق وتحديات-ورقة عمل مقدمة من الخبراء في الجمهورية العربية السورية منشورة على الرابط: https://arabstates.glt.net/wp-content/uploads/2021/03/TechnicalSession3a_Syrian-legislation_paper.pdf تمت الزيارة في 2023-3-28
[23] نصت على ذلك المادة الثامنة من القرار 188 لعام 1926.
[24] نصت على ذلك المادة 17 من القرار 188 لعام 1926.
[25] عمر حمدي باشا وليلى زروقي- المنازعات العقارية-طبعة الحادية عشر-دار هومة=الجزائر-2009- ص 46.
[26] مصطفى محمد زرباني-السجل العقاري كآلية لتطهير الملكية العقارية-رسالة ماجستير-فرع قانون الأعمال-كلية الحقوق والعلوم الإدارية-الجزائر2010-ص5-6.

أ-توحيد السجل العقاري

تميل أغلب دول العالم إلى وحدة السجل العقاري وديمومته، نظراً للخصائص التي يتمتع بها السجل العقاري في حماية الملكية العقارية، لكن في سورية ونتيجة التضخم التشريعي في المنظومة العقارية، وعدم التنسيق أعطي الحق لبعض الجهات العامة مسك سجلات عقارية مؤقتة كالسجل المؤقت وسجلات المؤسسة العامة للإسكان ومؤسسة الإسكان العسكري والاتحاد التعاون السكني^[27]، ظهرت هوة كبيرة بين السجلات العقارية الأساسية الممسوكة من قبل السجل العقاري وهذه السجلات المؤقتة، منها أنّ هذه السجلات المؤقتة لا يوجد فيها خريطة مساحية، ولا تمثل الواقع الحقيقي للعقارات مع وضعها الراهن^[28].

وقد صدر بلاغ عام برقم 273/15 لعام 2017 يوجب على هذه الجهات اتخاذ الإجراءات اللازمة لترحيل قيودها إلى السجل العقاري وفق القوانين والأنظمة النافذة وفي حال وجود أسباب مانعة من تحريل قيود أي عقار، يصار إلى تدارك هذه الأسباب بالسرعة الكلية، ولا زال تمسك الجهات العامة والمعوقات التي تعترى عملية النقل أهم مشاكل الاستمرار بعملية نقل القيود المؤقتة^[29]. لذلك يجب صدور قرار بإحالة جميع السجلات فوراً إلى السجل العقاري، ويتم تشكيل لجنة مشتركة من موظفي السجل العقاري والجهة الإدارية التي كانت تحوز السجل المؤقت لتجاوز الأسباب المانعة من الترحيل.

ب-العمل على رقمنة السجل العقاري ووثائقه

رغم التطور الإلكتروني الذي يجتاح البشرية لا زال السجل العقاري يعتمد على السجلات الورقية، لم يواكب مجريات العصر ومتطلباته من خلال رقمنة الصحيفة العقارية ووثائق السجل العقاري والتوثيق العقاري الإلكتروني الذي يطمح له الجميع لتأدية الخدمة العقارية بشكل أسرع وحفظ البيانات الرقمية والحفاظ عليها من التلف.

بدأت أعمال رقمنة الصحيفة العقارية بشكل بطيء فقد صدر المرسوم رقم/12/تاريخ 19/5/2016 الخاص باعتماد النسخة الرقمية لوقوعات الحقوق العينية المنقولة عن الصحيفة العقارية ذات قوة ثبوتية، وتكون أساساً لإنشاء نسخة ورقية للصحيفة العقارية، لذلك المطلوب تسريع رقمنة الصحيفة العقارية وسجل التوثيق وجميع السجلات الموجودة في السجل العقاري، وتزويدهم بالكوادر البشرية اللازمة لذلك مع المعدات المطلوبة لهذا الأمر.

[27] خالد الحلو-رياض العلي-محمد أنور مجني-المشكلة العقارية وتدابيرها على حقوق الملكية في سوريا-رابطة السلام والعدالة والتوثيق واليوم التالي-حزيران 2019-ص20.

[28] التشريع العقاري السوري آفاق وتحديات-ورقة عمل مقدمة من الخبراء في الجمهورية العربية السورية منشورة على الرابط: https://arabstates.glt.net/wp-content/uploads/2021/03/TechnicalSession3a_Syrian-legislation_paper.pdf تمت الزيارة في 2023-3-28.

[29] التشريع العقاري السوري آفاق وتحديات-ورقة عمل مقدمة من الخبراء في الجمهورية العربية السورية منشورة على الرابط: https://arabstates.glt.net/wp-content/uploads/2021/03/TechnicalSession3a_Syrian-legislation_paper.pdf تمت الزيارة في 2023-3-28.

في ظل غياب وحدة مستقلة لقياس أداء مؤسسات الدولة السورية بشكل عام، والمؤسسات المعنية بالشأن العقاري بشكل خاص، لا نستطيع تحديد مستوى الأداء على الصعيد الفردي أو المؤسساتي فيها بشكل دقيق، لكن من استعراض نتائج الأداء نستطيع أن نصل إلى نتائج قريبة من الواقع، هي مؤسسات مهمتها الرئيسية تنظيم الملكية العقارية وتأمين السكن للمواطنين. في استطلاع بسيط نجد بأنَّ أغلب المناطق العقارية لم تسجل رغم مرور ما يقارب مئة عام من إحداث السجل العقاري، وانتشار العشوائيات في سورية بنسبة تصل إلى ما يزيد عن 50% وأصحاب الدخل المحدود لا يجدون سكنًا في ظل غياب مؤسسات تأخذ بيدهم للحصول على حقهم. وهذا ناتج عن التداخل في اختصاصات المؤسسات المعنية بالشأن العقاري، فنجد الازدواجية والتضارب في الاختصاصات بالأجهزة وغياب التكامل ما بين المؤسسات، وغياب التنظيم والتنسيق فيما بينها، وعدم التوصيف الدقيق لواجباتها، كل ذلك أدى إلى عدم وضوح مهام كل مؤسسة، وقاد إلى خلق الكثير من الصعوبات التي أدت إلى التسبب في المسؤولية وغياب المساءلة، ودليلنا بأنَّه لم تسأل أي مؤسسة في سورية عن عدم تأمين السكن للمواطنين أو عن زيادة انتشار العشوائيات، بقيت جميع المؤسسات تعمل في الشأن العقاري منذ سنوات دون تحمل مسؤولية أعمالها. أما لجهة اقتراح السياسات التدخلية لتنظيم عمل المؤسسات المعنية بالشأن العقاري، ومن أجل انتظام عمل المؤسسات المعنية بالشأن العقاري، وعدم التداخل بينها، فيجب حصر الاختصاصات العقارية بالإدارات المحلية، ويجب أن تكون الإدارات المحلية هي السلطة الأعلى فيما يخص الشأن العقاري، كل ما يتعلق بالعقار وذلك لضبط الاختصاص، وانسجامه مع مبادئ الديمقراطية وروح العصر، ولأنَّها أدرى وأقدر على معالجة الشأن العقاري المحلي، لذلك يجب أن تنبع أنظمة البناء من المجتمع المحلي ورؤيته، وهذا يعكس ثقافة المجتمع وتنوعه، وكذلك مخالفة البناء لا يجب أن تكون موحدة على الجميع، بل كل مجتمع محلي يقدر مقدار الغرامة. ويبقى للجهة الإدارية وضع المخططات التنظيمية العامة والتفصيلية في جميع مراحلها، وكذلك أنظمة البناء للتجمعات السكانية بما لا يتعارض مع أسس التخطيط العمراني، ولا يجوز تقسيم أو إفراز أو تنظيم الأراضي ضمن حدود الوحدة الإدارية أو أي إفراز طابقي أو أي إفراز يشمل جزءًا مبنياً بدون مخطط تصدق عليه مسبقاً الجهة الإدارية المحلية. وفي حال تحتاج لمن يعد لها مخططات فنية ولا يوجد لديها الكادر فهي من تتعاقد لرسم المخططات، وتعلن للجميع للتعاقد على تنفيذ الإنشاءات، مع الشركات العامة والخاصة، وهنا يجب تحويل رأس المال الخاص من الاستثمار العقاري غير القانوني وغير المشروع إلى استثمار بناء في إطار المخططات التنظيمية والمنظومة القانونية لا خارجها.

كل تلك الاختصاصات تمارسها الجهة الإدارية في الشأن العقاري في ظل استقلالية فنية ومالية، ولكنها خاضعة لرقابة مركزية، وهي رقابة ليست بالشديدة ولا الثقيلة الوطأة على الهيئات المحلية، بل رقابة من نوع خاص رقابة نمطية منهجية بهدف منع الانحراف على أسس النظام العمراني أو التجاوز والتصرفات غير المشروعة.

أما لجهة الدوائر المعنية بحفظ الملكية العقارية فيجب تطوير عمل "دائرة المساحة" من خلال ردها بالكوادر الفنية اللازمة توفير الآليات التقنية والمالية اللازمة لذلك من تعويضات تتناسب مع الجهد المبذول، ومشاركة منظمات المجتمع المدني برفع الوعي لدى المواطنين بأهمية عملية المسح. أما "مديرية السجل العقاري" يلزم أن يكون هناك سجل واحد ودائم في الدولة مما يستوجب إحالة جميع السجلات التي عمدت على توثيق العقارات بشكل مؤقت إلى السجل العقاري فوراً وحل إشكاليات الناجمة عن التحويل من خلال لجنة تشكل داخل السجل العقاري، ولا ننسى تسريع التوثيق الإلكتروني لجميع السجلات الموجودة في السجل العقاري، وتزويدهم بالكوادر البشرية اللازمة لذلك مع المعدات المطلوبة لهذا الأمر.

2023

جميع الحقوق محفوظة لمنظمة اليوم التالي