

الأملك البلدية: بين التحديات والفرص المتاحة

جورج معزّاوي

مدير عام الشؤون العقارية والمساحة، وزارة المالية- لبنان



ملخص

تُعدّ الأملك البلدية أداة أساسية بيد السلطات المحلية، فتمثّل من جهة مصدراً مهماً لإيرادات البلدية (الرسوم على إشغال الأملك العمومية البلدية، ورسم الترخيص، ورسم الاستثمار)، وتوظّف من جهة أخرى في تحقيق الغايات الاجتماعية والتنمية. وبالرغم مما تملكه البلديات في لبنان من أملك، إلا أن بعض الثغرات القانونية والإدارية، وقلة المعلومات المتوافرة، وكثرة التعديلات، والحرائق، وأزمة اللاجئين السوريين وسواها من المشاكل، تؤثر سلباً في تحقيق القيمة الفضلى من إدارة الأملك البلدية.

الكلمات المفتاح

لبنان، البلديات، الأملك البلدية، المال العام، المشاعات، النطاق البلدي، إدارة شؤون الأراضي

مقدمة

تُعدّ الأملك البلدية اليوم مصدراً مهماً من مصادر إيرادات البلدية وأداة أساسية في تحقيق الغايات الاجتماعية والثقافية والتنمية على المستوى المحلي. وقد أجاز المرسوم الاشتراعي رقم 77/II8 تاريخ 1977/6/30 وتعديلاته للبلديات صلاحية إدارة شؤون أراضيها وتجهيزاتها، بحيث يتولى المجلس البلدي إعداد دفتر الشروط لبيع أملك البلدية، وإسقاط الملك البلدي العام إلى ملك بلدي خاص، وإشغال الأملك واستثمارها في كل ما من شأنه تحقيق المنفعة العامة والتنمية المحلية كإقامة المتاحف والأسواق الشعبية والمستشفيات والمسكن الشعبية وسواها بصورة منفردة أو بالتنسيق مع الجهات الحكومية وبمشاركة القطاع الخاص.⁽¹⁾ كما حدّد المرسوم المذكور آليات الرقابة ودور المحافظ والقائمقام وديوان المحاسبة على القرارات المتعلقة بشراء العقارات أو بيعها، وعقود الإيجار وتنفيذ المشاريع. وأعطى وزير الداخلية سلطة المصادقة على قرار إسقاط الأملك البلدية العامة إلى أملك

بلدية خاصة والموافقة على دفتر الشروط العام لبيع الأملاك البلدية. من جهة أخرى، يؤدي مجلس الاتحاد البلدي دوراً أساسياً في التخطيط والاستملاكات ودفاتر شروط المشاريع وإدارة المشاعات الواقعة ضمن نطاق بلديات الاتحاد، التي لا تعود إدارتها إلى بلدية معينة ويتصرّف بكامل إيراداتها. تمثّل حاصلات الأملاك البلدية، بما في ذلك كامل إيرادات المشاعات الخاصة بها، مكوناً أساسياً من مالية البلديات حيث تتقاضى البلديات نوعين من الرسوم على إشغال الأملاك العمومية بالبلدية، وهي رسوم الترخيص ورسوم الاستثمار⁽²⁾، كما وتستفيد أيضاً من الإيرادات المحصّلة من تأجير الأملاك البلدية الخاصة.

وتؤدي مديرية الشؤون العقارية والمساحة في وزارة المالية دوراً مهماً - في موضوع إدارة البلديات لأملاكها - إذ إنها تشكّل مصدراً رئيسياً لتوفير المعلومات حول الأملاك البلدية بغية الحفاظ على ملكيتها والحدّ من النزاعات حولها واستعمالها لتحسين التخطيط وتطوير البنية الاقتصادية على المستوى المحلي.

من هنا، يحاول هذا المقال الإضاءة على الإحصاءات المتوافرة حول حجم الأملاك البلدية الخاصة وأنواعها وعلى المشاعات الواقعة في نطاقها، إضافة إلى عرض أبرز المشاكل والثغرات الحالية التي تعانيها البلديات والتي تعيق حسن إدارتها لممتلكاتها، وصولاً إلى بعض التوصيات التي من شأنها أن تساهم في إغناء النقاش حول الأولويات الوطنية في هذا المجال.

أولاً: تعريف الأملاك البلدية

يقتضي التفريق أولاً بين الأملاك البلدية العامة وأملاكها الخاصة، إذ تُعد أملاكاً بلدية عامة الطرقات والفضلات الواقعة ضمن نطاق البلدية باستثناء الطرق الدولية.⁽³⁾ وهي تُعد عامة بسبب طبيعتها، أي أنها موجودة لاستعمال الجميع أو لاستعمال مصلحة عمومية (المادة الأولى من القرار الرقم 144 تاريخ 1925/6/10) وتطبّق عليها الأحكام المتعلقة بأملك الدولة العامة، سواء الأملاك البحرية أو النهرية أو الطرقات العامة.⁽⁴⁾ أما بالنسبة إلى الأملاك البلدية الخاصة فهناك الأملاك غير المنقولة، منها الغابات والمشاعات والأبنية التي تبقى ملكاً للبلدية الواقعة ضمن نطاقها، وهناك الأملاك المنقولة.

وقد قسّم قانون الأراضي العثماني الصادر سنة 1274هـ (نحو 1857م) الأراضي المتروكة أو المشاعات إلى فئتين:

- الأراضي المتروكة المحمية، وهي المباحة لكل الناس استعمالاً عاماً، كالطرق والساحات العامة وأماكن العبادة.
 - الأراضي المتروكة المرفقة، وهي مخصصة لاستعمال مجموعة معينة من الأهالي كعموم أهالي قرية معينة، وهي الأحرار والمراعي والبيادر والطرقات الخاصة.
- وتقدر مساحة المشاعات في لبنان بما يفوق الـ 20 في المئة من مساحة أراضي لبنان⁽⁵⁾ وهي الأماكن التي يمكن استعمالها، تحت سقف القانون أو التقاليد، على نحو شائع من جانب الأهالي. وتملك البلديات، إضافة إلى المشاعات، ما يقارب 11,243 عقاراً موزعة على المحافظات وفقاً الآتي⁽⁶⁾:

يزداد حجم الفساد ومخاطره مع ضخامة قيم العقارات ورسوم التسجيل في غياب نظام تسعير محدد لتخمين قيم العقارات

الجدول رقم (I)

توزع الأملاك البلدية الخاصة بحسب المحافظات

المحافظة	عدد العقارات	مساحة العقارات التقريبية (م ²)
بيروت	1,913	1,491,150
جبل لبنان	2,851	6,221,399
الشمال	1,463	4,803,245
البقاع	1,434	74,837,408
الجنوب	2,449	12,514,569
النبطية	1,133	1,910,920
المجموع	11,243	101,778,691

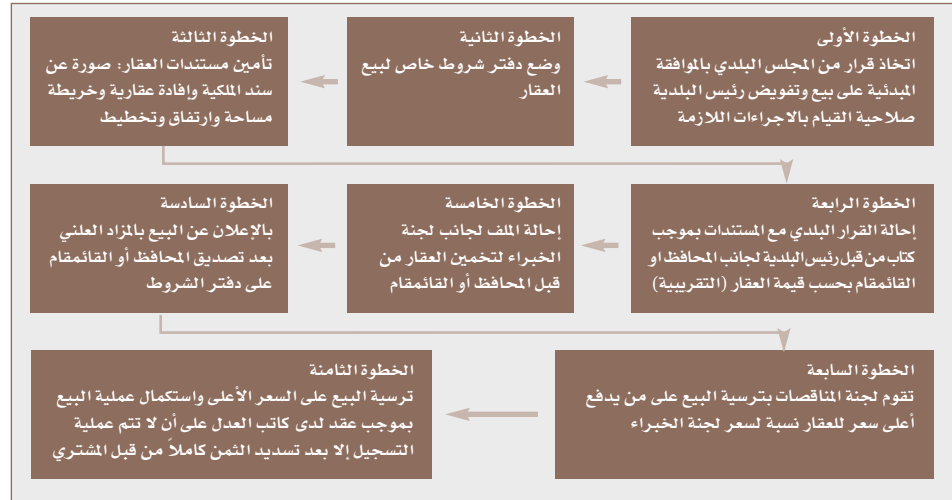
يشار هنا إلى أن هذه الأرقام تغطّي المناطق المسوَّحة ولا تدخل فيها الملكية في المناطق الخارجة عن السجل العقاري الممكن. علماً أن المساحة التقريبية الباقية من دون تحديد وتحرير، إضافة إلى المساحة التقريبية للمناطق الملزمة والمناطق التي تقوم الإدارة بأعمال التحديد والتحرير فيها والتي لا تزال قيد الإنجاز، تساوي 166,755 هكتاراً.

(...) إن العقبات المركزية التي لا تزال تعترض إدارة البلديات لأملكها تخفف من المسؤوليات الملقاة على عاتق السلطات المحلية

ثانياً: أبرز الاستخدامات الحالية لأملك البلديات

- تقوم البلديات باستثمار بعض أملكها في مختلف المجالات التجارية والاجتماعية والثقافية والرياضية، لكن في حدود ما يتيح لها القانون. وتتيح بعض الاستثمارات مداخل مرتفعة نسبياً قد تؤلف جزءاً لا يستهان به من الإيرادات البلدية. ويمكن للبلديات أن تقوم باستثمار أملكها عبر مجالات متعددة، أبرزها:
- تحويل العقارات (المبنية وغير المبنية) إلى مشاريع ذات منفعة عامة ليصار إلى استخدامها لأغراض اجتماعية، كمستوصفات أو مراكز صحية أو حدائق، أو مدارس أو ملاعب رياضية.
 - تأجير العقارات البلدية للاستخدام التجاري، كتنشيد أسواق مركزية للخضار أو مسالخ أو إنشاء ملاعب رياضية. ويمكن أن يدخل ضمن هذه الخانة أيضاً عقود تضمين أراضٍ زراعية كأحراش الصنوبر أو لزراعات مختلفة.
 - بيع الأملاك البلدية الخاصة، إذ أجاز قانون البلديات الرقم 77/II8، وتحديداً في الفقرة السابعة من المادة 49، للمجلس البلدي بيع أملاك البلدية، عن طريق وضع دفتر الشروط لبيع هذه الأملاك. كما نصّت الفقرة الرابعة من المادة 60 من القانون نفسه على خضوع عمليات بيع أو شراء الأملاك البلدية ودفاتر الشروط الخاصة بهذه العمليات لتصديق القائمقام، وذلك للأملاك التي تزيد قيمتها على مئة مليون ليرة لبنانية. كما تخضع هذه الأخيرة لتصديق المحافظ. وقد حدد القانون القواعد والخطوات التي تتم عمليات البيع خلالها عبر إجراء مزيدة علنية وفقاً للأصول المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية التي تطبق على بيع أملاك الدولة، وذلك وفقاً لتخمين تضعه لجنة خبراء.
- أما بالنسبة إلى الإجراءات المطلوبة لبيع العقارات البلدية التي تقع ضمن نطاق الملكية الخاصة للبلديات فتتم عبر الخطوات التالية:

الرسم البياني رقم (2) الإجراءات المطلوبة لبيع العقارات البلدية



■ ويمكن أن تعتمد البلديات أيضاً إلى الاستثمار في شراء أو استئجار عقارات أراضٍ بغية تحويلها إلى مرافق ذات منفعة عامة، كمواقف سيارات أو ساحات أو ملاعب.

ثالثاً: الثغرات والمشاكل في إدارة أملاك البلدية

تواجه البلديات عدة عقبات في استغلال أملاكها والمشاعات الواقعة ضمن نطاقها. ويمكن تفصيل هذه العقبات إلى عدة أوجه، منها ما يتعلق بالسياسات العامة ومنها ما يتعلق بالقوانين والصلاحيات الإدارية.

I- ظاهرة التعديات والمخالفات

من أهم العقبات التي تواجه البلديات ظاهرة التعديات والمخالفات التي تعانيها معظم البلديات في لبنان، إذ تزايدت ظاهرة التعديات على الأملاك البلدية، وبوجه خاص على الأراضي المشاعية، بسبب تزايد عدد السكان وحاجة المواطنين إلى الأراضي لغرض البناء والسكن، ولا سيما في غياب السياسات الحكومية للسكن الاجتماعي وغياب البدائل السكنية الأخرى للبنانيين من ذوي الدخل المحدود. وقد استمرت الظاهرة خلال الحرب الأهلية إلى الوقت الحاضر في ظل التراخي في تنفيذ القوانين المتعلقة بحماية الأملاك العامة والخاصة، وعدم قدرة البلديات على تنفيذ القوانين ضمن نطاقها الجغرافي الضيق، لأسباب تتعلق بالتماسك المجتمعي. وقد ارتبطت هذه الظاهرة أيضاً بالتهجير القسري للجماعات نتيجة الحروب الداخلية، كما بظاهرة اللاجئين من مختلف بلدان الصراع في المنطقة، المنتشرين على الأراضي اللبنانية كافة، وأخرها ظاهرة اللاجئين السوريين.

كما أن الكثير من التعديات على الأملاك العامة والخاصة وسرقة مساحات شاسعة من أراضي المشاعات سببه أن العلم والخير الذي يُمنح من المختار لصاحب العقار، والعقد العادي، ووضع اليد

توجد عدّة مبادرات يمكن القيام بها على صعيد مديرية الشؤون العقارية والمساحة، ولا سيما لجهة تحسين المعلومات المتاحة لدى البلديات حول ممتلكاتها وشرعنة وتحديد هذه الممتلكات وذلك على المديين القصير والمتوسط

العلني، هي أدوات إثبات الملكية الوحيدة. وقد تنوّعت أشكال التعديّات لتشمل الإنشاءات التي تُشاد للاجئين، ومنها التملك أو الاستغلال مقابل بدلات لا تُذكر، وكذلك تغيير وجهة إشغال الملك العام عن الوجهة التي تمّت الموافقة عليها.

ومن بين أهم الأسباب التي تصعب موضوع المخالفات والتعديّات:

- الوضع المادي لشاغلي العقارات البلدية ولا سيما الزراعية منها، إذ إن هؤلاء بمعظمهم من ذوي الدخل المحدود، ومردود الأراضي التي يستغلونها لا يكاد يغطي تكلفة الاستئجار من البلدية. هذا الواقع يضع البلديات في كثير من الأحيان في مواجهة حالات يقوم فيها الأشخاص بزراعة وتشجير واستصلاح أراضٍ هي ملك للبلدية، في حين أنه ليس في إمكان البلدية التعويض من هذه الاستصلاحات.
- العائليّة والمحسوبيات لا تسمح للبلدة الطلب من أي شخص إخلاء العقار.
- من جهة أخرى، إن العقوبات المركزية التي لا تزال تعترض إدارة البلديات لأملكها تخفف من المسؤوليات الملقاة على عاتق السلطات المحلية بتعبيراتها السياسية والإدارية في معالجة هذه المشكلة وضمان الإدارة المثلى للأملك البلدية والعامّة لحفز النمو الاقتصادي الصديق للبيئة.

2- العقوبات القانونية والتنظيمية

تتنوع العقوبات القانونية والتنظيمية التي تحد من إمكان استغلال البلديات لأملكها على نحو مجدٍ وفعال. يرى البعض أن من أهم ما تعانيه البلديات في هذا الخصوص الرقابة المسبقة وتعدّد السلطات التي تؤثر في سير عمل البلديات، كمجلس الوزراء، ووزارة الداخلية، وديوان المحاسبة، ومجلس التفتيش المركزي، والمديرية العامة للتنظيم المدني، والمديرية العامة للأثار وغيرها. ويمكن ذكر عقوبات إضافية أخرى من بينها:

- العقوبات القانونية والتنظيمية المتعلقة بوجود عقارات غير مسموحة، وعدم وجود سندات ملكية للعقارات التابعة لبعض البلديات، وهو ما يضيع على البلديات فرص الاستثمار في هذه الأملك، ويعرّض هذه الأملك لمزيد من المخالفات والتعديّات.
- ويزداد حجم الفساد ومخاطره مع ضخامة قيم العقارات ورسوم التسجيل في غياب نظام تسعير محدّد لتخمين قيم العقارات. إضافة إلى ذلك، يتأثر استخدام البلديات لأملكها بجرائق الغابات التي يتم افتعالها بغية تحويل وجهة استعمال الأراضي أو للتخطيط، وبإنشاء المقالع والكسارات بصفة غير قانونية مع تناقض السلطة المركزية عن تنظيم عملها.
- النقص الشديد في المعلومات المتوافرة عن أملك الدولة والبلديات، ولا سيما المشاعية منها، ولا تتوافر آلية لترشيح استخدام هذه الأراضي من جانب البلديات.

3- صعوبات التحديد والتحرير

تواجه المديرية العامة للشؤون العقارية صعوبات جمة في عمليات التحديد والتحرير، أهمها:

- النقص في الجهاز البشري في دوائر المساحة.
- عدم توافر الأموال اللازمة لإجراء هذه العمليات المكلفة.
- عدم وجود أجهزة حديثة لتسهيل إجراءات المسح.
- عدم توافر وسائل نقل للمساحين.
- عدم متابعة هذه الأعمال من جانب المعنيين، وبخاصة في غياب مندوبي أملك الدولة.

رابعاً: اقتراحات وتوصيات

إن الأملك البلدية هي مخصّصة لخدمة الناس على المستوى المحلي ولتوفير شروط حياة تنظيمية وبيئية واقتصادية أفضل. لذلك، من المهم أن نحرص اليوم على تأمين المصلحة العامة من إدارة هذه الأملك وأن نعمل على صيانتها وتحسينها من أي تعديات أو تفرّد أو استغلال. وفي ضوء ما تقدّم، نرى أنه يمكن أن نعمل باتجاه سلسلة من المبادرات والإجراءات لتحسين إدارة البلديات لأملكها، وبالتالي لتعزيز مساهمتها في التنمية المحلية:

I- على صعيد الحكومة المركزية والوزارات المعنية

إن عدداً لا يستهان به من العقبات التي توجه إدارة البلديات لأملكها يرتبط بإجراءات وقوانين وممارسات يجب معالجتها على المستوى الوطني وتحتاج إلى تضافر الجهود واعتماد آليات تنسيق فعّالة. ومن أهم هذه الإجراءات ما يلي:

- وضع سياسة عامة لإدارة الأملك البلدية، تنطلق من إحصاءات وطنية ميوّمة وشاملة، وتضع الخطوط العريضة لتوجيه البلديات وتحدّد الأولويات بغية الاستفادة من إدارة هذه الأملك في التنمية المحلية وفي تحريك العجلة الاقتصادية والتجارية والسياحية ضمن نطاق هذه البلديات.
- تعزيز الحوار والتعاون بين الجهات الرسمية المعنية بهذا الملف، كوزارة الداخلية والبلديات ووزارة العدل ووزارة المالية واتحادات البلديات والبلديات وغيرها، لتبادل المعلومات وتحديد الثغرات الحالية واتخاذ القرارات والإجراءات الإدارية والمالية المطلوبة للحدّ من مكامن الهدر.
- وضع قانون خاص بالأملك البلدية العامة والخاصة.

تعدّ الأملك البلدية اليوم مصدراً مهماً من مصادر إيرادات البلدية وأداة أساسية في تحقيق الغايات الاجتماعية والثقافية والتنمية على المستوى المحلي

2- على صعيد البلديات واتحادات البلديات

تؤدي البلديات دوراً مهماً في تقليص العقبات وتفعيل إدارة الممتلكات البلدية، وذلك عبر:

- تعزيز قدرات البلديات البشرية والإجرائية والمعلوماتية بما يمكنها من إدارة أملكها على نحو أفضل، واعتماد نظم المعلومات الجغرافية والخرائط التفاعلية لتحديد الأملك البلدية واستخداماتها وجميع المعلومات المتعلقة بها، ولا سيما في البلديات الكبيرة التي تملك عدداً كبيراً من العقارات والمشاعات.
- حتّ البلديات على فرز قسم من المشاعات وتشجيع الأهالي على الشراء، الأمر الذي من شأنه التخفيف من عبء النزوح إلى المدينة والحفاظ على الترابط الاجتماعي للبلدة، فضلاً عن أنه يتيح للشباب الحصول على القروض السكنية، ناهيك بالإيرادات التي ستحصل البلدية عليها من الأراضي البور غير الصالحة.
- توعية المواطنين على أهمية هذه الأملك وكيفية الحفاظ عليها من التعديات.
- المباشرة بالخطوات التي توفرّ المعلومات الدقيقة حول الأملك البلدية وشروط استخدامها وكذلك العائدات والمصاريف الناتجة من إدارتها.

3- على صعيد وزارة المالية - مديرية الشؤون العقارية والمساحة

توجد عدّة مبادرات يمكن القيام بها على صعيد مديرية الشؤون العقارية والمساحة، ولا سيّما لجهة تحسين المعلومات المتاحة لدى البلديات حول ممتلكاتها ولشروعها وتحديد هذه الممتلكات - وذلك على المدينين القريب والمتوسط - نذكر منها:

- استكمال عمليات التحديد والتحرير على نحو يراعي المصلحة العامة ووفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء.
 - تحديث الصحائف العقارية للتعبير أكثر عن واقع الأملاك البلدية.
 - تحديد قيمة الأملاك العامة استناداً إلى نوعها وطبيعتها، تسهيلاً لعمليات الإيجار أو البيع، وبالتالي ترشيد استخدامها.
 - تحويل الأراضي المتروكة-المرفقة إلى ملكها العام (المادة 7 من قانون الملكية العقارية تسمح بذلك).
 - المساهمة في الحد من مخالفات البناء وفي تقادي التعديلات على أراضي المشاع.
 - السعي لتقديم خدمات متطورة من حيث تكنولوجيا المعلومات إلى سوق العقارات وسوق المعلومات العقارية ولبناء الهيكل الوطني الأساسي للبيانات المكانية الجغرافية.
 - إدخال آليات للمساءلة والمراقبة والمحاسبة.
 - السعي لتأمين الاعتمادات المطلوبة لاستكمال مشاريع المعلوماتية والمكننة ولا سيما وضع نظام معلوماتي لإدارة أملاك الدولة الخصوصية.
 - بذل الجهود لتوحيد التخمينات بين العقارية والمالية العامة والبلديات.
 - العمل على استكمال ربط نظام السجل العقاري الممكن بنظام المساحة الممكن.
- أخيراً، إن تعزيز دور البلديات وتحسين إدارتها لأملها عبر عدد من الإجراءات والأمور التنظيمية ومراقبة تنظيم القوانين، التي لا تحتاج إلى تخصيص أموال إضافية في هذا المجال، من شأنه أن يعزز عوائد هذه البلديات ويعزز إسهامها في التنمية المحلية، ويخفف بالتالي عن كاهل الحكومة المركزية، وبخاصة في ما يتعلق بتنمية المناطق الطرفية.

هوامش

- (1) المادة 49 من المرسوم الاشتراعي رقم 118/77 تاريخ 1977/6/30 وتعديلاته. فالقاعدة هي عدم جواز التصرف بالملك العام لا تنفي الترخيص ببعض الحقوق عليه، ولكن شرط أن يتم ذلك دون المساس بتخصيص العقار للاستعمال العام (الترخيص بصفة مؤقتة قابلة للإلغاء ومقابل رسم ما يشغال قطعة من الأملاك العمومية إشغالا شخصياً مانعاً ولا سيما إذا كانت المسألة تتعلق بمشروع).
- (2) قانون الرسوم والعلاوات البلدية الرقم 88/60.
- (3) المادة 62 من المرسوم الاشتراعي الرقم 118/77 تاريخ 1977/6/30 وتعديلاته.
- (4) يمكن مراجعة: إيلي معلوف، 2011، البُعد القانوني للأملاك العامة في لبنان، السادسة العدد الأول.
- (5) بحسب تقديرات وزارة المالية- مديرية الشؤون العقارية.
- (6) المعلومات المتوفرة على النظام العقاري الممكن في مديرية الشؤون العقارية والمساحة.

