

ضمانات المشتري في مرحلة ما قبل التسليم

بحث من إعداد

أمير حلمي الجرد

يتطلع المشتري في عقد بيع المباني تحت الإنشاء إلى نجاح المشروع وتمام عملية البناء على الوجه المطلوب أو إلى الأقل أن يسترد مادفعه من أقساط الثمن وأن لا يخسر شيئاً بسبب التعاقد. فالمشتري لا يقبل التعاقد دون أن يقدم مالك المشروع ما يضمن له أحد الأمرين، فإن كان مشروع البناء يحتمل النجاح فهو أيضاً يحتمل الفشل. وما يرومه المشتري هو الحصول على المبنى أو أن يسترد مادفعه عند تعذر الحصول على المبنى، فإذا قدم مالك المشروع ما يضمن تمام البناء فسيقدم على التعاقد وهو مطمئن من وصوله لغايته بعد وثوقه بنجاح المشروع. وإن لم يتمكن مالك المشروع من تقديم هذا الضمان وقدم ضمان الإسترداد للمشتري يسترد من خلاله مادفعه من أقساط عند فسخ العقد أو فشل المشروع. وبصورة عامة تتبدد كل مخاوفه من احتمالات فشل المشروع طالما أنه لن يخسر شيئاً. لذلك كان لابد من شرح الضمانات ومدى تأثيرها على ثقة المشتري ومدى إهتمام المشرع بذلك وهذا ماسوف نعالجه في إطار هذا البحث.

القسم الأول: ضمان تمام البناء

إن تأمين عملية تمام البناء يمكن أن يكون عن طريق ضمانات خارجية مالية ترفد المشروع بتمويل كاف لحين إكتماله. ويمكن أن يتم بضمانات داخلية فنية تتفاوت قوة في ضمان تمام البناء بحسب مستوى أعمال البناء التي وصل إليها المشروع.

والضمانات الخارجية المقدمة من خارج العملية التعاقدية لا يمكن ان تكون إلا مالية عكس الضمانات النابعة من داخل المشروع والتي تعتمد على مستوى عمل البناء الفني فان كان متقدماً بحيث يقطع بجديفة المشروع.

الفرع الأول : الضمانات الخارجية

تقدم الضمانات الخارجية من جهات ليست طرفاً في العملية التعاقدية تتدخل لتلتزم مالياً بتمويل عمليات البناء وهذه الجهات حسب نص المادة (22) من القرار التنفيذي لقانون (3) كانون الثاني 1967 الفرنسي إما أن تكون مصرفاً أو مؤسسة مالية تمارس عمليات التمويل العقاري .

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة أصدر المشرع في إمارة دبي قانون حسابات ضمان التطوير العقاري في إمارة دبي رقم (8) لسنة 2007 والذي نص على إنشاء ما يسمى حساب ضمان، وقد عرفه ذلك القانون أنه : الحساب المصرفي الخاص بالمشروع العقاري الذي تودع فيه المبالغ المدفوعة من المشتريين لوحدة على الخارطة أو من الممولين للمشروع. يفتح من قبل المطور العقاري وتودع فيه الأموال التي يسدها المشترون على أن تتناسب مع نسبة إنجاز المشروع.

تجدر الإشارة إلى أنه في العاشر من إبريل 2009 أجازت وزارة التجارة بالمملكة العربية السعودية قانوناً للتحكم في بيع الوحدات العقارية (على الخارطة)، وذلك بعدم السماح لأي شركة عقار بالقيام بأي عملية بيع أو إعلان أو مزاولة أي نوع من بيع الوحدات العقارية (على الخارطة) إلا بعد الحصول على موافقة اللجنة الجديدة التي أنشأتها وزارة التجارة لتنظيم نشاطات البيع التي تراولها جهات التطوير العقاري.

حيث نص القرار في فقرته الثالثة على أن: يفتح حساب لكل مشروع على حدة - بعد الحصول على موافقة اللجنة المشار إليها - يسمى «حساب الضمان» في أحد المصارف المرخص لها في المملكة، ويكون هذا الحساب مخصصاً لاستقبال الدفعات التي يدفعها المشترون على الخارطة أو الممولون لهذه المشاريع. وتحدد اتفاقية تبرم لهذا الغرض بين البنك والمطور العقاري شروط إدارة هذا الحساب وحقوق الأطراف المتعاقدة والتزاماتها وفقاً لما تقرره اللجنة في هذا الشأن.

وقد عرضت عدة مصارف في السعودية بينها مصرف الراجحي تقديم هذه الخدمة بشرط الحصول على التصريح من وزارة التجارة والصناعة لفتح حساب الضمان كما هو مشروط قانوناً و التوقيع على عقد حساب الضمان مع المصرف

<http://www.alrajhibank.com.sa/ar/business/cash-management/pages/escrow-account.aspx>

ومن هنا نجد الفرق بين المشرعين الإماراتي والسعودي حيث كان المشرع الإماراتي أكثر تشدداً من حيث مراقبته المباشرة بينما أراد المشرع السعودي إعطاء المصارف صلاحية أكبر واشترط فقط على المطور أن يتحصل على موافقة وزارة التجارة والصناعة

وفي سوريا صدر القانون قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 للعام 2008 والذي نص في المادة الثانية منه على أن: تحدث في الجمهورية العربية السورية هيئة عامة ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وتسمى "الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري" وترتبط بوزير الإسكان والتعمير ويكون مقرها دمشق ويجوز إحداث فروع لها في المحافظات . وقد اوضحت المادة الثالثة من ذلك القانون اهدافها :

المادة (3) 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.

وبالتالي نجد ان المشرع السوري اراد مراعاة جانب المشتري عبر انشاء هذه الهيئة دون ان يوضح تلك الآلية الخاصة بفتح حساب ضمان للمطورين ولو كان لدى المصارف الخاصة !

المقصد الأول: مدى الضمان المالي

لقد اوضح القانون الصادر عن حاكم رأس الخيمة برقم مرسوم 22 لسنة 2008 شرط تناسب الدفعات من الانجاز حيث جاء في المادة الثامنة بندين، أولهما أن يفتح حساب الضمان باسم المشروع ويكون مخصصاً حصرياً لأغراض تطوير المشروع العقاري بما في ذلك الترويج والتسويق له بما لا يزيد على 5% من المبالغ المودعة كحد أقصى، ولا يجوز الحجز على المبالغ المودعة فيه لصالح دائني المطور ويتم تحرير الدفعات للمقاول المورد على أساس نسبة الانجاز وفق الاتفاق المبرم ما بين المطور والمقاول والاستشاري.

المقصد الثاني : آلية الضمان المالي

نصت المادة (6) على أنه: يجب على المطور الراغب في بيع وحدات على الخارطة تقديم طلب إلى الدائرة لفتح حساب الضمان يكون مرفقاً بالمستندات الآتية:

1 . شهادة عضوية غرفة تجارة وصناعة دبي، 2 . الرخصة التجارية، 3 . شهادة ملكية الأرض المراد تطويرها، 4 . نسخة من العقد المبرم بين المطور الرئيسي والمطور الفرعي، 5 . التصاميم المعمارية والمخططات الهندسية المبدئية المعتمدة من الجهات المختصة والمطور الرئيسي، 6 . بيان مالي بتقدير تكاليف وإيرادات المشروع مصدقا من مدقق حسابات قانوني معتمد، 7 . تعهد من المطور الفرعي ببدء الأعمال الإنشائية للمشروع بعد حصوله على موافقة المطور الرئيسي بالبيع على الخارطة أو تعهد من المطور الرئيسي في حالة عدم وجود مطور فرعي، 8 . نموذج عقد البيع بين المطور والمشتري. وتحدد الاتفاقية شروط إدارة الحساب وحقوق والتزامات الأطراف المتعاقدة، وتودع نسخة من هذه الاتفاقية لدى الدائرة.

حيث نصت المادة (7) من القانون : ينشأ حساب الضمان بموجب اتفاقية خطية بين المطور وأمين الحساب، يتم بموجبها إيداع المبالغ المدفوعة من المشتريين لوحدة على الخارطة أو من الممولين، وذلك في حساب خاص يفتح لدى أمين الحساب باسم المشروع العقاري.

ولمزيد من الضمانات قيد المشرع حساب الضمان باسم المشروع واشترطت أن يكون الحساب مخصصا للمشروع فقط حيث نصت المادة (9) من نفس القانون على أنه:

1 . يفتح حساب الضمان باسم المشروع، ويكون مخصصا حصريا لأغراض إنشاء المشروع العقاري، ولا يجوز الحجز على المبالغ المودعة فيه لصالح دائي المطور.

2 . إذا تعددت المشروعات، التي ينفذها المطور، يجب فتح حساب ضمان مستقل لكل مشروع على حدة.

أما المادة (13) فقد نصت على أنه: إذا قام المطور برهن المشروع للحصول على قرض من مؤسسات أو شركات التمويل، فيجب على هذه المؤسسات والشركات أن تودع مبلغ القرض في حساب الضمان، وذلك للتصرف فيه وفقاً لأحكام هذا القانون.

كما نصت المادة (14) على أنه: يجب على أمين الحساب الاحتفاظ بنسبة 5% من القيمة الكلية لحساب الضمان بعد حصول المطور على شهادة الانجاز، ولا تصرف المبالغ المحتفظ بها إلى المطور إلا بعد انقضاء سنة من تاريخ تسجيل الوحدات بأسماء المشتريين.

وفي السعودية صدرت اللائحة التنظيمية لبيع الوحدات العقارية على الخارطة بالقرار الوزاري رقم 982 وتاريخ 1431/2/2 هـ حيث نصت المادة (15) منه على أن :

تودع جميع المبالغ المالية المدفوعة من المشتريين لكل وحدة مبيعة في حساب الضمان، ولا يحق لأمين الحساب الحجز على المبالغ المودعة فيه لصالحه أو لصالح دائي المطور.

ولمزيد من الضمان نصت المادة (16) على أنه :لا يجوز نقل أية مبالغ مالية من حساب الضمان إلى أية حسابات أخرى. وأوضح القانون نفسه السجلات التي يجب أن يحفظها المطور وأمين الحساب.

نصت المادة (18) على أنه :يجب على المطور وأمين الحساب إعداد السجلات التالية:

. سجل لكل مشتري يتضمن: اسم المشتري، رقم الوحدة المباعة، قيمة الوحدة المباعة، المبلغ المدفوع، الدفعات المسلمة.

. سجل بالتدفقات النقدية لحساب الضمان.

. سجل بالمدفوعات الإنشائية للمشروع من الحساب والأساس المستندي المبني عليه عملية الصرف.

. سجل بالمدفوعات للمصروفات الإدارية، أو أية مصروفات أخرى.

على أن يتم تزويد الوزارة بكشف حساب دوري عن حركة هذه السجلات.

كما أوجب النظام السعودي على أمين الحساب عدم الصرف من حساب الضمان إلا بموجب وثيقة الدفع المصادق عليها من قِبَل المحاسب القانوني والمكتب الاستشاري ومن صاحب الصلاحية المعتمد توقيعه لدى أمين الحساب.

و أوضح النظام أيضا آلية الايداع والصرف من الحساب في المادة (23) التي نصها :

إذا حصل المطور على تمويل للمشروع فيجب إيداع مبلغ التمويل في حساب الضمان.

المادة (24):يجوز للمطور الصرف من حساب الضمان للمصاريف الإدارية والتسويقية والمصاريف الأخرى غير الإنشائية للمشروع بنسبة 20% من قيمة الوحدة المباعة على ألا يتجاوز مجموع ما يصرف من حساب الضمان ما نسبته 20% من التكلفة الكلية للمشروع.

أما في فرنسا فقد خير المشرع مالك المشروع بين طريقتين فقط لتقديم الضمان المالي اما فتح الاعتماد المصرفي او تقديم كفالة تضامنية وقد اشترط المشرع الفرنسي لتوافر الضمان أن ينص عقد فتح الاعتماد على حق المشتري أو من يخلفه في عقد بيع المباني تحت الانشاء بالمطالبة بتنفيذ الاعتماد وذلك لمواجهة تلكؤ مالك المشروع في استخدام الضمان فهذا الشرط يمنح المشتري حق مطالبة المصرف بوضع الاعتماد موضع التنفيذ ولايكون له ذلك بدون هذا الشرط لأنه ليس طرفا في عقد فتح الاعتماد .

وبالنسبة للكفالة التضامنية فمن الممكن ان يكون الاعتماد الذي يمنحه المصرف لمشروع البناء كفالة تضامنية يدخل فيها المصرف ككفيل لمالك المشروع يتعهد عنه بتنفيذ التزام معين في ذمته طبقا للقواعد العامة في القانون المدني فلا مانع من تدخل المصرف او المؤسسة المالية ككفيل متضامن لمالك المشروع يضمن للمشتريين دفع تكاليف عمليات البناء وتمويلها عند عجز مالك مشروع البناء عن ذلك .

وتتميز الكفالة عن الاعتماد المستندي بانها لا يمكن ان تتحدد بمبلغ معين خلافا للاعتماد المصرفي فيلتزم الكفيل بجميع تكاليف استكمال عمليات البناء مهما بلغت دون خشية زيادتها عن الحد المقرر للضمان فضلا على ان الكفيل بهذا المعنى يضمن وفاء الدين المتمثل بتكاليف عمليات البناء بكل ذمته المالية لا في مال معين فقط . كما ان للمشتري في الكفالة التضامنية حق مباشر في المطالبة بصرف نفقات استكمال البناء ان شاء طالب الكفيل وان شاء طالب مالك المشروع مالم يتبين عجز الاخير عن التمويل .

المبحث الثاني : الضمانات الداخلية

المقصد الاول : الجدية في تقديم المشروع

بحيث تبدو من تحصين المشروع ضد المياه وخلوه من الرهون والامتيازات : وهذا ما اقره الفقه الفرنسي بانه اذا كان المشروع هو عبارة عن عمارة متعددة الطوابق فيجب وضع جميع السقوف في العمارة وتحسينها من المياه اضافة الى خلوها من الرهون المثقلة والامتيازات العقارية وبخلافه لا يعد الضمان متوافرا اما اذا كان على شكل مبان متعددة ومنفصلة فان كل مبنى يؤخذ على حدة عند النظر في تحقق الضمان فيعتبر الضمان متوافرا للمبنى اذا اكتملت سقوفه ولم يتقله امتياز أو رهن وان لم يتوافر هذا الضمان للمباني الاخيرة فيجب أن لايسمح بتعطيل العملية التعاقدية للمشتري الذي توافر له الضمان.

المقصد الثاني: وضع أساسات المشروع وتأمين تمويله ب 65-75% من اجمالي الثمن المتوقع

إن الاساسات فكرة فنية بحتة يقصد بها فنيا الأعمال الكبيرة التي يتم وضعها في باطن الأرض حتى سطحها الأكثر انخفاضاً اذا ماكان البناء يتضمن طابقاً أو أكثر تحت الأرض ولمستوى سطح الارض العادي في غير هذه الحالة ، ويثبت ذلك باقرار من مهندس معماري مختص او احد المكاتب الاستشارية .

كما تشترط بعض التشريعات ومنها الفرنسي في القانون رقم 3 لعام 1967 أن يؤمن مالك المشروع تمويل بناء بعض العقارات التي يشملها برنامج بناء واحد بنسبة 75% من الثمن المتوقع للمشروع بأكمله أو 60% اذا استطاع مالك المشروع ضمان نصف هذه النسبة اي 30% من أمواله الخاصة. وتبرير ذلك أن مالك المشروع سيضع في حساباته عن الثمن الذي يعرضه نسبة من الربح لاتقل عن 25% وبالتالي نسبة 75% من هذا الثمن الكلي تعادل تقريبا 100% من حجم تكلفة المشروع طالما أن نسبة 25% رصدت كربح فوق 75%.

وتأتي هذه الأموال عبر تمويل شخصي أو ائتمانات متعددة كالاتمادات والكفالات التضامنية أو ثمن العقود المبرمة بالفعل .

كما اشترط المشرع الفرنسي على مالك المشروع أن يضع تحت تصرف المشتري الاقرار المؤيد لصدور التمويل من مصدره سواء أكان مصرفاً أو مؤسسة مالية أو اقراراً بالاموال الشخصية لمالك المشروع.

المقصد الثالث: الضمان الخاص بمشاريع المنازل الفردية

يكون هذا الضمان عبر تخفيض الاقساط عن المعدل العام بحدود 20% عند وضع الاساسات و45% عندما يصبح البناء في حماية من الماء و 20% عند تمام البناء والباقي 15% يدفع عند وضع المنزل تحت تصرف المشتري . وهذا مايلجأ اليه الكثير من اصحاب المشاريع في دولة الامارات حيث يسبقون جزءاً من الاقساط لما بعد مرحلة التسليم كنوع من زيادة الاطمئنان للمشتري.

وكذلك في النظام السعودي حيث نصت المادة 25 منه على أن مع مراعاة حكم المادة (27) أدناه، يجوز للمطوّر بعد موافقة اللجنة سحب ما يفيض عن باقي التكلفة الفعلية الإجمالية لإنهاء كامل المشروع وخدماته بناءً على ما يلي:

- 1 (أن يقدم تقرير فنيا من الاستشاري عما تم إنجازه والتكلفة التقديرية لاستكمال باقي المشروع.
- 2 (تقرير من المحاسب القانوني يوضح ملائمة إمكانية السحب من حساب الضمان ومقارنته بالمركز المالي لحساب الضمان وفقاً للتكلفة التقديرية لاستكمال المشروع.

القسم الثاني : ضمان استرداد أقساط الثمن عند فشل العملية التعاقدية

يعتبار العلاقة بين المشتري والمالك علاقة تعاقدية فهي تقتضي الوفاء المتبادل بالالتزامات وهو ما أوضحته المادة (274) من قانون المعاملات الاتحادي الاماراتي من أنه : اذا انفسخ العقد أو فسخ أعيد المتعاقدان الى الحالة التي كانا عليها قبل العقد فاذا استحال ذلك يحكم بالتعويض .

المبحث الأول : نطاق ضمان الاسترداد

ويمثل تغطية جميع احتمالات فشل العملية التعاقدية .

المقصد الأول : فسخ العقد لعدم استكمال البناء في المشروع

الزم المشرع هنا لأمين حساب المشروع بأن يتخذ جميع التدابير اللازمة لحفظ حقوق المشتريين في حال لم يكتمل المشروع لسبب أو لآخر. حيث نصت المادة (15) من قانون التنظيم العقاري في دبي الصادر بتاريخ 6 مايو 2007م على أنه : في حالة قيام أي ظروف طارئة يترتب عليها عدم إكمال المشروع العقاري، يجب على أمين حساب ذلك

المشروع بعد التشاور مع الدائرة اتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على حقوق المودعين، بما يضمن إكمال المشروع العقاري أو إعادة المبالغ المدفوعة من قبل هؤلاء المودعين.

بينما نص المشرع الفرنسي مالك المشروع تقديم ضمان لاسترداد ماله من ثمن، فبمجرد اثبات المشتري فسخ عقد بيع المباني تحت الانشاء لفشل المشروع وعدم استكمال عمليات البناء بصورة من الحكم بالفسخ أو بصورة من اتفاق الفسخ فإنه يستطيع مراجعة الضامن ومطالبته بالاسترداد دون الحاجة لأن يراجع مالك المشروع .

المقصد الثاني : انتهاء العقد لأسباب لا تتعلق باستكمال البناء

كان لابد من توسيع نطاق ضمان الاسترداد من أن تتناول جميع الحالات التي لا يكون سبب انتهاء العقد فيها لفشل المشروع وعدم انتهائه وهذه الحالات تخضع للقواعد العامة مثل اقالة العقد كما في المواد (267-270) من قانون المعاملات المدنية الاماراتي والتي تقضي بحالة المتعاقدين الى الحالة التي كانا عليها قبل التعاقد وترتب مايرتبه حق الفسخ في حق العاقدين فيصبح مالك المشروع مدينا برد ما أخذه من المشتري وللأخير مراجعة الضامن ومطالبته بالاسترداد عند عجز مالك المشروع عن الدفع ، أو الفسخ للاخلال بالعقد فاخلال أحد المتعاقدين بالتزامه يبيح للطرف الآخر فسخ العقد (177) مدني عراقي و مانص عليه قانون المعاملات المدنية الاماراتي في المادة (272) : في العقود الملزمة للجانبين اذا لم يوف أحد المتعاقدين بما وجب عليه بالعقد جاز للمتعاقد الاخر بعد اعذاره المدين ان يطالب بتنفيذ أو فسخه .

قد يشترط المشتري الفسخ اذا ما أفلس مالك المشروع لفقدانه الثقة بقدرته على تمويل المشروع ، وقد يشترط مالك المشروع فسخ عقد بيع المباني تحت الانشاء اذا ما أفلس المشتري لخشيته من عدم قدرته على تسديد باقي أقساط الثمن .

المبحث الثاني: تحديد الضمان

ثمة ظروف كثيرة تلعب دورا بارزا في اختيار مالك المشروع للضمان وقت التعاقد فقدرته على تحمل تكلفة الضمان وثقة المصارف والمؤسسات المالية به هي التي تحدد الضمان الذي سيمنحه للمشتري فقد لاتوافق المصارف على اعطائه ضمانا ماليا فيضطر الى تقديم ضمانات ذاتية فينية أو قد يلجأ المشرع الى ضمانات متعددة في المشروع الواحد على هذا كان لابد من تحديد الضمان سواء من خلال القدرة على تغييره أو تنويعه أو أثر على هذا التحديد على ثقة المشتري بالعملية التعاقدية وهذا ما سنتولى بحثه في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: تغيير الضمان

اجاز المشرع الفرنسي لمالك المشروع تغيير الضمان الممنوح للمشتري من ضمان مالي لآخر على أن يكون التغيير مشروطا في العقد فيتفق مالك المشروع والضامن بموجب سلطة التغيير الممنوحة له من المشتري في العقد على استبدال ضمان تمام البناء المالي بضمان الاسترداد وبالعكس .
واجازة تغيير الضمان عن الضمان المقدم وقت التعاقد لابد ان تكون في حدود مصلحة المشتري وأن لاتخل بالثقة التي أسست عليها العلمية التعاقدية اضافة الى موافقة المشتري المسبقة أو اللاحقة على التغيير .

المطلب الثاني: تنويع الضمان

في المشاريع ذات برنامج البناء الواحد حيث ترتبط المباني مع بعضها البعض على شكل شقق او منازل متصلة يكون تعدد الضمانات على المشتري نوعا من جمع الضمانات لمشتري واحد فالمشتري الأول سيستفيد من الضمان المقدم للمشتري الثاني كما سيستفيد من الضمان المقدم له وهذا يحقق حماية أكبر للمشتري ويدعم الثقة بالعملية التعاقدية .
وعلى هذا فانه يجب مراعاة المصلحة المشتركة في المشروع ومواجهة كل الاحتمالات ويكون تعدد الضمانات وفق نسق لا يخل بهذه المصلحة فاذا كان الضمان الأول ضمنا فنيا فيجب أن يكون الثاني ضمنا لتمام البناء والعكس صحيح .

الخاتمة :

وفقا لما سبق فاننا نجد أن الضمانات التي قدمها المشرع للمشتري كانت احيانا مرتبطة بالقواعد العامة وفي أحيان أخرى ارتبطت بالنواحي التسويقية من حيث تسهيل عملية تملك الوحدات العقارية للمشتريين من خلال ربط الاقساط بنسبة انجاز البناء وبنفس الوقت العمل على تحقيق ضمانات قانونية لهم اضافة الى تشجيع الاستثمار في مثل هذا القطاع وبهذه الطريقة واللجوء الى الطرق التسويقية ، ولا بد فيما نراه من أن يلجأ المشرع الى وضع أسس واضحة لعقد بيع المباني تحت الانشاء وادخاله ضمن العقود المسماة وعدم ترك موادته متناثره وتخضع أحيانا للتعليمات الوزارية او الادارية التي لاتتميز بالثبات والوضوح في الاستراتيجية .