



M A S

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس)

تقرير نهائي

لجلسة طاولة مستديرة (4)

"مشاكل وعقبات تسوية وتسجيل ملكية الأراضي في الضفة الغربية"

نيسان 2013

ملخص تنفيذي

مشاكل وعقبات تسوية وتسجيل ملكية الأراضي في الضفة الغربية

التاريخ: 17 نيسان، 2013

مقدمة

تهدف هذه الجلسة إلى مناقشة الانجازات التي تمت في مجال تسوية الأراضي خلال السنوات الماضية، وإلى عرض وتحليل المشاكل التي ظهرت خلال التنفيذ، وإلى تحديد الأسباب وراء الأداء المتواضع في مجال التسوية وتثبيت ملكيات الأراضي، وأخيراً إلى اقتراح وصياغة سياسات محددة لتجاوز القصور وتسريع عملية التسويات والتسجيل.

المتحدثون الرئيسيون

د. نعمان كنفاني: مدير الأبحاث في معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس
السيد سامر عودة ممثلاً عن رئيس سلطة الأراضي الفلسطينية (الذي اعتذر بسبب المرض)
الاستاذ سباح سباح: محامي متخصص بقضايا الأراضي وتسجيلها.
السيد شحدة العمري: تاجر اراضي وخبير تخمين.

ملخص مداخلات المتحدثين الرئيسيين

د. نعمان كنفاني:

افتتح الدكتور نعمان كنفاني هذه الجلسة بالحديث عن أهمية الأرض وأنها أساس الصراع الفلسطيني الإسرائيلي. كما ذكر أن الأرض أحد أهم عناصر الإنتاج وأن أي مشروع تنمية لا يمكن أن يتم بدون التخطيط المتكامل لاستخدام الأراضي (land-use planning). وأشار إلى أن غياب عملية تسوية الأراضي له أثار مباشرة متعددة، وهي:

- ✧ عدم توفر تسجيل الأراضي يحول دون استخدام الأرض كضمان للاقتراض من البنوك. والاقتراض من البنوك هو أساس النشاط الاقتصادي الاستثماري في أي بلد.
- ✧ توفر التسجيل السليم للأرض يشجع على الاستثمار في الأرض نفسها كما يرفع من قيمتها. فحسب تقديرات للبنك الدولي أن سعر الأرض يرتفع بحوالي الضعف حال تم تسجيلها.
- ✧ تسوية الأراضي توفر مصادر مالية مهمة للسلطة الفلسطينية وخاصة للبلديات. فضرائب الأملاك ورسوم عمليات التسجيل من أهم مواردها المالية.
- ✧ التبعات الاجتماعية المرتفعة لغياب تسجيل الأراضي. فالتقديرات تشير على أن حوالي ربع القضايا التي سجلت أمام المحاكم الفلسطينية يعود سببها إلى منازعات حول الأراضي.
- ✧ أما الفائدة الأساسية من عمليات تسوية الأراضي فهي حمايتها من عمليات التحايل والسرقة الإسرائيلية.

تحدث د. كنفاني أيضاً، عن الإطار القانوني والمؤسسي الذي ينظم عمليات تسجيل الأراضي. يوجد في الأراضي الفلسطينية حالياً 26 تشريع تتعلق بتسجيل الأراضي. هذه التشريعات مستمدة من فترات الحكم المختلفة التي تتالت على المنطقة، بدءاً من فترة الحكم العثماني انتهاء بالاحتلال الإسرائيلي. على الرغم من وجود عدة تشريعات إلا أن عمليات تسجيل الأراضي في الضفة الغربية كانت بطيئة جداً لأسباب اجتماعية وسياسية مختلفة تعالجها الورقة الخلفية.

بالنسبة لفترة الاحتلال الإسرائيلي، فقد ذكر د. كنفاني أن من أوائل القرارات التي اتخذتها سلطات الاحتلال، وقف تسجيل الأراضي. هذا إلى جانب مصادرة مساحات واسعة من أراضي الضفة الغربية والتي حولت كأراضي دولة. زاد استخدام الوكالة الدورية في فترة الاحتلال الإسرائيلي كبديل لعقود بيع وشراء الأراضي بسبب الحظر الذي كان مفروض على تسجيل الأراضي. إلا أن الوكالة الدورية لا تعد بديلاً عن تسجيل الأرض. فالوكالة الدورية عقد مؤقت يتوجب تسجيله لدى دائرة الأراضي خلال فترة قانونية محددة، وإذا تجاوزها يعتبر لاغياً. حدد القانون الأردني هذه الفترة بخمس سنوات، أما الاحتلال الإسرائيلي فمددها إلى خمسة عشر سنة.

ورثت السلطة الفلسطينية عبئاً ثقيلاً في مجال تسجيل الأراضي. وحصلت السلطة الفلسطينية على حق تسجيل الأراضي والإدارة المدنية في مناطق "أ" و "ب" ضمن اتفاق أوسلو. على الرغم من ذلك إلا أن تقديرات المساحات المسجلة قليلة جداً. 50% من مساحة المنطقة "أ" و 24% من مساحة المنطقة "ب". كما ذكر أهم المشاريع في مجال التسوية والتي قامت بها دائرة الأراضي. مشروع منطقة رام الله في ثلاث قرى (قراوة بني زيد، بيتونيا، بيرنبالا)، مشروع محافظة بيت لحم، مشروع مدينة سلفيت، مشروع الخليل (قرية دورا).

مداخلة السيد سامر عودة من سلطة الأراضي

بدأ السيد عودة حديثه بالتأكيد على أهمية تسجيل الأراضي في السياق الفلسطيني، ودورها في حماية الأراضي من المصادرة الإسرائيلية. وان الاحتلال شكل عقبة أساسية في موضوع تسجيل الأراضي. وحصر عمليات التسوية على المناطق أ، ب، ومنعها في المنطقة ج. كذلك شدد على دور عمليات تسجيل الأراضي في تشجيع المناخ الاستثماري. منذ عام 1968 قام الاحتلال الإسرائيلي بإيقاف جميع عمليات تسوية الأراضي، استناداً إلى القرار 291، ومنذ ذلك الوقت حتى مجيء السلطة الفلسطينية لم يتم تسجيل أي أرض من خلال عملية تسوية.

انتقل السيد عودة عودة للحديث عن المشاكل والعقبات التي تواجه عمليات تسوية الأراضي في الأراضي الفلسطينية منذ مجيء السلطة. عندما، بدأت السلطة في إعادة إحياء عملية تسوية الأراضي، كانت العقبة الأولى التي واجهتها هي التمويل المالي. إذ تتميز عمليات تسوية الأراضي بارتفاع كلفتها، وحاجتها إلى عدد كبير من الموظفين ليقوم بها، وإلى الدعم الفني الكبير. ومن المشاكل الرئيسية الأخرى التي واجهت سلطة الأراضي عند قيامها بعدد من مشاريع التسوية أن نسبة كبيرة من مالكي الأراضي هم من المغتربين. وإن أحد الشروط الأساسية من أجل تسجيل الأرض أن يكون المالك موجوداً عند القيام في عملية التسجيل. مثلاً، ما يقارب 50% من مالكي الأراضي في مدينة سلفيت هم مغتربين. كذلك شكل موضوع الإرث عقبة أساسية عند القيام بتسجيل الأراضي. ومن العقبات أيضاً موضوع الكفاءة والخبرة لدى الطاقم البشري في سلطة الأراضي وقلة عددهم. كان عدد موظفين سلطة الأراضي في عام 2008، 120 موظف في جميع دوائر ومكاتب سلطة الأراضي، (دوائر تسجيل الأراضي، دوائر المساحة، دوائر أملاك الدولة) موزعين على جميع محافظات الضفة الغربية.

انتقل السيد عودة للحديث عن التحسينات والإنجازات التي حققتها سلطة الأراضي في مسألة تسوية الأراضي، فذكر:

1. عملت سلطة الأراضي على تطوير الكادر الوظيفي لديها فزادت عدد موظفيها من 120 موظف في عام 2008 إلى 458 موظف في عام 2013. وعملت على تطوير كفاءتهم من خلال عقد دورات في برامج المساحة وغيرها. وتشكيل دائرة لتطوير التخطيط الإداري. كذلك، استحداث لجنة للبعثات الخارجية من أجل نقل الخبرات واستحداث لجنة للمكافآت والحوافز. مع ذلك يرى عودة أن عدد موظفي سلطة الأراضي لا يزال دون المستوى المطلوب.
2. قامت سلطة الأراضي بتحسينات فنية ولوجستية، مثل توفير أجهزة GPS، تأهيل مكاتب سلطة الأراضي، إنشاء وحدة مساندة لتسجيل الأراضي (وحدة أنظمة المعلومات IT Unit).
3. بدأت بتطبيق برنامج أنظمة المعلومات الجغرافية GIS.
4. قامت بعمل أرشفة إلكترونية لكافة قيود الأراضي في الضفة الغربية.
5. أسست برنامج تسجيل الأراضي الذي يتيح للمواطنين تتبع إجراء معاملاتهم، الأمر الذي يوفر على المواطن الوقت والجهد.

6. حل قضية أراضي الدولة في محافظة أريحا، حيث تم تسجيل الأراضي للمواطنين الذين استطاعوا إثبات ملكيتهم لهذه الأراضي.

7. تقوم سلطة الأراضي بعمل حملات توعية بأهمية عملية تسوية الأراضي وكيف تتعكس بالفائدة على صاحبها.

عرف عودة تسوية الأراضي أثناء حديثه أنها "حل كافة المشاكل والنزاعات المتعلقة بأي حق من حقوق التصرف أو الانتفاع بالأراضي أو بالمياه، وفض هذه النزاعات وتثبيت الملكية لأصحابها". وأشار إلى أهمية التفريق بين عملية التسوية والتسجيل، إذ أن التسجيل يتم لأرض عملية التسوية فيها منجزة.

مداخلة الأستاذ سباح سباح

أشار الأستاذ سباح سباح إلى أن موضوع تسجيل الأراضي وتسويتها موضوع شائك جداً؛ وأن السبب في ذلك يعود إلى قصور القوانين التي تنظم تسجيل الأراضي. وعن قانون التسوية قال الأستاذ سباح، انه قانون أردني وهو القانون الوحيد الذي يسمى قانون تسوية، قبله كان هنالك شهادة التسجيل. يتميز سند التسوية بأنه حجة قطعية لا يجوز الطعن فيها أمام المحكمة كما لا يجوز للمحكمة أن تنتظر في خلاف ناتج عن سندات التسوية، بعكس الشهادات التي تمت أيام الإنجليز والأترارك فهي شهادة قابلة للطعن والتصرف فيها.

وأضاف الأستاذ سباح أن عملية تسوية الأراضي لها عدة محاسن منها، أنها تقطع النزاع فيما يخص ملكية الأراضي وخاصة بعد انتهاء فترة الطعن. إلا أنه انطوى عليها عدة مشكلات منها، أن 80% من مالكي الأراضي مغتربون، والقيام بعمليات تسوية على هذه الأراضي في غياب مالكيها الحقيقيين يفتح المجال أمام المزورين للدعاء بملكية هذه الأراضي. على الرغم من أن القانون حدد فترة للطعن بالحكم وهي 3 سنوات للمغتربين خارج حدود المملكة وسنة للمجاورين للملكة الهاشمية إلا أن هذه الفترة غير كافية، فأغلب المغتربون لا يعلمون بمباشرة الحكومة بعمليات التسوية. ويؤكد الأستاذ سباح على دور الحكومة في توعية مواطنيها المغتربين من خلال سفاراتها في الدول المختلفة بوجود مشاريع التسوية، مفهومها وأهميتها في المحافظة على حقوقهم.

عرض الأستاذ سباح إلى حل بديل عن مشاريع التسوية المكلفة والتي يتطلب القيام بها وقتاً طويلاً مع مشاكل شائكة. وهذا البديل هو "التسجيل الجديد"، أي تسجيل الأراضي التي لم يسبق تسجيلها في المناطق غير المسواة، الذي يقوم به كل مالك أرض على حسابه منفرداً. وقوة سند "التسجيل الجديد" بقوة سند التسوية. وأضاف أن منطقة رام الله جميعها لا يوجد فيها تسجيل إنما يوجد فيها "إخراج قيد" والذي لا يعد سند ملكية إنما قرينة بسيطة لسند الملكية.

ملخص النقاش

بشار جمعة، مستشار سياسات - دائرة شؤون المفاوضات:

أشار جمعة إلى قانون الأراضي وتراكمات التشريعات بدءاً بالعهد العثماني والبريطاني، والمصري، وأخيراً الأوامر العسكرية الإسرائيلية. وتحدث عن محاولة السلطة الفلسطينية وضع قانون أراضي جديد إلا أن هذه المحاولة لم تكتمل حيث توقفت في 2004. كان هناك مشروع آخر خلال فترة مشروع إدارة الأراضي لوضع مسودة جديدة لقانون الأراضي، إلا أنه توقف أيضاً بعد إعداد المسودات الأولى. إن قانون الأراضي قديم يعود إلى العهد الأردني، والذي يفرض معيقات أمام تسجيل الأراضي. وبالتالي فإن أولى الأولويات يجب أن تكون إصدار قانون جديد وملئم للأراضي، وهذا من شأنه حل أكثر من 50% من المشاكل التي تعاني منها عملية تسجيل الأراضي.

وتساءل عن دور السلطة التنفيذية، حيث يرى أن هنالك تقصير لدى السلطة الفلسطينية في قضية تسجيل الأراضي. فإن المشكلة برأيه ليست مشكلة كفاءة أو أعداد وإنما مشكلة أدوار. كذلك شدد على ضرورة تحديد الشكل الإداري والقانوني لسلطة الأراضي.

وتحدث عن عدم وجود شفافية في قضية بيع وشراء الأراضي في فلسطين، الأمر الذي ينعكس على قضية تسجيل الأراضي، بالإضافة إلى انعكاساته السلبية على السوق والاقتصاد بشكل عام.

تحدث كذلك عن دور القطاع الخاص، وإمكانية إشراكه في عمليات التسوية. وأكد على أهمية عمل مشاريع تجريبية من أجل تطوير قانون وأدوات عمليات تسوية الأراضي. ووصف أن المشاريع التجريبية السابقة لم تكن بالمستوى المطلوب ولم تقضي إلى تغيير ملموس في المشاكل المصاحبة لعمليات التسوية.

عرفات نخلة، مسؤول الدائرة القانونية- اتحاد نقابات العمال المهنية:

تحدث عن الأراضي الحكومية التي انتقلت من ملكيتها إلى الدولة في بعض المحافظات. بالإضافة إلى وجود عمليات تلاعب وتزوير في بعض عمليات تسجيل الأراضي من قبل بعض المسؤولين. وطول مدة البت قضائياً في مثل هذه الحالات والتي قد تستمر لسنوات.

وتساءل هل تم حساب كلفة تسوية الدونم الواحد في الشارح التجريبية التي تمت في المحافظات المختلفة. وبالتالي تقدير التكلفة الحقيقية للرسوم التي يتوجب أن تفرضها الدولة على عملية تسوية الأراضي، وإصدار سند الملكية. وأضاف إلى ضرورة تبسيط إجراءات عمليات تسوية الأراضي وتسجيلها. وتساءل عن الفرق في عملية التسوية بين الأراضي الميري، والأراضي الأميري.

شوكت برغوثي، مدير تسجيل الأراضي- سلطة الأراضي:

تحدث عن قوانين تسجيل الأراضي في العهد العثماني والانتداب البريطاني وأهدافه المعلنة والخفية. الهدف المعلن كان إثبات ملكية الناس للأراضي وتشجيعهم على تسجيل أراضيهم. أما الهدف الخفي، كان قيام فرنسا وبريطانيا بعمل دراسات داخل فلسطين في عام 1850 وما بعده من أجل حصر جميع الأراضي التي ليس لها مالكيين أو ما تسمى أراضي "خراب" من أجل جعلها أراضي عامة لغايات الاستيطان وجعلها أراضي يهودية. بدأت بريطانيا في مشروع التسوية هذا في 1928، ومن هنا نلاحظ وجود طابو لجميع الأراضي الموجودة داخل إسرائيل، على عكس الوضع في الضفة الغربية. القانون الأردني عمل بقانون الأراضي 4052 بداية العام 1967، ولكنه لم ينجز تسوية جميع على أراضي الضفة الغربية، بل أنجز ما يقارب 30% منها فقط. فيما بعد أوقفت إسرائيل عمليات التسوية حتى مجيء السلطة.

وأضاف أن عملية تسوية الأراضي كانت تابعة لوزارتين، دوائر تسجيل الأراضي تابعة لسلطة العدل، ودوائر المساحة وأملاك الدولة تابعة لوزارة الإسكان. وقد جرى توحيدهم في المرسوم رقم 10 عام 2002، حيث أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات قرار بتشكيل سلطة الأراضي.

أشار السيد برغوثي إلى تغير مفهوم "أراضي الدولة" منذ العهد العثماني حتى اليوم، وضرورة فهم هذا التغير. وحيث قامت إسرائيل بمصادرة عدد ضخم من الأراضي بحجة أنها أراضي دولة، وعليه يجب على المالكيين الإثبات بكل الطرق أن هذه الأراضي ليست أراضي دولة، ومثال ذلك أراضي مستوطنة عوفرا هي عبارة عن أراضي خاصة مسجلة وهناك كواشين باسم مالكيها. وفي هذا السياق يشير الدكتور نعمان إلى دراسة تشير إلى أن عدد كبير من الأراضي المصنفة كأراضي دولة هي أراضي خاصة.

إبراهيم هنطش، باحث- معهد ماس: أشار إلى إن عمليات التزوير متاحة في كل من الوكالة العامة والوكالة الدورية، الأمر الذي يستدعي السؤال عن الأسباب التي جعلت السلطة تمنع الوكالة العامة، وتسمح بالوكالة الدورية. وتساءل عن الاحتياجات والمطالبات المالية وغير المالية التي تحتاجها سلطة الأراضي من أجل تنفيذ عمليات التسوية في جميع أراضي الضفة، وما السبب وراء عدم الاستجابة لهذه المتطلبات.

علي مهنا، مدير- اتحاد الغرف التجارية:

إن الأراضي المسجلة على أنها أراضي دولة في المناطق التي ينفذ فيها عمليات تسوية تستغل في الغالب من أجل إقامة مستوطنات إسرائيلية، وعليه فإن هناك سؤال ملح حول دور السلطة في هذه المسألة. وتساءل عن متطلبات التسجيل الجديد أو المجدد وما هي تكلفته، وما هي الأسباب التي تستدعي استغراق التسجيل الجديد لمدة تتراوح بين سنتين أو ثلاث.

حازم شنار، وكيل مساعد - وزارة الاقتصاد:

تساءل شنار عن وجود حوافز معينة تقدمها سلطة الأراضي لتسجيل الأراضي للمشاريع الاستثمارية، ومدى نجاح وفاعلية هذه الحوافز في تحفيز المستثمرين في الاستثمار في الأراضي الفلسطينية. وأضاف نقطة أخرى حول خصوصية التسوية في المناطق ج، ومخطط الإسرائيليين في تهويد والسيطرة على مناطق ج، وفي المقابل ما دور سلطة الأراضي في تسجيل وتطوير الأراضي في هذه المنطقة خاصة تلك التي يسكنها فلسطينيون. وسأل عن وجود خطة واضحة لعدد السنوات التي يحتاجها تطوير وتسجيل جميع الأراضي.

سمير عثمان، نقابة المهندسين:

على سلطة الأراضي إصدار تعليمات من أجل تسهيل عملية تسجيل الأراضي بشكل فردي (التسجيل الجديد). هناك بعض القرى التي يوجد فيها تسوية أردنية غير منتهية، ولكن عملية المساحة فيها غير منتهية وعليه فإن عمليات تسويتها ستكون أسهل وأسرع من مناطق أخرى، وعليه يجب على سلطة الأراضي البدء في هذه المناطق، نظراً لأن تكلفتها قليلة والجهد المطلوب قليل. وأكد على ضرورة إشراك القطاع الخاص في عملية التسوية.

التوصيات:

- ✧ يجب تثقيف الجمهور الفلسطيني بوجود قانون "التسجيل الجديد" وضرورة أن يقوم كل مالك أرض بتسجيل أرضه بالتعاون مع دائرة الأراضي.
- ✧ يجب أن يكون هنالك اهتمام من قبل دائرة الأراضي بهذا النوع من التسجيل بقدر اهتمامها بقضايا التسوية.
- ✧ الشفافية، سرعة البت في معاملات "التسجيل الجديد"، وخلق حافز لدى المواطن لتسجيل أرضه كتخفيض الرسوم أو إلغائها. هذا يجب أن يتم بالتعاون مع جهاز القضاء فلا بد من توفير عدد أكبر من القضاة متخصصين بالبت بقضايا تسجيل الأراضي وإثبات الحقوق.
- ✧ إلغاء المرسوم الخاص بمنع "الوكالة العامة المنظمة خارج فلسطين" فقد قيد انتقال الملكية بشكل كبير.

الورقة الخلفية

"مشاكل وعقبات تسوية وتسجيل ملكية الأراضي في الضفة الغربية"

1. الخلفية والمبررات

الأرض هي أساس الصراع الفلسطيني الإسرائيلي. والأرض من عوامل الإنتاج المهمة والأساسية التي لا يجوز لأي مشروع تنموي ان يهملها. والتخطيط لاستخدام الأراضي (land use planning) هو مفتاح التطوير الفعال للموارد الطبيعية.

يتمثل الشرط الأولي لتحقيق الاستغلال الأمثل لمورد الأرض في توفر المسوح والتسويات الدقيقة الى جانب تسجيل شامل للملكيات. وتشير الاحصاءات الأولية المتاحة الان الى ان نسبة الاراضي غير مسجلة الملكية تبلغ نحو 66% فقط من اجمالي اراضي الضفة الغربية، والنسبة هذه قريبة أيضا من نسبة الاراضي غير المسجلة في مناطق "أ" و"ب" (أنظر الجدول 1). كما تشير دراسة للبنك الدولي أن نسبة العقود والترتيبات غير الرسمية في مجال صفقات الاراضي عالية جدا في الضفة الغربية، وتصل الى 85%¹.

تتمثل الآثار المباشرة لغياب اعمال التسوية وتسجيل الاراضي في عدم قدرة اصحاب الاراضي على استخدامها كضمان للقروض المصرفية، وهو ما ينعكس سلباً على فرص تحقيق الاستثمارات الانتاجية. من ناحية ثانية فإن توفر حقوق الملكية المضمونه يشجع على الاستثمار في الارض ذاتها، كما ينعكس ايجابياً على اسعار الاراضي (سعر الارض يتضاعف من 15 الى 30 دولار للمتر المربع بالمتوسط عقب تسجيل الملكية حسب تقدير البنك الدولي). كذلك فإن تسوية وتسجيل الاراضي يمكن ان يوفر موارد مالية مهمة تساهم في التخفيف من الازمة المالية المزمنة للسلطة الوطنية، فضلا عن دعم موازنات السلطات المحلية التي تستمد معظم مواردها من ضرائب الاملاك.

من ناحية أخرى، فإن القصور الفادح في تسوية الاراضي وتحديد الملكيات هو مصدر كبير للنزاعات والتوتر الاجتماعي. وتذكر بعض المصادر ان اكثر من ربع القضايا المرفوعة امام المحاكم في الاراضي الفلسطينية هي قضايا تتعلق بنزاع الاراضي.²

واخيراً وليس اخراً، ان تسوية الاراضي وتثبيت حقوق الملكية يمكن ان تلعب دوراً مهماً في لجم المساعي الصهيونية المستديمة لمصادرة الاراضي والاستيلاء عليها سواء بالمصادرة المباشرة او عبر عمليات البيع الاحتياطية. في مقابل هذه الاجابيات الواضحة والمهمة يثور السؤال المشروع: لماذا لم تتمكن السلطة الوطنية، خلال ما يقرب من العقدين، من استغلال الحق الذي منح لها في اتفاقات اوسلو، لتحقيق انجازات ملموسة في مجال تسوية وتسجيل الاراضي في مناطق الف وباء؟³

هذا هو موضوع الحوار في جلسة الطاولة المستديرة التي يعقدها معهد ماس. وتهدف الورقة الحالية الى تقديم معلومات خلفية حول هذا الموضوع لاغناء النقاش وتأطيره.

¹ World Bank: The Economic Effects of Restricted Access to Land in the West Bank.

<http://siteresources.worldbank.org/INTWESTBANKGAZA/Resources/EconomicEffectsofRestrictedAccessToLandintheWestBankOct.21.08.pdf>

تؤكد دراسة البنك الدولي ان هذه النسب تخمينية نظرا لفقدان المعلومات الموثقة.

² البنك الدولي . المرجع السابق.

³ انظر المادة 22 من الملحق 3 المتعلق بنقل صلاحيات الشؤون المدنية في اتفاق اوسلو لعام 1995:

<http://www.mideastweb.org/intanx3.htm#app-22>

2. الاطار القانوني والمؤسساتي

يسري في الاراضي نحو 26 تشريع تتعلق بأعمال تسوية وتسجيل الاراضي، وهذه التشريعات موروثه من السلطات العثمانية والانكليزية والاردنية التي حكمت الاراضي الفلسطينية في القرون الماضية. وهناك الى جانب هذا سجلات املاك وصفقات بيع وشراء من الفترات الثلاث. فيما يلي عرض موجز للأطر القانونية المطبقة في الاراضي الفلسطينية خلال الحقب التاريخية المختلفة، مع التركيز على موضوع تسجيل الاراضي.

✧ الحكم العثماني

صدر في العام 1856 مجموعة من القوانين العثمانية التي كانت تهدف بالاساس الى زيادة حصيلة الضرائب على الاراضي والمزارعين. إلا أن محاولة المزارعين التهرب من الضرائب العالية وعدم إدراكهم لأهمية تسجيل أملاكهم، أدت الى نتيجة عكسية تمثلت بقيام صغار الملاك والمزارعين بتسجيل ممتلكاتهم وأراضيهم باسم كبار الملاك والتجار، أو الى عدم تسجيل المساحة الحقيقية للأرض للتهرب من الضرائب. وتشير إحدى الدراسات إلى أن 48% فقط من سجلات الأراضي تلك كانت تعكس المساحة الحقيقية للأراضي ائذاك. ولقد أدت تلك الاجراءات في المحصلة إلى تركيز ملكية الأراضي بأيدي عدد قليل من العائلات وكبار الملاك.⁴

✧ الانتداب البريطاني

أصدرت السلطات البريطانية قانون تسوية حقوق الملكية والأراضي رقم (9) لسنة 1928 بهدف ترسيم وتوضيح حدود الأراضي المملوكة للدولة العثمانية السابقة والتي آلت لسلطة الانتداب فيما بعد. أضف إلى ذلك رغبتها في تثبيت ملكية الأراضي باسم أصحابها وإزالة الشبوع لتسهيل عمليات المتاجرة بالأراضي وانتقال ملكيتها بين الأفراد. ولكن الشكوك العامة بالغايات السياسية الخبيثة لسلطات الانتداب ادت الى عدم حدوث اختراقات مهمة في مجال زيادة مساحة الأراضي المسجلة.

✧ الحكم الأردني للضفة الغربية

عملت السلطات الأردنية في الضفة الغربية على حث الأفراد على تسجيل أراضيهم في الدوائر الرسمية للحفاظ عليها وتوثيقها باسم أصحابها. وأصدرت في سبيل ذلك عدداً من القوانين، كان من أهمها قانون تسوية الأراضي والمياه رقم (40) لسنة 1952، والذي ينظم عملية تسجيل الأراضي داخل مناطق التسوية، وقانون تسجيل الأموال غير المنقولة التي لم يسبق تسجيلها رقم (6) لسنة 1964 لتنظيم تسجيل الأراضي الواقعة خارج مناطق التسوية (وهذا ما يسمى بالتسجيل المجدد). ولكن وتيرة تنفيذ هذه القوانين كانت بطيئة ولم تؤد الى اختراقات مهمة على نطاق واسع. ولم تزد نسبة الاراضي المشمولة بأعمال التسوية في الضفة الغربية مع حلول 1967 على 30% تقريباً من اجمالي اراضي الضفة. وتركزت هذه النسبة في شمال الضفة وفي مراكز المدن⁵. تجدر الإشارة إلى أن تلك النسبة لا تشمل الأراضي التي بدأت إجراءات التسوية فيها، مثل إعداد وتعليق جداول التسوية الخاصة بها، إلا أن تلك الإجراءات لم تكتمل في حينه بسبب اندلاع حرب العام 1967. وتقدر نسبة تلك الأراضي بحوالي 11.5% من مساحة الضفة الغربية.⁶

✧ فترة الاحتلال الاسرائيلي المباشر

كان من بين اول القرارات التي اتخذتها السلطات الاسرائيلية عقب الاحتلال قرار في 1968 بتجميد كافة عمليات تسجيل الاراضي امام الجمهور. ولقد تم استغلال النقص في تسجيل الاراضي، الى جانب الادعاءات الامنية والحماية الطبيعية الى مصادرة مساحات شاسعة من اراضي الضفة الغربية بلغت ما يقرب من 2,910 كم²، او نحو 51% من مساحة الضفة الغربية، وتسميتها كأملك دولة.⁷

⁴ Hussini, H (2008): Legal Report - Land Administration Report. Palestinian National Authority: <http://www.husseini1.com/resources/file/publications/1273744294012/Legal%20Report.%20Palestinian%20National%20Authority.%20Palestinian%20Land%20Administration.%20Ministry%20of%20Planning.%202008.pdf>

⁵ المرجع السابق (ص 14).

⁶ مركز تطوير القطاع الخاص(2005) : " تسجيل الاراضي والشقق _ الوضع الراهن ومتطلبات التطوير ". سلسلة تقارير الابحاث (23)

⁷ ARIJ : The Dilemma of Land Registration in the West Bank: [http://www.arij.org/publications\(2\)/papers/2009The%20dilemma%20of%20land%20registration%20in%20the%20West%20Bank.pdf](http://www.arij.org/publications(2)/papers/2009The%20dilemma%20of%20land%20registration%20in%20the%20West%20Bank.pdf)

أدى الحظر على تسجيل الأراضي الى ازدياد استخدام "الوكالات الدورية" (IPA) كعقود لبيع وشراء الأراضي بين الافراد. والوكالة الدورية هي عبارة عن عقد ذو طبيعة مؤقتة يتوجب تسجيله لدى دائرة تسجيل الأراضي. والوكالة لا تشكل سنداً يثبت الملكية مادام لم يسجل. ولقد حدد القانون الاردني المدة التي يتوجب خلالها تنفيذ (أي تسجيل) الوكالة الدورية بخمس سنوات (أي ان الوكالة تلغى ما لم يتم تسجيلها خلال هذه الفترة). ولقد اصدرت سلطات الاحتلال الامر العسكري رقم 847 لعام 1980 الذي مدد بموجبه مدة الوكالة الدورية الى 15 سنة عوضاً عن 5 سنوات.

☆ السلطة الوطنية

ورثت السلطة الوطنية، حال تسلمها للسلطات المدنية في عام 1994، فوضى تشريعات عارمة، وتعدد وثائق تسجيل للأراضي لا تعكس البتة واقع الملكية الحقيقي، حال تسلمها للسلطات المدنية في عام 1994. واقتصرت الولاية المدنية الفلسطينية على منطقتي "أ" (18% من مساحة الضفة الغربية) و "ب" (22% من مساحة الضفة). وكانت وظائف ادارة الأراضي (سلطات التحكيم في قضايا الارض ومسح الأراضي وتسجيلها وادارة الأراضي العامة) موزعة ومشتتة بين هيئات حكومية متعددة.

اعادت السلطة الوطنية العمل بالاجراءات الاردنية التي كانت سائدة قبل 1967 وساعد هذا في التخفيف من المشاكل التي كان المواطنون يعانون منها خلال فترة الاحتلال الاسرائيلي المباشر فيما يتعلق بصفقات الأراضي وتسجيلها. وتوجب الامر الانتظار حتى العام 2002 حين صدر المرسوم الرئاسي رقم 10 الذي انشأ " سلطة الأراضي". تم بموجب هذا المرسوم توحيد دوائر تسجيل الأراضي التابعة لوزارة العدل مع دوائر المساحة التابعة لوزارة الاسكان بحيث اصبحت سلطة الأراضي هي الجهة الوحيدة المخولة بكل ما يتعلق بتسجيل وادارة الأراضي في الضفة الغربية وقطاع غزة. وقام مجلس الوزراء في كانون الاول 2004 بوضع استراتيجية تتضمن اهداف محددة لسلطة الأراضي تشمل على تحسين ضمانات ملكية الأراضي وتطوير اسواق فعالة لبيع وشراء الأراضي وادارة الأراضي بشكل عادل وشفاف.

صندوق 1 : تسجيل الأراضي في المنطقة "ج"

تشكل الأراضي الواقعة في المنطقة (ج) حوالي 60% من مساحة الضفة الغربية. وقد بلغت مساحة الأراضي التي لم تجر عليها أعمال التسوية في تلك المنطقة حوالي 2,345 كم مربع، أو ما نسبته 68% من تلك المنطقة. ومن الاجراءات التي تفرضها سلطات الاحتلال لتقليل الحوافز المواطنين الفلسطينيين في المنطقة "ج" لتسجيل املاكهم ارتفاع رسوم تسجيل الأراضي مقارنة مع مثيلاتها في مناطق السلطة، إذ تبلغ 5% من قيمة الأراضي المنوي تسجيلها. ويضاف إلى ذلك أن تخمين قيمة تلك الأراضي يتم من قبل المخمين العاملين في دوائر الأراضي الإسرائيلية وتكلفة هذا التخمين مرتفعة أيضاً. ومن المعوقات للتوسع في عمليات تسجيل الأراضي وفرزها بأسماء مالكيها ارتفاع المساحة الدنيا للحصص القابلة للفرز والتي تبلغ 10 دونمات، مما يعد مطلباً تعجيزياً بسبب عدم تمكن صغار الفلاحين وأصحاب الأراضي في العديد من الحالات من امتلاك هذه المساحة.⁸

سعت السلطة إلى تشجيع عملية تسجيل الأراضي، وقامت في سبيل ذلك بتخفيض رسوم تسجيل الأراضي في الضفة الغربية وقطاع غزة، من 5% إلى 1%. كما تم في قرار رئاسي لاحق تعديل رسوم تسجيل الإرث لتصبح 1 بالألف بعد أن كانت تتراوح بين 1%-2%.

وعلى الرغم من عدم وجود إحصائيات رسمية موثقة للدلالة على التطور الحاصل في مجال سوق الأراضي، إلا أن معلومات سلطة الأراضي تشير إلى حدوث بعض التطور الايجابي في معاملات التسجيل الأراضي ونقل الملكية والإرث، وإلى تحول عدد من المواطنين باتجاه أساليب التسجيل القانونية في الدوائر الرسمية كبديل للوكالة الدورية في معاملاتهم المتعلقة بالأراضي. وبالرغم من بعض التحسن إلا ان ما تم انجازه ما يزال ضئيلاً مقارنة بالمطلوب لحل المشاكل والتحديات التي يعانيها قطاع الأراضي في فلسطين.¹⁰

8 مركز تطوير القطاع الخاص (2005). تسجيل الأراضي والشقق "الوضع الراهن ومتطلبات التطوير". سلسلة تقارير الأبحاث (23).⁸

9 تم مؤخراً رفع رسوم التسجيل إلى 3%، موزعة بين البائع والمشتري، بواقع 2% على البائع و1% على المشتري.
* يذكر تقرير البنك الدولي ان 10% فقط من صفقات بيع وشراء الأراضي كانت حتى عهد قريب تسجل في سلطة الأراضي، في حين كان يتم تسجيل الباقي في "الوكالات الدورية" وذلك لتجنب تكاليف التسجيل ومعاملتها المعقدة.

جدول 1: أرقام تقريبية لمساحة وتوزيع الأراضي المسجلة غير المسجلة في الضفة الغربية

منطقة "ج"		منطقة "ب"		منطقة "أ"		الضفة الغربية		
%	كم2	%	كم2	%	كم2	%	كم2	
100	3,450	100	1,250	100	1,000	100	5,700	المساحة الكلية
%31	1,100	%24	300	%50	500	%33	1,900	أراضي مسجلة
%69	2,350	%76	950	%50	500	%67	3,800	أراضي غير مسجلة

تشير المعلومات المتوفرة (أنظر الجدول 1) إلى أن مساحة الأراضي التي لم تجر عليها عمليات المسح والتسوية والواقعة ضمن المنطقة "أ" والمنطقة "ب" تبلغ حوالي 1,450 كم مربع، أي ما نسبته 64% من مساحة المنطقتين معاً. وبلغت نسبة الأراضي الواقعة خارج مناطق التسوية في المنطقة "أ" وحدها حوالي 50% من إجمالي الأراضي في تلك المنطقة، في حين بلغت النسبة المماثلة في المنطقة "ب" حوالي 76%.¹¹

صندوق 2: أراضي الدولة في الضفة الغربية

استناداً إلى معلومات قدمتها "الإدارة المدنية" إلى محكمة العدل العليا، نشرت صحيفة هآرتس في 28 آذار تقريراً جاء فيه أن مساحة "أراضي الدولة" في الضفة الغربية تبلغ 1.3 مليون دونم.¹² معظم هذه المساحة تم تسجيلها كأراضي دولة بعد الاحتلال الإسرائيلي للضفة، وخصوصاً عقب العام 1979 اثر قرار المحكمة العليا الذي حد من امكانية مصادرة الأراضي للاغراض العسكرية. ولقد اعترف أحد كبار موظفي الإدارة المدنية مؤخراً، في محكمة عوفر العسكرية، أن قرارات تسجيل الأراضي كأراضي دولة كانت قرارات سياسية في المحل الأول.

تفيد المعلومات الرسمية الواردة في التقرير أن 30% من إجمالي مساحة "أراضي الدولة" في الضفة منحت إلى المنظمة الصهيونية العالمية لإقامة المستعمرات عليها، وأن نحو نصف أراضي الدولة في الضفة تم فعلياً التصرف بها. من ناحية ثانية لم يحصل الفلسطينيون سوى على أقل من 1% من هذه الأراضي (انظر الجدول 1).

جدول 1: توزيع إجمالي مساحة "أراضي الدولة" في الضفة الغربية

	دونم	%
إجمالي مساحة "أراضي الدولة" في الضفة الغربية	1,346,600	100
- أراضي منحت إلى المنظمة الصهيونية العالمية	400,000	30
- أراضي منحت إلى شركات المحمول والسلطات المحلية الإسرائيلية	103,000	8
- أراضي منحت لشركات الماء والهاتف والكهرباء الاسرائيلية	160,000	12
- أراضي ما تزال بحوزة الإدارة المدنية	671,000	50
- أراضي منحت للفلسطينيين	8,600	0.7
في جنين	6,910	
في بيت لحم	630	
في أريحا	1,000	
في طولكرم	10	

يفند تقرير الصحيفة ادعائين إسرائيليين جوهريين: أن المستعمرات الصهيونية تقوم فقط على "أراضي الدولة"، وأن أراضي الدولة لا تشمل على أراضي تعود ملكيتها الخاصة إلى أفراد فلسطينيين.

¹¹ مركز تطوير القطاع الخاص (2005). مرجع سابق

¹² <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/just-0-7-of-state-land-in-the-west-bank-has-been-allocated-to-palestinians-israel-admits-premium-1.512126>

3. المشاريع التجريبية وبرامج تسوية الأراضي قيد التنفيذ¹³

نفذت سلطة الأراضي مشروعاً تجريبياً/ دراسياً (pilot project) لمسح وتسوية الأراضي في مناطق بيتونيا- بيرنبالا- قراوة بني زيد في بداية العام 2008. وبلغت المساحة الإجمالية للأراضي المستهدفة بالمشروع حوالي 15,000 دونم، توزعت بواقع 8,000 في بيتونيا، 2,000 في بيرنبالا، 5,000 دونم في القراوة. وأنجزت سلطة الأراضي هذا المشروع الذي تم تمويله من الحكومة الفنلندية (عن طريق البنك الدولي) في مطلع العام 2011.

هناك ثلاثة مشاريع لتسوية الأراضي في ثلاث مناطق من الضفة الغربية. والعمل مايزال جارياً على المشاريع الثلاثة إذ لم يتم حتى الآن إنجاز أي منها بشكل كامل، علماً بأن تسجيل الأراضي هو أحد أهم الأولويات في خطة التنمية الوطنية (2011-2013):

- ✧ **مشروع بيت لحم:** بدأ العمل في هذا المشروع نهاية العام 2008. وهو يهدف إلى تسوية جميع أراضي محافظة بيت لحم. وتركزت المرحلة الأولى منه على تسوية أراضي مدن بيت لحم وبيت ساحور وبيت جالا ومنطقة الدوحة.. وتم حتى الآن إنجاز العمل على نحو 20,000 دونم في المدن التي وقع عليها. وتم تمويل الأعمال التي تم إنجازها من الموارد المالية للسلطة الفلسطينية، كما جرى التنفيذ بواسطة أطقم وتجهيزات سلطة الأراضي الفلسطينية.
- ✧ **مشروع سلفيت:** يهدف هذا المشروع إلى تسوية جميع أراضي محافظة سلفيت. وتركزت المرحلة الأولى منه على مدينة سلفيت ذاتها، وتم المباشرة في العمل عليه في منتصف العام 2010. تم حتى الآن إنجاز حوالي 9,000 دونم من أراضي المدينة. وتمول الحكومة الفلسطينية بالإمكانات المتاحة لديها الأعمال في هذا المشروع.
- ✧ **مشروع دورا (الخليل):** بدأ العمل على المشروع في شهر آذار من العام الحالي. ويستهدف المشروع تسوية 180 ألف دونم من أراضي مدينة دورا خلال السنوات الثلاث القادمة بكلفة إجمالية تبلغ 8.7 مليون دولار. وخلافاً للمشاريع السابقة، تقوم الحكومة الفنلندية بتمويل هذا المشروع من خلال البنك الدولي.¹⁴

4. بعض الاقتراحات والاجراءات الضرورية لتطوير سوق الأراضي:

- ✧ الإسراع في الدراسة المعمقة لقانون الأراضي والإسراع في مسار إقراره بعد مناقشته على نطاق واسع مع أصحاب العلاقة.¹⁵
- ✧ إلغاء الوكالات الدورية، أو على أقل تقدير تحديد الأفق الزمني للوكالات بعام واحد فقط.
- ✧ تشيير المعلومات المتوفرة إلى أن وزارة المالية تجمع ضرائب الاملاك لصالح 26 بلدية في الضفة. ولكن هناك 36 بلدية لا يتم فيها تحصيل ضرائب الاملاك. هناك ضرورة لاعادة تقييم الاملاك (التي يتم على اساسها تقدير الضريبة) والالتزام بجباية الضرائب على الاملاك في كافة المناطق. إذ تدلل الابحاث النظرية ان ضرائب الاملاك تحول دون الاستغلال غير الامثل للأرض وتحفز اسواق البيع والشراء. كذلك فإنها تحفز البائعين على تسجيل الأراضي. وهناك أيضاً مزايا قوية لاعادة وظيفة جمع ضرائب الاملاك إلى البلديات عوضاً عن أن تقوم وزارة المالية بتحصيلها بالنيابة.
- ✧ هناك مشاكل خاصة مع قضايا ورثة الأراضي: مشاكل تقسيم الأرض إلى قطع صغيرة، ومشاكل غياب الورثة. يتوجب تطوير اساليب وطرق مبتكرة لحل هذه الاشكالات (بما فيها دراسة امكانية فرض حد ادنى مختلف لمساحة الأرض القابلة للتسجيل).
- ✧ هناك قيود على حق الاطلاع على ملفات تسجيل الأراضي: الحق محصور بالمالك والورثة فقط. إذ يحتاج الطرف الثالث إلى قرار محكمة حتى يحصل على حق الاطلاع. تعميم حق الاطلاع يمكن، كما يقترح البنك الدولي، أن يزيد الشفافية ويقلل المشاكل المترافقة مع نزاع الأراضي.

¹³ المعلومات هنا مستقاة من مقابلة مع السيد مقبل حمدان، مدير عام التسوية في سلطة الأراضي (بتاريخ 26 آذار 2013).

¹⁴<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTARABICHOME/NEWSARABIC/0,,contentMDK:23183412~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1052299,00.html>

¹⁵ قامت مؤسسة (Land Equity International) الأمريكية بوضع 9 دراسات حول "قانون الأراضي" لصالح وزارة التخطيط الفلسطينية في 2007. انظر: <http://www.landequity.com.au/projects/land-administration-project/>

- ✧ الاسراع بتأسيس "محكمة الاراضي" كما يقترح مشروع "قانون الارض" كمحكمة متخصصة بمنازعات الاراضي لضمان الكفاءة المهنية وسرعة البت والتحكيم.
- ✧ اخيراً هناك ضرورة لدعم سلطة الاراضي بالكوادر الكفوة ومنحها تسهيلات مادية اكبر حتى تستطيع اداء دورها وتحقيق فوائض مالية مهمة للموازنة العامة. يبلغ العدد الحالي لموظفي سلطة الأراضي ودوائر الطابو التابعة لها في المحافظات الفلسطينية حوالي 480 موظفاً. ورغم تضاعف هذا العدد مقارنة بالوضع قبل 5 سنوات، إلا أنه مازال أقل من المستوى المطلوب في ظل الكم الكبير من المهام المنوطة بهذه المؤسسة في مجال تسوية ومسح وتثبيت ملكية الأراضي الخاصة وادارة الاراضي العامة.

5. محاور النقاش

تهدف جلسة الطاولة المستديرة هذه إلى مناقشة الانجازات التي تمت في مجال تسوية الأراضي خلال السنوات الماضية، وإلى عرض وتحليل المشاكل التي ظهرت خلال التنفيذ، وإلى تحديد الأسباب وراء الأداء المتواضع في مجال التسوية وتثبيت ملكيات الأراضي، وأخيراً إلى اقتراح وصياغة سياسات محددة لتجاوز القصور وتسريع عملية التسويات والتسجيل.

سجل الحضور لجلسة الطاولة المستديرة (4)

المؤسسة	الاسم
الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني	محمد أحمد المصري
باديكو	عدنان أبو الحمص
جمعية الاقتصاديين الفلسطينيين	محمد قرش
نقابة المهندسين	م. عبد الله عودة
نقابة المهندسين	م. سمير عثمان
نقابة المهندسين	م. رائد بشتاوي
وزارة الاقتصاد	م. أحمد جمعة
شركة مطاحن القمح الذهبي	بسام ولويد
اتحاد الغرف التجارية	علي مهنا
محامي - مكتب خاص	سباح سباح
محامية - مكتب خاص	هبة يوسف عكة
دائرة شؤون المفاوضات	بشار جمعة
وكالة وفا	جيفارا سمارة
وزارة الاقتصاد	د. حازم شنار
اتحاد النقابات العمالية	عرفات نخلة
اتحاد النقابات العمالية	سليمان شراكة
سلطة الأراضي الفلسطينية	سامر عودة
سلطة الأراضي الفلسطينية	شوكت برغوثي
مجموعة عمار	المهندس منيف طريش