

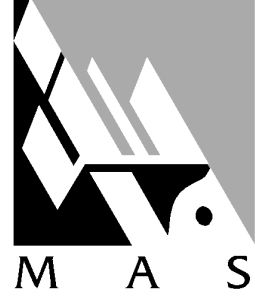


معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

الأراضي الزراعية في فلسطين: أسباب التقلص وسياسات الحماية

يوسف عدوان

2009



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

الأراضي الزراعية في فلسطين: أسباب التقلص وسياسات الحماية

يوسف عدوان

2009

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

غانية ملحيس (الرئيسة)، سامر خوري (نائب الرئيس)، غسان الخطيب (أمين الصندوق)، لؤي شبانة (أمين السر)، نبيل قدومي، هبة حندوسة، جورج العبد، رجا الخالدي، رامي الحمد الله، رضوان شعبان، طاهر كنعان، صبري صيدم، سمير حليمة، نعمان كنفاني (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2009 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@pal-econ.org

الصفحة الإلكترونية: <http://www.mas.ps>



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

الأراضي الزراعية في فلسطين: أسباب التقلص وسياسات الحماية

يوسف عدوان

2009

الأراضي الزراعية في فلسطين: أسباب التقلص وسياسات الحماية

الباحث: د. يوسف عدوان، باحث مشارك في معهد (ماس).

المراجعة والتقييم: د. عدنان قباجة، مدير دائرة الأراضي-الخليل، سلطة الأراضي الفلسطينية

التمويل: تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل وكالة التعاون الإسباني (AECID) من خلال منظمة التعاون من أجل السلام (ACPP)



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2009

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

تمهيد

الصراع على الأرض هو جوهر الصراع الفلسطيني الإسرائيلي. والأرض كانت في المجتمع والاقتصاد الفلسطيني، كما هو الحال في البلدان النامية، محور النشاط الاقتصادي والمكان المفضل لمراكمة الثروات والوسيلة المثلى للمكانة الاجتماعية. وعلى الرغم من التحولات التي شهدتها الأراضي الفلسطينية والتحول القسري في النشاط الاقتصادي بعيداً عن الأرض، بسبب السياسات الإسرائيلية منذ 1967 والتجزئة التعسفية لأراضي الضفة إلى مناطق أ و ب و ج منذ 1994، إلا أن الأرض ما زالت ذات أهمية مركزية في الحياة الاقتصادية. ويتفق جميع المعنيين أن نسبة مساهمة الزراعة في الناتج المحلي الإجمالي في الضفة والقطاع، وهي نحو 5% في العام 2005، لا تعكس أبداً حقيقة دور الزراعة كأساس للنشاطات الصناعية والتجارية في فلسطين.

صدر في الآونة الأخيرة عدد من الدراسات التي تبحث في القيود التي يفرضها الاحتلال الإسرائيلي على استغلال الموارد الطبيعية في نحو 58% من مساحة الضفة الغربية (المناطق ج) وعلى الوصولية إلى نحو 38% من أراضي الضفة أيضاً (مناطق مغلقة للمستوطنات والأغراض الحربية). تسعى الدراسة الحالية إلى التركيز على صعيد لم يتم تناوله بشكل مباشر في الدراسات الأخرى، وهو موضوع تقلص مساحات الأراضي الزراعية في الضفة الغربية. وتبحث الدراسة بشكل خاص في أربع قضايا تتعلق بالأرض: تسجيل الأراضي الزراعية، تفتت الملكية، ارتفاع أسعار الأراضي والتوسع العمراني على حساب الأرض الزراعية.

الدراسة الحالية هي إحدى دراسات مشروع بحث الأمن الغذائي الذي يعمل المعهد عليه منذ العام 2005. ويقوم بتمويل هذا البرنامج وكالة التعاون الإسباني (AECID) ومنظمة التعاون من أجل السلامة الإسبانية (ACPP). وأود هنا أن أعبر عن امتنان معهد ماس لدعم هاتين المؤسستين ومساهمتهن في تمويل البرنامج البحثي.

نعمان كنفاني

المدير العام

المحتويات

1	1- مقدمة
3	1-1 عوائق استخدامات الأرض في فلسطين:
6	2-1 مشكلة الدراسة:
9	3-1 أهمية الدراسة:
10	4-1 أهداف الدراسة:
10	5-1 منهجية الدراسة:
11	6-1 قيود الدراسة:
12	7-1 الدراسات السابقة
17	2- تاريخ ملكية الأراضي وتطور الإطار القانوني الناظم لها في فلسطين
17	1-2 ملكية الأراضي في العهد العثماني
27	2-2 ملكية الأراضي في عهد الانتداب البريطاني
35	3- إدارة وتسجيل الأراضي الزراعية
36	1-3 تسوية الأراضي
38	2-3 الإطار القانوني الناظم لتسجيل الأراضي
41	3-3 إجراءات التسجيل وتثبيت وانتقال ملكية الأراضي
48	4-3 إدارة قطاع الأراضي في فلسطين
51	5-3 خلاصة الفصل
53	4- التوسع العمراني على حساب الأراضي الزراعية
57	1-4 مخططات البناء في الأراضي الفلسطينية
60	2-4 قيود البناء في مناطق (ج)
61	3-4 تأثير التوسع العمراني على الأراضي الزراعية
67	4-4 خلاصة الفصل

71	5- أسعار الأراضي الزراعية وأجرة ضمانها
71	1-5 محددات سعر الأرض الزراعية
73	2-5 محددات أجرة ضمان الأرض الزراعية
76	3-5 خلاصة الفصل
77	6- تقسيم وتوزيع ملكية الأراضي الزراعية
78	1-6 عوامل تفتت ملكية الأراضي
82	2-6 الجانب القانوني في قضية قسمة الأرض
84	3-6 خلاصة الفصل:
87	7- التوصيات
87	1-7 التعديلات الإجرائية
90	2-7 التعديلات القانونية
93	المراجع

قائمة الأشكال البيانية

- شكل 1: عدد رخص البناء الفلسطيني في الحيز القروي لمجموعة اختيارية
55 من السنوات
- شكل 2: مقارنة مساحات المناطق العمرانية والزراعية في كل من رام الله
وطولكرم ونابلس وأريحا خلال السنوات 1989 و 1994 و 2000
63 بالدونم
- شكل 3: التغيرات التي حصلت على مساحات الأراضي الزراعية لمجموعة من
65 القرى الفلسطينية التي يقل عدد سكانها عن الخمسة عشر ألف نسمة خلال
السنوات 1989 و 1994 و 2000 بالدونم
- شكل 4: متوسط سعر دونم الأرض الزراعية في مجموعة من محافظات الضفة
72 الغربية بالدينار الأردني
- شكل 5: متوسط سعر الدونم الواحد من الأرض الزراعية حسب التصنيف
74 الجيوسياسي في مجموعة من محافظات الضفة الغربية بالدينار الأردني
- شكل 6: متوسط أجره ضمان الدونم الواحد من الأرض الزراعية التي بها بيت
74 بلاستيكي في الضفة الغربية بحسب درجة توفر مياه الري بالدينار
الأردني
- شكل 7: متوسط أجره ضمان الدونم الواحد سنوياً لكل من الأرض الزراعية
75 المكشوفة والتي بها بيت بلاستيكي في مجموعة من محافظات الضفة
الغربية بالدينار الأردني

الملخص التنفيذي

تعاني الأراضي الزراعية الفلسطينية من العديد من المشكلات والتحديات التي فُرضت عليها بحكم الاحتلال الإسرائيلي. فهناك قيود الوصول بسبب المصادرات والاستيطان وجدار الضم والتوسع وإغلاقات الأراضي لدواعي أمنية بالإضافة إلى سيطرة سلطات الاحتلال على مصادر المياه وتحديد حصتنا منها بصورة تعسفية منذ بدايات الاحتلال وحتى الآن ضمن سقف لا يزيد عن 200 مليون متر مكعب سنوياً. وغير ذلك من المشكلات. وعلى الصعيد الذاتي أشارت الدراسة إلى أربع مشكلات رئيسة حدثت من قدرة المزارع الفلسطيني على استخدام أرضه بالصورة المثلى. هذه المشكلات هي: مشكلة تسجيل الأراضي الزراعية، ومشكلة ارتفاع أسعارها، ومشكلة التوسع العمراني على حساب الأرض الزراعية، ومشكلة تفتت ملكيتها.

هذه المشكلات مجتمعة حدثت من قدرة المزارع على الاستخدام المكثف لأرضه، لأن الأرض صغيرة المساحة هي ضعيفة الجدوى الاقتصادية بشكل لا يبرر كثافة الاستثمار الزراعي فيها. كما أن ارتفاع أسعار الأراضي الزراعية المجاورة للتجمعات السكنية تجعل مردودها أعلى فيما لو بيعت لأغراض البناء منها لو بقيت لأغراض الزراعة. وأما الأرض غير المشمولة بأعمال التسوية وغير المسجلة تسجيلاً مجدداً فتكون ملكيتها من الناحية القانونية غير مثبتة، مما سهل على الإسرائيليين مصادرتها واستيطانها.

هدفت الدراسة إلى التحقق من الأسباب الحقيقية الكامنة وراء كل مشكلة من هذه المشكلات. والتعرف على الآثار الاقتصادية المترتبة على كل منها، واستكشاف الآليات المتبعة في تسجيل الأراضي وتقسيم التركة بين الورثة، وتحديد العوامل المؤثرة على أسعار الأراضي الزراعية، وإلقاء الضوء على الدور الذي لعبته السلطة الفلسطينية ممثلة بسلطة الأراضي والمحاكم والبلديات في التعامل مع هذه المشكلات، وأخيراً اقتراح سياسات واستراتيجيات بغرض حماية الأراضي الزراعية من الاستيطان ومن التآكل بسبب التوسع العمراني غير المخطط وبسبب تفتت الملكية.

وخلصت الدراسة إلى مجموعة من القضايا التي تعاني منها الأراضي الزراعية الفلسطينية. فتسجيل الأرض باسم صاحبها يشترط أن تكون قسيمة هذه الأرض واقعة في مناطق التسوية، وإلا فإنه على صاحب القسيمة أن يسجلها تسجيلاً مجدداً وعلى نفقته الخاصة. ويعاني التسجيل المجدد الكثير من المشكلات أهمها موافقة جميع الورثة على التسجيل، اشتراط الحد الأدنى للقسيمة بأن يكون نصف دونم، واحتكار إسرائيل لقيود 58% من أراضي الضفة الغربية بالإضافة إلى جميع الأراضي المروية وبالتالي يجب الرجوع إلى مكاتب الارتباط الإسرائيلية لإتمام التسجيل، هذا بالإضافة إلى طول فترة إتمام الإجراءات القانونية وارتفاع رسوم التسجيل للأراضي الواقعة في منطقة (ج) والبالغة 5% من القيمة السوقية للأرض.

ويعتقد كثير من أصحاب الأراضي أن إخراج القيد هو سند ملكية، غير أن هذا الاعتقاد غير صحيح. فسند الملكية الصحيح غير القابل للطعن فيه هو سند الطابو. ولا يعطى سند الطابو إلا لأصحاب الأراضي المشمولة بالتسوية أو المسجلة تسجيلاً مجدداً. وقد بلغت نسبة الأرض المشمولة بالتسوية 32% في الضفة و95% في القطاع، وكان نصيب جنين من الأراضي المشمولة بالتسوية هو الأكبر لتبلغ نسبتها 92% من أراضيها مما وفر حماية لأراضيها من الاستيطان. ومنذ قدوم السلطة الفلسطينية ولغاية الآن لم يتم تسوية جميع الأراضي الخاضعة لولايتها، وبدون التسوية تبقى منازعات الأراضي قائمة.

ومن الناحية القانونية فإن قضايا الأراضي تعاني من تعدد القوانين الناعمة لها، فهناك 48 قانون يحكم الأراضي الفلسطينية. ولغاية الآن لم يتم إصدار أي تشريع فلسطيني يعالج هذه المشكلة. وهناك وجهات نظر تقول أنه يجب الحذر والتأني الشديد في ما يتعلق بإصدار قانون الأراضي الفلسطيني لأن الاحتلال الإسرائيلي والمستوطنات ما زالت موجودة. أما محاكم التسوية التي تبت في قضايا الأراضي فلا زالت تتبع المحاكم النظامية وغير مستقلة بذاتها، والقضاة الذين يعملون بها هم قضاة صلح يقومون مقام قضاة التسوية، بالإضافة إلى أن أعدادهم غير كافية.

الوكالات الدورية غير القابلة للنقض وبالرغم من أنها أداة قانونية في بيوعات الأراضي، إلا أنها طريقة سهلة للتحايل والغش، فمن خلالها ظهرت مشكلة تعدد البيوع لنفس القطعة، وسهولة التزوير بسبب عدم إطلاع كاتب العدل على سجلات الأراضي، كما أنها استخدمت في بعض الأحيان لتسريب الأرض لجهات مشبوهة وسماسة لهم ارتباطات مع الإسرائيليين، بالإضافة إلى أنها ليست سنداً للملكية وإنما أداة نقل ملكية وهذا ما لم يدركه الكثير من أصحاب الأراضي.

شكل إنشاء سلطة الأراضي في العام 2002 نقلة نوعية في موضوع إدارة الأراضي، إلا أن إنجازاتها لم تكن بحجم التوقعات، كما أنها لم تحظ في بداية عهدها بالاهتمام المطلوب وظلت تعاني من مجموعة من النواقص والصعوبات والتي كان أبرزها: افتقارها إلى الإمكانيات المادية المتعلقة بأعمال المساحة والأرشفة والأتمتة، غياب الدوائر القانونية والمستشارين القانونيين، بالإضافة إلى نقص الكوادر البشرية المتخصصة في قضايا التسوية.

أما ما يتعلق بالبناء الفلسطيني فقد عانى من غياب مخططات تنظيمية مناسبة في المدن والقرى لفترة طويلة، لذلك كان عشوائياً وغير منظم، وارتبط بشكل أساسي بفرص الحصول على تراخيص البناء، وملكية الأرض. ولأن ترخيص البناء في مناطق السلطة الفلسطينية أسهل منه في مناطق (ج) فقد ساعد هذا على سرعة التوسع العمراني فيها ليصل عدد رخص البناء فيها خلال الفترة ما بين 2000 و 2007 إلى أكثر من 44 ألف رخصة مقابل 91 رخصة فقط في منطقة (ج).

وقامت إسرائيل بإلغاء المنظومة البنيوية الأردنية ثلاثية المستويات والتي تشمل اللجان المحلية واللوائية ومجالس التنظيم الأعلى، واستبدلتها بمجلس التنظيم الأعلى كمنظومة تنظيم مركزية ولها جميع الصلاحيات ذات العلاقة بحدود البلديات والمخططات ورخص البناء وبدون أي تمثيل فلسطيني.

وكان للاستيطان الإسرائيلي والطرق الالتفافية وحالياً جدار الضم والتوسع أثر كبير على توجهات البناء الفلسطيني بحيث لم يجد له خيار إلا أن يكون على حساب

الأراضي الزراعية بشتى أنواعها. كما أن سيطرة إسرائيل على مناطق (ج) التي تشكل 58% من مساحة الضفة الغربية والتي تفصل التجمعات السكنية في (أ) عن (ب) في جزر منفصلة عن بعضها أدت إلى صعوبة التخطيط العمراني وصعوبة تنفيذ المخططات الهيكلية الموجودة.

تتأثر أسعار الأراضي الزراعية بمجموعة من العوامل وهي: التصنيف الجيوسياسي (أ) و(ب) و (ج)، توفر المياه، توفر خدمات البنية التحتية، قربها من التجمعات السكنية والتجارية، وقربها من المستوطنات الإسرائيلية والحدود. والسعر المرتفع للأرض يحبط الاستثمار الزراعي لأن مردوده أقل من الاستثمار في البناء.

إن مشكلة تفتت ملكية الأرض لها أسبابها، وكل هذه الأسباب تندرج تحت الموقع التي تشغله هذه الأرض. فالأرض التي تمتاز بقربها من التجمعات السكنية والخدمات ومصادر المياه لها قيمة نقدية أكبر من تلك التي تبعد عن هذه الخدمات. فندرة المياه التي يعاني منها الجزء الجنوبي من الضفة تسببت في تفتت ملكية الأراضي فيه إلى مساحات قيمتها النقدية قليلة.

هناك سلوك إسرائيلي جديد فيما يتعلق بالأراضي الزراعية الواقعة خلف جدار الضم والتوسع، وهو اشتراط إثبات تملك الورثة في الأرض حتى يحصلوا على تصاريح عبور الجدار. الغرض الضمني من هذه السياسة مفهوم، وهو الدفع إلى تقسيم الأرض خاصة تلك التي على تماس مع المستوطنات حتى يسهل الاستيلاء عليها. لذلك الخطر على الأرض من تفتت الملكية ليس في خسارة المشاريع الاستثمارية المتوقعة بل في خسارة الأرض بما حملت.

ولحماية الأراضي الزراعية الفلسطينية خلصت الدراسة إلى مجموعة من التوصيات وهي: ضرورة الإسراع في إتمام عمليات التسوية وبالأخص مناطق (أ) و (ب) والتي بلغت مساحة الأراضي غير المشمولة بأعمال التسوية فيها 1415 كم مربع أي ما نسبته 64.3% من إجمالي مساحتها، وتدليل القيود السياسية أمام تسوية الأراضي في مناطق (ج). ومعالجة تعدد القوانين التي تحكم الأراضي الفلسطينية، وخفض رسوم التسجيل

للأراضي الواقعة في منطقة (ج). وتخفيض مدة التقادم للوكالات الدورية غير القابلة للنقض من خمسة عشرة سنة إلى خمسة سنوات، وإجراء تعديلات قانونية تلزم حامل الوكالة على تنفيذها لدى الدوائر الرسمية. وسن قانون سلطة الأراضي بما يضمن إنشاء مرجعية واضحة تضمن الإشراف والمساءلة، وتوفير الدعم المالي الكافي لسلطة الأراضي وتعزيز طاقمها بالمعدات الفنية اللازمة وتأهيل كوادرها البشرية. وزيادة عدد قضاة التسوية، وفصل محاكم التسوية عن المحاكم النظامية وجعلها مستقلة بإجراءاتها الإدارية، وعمل خطة شاملة لكامل أراضي الضفة والقطاع حول التوجهات العمرانية السليمة التي تضمن أقل ضرر للأراضي الزراعية، وتنظيم سوق الأراضي الزراعية، وإجراء تعديلات قانونية على قانون العقوبات بحيث يكون أكثر ردياً لكل من يخالف قوانين المحكمة.

1- مقدمة

حظي موضوع الاستخدام الأمثل للأرض على اهتمام العديد من المختصين في مجالات التخطيط التنموي والتنظيم والبيئة والاقتصاد وغيرها من المجالات، وذلك لأهمية هذا الاستخدام سواء على المستوى القومي أو على المستوى الفردي. وكتبت العديد من الدراسات والأبحاث وأنجز العديد من المشاريع لتحقيق هذا الغرض. وتزداد أهمية هذا الموضوع مع زيادة القيود المفروضة على فرص الاستخدام المتاحة للأرض، كما هو الحال في الأرض الفلسطينية التي فرض عليها الاحتلال الإسرائيلي الاستيطاني مجموعة من الإجراءات الإدارية والقانونية والإجرائية التي أفصت المواطنين الفلسطينيين عن الجزء الأكبر من أراضيهم وحدت من قدرتهم على الاستخدام الأمثل لما تبقى لهم منها.

ويستخدم القطاع الزراعي مجموعة من الموارد الإنتاجية أهمها الأرض. وما من شك أن استخدام الأرض بالصورة المثلى، والانتقال من الزراعة البسيطة إلى الزراعة الكثيفة (التجارية)، سيزيد من استخدام الموارد الإنتاجية الأخرى، خاصة العمل. وتعتبر الأرض أهم ملجأ يعود إليه العامل الفلسطيني في حالات الطوارئ والأزمات السياسية والاقتصادية، وتشكل المصدر الرئيس لدخول نسبة كبيرة من الفلسطينيين الذين يعيشون في المناطق الريفية.

ويمكن القول أن استخدام الأرض ينحصر في أربعة استخدامات رئيسة، هي: الزراعة، التوسع العمراني بشقيه السكني والتجاري، الصناعة وما يتبعه من استغلال الموارد الطبيعية الكامنة في الأرض، بالإضافة إلى استخدامات الأرض لأغراض السياحة والاستجمام. ويشمل مفهوم الاستخدام الأمثل للأرض جميع هذه الاستخدامات. وتتسم عملية استخدام الأرض بنوع من الديناميكية تبعا للتغيرات السكانية والسياسية والاقتصادية. فعلى سبيل المثال، تعمل الزيادة السكانية السنوية على إيجاد نوع من التنافس بين هذه الاستخدامات ليحل التوسع العمراني مكان المساحات المزروعة خاصة

المجاورة للتجمعات السكنية. وفي المقابل، تعمل الزيادة السكانية على زيادة الطلب على المنتجات الزراعية والصناعية، وتوفر بالتالي حافزاً اقتصادياً للتوسع الزراعي والصناعي.

إن من شأن استخدام الأرض القائم على تخطيط عمراني سليم أن يقلل من كثافة الازدحام العمراني ويساعد على تحقيق التناسق في سوق الأراضي والعقارات واستقرار أسعارها، والحد من الزيادة المضطردة في تكاليف البناء التي يشكل سعر الأرض في معظم المناطق أهم مكوناتها. كما أن التخطيط السليم لمواقع المناطق الصناعية، بحيث تكون بعيدة عن اتجاهات النمو العمراني للأغراض السكنية والتجارية وقريبة من إمدادات البنية التحتية من مياه وكهرباء واتصالات وشبكات الصرف الصحي، بشكل يضمن عدم الضرر للأراضي الزراعية المجاورة وسهولة الوصول إليها بدون عوائق مادية من شأنه أن يحقق هدفين أساسيين، الأول توفير أراضٍ بأسعار منخفضة للأبنية الصناعية وبالتالي تقليل كلفة الاستثمار الصناعي. والهدف الثاني يتمثل في الحفاظ على البيئة والمياه الجوفية داخل التجمعات السكنية. كما أن تطوير المناطق السياحية، وتوسيعها، والحفاظ على طابع المناطق الدينية والأثرية والتراثية وتسهيل الوصول إليها، وتنظيم عمليات البناء وشق الطرق، بحيث لا يضر بجمال هذه المناطق، سوف يدعم اقتصاديات تلك الدول. ففي فلسطين مثلاً، تمثل الأماكن المقدسة الإسلامية والمسيحية ركناً أساسياً للسياحة الدينية، وهناك إمكانيات توسع كبيرة لسياحة الاستجمام بحكم مناخها المعتدل.

يعد استغلال الأرض للأغراض الزراعية موضوعاً بالغ الأهمية، وهو ما سيكون موضع اهتمامنا في هذه الدراسة. ولا يختلف اثنان على أن كفاءة استخدام الأراضي الزراعية ستؤدي إلى زيادة إنتاجيتها وتحسين نوعية إنتاجها، كما سيحسن من وضع الأمن الغذائي في فلسطين. وسيساعد ذلك على التخفيف من تشوهات أسعار المواد الغذائية الفلسطينية والتي من أهم معالمها التجاوب السريع للأسعار المحلية للمواد الغذائية مع الأسعار العالمية في حالة الارتفاع فقط، بينما لم يتجاوز معدل الانخفاض في مؤشر أسعار المواد الغذائية في الأراضي الفلسطينية 2% فقط خلال شهر أيار من

العام 2009 مقارنة مع أيلول من العام الذي سبقه، بينما بلغ الانخفاض في الأسواق العالمية لنفس الفترة 17% [ماس 2009، ص 4]. ويمكن أن تعمل زيادة الإنتاج من المنتجات الزراعية إلى تقليل المستوردات منها، أو حتى زيادة الصادرات. وسينعكس ذلك كله إيجاباً على الميزان التجاري الفلسطيني، وبالتالي على ميزان المدفوعات.

1-1 عوائق استخدامات الأرض في فلسطين:

تميزت الأرض الفلسطينية عن غيرها من الأراضي في الدول المجاورة من حيث قيود الاستخدام التي فرضتها الحكومات التي تعاقبت في السيطرة عليها أو في إدارتها، بداية بالحكم العثماني وانتهاء بالسلطات الإسرائيلية. وتنقسم هذه القيود إلى قانونية وإجرائية وأمنية، حيث فرضت هذه القيود نفسها على جميع استخدامات الأرض في فلسطين. وفيما يلي توضيح لهذه القيود التي تعتبر السبب الرئيس في محدودية قدرة المواطن الفلسطيني في الانتفاع الكامل من أرضه.

فقد تعددت الأنظمة والقوانين المتعلقة بالأراضي في فلسطين مع تعدد السلطات التي تولت إدارة البلاد، ففي العهد العثماني، سُنت مجموعة من القوانين كان أهم نتائجها هو تمكين الحكومة العثمانية من الاستيلاء على الأرض التي لا يتم استغلالها لمدة ثلاث سنوات متتالية، إضافة إلى فرض رسوم تسجيل مرتفعة وضرائب عالية. وامتازت الفترة ما بعد العام 1856 بسن مجموعة من القوانين بغرض زيادة حصيد الضرائب من المزارعين، مما دفع صغار المزارعين إلى تسجيل أراضيهم بأسماء كبار الملاك والمزارعين [أبو هنطش 2005، ص 5]. أما في عهد الانتداب البريطاني، فقد تم إصدار مجموعة من القوانين من بينها: قانون انتقال الأراضي لعام 1920، وقانون الأراضي المحولة والأراضي الموات عام 1926، وقانون تسوية الأراضي لعام 1928. وكان الهدف من وراء سن تلك القوانين تسهيل هجرة وسيطرة اليهود على الأرض من خلال شيوع ملكية غالبية الأراضي وعدم تسجيلها بأسماء أصحابها، وسنأتي على تفاصيل القوانين التي تم إصدارها وما لها من أثر على قدرة المزارع

الفلسطيني على استغلال أرضه. أما في عهد الإدارة الأردنية، تم تشكيل دوائر الطابو، وتم البدء بأعمال التسوية، غير أن احتلال الضفة الغربية عام 1967 أدى إلى وقف العملية برمتها. وظلت معظم السجلات لدى ضريبة الأملاك التابعة لوزارة المالية الفلسطينية وغير مسجلة لدى دوائر التسجيل. ومن الجدير ذكره، أن إخراج القيد الذي تصدره وزارة المالية لا يعتبر سنداً للمكية، وإنما هو يمنح صاحبه حق التصرف في الأرض بيعاً وشراء دون إعطائه الحق حتى في الرهن والاستفادة منها في عمليات الاقتراض. أما تثبيت الملكية، فيكون فقط بتسجيل قطعة الأرض باسم صاحبها في سلطة الأراضي الفلسطينية.

وخلال فترة الاحتلال ولغاية إنشاء السلطة الفلسطينية، أصدرت إسرائيل العديد من الأوامر العسكرية والقرارات الصادرة عن الإدارة المدنية بشأن استخدامات الأراضي والتشريعات المتعلقة بالتخطيط في المناطق (ج). منها على سبيل المثال الأمر العسكري الإسرائيلي رقم (585) الذي فرض رسوم 5% على كل معاملات انتقال الأراضي، والأمر العسكري رقم (847) الذي يقضي بجعل مدة التقادم للوكالات الدورية خمسة عشر سنة، والأمر العسكري رقم 418 الذي أجرى تغييرات جوهرية على تركيبة هيئة مؤسسات تنظيم الأراضي والبناء التي كانت سارية في عهد الأردن. وقد أعاققت هذه الأوامر والقرارات المواطنين الفلسطينيين من استغلال أراضيهم منذ بداية الاحتلال عام 1967. كما اتخذت إسرائيل نهجاً واضحاً في سبيل إعاقة جميع العمليات التي تتعلق بالأراضي مثل رفع رسوم الدعاوي ضد سياسات الحكومة الإسرائيلية في المحاكم الإسرائيلية وبطئها وصعوبة متابعة جلساتها بسبب إجراءات التصاريح المعقدة، وربطها بالتطورات السياسية والأمنية.

ولم تخف حدة مشكلة الأراضي في الضفة الغربية بعد توقيع اتفاقية أوسلو 1995 للفترة الانتقالية التي تم بموجبها تصنيف أراضي الضفة الغربية إلى ثلاث أنواع (أ)، (ب) و(ج). وبموجب هذه الاتفاقية فإن المناطق (أ) تقع تحت الإدارة الفلسطينية مدنياً وأمنياً، وهي تضم التجمعات السكانية في المدن الرئيسية. وأعطت الاتفاقية إدارة المنطقة (ب)، التي تضم التجمعات السكانية في المناطق الريفية، مدنياً للسلطة وأمنياً لإسرائيل. أما

المنطقة (ج) التي تضم الجزء الأكبر من مساحة الضفة الغربية، فتكون خاضعة مدنياً وأمنياً لإسرائيل، بما في ذلك النواحي المتعلقة بإدارة وتخطيط الأراضي. ومن أهم ما يميز المناطق (ج) كونها: قليلة الكثافة السكانية، وتغطي 58% من أراضي الضفة الغربية، وغير مستغلة بصورة كافية [البنك الدولي 2008، ص 2].

وقد أنشأت السلطة الفلسطينية، بمرسوم رئاسي رقم 10 لسنة 2002، دائرة مستقلة تهتم بشؤون إدارة الأراضي وتسجيلها في الأراضي الفلسطينية باسم سلطة الأراضي الفلسطينية. وتعتبر سلطة الأراضي الجهة المخولة والوحيدة في كل ما يتعلق بتسجيل الأراضي وإدارتها بعد أن كانت دائرة تسجيل الأراضي تابعة لوزارة العدل ودائرة المساحة تابعة لوزارة الإسكان [أبو ديه 2007، ص 8]. غير أن سلطة الأراضي وبسبب قصر فترة عملها، فإنها ما زالت تفتقر إلى القدرة المؤسسية وإلى الموارد اللازمة لإدارة الموارد الأرضية وتجهيز نظام تسجيل فعال يستجيب مع احتياجات المجتمع الفلسطيني [أبو هنطش 2005، ص 13].

وأخيراً وليس آخراً، شرعت السلطات الإسرائيلية في العام 2002 في بناء جدار الضم والتوسع (الجدار العازل) والذي تم رسم مساره ليلتهم أخصب الأراضي الزراعية وأوفرها ماءً. وتبع ذلك إجراءات الدخول إلى الأراضي التي أصبحت معزولة عن أصحابها بواسطة تصاريح تمنح بشكل بطيء جداً وبفترة صلاحية محدودة وتوقيت غير ملائم، بحيث يتم تسليم التصاريح في كثير من الأحيان بعد انتهاء موسم الزيتون، وتوزيع عملية عبور الجدار على بوابات تبعد عن موقع الأرض، مما يضطر المزارع إلى قطع مسافات طويلة للوصول إلى أرضه. ومن الأمور التي تضعف من قدرة المزارع على فلاحه أرضه، اشتراط الحصول على تصاريح دخول للمركبات الزراعية أيضاً، الأمر الذي يؤدي إلى استغلال المزارعين من قبل أصحاب المركبات الزراعية المصرح لها بالدخول. وتعتقد السلطات الإسرائيلية عملية الحصول على التصاريح بكثرة الأوراق الرسمية المطلوبة، وتستخدم سياسة العقاب الجماعي بحرمان كامل الأسرة من التصاريح التي يثبت ضلوع أحد أفرادها في نشاطات مناهضة للاحتلال.

1-2 مشكلة الدراسة:

تواجه استخدامات الأراضي الزراعية العديد من المشاكل التي فرضتها خصوصية الظروف الفلسطينية، وقامت مجموعة من الدراسات البحثية بدراسة أغلب المشكلات المتعلقة بالأرض، إلا أن هناك أربع مشاكل جوهرية لم تعط حقها في الدراسات البحثية، ألا وهي مشكلة تسجيل الأراضي الزراعية، ومشكلة ارتفاع أسعارها، ومشكلة التوسع العمراني على حساب الأرض الزراعية، ومشكلة تفتت ملكيتها. هذا فضلاً عن المشكلات الأخرى المتعلقة بالأراضي من مصادرات وقيود الوصول إلى الأراضي الزراعية وضعف أو قلة مشاريع الاستثمار في الإصلاح الزراعي، وما تبعها من تراجع في أهمية القطاع الزراعي على صعيد مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي¹ من 11.6% في العام 1997 إلى 5.6% في العام 2007، وتراجع نصيب الفرد من المساحة المزروعة من 0.56 دونم للفرد في السنة الزراعية 1999/1998 إلى 0.49 دونم للفرد في السنة الزراعية 2007/2006.

وترتبط هذه المشكلات الأربع مع بعضها البعض ترابطاً واضحاً. فعلى سبيل المثال، يؤثر الوضع القانوني لقطعة الأرض، فيما إذا كانت مسجلة أم غير مسجلة، بصورة جلية على سعرها لأغراض البيع. فتسجيل الأرض، يعني ملكية صاحبها الكاملة لها، وله حق التصرف الكامل بها. كما أن قرب قسيمة الأرض من التجمعات السكنية وعلى مسار التوسعات العمرانية سوف يرفع من سعرها، وهذا ولا شك سوف يدفع صاحب الأرض إلى إعادة التفكير في آلية استغلال أرضه الزراعية.

وتتبع مشكلة تفتت ملكية الأراضي الزراعية بشكل أساسي من تعدد الورثة واختلاف الأهمية النسبية للأراضي تبعاً لموقعها الجغرافي (قربها من التجمعات السكنية، وتوفر شبكات المياه والكهرباء والطرق والصرف الصحي، إضافة إلى بعدها عن المستوطنات) وخصوبتها وفيما إذا كانت مستغلة أم غير مستغلة، بالإضافة إلى وضعها

¹ لباقي الضفة الغربية وقطاع غزة باستثناء القدس.

القانوني فيما إذا كان يسمح البناء عليها أو لا يسمح. ويصبح بذلك تزامم الورثة على الأراضي الأكثر أهمية مما يعني تفتتها إلى مساحات أصغر، مما يقلل من أهميتها لغايات الاستثمار الزراعي. فعلى سبيل المثال، فرضت قضية ما يعرف بالتنظيم (أي حدود أراضي البلدة المسموح البناء عليها) مشكلة تنافس الورثة على قطعة الأرض التي تقع ضمن حدود التنظيم لأغراض البناء.

وبناء على نتائج المسح الزراعي الهيكلي للعام 2005/2004 الذي نفذه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، فإن 25.6% من الأسر الحائزة على أراض زراعية يبلغ عدد أفرادها 10 أفراد فأكثر، وأن متوسط عدد أفراد الأسر الحائزة حوالي 8 أفراد. كما أن 96.8% من الحائزين هم أرباب أسر، أي أن هذه النسبة المرتفعة من الأسر ستقوم بتقسيم إضافي لهذه الحيازات على أبنائها الورثة في السنوات العشرين أو الثلاثين القادمة. أضف إلى ذلك، فإن 58.4% من الحيازات الزراعية هي من فئة المساحة الصغيرة (1-10) دونات، علماً أن هذه الحيازات تشمل جميع أنواع الحيازات سواء تلك التي يسمح بالبناء عليها أو تلك التي لا يسمح. تدل هذه المؤشرات على صغر وتفتت ملكيات الأراضي الزراعية بين مجموعة كبيرة من الورثة.

لا شك أن لهذه المشكلات أبعاداً اقتصادية متعددة وسلبية، تستلزم الوقوف عندها، أهمها:

- ❖ صعوبة إنشاء مشاريع استثمارية زراعية بمساحات كافية بسبب صعوبة التفاوض وإتمام عمليات البيع والشراء، وذلك بسبب تعدد مالكي الأراضي. وبشكل عام، إن مشكلة تعدد المالكين لأراض متجاورة وبمساحات صغيرة يعيق أي عملية استثمارية مهما كانت. ويؤثر هذا سلباً على أسعار الأراضي، لأن المشاريع الاستثمارية ترفع من قيمة الأراضي المجاورة، وغيابها يقلل من فرص توفير المرافق التي تخدم الأراضي الزراعية المجاورة من ماء وكهرباء وطرق.
- ❖ تحرم مشكلة تفتت ملكية الأرض الزراعية إلى مساحات صغيرة مالكيها من استغلالها تجارياً (تحويلها الزراعة البسيطة إلى كثيفة)، بمعنى أن الأرض

صغيرة المساحة هي قليلة الجدوى الاقتصادية بشكل لا يبرر كثافة الاستثمار فيها من حيث تمديدات المياه وحفر الآبار وتجريف واستصلاح المناطق الوعرة وشق الطرق المؤدية إليها وتسميد التربة وغيرها من الاستثمارات الزراعية.

- ✧ إن مشكلة صعوبة تسجيل الأراضي الزراعية لها تبعات سلبية كما ذكر سالفاً، فالأرض غير المسجلة بأسماء أصحابها من الناحية القانونية تكون ملكيتها غير مثبتة، وهذا أوجد فجوة قانونية استفادت منها إسرائيل لوضع يدها عليها ومصادرتها لأغراض الاستيطان.
- ✧ استحالة التوسع الجغرافي للمناطق الصناعية الفلسطينية لأنها موجودة داخل حدود المدن ومحاطة بالتجمعات السكنية، بالإضافة إلى أن جميع المدن الفلسطينية محاطة بمناطق تصنف على إنها مناطق (ج) وهذا يضيف قيود جديدة أمام إنشاء مناطق صناعية خارج حدود المدن.
- ✧ يؤدي السعر المرتفع للأراضي الزراعية بالضرورة إلى ارتفاع تكلفة البناء، وبالتالي تكلفة السكن. كما ويحبط المزارع الفلسطيني من الاستثمار في الزراعة بسبب تكلفة استئجار الأرض (الضمان) العالية. كما أن ارتفاع أسعار الأراضي الزراعية المجاورة للتجمعات السكنية تحبط فرص استثمارها زراعياً لأن بيعها أو استثمارها في مجالات البناء تدر مردوداً أكبر.
- ✧ عملية تقسيم التركة بين الورثة ليست بالأمر السهل، فلا تزال مساحات من الأراضي معلقة في المحاكم للبت فيها منذ أربعة أو خمسة أعوام أو حتى أكثر، وهذا يعيق أي تصرف في الأرض سواء لأغراض البيع أو البناء أو حتى الرهن لأجل الحصول على قرض. أضف إلى ذلك المشكلات والخلافات العائلية التي تتبع ذلك.

وأخيراً، لا بد من التنويه إلى أن طبيعة هذه المشكلات قد تختلف بين الضفة الغربية وقطاع غزة لاختلاف طبيعة الملكية والتركز العمراني وطبيعة الأراضي الزراعية في غزة مقارنة بالضفة، إلا أن هذه المشكلات ما زالت قائمة في كلا المنطقتين. ويتطلب

هذا الموضوع اهتماماً جاداً ودراسة تفصيلية لإلقاء الضوء على حدود وأبعاد هذه المشكلة، والخروج بتوصيات واستراتيجيات للحد من آثارها.

1-3 أهمية الدراسة:

تكمُن أهمية هذه الدراسة في تناولها لموضوع حساس وهام من مختلف الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فهو موضوع صراع رئيس مع سلطات الاحتلال. كما أن مشكلات التسجيل والأسعار والتوسع العمراني وتفتت الملكية والتي ستعرض لها هذه الدراسة، لم يتم دراستها بشكل واسع من قبل. فقد أنجزت مجموعة من المؤسسات الدولية والمحلية مجموعة من الدراسات التي تطرقت لموضوع الأراضي مثل تلك التي أنجزها البنك الدولي "الآثار الاقتصادية لقيود الوصول إلى أراضي الضفة الغربية (2008)"، وما قامت به مؤسسة بمكوم "المناطق المحرمة" (2008)، ومؤسسة الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "إدارة قطاع الأراضي في فلسطين" (2007)، وغيرها من المؤسسات البحثية والتي درست موضوع التسجيل والتسويات والقضايا القانونية ذات العلاقة، إلا أن غالبية هذه الدراسات ركزت على المصادر والقرارات العسكرية الإسرائيلية المتعلقة بإغلاق مساحات من الأراضي لأغراض عسكرية، وجدار الضم والتوسع، ومشاكل تصاريح البناء. بمعنى، أن هناك نقص في الدراسات التي ركزت على مواضيع تسجيل الأراضي وأسعارها وتآكلها لأغراض البناء وتفتت ملكيتها. وتأتي هذه الدراسة في محاولة لسد هذا النقص، ولتضيف إلى معلومات القارئ معلومات شاملة عن واقع استخدامات الأرض الفلسطينية.

ويكتسب موضوع الدراسة أهمية إضافية بسبب الظروف التي طرأت على الواقع الفلسطيني والعالمي في العقد الأخير. فقد باشرت إسرائيل في توسيع مستوطناتها ليصل عدد المواقع الاستيطانية إلى 404 موقعا يسكنها 500.6 ألف مستعمر في الضفة الغربية عام 2008 [الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني 2008، ص29]، وهدم 290 منزلاً في العام 2009 لوحده، إضافةً إلى احتلال 184 منزلاً آخر لأغراض عسكرية

[ماس 2009، ص 59]، وشددت من إجراءات إصدار تصاريح الدخول إلى الأراضي الزراعية خلف الجدار، والاعتماد بشكل أساسي على فلاحية ما تبقى من حيازات زراعية، والزيادات السكانية الفلسطينية، وعدم الاستقرار الاقتصادي العالمي، وارتفاع أسعار المواد الغذائية الذي أثر سلباً على 96% من الأسر الفلسطينية، والأمن الغذائي المهدد في فلسطين الذي يتضح في فقدان 24.1% من سكان الضفة الغربية لأنهم الغذائي [ماس 2009، ص 3].

1-4 أهداف الدراسة:

ستركز هذه الدراسة على الوصول إلى سياسات لترشيد إدارة استخدامات الأراضي الزراعية وحمايتها، ومعالجة المشكلات التي تواجه ذلك خصوصاً ضعف تسجيل الأراضي وتفتت ملكيتها وارتفاع أسعارها وأخطار التوسع العمراني عليها من حيث:

- التحقق من الأسباب الحقيقية الكامنة وراء كل مشكلة من هذه المشكلات، والتعرف على الآثار الاقتصادية المترتبة على كل منها.
- استكشاف الآليات المتبعة في تسجيل الأراضي وتقسيم التركة بين الورثة.
- تحديد العوامل المؤثرة على أسعار الأراضي الزراعية.
- إلقاء الضوء على الدور الذي لعبته السلطة الفلسطينية ممثلة بسلطة الأراضي والمحاكم والبلديات في التعامل مع هذه المشكلات.
- اقتراح سياسات واستراتيجيات بغرض الحد أو التقليل من آثارها.

1-5 منهجية الدراسة:

لتحقيق أهداف الدراسة اعتمد الباحث على كل من البيانات الثانوية والأولية. فبالنسبة للمصادر الثانوية، تمت مراجعة مجموعة من القوانين ذات العلاقة بالأرض الفلسطينية، مثل قوانين تسوية المياه والأراضي السائدة في الأراضي الفلسطينية، سواء تلك التي تستخدمها سلطة الأراضي الفلسطينية في المناطق (أ)، (ب) أو تلك التي تستخدمها

إسرائيل في المناطق (ج) من أراضي الضفة الغربية، وقانون تحديد الأراضي ومسحها وتميئها، وقانون رسوم تسجيل الأراضي، وقانون تحويل الأراضي الميري إلى الملك، ومجموعة أخرى من القوانين. كما استعانت الدراسة بالبيانات الثانوية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ووزارة الزراعة لدراسة الفروق بين الزراعة البسيطة (يخصص معظم إنتاجها للاستخدام الذاتي، وعادة ما تكون بعلية) والكثيفة (التجارية، وعادة ما تكون مروية) سواء من حيث استخدام العمالة أو الإنتاجية أو القيمة المضافة.

أما بالنسبة للمصادر الأولية للبيانات، فقد كان هناك مجموعة من المقابلات المهيكلة وغير المهيكلة مع مسؤولين حكوميين في سلطة الأراضي ووزارة الحكم المحلي، ومع بعض رؤساء المجالس البلدية والقروية في المناطق الزراعية من الضفة الغربية، ومع نقابيين كاتحاد المزارعين والفلاحين الفلسطينيين، ومع مزارعين أو فلاحين يمثلون حالات نادرة وعملية في مجال استخدام الأراضي الزراعية.

وفيما يتعلق بالفصل الخاص بأسعار الأراضي فقد استندت الدراسة إلى مسح ميداني أجراه معهد ماس بغرض التعرف على مشاكل الزراعة المروية، وقد استخدمت بيانات المسح في تقصي خصائص أسعار الأراضي. وقد توزعت استمارة البحث على 388 مزارعاً في محافظات الضفة الغربية التي تنتشر فيها الزراعة المروية. تم توزيع الاستبيان حسب الأهمية النسبية لكل محافظة من مجموع المساحات المروية في هذه المحافظات، وكان التوزيع على النحو التالي؛ محافظة أريحا 131 استبياناً، ومحافظة جنين 60 استبياناً، ومحافظة طوباس 58 استبياناً، ومحافظة طولكرم 49 استبياناً، و30 استبياناً في كل محافظة من محافظات نابلس وقلقيلية والخليل.

1-6 قيود الدراسة:

لقد واجهت الدراسة مجموعة من الصعوبات التي فرضت نفسها على الدراسة تتمثل في البنود التالية:

- صعوبة إجراء المقابلات في قطاع غزة. وذلك بسبب الحصار وصعوبة الاتصال و إجراء التتسيقات اللازمة مع المؤسسات والجهات ذات العلاقة في موضوع الأراضي، بالإضافة إلى أن منهجية الدراسة هي المقابلات وليست الاستبيانات الأمر الذي يصعب إنجازه في القطاع. هذا بدوره قلل من فرصة التعمق في تحليل مشاكل الأرض فيه.
- فيما يتعلق بالبيانات الخاصة بالتوسعات العمرانية، تبين أن حصر جميع البيانات المتعلقة بالتوسع العمراني في كل من الضفة والقطاع هي عملية صعبة للغاية. لذلك اقتصر التحليل على مجموعة بسيطة من التجمعات السكانية الفلسطينية استناداً إلى صور الأقمار الصناعية التي أصدرتها مؤسسة أريخ في بيت لحم.
- استند الفصل الخاص بأسعار الأراضي على مسح غطى الضفة الغربية فقط، وبذلك اقتصر التحليل في هذا الفصل على الضفة، حيث لم نتمكن من إجراء المسح في القطاع.

1-7 الدراسات السابقة

لقد حظي موضوع الأراضي في فلسطين على اهتمام العديد من المؤسسات البحثية والأكاديميين وصانعي السياسات لما له من أبعاد وطنية واقتصادية وسياسية. وأنجزت مجموعة من الدراسات البحثية التي سيلخصها هذا الفصل من الدراسة.

وكان من أبرز هذه الدراسات دراسة لمؤسسة بمكوم [Bimkom, 2008] بعنوان "المنطقة المحرمة" التي هدفت إلى الكشف عن القيود التنظيمية على أعمال البناء والحجم الهائل لعمليات الهدم لمباني الفلسطينيين في المناطق المصنفة (ج)، وتسليط الضوء على سياسات الإدارة المدنية وأساليب عملها. وأشارت الدراسة إلى أن المصادقة على المخططات الهيكلية ومنح تراخيص البناء في المنطقة (ج) التي يسكنها زهاء المائة وخمسين ألف فلسطيني بقي بأيدي الإدارة المدنية الإسرائيلية التي تمارس

هذه السلطة غالباً لرفض طلبات تراخيص البناء المقدمة، وأصبح هدم البيوت جزءاً مركزياً لنشاطاتها.

وقامت إسرائيل بتوسيع رقعة الأراضي المعروفة بأراضي دولة لتشمل حوالي ثلث أراضي الضفة الغربية والتي هي خارج أي مخططات هيكلية للقرى الفلسطينية بحكم قرار صادر عن الإدارة المدنية عام 1987، وهذا النوع من الأراضي يوضع حصرياً لاستخدامات الإسرائيليين. أما على صعيد التنظيم، فقد قامت إسرائيل بإجراء تغييرات على قانون التنظيم الأردني الذي عمل به في أراضي الضفة الغربية لغاية عام 1967، واختزلت عمليات التخطيط من ثلاث دوائر (محلية وإقليمية والتخطيط المركزي) إلى جهة واحدة تسمى مجلس التنظيم الأعلى وبدون أي تمثيل فلسطيني وبالتالي انعدام أي تأثير فلسطيني على قرارات التنظيم والبناء التي تخصهم. واعتمد نوعان من المخططات الهيكلية المفروضة على عمليات البناء في مناطق (ج) هما: المخططات الهيكلية الانتدابية التي تم التصديق عليها قبل أكثر من ستين سنة، والمخططات الهيكلية الخاصة التي ابتكرتها إسرائيل بهدف تضيق الخناق على البناء الفلسطيني وتوفير مساحات أكبر لخدمة المصالح الإسرائيلية، كما أن سياسات التنظيم الإسرائيلية في مناطق (ج) تحاصر عمليات البناء والتطوير في البلدات التي تصنف ضمن مناطق (أ) و (ب) التي تحيط بها من جميع الاتجاهات وتشكل الحيز الوحيد لإنشاء البنى التحتية المشتركة لهذه البلدات.

وفي دراسة أخرى أعدها البنك الدولي [World Bank. 2008] بعنوان "الآثار الاقتصادية لقيود الوصول إلى الأراضي في الضفة الغربية" هدفت إلى إلقاء الضوء على القيود المفروضة على وصول الفلسطينيين إلى أراضيهم وما لذلك من آثار على قطاعات الإنشاء والزراعة والتنمية الصناعية والسياحية والبيئة وسوق الأراضي والتطور الحضري، تشير الدراسة إلى أن القيود التي فرضتها إسرائيل على التخطيط واستخدام الأراضي في مناطق (ج) لها آثار محبطة لفرص التنمية الاقتصادية في تلك المناطق. فالقيود المفروضة على التوسع العمراني عمل على تشويه استخدام الأراضي التي يملكها الفلسطينيون. كما أن نظام إدارة الأراضي لا يوفر حماية كافية لحقوق

ملكية الأراضي الفلسطينية الأمر الذي خلق جو من عدم اليقين وبالتالي إحباط فرص الاستثمار والنمو الاقتصادي.

كما بينت الدراسة أن النشاط الاقتصادي العام في الأراضي المصنفة (ج) هي الزراعة البسيطة وليست الكثيفة وتفتقر إلى النشاطات الصناعية والسكنية بسبب صعوبة الحصول على تصاريح البناء من السلطات الإسرائيلية وبسبب محدودية مساحات الأراضي المسجلة بسبب توقيف إسرائيل أعمال تسوية الأراضي منذ عام 1967. كما أن أوضاع سكان هذه المناطق هي الأسوأ من حيث المؤشرات الاجتماعية والخدمات العامة والبنية التحتية وظروف المسكن. كما أن اتفاقية أوسلو رسمت مناطق (أ) و (ب) بحيث تشمل بشكل رئيس التجمعات السكنية، ضمن حدود ملاصقة لها ولا تأخذ بالاعتبار التغيرات بعيدة المدى مثل النمو الديمغرافي. ولم تكن عملية تغيير تصنيف الأراضي من (ج) إلى (أ) و (ب) متناسب مع نمو الاحتياجات الاقتصادية والديمغرافية وتم إيقاف هذه التحويلات بالكامل بعيد انتفاضة الأقصى عام 2000. وقد أدت سياسات التفكيك والتقسيم هذه للأراضي الفلسطينية إلى تشويه سوق الأراضي بحيث تصبح الأراضي الشاغرة في مناطق (أ) نادرة جداً، وعمليات التنمية في مناطق (ب) تكون فقط للمناطق التي يمكن الوصول إليها، هذا بالضرورة رفع أسعار الأراضي بحيث وصلت في بعض التجمعات الفلسطينية إلى مستوى محبط للاستثمار السكني ولتستخدم فقط للاستثمارات التجارية ذات القيم الرأسمالية العالية. كما أن سلطة الأراضي الفلسطينية هي سلطة حديثة وتفتقر إلى الكفاءات المهنية اللازمة لإدارة قطاع الأراضي في فلسطين، وأوصت الدراسة بأن يتم تطوير قدرات سلطة الأراضي على التخطيط السليم لاستخدامات الأراضي وحسن إدارة وتوزيع أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية.

وفي دراسة أخرى لمركز تطوير القطاع الخاص [أبو هنطش، 2005] تناولت موضوع تسجيل الأراضي. تبين أن 70% من أراضي الضفة الغربية هي غير مسجلة بينما بلغت نسبة الأراضي غير المسجلة في قطاع غزة 5% فقط. وهذا يعرض أصحاب الأراضي في الضفة إلى مخاطر كبيرة منها إثبات الملكية وتحديد مساحات الحيازات وحدودها. كما أن عملية نقل الملكية وإفراز الأراضي الموجودة في منطقة (ج) تعاني

من قيود وعوائق متعددة منها اشتراط إطلاع وموافقة حارس أملاك الغائبين على كافة المعاملات مع العلم أن الغالبية العظمى من الحيازات الزراعية يشارك في ملكيتها غائبون، واشتراط أن يكون كل من البائع والمشتري من حاملي الهوية الفلسطينية، وارتفاع كل من تكاليف التخمين ورسوم معاملات البيع التي تبلغ 5% من قيمة الأرض السوقية. كما تفرض السلطات الإسرائيلية قيوداً مشددة على تقسيم التركة بين الورثة مما يتركها مشاعاً بأسماء الآباء والأجداد. كما اتفقت هذه الدراسة مع دراسة البنك الدولي على ضعف كفاءات دوائر التسجيل في السلطة الفلسطينية وعدم توفر اللوازم التقنية لمسح وتسوية الأراضي. ولا تزال عملية تسجيل الأراضي تحتكم إلى مزيج غير متجانس من القوانين والأنظمة التي تضعف إطار عملها القانوني، كما نبهت الدراسة إلى مشكلة الاستخدام الواسع للوكالات الدورية في عمليات نقل الملكية وما يترتب عليها من تأخير استخدام هذه الوكالات وتكرار عمليات البيع، كما أنها لا تعتبر سنداً قانونياً للملكية. وأوصت الدراسة إلى وجوب تسخير السلطة الفلسطينية لكامل إمكانياتها للبدء الفوري بعمليات المسح والتسوية للأراضي غير المسجلة الواقعة في مناطق (أ) و (ب)، وضرورة وضع إطار قانوني فلسطيني يكون المرجع في كل ما يتعلق في الأراضي، وتأهيل الكادر البشري لكل الدوائر الرسمية ذات العلاقة، بالإضافة إلى توفير جميع اللوازم التقنية الخاصة بالمسح وإعداد الخرائط والمخططات الهيكلية وحوسبة نظام الأرشفة وحفظ السجلات والوثائق المتعلقة بحقوق ملكية الأراضي والعقارات.

كما أعد مركز الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة تقريراً حول إدارة الأراضي في فلسطين سرد فيه قائمة القوانين ذات العلاقة بقضايا الأراضي في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ووضح الآليات المتبعة في إجراءات تسجيل الأراضي والشروط الواجب توافرها والإشكاليات التي تواجهها. وأشارت الدراسة إلى نقطة مهمة جداً وهي سوء وتخبط في إدارة أراضي الدولة في قطاع غزة، حيث جرى التصرف بأراضي الدولة عبر عمليات تخصيص واسعة ومتعددة شملت المؤسسات العامة من وزارات وهيئات حكومية وأجهزة أمنية، وهيئات محلية وأهلية ونقابية وأحزاب وحركات سياسية وسفارات دول عربية وأجنبية، بالإضافة إلى تخصيصات لصالح الأفراد بقصد إقامة مساكن خاصة عليها. وتمت كل عمليات التخصيص هذه دون معايير واضحة أو

إجراءات معتمده، فقد تم أكثر من تخصيص لنفس الشخص، كما تم تخصيص قطع أراضٍ لجهات مختلف ثم تم إلغائها. وهذا يؤكد وجود تخبط في إدارة أراضي الدولة، وقد أشار تقرير المجلس التشريعي الذي أعدته اللجنة الاقتصادية إلى ذلك.

وفي دراسة أخرى أعدها [صلاح الدين، 1993] من 400 صفحة تطرق إلى ملكية الأراضي في فلسطين في أواخر العهد العثماني ودرست بشكل مسهب قانون الأراضي العثماني عام 1858 والذي يعتبر أول قانون يصدر بشأن الأراضي والذي قسم أراضي فلسطين إلى خمسة أقسام: الأراضي المملوكة، الأميرية، الموقوفة، المتروكة، والأراضي الموات. وتطرقت إلى الأراضي المشاع وأقسامها وكيفية توزيعها. وكيف تملك السلطان عبد الحميد الثاني أراضٍ واسعة من فلسطين، وكيفية تملك الأجانب أراضٍ فيها. كما تطرقت الدراسة إلى ضريبة الأملاك التي كانت تفرض على المزارعين الفلسطينيين، والامتيازات التي أعطيت لليهود للسيطرة على الموارد الاقتصادية في البلاد.

كما أعد الباحث [أبو الرب، 2004] دراسة فصل فيها إجراءات تسجيل الأراضي وآلية تخمينها وتخمين العقارات سواء كانت داخل حدود البلديات أو خارجها، واحتساب الغرامات والإعفاءات من الأملاك، وآليات إخراجات القيد حسب الغرض منه فيما إذا كان لأغراض البناء أو تقسيم الأملاك أو البيع أو لإثبات ملكية أو لإنجاز غايات قانونية أو الرغبة بالتسجيل في دائرة تسجيل الأراضي (الطابو).

وفي دراسة أخرى أعدتها [الحسيني، 2008] تناولت الإطار القانوني المنظم لتسجيل الأراضي في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ومشاكل التسجيل، وسوق وتخمين الأراضي، والمنازعات المتعلقة بالأراضي، وتصنيفاتها القانونية، وإدارتها. وخلصت الدراسة إلى أن سوق الأراضي في فلسطين هي سوق غير منظمة ولا تستند إلى قواعد العرض والطلب، بل يلعب السماسرة دوراً جوهرياً في تحديد أسعار الأراضي. كما أن غياب الولاية الفلسطينية على الأراضي المصنفة (ج) وعدم ترسيم الحدود تعتبر من أكبر الإشكاليات والمعوقات أمام عملية التسوية والتسجيل الجديد والذي حد بدوره من حجم الأراضي المتاحة للتخطيط.

2- تاريخ ملكية الأراضي وتطور الإطار القانوني الناظم لها في فلسطين

1-2 ملكية الأراضي في العهد العثماني

امتاز نظام ملكية الأراضي في العهد العثماني باعتماده على الأسس الإسلامية، فلبيت مال المسلمين نصيب من الملكية والضرائب على الأملاك، وللأفراد والجماعات ملكيات خاصة ومشاركة تخصصهم. والأراضي التي تفتح وتدخل ضمن حدود الدولة الإسلامية بدون حرب فإنها تبقى ملك لأصحابها الأصليين شريطة دفع الخراج، أما إذا فتحت عن طريق الحرب والقوة فإنها تكون غنيمة بأيدي الفاتحين وليبت مال المسلمين الخمس. وبعد مجيء العثمانيين قامت الحكومة بفرض الضرائب غير المباشرة على المالكين مما استدعى استحداث إدارة لجباية الأموال والتي اعتبرت شريان الحياة بالنسبة للدولة لأهمية الموارد التي كانت تحصل عليها في تغطية نفقات الجيش والدولة. وطبق العثمانيون نظام الالتزام الذي استمر حتى النصف الأول من القرن التاسع عشر وذلك من أجل ضمان حصول الدولة على مقدار ثابت ومحدد من المال لصالح خزينتها [موس 1979، ص 77].

أرادت الدولة العثمانية من نظام الالتزام أن تضمن أكبر عائد ممكن من الضرائب المفروضة على الأراضي الميرية، ويستوجب هذا النظام أن تعطي الدولة حق جباية الضرائب من منطقة معينة لأحد الأشخاص (الملتزم) عن طريق المزارع العلي. وكان معظم الملتزمين في هذا النظام هم ذوي النفوذ وأصحاب الثروة من كبار التجار والأعيان وملاك الأراضي الذين يملكون المال للاستمرار في الالتزام. أما أموال الالتزام فلم تكن من جيوب الملتزمين بل كانوا يحصلون عليها عن طريق فرض الضرائب على المزارعين، وفي أغلب الأحيان كانت قيمة العوائد من هذه الضرائب تفوق قيمة الالتزام بثلاثة أضعاف بدون مراعاة الظروف الصعبة التي كان المزارعون يعيشونها ولا حتى التغيرات المناخية مثل الجفاف في المحاصيل. فقد كان أحمد باشا

الجزار والي عكا يجمع من منطقة نفوذه ثلاثة أضعاف قيمة الالتزام [Cohen 1973, p 198]. لقد كان هذا استغلال الملتزمون لصلاحياتهم تطاول على سلطة الدولة العثمانية الأمر الذي دفعها إلى إلغاء نظام الالتزام ضمن مجموعة من التنظيمات العثمانية عام 1839م، إلا أن نظام الالتزام عاد إلى الظهور بعد ثلاث سنوات مع بعض التحسينات أهمها أن جباية الضرائب أصبحت منوطة بمجلس إدارة الضرائب التابعة للدولة.

وكانت ملكية الأراضي بموجب نظام الالتزام تستند على ثلاث ركائز وهي: الدولة، الإقطاعيون، والفلاحون. فكانت الدولة تعتبر أن الأرض هي ملكها ولها الحق الكامل في جمع الضرائب والرسوم والأعشار. أما الإقطاعيون فهم على ثلاثة أقسام تختلف حيازتهم للأرض باختلاف منصبهم الإداري والعسكري، وهم التيمار والزعامات والخاص. وكان حيازة التيمار هي أقلها، تليها الزعامات والتي كانت تمنح عادةً إلى قادة الجيش، وأعلىها الخاص والتي كانت على نوعين: الخاص السطاني (خاص همايوني، و خاص شاهنشاهي)، وخاص أمير الأمراء (خاص أمير لواء). وكان الإقطاع الخاص أفضل بكثير من اقطاعات الزعامات والتيمار سواء من ناحية المساحة أو الامتياز، كما أنه لا يخضع لتفتيش "الدفتردار" المكلف بمراقبة الاقطاعات [البخيت 1991، ص 16]. وكانت طريقة تعيين الزعامات تكون بأمر سلطاني يعممه والي الولاية التي تتبعها الزعامة على شيوخ القرية والفلاحين، بينما تعيين التمارجين يكون من خلال توصية يبعث بها والي المنطقة إلى العاصمة إذا كان محصوله يزيد عن حد معين، وكانت التيمارات والزعامات وراثية إلى حد ما. وحصلت الأسر الإقطاعية في بلاد الشام على اقطاعات واسعة وكانت في أغلبها امتدادات للعصر المملوكي والتي استمر نفوذها خلال العهد العثماني، إلا أن هذا النفوذ تراجع في العهد العثماني بسبب ظهور أسر اقطاعية منافسة بدعم من العثمانيين.

وبعد سيطرة محمد علي والي مصر على فلسطين وسوريا قام إبراهيم الباشا ابنه الأكبر بإصلاحات إدارية واقتصادية خاصة في مجال الأرض والزراعة أهمها إلغاء نظام الالتزام وحلت القوى العسكرية الإقطاعية في ولاية سوريا، وأحدث نظاماً خاصاً لجباية

الضرائب. وحاول إبراهيم باشا تقليل سلطة ونفوذ بعض الشيوخ ورجال الإقطاع وفي المقابل كان يدعم ويعزز البعض الآخر من الإقطاعيين ليحكم سيطرته على فلسطين الأمر الذي أدى إلى تدمير المشايخ والأمرء والإقطاعيين في فلسطين وثاروا عليه عام 1834م، وحقق إبراهيم باشا نصراً جزئياً عليهم بعد أن قتل العديد من الفلاحين، إلا أنه أضطر إلى مفاوضة زعماء الثورة وتعهد بتعيين بعضهم في مناصب كبيرة مقابل تجهيز (السرعسكر) بكميات كبيرة من الحبوب لتموينهم.

وقد تمكنت الدولة العثمانية من طرد محمد علي من سوريا وفلسطين وذلك بمساعدة الدول الأوروبية، بعدها بدأت حملة إصلاحات وتنظيمات عرفت باسم (التنظيمات الخيرية). وكان من أهم ما ترتب على هذه التنظيمات تسرب وتغلغل النفوذ الأوروبي في الدولة العثمانية، وحصولهم على امتيازات اقتصادية في الدولة العثمانية والسماح للأجانب بشراء أراض في فلسطين، وما تبع ذلك من عمليات بناء المستعمرات الألمانية في فلسطين [صلاح الدين 1993، ص 13].

2-1-1 القوانين العثمانية المنظمة للأموال غير المنقولة

أصدرت الدولة العثمانية مجموعة من القوانين والأنظمة واللوائح ذات العلاقة بملكية الأراضي والتصرف فيها من بيع ورهن وانتفاع. ففي عام 1858 تم إصدار قانون الأراضي رقم 7، وتبعه العديد من القوانين اللاحقة، فكانت لائحة تعليمات بحق سندات الطابو عام 1859، ثم نظام الطابو في نفس العام، وقانون الطابو في عام 1861، وملحق نظام الطابو عام 1876، ونظام تملك الأجانب عام 1869. وقبلها قانون تقسيم الأموال غير المنقولة عام 1329، وقانون انتقال الأموال غير المنقولة 1331، وفي نفس العام صدر قانون التصرف في الأموال غير المنقولة.

قانون الأراضي رقم 7 لعام 1858

ويعتبر قانون الأراضي هذا أول قانون يصدر بشأن الأراضي وجميع القوانين اللاحقة له وحتى نهاية العهد العثمانية اعتمدت عليه [الحنبلي 1928، ص 311]. وقسم هذا القانون ملكية أراضي الدولة العثمانية إلى خمسة أقسام وهي: الأراضي المملوكة، الأميرية، الموقوفة، المتروكة، والموات.

أما الأراضي المملوكة فهي ملك خاص ولا يجوز لأحد غير المالك التصرف بها إلا بإذنه وتقسّم إلى أربعة أقسام وهي:

- العرصات: وهي تلك الأراضي التي تقع داخل حدود المدن وتمتد حولها لمسافة نصف دونم وتكون امتداد أو تنمة للسكن.
- الأراضي الأميرية التي تحولت إلى ملك خاص: هذه الأراضي امتلكت ملكاً صحيحاً عن طريق فرزها من أراضي بيت المال بناء على مسوغات شرعية. وكانت صلاحية تملك الأراضي الأميرية بيد السلطان فقط وذلك مقابل مبلغ من المال بالقيمة الحقيقية للأرض تدفع لبيت المال.
- الأراضي العشرية: وهي الأراضي التي دخلت ضمن حدود الدولة العثمانية بعد الفتح الإسلامي، وهي إما أن تكون وزعت على الفاتحين وإما أن تكون بقيت بأيدي أصحابها الأصليين المسلمين.
- الأراضي الخراجية: وهي الأرض التي بقيت بأيدي أصحابها الأصليين غير المسلمين على أن يدفعوا عنها الخراج.

والأرض الأميرية هي تلك الأرض التي تعود ملكيتها كاملةً لبيت المال وتشمل الأراضي الزراعية والمحاطب والمراعي والغابات وما شابه ذلك من ذات النفع. وكان التصرف بهذه الأراضي بنفويض من الزعامات والتمارجيين، إلا أن هذا الحق ألغي، وأصبحت الدولة هي الجهة الوحيدة المخولة بتحديد آلية التصرف بهذه الأراضي، وبموجب قانون الأراضي تستطيع الدولة أن تبيع ما تريد من الأراضي الأميرية بموجب سند طاووس. وتتحصّر عملية استغلال المزارعين للأراضي الأميرية في

الاستثمار الزراعي عدا الكروم والأشجار المثمرة، وإذا ما حدث ذلك يقوم المأمور بقلع أو قطع تلك الأشجار. وقد نص قانون الأراضي على مجموعة من البنود تضمن حسن استغلال هذه الأراضي أهمها إبطال حق التصرف بها في حالة عدم تسديد المتصرف للضرائب والرسوم عنها، وعدم زراعتها وفلاحتها لمدة ثلاث سنوات متتالية. وكان الهدف المصرح من هذا هو تنشيط الزراعة وإعطاء الأرض لمن يرعاها ويزرعها، إلا أن هذا القانون لم يطبق على المهملين من المزارعين بقدر ما طبق بهدف امتلاك الدولة لمساحات كبيرة من الأراضي كما فعلت بحوالي مليوني دونم بغرض فتح خط سكة حديد الحجاز عبر شرق الأردن [البحيري 1974، ص 76]. وكانت الدولة العثمانية في بعض الأحيان تسهل على الفلاحين امتلاك الأراضي الأميرية من خلال إحالتها لهم وتقسيمها وتقدير ثمنها وتقسيطه على عشر سنوات تنتهي بحصولهم على سندات طابو. بهذا تصبح الأرض ملكاً خاصاً بهم ويحق لهم بيعها. وفي العام 1913 تم إصدار "القانون المؤقت لرهن الملكية الثابتة" الذي منح كل من يستغل الأرض الأميرية الحق في أن يرهنها أو يبيعها أو يزرعها أو يستعملها لصناعة الطوب أو يبني عليها بدون إذن رسمي شريطة أن يتم تسجيل تلك التعديلات عند الحكومة [عوض 1990، ص 53].

أما الأراضي الموقوفة فتكونت معظمها في عهد السلطان سليمان القانوني خلال القرن السادس عشر الميلادي، وكانت تتكون من الأراضي الأميرية، بالإضافة إلى مجموعة من الأراضي التي أوقفها بعض الأغنياء والفلاحين خاصة بعد صدور التنظيمات التي سبق الحديث عنها بغرض التهرب من دفع الضرائب والرسوم. وهي على نوعين هما: الوقف الصحيح، وهي تلك الأراضي التي كانت مملوكة ملكاً صحيحاً وتم وقفها من قبل أصحابها وفقاً للشرع الإسلامي، وتكون رقبتها عائدة إلى جانب الوقف وتستثنى من المعاملات القانونية والأحكام النظامية. والنوع الثاني هو الوقف غير الصحيح، وهي تلك الأراضي الأميرية التي أفرزت وأوقفت على جهة من الجهات الخيرية بإذن السلاطين، ويبقى حق رقبتها تابع لحزينة الدولة. وكانت الأراضي الموقوفة في فلسطين تحت إشراف موظف حكومي يقيم في القدس بمساعدة ثلاثة موظفين مسؤولين عن إدارة شؤون الأوقاف في يافا والخليل وغزة. وتتراوح مساحات الأراضي الموقوفة في

فلسطين سواء الصحيحة أم غير الصحيحة ما بين 750 ألف إلى مليون دونم [Granott 1952, p 146]. والجدير بالذكر أن الأراضي الموقوفة هذه لا تشمل الوقف المسيحي التي أطلق عليها "الوقف المستثنى" ولا تخضع إدارتها للوقف الإسلامي. وفي النصف الثاني من القرن التاسع عشر حصلت البطريركية الأرثوذكسية اللاتينية على مساحات واسعة من أراضي منطقة القدس، وحصلت الكنيسة الكاثوليكية اللاتينية على أراض زراعية في منطقة الجليل وجبل الكرمل وبالقرب من حيفا [أفيري 1986، ص 67]

والأراضي المتروكة هي تلك الأراضي التي ترك حق الانتفاع بها لعامة الناس أو لأهالي قرية أو مجموعة قرى تكون مشتركة فيها. وهي على نوعين: الأراضي المتروكة لعامة الناس من أسواق وطرق وساحات عامة ومساحات مائية، والنوع الثاني هي الأراضي التي تركت لأهالي قرية أو لأهالي مجموعة من القرى مثل المراعي والبيادر والمحتطبات. ووضح قانون الأراضي أن التصرف في هذه الأراضي هو تصرف في أملاك الغير، أي لا يجوز لأحد أن يزرع شجرة أو يبني بيتاً في هذه الأراضي، وإذا كان ذلك تقوم الدولة العثمانية بإزالتها.

وفيما يتعلق بالأرض المشاع، فقد حاول قانون الأراضي لعام 1858 تفتيت الملكية المشاعية في كافة أنحاء الدولة بما فيهم فلسطين، إلا أن ذلك لم يكن بسبب والنوع الأخير من الأراضي هي الأراضي الموات والتي شكلت في عام 1921 ما بين 50%-60% من أراضي فلسطين، وهي تلك الأراضي التي لم تخصص لأهالي القرى وتبعد عن أقصى العمران مسافة ميل ونصف أو نصف ساعة سيراً على الأقدام بحيث لا يسمع فيها صيحة الرجل جهير الصوت. وبموجب قانون الأراضي وبعد موافقة الدولة يسمح بإحياء هذه الأراضي في مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات، فإذا أحياء يدفع بدل الطابو للدولة ويمتلكها، وإذا لم يحيها تؤخذ منه وتعطى لغيره [Stein 1984, p 13].

عدم تجاوب الفلاحين وتفضيلهم العمل وفق الأنظمة القديمة التي تعودوا عليها من جهة، وعدم جدية الدولة العثمانية في تقسيم المشاع بين المواطنين. ويذكر أن الأرض المشاع

هي التي تكون ملكيتها لمجموع السكان وغالباً ما يكونون أهل قرية واحدة، وكل فلاح له حصة معينة من المجموع. وكانت ملكية الأراضي المشاع غير متساوية في فلسطين، حيث تكثر في المناطق السهلية التي تزرع عادةً بالحبوب، وتقل في المناطق الجبلية التي تشتهر بزراعة الأشجار. وكانت الأرض المشاع تقسم وتوزع بحيث يعطى كل مزارع "الشداد" قطعة من الأرض يزرعها لمدة سنة أو سنتين ويستفيد هو من ريعها، وبعد انتهاء المدة يتم تقسيم الأرض من جديد بين سكان القرية. والطريقة الشائعة في توزيع القطع المقسمة هي بالقرعة. وتمنع طريقة التقسيم هذه إجراء التحسينات اللازمة على الأرض لأن المزارع لا يعتبر مالك لهذه الأرض وبالتالي لا يقوم بالاستثمار المناسب فيها من حيث التسميد والتعشيب وتحسين شبكات الري فيها، لأنها في نهاية المطاف سوف تعود إلى غيره [خوري 1936، ص 58].

قانون تسجيل الأراضي (الطابو)

لغاية صدور قانون تسجيل الأراضي عام 1861 كان التصرف بالأرض واستغلالها يتحدد بناء على العرف السائد بين سكان القرية، وكان وضع اليد على الأرض والتصرف بها هو الذي يحدد الملكية، وفي حالات الخلاف تكون الشهادات الشفهية لسكان القرية هي التي تحدد الملكية، مما أدى إلى حدوث العديد من النزاعات بين مزارعي القرية. وجاء قانون الطابو كمكمل لقانون الأراضي بهدف إحكام الدولة سيطرتها على الأراضي التي تعود لها وتأكيد حقها ضد القوى المحلية وبقايا الإقطاع. وتضمن قانون الطابو لائحة تعليمات تخص تسجيل الأراضي وإعطاء السندات لأصحابها. فلا يجوز لأحد أن يتصرف بأرض أميرية بدون سند، ولزوم أن يحمل كل صاحب حق على الأرض الأميرية سند رسمي، واستبدال السندات القديمة بسندات طابو متوجه بالطغراء السلطانية. كما أعطى القانون مهلة ستة شهور فقط عند بدء عمليات التسجيل ليقوم أصحاب الأراضي المكتومة وغير المصرح عنها بتسجيلها، وإذا لم يتم تسجيلها تقوم الدولة بطرحها في المزاد العلني. كما أعطى القانون حق الملكية للمتصرفين بأرض أميرية أو موقوفة لمدة عشر سنوات، ويعطى لهم سندات طابو

مقابل خمسة قروش عن كل مائة قرش. كما بين القانون طريقة وإجراءات نقل الملكية من شخص لآخر، محددًا رسوم تسجيل الأرض بخمسة في المائة من قيمتها.

وفوضت عملية تسجيل ومسح الأراضي إلى المتصرفين في الألوية والسناجق² الذين شكلوا لجان محلية لمسح الأراضي وكان المخاتير وشيوخ القرى أعضاء في هذه اللجان وكان لهم دور مؤثر في عمليات المسح والتسجيل، فكانوا يحددون مساحات أراضيهم كما يحلو لهم على حساب أراضي الفلاحين المجاورين، وهذه هي إحدى مشاكل التسجيل في العهد العثماني.

وقسمت فلسطين لأغراض التسجيل إلى ثلاثة سناجق وهي: سنجق عكا ويضم 222 قرية، وسنجق نابلس (أو سنجق البلقاء) ويضم 212 قرية، وسنجق القدس ويشمل معظم أجزاء فلسطين وأكثر من ثلاثة أرباع سكانها ويضم 328 قرية. وظلت هذه السناجق تابعة لولاية دمشق حتى عام 1884 الذي استقل فيه سنجق القدس لمكانتها الدينية. أما سنجقي عكا ونابلس بعد أن كانا تابعين لولاية دمشق أصبحا بعد عام 1888 تابعين لولاية بيروت، الأمر الذي سمح بتسرب الكثير من أراضي فلسطين وبشكل خاص في المناطق الشمالية إلى أيدي ملاك من خارج فلسطين خاصة من بيروت وتركزت أملاكهم في سنجق عكا [الكياي 1970، ص 370].

وعلى الرغم من صدور قانون الطابو وفتح دوائر التسجيل، إلا أن عملية تسجيل الأراضي في فلسطين لم تبدأ إلا بعد العام 1868، وبقيت مساحات شاسعة غير مسجلة، واستمرت عمليات التسجيل في عهد الانتداب البريطاني. وقد واجهت عملية التسجيل آنذاك مجموعة من المعوقات أهمها:

❖ البعد الجغرافي لدوائر التسجيل (الدفترخاقاني)، فقد كانت فلسطين تتبع لدائرة تسجيل دمشق التي لم يكن فيها إلا دفترخاقاني واحد لغاية عام 1867، وفي عام 1891 تم فتح دفترخاقاني آخر في ولاية بيروت. هذا الأمر أحجب العديد

² السنجق هي كلمة فارسية تعني المقاطعة أو الإقليم ذو الأغلبية المسلمة.

من الفلاحين من تسجيل أراضيهم بسبب صعوبة المواصلات [موس 1980، ص 107].

- ✧ ضعف الخبرة والكفاءة لموظفي تسجيل الأراضي.
- ✧ وجود المخاتير وشويخ القرى ضمن لجان التسجيل أدى إلى وجود قضايا رشوة ومحسوبة وبالتالي فقدان ثقة الفلاح بهذه اللجنة.
- ✧ وقف نظام المشاع عائقاً أمام تسجيل الأراضي، علماً أن غالبية الأراضي الزراعية كانت مشاع، وفشل قانون الأراضي من تفتيت الملكية.
- ✧ تجنب الكثير من المزارعين من تسجيل أراضيهم بسبب غرقهم في الديون وعدم توفر رسوم التسجيل المطلوبة وتهربهم من دفع الضرائب.
- ✧ لعب رجال الإقطاع دوراً في إقناع المزارعين من عدم تسجيل أراضيهم بإيهامهم أن المقصود بالقانون ما هو إلا خديعة من الدولة العثمانية بغرض معرفة مساحة أراضيهم المفتوحة وحجم المحاصيل الحقيقية التي يجنونها بغرض فرض الضرائب.

إن عدم تسجيل الفلاحين لأراضيهم بأسمائهم كان له آثار سلبية عديدة أهمها أن قامت الدولة بالحجز على مساحات شاسعة من الأراضي وعرضها على المزاد العلني مما سمح للمرابيين من سكان المدن والقرى من شراء مساحات شاسعة من الأراضي بأسعار رخيصة تصل إلى 5-25 قرشاً فقط للدونم الواحد [أبو رجيلة 1972، ص 133]، هذا أدى إلى ظهور طبقة الملاك الكبار في فلسطين، فكان في عام 1909 أن يمتلك 116 شخص فقط لحوالي 1.13 مليون دونم في مناطق القدس والخليل ويافا ونابلس وطولكرم وجنين وحيفا والناصره وعكا وطبريا [Granott 1952, p39]. كما أن عجز الفلاحين الفلسطينيين عن إظهار السجلات الخاصة بأملآكهم (الكواشين) خلال فترة الانتداب البريطاني ومن بعدها إسرائيل سمح لكل منهما أن تعتبر هذه الأراضي أملاك دولة يحق لها أن تتصرف بها كما تشاء.

أراضي الدولة ولم تؤثر على الفلاحين. إلا أنه وبعد صدور قانون تملك الأجانب في فلسطين ظهرت الأطماع اليهودية في أرض فلسطين، فأنشأت أول مستوطنة يهودية واسمها مكفيه إسرائيل عام 1870 على أراضي قرية يازور العربية بالقرب من يافا، وفي عام 1878 أقيمت مستوطنة بيتاح تكفا على أراضي قرية ملبس قضاء يافا. وبلغت مساحة الأراضي التي انتقلت إلى اليهود ما بين العام 1882 ولغاية العام 1914 حوالي 400.2 ألف دونم، مقابل 25 ألف دونم قبل العام 1882. وبلغت أكبر نسبة تسرب أراضي إلى اليهود في الفترة ما بين 1890-1900 والتي بلغت 113.6 ألف دونم، وذلك بسبب تهرب الفلاحين من تسجيل أراضيهم وتخلفهم عن دفع الضرائب مما دفع الدولة إلى طرح هذه الأراضي بالمزاد العلني. ولغاية العام 1918 قسمت الأراضي المسجلة كالتالي: أراضي دولة بمساحة 12 مليون دونم (42.9%)، أراضي مسجلة باسم الملاك العرب بمساحة 13.67 مليون دونم (52%)، أراضي مسجلة باسم اليهود بمساحة 650 ألف دونم (2.5%)، وأنهار وبحيرات بمساحة 704 ألف دونم (2.6%) [التريكي 1973، ص23]. وتشير هذه الأرقام إلى قلة اهتمام الدولة العثمانية بتوزيع الأراضي الزراعية على الفلاحين الفلسطينيين، وهذا ما لم يفعله الانتداب البريطاني، وهذا يؤكد أن انتقال الأراضي الزراعية إلى اليهود كان في أغلبها من أراضي الدولة.

2-2 ملكية الأراضي في عهد الانتداب البريطاني

في عام 1918 تمكنت القوات البريطانية من السيطرة على فلسطين، وتشكيل إدارة بلاد العدو الجنوبية تحت إدارة الجنرال كلايتون الضابط السياسي العام في المكتب العربي في القاهرة كمدير للإدارة العسكرية، وفي عام 1919 عين مكانه السير آرثر موني، وبذلك تعتبر إدارة بلاد العدو مرتبطة بالإدارة السياسية في مصر. وقسمت فلسطين خلال عهد الإدارة العسكرية إلى ثلاثة عشر لواءً، قلصت في عام 1922 إلى ثلاثة ألوية فقط وهي اللواء الشمالي واللواء الجنوبي ومقاطعة القدس [حبش 1958، ص22].

وبناء على قرار أصدره الجنرال موني في الثامن من أيار لعام 1918 تم وقف جميع معاملات ملكية الأراضي الأميرية والخاصة، وتم إغلاق جميع دوائر الطابو. وقد برر ذلك بقيام السلطات التركية بأخذ جميع دفاتر الطابو معها خلال انسحابها. إلا أن هذا المبرر ليس دقيق لأن سجلات الأراضي لحيفا وعكا وجنين والناصره وصفد وطبريا وطولكرم وجدت سليمة ولكنها غير كاملة، أما سجلات القدس هي التي فقدت. ويعود السبب الرئيس لوقف جميع دوائر الطابو إلى طلب تقدم به حايمم وايزمن إلى وزارة الخارجية البريطانية في التاسع من تشرين الثاني لعام 1918 طالب فيها بتعيين لجنة أراضي يتم تمثيل البعثة الصهيونية فيها وذلك لمعالجة المسائل المتعلقة بتملك الأراضي في فلسطين وبحث قوانين الأراضي وإمكانية تعديلها، معللاً بذلك وجود مساحات شاسعة من الأراضي غير المأهولة وملكية الفلسطينيين لأراضٍ تفوق قدرته على زراعتها، وأن الأراضي الخصبة المزروعة تنتج بأقل من إنتاجيتها، وأنه إذا ما كان لليهود فرصة لاستغلال هذه الأراضي فإنه سوف ينعكس على تحسن أوضاع الأهالي الفلسطينيين والأوضاع الزراعية من خلال استخدام طرق زراعية علمية حديثة [قاسمية 1990، ص 89].

وفي الرابع والعشرين من تموز عام 1922 وبالتعاون مع المنظمة الصهيونية وافق مجلس عصبة الأمم على مشروع صك الانتداب الذي قدمته بريطانيا، وتشير مقدمته إلى وعد بلفور وموافقة دول الحلفاء على إقامة الوطن القومي لليهود في فلسطين. وبموجب المادة الحادية عشرة من صك الانتداب يكون للدولة المنتدبة السلطة الكاملة في إصدار القوانين والأحكام لاستملاك أي مورد من موارد البلاد الطبيعية أو الأعمال والمصالح والمنافع العمومية الموجودة في البلاد أو التي ستؤسس فيما بعد، كما يحق للحكومة بالاتفاق مع الوكالة اليهودية بأن تقوم هذه الوكالة بإنشاء أو تسيير الأشغال والمصالح والمنافع العمومية وترقية مرافق البلاد الطبيعية. إن المادة الحادية عشر واضحة وجلية في تسهيل استملاك اليهود للأراضي في فلسطين ومنحهم المشاريع الاقتصادية فيها.

ولم يكتف هربرت صموئيل بذلك بل عمل على تغيير القوانين العثمانية وأصدر قوانين جديدة لتسهيل عملية انتقال الأراضي لليهود. وقبل انتهاء ولايته في عام 1925 أصدر قانون تصحيح سجلات الطابو (1920)، وقانون انتقال الأراضي (1920)، وقانون الأراضي المحلولة (1921)، وقانون الأراضي الموات (1921)، وقانون محاكم الأراضي (1921).

قانون تصحيح سجلات الطابو

صدر هذا القانون بصيغته الأولى عام 1920 بعد تأسيس الإدارة المدنية مباشرة وتم تعديله ونشره في الأول من آذار عام 1921. ويعطي هذا القانون الحق لكل من يدعي ملكيته أرض مسجلة بغير اسمه بأن يستدعي إلى المحكمة ويطلبها بشرح ذلك على السجل الخاص بتلك الأرض، وبعد أن تستمع المحكمة للطرفين المستدعي والمدعى عليه يجوز لها وبناء على الأدلة التي قدمت لإثبات ما يدعيه المستدعي أن تحكم حكماً غير قابل للاستئناف كمحكمة ذات اختصاص يمنح المستدعي حقاً بالأرض كمالك أو مرتهن.

ولم يستفيد الفلسطينيون من هذا القانون بسبب الوثائق والمستندات الواجب توفرها، ونظراً لأن العديد من الفلسطينيين لم يسجل أرضه أو سجلها باسم كبار الملاكين والتجار تهرباً من دفع الضرائب فإنه كان من الصعب على الفلسطينيين إثبات ملكيتهم لأراض مسجلة بأسماء الغير. مع العلم أن المحكمة كانت تدرك ذلك عندما صدر القانون.

قانون انتقال الأراضي

صدر هذا القانون بعد إلحاح هربرت صموئيل بهدف منع المضاربات بأسعار الأراضي، وبموجب هذا القانون فإن أي عملية انتقال الأراضي مرهونة بموافقة حكومة الانتداب، ولا يجوز للشخص الواحد أن يمتلك أكثر من 300 دونم من الأراضي

الزراعية ولا تتجاوز قيمتها 3000 جنيه مصري، كما ولا يسمح له بامتلاك أكثر من 30 دونماً داخل المدن. كما اشترط القانون بأن يكون المالك مقيماً في فلسطين وأن يقوم بزراعة الأرض وتحسينها بنفسه.

لقد منع هذا القانون نمو الملكيات الواسعة والكبيرة في فلسطين، كما وحرّم الفلسطينيين الذين يقيمون في الخارج من امتلاك أراضٍ في فلسطين. الأمر الذي دفع الفلسطينيين إلى الاعتراض على هذا القانون ذاكرين أنه جاء ليفقرهم ويجبرهم على بيع أراضيهم لليهود بأسعار قليلة. هذا ما أكدته لجنة التحقيق عن إضرابات فلسطين عام 1921 عندما ذكرت أن منع الفلسطينيين الذين يقيمون خارج فلسطين من امتلاك الأراضي عمل على تنزيل أسعارها وعرضها على اليهود بأسعار قليلة.

ويذكر أن معظم ملاك الأراضي الواسعة في فلسطين كانوا يعيشون خارج فلسطين، وكانت علاقتهم مع المزارعين المستأجرين جيدة، غير أن هذا القانون أعطى انطباعاً لدى المستأجرين بأنه لم يعد يترتب عليهم دفع الأجرة لصاحب الأرض، وعندما وجد أصحاب الأراضي بأن المستأجرين أصبحوا لا يدفعون الأجرة المتفق عليها، وفي نفس الوقت لا زالوا يدفعون ضرائب أملاكهم، هذا دفعهم إلى أن يفضلوا بيع أراضيهم لليهود [هداوي 1979، ص 70].

قانون الأراضي المحلولة

بموجب هذا القانون ألزمت الحكومة البريطانية أي شخص كان قد وضع يده على أرض محلولة إبلاغها بذلك. وحملت المخاتير مسؤولية عدم الإبلاغ عن هذه الأراضي، وفرضت عليهم غرامة مالية بقيمة 25 جنية أو بالسجن لمدة شهر أو بكلتا العقوبتين. وقد حاولت الحكومة البريطانية من ذلك بسط السيطرة على الأراضي الزراعية، خاصة وأن معظم هذه الأراضي لم يتم زراعتها فترة الحرب، وبالتالي هناك حجة قانونية للسيطرة على الأراضي التي لم تزرع لمدة ثلاث سنوات. وقد طبق هذا القانون بأثر رجعي، وتم تحويل هذه الأراضي إلى أراضي دولة.

قانون الأراضي الموات

قام هربرت صموئيل بتعديل المادة 103 من قانون الأراضي العثماني الذي ينص على أن أي شخص استصلح أرضاً مواتاً بإذن مأمور الأراضي فإنها تسجل لها مجاناً، وإذا زرعها بدون إذنه تسجل له بعد دفع رسوم الطابو ويعطى له سند طابو. ففي عام 1921 أصدر قانون الأراضي الموات الذي استبدل المادة 103 لتصبح "كل من نقب أرضاً مواتاً أو زرعها دون أن يحصل على موافقة مدير الأراضي لا يحق له أن يحصل على سند ملكية بشأنها ويعرض نفسه للمحاكمة لتجاوزه على تلك الأرض".

قانون محاكم الأراضي

أصدر المندوب السامي هذا القانون في عام 1921 وأوكل السكرتير القضائي نورمان بنتويش حق إدارة ومراقبة هذه المحاكم. وشكلت هذه المحاكم خطراً كبيراً على الأراضي التي يملكها الفلسطينيون، خاصة بعد أن قام هربرت صموئيل بإغلاق البنك الزراعي العثماني الذي كان يوفر قروضاً لتمويل مشاريع زراعية، مما اضطر بالفلاحين الفلسطينيين إلى اللجوء إلى المرابين اليهود لإمدادهم بالأموال مقابل فوائد عالية ورهن أراضيهم، ولم يتردد المرابون اليهود في اللجوء إلى المحاكم في حال عجز الفلاح الفلسطيني عن دفع ما عليه من قرض، وغالباً ما كانت المحكمة تحكم بنزع ملكية الأرض ونقلها لملكية المرابي اليهودي [أبو يصير 1970، ص 134].

قانون نزع الملكية

صدر هذا القانون في الأول من آب لعام 1926، وأعطى بموجبه الحق لأي منشئ لمشروع يشهد المندوب السامي أن المراد به المنفعة العامة التفاوض مع صاحب الأرض التي يحتاجون إليها لإتمام هذا المشروع. وإذا لم يتوصل الطرفين إلى اتفاق يحق لمنشئ المشروع أن يتقدم إلى المندوب السامي طلب إعلان المفاوضة، ويقوم

الأخير بطلب من صاحب الأرض بتقديم تفاصيل بحقوقه في الأرض ومقدار التعويض وبدل الإيجار خلال خمسة عشر يوماً، وإذا لم يلتزم صاحب الأرض في الفترة المحددة وبعد أن يكون رئيس المحكمة قد اقتنع بأن للمنشئ له الحق بأن يضع يده على الأرض، يقوم بإصدار قرار بتسليم تلك الأرض للمنشئ بعد تقدير قيمة التعويض. وإذا كان المشروع هو توسيع طرق فإن صاحب الأرض لا يستحق أي تعويض إلا إذا كانت المساحة المنزوعة من أرضه تزيد عن ربع مساحة قطعة الأرض التي يملكها [صلاح الدين 1993، ص 89].

ويعتبر هذا القانون من أخطر قوانين الأراضي التي أصدرتها حكومة الانتداب البريطانية، وهو ليس إلا مكيدة لاغتصاب أملاك وأراضي أصحابها الفلسطينيين الأصليين وتمليكها للشركات اليهودية بعد أن عجزت الأخيرة عن شرائها من أصحابها.

قانون تسوية حقوق ملكية الأراضي

صدر هذا القانون في الثلاثين من أيار لعام 1928، وذلك بعد أن وجدت الحكومة البريطانية أن الأراضي المشاع غير المفروزة تقف عائقاً أمام انتقال ملكية الأراضي لليهود، حيث تستلزم عملية الشراء في الأراضي المشاع موافقة جميع الأشخاص المشتركين في ملكيتهم قطعة الأرض هذه، وهذا ما كان صعباً أو حتى مستحيلًا في كثير من الأحيان. فجاء هذا القانون ليقوم بفرز الأراضي المشاع وتقسيمها وتسجيلها بأسماء أصحابها. وكان المندوب السامي يعلن عن عمليات التسوية في مناطق معينة تعرف باسم "منطقة التسوية" من خلال أمر التسوية الذي يتم نشره في جريدة الوقائع الفلسطينية، يبين موقع وحدود المنطقة التي تجري فيها عملية التسوية.

وبحسب هذا القانون فإن الأراضي الواقعة ضمن منقطة التسوية والمصنفة ضمن الأراضي المتروكة والمستعملة للغايات العمومية فإنها تسجل باسم الحكومة، بالإضافة إلى الأراضي التي لم يثبت ادعاء أحد فيها ولم تسجل بمقتضى التسوية (المادة 29 من قانون التسوية). أما الأراضي المتروكة والمستعملة لمنفعة القرية العمومية فإنها تسجل

باسم القرية. وبعد الانتهاء من عملية التسوية يتم تنظيم سجل جديد لكل قرية وتحفظ السجلات والخرائط لدى مدير الأراضي ومدير المساحة ولا يجوز إخراج النسخ الأصلية منها بأي حال من الأحوال. كما أجاز القانون لمأمور التسوية إفران أي قطعة أرض خاضعة ضمن منطقة التسوية ومملوكة بالاشتراك وذلك حسب قرار المندوب السامي بحجة المصلحة العامة، ويجوز له أيضاً وبحسب طلب المالك فرز حصته من الأرض المشاع غير المفروزة بدون فرز باقي الحصص [صلاح الدين 1993، ص 94]. وكل مالك حصة في أرض مشاع يفرض عليه التكاليف التالية عند عملية الفرز:

- رسم شهادة حصر إرث.
- 5% من قيمة حصته في الأرض كما هو في السوق.
- رسوم المساحة.
- رسم تسجيل الإفران وقيمه نصف بالمائة من قيمة حصته في الأرض حسب قيود الويركو³.
- زيادة بنسبة 100% على رسم الويركو الذي كان يدفعه.

ويذكر أن حكومة الانتداب وقيل البدء بعملية التسوية عينت فريقاً من الموظفين في دائرة التسوية مكون من 15 عضواً، إلا أن رئيس الدائرة ومأمور التسوية ومساعد المراقب هم يهود، بالإضافة إلى خمسة أعضاء يهود آخرين، وعضوين إنجليزيين، وخمسة أعضاء عرب، ثلاثة منهم يعملون كتابة واثنا عشر يعملون مساعدي مأمور التسوية [صلاح الدين 1993، ص 96]. بمعنى أن هذا الفريق جاء ليبلغي أهداف اليهود في تسوية الأراضي ضمن المناطق التي يركزون شراء الأراضي فيها. وبلغت مساحة الأراضي التي تمت تسويتها خلال الفترة ما بين 1928 و 1948 خمسة ملايين دونم، منها 4.5 مليون دونم في منطقة الجليل وهي المناطق التي اهتم اليهود بشراء أراضي فيها.

³ الويركو هي إحدى أنواع ضريبة الأملاك التي فرضت في العهد العثماني، وفرضت هذه الضريبة في عهد السلطان بايزيد الثاني (1481م-1512م) وهي عبارة عن مبالغ مقطوعة تفرض على كل قرية مع الأخذ بعين الاعتبار عدد الأفراد والمنازل في كل قرية، ونسبتها أربعة في الألف على الأراضي الأميرية وثمانية في الألف على الأراضي المزروعة بالأشجار.

3- إدارة وتسجيل الأراضي الزراعية

في هذا الفصل ستقدم الدراسة شرحاً مفصلاً يطلع القارئ على إجراءات التسجيل ومشاكله وتقسيمات الأراضي وغيرها من البنود. وغني عن الذكر أهمية ودور تسجيل الأراضي في إثبات ملكيتها، فالأرض المسجلة تعني أنها مملوكة ملكاً كاملاً لصاحبها وله حق التصرف فيها بيعاً ورهنًا وهبةً، وهذه الملكية صحيحة قانونياً ومصانةً من أي عيب قانوني يمكن أن يستخدم للاستحواذ عليها. أما ما يقال عن إخراج القيد كسند للملكية فهو من الناحية القانونية غير صحيح وقابل للطعن فيه.

ولتسجيل الأرض باسم صاحبها فإنه يشترط بأن تقع تلك الأرض ضمن الأراضي الخاضعة لعملية التسوية (أراضي الطابو) أما إذا كانت تقع ضمن الأراضي خارج التسوية فإنه يشترط إجراء تسجيل جديد وهذا النوع من التسجيل له قيوده وشروطه. وسنأتي على ذكر تسوية الأرض والمشاكل التي يعاني المواطن بسبب غيابها في النسبة الأكبر من أراضي الضفة الغربية.

وللأرض الفلسطينية خصوصية كما ذكر سابقاً فيما يتعلق بولاية السلطة الفلسطينية عليها وانتشار الاستيطان ومصادرة الأراضي وإغلاق مساحات واسعة تحت مسمى مناطق عسكرية وما شابه. فولاية السلطة الفلسطينية على الأرض وبناء على اتفاق أوسلو لا تتعدى مناطق (أ) في القضايا الأمنية والإدارية ومناطق (ب) في القضايا الإدارية فقط والتي تشكل (14%) و (28%) من أراضي الضفة الغربية على التوالي، وأبقت إسرائيل مناطق (ج) والتي تشكل 58% من أراضي الضفة تحت سيطرتها الأمنية والإدارية. أضف إلى ذلك التوسع الاستيطاني المتسارع ليصل عدد المستوطنين في العام 2008 إلى أكثر من 500 ألف مستوطن في 404 موقعاً استعماريًا موزعين على أراضي الضفة الغربية. هذه الحالة فرضت نفسها بالقوة على طريقة استخدام الأراضي في فلسطين من حيث توزيعات الأراضي لأغراض الزراعة والبناء.

3-1 تسوية الأراضي

تسوية الأرض تعني إصدار شهادة ميلاد للأرض تبين مالكيها وحدودها بما لا يحتمل مجال للبس ولا الغبن، وقد عرف المشرع الأردني عملية التسوية بأنها علاج القضايا ذات الصلة بأي حق تصرف أو تملك في الأراضي والمياه أو حق انتفاع فيها قابل للتسجيل. وبدون تسوية الأراضي وتسجيلها تبقى منازعات الأراضي قائمة وتبقى فرص الاستيلاء عليها وتحويلها إلى أراضي دولة ومن ثم لأغراض الاستيطان أيضاً قائمة. والأرض التي تمت بها تسوية يعطى صاحبها سند طابو وهو سند ملكية لا جدال فيه، أما الأراضي خارج مناطق التسوية أو ما تسمى بـ "المالية"⁴ فإن صاحب الأرض يعطى "إخراج قيد" يفيد بأن صاحب الأرض قد التزم بدفع قيمة الضرائب المفروضة على قطعة الأرض، ولا تتم عملية البيع والشراء بدونه، ويصدر إخراج القيد أيضاً من دائرة المساحة في سلطة الأراضي إلا أنه مشروط بعدم استخدامه لعمليات البيع والشراء. وتجدر الإشارة هنا ولأغراض التهريب من دفع الضرائب فإن أصحاب الأرض صرحوا بمساحات تقل بكثير عن المساحات الحقيقية لأرضهم، وهذا تسبب في مشكلة كبيرة مع الإسرائيليين سيتم الإشارة إليها لاحقاً.

وقد بدأت الحكومة الأردنية عملية تسجيل الأراضي في عامي 1957 و 1958 فيما عرف "بالتخميس". وفي العام 1964 بدأت عملية التسوية بدايةً من مدينة جنين إلا أن الاحتلال الإسرائيلي عام 1967 أوقف جميع عمليات التسوية وما تبعه من تجميد جميع نشاطات تسجيل الأراضي، ولم تعلق جداول الحقوق وبالتالي لا قيمة قانونية لها بقيود دائرة المساحة الأردنية لأنها لا تعتبر نهائية. وبلغت مساحة الأراضي غير المسجلة وغير المكتمل تسجيلها حوالي 3759.5 كم² أي ما نسبته (67%) من أراضي الضفة الغربية توزعت ما بين أراضٍ داخل حدود البلديات والمجالس المحلية وأراض تقع خارج حدودها، من هذه الأراضي ما مساحته 3108.6 كم² لا يوجد فيها أية سجلات تسجيل. أما الأراضي المسجلة سواءً بعملية التسوية أم تسجيل جديد فبلغت مساحتها

⁴ سميت بالمالية لأن قيودها مسجلة في وزارة المالية الفلسطينية.

1838.5 كم² أي ما نسبته (32%) من مساحة الضفة الغربية، توزعت ما بين مناطق (أ) بمساحة 499.68 كم² ومناطق (ب) بمساحة 285.78 كم² ومناطق (ج) بمساحة 1053.06 كم².

وتوزعت مناطق التسوية في الضفة الغربية كالتالي: 92% من أراضي محافظة جنين، 45% في محافظة رام الله، 24% في القدس، 38% في محافظة نابلس، 11% في محافظة قلقيلية، 20% في محافظة طولكرم، 78% في محافظة طوباس، 80% في محافظة أريحا، وصفر بالمائة في بيت لحم والخليل وسلفيت. ويلاحظ ارتفاع نسبة التسوية في محافظة جنين وذلك لأن عملية التسوية بدأت من هناك وأن أغلب الأراضي تم استكمال تسجيلها، بعكس ما هو في جنوب الضفة الغربية. وتجدر الإشارة هنا إلى أن كثافة الاستيطان أقل ما يكون في منطقة جنين وذلك لأن غالبية أراضيها مطوية مما وقف حائلاً أمام مساعي السلطات الإسرائيلية من التعامل معها كأراضي دولة وبالتالي بناء المستوطنات فيها، فمنذ الاحتلال الإسرائيلي عام 1967 لم يتم مصادرة أية قطعة أرض مسجلة تسجيلًا كاملاً في دوائر تسجيل الأراضي في كل من الضفة والقطاع. والسؤال الذي تطرحه الدراسة هنا هو بما أن تسوية الأرض من الأهمية بمكان للحفاظ عليها ضد سياسات الاستيطان الإسرائيلية، لماذا لم تبدأ عملية التسوية من منطقة القدس، والتي هي أكثر منطقة مستهدفة من السلطات الإسرائيلية بغرض تهويدها وطرده أهلها الفلسطينيين منها؟

وعلى الرغم من أهمية تسوية الأراضي إلا أن السلطة الفلسطينية ومنذ نشأتها عام 1994 لم تضع هذه القضية على سلم أولوياتها، فمن الناحية القانونية والإدارية والإجرائية يمكن للسلطة الفلسطينية أن تقوم بإنهاء أعمال التسوية في المناطق الخاضعة لها، علماً أن المساحة غير المشمولة في أعمال التسوية في منطقتي (أ) و (ب) هي 1415 كم² أي ما نسبته 64.3% من الإجمالي. (50% من مناطق (أ)، و 76% من مناطق (ب)). ويذكر أن مشروع التسوية بحاجة إلى موازنة مالية ضخمة وطاقتي فني مجهز بكامل المعدات المساحية اللازمة، الشيء الذي لم يكن متوفراً لدى السلطة. إلا أن مبادرة من الحكومة الفنلندية عام 1999 تبنت مسح وتسوية حوالي 77 ألف دونم

من أراضي جنوب قطاع غزة غير المسوَّحة، ومبادرة أخرى من البنك الدولي لمسح أراضي في بيتونيا وبيرنبالا وقرآوة بني زيد، وقد واجهت هذه المبادرة مجموعة من الإشكاليات أهمها أن جزء من الأراضي المسوَّحة تقع في مناطق (ج).

وفي الأول من كانون الأول لعام 2008 قررت الحكومة مباشرة العمل على تسوية الأراضي بدءاً من منطقة بيت لحم، وستتركز البداية في الأراضي داخل مناطق (أ) و (ب). والجدير ذكره هنا أنه لم يتم تحديد مناطق التسوية حتى لا يفهم أنه إذا تركزت في مناطق (أ) و (ب) أنه تخل واضح من السلطة الفلسطينية عن باقي مناطق الضفة الغربية من جهة، ومن جهة أخرى حتى لا تفشل إسرائيل المشروع باعتباره تعد على مناطق تحت السيطرة الإسرائيلية.

3-2 الإطار القانوني الناظم لتسجيل الأراضي

حينما تجلس مع محامٍ وتساءله عن القضايا القانونية المتعلقة بالأراضي في فلسطين فإنه ينتهد ويقول هذا موضوع شائك للغاية ولا يمكن حصره في دراسة مهما كبرت. ونوجز هذا القول في أن التشريعات المتعلقة بالأراضي في فلسطين تعددت بحكم تعدد الجهات التي حكمت فلسطين، فهناك التشريعات العثمانية وتليها الانتدابية ثم الأردنية والمصرية وآخرها الأوامر العسكرية الإسرائيلية. ويحكم قضايا الأراضي 48 قانون وكلها صالحة للتطبيق. ونوجز أهم التشريعات التي لا زالت نافذة في الأراضي الفلسطينية والتي تحكم قضايا الأراضي كالتالي [أبو دية 2007، ص3]:

الحقبة العثمانية لغاية عام 1914:

- 1- قانون وضع الأموال غير المنقولة بصفة تأمينات (عام 1331هـ).
- 2- قانون التصرف بالأموال غير المنقولة (عام 1331هـ).
- 3- قانون تقسيم الأموال المشتركة غير المنقولة (لسنة 1329هـ).
- 4- قانون الأراضي العثماني لسنة (1854).

- 5- قانون تسجيل الأراضي -الطابو- (لعام 1861).
- 6- قانون تملك الأجانب في فلسطين (لعام 1869).

الحقبة الانتدابية 1918-1948

- 1- قانون تصحيح سجلات الطابو لعام 1920.
- 2- قانون تسوية حقوق ملكية الأراضي رقم 9 لسنة 1928.
- 3- قانون الأراضي (استملاكها للغايات العامة) رقم 24 لسنة 1943.
- 4- قانون الأراضي المعدل رقم 25 لسنة 1933.
- 5- قانون انتقال الأراضي رقم 39 لسنة 1920.
- 6- قانون منازعات (وضع اليد) على الأراضي رقم 12 لسنة 1932.
- 7- قانون الأراضي الموات رقم 10 لسنة 1921.
- 8- قانون انتقال الأراضي لسنة 1920.
- 9- قانون الأراضي المحلولة لعام 1921.
- 10- قانون محاكم الأراضي لعام 1921.
- 11- قانون نزع الملكية لعام 1926.
- 12- قانون سجلات الأراضي رقم 30 لعام 1944 والساري في قطاع غزة.
- 13- قانون الأراضي العمومية رقم 6 لعام 1942.

الحقبة الأردنية في الضفة الغربية 1948-1967

- 1- قانون تسوية الأراضي والمياه رقم 40 لسنة 1952.
- 2- قانون سجلات الأراضي رقم (26) لسنة 1958.
- 3- قانون إدارة ونفويض أراضي وأملاك الدولة رقم 1 لسنة 1953.
- 4- قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة رقم 14 لسنة 1961.
- 5- قانون استملاك الأراضي للمشاريع العامة رقم 2 لسنة 1953 المعمول به في محافظات الضفة.

- 6- قانون تسجيل الأموال غير المنقولة التي لم يسبق تسجيلها رقم 6 لسنة 1964 والتعديلات المدخلة عليه.
- 7- قانون المدن والقرى وتخطيط الأبنية رقم 79 من العام 1966 والتعديلات المدخلة عليه.
- 8- قانون معدل للأحكام المتعلقة بالأموال غير المنقولة رقم 51 لعام 1958.
- 9- نظام تسجيل الأراضي والمياه في مناطق التسوية رقم (1) لسنة 1952 والساري في الضفة الغربية.
- 10- نظام رسوم تسجيل الأراضي والمياه رقم (2) لسنة 1952 والساري في الضفة.
- 11- نظام المساحة رقم 6 لعام 1976.

الحقبة المصرية في قطاع غزة 1948-1967

1. قانون رقم 5 لسنة 1960 بشأن إزالة التعديلات على الأراضي الحكومية.
2. الأمر رقم 57/575 بشأن إدارة تسجيل الأراضي المعمول بها في محافظات غزة.

حقبة الاحتلال الإسرائيلي منذ العام 1967

- 1- الأمر العسكري الإسرائيلي رقم (585) الذي فرض رسوم 5% على كل معاملات انتقال الأراضي.
- 2- الأمر العسكري رقم (847) الذي يقضي بجعل مدة التقادم للوكالات الدورية خمسة عشر سنةً.
- 3- الأمر العسكري رقم 418 الذي أجرى تغييرات جوهرية على تركيبة هيئة مؤسسات تنظيم الأراضي والبناء التي كانت سارية في عهد الأردن.

حقبة السطة الوطنية الفلسطينية منذ عام 1993

- 1- المرسوم الرئاسي رقم 10 لعام 2002.

2- مشروع قانون الأراضي المقدم إلى المجلس التشريعي في العام 2004.

ولغاية الآن لم يصدر تشريع فلسطيني يعالج قضايا تسجيل الأراضي والإشكاليات الناجمة عن تعدد التشريعات. فلا يزال مشروع قانون الأراضي الذي قدمه مجلس الوزراء إلى المجلس التشريعي مدرجاً في أعمال المجلس من شهر آذار من عام 2004 وأقر في المناقشة العامة بتاريخ 4 نيسان لعام 2005. وبحكم القيود السياسية والجغرافية التي تعاني منها السلطة الفلسطينية فإنه يستوجب توضيح حدود صلاحيات السلطة في ما يتعلق بالتشريعات، فالتشريعات على ثلاثة أنواع وهي: التشريع المطلق وهو كل ما يتعلق بالسكان، وقابل للتطبيق على جميع المواطنين بغض النظر عن المنطقة التي يسكنونها سواء كانت (أ) أو (ب) أو (ج). والتشريعات المقيدة وهي تلك الموقوفة على مراجعة الإسرائيليين وموافقتهم. والتشريعات الممنوعة كلياً وهي كل ما يتعلق بالأرض خارج مناطق السلطة الفلسطينية. وهذا يستدعي الانتباه إلى أن إصدار قوانين جديدة شاملة للأراضي الفلسطينية هو أمر غير قابل للتطبيق في الوقت الحالي.

صحيح أنه لا يوجد هناك مرجعية واحدة ومحددة للبت في القضايا المتعلقة بالأراضي، إلا أن إصدار قانون الأراضي في هذا الوقت بالذات له محاذيره باعتبار أن هناك احتلال قائم على أراضي الضفة الغربية. لذلك يجب الحذر لأن أي قضية متعلقة بالأراضي هي قضية حساسة جداً ولها بعد وطني أكثر منها قضية فردية. وللمقارنة فإن الأردن ولغاية الآن ليس لديها قانون أراضي، والمرجعية لديها هي مجلة الأحكام العدلية والتي تعتبر أم القوانين المدنية الإسلامية.

3-3 إجراءات التسجيل وتثبيت وانتقال ملكية الأراضي

تتركز مشاكل تسجيل الأراضي في المناطق غير المشمولة بأعمال التسوية، لأن الأرض المشمولة بالتسوية هي أصلاً مسجلة بأسماء أصحابها وحقوقها الملكية مثبتة، وعملية نقل الملكية لا تحتاج سوا إتمام إجراءات قانونية في سلطة الأراضي أو عند

الكاتب العدل. بينما تظهر مشاكل التسجيل ونقل الملكية في الأراضي غير المشمولة بالتسوية، فتسجيلها يكون من خلال ما يسمى بـ "التسجيل المجدد". ويعرف التسجيل المجدد أو الجديد على أنه تسجيل الأموال غير المنقولة التي لم يسبق تسجيلها في دوائر التسجيل، وهو مبادرة طوعية من قبل صاحب الأرض ولا يتطلب إنفاق حكومي أو كوادر بشرية كبيرة كما هو الحال بالنسبة لعملية التسوية. وتطلب سلطة الأراضي لإتمام التسجيل المجدد مجموعة من الوثائق هي:

- مخطط من مساح مرخص لغايات الطابو ومصدق من دائرة المساحة والبلدية التي تقع بها قطعة الأرض، بالإضافة إلى أسماء المجاورين الرباعية واضحة مع أرقام هوياتهم.
- في حالة وجود قطعة الأرض خارج حدود البلدية فإنه يلزم تصديق دائرة التنظيم على مخطط المساحة.
- إخراج قيد مصدق حسب الأصول.
- تعبئة طلب تسجيل مجدّد ووضع طابع إيرادات بقيمة شيكل واحد.
- تعبئة شهادة أعيان ومختار وتصديقها من المجلس البلدي أو القروي.
- براءة ذمة مالية وبلدية سارية المفعول لقطعة الأرض.
- وثائق ثبوتية: حجج بيع، وكالات، حصر إرث، اتفاقيات وكافة الأوراق التي تتعلق بإثبات الملكية.
- إقرار عدلي بأن الأرض غير مباعة وغير محجوزة ولا حقوق للغير عليها.
- إعلان يتم نشره في إحدى الصحف وتعلق نسخة منه في جامع القرية أو المكان الذي تتبع له قطعة الأرض بالإضافة إلى المجلس البلدي لمدة خمسة عشر يوماً للاعتراضات. مع كتاب من المجلس البلدي يقر بأن الإعلان قد تم تعليقه.

وقد شددت سلطة الأراضي على أن يكون المساح مرخصاً وأن يتم تصديق مخططات المساحة من دائرة المساحة والبلدية وذلك في محاولة لحل مشكلة الفروقات ما بين مساحة الأراضي المصرح عنها في قيود وزارة المالية والمساحات الحقيقية لها.

إلا أن هذا النوع من التسجيل يشوبه العديد من المشاكل، وللحديث عن هذه المشاكل يجب أولاً التفرقة بين الأراضي غير المشمولة في التسوية والتي تقع ضمن نفوذ السلطة الفلسطينية الأمنية والإدارية وتلك التي تقع ضمن نفوذ السلطات الإسرائيلية. أما مشكلات التسجيل المجدد للأراضي التي تقع ضمن نفوذ السلطة فهي:

- لا يمكن أن يتم تسجيل الأرض تسجيلاً مجدداً بدون أن تكون كامل القطعة، بمعنى أنه لا يمكن تسجيل جزءاً من الأرض التي تقع حصة الوارث عليها بدون حصص الورثة الباقين. وإذا لم يقبل بقية الورثة تسجيل الأرض فإن التسجيل يكون على الشيوخ وتكون على نفقة طالب التسجيل فقط.
- التسجيل المجدد لا يتم إلا إذا كانت حصة الأرض تزيد عن ما مساحته 500 متر مربع. وإذا كانت حصة الأرض أقل من ذلك فإنه لا يجوز قسمتها بل تباع بالمزاد العلني. في حين يلزم القانون الأردني الحالي من يملك أقل من نصف دونم وتكون غير قابلة للقسمة ببيعها لأحد المالكين المجاورين له.
- المشكلة التي تحصل في حال وجود قطعة أرض بمساحة كبيرة ويملكها عدد من المالكين بعضهم تقل حصصهم عن نصف دونم هي أن أيّاً كان يستطيع أن يضع يده على أكثر من حصصه، وعندها يلجأ المتضرر لإقامة دعوى لإزالة الشيوخ وهذا يعني بيع الأرض برمتها بما عليها من إنشاءات، علماً أنه يتعذر ذلك في بعض الأحيان حيث أن الثمن قد يكون بعشرات الملايين ولا تجد المشتري، لذلك يتم عرضها للمرة الثانية لأعلى سعر وستباع بثمن بخس إن أمكن بيعها.
- كل قيود الأراضي المروية خارج مناطق التسوية حتى لو كانت ضمن حدود (أ) موجودة عند الإسرائيليين، وذلك بسبب أن المتصرف بالمياه الجوفية هم الإسرائيليون. بمعنى أن أي عملية تسجيل مجددة لأرض مروية يجب أن تتم من خلال مكاتب الارتباط الإسرائيلية.

- طول فترة إتمام إجراءات التسجيل المجدد والتي قد تصل إلى ثلاث سنوات أو أكثر.

أما التسجيل المجدد للأراضي التي تقع ضمن مناطق (ج) فتعاني من معوقات إسرائيلية عديدة جعلت من قضية التسجيل أشبه بالمستحيلة. فقد اشترطت السلطات الإسرائيلية موافقة القيادة العسكرية على طلب التسجيل، وهذا يجعل الأراضي ذات المواقع الإستراتيجية المهمة والقرية من المستوطنات الإسرائيلية وربما فيما بعد الأراضي الواقعة خلف جدار الضم والتوسع مستثناة من موافقة القيادة العسكرية، ثم يأتي بعد ذلك إطلاع حارس أملاك الغائبين والموافقة على طلب التسجيل، ثم تشتراط إسرائيل أن يكون البائع والمشتري من حملة الهوية الفلسطينية أو يتمتع بجنسية أجنبية وهذا مرتبط بالعلاقات السياسية بين البلدين. كل هذا عدا مكوث طلبات التسجيل في مكاتب الارتباط لسنوات. أدى هذا إلى شيوع مساحات كبيرة من الأراضي وعدم تسجيلها بأسماء أصحابها. وعلى كل حال فإن إجراءات التسجيل المجدد في مستوطنة بيت إيل حالياً متوقفة بسبب عدم وجود قاضي تسوية هناك والمحكمة الفلسطينية يجب أن تكون تحت السيطرة الفلسطينية، هذا ما لم تقبله السلطات الإسرائيلية.

ومن بين الأمور الغريبة التي تبين أثناء البحث أن هناك مساحات كبيرة من الأراضي سجلت أثناء الانتداب البريطاني باسم المختار بالنيابة عن أهل القرية، فعلى سبيل المثال سجلت حوالي 6500 دونم من أراضي قرية كفر تلت في محافظة قلقيلية باسم المختار بالنيابة عن أهل القرية، وهذه الملكية تنتقل من مختار إلى آخر بحكم منصبه، بمعنى أنه لو تم تنصيب مختار بريطاني على القرية فإن ملكية هذه الأراضي تنتقل إليه وله حق التصرف فيها.

أما رسوم تسجيل الأراضي الخاضعة ضمن مناطق (أ) و (ب) فإنه وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 104 لسنة 1997 والمطبق في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، فإن مكاتب التسجيل تتقاضى في كافة معاملات تسجيل الأراضي مبلغ 1% من قيمة الأرض السوقية على أن لا تقل هذه الرسوم عن مئة دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة

الأخرى المتداولة. وكانت هذه النسبة قبل إصدار هذا المرسوم الرئاسي هي 5% من قيمة الأرض السوقية استناداً إلى الأمر العسكري الإسرائيلي رقم (585) لعام 1980. وفي العام 1998 تم تعديل رسوم تسجيل الإرث بناءً على قرار رئاسي رقم 39 لتصبح واحد بالألف بعد أن كانت تتراوح ما بين 1% و 2% بموجب نظام انتقال الأراضي لسنة 1939.

وقد قامت السلطة الفلسطينية بتغيير رسوم تسجيل الأراضي بناءً على الصلاحيات الإدارية التي تمتلكها على الأراضي الخاضعة ضمن منطقة (أ) و (ب) وذلك بهدف تشجيع أصحاب الأراضي على تسجيل أراضيهم لتثبيت حقوقهم الملكية. أما الأراضي الواقعة في مناطق (ج) فلا زالت جميع القرارات العسكرية الإسرائيلية نافذة بما فيها القرار العسكري رقم (585)، وبالتالي أية عملية تسجيل أو نقل إرث لا بد وأن يتكلف صاحب الأرض خمسة بالمائة من قيمة أرضه السوقية.

أما ما يتعلق بانتقال ملكية الأرض، فإنها تنتقل بإحدى الطرق التالية: إما بالشراء أو التقادم أو الميراث أو الهبة أو الشفعة أو الوصية، ولغرض انتقال الملكية عن طريق الشراء يجب هنا التفرقة بين الأراضي الملك والأراضي الميري، فالأرض الملك هي التي تكون داخل حدود البلديات والمجالس القروية أما الميري فتكون خارجها. وبحسب قانون تسوية المياه والأراضي لعام 1952 فإن للمشتري "حق الشفعة"⁵ في الأرض الملك وله أن يشتريها بقيمتها الحقيقية وليست المقدره، أما الأرض الأميرية يأخذها المشتري بحق الأولوية. وحق الأولوية ينطبق على الأرض الملك أيضاً بشرط أن تكون قد تمت تسويتها. والفرق بين الأرض الملك والأميرية من حيث حق التصرف لا يكاد

⁵ تعريف الشفعة في الشرع الإسلامي هي حق تملك العقار المبيع جبراً عن المشتري بما قام عليه من ثمن وتكاليف. وبحسب المادة 1009 من مجلة الأحكام العدلية والمادة 1151 من القانون المدني الأردني فإن الحق في الشفعة هي حق شخص مالك للأرض أو جار ملاصق للأرض أو له حق الشرب أو المسيل وما يسمى بالخليط بالمال أن يشتري الأرض من شخص اشتراها من المالك الأصلي ولا يكون لهذا المالك الأصلي أو أحد أبناء البائع أو زوجه أو جاراً ملاصقاً أو خليطاً بالمال أي ملك.

يذكر. فالأراضي الملك يكون صاحبها له الحق الكامل في التصرف وله حق الرقبة⁶، بينما الثانية تكون حق التصرف بها من حيث البيع والشراء والرهن وغيرها بينما تكون حق الرقبة بها للدولة.

وتعتبر الوكالات الدورية غير القابلة للنقض أكثر وسائل نقل الملكية شيوعاً في الأراضي الفلسطينية لتشكل حوالي 90% من معاملات نقل الملكية والقليل منها يتم تنفيذه. فانتشرت كوسيلة لنقل ملكية الأرض بسبب غياب المالك الحقيقي لها، ولا يخفى على أحد الظروف القصرية للفلسطينيين التي أجبرت عدد كبير منهم على العيش خارج حدود الضفة الغربية وقطاع غزة. ومن الأسباب الأخرى التي ساعدت على انتشار الوكالات الدورية هي سرعة إجراء نقل الملكية من خلالها ولا يشترط تنفيذها في سلطة الأراضي لإتمام العملية، بالإضافة إلى أن تكلفة إنجاز الوكالة لا تتعدى المائة شيكل إسرائيلي في المقابل تشترط سلطة الأراضي تسوية أية التزامات مالية قبل إتمام أي صفقة بيع وشراء، مثل دفع ضريبة المعارف والأملاك والبلديات.

وللوكالات الدورية محاذير كثيرة تتمثل بشكل رئيس في عدم تنفيذها لدى سلطة الأراضي الفلسطينية. وقد أدركت السلطات الإسرائيلية هذه النقطة فسارعت إلى تمديد فترة التقادم للوكالات الدورية إلى عشر سنوات بموجب الأمر العسكري رقم (811) في العام 1979 بعد أن كانت خمس سنوات، حيث تعتبر الوكالة لاغية إذا لم تنفذ في الدوائر الرسمية خلال فترة التقادم، وفي العام 1980 أصدرت أمر عسكري آخر رقم (847) يقضي بجعل مدة التقادم خمسة عشر سنة بدلاً من عشرة، هذا الأمر فوت الفرصة على العديد من الفلسطينيين لتثبيت ملكية أراضيهم بأسمائهم. ويمكن توضيح مشاكل الوكالات الدورية في النقاط التالية:

⁶ حق الرقبة هو أحد عناصر الملكية، فالملكية لها عنصرين أساسيين هما: حق الرقبة وحق التصرف. وإذا لم تجتمعان فإن الملكية تكون منقوصة وغير تامة. وحق الرقبة هو حق دائم أما حق التصرف فهو مؤقت ينتهي إما بانتهاء مدته أو بوفاة صاحب الحق.

- استخدمت الوكالة الدورية في كثير من الأحيان كوسيلة لتسهيل تسريب الأراضي إلى جهات مشبوهة وسماسرة لهم ارتباطات مع الطرف الإسرائيلي سواء كانت السلطات الإسرائيلية نفسها أم شركات خاصة إسرائيلية.
- البيع عن طريق الوكالات الدورية طويلة الأجل ساعدت على نشوء ظاهرة تعدد البيوع لنفس قطعة الأرض وذلك بسبب استغلال البائع عدم تنفيذ المشتري الأول للوكالة الدورية في دائرة تسجيل الأراضي.
- عملية البيع والشراء تترتب عليها انتقال فوري للملكية ومنتزمن مع الانتقال الفوري لثمن المباع، إلا أن البيع عن طريق الوكالة الدورية لا يترتب عليه انتقال فوري للملكية لكن في المقابل هناك انتقال فوري لثمن قطعة الأرض المباعة، وبالتالي هذه العملية من وجهة نظر بعض القانونيين هي غير قانونية.
- تتم عمليات البيع والشراء عن طريق الوكالات الدورية في المحكمة وبمصادقة الكاتب العدل. هنا تأتي قضايا التزوير التي ممكن أن يمررها البائع على المشتري بدون أن ينتبه إليها الكاتب العدل لأن مهمته فقط هي تدقيق التواقيع والمصادقة عليها، وهو ليست جهة مختصة في قضايا الأراضي كما هو الحال بالنسبة لسلطة الأراضي التي بإمكانها كشف قضايا التزوير.
- إذا كانت الأرض المراد بيعها مشاعاً فإن الوكالة الدورية يجب أن توقع من جميع الورثة وهذه العملية مرهقة بسبب احتمال رفض أحد الورثة التوقيع.
- الكثير من حاملي الوكالات الدورية يعتقدون أن هذه الوكالات هي سندات ملكية كافية لإثبات ملكيتهم للأرض، وهذا غير صحيح قانونياً.

وعلى الرغم من أن هناك ضغوطات لإرجاع مدة التقادم للوكالات الدورية إلى خمس سنوات إلا أنها لا زالت خمسة عشر سنة، وكانت هناك خطوة مهمة من مجلس القضاء الأعلى الفلسطيني تتمثل في منع عطف الوكالة على وكالة، هذا الأمر دفع مجموعة من أصحاب الأراضي إلى تسجيل أراضيهم. وقد عالج المشرع السوري مشكلة تعدد البيوع من خلال إصدار تعديلات على قانون الوكالات الدورية بحيث يعطي حق الملكية للشخص الذي ينفذ وكالته أولاً حتى لو كان آخر المشتريين. هذا الأمر تقوم به حالياً سلطة الأراضي الفلسطينية، إلا أنه لا زال غير محمي بتشريع قانوني يمنع مطالبة

المشتريين الآخرين لنفس قسيمة الأرض وغير المنفذين لوكالتهم من المطالبة بقسيمة الأرض.

ومن الأوجه الأخرى لنقل ملكية الأراضي هي عقود البيوع الخارجية. غير أن هذا النوع من العقود له مشاكل أهمها أنه إذا أنكر البائع عملية البيع أو توفي قبل تسجيل الأرض باسم المشتري فإنه يصعب إثبات صحة التوقيع. والبيوع الخارجية المقرونة بالتصرف مدة مرور الزمن في الأرض غير المشمولة بأعمال التسوية هو بيع مكسب للملكية، وإثبات الملكية لا يكون إلا من خلال إقامة دعوى، وبدونها لا يمكن إجراء التسجيل المجدد. وللتحايل على القانون يقوم المشتري بالطلب من البائع بعمل عقد بيع خارجي مقدم المدة لأكثر من خمسة عشر سنة وذلك لإضفاء الصيغة القانونية للملك بحكم التصرف.

فالتصرف بالأرض لفترة من الزمن مكسب للملكية، أي أنه إذا قام شخص بزراعة أرض ليس بها تسوية لمدة خمسة عشر عاماً في المدن وعشرة أعوام في القرى فإنها تعتبر سبباً لرد أي دعوى، وبالتالي لا يستطيع المالك الحقيقي إخراج المتصرف بالأرض منها، وبالتالي تصبح رقبة العقار لصاحبها وحق التصرف لوضع اليد، ولا يمكن تسويتها إلا باتفاق الطرفين، وحلها لا يكون إلا بالتراضي.

3-4 إدارة قطاع الأراضي في فلسطين

في موضوع المؤسسات القائمة على إدارة قطاع الأراضي يجب هنا التفريق بين إدارة الأراضي قبل عام 2002 وبعده. فقبل ذلك التاريخ كانت هناك أربع جهات رسمية تمارس كل واحدة منها صلاحيات واختصاصات في إدارة الأراضي، هذه الجهات هي: ✧ وزارة العدل وكانت تشرف على دوائر تسجيل الأراضي والأموال غير المنقولة.

✧ وزارة الإسكان وكانت تشرف على دوائر المساحة وتقوم بتدقيق مخططات المساحة بغرض تسجيل الأراضي.

- ✧ وزارة المالية وتشرف على دوائر ضريبة الأراضي والأبنية.
- ✧ وزارة الحكم المحلي وتتبع لها دوائر التنظيم المركزية واللوائية والمحلية.

إلا أن المرسوم الرئاسي رقم 10 لسنة 2002 أنشأ سلطة الأراضي لتكون هي الجهة الوحيدة التي تتولى إدارة ملف الأراضي بشقبة مسح وتسجيل الأراضي بعد أن كانتا منوطتان إلى وزارة العدل والإسكان. وأنيط بسلطة الأراضي مهام المحافظة على حقوق ملكية الأراضي والحقوق الأخرى المترتبة عليها للمواطنين والحكومة والمؤسسات الأهلية والرسمية، والعمل على حل الخلافات والنزاعات المتعلقة بحدود الأراضي والمحافظة على الأملاك الحكومية وحسن التصرف بها. فمنذ ذلك التاريخ ولغاية اليوم تعتبر سلطة الأراضي هي الجهة الفلسطينية الوحيدة المخولة في البت في جميع قضايا الأراضي.

أما في موضوع إدارة أملاك الدولة فقد كانت هناك اتهامات موجهة إلى السلطة الفلسطينية في قطاع غزة بإساءة إدارة أراضي الحكومة، وذلك بسبب أن القوانين النافذة في القطاع قبل إنشاء سلطة الأراضي كانت تجيز للجنة أملاك الدولة تقديم توصيات ببيع وتأجير واستغلال أراضي الحكومة بعد عرضها على رئيس السلطة الفلسطينية، وذلك بناء على قرار عسكري رقم 532 عام 1957. بناء على هذا القرار تم تخصيص مساحات كبيرة من أراضي الدولة لهيئات محلية ونقابية وأحزاب سياسية وسفارات عربية وأجنبية وأفراد. إلا أن عملية التخصيص هذه لم تكن بناء على معايير واضحة فعلى سبيل المثال تم أكثر من تخصيص لنفس الشخص. هذا الأمر دفع المجلس التشريعي الفلسطيني لإصدار تقرير أصدرته اللجنة الاقتصادية في المجلس بتاريخ 2004/1/6 أشار إلى وجود تخبط في السياسات العامة المتعلقة بالتصرف في أراضي الدولة وطبيعة الإجراءات المتبعة سواء من حيث الأهداف أو الكيفية التي تم فيها التخصيص من هذه الأراضي. وبحسب تقرير البنك الدولي حول إدارة تسجيل الأراضي أشار فيه إلى افتقار السلطة الوطنية الفلسطينية لسياسة رسمية معتمدة للأراضي على المستوى الوطني تحدد آلية للتدخل الحكومي في قطاع الأراضي بحيث تضمن الحفاظ على البيئة والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وهذا ما دفع السلطة

الفلسطينية إلى اتخاذ سياسات قائمة على حكم الواقع والتي في نهاية المطاف لا تلبى احتياجات المجتمع الفلسطيني المستقبلية [البنك الدولي 2006].

إن إنشاء سلطة الأراضي هي نقلة نوعية في موضوع إدارة الأراضي إلا أن هناك بعض العوائق والمشكلات التي تعاني منها إدارة سلطة الأراضي تتمثل في النقاط التالية [أبو دية 2007، ص 6]:

- تفقر سلطة الأراضي إلى الإمكانيات المادية فيما يتعلق بتحسين الخرائط الموجودة لدى دائرة المساحة وأتمتتها، وحوسبة جميع مناطق السلطة الفلسطينية بخرائط حديثة.
- تعاني سلطة الأراضي من غياب الدوائر القانونية والمستشارين القانونيين الأمر الذي يترك تفسير الإجراءات والأنظمة الخاصة بالعمل بأيدي موظفي الدوائر في المحافظات.
- هناك نقص واضح في الكوادر البشرية المتخصصة في مواضيع التسوية، بالإضافة إلى أن الجامعات الفلسطينية لم تفتح أقسام متخصصة تخرج كوادر مؤهلة لإجراء أعمال التسوية. والمهارات المكتسبة لدى طاقم العمل في سلطة الأراضي هي من خلال ممارسة عملهم ومن خلال الدورات الفنية واللقاءات التي يجروها مع خبراء أجانب.

هذه القيود التي تعاني منها سلطة الأراضي الفلسطينية توجب الوقفة عندها وأخذها على محمل الجد ومحاولة تعزيز طاقم سلطة الأراضي بالمعدات الفنية اللازمة وتأهيل الكوادر البشرية بحيث تكون قادرة على المباشرة بأعمال التسوية بدون الرجوع إلى الخبرات الأجنبية، وهذا بالضرورة سوف يعزز قدرة سلطة الأراضي على إدارة هذا القطاع باستقلالية وبعيداً عن رحمة الجهات المانحة التي ولا شك لها أجداتها الخاصة.

3-5 خلاصة الفصل

يبين هذا الفصل طبيعة المشاكل التي يعاني منها أصحاب الأراضي الزراعية فيما يخص تسجيل أراضيهم. فتسجيل الأرض باسم صاحبها يشترط أن تكون قسيمة هذه الأرض واقعة في مناطق التسوية. وصاحب الأرض المسجلة في مناطق التسوية يعطى طابو وهو سند ملكية صحيح قانونياً غير قابل للطعن فيه، أما الأراضي الواقعة خارج التسوية فإن صاحبها يعطى إخراج قيد من وزارة المالية وهذا لا يعتبر سند ملكية. وإذا أراد صاحب الأرض غير المشمولة بأعمال التسوية تسجيل أرضه فإنه يقوم بذلك شخصياً وعلى نفقته الخاصة. ومنذ قدوم السلطة الفلسطينية ولغاية الآن لم يتم تسوية الأراضي الخاضعة لولايتها، وبدون التسوية تبقى منازعات الأراضي قائمة.

لقد تعرضت الأراضي غير المشمولة بالتسوية للهجمات الاستيطانية الإسرائيلية بسبب وجود فجوات قانونية استغلتها السلطات الإسرائيلية لمصادرتها وبناء المستوطنات عليها. وأكبر دليل على ذلك أن كثافة المستوطنات الإسرائيلية أقل ما يكون في محافظة جنين وذلك لأن 92% من أراضيها مطوبة.

تعاني قضايا الأراضي من تعدد القوانين النازمة لها، فهناك 48 قانون صدرت خلال الحقبة العثمانية والانتدابية والأردنية والمصرية بالإضافة إلى مجموعة من الأوامر العسكرية تحكم الأرض في الضفة والقطاع. ولغاية الآن لم يتم إصدار أي تشريع فلسطيني بديل يعالج قضايا تسجيل الأراضي وإشكاليات تعدد القوانين. مع الإشارة إلى مخاطر إصدار قانون أراضي فلسطيني في الوقت الراهن.

وفيما يتعلق بالتسجيل المجدد فإنه يعاني الكثير من المشكلات أهمها ضرورة موافقة جميع الورثة على التسجيل، اشتراط الحد الأدنى للقسيمة بأن يكون نصف دونم، واحتكار إسرائيل لقيود جميع الأراضي المروية، وبالتالي يجب الرجوع إلى مكاتب الارتباط الإسرائيلية لإتمام التسجيل، هذا بالإضافة إلى طول فترة إتمام الإجراءات القانونية وارتفاع رسوم التسجيل للأراضي الواقعة في منطقة (ج).

إن الوكالات الدورية غير القابلة للنقض هي أكثر وسائل نقل الملكية شيوعاً في الأراضي الفلسطينية، وهذه الوكالات لها محاذير كثيرة بسبب عدم تنفيذها فوراً لدى سلطة الأراضي الفلسطينية. فالوكالات الدورية هي طريقة سهلة للتحايل والغش، فمن خلالها ظهرت مشكلة تعدد البيوع لنفس القطعة، وسهولة التزوير بسبب عدم إطلاع كاتب العدل على خفايا الأراضي، كما أنها استخدمت لتسريب الأرض لجهات مشبوهة وسماسة لهم ارتباطات مع الإسرائيليين، بالإضافة إلى أن الوكالات الدورية ليست سنداً للملكية، وإنما أداة نقل ملكية وهذا ما لم يدركه أغلب أصحاب الأراضي.

إن السلطة القائمة على إدارة قطاع الأراضي في فلسطين هي سلطة الأراضي الفلسطينية التي تم إنشائها بموجب مرسوم رئاسي رقم 10 لعام 2002 وشملت ثلاثة أقسام وهي مسح الأراضي، تسجيلها، وإدارة أراضي الدولة. ومنذ العام 2002 تعتبر سلطة الأراضي هي الجهة الوحيدة المخولة للبت في قضايا الأراضي. إن إنشاء سلطة الأراضي هي نقلة نوعية في موضوع إدارة الأراضي، إلا أنها تعاني من مجموعة من النواقص والقيود وهي: افتقارها إلى الإمكانيات المادية المتعلقة بالمساحة والأرشفة والأتمتة، وغياب الدوائر القانونية والمستشارين القانونيين، بالإضافة إلى نقص الكوادر البشرية المتخصصة في قضايا التسوية.

4- التوسع العمراني على حساب الأراضي الزراعية

لقد فرضت القيود المفروضة على استخدامات الأراضي في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة تنافساً شديداً على استخدامات الأراضي ما بين الاستخدامات لأغراض الزراعة من جهة ولأغراض البناء من جهة أخرى. وتمتاز الأراضي الزراعية الفلسطينية كما غيرها من الدول المجاورة بقربها من التجمعات السكنية مما يجعلها عرضة لاستبدالها بالبناء.

ويشمل تعريف الأرض الزراعية كل من الأرض المزروعة والأرض القابلة للزراعة. والأرض المزروعة تشمل جميع أنواع المزروعات سواء الشجرية منها أم البقلية الموسمية.

كما أن الاستثمار في الإنشاءات من أكثر الاستثمارات أماناً في الأراضي الفلسطينية بالمقارنة مع مجالات الاستثمار الأخرى، وتتميز باستقرار العائد عليها مما دفع أصحاب رؤوس الأموال للاستثمار في العقار خاصة داخل حدود المنطقة (أ) التي امتازت بعدم ارتباط الحصول على تراخيص البناء بموافقة السلطات الإسرائيلية. وبشكل عام فإن الطلب على المساكن يتأثر بعدة عوامل أهمها: ثقة المستهلكين (الأسر الجديدة) بالتوقعات المستقبلية، مستويات الدخل والتوظيف، النمو السكاني ومعدلات الهجرة، السياسات الحكومية الداعمة للإسكان من ضرائب وتشريعات، بالإضافة إلى الأسعار. أما جانب العرض فيتأثر بأسعار عناصر الإنتاج من عمالة و مواد خام وأرض، والتدخلات الحكومية التي تحدد توجهات القطاع الخاص وبالتالي على قرارات الاستثمار في الإنشاءات، كما أن أسعار الإيجارات تلعب دوراً مهماً في جانب العرض، حيث تعمل الإيجارات المنخفضة والتشريعات التي تقيد رفع الإيجارات على تقليل الحافز أمام المستأجر لشراء مسكن وبالتالي تراجع الجدوى الاقتصادية من الاستثمار في قطاع الإسكان. إلا أن أهمية محددات الطلب والعرض في الأراضي الفلسطينية تختلف عنها في مختلف بقاع العالم، فيأتي النمو السكاني في مقدمة العوامل المؤثر على

الطلب، بينما يتأثر العرض بملكية الأراضي، إجراءات تسجيلها وإجراءات الحصول على تراخيص، والاستقرار الأمني والسياسي.

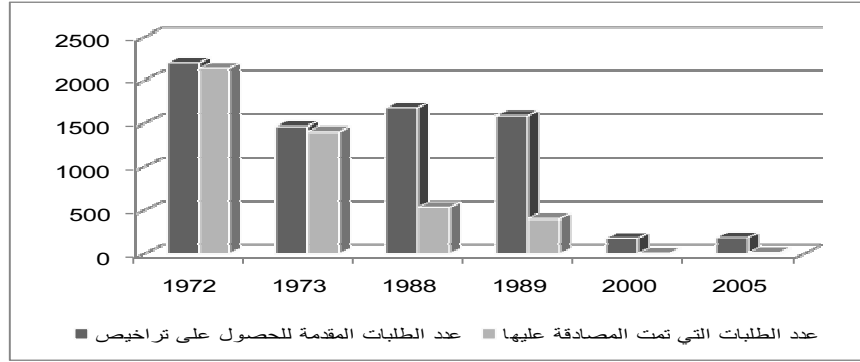
ولدراسة أثر الامتداد العمراني على الأراضي الزراعية كما هو الحال في تسجيل الأراضي يجب هنا التفرقة بين مناطق (أ) و (ب) من جهة ومناطق (ج) من جهة أخرى، فكل منطقة أحكامها وقبورها. فالتسهيلات الإجرائية والقانونية المقدمة في المناطق الخاضعة للسيطرة الفلسطينية بمقارنة مع التعقيدات والقيود في المناطق الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية خلقت مشكلة الاكتظاظ العمراني والسكاني فيها، مما أدى إلى رفع أسعار الأراضي وبالتالي ارتفاع تكلفة البناء والسكن بالإضافة إلى مزاحمة البناء للقطاع الزراعي، بالمقابل خلقت القيود الصارمة على رخص البناء في الأراضي الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية مشكلة عدم تلبية البناء لاحتياجات النمو الديمغرافي فيها.

فبعد إقامة السلطة الوطنية الفلسطينية وحتى يومنا هذا تحتكر إسرائيل عبر الإدارة المدنية السلطة المطلقة للتصديق على المخططات الهيكلية ومنح التراخيص في مناطق (ج)، التي يسكنها زهاء 150 ألف فلسطيني يعانون من مشكلات تنظيم البناء ولا تقوم السلطات الإسرائيلية بأي حل لها، بل على العكس تحتل قضية هدم البيوت جزءاً مهماً من نشاطاتها التنظيمية، فقد أصدرت تلك السلطات خلال الفترة ما بين العام 2000 والعام 2007 حوالي 4820 أمر هدم لمباني أقامها فلسطينيون في مناطق (ج) أي ما يعادل 714 أمراً في السنة الواحدة. تم تنفيذ منها 1626 أمر بالهدم أي أنه تم هدم ما يعادل 240 مبنى في السنة الواحدة [بمكوم 2008]. بمعنى أن سياسة التنظيم والبناء الإسرائيلية في نحو 60% من الضفة الغربية والمصنفة مناطق (ج) لها تأثير جوهري على حياة 150 ألف مواطن فلسطيني.

ولم تكن مشكلة القيود الإسرائيلية على رخص البناء قد برزت حتى أواسط سبعينيات القرن الماضي، فقد أصدرت السلطات الإسرائيلية منذ احتلالها للضفة الغربية ولغاية السبعينيات الآلاف من رخص البناء للفلسطينيين في الحيز القروي، وقد صادقت على أغلب الطلبات المقدمة مما شجع الفلسطينيين على استباق عملية البناء بترخيصه ليصبح

قانونياً. وكان ذلك بسبب أن الاستيطان الإسرائيلي لم يصل إلى معظم الضفة الغربية وقتها ولم تتعامل إسرائيل مع البناء الفلسطيني كظاهرة يجب محاربتها. إلا أن إسرائيل أدركت في الثمانينيات بأن البناء الفلسطيني يعني سيطرة السكان الفلسطينيين على الموارد الطبيعية التي تريد إسرائيل تخصيصها للمستوطنات، وأن الوجود الفلسطيني في بقعة من الأرض يعني صعوبة الوجود الإسرائيلي في تلك البقعة، فعمدت على تقييد تصاريح البناء وجعله في حدود مساحات البناء القائمة. وبلغت القيود المفروضة على تراخيص البناء أوجها بعد التقسيم الإداري للضفة الغربية، واعتبرت إسرائيل أن الحلول التنظيمية لمشاكل النمو الديمغرافي للفلسطينيين يجب أن تكون في مناطق (أ) و (ب)، بينما كرست إسرائيل مناطق (ج) والتي تشكل حوالي 60% من الضفة الغربية لاحتياجاتها الاستيطانية. ففي الفترة ما بين 2000 ولغاية 2007 تقدم الفلسطينيون بـ 1624 طلب ترخيص بناء. تمت الموافقة على 91 طلب فقط. وطلب البناء بحد ذاته مقرون بتكاليف عالية، هذا ما دفع الكثير من الفلسطينيين إلى تجنب تقديم الطلبات لأنهم يعرفون مسبقاً أن احتمال قبولها ضئيل. ويوضح الشكل التالي التغيرات التي حصلت على السياسة الإسرائيلية في إصدار تراخيص البناء.

الشكل 1: عدد رخص البناء الفلسطيني في الحيز القروي⁷ لمجموعة اختيارية من السنوات



- المصدر: بمكوم 2008.

- رخص الأبنية منذ عام 2000 تشمل فقط منطقة (ج).

⁷ الحيز القروي لا يشمل الحيز المكاني للمدن الفلسطينية.

في المقابل شهدت مناطق السلطة الفلسطينية ازدياداً مضطرباً في رخص البناء بعكس ما هو في مناطق (ج). فخلال نفس فترة المقارنة أي ما بين 2000 ولغاية 2007 أصدرت السلطة الفلسطينية 44659 رخصة بناء موزعة على جميع مناطق (أ) و (ب) في الضفة الغربية، مقابل 91 رخصة فقط في مناطق (ج). أي أن 40% من الضفة الغربية صودق على بناء أكثر من 44 ألف وحدة بناء فيها، مقابل أقل من مئة رخصة في 60% من الضفة الغربية. هذه الفجوة بين الرقمين خلقت مشكلة اقتصادية جوهريّة أضرت بالأراضي الزراعية خاصة في المناطق الخاضعة للسلطة الفلسطينية. والفرق الكبير بين رخص البناء بين منطقتي السلطة الفلسطينية والمنطقة (ج) هو بسبب القيود التي فرضتها إسرائيل على تراخيص البناء والتي لم تبق خياراً أمام مستثمري البناء إلا أن يبنوا في مناطق السلطة الفلسطينية. لذلك سيركز هذا الفصل من الدراسة على السبب الرئيس لهذه المشكلة وتسليط الضوء على الآليات المتبعة في إصدار تراخيص البناء في مناطق (ج) وإعطاء صورة واضحة ما أمكن عن قيود البناء فيها.

وليست هذه الدراسة بصدد دراسة واقع القطاع الزراعي بتفصيله لأن هناك مجموعة من الدراسات التي غطت هذا الجانب، لكن لا بد من إعطاء صورة عن أهم التغيرات التي حصلت في القطاع الزراعي خلال العشرة سنوات الماضية. فقد تراجعت مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي الفلسطيني (الضفة وغزة باستثناء القدس) من 11.6% في العام 1997 إلى 5.6% في العام 2007 وذلك على الرغم من توسع المساحة المزروعة بنسبة 13.5% لتصل إلى 1.65 مليون دونم، وتعكس نسبة التراجع هذه تواضع قطاع الزراعة الفلسطيني في آلية خلق الدخل في الاقتصاد الفلسطيني، كما وتراجع نصيب الفرد من المساحة المزروعة من 0.56 دونم للفرد في السنة الزراعية 1999/1998 إلى 0.49 دونم للفرد في السنة الزراعية 2007/2006.

1-4 مخططات البناء في الأراضي الفلسطينية

لا زالت السلطات الإسرائيلية تفرض قيوداً جمة على التطوير والبناء الفلسطيني في المنطقة (ج) بذريعة أن مصير هذه المنطقة مربوط بمفاوضات الحل النهائي. بينما في نفس الوقت تواصل إسرائيل سياساتها التي تسهل عمليات بناء واسعة في المستوطنات المتفرقة في المنطقة (ج) وكأن هذا لا يمثل أي خطر على اتفاق الحل النهائي. ولا زالت عمليات التنظيم والبناء في المناطق المصنفة (ج) تخضع للقانون الأردني الذي تم تشريعه في العام 1966، وعلى الرغم من أن القانون الدولي يلزم إسرائيل وبصفتها دولة احتلال باحترام القوانين التي كانت أصلاً موجودة في الضفة قبل احتلالها إلا أنها قامت بإجراء مجموعة من التغييرات في هيئة التنظيم التي أنشأت وفقاً للقانون الأردني والتي سنأتي على ذكرها.

وتتشكل بنية هيئة التنظيم وفقاً للقانون الأردني من ثلاثة مستويات وهي: المستوى المحلي، الإقليمي، والقطري وهي أعلى مستوى ويرأسها وزير الداخلية. ويعتبر مجلس التنظيم الأعلى أهم مؤسسة في التنظيم ويعمل على المستوى القطري، وكان مسؤولاً عن التنظيم في الضفة الغربية قبل الاحتلال باعتبار أن الضفة كانت جزءاً من الأردن. وتتركز أعمال مجلس التنظيم الأعلى في تقديم التوصيات لوزير الداخلية فيما يتعلق بحدود البلديات، بالإضافة إلى المصادقة على المخططات الإقليمية والهيكلية، ومراقبة أعمال البناء والإنشاءات. ويأتي بعد مجلس التنظيم الأعلى من حيث الأهمية ما يسمى بـ "لجان التنظيم اللوائية" وهي تعتبر حلقة الوصل ما بين المستوى القطري والمستوى المحلي، ويلزم القانون الأردني إنشاء لجنة تنظيم لوائية في كل محافظة. ويسند إلى لجان التنظيم اللوائية مهام المصادقة على المخططات التفصيلية والبحث في الاعتراضات المقدمة على المخططات الإقليمية والمحلية. ثم يلي ذلك "لجنة التنظيم المحلية" والتي تكون في كل بلدة أو مدينة وتكون مسؤولة المجلس البلدي أو القروي القيام بمهام لجنة التنظيم المحلية والتي تتمثل في إعداد المخططات الهيكلية والتفصيلية، والنظر في الاعتراضات المقدمة على المخططات التفصيلية والهيكلية، بالإضافة إلى

المصادقة على مخططات تقسيم الأراضي (فرزها) وإصدار رخص البناء ومراقبة أعمال الإنشاءات والبناء.

ويأتي "المخطط الإقليمي" في أعلى سلم المخططات والذي يوازي ما يسمى بالخارطة اللوائية المعتمدة في إسرائيل. ويتطرق المخطط الإقليمي إلى مجموعة من القضايا أهمها تحديد حدود المدن والقرى، وإقامة التجمعات السكنية الجديدة والطرق والبنى التحتية. ثم يأتي بعده ما يسمى بـ "مخطط التنظيم الهيكلي" والذي يسري على كامل أراضي التجمع السكاني من مدن وبلدات وقرى، وينظم هذا المخطط قضايا تخصيص استخدامات الأراضي سواء لأغراض السكن أو التجارة أو الصناعة، لكن في غالب الأحيان لا يصل تفصيل مخططات التنظيم الهيكلي إلى مستوى كافٍ يتيح إصدار رخص البناء على قطعة أرض مستقلة. وبحسب القانون الأردني فإنه يجب إجراء فحص كل عشر سنوات على الأقل بغرض إجراء أي تعديل ضروري على المخططات الهيكلية. ويأتي في أدنى سلم المخططات التنظيمية ما يسمى بـ "مخطط التنظيم التفصيلي" والذي يحدد الاستخدامات المتاحة وعلى مستوى قطعة الأرض الواحدة، وبالتالي تتيح هذه المخططات إصدار تصاريح البناء.

وفي عهد الانتداب البريطاني تم إصدار ثلاثة مخططات إقليمية وهي: RJ/5 و S/15 و R/6 وصدرت في أربعينيات القرن الماضي. وهدفت بشكل رئيس إلى تطبيق قوانين التنظيم والبناء على كامل أراضي فلسطين، وإتاحة إصدار رخص البناء استناداً إلى تلك المخططات، ومنع البناء الخطي على امتداد الطرق الرئيسية في التجمعات السكانية في القرى، وتخفيف اكتظاظ السكان فيها.

وبموجب الأمر العسكري رقم 418 والصادر في العام 1971 تم إجراء تعديلات جوهرية على تركيبة هيئة مؤسسات التنظيم التي كانت سارية في عهد الأردن، وذلك بحجة أن هذه التركيبة تضم ممثلين عن الحكومة الأردنية، وهذا ما لم تقبله إسرائيل. والواقع أن التعديلات كانت أكثر وأخطر من ذلك، فقد فصلت إسرائيل بين منظومة التنظيم المخصصة للفلسطينيين وتلك المخصصة للإسرائيليين بحيث تعطي تسهيلات لا

حصر لها فيما يتعلق بالبناء مقابل قيود صارمة فرضتها منظومة التنظيم المخصصة للفلسطينيين. وقد تم إيقاف العمل باللجان اللوائية ونقل صلاحياتها لمجلس التنظيم الأعلى. على أن للمجلس الحق في إنشاء لجان فرعية يكون نصف أعضائها كحد أدنى موظفين لدى المجلس وتقوم بمهام اللجان اللوائية. غير أن هذه اللجان ليست مستقلة بل هي جزء لا يتجزأ من مجلس التنظيم الأعلى. إن إلغاء اللجان اللوائية يعني تجميع كامل صلاحياتها في مجلس التنظيم الأعلى، بمعنى أن هذه المركزية وضعت صلاحيات الرقابة على التنظيم وأعمال البناء في التجمعات السكنية الفلسطينية سواء كانت مخططات هيكلية أم تفصيلية أم رخص بناء تحت الإشراف المباشر لسلطات الاحتلال.

كما ألغى الأمر العسكري المذكور إمكانية أن يقوم المجلس القروي بدور اللجان المحلية، بل يقتضي إنشاء "لجان تنظيم القرى" والتي تتبع للإدارة المدنية ويتم تعيينها من قبل القائد العسكري. بمعنى أن الأمر العسكري رقم 418 ألغى كل من اللجان اللوائية واللجان المحلية، وبذلك أصبحت كافة القرارات التنظيمية المتعلقة بالحيز القروي الفلسطيني في مناطق (ج) تتبع هيئة واحدة وهي مجلس التنظيم الأعلى بدون أي تمثيل للمجالس البلدية والقروية. أي أن تحضير المخططات الهيكلية والتفصيلية أصبحت من مهام مجلس التنظيم الأعلى الذي يشغله إسرائيليون. في المقابل يقضي الأمر العسكري نفسه بحق الحاكم العسكري بتعيين لجنة تنظيم محلية خاصة بالمستوطنين، وتمنح لها صلاحيات اللجنة اللوائية على أن تكون حدود صلاحياتها هي منطقة التنظيم التابعة للمستوطنة. وجملة القول أن الأمر العسكري رقم 418 أفرغ القانون الأردني من مضمونه، فألغى المنظومة البنوية ثلاثية المستويات والتي تشمل اللجان المحلية واللوائية ومجلس التنظيم الأعلى، واستبدلها بمنظومة تنظيم مركزية وهي مجلس التنظيم الأعلى ولها جميع الصلاحيات ذات العلاقة بحدود البلديات والمخططات ورخص البناء.

4-2 قيود البناء في مناطق (ج)

وفقاً للمادة رقم 7 من قانون التنظيم والبناء من العام 1965 الساري في إسرائيل لا يسمح بإصدار رخص البناء للأهداف غير الزراعية في المناطق التي أشير إليها في الخرائط اللوائية كأراض زراعية. ويشترط القانون للبناء في هذه المناطق وجود مخطط هيكلي محلي أو مخطط تفصيلي، وتصديق المجلس القطري للتنظيم والبناء وذلك للحفاظ على الأراضي الزراعية والمناطق المفتوحة. ويذكر أن المخططات الهيكلية تعرّف معظم الأراضي الخاضعة لها كأراض زراعية. وهذا الحظر مخالف لما كان عليه الحال في عهد الانتداب البريطاني الذي لم يقتصر فيه استخدام الأراضي المخصصة للزراعة للإنتاج الزراعي فقط بل كان يسمح للفلاح وأسرته أن يسكن فيها. وقد أدى هذا الحظر إلى تراجع أسعار الأراضي الزراعية في كثير من القرى الفلسطينية التي باتت تصنف على أنها في المنطقة (ج) الأمر الذي دفع المحاكم الإسرائيلية إلى مناقشة بعض الحالات التي رفعت إليها والتي أقرت فيها أن المخططات الهيكلية اللوائية الإسرائيلية أضرت بأسعار الأراضي الزراعية قياساً بالمخططات الإقليمية الانتدابية.

وقد أجازت السلطات الإسرائيلية للمجالس البلدية والقروية إصدار تراخيص لأغلب الاستخدامات المسموح بها في الأراضي المصنفة بالأراضي الزراعية وذلك استناداً إلى المخططات الهيكلية الإقليمية الانتدابية وليست المخططات الهيكلية اللوائية الإسرائيلية. إلا أن إمكانيات البناء التي تتيحها هذه المخططات في الأراضي الزراعية محدودة جداً بعكس ما هو الحال في الأراضي المعدة للتطوير. ولا يتم إصدار تراخيص بناء في الأراضي الزراعية إلا بعد تطبيق رقابة صارمة على تقسيم الأرض.

ولغرض الحصول على ترخيص بناء في الأراضي الزراعية فإن جميع المخططات توجب تقسيم الأرض طبقاً لمخططات إفراس الأرض والتي تستخدم لأغراض التسجيل أو مخططات تفصيلية تصادق عليها اللجنة اللوائية الإسرائيلية. وتشتترط هذه المخططات أن تكون المساحة الدنيا للقسيمة الواحدة لغرض البناء هي ألف متر مربع

على أن يكون العدد الأقصى للمباني في القسيمة الواحدة هو مبنى أساسي واحد بالإضافة إلى مبنى ثانوي واحد وبحد أقصى طابقين للمبنى الأساسي وبمساحة لا تتعدى 300 متر مربع وخطوط ارتداد خمسة أمتار في مخططي RJ/5 و R/6 و 360 متر مربع وخطوط ارتداد عشرة أمتار في مخطط S/15. هذا شكل مشكلة أمام عمليات البناء بسبب مشاكل تقسيم الأرض، وبشكل خاص اشتراط موافقة مؤسسات التنظيم الإسرائيلية التابعة للإدارة المدنية على عملية فرز الأرض وتقسيمها، وهذا ما لم يجر عليه العرف الفلسطيني في تقسيم أراضيهم، وسنأتي على ذكر قضايا تقسيم الأرض في الفصل السابع. وبالفعل رفضت الإدارة المدنية الإسرائيلية مجموعة من طلبات ترخيص البناء بدعوى أن القطعة التي أقيم البناء عليها قد قسمت إلى عدد من القسائم دون مخطط إفراز مصادق عليه، كما رفضت الكثير من طلبات الترخيص بدعوى أن القسيمة تضم مبنى آخر غير ذلك المراد ترخيصه.

4-3 تأثير التوسع العمراني على الأراضي الزراعية

إن قيود البناء سألقة الذكر جعلت من قضية التوسع العمراني الذي اتسم بأنه غير منظم قضية مهمة جداً، وذلك لما له من آثار سلبية على مساحات الأراضي الزراعية المحيطة بالتجمعات السكنية الفلسطينية. وبما أن توقعات البناء المستقبلي تعكس طلباً متزايداً على مساحات البناء استناداً إلى معدلات النمو السكاني ومعدلات النمو في عدد الأسر وعقود الزواج، فإن قضية تنظيم التوسع العمراني لها من الأهمية بمكان خاصة في هذه الظروف السياسية والاقتصادية الصعبة. وبناءً على ما توفر من صور للأقمار الصناعية فإن مساحة المنطقة العمرانية في الضفة الغربية ازدادت خلال الفترة ما بين 1989 و 2000 من 62.2 كم² إلى 145 كم² أي ما نسبته 133% وتغطي ما نسبته 2.5% من أراضي الضفة ويتوقع أن تصل نسبة التغطية في العام 2020 إلى 5%. وفي القطاع فإن يتوقع أن ترتفع نسبة تغطية مساحة المنطقة العمرانية من 15% في العام 2000 لتصل في العام 2025 إلى 47.9% إذا ما استمر النمط الحالي في البناء.

وفي دراسة أعدتها مؤسسة أريخ تطرقت إلى التحولات التي حصلت على الأراضي من زراعية إلى عمرانية، فقد أشارت إلى أنه خلال العشرة سنوات من العام 1993 - 2003 بلغت نسبة السكان في الضفة الغربية والذين استخدموا جزء من أراضيهم الزراعية للبناء عليها 15.2%، وكانت أعلى هذه النسب في قفيلية (25.4%)، يليها بيت لحم (25%) وسلفيت (24.6%) وطولكرم (19.3%) [أريخ 2005، ص 110].

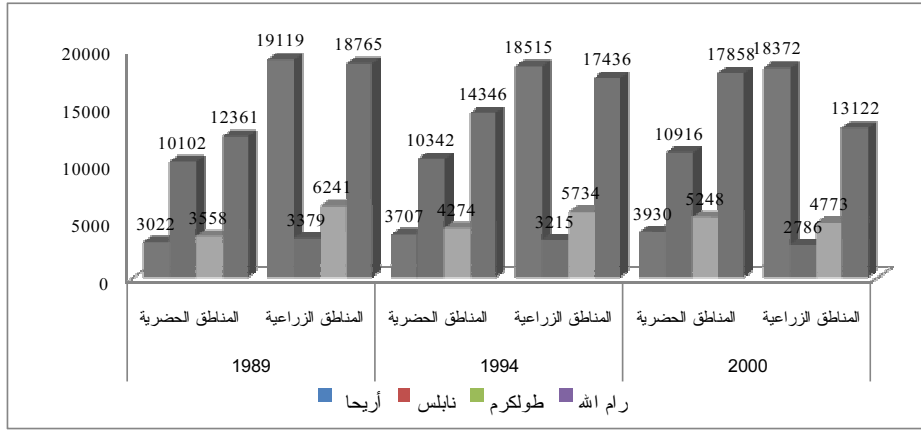
ويعتمد تأثير التوسع العمراني على الأراضي الزراعية على مجموعة من العوامل منها: التصنيف الجيوسياسي التي تقع به الأرض الزراعية والذي له دور كبير بسبب فروقات إجراءات الحصول على تراخيص، فالأراضي الزراعية الواقعة ضمن مناطق (أ) كانت الأكثر تأثراً بالامتداد العمراني، بالإضافة إلى عدد سكان التجمع السكاني. فالتجمع السكاني الأكبر له امتداد عمراني أوسع وأثر أكبر على الأراضي الزراعية. وقد بينت صور الأقمار الصناعية الملتقطة لسنوات 1989 و1994 و2000 بأن المناطق الحضرية قد ازدادت في أغلب الأحيان على حساب المناطق الزراعية في جميع المناطق المصنفة (أ).

وللتوسع العمراني قيوده، فقيود التراخيص كما ذكرناها سابقاً هي أحد هذه القيود، أضف إلى ذلك القيود الطبوغرافية للتجمع السكاني، بالإضافة إلى التوسع الاستيطاني. هذه القيود عملت على اختلافات في التوسعات العمراني من منطقة إلى أخرى. ولتوضيح ذلك نأخذ المقارنة بين مدينتي نابلس وطولكرم. ففي العام 1989 كانت الكثافة العمرانية متقاربة بين المدينتين، حيث كانت 150م²/فرد و153م²/فرد على التوالي، إلا أنه خلال الفترة ما بين 1989 و2000 كانت هنات تغيرات ملحوظة على الكثافة العمرانية لتصل إلى 78م²/فرد في نابلس، و106م²/فرد في طولكرم. هذا يعني أن الامتداد العمراني كان أكبر في طولكرم منه في نابلس وذلك على الرغم من أن عدد سكان مدينة نابلس أكبر بثلاث مرات من مدينة طولكرم. ويعود ذلك إلى الطبيعة الطبوغرافية لمدينة نابلس التي تقع بين جبلين مما حد من قدرة التوسع العمراني. غير أن التوسع العمراني في مدينة طولكرم كان أغلبه باتجاه سهل طولكرم الغربي وهو امتداد لسهل فلسطين والذي كان يشتهر لغاية الثمانينيات ببيارات البرتقال، لكن هذه

البيارات أصبحت الآن مساكن، والبقية الباقية مهددة إذا استمر الامتداد العمراني في ذلك الاتجاه.

إن عملية حصر البيانات الخاصة بالامتداد العمراني ومساحات الأراضي الزراعية ليست بالسهلة وبحاجة إلى تقنيات جغرافية حديثة. لذلك اقتصرنا لتوضيح آثار التوسع العمراني على الأراضي الزراعية على إعطاء أمثلة على المناطق التي توفر عنها بيانات، وذلك بحسب حجم التجمع السكاني. فالمدن الكبيرة مثل نابلس وطولكرم ورام الله وأريحا، فقد توفر عنها بيانات كما هو واضح في الشكل التالي. ويتضح من الشكل أن التوسعات العمرانية في جميع المدن المختارة زادت بشكل واضح في الفترة ما بعد نشأت السلطة الفلسطينية ولغاية العام 2000 وكانت هذه التوسعات على حساب الأراضي الزراعية. فبلغت نسبة التراجع في الأراضي الزراعية بين العامين 1989 و2000 في نابلس (17.5%) وفي طولكرم (23.5%) وفي رام الله (30.1%) وفي أريحا (3.9%) [أريج 2005، ص 121].

الشكل 2: مقارنة مساحات المناطق العمرانية والزراعية في كل من رام الله وطولكرم ونابلس وأريحا خلال السنوات 1989 و1994 و2000 بالدونم

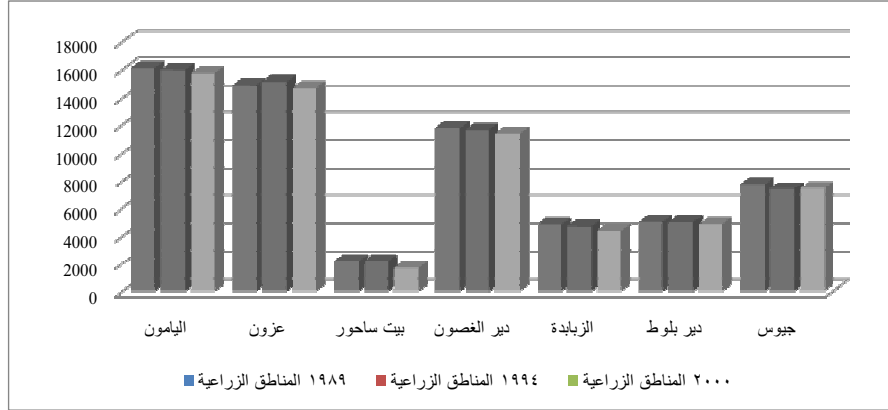


- هذه المساحات تشمل مخيمات اللاجئين والقرى التي تقع ضمن مناطق (أ).
المصدر: معهد الأبحاث التطبيقية - أريج (2005). أثر النشاطات العمرانية المختلفة على استخدامات الأرض والمجتمعات الفلسطينية في الضفة الغربية. القدس، ص 121.

وإذا ما أتينا إلى القرى الفلسطينية التي يقل عدد سكانها عن الخمسة عشر ألف نسمة، فإن التراجع في الأراضي الزراعية كان السمة الغالبة كما هو الحال في التجمعات السكانية السابقة الذكر إلا أن هذا التراجع قليل نسبياً، بحيث لم يتجاوز الأربعة في المائة في كل من عزون واليامون وجيوس ودير بلوط ودير الغصون. وكان متوسط معدل النمو في التوسع العمراني فيها حوالي 30% عدا بلدة جيوس التي بلغ فيها 65% والتي امتازت بأنها الأقل كثافة عمرانية مقارنة مع القرى الأخرى لتصل إلى 230م2/فرد، وهذا سمح لها بالتوسع العمراني داخل حدود البلدة. وقد بلغت نسبة التراجع في الأراضي الزراعية في بلدة عزون نسبة 1% وهي الأقل، وذلك على الرغم من أنها عالية الكثافة العمرانية الأمر الذي يقلل فرص البناء داخل حدود البلدة، وقد بلغ معدل التوسع العمراني فيها 39.5%، غير أن هذا التوسع كان في أغلبه داخل حدود البلدة بسبب خصوصية موقعها في أنها محاطة من الجهة الشرقية الجنوبية بمستوطنة "قرنية شومرون" ومن الجهة الشمالية بشارع رئيس وبيورتين عسكريتين حدث من التوسع العمراني في تلك الاتجاهات، مما حدا بأهل البلدة إلى التوسع في الجهة الغربية والغربية الجنوبية وأحياناً تكون خارج حدود البلدة وذلك بعد الحصول على ترخيص البناء الزراعي. أما ما يتعلق بقرية الزبادة فقد بلغ معدل النمو في التوسع العمراني فيها 189%، والجدير بالذكر أن قرية الزبادة واقعة في المناطق المصنفة (أ)، وهذا بدوره ساعد كثيراً في الحصول على تراخيص البناء، وهذا تسبب في تراجع المساحة المزروعة فيها بنسبة 9.8%.

ولا ننسى دور جدار الضم والتوسع الذي بنته إسرائيل والذي ألغى فكرة التوسع العمراني الأفقي لمجموعة كبيرة من القرى الفلسطينية، فبلدتي جيوس ودير بلوط على سبيل المثال، قد جاورهما الجدار واقتطعت مساحات شاسعة من أراضيهم الزراعية وحرهما من التوسع العمراني إلى الجهة الغربية. وأكبر مثال على دور الجدار في منع التوسع العمراني هو مدينة قلقيلية التي أصبحت كالسجن، ولا يجد أهالي المدينة حالياً منفذاً لهم إلا التوسع العمراني العمودي وليس الأفقي.

الشكل 3: التغيرات التي حصلت على مساحات الأراضي الزراعية لمجموعة من القرى الفلسطينية التي يقل عدد سكانها عن خمسة عشر ألف نسمة خلال السنوات 1989 و1994 و2000 بالدونم



المصدر: معهد الأبحاث التطبيقية - أريج (2005). أثر النشاطات العمرانية المختلفة على استخدامات الأرض والمجتمعات الفلسطينية في الضفة الغربية. القدس. ص 135.

نستخلص مما سبق أن التوسع العمراني في الضفة الغربية له محدداته وقيوده والتي تؤثر وبشكل جوهري على اتجاهاته بحيث يكون في غالب الأمر على حساب المساحات الزراعية. فالنمو السكاني والكثافة العمرانية والامتداد الاستيطاني والتصنيف الجيوسياسي لها كبير الأثر على خيارات الامتداد العمراني. فالأثر السلبي على المساحات المزروعة ملاحظ بشدة في التجمعات السكنية الكبيرة خاصة المدن الزراعية مثل طولكرم وجنين وسلفيت ونابلس، والبؤر الاستيطانية لا تبقي خياراً أمام الأسر إلا الامتداد العمراني باتجاه الأراضي الزراعية، والكثافة العمرانية العالية داخل حدود البلديات تحد من قدرة التوسع العمراني داخلها مما يدفع ساكنيها إلى التوسع خارج حدود البلدية وعلى حساب المساحات الزراعية، ولا شك أن قيود تراخيص البناء في مناطق (ج) رفع من وتيرة البناء في مناطق السلطة الفلسطينية بشكل عشوائي وغير منظم. كل هذه العوامل تضع الأراضي الزراعية المجاورة للتجمعات السكنية في خطر التحول إلى أراضي سكنية.

أما في قطاع غزة فقيود البناء أخف حدة منها في الضفة خاصة بعد الانسحاب الإسرائيلي منه، وذلك بسبب أن تصنيف الأرض الجيوسياسي كما هو الحال في الضفة غير موجود، كما أن الاستيطان الإسرائيلي الذي كان جاثم على أراضي القطاع تم تفكيكه. هذا بدوره سوف يدفع إلى الامتداد العمراني خارج التجمعات السكنية الحالية خاصة وأن القطاع يمتاز بكثافة سكانية عالية بلغت 17363 نسمة/كم² في العام 2004. والجدير ذكره أن الانسحاب الإسرائيلي من القطاع وتفكيك المستوطنات سلم للفلسطينيين ما مساحته 28.5 ألف دونم من الأراضي الزراعية التي كانت تخدم المستوطنات. وبالمجمل فقد بلغت مساحة المنطقة العمرانية الفلسطينية في القطاع عام 2004 إلى ما يقارب 76480 دونم مقارنةً بـ 61370 دونم في العام 2003. بمعنى أن الزيادة في النمو العمراني عام 2004 بلغت 18.2%، بينما في الثلاث سنوات التي سبقتها أي ما بين 2000 و2003 بلغت 17.3%. وتعزى الزيادة الواضحة في النمو العمراني في العام 2004 إلى دور التسهيلات الائتمانية التي وفرتها المؤسسات المالية والمناحة من جهة، ومن جهة أخرى فقد تم في هذا العام بناء مدينة الشيخ زايد السكنية في شمال مدينة غزة.

وبحسب دراسة أعدتها مؤسسة أريج [أريج 2006، ص 68] فإنه يتوقع أن تصل المساحة العمرانية في العام 2025 إلى 173550 دونم أي بزيادة قدرها 121.8% عن العام 2005. وقد صنفت نفس الدراسة أراضي القطاع بحسب ملاءمتها للبناء استناداً إلى معايير وهي جودة المياه الجوفية، نوع الاستخدام الحالي للأرض، المخططات الهيكلية للتجمعات، نوع التربة، المحميات الطبيعية، الطرق العامة، ومناطق العزل الأمني. وبناءً على هذه المعايير فقد تبين أن 79 كم² من أراضي القطاع هي ملائمة جداً للبناء، و40 كم² ملائمة، و104 كم² متوسطة الملائمة، و43 كم² أقل ملائمة، و97 كم² غير ملائمة للبناء. وكلما قلت ملائمة الأرض للبناء أصبحت أكثر ملائمة للزراعة. وبحسب تقديرات عام 2025 فإن الامتداد العمراني سوف يستنفد الأراضي الملائمة جداً والملائمة للبناء وسيبدأ بعدها بالزحف إلى الأراضي الزراعية.

أما في الضفة فقد استخدمت مؤسسة أريج معايير تصنيف مختلفة نوعاً ما عما استخدمته في القطاع، فبالإضافة إلى تلك المستخدمة في القطاع استخدمت كل من التصنيف الجيوسياسي، والمناطق المحمية، والمنحدرات، وجدار العزل، والمخططات الهيكلية المقترحة للمستعمرات الإسرائيلية، بالإضافة إلى الطرق الالتفافية. واستناداً إلى ما تملكه من بيانات جغرافية على نظام (GIS) تبين أن مساحة الأراضي الملائمة للتطور العمراني (أي تلك التي تشمل تصنيف الملائم جداً والملائم) في الضفة الغربية تعادل 1915 كم²، حوالي 20% منها مبني عليها بطبيعة الحال. وبحسب دراسة البنك الدولي [البنك الدولي 2005، ص 24] فإن الضفة الغربية بحاجة إلى 304 آلاف وحدة سكنية في العشرة سنوات القادمة، منها 108 آلاف في الثلاث سنوات القادمة لتغطية الطلب الكامن عليها.

4-4 خلاصة الفصل

نستخلص من هذا الفصل مجموعة من القضايا التي تخص البناء في الأراضي الفلسطينية المحتلة، حيث يوجد اتجاهان متناقضان لسياسة سلطات الاحتلال، الأول متمثل في القرى والمدن الفلسطينية والذي يعاني من سياسات معادية وقيود إدارية مشددة جعلته يفقر إلى التخطيط السليم، والثاني يتمثل في حركة البناء في المستوطنات الإسرائيلية التي تدار بتنظيم من قبل الدوائر الإسرائيلية، وتحظى بكافة أشكال الدعم والتشجيع قبل وأثناء وبعد عمليات البناء.

تأثرت عمليات البناء بشكل كبير بفرص الحصول على تراخيص البناء، وقد شهدت الأراضي الفلسطينية نهضة عمرانية في مناطق (أ) و (ب) بعد انتهاء صلاحيات الإدارة المدنية الإسرائيلية عام 1994. وقد ساعد على ذلك النمو الاقتصادي الذي تبع إنشاء السلطة الفلسطينية. في المقابل ضاعفت السلطات الإسرائيلية من القيود على تصاريح البناء في المناطق (ج) التي ظلت تحت إشرافها، فقد أصدرت خلال الفترة ما بين 2000 و 2007 (91) ترخيص بناء من أصل 1624 طلب ترخيص مقدم.

لقد قامت إسرائيل في العام 1971 بعمل مجموعة من التغييرات على القانون الأردني الناظم لعمليات البناء، فأجرت تغييرات جوهرية على تركيبة هيئة مؤسسات التنظيم التي كانت سارية في الأردن، ففصلت بين منظومة التنظيم المخصصة للفلسطينيين وتلك المخصصة للإسرائيليين. وشتان ما بين المنظومتين. فالأولى تخنق البناء الفلسطيني وتتسبب في عدم انتظامه، بينما الأخيرة تعطي تسهيلات لا حصر لها للإسرائيليين. وقد ألغت إسرائيل المنظومة البنيوية الأردنية ثلاثية المستويات والتي تشمل اللجان المحلية واللواتية ومجالس التنظيم الأعلى، واستبدلتها بمجلس التنظيم الأعلى كمنظومة تنظيم مركزية ولها جميع الصلاحيات ذات العلاقة بحدود البلديات والمخططات ورخص البناء وبدون أي تمثيل فلسطيني.

فيما يتعلق بترخيص البناء الزراعي اشترطت السلطات الإسرائيلية مجموعة من القيود أهمها أن يكون الحد الأدنى لقسيمة الأرض المخصصة للبناء هو دونم واحد على أن يكون الحد الأقصى للبناء عليها هو مبنى أساسي واحد. وتشتت أن يكون تقسيم الأرض طبقاً لمخططات إفران الأرض وتصادق عليها اللجنة اللواتية الإسرائيلية. وبالفعل رفضت الإدارة المدنية الإسرائيلية طلبات ترخيص البناء بدعوى أن القطعة التي أقيم البناء عليها قد قسمت إلى عدد من القسام دون مخطط إفران مصادق عليه، كما رفضت الكثير من طلبات الترخيص بدعوى أن القسيمة تضم مبنى آخر غير ذلك المراد ترخيصه.

لقد أثرت المستوطنات الإسرائيلية بشكل كبير على اتجاه التوسع العمراني الفلسطيني الذي لم يجد له خيار إلا أن يكون على حساب الأراضي الزراعية بشتى أنواعها. هذا عدا عن المصادرات لأراضي زراعية شاسعة لغرض التوسع الاستيطاني الإسرائيلي. وساعد على ذلك الطرق الالتفافية التي أنشأتها إسرائيل والتي خنقت الكثير من المدن والقرى الفلسطينية. كما أن سيطرة إسرائيل على مناطق (ج) و(ب) والتي تشكل مساحات شاسعة من الضفة الغربية أدت إلى صعوبة التخطيط العمراني وصعوبة تنفيذ المخططات الهيكلية الموجودة.

يحمل النمو الديمغرافي المرتفع مخاطر جدية على رصيد الأراضي الزراعية في الضفة الغربية وقطاع غزة، خصوصاً إذا ما استمر النهج الحالي في التوسع العمراني. وستضيف عودة اللاجئين الفلسطينيين مستقبلاً تحديات كبيرة جديدة لخطط استخدامات الأراضي بصورة رشيدة تمكن السلطة الفلسطينية من توفير البيئة المناسبة للتنمية المستدامة.

5- أسعار الأراضي الزراعية وأجرة ضمانها

كما ذكرنا سابقاً يعتبر سعر الدونم من أحد المحددات المهمة لاستخدام الأرض الزراعية، فالأرض الزراعية عالية القيمة (الإيجار أو الريع) لأغراض الزراعة تشكل عائقاً أمام المزارعين بحكم تواضع قدراتهم المالية والراغبين بضمانها، وهذا يعني إجماعهم عن القيام بذلك خاصة وأن أسعار الإنتاج الزراعي متقلبة جداً ولا يمكن التنبؤ بها. كما أن ارتفاع قيمة الأرض تدفع مالكيها إلى تحويل استخدامها من الزراعة إلى البناء بسبب فروقات الجدوى المالية. ويؤثر موقع الأرض بشكل قطعي على سعر الدونم الواحد منها. فالأرض التي تقع داخل حدود البلدية ليست كذلك التي تقع خلف جدار الضم والتوسع أو تلك التي تقع بالقرب من المستوطنات الإسرائيلية. وتلك التي تقع على الشارع الرئيس وبالقرب من المراكز التجارية ليست كذلك التي تقع على بعد خمسين متر عنها. فعلى سبيل المثال يصل الدونم الواحد من الأرض الواقعة على شارع نابلس في مدينة طولكرم إلى 200 ألف دينار أردني، بالمقابل يصل الدونم الذي يبعد عن نفس الشارع قرابة المائة متر فقط إلى 100 ألف دينار أردني⁸، وللعلم الأرض المحيطة بشارع نابلس هي أرض زراعية خصبة. ويصل المتر المربع الواحد في قلب رام الله إلى 4000 دولار أمريكي⁹ [البنك الدولي، 2008]. واستناداً إلى المسح الميداني أشار 74% من المزارعين أن مستوى أسعار الأراضي مرتفع جداً.

5-1 محددات سعر الأرض الزراعية

يختلف سعر الدونم الواحد من الأرض باختلاف طبيعة وموقع المحافظة الفلسطينية، فالمحافظة القريبة من الخط الأخضر¹⁰ وعالية الكثافة السكانية، يرتفع فيها سعر الدونم

⁸ مقابلة مع رئيس قسم التخمين في دائرة أراضي طولكرم.

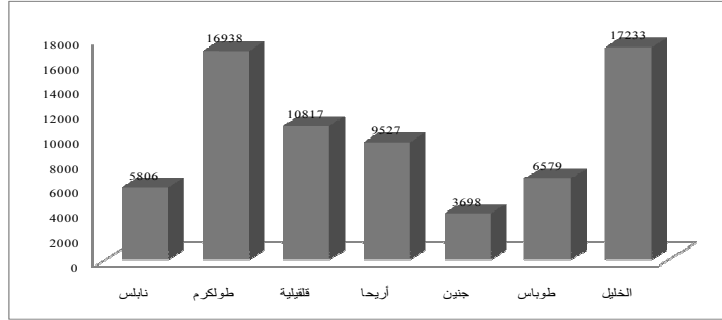
⁹ على الرغم من أن الأراضي الواقعة في قلب رام الله هي تجارية وليس زراعية إلا أن هذا الرقم ذكر لتوضيح فروقات الأسعار.

¹⁰ الخط الأخضر هو حدود الأراضي الفلسطينية المحتلة عام 1967.

الواحد بالمقارنة مع المحافظات الأخرى، وكما هو واضح من الشكل التالي، فإن الخليل مثلاً تعاني من ارتفاع سعر الأرض فيها حيث يتجاوز الدونم الواحد في المتوسط 17 ألف دينار، وكذلك الحال بالنسبة لطولكرم. وكما ذكرنا سابقاً فإن طولكرم امتازت بتوسع عمراني أكبر منه في نابلس على الرغم من أن عدد سكان نابلس أكبر بثلاث مرات من طولكرم. وهذا بدوره ساعد على ارتفاع أسعار الأراضي فيها. أما جنين فكانت الأقل من حيث سعر الدونم الذي لم يتجاوز الأربعة آلاف دينار أردني في المتوسط. ويعود ذلك إلى أن محافظة جنين تمتاز بقلة قيود الوصول إلى الأراضي واتساع رقعة الأرض الزراعية، بالإضافة إلى تراجع قدرة وصول فلسطيني الداخل¹¹ إلى جنين بعد بناء الجدار وإغلاق بوابة الجملة وبوابة باقة الغربية.

الشكل 4: متوسط سعر دونم الأرض الزراعية في مجموعة من

محافظات الضفة الغربية بالدينار الأردني



المصدر: حسبت من قبل الباحث بناءً على البيانات الخام لدراسة الزراعة المروية كمنشآت أعمال في فلسطين. 2009

واستخدام الأرض لأغراض البناء له دور جوهري في التأثير على الأسعار، وهذا يتضح من فروقات أسعار الأراضي بين الأراضي الواقعة في المنطقة (أ) و (ب) من جهة والأراضي الواقعة في المنطقة (ج) من جهة أخرى.

¹¹ الفلسطينيون الذين يسكنون في الأرض التي احتلت عام 1948.

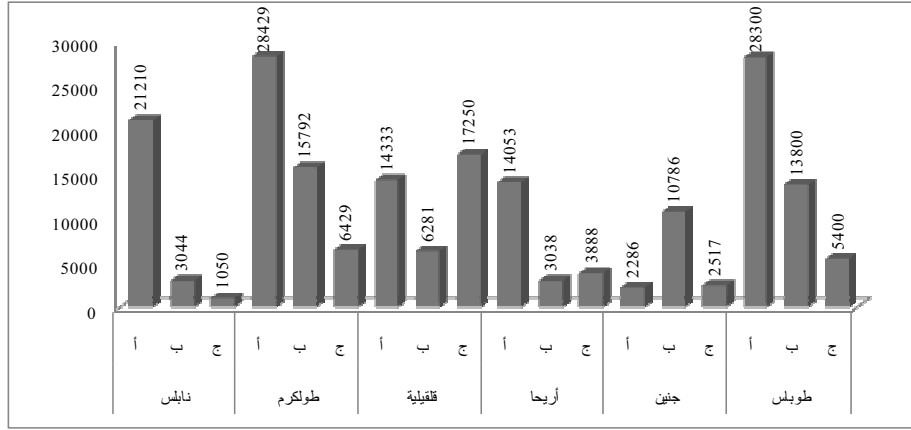
وبالإشارة إلى الشكل التالي يتضح أن قيمة الأرض في كل من نابلس وطولكرم وأريحا وطوباس ترتفع في مناطق (أ) أضعاف ما هي عليه في المناطق (ب) و (ج). ويعود ذلك إلى أن الطلب على الأرض لغرض الاستثمار فيها يرتبط ارتباطاً وثيقاً بقرب الأرض بمركز التجمعات السكنية وهذا ما تمتاز به الأراضي الواقعة في منطقة (أ) وحتى لو كانت المسافة بين أراضي (ب) ليست بعيدة عن (أ) إلا أن مناطق (ج) تفصل بينها الأمر الذي يجعل الحركة بينها مهدد بالحوادث الأمنية والإغلاقات. بالإضافة إلى أنه على الرغم من أنه لا توجد مشاكل ترخيص البناء في مناطق (ب) من الناحية النظرية إلا أن إسرائيل لا تزال عملياً ولأغراض أمنية بإمكانها أن توقف البناء، وكذلك بالإضافة إلى الاقتحامات المستمرة لها. أضف إلى ذلك أن البنوك لا تزال محجمة عن منح التسهيلات الائتمانية بكفالة أراضٍ تقع تحت السيطرة الإسرائيلية.

هذه النظرية قائمة على أغلب الأراضي في الضفة عدا محافظة قلقيلية، فقيمة الأرض الواقعة في مناطق (ج) أعلى منها في كل من (أ) و(ب) وذلك بسبب أن جدار النهب والمصادرة يطوق مدينة قلقيلية من جميع الاتجاهات ولم يسمح لها بالتوسع العمراني بأي اتجاه، الأمر الذي خفض حجم الطلب عليها. والأمر الملفت للنظر أن متوسط أسعار الأراضي في منطقة (ب) في محافظة جنين تتفوق عنها في مناطق (أ)، ويمكن أن يعود ذلك إلى طبيعة المنطقة من حيث قلة قيود الحركة بين المدن لعدم وجود كثافة استيطان فيها وبالتالي حرية أكبر في التوسع العمراني في مناطق (ب).

5-2 محددات أجره ضمان الأرض الزراعية

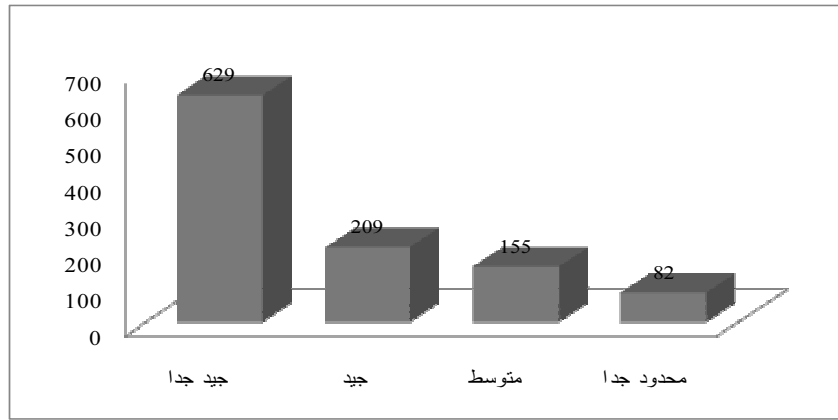
فيما يتعلق بأجره ضمان الأرض الزراعية فلها مجموعة من المحددات التي يمكن أن تختلف عن محددات سعر الأرض لأغراض البيع. فقربها من توفر المياه مثلاً يؤثر بشكل قطعي على أجره ضمان الأرض التي بها بيت بلاستيكي وذلك لأن الزراعة بها هي زراعة مروية. ويتضح ذلك الأثر في الشكل التالي الذي تتخفف به أجره الضمان مع ندرة توفر مياه الري.

الشكل 5: متوسط سعر الدونم الواحد من الأرض الزراعية حسب التصنيف الجيوسياسي في مجموعة من محافظات الضفة الغربية بالدينار الأردني



المصدر: حسب من قبل الباحث بناءً على البيانات الخام لدراسة الزراعة المروية كمنشآت أعمال في فلسطين. 2009

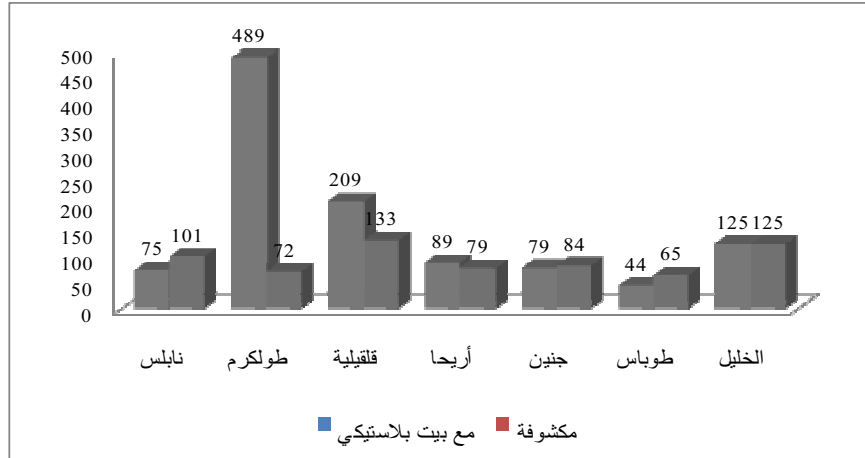
الشكل 6: متوسط أجرة ضمان الدونم الواحد من الأرض الزراعية التي بها بيت بلاستيكي في الضفة الغربية بحسب درجة توفر مياه الري بالدينار الأردني



المصدر: حسب من قبل الباحث بناءً على البيانات الخام لدراسة الزراعة المروية كمنشآت أعمال في فلسطين. 2009

إن الاختلاف النسبي في توفر المياه بين المحافظات أدى إلى اختلاف واضح في أجره ضمان الأرض فيما بينها سواء كانت مكشوفة أم عليها بيوت بلاستيكية. فتمتاز محافظتي طولكرم وقلقيلية بأنهما غنيتان بآبار مياه الري لذلك ترتفع فيهما أجره ضمان الأرض الزراعية التي عليها بيوت بلاستيكية بفارق واضح كما يشير الشكل التالي. والزائر لبلدة عتيل الواقعة في شمال محافظة طولكرم سيرى غطاء واسعاً من البيوت البلاستيكية لتوفر مياه الري فيها. كما أن البيوت البلاستيكية تنتشر في الأراضي السهلية، وهذا ما يفسر تراجع أجره ضمانها في محافظة طوباس. وعلى الرغم من أن جنين مشهورة بسهولها إلا أن الزراعة المكشوفة هي التي تسود فيها كما هو الحال في سهل صانور، وذلك يعود إلى ندرة المياه نسبياً بالمقارنة مع طولكرم وقلقيلية، بالإضافة إلى أن البيت البلاستيكي هو مشروع استثماري وبحاجة إلى رأس مال.

الشكل 7: متوسط أجره ضمان الدونم الواحد سنوياً لكل من الأرض الزراعية المكشوفة والتي بها بيت بلاستيكي في مجموعة من محافظات الضفة الغربية بالدينار الأردني



المصدر: حسب من قبل الباحث بناءً على البيانات الخام لدراسة الزراعة المروية كمنشآت أعمال في فلسطين. 2009

5-3 خلاصة الفصل

تختلف أسعار الأراضي باختلاف موقع الأرض، فالأرض التي تقع بالقرب من المدن الرئيسية التي يتوقع أن يصلها التوسع العمراني على المدى القريب كما هو الحال بالنسبة لقرية سردا وأبو قش التي يتجه إليها الامتداد العمراني لمدينة رام الله فإن سعر الدونم الواحد فيها مرتفع جداً من مقياس الأرض الزراعية ويعتبر مانع للاستثمار الزراعي. وتلعب التصنيفات الجيوسياسية للضفة الغربية دوراً أساسياً في تحديد سعر الأرض، فالأرض التي تقع في مناطق السيطرة الفلسطينية الكاملة ترتفع فيها سعر الأرض وذلك لأن تلك المنطقة هي الأفضل لاستقطاب الاستثمارات وبالتالي الطلب على البناء.

كما تؤثر المستوطنات بشكل كبير على أسعار الأراضي الزراعية، فالأرض القريبة منها تعاني من قلة قيمتها الاقتصادية والمالية وذلك بسبب أنها مهددة بالمصادرة في أي وقت، هذا بالإضافة إلى إعاقات الحركة والوصول إليها. أضف إلى ذلك الحيازات الزراعية التي أصبحت تقع خلف الجدار كما هو الحال في بلدة جيبوس وعزون وكفرتلث وسنيريا التي حاصرها الجدار، الأمر الذي خفض من سعر الدونم فيها.

إن توفر المياه له دور كبير في تحديد سعر الضمان للأرض، فالأرض القريبة من آبار المياه يمكن أن تستغل للزراعة الكثيفة عالية القيمة الاقتصادية والتي تبرر الاستثمار الزراعي فيها. وهذا ما أدى إلى رفع أجرة الضمان للدونم في محافظتي قلقيلية وطولكرم.

6- تقسيم وتوزيع ملكية الأراضي الزراعية

من أكثر المشاكل التي تعترض حسن استخدام الأراضي الزراعية هي تفتت ملكيتها وبالتالي صغر مساحتها بحيث تصبح متدنية الجدوى الاقتصادية ولا تشجع على الاستثمار فيها. إن مشكلة تفتت ملكية الأراضي هي نتاج سوء في تقسيم وفرز قسيمة الأرض وتوزيع ملكيتها على الورثة والتي لها أسبابها. وفي هذا الفصل من الدراسة سوف نحاول دراسة هذه الأسباب وإلقاء الضوء على الفرص المتاحة لحلها لما لها من أبعاد اقتصادية سلبية.

ولإبراز مشكلة تفتت الملكية تشير نتائج المسح الزراعي الهيكلي للعام 2005/2004 الذي نفذته الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، أن عدد الحيازات الزراعية¹² النباتية في الأراضي الفلسطينية بلغت 70334 حيازة بمساحة 1876.4 ألف دونم، موزعة بين 61255 حيازة في الضفة بمساحة 1781.8 ألف دونم و9079 حيازة في القطاع بمساحة 94.6 ألف دونم. بمعنى أن معدل مساحة الحيازة الواحدة في الضفة بلغت 19.8 دونم وفي القطاع بلغت 8.5 دونم. ويملك الريف في الضفة نصيب الأسد من هذه الحيازات بنسبة 71.2%، أما في القطاع فكانت النسبة الأكبر للحضر بنسبة 72.5%. و36.3% من الأسر الحائزة على أراض زراعية يبلغ عدد أفرادها 9 أفراد فأكثر، وهذه النسبة ترتفع في القطاع لتصل إلى 53.8% مقابل 34.3% في الضفة. وأن متوسط عدد أفراد الأسر الحائزة حوالي 7.7 أفراد في الضفة و9.4 أفراد في القطاع. كما أن 96.8% من الحائزين هم أرباب أسر، و88% من حيازاتهم هي ملك مقابل 12% حيازات مستأجرة أو ضمان وغير ذلك. وأن 49.5% من الحائزين سواء كانوا أرباب أسر أم غير ذلك تبلغ أعمارهم خمسين سنة فأكثر، بمعنى أنه سيتم تقسيم إضافي لحوالي خمسين بالمائة من هذه الحيازات على الورثة في السنوات العشرين أو الثلاثين القادمة.

¹² هذه الحيازات تشمل المسجل منها وغير المسجل.

أضف إلى ذلك، أن 58.4% من الحيازات الزراعية هي من فئة المساحة الصغيرة (1-10) دونمات، وكانت هذه النسبة في القطاع أعلى منها في الضفة لتصل إلى 77.5%. وفي الضفة كانت الحيازات الصغيرة أعلى ما تكون في منطقة الجنوب لتصل إلى 66.2% من إجمالي الحيازات فيها مقابل 59.2% في الوسط و48.8% في الشمال. علماً أن هذه الحيازات تشمل جميع أنواع الحيازات سواء تلك التي يسمح بالبناء عليها أو تلك التي لا يسمح. وتدلل كل هذه مؤشرات على وجود مشكلة صغر وتفتت ملكيات الأراضي الزراعية بين مجموعة كبيرة من الورثة.

6-1 عوامل تفتت ملكية الأراضي

إن قضية تفتت ملكية الأراضي تختلف من مكان لآخر في الضفة والقطاع. وذلك بحكم موقع الأرض المراد فرزها وقسمتها. فتعدد الورثة والأهمية النسبية للأرض وصغر المساحات المراد تقسيمها هي من الأسباب الرئيسة وراء مشكلة التفتت. فالأرض التي تمتاز بموقع جغرافي ذو قيمة اقتصادية عالية مثل قربها من التجمعات السكنية، وتوفر شبكات المياه والكهرباء والطرق والصرف الصحي، وبعدها عن المستوطنات، والأرض التي تقع ضمن حدود البلدية ويسمح البناء عليها بدون قيود التصاريح التي سبق وأشرنا إليها، والأرض عالية الخصوبة فإنها تكون محط صراع وتنافس بين الورثة بحيث يكون لكل وريث حصة بها وإلا فإنه يعتبر قد غُلب. فعلى سبيل المثال، الأراضي التي تقع في مناطق بيتير وارطاس وواد فوقين في بيت لحم وأراضي دورا وسعير في الخليل والتي تمتاز بأنها أراضي زراعية مروية تعاني من مشكلة تفتت الملكية، وهذا بدوره أدى إلى تهميش هذه الأراضي لأنها أصبحت غير مجدية لزراعتها وقد حرم ذلك مجموعة من المشاريع الاستثمارية مثل برك مياه وحفر آبار تجميع مياه الأمطار. والذي يزيد الطين بله أنه وعلى الرغم من أن الأرض بوضعها الحالي ليس لها قيمة اقتصادية عالية إلا أن صاحب القسيمة لا يقوم ببيعها أو يتنازل عنها لأخيه أو أخته لأنها "من ريحة أبوه وأمه".

والملاحظ أن مشكلة تفتت الملكية تظهر في الجنوب أكثر منها في الشمال وذلك بسبب مشكلة المياه، حيث يمتاز شمال الضفة الغربية بوفرة المياه فيه بينما يعاني الجنوب من ندرته، فقد بلغت نسبة الحيازات في الجنوب والتي ليس لها مصدر رئيس للري 80.9%، مقابل 6.2% يتم ربيها من خلال آبار التجميع والينابيع. وبذلك يكون التنافس في الجنوب على الأراضي القريبة من الينابيع والتي يمكن أن تدر عليه دخلاً من زراعتها. بينما في الشمال وذلك لتوفر المياه الارتوازية وشبكات الري فإن قضية تفتت الملكية أقل منها في الجنوب. حيث يعتبر الحوض المائي الشمالي الغربي والذي يقع تحت أراضي قلقيلية وطولكرم من أغنى الأحواض المائية. بمعنى أن قلة المياه وتركزها فقط في مناطق محددة يعتبر من الأسباب الرئيسة وراء مشكلة تفتت الملكية.

ومن الملاحظ أن منطقة أريحا لا تعاني من مشكلة تفتت الملكية، وبعد البحث تبين أن السبب في ذلك هو أن نسبة كبيرة من أراضي منطقة أريحا هي أراضي وقف إسلامي، الأمر الذي لم يتيح المجال أمام ملكية هذه الأراضي وبالتالي عدم تقسيمها على الورثة.

ومن الأسباب الأخرى التي تدعو إلى فرز الأرض وقسمتها هي الحاجة إلى الحصول على ترخيص لأجل البناء، وبالأخص البناء في المناطق المصنفة زراعية، وكما ذكرنا في الفصل الخامس أنه ولغرض الحصول على ترخيص بناء في الأراضي الزراعية فإن جميع المخططات الهيكلية الانتدابية توجب تقسيم الأرض طبقاً لمخططات إفران الأرض المعتمدة لدى مؤسسات التنظيم التابعة للإدارة المدنية أو مخططات تفصيلية تصادق عليها اللجنة اللوائية الإسرائيلية. وتشتترط هذه المخططات أن تكون المساحة الدنيا للقسيمة الواحدة لغرض البناء هي ألف متر مربع على أن يكون العدد الأقصى للمباني في القسيمة الواحدة هو مبنى أساسي واحد بالإضافة إلى مبنى ثانوي واحد. هذا دفع الأخوة الورثة إلى تقسيم الأرض لأنهم يعلمون مسبقاً أنه إذا قام أحدهم بإنشاء بناء على أرض غير مقسمة سوف يعرض هذه القسيمة إلى رفض السلطات الإسرائيلية ترخيص بناء آخر، وذلك بناءً على شروط المخططات الهيكلية الانتدابية وهذا بالفعل كانت حجة الإسرائيليين في رفض طلبات تراخيص بناء سابقة.

أما الأراضي الواقعة في مناطق (ج) فإن عملية تقسيمها تعاني من مجموعة من القيود أهمها أنه إذا كان أحد الورثة غائباً فإنه يتوقع أن يفضي طلب تقسيمها بهدف تسجيلها إلى انتقال الجزء النسبي الذي يملكه هذا الغائب إلى إدارة الوصي على الأملاك الحكومية والمتروكة التابع للإدارة المدنية، وتتيح الأوامر العسكرية للوصي تأجير الأموال المتروكة أو بيعها. وهذا ما يدفع الفلسطينيين إلى عدم تقديم طلبات تقسيم الأرض إلى مؤسسات التنظيم الإسرائيلية التابعة للإدارة المدنية. وتقسيم الأرض تقسيماً مادياً بنصب الأسوار الحجرية مثلاً، ولا يقوموا بتسجيل الإفرز في الطابو أو في وثائق ضريبة الأملاك.

والجديد في الأمر أن القيادة العسكرية الإسرائيلية اشترطت مؤخراً على أصحاب الأراضي الواقعة ما بعد الجدار ولغرض الحصول على تصاريح عبود الجدار تقديم إثباتات بأن أبناء صاحب الأرض هم ورثة قانونيين وأسمائهم مسجلة في سجلات الأراضي، وبالفعل رفضت السلطات الإسرائيلية إصدار مجموعة من التصاريح وكانت الحجة هو عدم إثبات تملك الأبناء لهذه الأراضي خاصة تلك الأراضي المجاورة للمستوطنات. هذا يعني أن يقوم الأب بتقسيم الأرض على أبنائه وتسجيلها بأسمائهم حتى يتمكنوا من الحصول على تصاريح، والهدف المخفي وراء ذلك أن تقسيم الأرض بهذا الشكل سيسهل على الإسرائيليين الاستيلاء عليها بعد أن تكون قطع مفتته ويملكها أكثر من مالك. ولا شك أن قسيمة الأرض المفتتة بمساحات صغيرة خاصة تلك التي تقع خلف الجدار ستصبح مهجورة مع الزمن. وللتذكير امتازت إجراءات التصاريح ببطنها وبقصر فترة صلاحيتها وتوقيتها الذي لا يتناسب مع موسم الزيتون، وتوزيعها على بوابات تبعد عن موقع الأرض، وكثرة الأوراق الرسمية المطلوبة، واشتراط توفر تصاريح دخول للمركبات الزراعية أيضاً، بالإضافة إلى حرمان كامل الأسرة من التصاريح التي يثبت ضلوع أحد أفرادها في نشاطات أمنية. وبعد الحصول على التصاريح تأتي قضية الإذلال على البوابات، بحيث تجبر السلطات الإسرائيلية كل مزارع بأن يتم تفتيشه وانتظاره في طوابير لفترة طويلة. كل هذا يرفع تكلفة الوصول إلى الأراضي الزراعية خلف الجدار وإذا كانت الأرض ذي مساحة صغيرة فإن مصيرها الهجران.

أما فيما يتعلق بآلية تقسيم الأرض فإنه وعلى الرغم من أن الشرع الإسلامي حدد آلية تقسيم التركة بين مستحقيها من الذكور والإناث بحيث يحق للذكر ضعف الأنثى، وأن حرمانها من الإرث هو ظلم وسرقة لحقوقها، إلا أن ما يحدث على أرض الواقع غير ذلك تماماً، فقد بلغت نسبة حيازات الذكور 95.5% من إجمالي الحيازات مقابل 4.5% فقط من الإناث. و تصل هذه النسبة في القطاع إلى 97%. وتعود هذه المشكلة إلى نفوذ وسيطرة العادات الاجتماعية السلبية التي تحد من ملكية المرأة للأرض حسب العرف العامي القائل أنه "إذا البنت بتملك معناته الأرض راحت لغريب" أي أن الإبنه عندما تتزوج فإن حصتها من الأرض سوف تملكها أسرة الزوج الغربية عن أسرة الأب. وساعد على ذلك تراجع المستوى الأكاديمي للحائزين على الأراضي الزراعية لتصل نسبة الذين لا يتجاوز تحصيلهم الأكاديمي عن الثانوية العامة 84.5%، هذا يعني عدم معرفة النساء بحقوقهن وبآلية انتزاعه بحكم القانون. والغريب في الأمر أن هناك عدداً من الآباء يقومون بتقسيم التركة على أبنائهم وهم على قيد الحياة وهذا غير شرعي على الإطلاق. ومن القصص الغربية التي شهدتها أثناء البحث أن هناك مجموعة من الآباء يتحيزون إلى الابن على حساب البنت فيقومون بعمل عقد بيع لقسيمة الأرض مع الابن ويوهمون أنهم استلموا ثمن الأرض وبذلك تصبح هذه القسيمة خارج نطاق تقسيم التركة باعتبارها ملك للابن وليس للأب.

أما الأراضي الواقعة في مناطق السلطة الفلسطينية، فإن الحد الأدنى لمساحة الأراضي القابلة للفرز للأغراض السكنية في مناطق (أ) و(ب) هي ما بين 950-1000 متر مربع و730-750 متر مربع على التوالي. أما إذا كانت للأغراض الزراعية فهي 2 دونم داخل حدود البلدية، و5 دونم خارج حدود البلدية لكل من (أ) و (ب). ولا يجوز قسمة الأرض المروية إذا كانت أقل من عشرة دونمات. وإذا توفرت هذه الشروط فإن فرز الأرض يجب أن يليه موافقة البلدية وفحص الطرق إذا كانت مناسبة. والطريق إذا كانت لقطعة واحدة تكون بعرض أربعة أمتار، وإذا كانت تخدم لغاية ست قطع فإنها تكون بعرض ستة أمتار، وإذا كانت تخدم أكثر من ذلك فإنها تكون بعرض يتراوح من ثمانية لستة عشر متراً وذلك حسب عدد القطع المستفيدة.

6-2 الجانب القانوني في قضية قسمة الأرض

من الناحية القانونية فإن للأرض في حالة قابليتها للقسمة أحكام، فعلى سبيل المثال إذا أقام أحد الورثة إنشاءات في قسيمة الأرض عندما كانت مشاع فإنه يعتبر متبرعاً في البناء إذا لم تقع هذه الإنشاءات التي أقامها على حصته بعد إجراء القرعة، ويكون البناء مستحق القلع أيضاً على نفقة من أقامه إذا طلب ذلك من وقعت في حصته هذه الإنشاءات. إلا أن هذه الخلافات يكون حلها بالتراضي، لكن يجب أن يكون هناك حل قانوني حتى لا يكون القانون مرجع لإزالة منشآت قائمة. وفي حالة كون حصة أحد الورثة غير قابلة للقسمة فإن القانون يجب أن يلزمه بالبيع لأي من الشركاء في الأرض وبالتمن الحقيقي وهذا أصلاً موجود في القانون الأردني.

وهناك حالات تكون فيها قسمة الجمع بمعنى أن الذي تقل حصته عن العشرة دونمات يضمها إلى حصة الآخرين بحيث تصبح الحصة المشتركة عشرة دونمات فأكثر وتسجل في الطابو بأسمائهم بحيث تكون نسبة كل مالك في القسيمة واضحة لا مجال للبس. وينص قانون قسمة الأموال غير المنقولة على أنه لا يجوز إقامة دعوى إزالة الشبوع إلا في الأراضي المشمولة في أعمال التسوية، أما الأراضي غير المشمولة في أعمال التسوية فإن القسمة تتم عن طريق المهائة المكانية والزمانية¹³.

ويعود عدم جواز إقامة دعوى إزالة الشبوع إلا في الأراضي المشمولة في أعمال التسوية إلى الأسباب التالية:

- مساحة الأرض غير ثابتة وحدودها أيضاً غير ثابتة.

¹³ يقصد بالمهائة المكانية والزمانية أي أنه في حالة شبوع الأرض يتفق المالكين كل بحسب حصته في الأرض على أن يقوم الأول والذي يملك ثلثي الأرض باستخدامها مدة سنتين على أن يقوم الثاني والذي يملك ثلث الأرض باستخدامها سنة واحدة، هذه هي المهائة الزمانية. أما المهائة المكانية، فإذا كان كل من المالكين يملكون النصف مثلاً، فيستخدم كل منهما نصف قسيمة الأرض مدة سنة على أن يقوما باستبدال هذه الأنصاف في السنة التالية.

- يمكن أن يكون هناك متصرف في الأرض غير المالك ولا يمكن أخراجه منها.
- قد تكون قيود الأرض لا تطابق الواقع. على سبيل المثال، تكون الأرض مسجلة باسم شخص والملكية تكون لشخص آخر، وذلك عن طريق البيع الخارجي المقرون بالتصرف مدة مرور الزمن.

وإذا جاء موعد القسمة وكان أحد الورثة المذكور أسمه في سند تسجيل الأرض متوفى وأسماء ورثته غير معروفين فإنه يتعذر إقامة دعوى إزالة الشبوع (قسمة الأموال) حيث أن الدعوة ستكون مردودة لعدم صحة الخصومة، حيث لا تقوم دعوى على ميت عملاً بقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية السارية المفعول. والمشكلة هنا أنه إذا كان سند تسجيل الأرض يسرد مجموعة كبيرة من الورثة خاصة في الأراضي الواقعة في مناطق التسوية كما هو الحال في قرية حبله الواقعة في محافظة قلقيلية، حيث يذكر سند التسجيل جميع الورثة بدون ذكر حصة كل واحد منهم، وعند الاطلاع على المساحات يتبين أن كل وريث يحصل على عشرة أمتار فقط.

والسؤال هنا هو ماذا يستفيد صاحب التظلم لدى المحكمة فيما يتعلق بقسمة الأرض إذا كان القانون أساساً غير رادع؟ فقانون العقوبات الأردني رقم 6 لسنة 1960 غير فعال في حالة مخالفة قرارات المحكمة، حيث نصت المادة 473 من قانون العقوبات بأن الذي يخالف قرارات المحكمة يعاقب بالحبس حتى أسبوع أو بغرامة حتى خمس دنانير كل من خالف قرارات المحاكم. والحل يجب أن يكون في تعديل قانون العقوبات وجعله رادعاً خاصةً فيما يتعلق بمخالفات القوانين المتعلقة بتسجيل الأراضي والتسجيل المجدد وقسمة الأموال غير المنقولة. كما أنه لا يوجد هناك محاكم تسوية مستقلة عن المحاكم النظامية، وبحسب المادة 16 من قانون تسوية المياه والأراضي والمادة 3 من قانون التصرف في الأموال غير المنقولة فإنه يحظر على المحاكم النظامية النظر أو الطعن في ملكية الأراضي المشمولة بأعمال التسوية. بمعنى أنه يجب أن ينظر في هذه القضايا قضاة تسوية. أما القضاة الذين يبتون في قضايا ملكية الأراضي هم قضاة صلح ويقومون مقام قضاة التسوية، بالإضافة إلى أن عددهم غير كافٍ على الإطلاق.

إن مشكلة عدم فعالية قانون العقوبات وكونه غير رادع أدت إلى الكثير من المشكلات فيما يتعلق بقسمة الأرض. فعلى سبيل المثال يشترط القانون أنه إذا أراد أحد الأبناء الورثة مباشرة البناء على جزء من قطعة الأرض المشاع يجب قبل ذلك الحصول على موافقة بقية الورثة، فإذا رفضت إحدى البنات بحجة أن الأرض غير مقسمة وتريد بذلك الضغط على الأخوة بغرض فرز الأرض وقسمتها، فإنه يضرب موضوع الموافقات بعرض الحائط ويباشر البناء لأنه يدرك ما هي أقصى عقوبة يمكن أن يتوقعها من المحكمة. وبذلك لا تجد الابنة خياراً أمامها إلا أن تقبل بما يعرضه عليها أخوتها.

6-3 خلاصة الفصل:

إن مشكلة تفتت الملكية لها أسباب، وكل هذه الأسباب تندرج تحت الموقع التي تشغله هذه الأرض. فالأرض التي تمتاز بقربها من التجمعات السكنية والخدمات ومصادر المياه لها قيمة اقتصادية أكبر من تلك التي تبعد عن هذه الخدمات. فندرة المياه التي يعاني منها الجزء الجنوبي من الضفة تسببت في تفتت ملكية الأراضي إلى مساحات ليست لها قيمة اقتصادية.

وقد فرضت قيود الوصول إلى الأراضي الزراعية نفسها على موضوع فرز وتقسيم الأراضي. فالأراضي الزراعية التي تقع خلف جدار الضم والتوسع مثلاً أصبحت ذي قيمة اقتصادية منخفضة سواء لغرض البيع أو الزراعة، مما دفع الورثة إلى التنافس على ما تبقى من التركات التي يمكن الوصول إليها.

ومن الأمور التي حدثت من تفتت الملكية هي وقفية تلك الأراضي بحيث لا يحق لأحد تملكها مهما تقادم تصرفه فيها، وبالتالي لا يحق فرزها وتقسيمها على الورثة.

أما قضية قسمة الأرض من أجل الحصول على تراخيص فلها أبعادها. فشرط الترخيص الزراعي تدفع الورثة إلى تقسيم قسيمة الأرض حتى لا يتم رفض طلبات

ترخيص بناء أخرى كما حدث مسبقاً بحجة أن قسيمة الأرض عليها بناء وهذا هو الحد الأقصى المسموح به.

هناك سلوك إسرائيلي جديد فيما يتعلق بالأراضي الزراعية الواقعة خلف جدار الضم والتوسع وهي اشتراط إثبات ملكية الورثة للأرض حتى يحصلوا على تصاريح عبور الجدار. هذه سياسة الغرض الضمني منها مفهوم، وهو الدفع إلى تقسيم الأرض خاصة تلك التي على تماس مع المستوطنات حتى يسهل الاستيلاء عليها. لذلك فإن الخطر على الأرض من تفتت الملكية لا ينحصر في خسارة المشاريع الاستثمارية المتوقعة وحسب بل في خسارة الأرض بما حملت.

لقد اتسمت عملية تقسيم التركة بين الورثة بالظلم والمحاباة على حساب المرأة. فلا تزال عملية قسمة الأرض رهينة العادات الاجتماعية التي تنتقص من حق المرأة وساعد على ذلك جهل كل من المرأة في المطالبة في حقها، و جهل الرجل في حرمة و جرم سلبه لحقها.

أما فيما يتعلق بالوضع القانوني، فإن الانطباع السائد الذي ترسخ في عقول المواطن الفلسطيني أن "المحكمة حبالها طويلة" بمعنى أن المواطن صاحب التنظيم يدرك تماماً عدم فاعلية المحاكم الفلسطينية للبت في قضايا الأراضي. كما أن القانون لا ينص على عقوبات رادعة بحق الذين يخالفون قرارات المحكمة، وهذا له أبعاد سلبية خطيرة.

7- التوصيات

تنقسم توصيات الدراسة إلى قسمين رئيسيين أحدهما يتعلق بالقضايا الإجرائية والتي هي ضمن صلاحيات السلطة الفلسطينية ويمكن تنفيذها بدون قيود قانونية. والآخر يتعلق بالقضايا القانونية، وكلاهما تناط مسئولية تنفيذها على السلطة الفلسطينية. وفيما يلي توضيح لهذه التوصيات.

7-1 التعديلات الإجرائية

على الرغم من أن مشروع التسوية بدأ من بيت لحم، إلا أنه من المتوقع أن يصطدم بمجموعة من المعوقات والتي هي على الأغلب سياسية. لذلك يجب على السلطة الفلسطينية الدفع بكل جهد سياسي من أجل تذليل العقبات أمام إنجاز مهمة مشروع التسوية وإنجاحه لأن هذا المشروع هو مشروع وطني بامتياز.

الدفع بكل جهد لتفعيل التسجيل المجدد ومحاولة حل المشاكل العالقة مع السلطات الإسرائيلية فيما يتعلق بصلاحيات المحاكم التي تبت في قضايا الأراضي. بالإضافة إلى تسريع الإجراءات الإدارية وتقليل فترة البت في قضايا انتقال الملكية للأراضي التي تقع في مناطق (ج).

العمل على حل مشكلة ارتفاع تكلفة رسوم التسجيل المجدد في الأراضي الواقعة خارج منطقة السيطرة الفلسطينية. حيث تعتبر نسبة 5% من قيمة الأرض السوقية كرسوم للتسجيل المجدد هي نسبة عالية جداً إذا ما قورنت بدخول المزارعين الفلسطينيين. وإحدى الحلول المقترحة لحل هذه القضية هي دعم المزارع الفلسطيني بشكل مباشر مالياً بما قيمته 4% من قيمة الأرض وهي الفرق ما بين النسبة المعتمدة لدى السلطة الفلسطينية وتلك المعتمدة لدى السلطات الإسرائيلية.

بذل كل جهد سياسي فلسطيني لإزالة القيود أمام وصول المزارعين الفلسطينيين إلى الأراضي التي يملكونها خلف الجدار، ومحاولة ترتيب وتنسيق إجراءات التصاريح مع الإسرائيليين من قبل الارتباط الفلسطيني بشكل يخفف عبء توفير شروط الحصول عليها وترتيب توقيتها بحيث لا تتضارب مع موسم الزيتون. وحل مشكلة الإذلال التي يتعرض له المزارعون على البوابات. هذه القضية مهمة للغاية لأنها تدعم صمود المزارع وتشعره بأنه ليس لوحده في صراعه مع الإسرائيليين في حفاظه على أرضه.

إن سلطة الأراضي الفلسطينية هي دائرة مهمة للغاية لأنها تتعامل مع قضايا هامة وحساسة، لذلك أصبح لزاماً على السلطة الفلسطينية تطبيق سياسات الإصلاح التي تبناها مجلس الوزراء بما في ذلك تشكيل مجلس إدارتها لمرجعية واحدة لها بمشاركة الوزراء وذوي العلاقة وتوفير الدعم المالي الكافي وتعزيز طاقمها بالمعدات الفنية اللازمة وتأهيل الكوادر البشرية من خلال دورات تدريبية واحتكاك مباشر مع المستشارين والخبراء الأجانب بحيث تكون قادرة بالمباشرة بأية أعمال تسوية بدون الرجوع إلى الخبرات الأجنبية.

تعاني سلطة الأراضي من عدم تدريس التخصصات ذات العلاقة بالتسوية في الجامعات الفلسطينية، وتعتمد السلطة في تقوية كادرها البشري على الدورات الخارجية، إلا أنه مهما كانت هذه الدورات فنية ومنتقدة فإنه لا يمكن الاستغناء عن التخصص. لذلك نوصي بفتح تخصصات جديدة تغطي هذه الحاجة، وتكفل السلطة الفلسطينية فرص عمل لهم في سلطة الأراضي لفترة زمنية محددة وذلك لأن فرص العمل لهذا النوع من التخصص ينحصر بشكل أساسي في القطاع العام.

إن عدم اطلاع الكاتب العدل على كامل تفاصيل الأراضي من مساحات وسندات تسجيل وغيرها من إثباتات حقوق الملكية ساعد في تمرير قضايا تزوير. ذلك نقترح في هذه الدراسة رفع مستوى التعاون والتنسيق بين سلطة الأراضي والمحاكم الفلسطينية بحيث يتيح للكاتب العدل الاطلاع الكامل على سجلات الملكية لقسيمة الأرض المراد بيعها من خلال الوكالات الدورية.

من الأمور التي ساعدت على سوء فرز وقسمة الأرض بين الورثة بحيث تكون حصة الأسد للذكر على حساب حصة الأنثى هو الجهل بحقوقها، وحتى وإن علمت ذلك فإنها تجهل آلية تحصيل هذه الحقوق من خلال القضاء الفلسطيني. كما أن قضايا التزوير والغش يسهل تمريرها بسبب جهل العامة بقضايا الأراضي. لذلك نقترح هنا رفع مستوى الوعي العام للمواطنين الفلسطينيين في كل ما يتعلق بالحقوق وإثباتات الملكية والقوانين التي تكفل لهم هذه الحقوق وما هي الآليات التي يمكن أن تتبع للحفاظ عليها، وذلك من خلال وسائل الإعلام ونشرات توعوية وندوات وبلغه سهلة وقابلة للفهم لأن نسبة كبيرة من أصحاب الأراضي لم يكملوا تحصيلهم الجامعي.

تحكم أسعار الأراضي الزراعية قوى العرض والطلب، بحيث ترتفع في المناطق التي يزيد فيها الطلب لغرض البناء أو لإنشاء مصالح تجارية وتقل في المناطق البعيدة عن التجمعات السكنية. إلا أن آلية عمل سوق الأراضي غير منتظمة ولا يوجد ضوابط تنظم عمل السماسرة ومكاتب العقارات. هذه ساعدت على تضخم سريع وعالي وغير مبرر لأسعار الأراضي. ونقترح هنا مجموعة من الآليات وهي وضع حد أعلى لنسبة ربح سماسرة الأراضي ومكاتب العقارات ويغرم صاحب الأرض والسماسر إذا تم اكتشاف تلاعب في الأسعار، رفض إتمام أي عملية بيع لقسيمة أرض يرتفع فيها سعر المتر المربع عن متوسط سعر مثيله في الأراضي المجاورة، بالإضافة إلى تسهيل الحصول على كل المعلومات التي تخص أسعار الأراضي من خلال إنشاء موقع إلكتروني تعده سلطة الأراضي وتلزم به كل من صاحب الأرض والسماسر.

إن التوسع العمراني المتسارع في الأراضي الخاضعة للسيطرة الإسرائيلية أدت إلى تآكل الأراضي الزراعية المجاورة للتجمعات السكانية وأدت أيضاً إلى رفع أسعارها. إن أحد أسباب هذه الزيادة المضطربة في البناء هي قيود التراخيص في المناطق (ج). لذلك نوصي هنا بإيجاد تسوية سياسية مع السلطات الإسرائيلية لإزالة القيود المفروضة على رخص البناء فيها. بالإضافة إلى عمل خطة شاملة لكامل أراضي الضفة والقطاع حول التوجهات العمرانية السليمة التي تضمن أقل ضرر للأراضي الزراعية. ويلزم هنا تجهيز كل من وزارة الحكم المحلي ووزارة التخطيط بكامل التقنيات اللازمة من خرائط

وصور جوية حديثة وغير ذلك من لوازم التخطيط. بالإضافة إلى إيجاد آليات لإلزام البلديات والمجالس القروية بالتقيد بمخططات البناء الهيكلية وذلك للمحافظة على انتظام التوسع العمراني.

تعاني المحاكم الفلسطينية من قلة القضاة المتخصصين في قضايا التسوية، لذلك توصي الدراسة إلى زيادة عددهم. بالإضافة إلى فصل محاكم التسوية عن المحاكم النظامية وجعلها مستقلة بإجراءاتها الإدارية.

7-2 التعديلات القانونية

أما فيما يتعلق بالجزء القانوني من التعديلات المقترحة فإن الدراسة توصي بما يلي: إن قضية بيع قسيمة الأرض التي نقل مساحتها عن النصف دونم في المزاد العلني هي قضية خاطئة لأنها تحمل صاحب القسيمة خسارة قيمتها الحقيقية كما وتحرم صاحب الأرض المجاورة لها من الاستفادة منها، لذلك نقترح هنا الاستفادة من التشريع الأردني الذي يلزم من يملك أقل من نصف دونم وتكون غير قابلة للقسيمة ببيعها لأحد المالكين المجاورين له، على أن تكون عملية البيع بالقيمة الحقيقية لقسيمة الأرض، وبذلك يستفيد كل طرف من هذه العملية.

لقد شغلت قضية الوكالات الدورية بال كل من سلطة الأراضي والقانونيين وكثير من المزارعين الذين وقعوا ضحية العيوب التي تشوبها. لذلك نقترح على سلطة الأراضي الضغط تغيير مدة التقادم للوكالات الدورية من خمسة عشر سنة إلى خمس سنوات. وفيما يتعلق بآليات الضغط على حاملي الوكالات لتنفيذها نقترح إجراء تعديلات قانونية على غرار التعديلات القانونية السورية على قانون الوكالات الدورية بحيث يعطي حق الملكية للشخص الذي ينفذ وكالته أولاً حتى لو كان آخر المشتريين.

يجب ردع كل مخالف لقوانين المحاكم. لأنه حتى لو كانت هناك حلول قانونية كاملة لمشاكل الأراضي وبالأخص قضايا القسمة فإنه لن يكون لها أثر على أرض الواقع إن لم تكن رادعة. لذلك نوصي برفع مستوى العقوبات لكل من يلقي قرارات المحاكم وراء ظهره.

المراجع

- أبو الرب، سمير (2004). مرجعية ضريبة الأملاك ورسوم المهن داخل حدود البلديات. رام الله. وزارة المالية، مديرية ضريبة الأملاك.
- أبو دية، أحمد، وحرب، جهاد (2009). إدارة قطاع الأراضي في فلسطين، سلسلة تقارير (9). رام الله. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة.
- أبو رجبله، خليل (1971). الزراعة العربية في فلسطين قبل قيام دولة إسرائيل. مجلة شؤون فلسطينية العدد 11.
- أبو هنطش وآخرون (2005). تسجيل الأراضي والشقق "الوضع الراهن ومتطلبات التطوير. القدس. مركز تطوير القطاع الخاص، جمعية رجال الأعمال الفلسطينيين.
- أبو يصير، صالح (1970). جهاد شعب فلسطين خلال نص قرن. بيروت. دار الفتح للطباعة والنشر.
- أفنييري، أريه. دعوى نزع الملكية: الاستيطان اليهود والعرب 1878-1948. عمان. دار الجليل.
- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (2009). إدارة قطاع الأراضي في فلسطين. سلسلة تقارير (9).
- البحيري، صلاح الدين (1974). أرض فلسطين والأردن: طبيعتها وحياتها واستعمالاتها. القاهرة. دار نافع للطباعة.
- البخيت، محمد. والحمود، نوفان (1991). دفتر مفصل لواء عجلون (طابو دفتر رقم 185). عمان. الجامعة الأردنية.
- البنك الدولي (2006). تقرير حول إدارة تسجيل الأراضي في الضفة الغربية وقطاع غزة.
- التركي، حسين (1973). هذه فلسطين. تونس. الشركة التونسية للتوزيع
- الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (2005). المسح الزراعي الهيكلي. رام الله.

الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (2008). المستعمرات الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية، التقرير الإحصائي السنوي 2008. رام الله.

الحسيني، هبة (2008). تسجيل الأراضي والإطار القانوني المنظم لها. مؤتمر الحوار الوطني الاقتصادي. رام الله. مركز التجارة الفلسطيني (بالتريد).

الحنبلي، شاكرا (1928). موجز في أحكام الأرض والأموال غير المنقولة. دمشق. مطبعة التوفيق.

السروجي، فتحي (2009). الزراعة المروية كمنشآت أعمال في فلسطين. رام الله. معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

الشريف، ماهر (1985). تاريخ فلسطين الاقتصادي- الاجتماعي. بيروت. دار ابن خلدون.

حبش، زياد (1958). تاريخ الانتداب البريطاني في فلسطين. مجلة الثقافة العربية. العدد 2.

خوري، ألبرت (1936). الأراضي وأنظمة حيازتها. بيروت. منشورات كلية العلوم والآداب، الجامعة الأمريكية.

صلاح الدين، محمد (1993). ملكية الأراضي في فلسطين 1918-1948. عمان. الجامعة الأردنية.

عوض، عبد العزيز (1990). نظام ملكية الأرض في بلاد الشام وآثاره الاقتصادية والاجتماعية (1839-1914). مجلة دراسات تاريخية، السنة الحادية عشرة. عددان 35 و 36.

قاسمية، خيرية (1990). المواجهة الاقتصادية مع الصهيونية- التمسك بملكية الأرض 1882-1948. مجلة دراسات تاريخية. العدد 35.

الكيالي، عبد الوهاب (1970). تاريخ فلسطين الحديث. بيروت. المؤسسة العربية للدراسات والنشر.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (2009). المراقب الاقتصادي والاجتماعي. عدد 16. رام الله

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (2009). نشرة الأمن الغذائي. العدد 2. رام الله.

معهد الأبحاث التطبيقية - أريج (2005). أثر النشاطات العمرانية المختلفة على استخدامات الأرض والمجتمعات الفلسطينية في الضفة الغربية. القدس.

معهد الأبحاث التطبيقية - أريج (2006). تحليل النمو العمراني الفلسطيني واتجاهاته وواقع استخدام الأرض في قطاع غزة للسنوات 2001-2005. القدس.

موس، صابر (1980). نظام ملكية الأراضي في فلسطين 1917-1937. مجلة شؤون فلسطينية. العدد 101.

موسى، صابر (1997). نظام ملكية الأراضي في فلسطين في أواخر العهد العثماني. مجلة شؤون فلسطينية، العدد 95.

هداوي، سامي، و لهن، ولتر (1979). الصهيونية وأراضي إسرائيل. بيروت. المؤسسة العربية للدراسات والنشر.

Bimkom (2008). The prohibited Zone, Israeli Planning Policy in the Palestinian Village in Area C.

Cohen, A. (1973). Palestine in the 18th century: Patterns of Government and administration. Jerusalem.

Granott, A. (1952). The Land system in Palestine, history and structure, eyre and pattswoods. London

Granott, A. (1952). The Land system in Palestine, history and structure, eyre and pattswoods. London

Issawi, Charles (1966). The Fertile Crescent (1800-1941). Oxford university press. Oxford.

Stein, Kenneth W. The Land question in Palestine (1917-1939). Chafel Hill and London. The university of North Carolina press.

The World Bank (2008). West Bank and Gaza Strip: The Economic Effects of Restricted Access to Land in the West Bank. Jerusalem.