

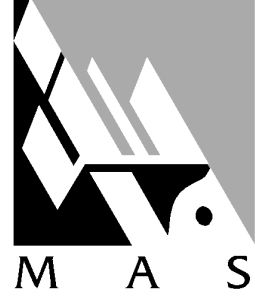


معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

قراءة في الآثار المالية والاقتصادية المتوقعة والتحديات المصاحبة لتسوية الأراضي وتسجيلها في الضفة الغربية

حبيب حن

2019



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

قراءة في الآثار المالية والاقتصادية المتوقعة
والتحديات المصاحبة لتسوية الأراضي
وتسجيلها في الضفة الغربية

حبيب حن

2019

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

محمد نصر (رئيس المجلس)، إسماعيل الزايري (نائب الرئيس)، لنا أبو حجلة (أمين السر)، ماجدة سالم-زهر (أمين الصندوق)، باسم خوري، خالد عسيلي، علا عوض، سام بحور، سليم تمّاري، ماهر المصري، محمد مصطفى، نافذ الحسيني، هيثم الزعبي، نبيل قسيس (مدير عام المعهد - عضو بحكم المنصب).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2019 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

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

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: info@mas.ps

الصفحة الإلكترونية: www.mas.ps

قراءة في الآثار المالية والاقتصادية المتوقعة والتحديات المصاحبة لتسوية الأراضي وتسجيلها في الضفة الغربية

الباحث الرئيسي: حبيب حن

مساعدو البحث: إيمان ابو شما

رزان ابريغيث

تحليل احصائي: علي جبارين

تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل الصندوق العربي للإئماء الاقتصادي والاجتماعي



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

القدس ورام الله

2019

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

ISBN 978-9950-374-85-0

تقديم

من أهم التوصيات التي خرج بها مؤتمر ماس الاقتصادي 2016 كان العمل على "زيادة مساحة الأراضي المسجلة والقابلة للتطوير وتشجيع استثمارها لمختلف الأغراض"، ولقد وضعت هذه التوصية ضمن أولويات التنفيذ لدى فريق العمل الوطني للتنمية الاقتصادية الذي كلف من قبل الرئيس الفلسطيني بمتابعة تنفيذ توصيات المؤتمر بقيادة رئيس مجلس الوزراء والذي يضم قيادات المؤسسات الاقتصادية في فلسطين من وزارات وغيرها. ومن هنا، أدرج "ماس" هذه الدراسة ضمن المرحلة الثالثة في برنامج أولويات أبحاث السلطة الوطنية لتنمية الاقتصاد الفلسطيني بناء على طلب هيئة تسوية الأراضي والمياه وبالتنسيق معها، وهي المرحلة الممولة جزئياً من الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي.

العنوان الأصلي للدراسة والذي عكس الطموح والتوقعات في حينه كان "الأثر المالي والاقتصادي لتسوية وإفراز الأراضي في فلسطين"، وكان الهدف منها دراسة هذا الأثر بنتيجة التقدم الحاصل في تنفيذ برنامج طموح بالخصوص من قبل هيئة تسوية الأراضي والمياه. ألا أنه سرعان ما تبين أن ما نتج عن هذا البرنامج حتى إعداد هذه الدراسة - على ما فيه من تقدم كبير - لم يوفر ما يكفي من معطيات تمكن الباحث من تحديد أثره على الاقتصاد الفلسطيني، ما يحتاج إلى فترة أطول يتم أثناءها تسجيل مساحات أوسع من الأراضي واستغلالها من قبل مالكيها في مجالات اقتصادية منتجة. وبالتالي فقد تم إعادة توجيه الباحث لدراسة الموضوع بشمولية أوسع من خلال الإطلاع على تجارب دول أخرى، والوصول إلى استنتاجات ودروس سياساتية تساعد الجهات الفلسطينية المختصة في توفير مستلزمات تقييم الأثر المالي والاقتصادي لتسوية الأراضي في أقرب وقت ممكن. ويعكس عنوان الدراسة "قراءة في الآثار المالية والاقتصادية المتوقعة والتحديات المصاحبة لتسوية وتسجيل الأراضي في الضفة الغربية" هذا التوجه الذي يعالج ناحية في غاية الأهمية ومتاحة الآن في هذا الوقت المبكر نسبياً من برنامج زيادة مساحة الأراضي المسجلة.

نأمل أن تجد جهات صنع القرار في الحكومة وهيئة تسوية الأراضي في هذه الدراسة ما يفيدها في صياغة برنامج عملها للسنوات القادمة، ونتوجه بالشكر للباحث وطاقم البحث لجهودهم، كما لرئيس وأطقم هيئة تسوية الأراضي والمياه للمساعدة التي قدموها في إتاحة الوصول إلى المعلومات، وإلى كل من أعطى من وقته من خلال المقابلات. كما نوجه شكرنا الجزيل للصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية لدعمه المتواصل للمعهد وأبحاث السياسات التي ينفذها لخدمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

د. نبيل قسيس

المدير العام

شكر وعرّفان

أُتقدّم بالشكر لجميع الزملاء ولكل من ساهم في إتمام هذا الجهد البحثي، وأخص بالشكر الدكتور نبيل قسيس، مدير عام معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، على إتاحة هذه الفرصة لي، وعلى لطفه ومساندته وتوفير كل وسائل الدعم الممكنة في سبيل إنجاز هذه الدراسة. كذلك أشكر الباحث في (ماس) مسيف مسيف على متابعته العمل على الدراسة ومشاركته في تطوير المنهجية وتنفيذ المقابلات. وأتقدّم بالشكر أيضاً لكل من إيمان أبو شما ورزان ابريغيث للمساعدة في جمع البيانات وتلخيص بعض الدراسات السابقة وتنفيذ المقابلات. وعلاوة على ذلك، أخص بالشكر سعادة القاضي موسى شكارنة، رئيس هيئة تسوية الأراضي والمياه، والسيد عمرو ناصر، مستشار رئيس هيئة تسوية الأراضي والمياه على الدعم الذي قدمه في سبيل إنجاز الدراسة. لا أنسى أن أشكر أيضاً الإخوة والأخوات في الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني وسلطة النقد الفلسطينية لما بذلوه من جهد خلال البحث عن البيانات الخام التي يمكن استخدامها في سبيل تطوير الدراسة.

المحتويات

1	الفصل الأول: مقدمة
3	1-1 هدف الدراسة
3	2-1 أهمية الدراسة
3	3-1 منهجية الدراسة
4	4-1 عينة الدراسة
5	5-1 تحديات الدراسة
7	الفصل الثاني: إجراءات تسوية الأراضي وتسجيلها في الضفة الغربية
7	1-2 ما هي التسوية؟
7	2-2 السياق التاريخي للتسوية في فلسطين
15	3-2 إجراءات تسوية الأراضي
19	الفصل الثالث: الوضع الراهن للتسوية في الضفة الغربية
19	1-3 نظرة عامة
20	2-3 وصف لما تم إنجازه في مشروع التسوية
23	الفصل الرابع: مراجعة الأدبيات السابقة وتجارب الدول المختلفة
23	1-4 مقدمة
27	2-4 الإطار النظري للأثر المالي والاقتصادي الإيجابي لتسوية الأراضي
	3-4 الدراسات السابقة والتجارب الإمبريقية: مراجعة الآثار المالية والاقتصادية لتسوية الأراضي
33	وتسجيلها حسب تجارب الدول المختلفة
34	1-3-4 الاستثمار في تحسين المساكن والممتلكات
37	2-3-4 الاستثمارات الإنتاجية
38	3-3-4 الصفقات التجارية وتكاليف الوصول إلى المعلومات
39	4-3-4 قيمة الأراضي
41	5-3-4 الحصول على الائتمان
43	6-3-4 دخل الأسرة والعمالة وحركة العمالة

44	7-3-4 تكاليف تسوية الأراضي
46	8-3-4 الإيرادات العامة
47	9-3-4 الاستثمار في البنية التحتية وتوفير الخدمات العامة

الفصل الخامس: نتائج التحليل الكيفي للآثار المالية والاقتصادية لتسوية

53 وتسجيل الأراضي في الضفة الغربية حتى الآن

53	1-5 العينة
55	2-5 نتائج المقابلات
55	1-2-5 الاستثمار في تحسين المساكن والممتلكات
57	2-2-5 الاستثمارات الإنتاجية
57	3-2-5 الصفقات التجارية وتكاليف الوصول إلى المعلومات
59	4-2-5 قيمة الأراضي
59	5-2-5 الحصول على الائتمان
60	6-2-5 دخل الأسرة والعمالة والهجرة الداخلية
61	7-2-5 الاستثمار في البنية التحتية وتوفير الخدمات العامة
61	8-2-5 الإيرادات العامة وتكاليف تسوية الأراضي
62	3-5 إيجابيات مشروع التسوية
63	4-5 التحديات والمشاكل التي تواجه مشروع التسوية

65 الفصل السادس: الخلاصة والتوصيات

65	1-6 الخلاصة
69	2-6 التوصيات

73 المراجع

81 الملحق

83	الملحق (1): خرائط توضيحية
91	الملحق (2): استبيان الهيئات المحلية

قائمة الجداول

- 22 جدول (1): المساحات التي تمت تسويتها (كم²) وتوزيعها النسبي حسب المحافظة
جدول (2): مساحة الأراضي التي تم تسويتها ونسبة الإنجاز في الهيئات المحلية التي
53 تم مقابلة ممثلها
جدول (3): تاريخ البدء في عملية التسوية لكل هيئة محلية ضمن عينة الدراسة، والوقت
54 المتوقع لانتهاء من التسوية، وُعد الهيئة المحلية عن جدار الفصل العنصري

قائمة الأشكال البيانية

- شكل (1): تطور المساحات التي تم إنجازها ضمن مشروع التسوية منذ بداية عام 2016 وحتى نهاية الربع الثاني من عام 2018 21
- شكل (2): التوزيع النسبي للمناطق التي تم إنجازها ضمن مشروع التسوية منذ عام 2016 حسب التصنيف الجيوسياسي 21
- شكل (3): أمن ملكية الأراضي والإنتاجية الزراعية: إطار مفاهيمي 28
- شكل (4): تسجيل الأراضي والتنمية المالية والنمو الاقتصادي: إطار مفاهيمي 29
- شكل (5): المساحات الواجب إنجازها بموجب إستراتيجيتين أو مسارين للعمل بهدف إنجاز التسوية بالكامل في الضفة الغربية بحلول عام 2022 69

الملخص التنفيذي

ازداد اهتمام السلطة الفلسطينية على مدار السنوات الماضية بملف إدارة قطاع الأراضي، فأجرت عليه العديد من التعديلات والتحديثات الإدارية والهيكلية والقانونية. وقد أثمرت هذه الجهود عن نقل صلاحيات تسوية الأراضي من "سلطة الأراضي" إلى "هيئة تسوية الأراضي والمياه" في شهر نيسان 2016، بهدف تسريع إدخال التسوية القانونية والرسمية لكامل أرض فلسطين.

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على الآثار الاقتصادية والمالية المتوقعة لمشروع تسوية الأراضي. ولعدم توفر البيانات الضرورية وعدم إتمام المشروع بعد، فقد لجأ الباحث لاستخلاص النتائج من الأدبيات ذات العلاقة والتجارب الدولية. وفي هذا السياق، استرشدت الدراسة أيضاً برأي عينة من أصحاب العلاقة كرؤساء البلديات، والمجالس المحلية، وممثلين عن هيئة تسوية الأراضي. كما سعت الدراسة إلى استكشاف التحديات المرتبطة بتسجيل الأراضي واقتراح سياسات لتذليلها وتسريع عملية التسجيل وتحقيق الفائدة المرجوة منها.

من خلال مراجعة الأدبيات السابقة وتجارب الدول المختلفة وثقت الدراسة الآثار المتوقعة للحيازة (تسجيل الأراضي) كالتالي:

- لا يوجد إجماع حول أثر التسوية على الاستثمار في تحسين المساكن والممتلكات، وذلك لأن مثل هذه الاستثمارات تعتمد على توفر المصادر المالية والإمكانات لدى المالكين. كما أن توفير سند الملكية الرسمي لتحقيق هذا الأثر قد يعتبر أمراً ثانوياً خصوصاً عند وجود ترتيبات اجتماعية وعرفية تضمن أمن الحيازة بفعالية.
- تشجع تسوية الأراضي من خلال ضمان أمن الحيازة على الاستثمارات طويلة الأجل في الأراضي والتربة، لأن تسجيل الأراضي رسمياً يقلل من خطر المصادرة التعسفية، والخلاف على الأراضي والحدود، وتحسين توقعات المالكين حول المنافع المستقبلية من هذه الأراضي. وفي المقابل، قد يكون الأثر محدوداً إذا كانت حقوق الملكية الأولية آمنة من خلال الترتيبات الاجتماعية والعرفية.

- تشجع التسوية على توسيع أسواق الأراضي من خلال تقليص الأخطار المرتبطة بتحديد الملكية. لذا من المتوقع أن يؤدي ذلك إلى تحسين كفاءة السوق وزيادة العائد على البيع. إلا أن ارتفاع رسوم التسوية والتسجيل قد يحد من هذه الفوائد مما قد يدفع المالكين إلى تقاضي مشروع التسوية. كما يشير العديد من الدراسات إلى أهمية التسوية والتسجيل لتحسين الوصول إلى الائتمان. لكن هذه المسألة ترتبط أيضاً بتحقيق شروط الائتمان الأخرى كمستوى الدخل، والقدرة على سداد القروض، وتوفر السيولة لدى البنوك، وطبيعة القرض، وغيرها.
- تساعد تسوية الأراضي وتسجيلها في توسيع القاعدة الضريبية وزيادة الإيرادات العامة ومساعدة الحكومات المحلية على تحسين كفاءة التحصيل، إذ توفر التسوية قاعدة بيانات لجميع ملاك الأراضي، وخصائص هذه الأملاك، وما عليها من أبنية وإنشاءات وغيرها. وفي حال أدت التسوية إلى رفع قيمة الأراضي وبالتالي زيادة قيمة الترخمين الرسمي لها، فإن ذلك يساعد أيضاً في رفع قيمة الإيرادات الضريبية من الأراضي المسجلة.
- تساعد تسوية الأراضي وتسجيلها على توسع البناء والاستثمار خارج مراكز المدن والقرى، مما يولد الحاجة إلى توفير البنية التحتية والخدمات العامة اللازمة من مياه، وكهرباء، وصرف صحي. لكن الأدبيات السابقة لا تخلص إلى نتيجة محددة لتأثير تسجيل الأراضي على توفير الخدمات العامة والاستثمار في البنية التحتية، وذلك لعدة أسباب من أهمها قدرة الأفراد والأسر على الوصول إلى الخدمات العامة والبنية التحتية حتى دون وجود سند ملكية رسمي للأرض. هذا إضافة إلى أن توفير الخدمات العامة والبنية التحتية يحتاج إلى استثمارات كبيرة قد لا تكون في متناول الدول النامية.

أما فيما يتعلق بوجهة نظر الهيئات المحلية حول الآثار المتوقعة للتسجيل، فقد أجمعت على أن التسوية قد ساهمت في حل النزاعات بين الأطراف، وحفظ الأراضي من عمليات التحايل، والسرقة، والضياع، والتسرب والمصادرة من قبل الاحتلال الإسرائيلي. كما أجمع رؤساء الهيئات على أن مشروع التسوية قد شجع على الاستثمار وساعد الهيئات على تنظيم الطرق، والتخطيط العمراني الجيد، وزيادة فرصها في استملاك قطع أراضي للمرافق العامة، الأمر الذي يساهم في زيادة المشاريع وتحقيق بعض الازدهار. كما أفاد ممثلو الهيئات أن المشروع قد ساهم في الحفاظ

على حق المرأة في الميراث والحفاظ على أملاك الغائبين. كما أكدوا أن مشروع تسوية الأراضي سيوفر مصادر مالية إضافية للحكومة المركزية وللحكومات المحلية من خلال توسيع القاعدة الضريبية وتوفير قاعدة المعلومات اللازمة لجباية الضرائب.

وبخصوص التحديات المرتبطة بتسوية الأراضي وتسجيلها، فقد أشار ممثلو الهيئات المحلية إلى وجود تخوف لدى مالكي الأراضي غير المسجلة بشأن الضرائب والرسوم المترتبة على التسوية والتسجيل، وكذلك ترددهم في إعطاء النساء حقهن في الميراث، الأمر الذي جعل بعضهم يرفض المشاركة في مشروع التسوية. كما أفادوا أن العمل بمشروع التسوية يسير ببطء شديد وذلك بسبب النزاعات على الأراضي، والأوضاع الاقتصادية السيئة، والعبء المادي على المواطنين. هذا إلى جانب عوامل أخرى تضم عدم تعاون بعض المالكين أثناء عملية المسح، ووجود عدد آخر خارج فلسطين (مغتربون)، وعدم تقاسم الأراضي بين الورثة. وتضم التحديات أيضاً، الإشكاليات المرتبطة بحدود الأراضي، ورفض الأهالي إعطاء مساحات من أجل شق الطرق، وتأخر عملية التسوية بسبب انتظار أدون شراء خاصة إذا كان المشتري من سكان القدس الشرقية أو فلسطيني من حملة الجنسية الإسرائيلية، أو وقوع الأراضي في مناطق "ج" أو بالقرب من جدار الفصل العنصري.

كما تشير الدراسة إلى وجود إشكاليات لدى بعض الهيئات المحلية تتعلق ببطء العمل وقلة التعاون مع المساحين. كما ظهرت بعض المشاكل الإجرائية مثل الخلل في أسماء المالكين ومساحات الأراضي، وفقدان السكان أوراق الملكية بسبب عدم إدراكهم لأهمية حفظها مما احتاج لوقت وجهد وتكاليف إضافية لإعادة إصدارها. يضاف إلى ذلك غياب قانون أو نظام فلسطيني واضح يلائم الوضع الراهن في فلسطين، وعدم قدرة هيئة التسوية على البت في بعض القضايا العالقة وتحويل الأراضي التي لم تستطع البت فيها إلى خزينة الدولة بسبب التعقيدات المصاحبة مما أضعف موقف التسوية أمام السكان والمالكين. ويضاف إلى معيقات التسجيل أيضاً نقص القضاة، وضعف إجراءات المحاكم، وضخامة المشروع، وترتب أعباء مالية (رسوم) على المالكين والتي تتفاوت من هيئة محلية إلى أخرى من غير وجود معايير واضحة لتحديد مقدارها.

توصيات الدراسة

لتعظيم المنفعة المرجوة من تسوية الأراضي وتسجيلها في الضفة الغربية توصي الدراسة بما يلي:

- تسريع وتيرة إنجاز التسوية ومضاعفة الجهود لتحقيق الهدف المرجو وهو تسوية كامل أراضي فلسطين بحلول عام 2022.
- تخصيص موازنة لشق طرق رئيسية جديدة وعمل تمديدات بنية تحتية في المناطق التي تنجز فيها التسوية، وكذلك تحديد معايير شاملة لتقدير قيمة رسوم التسوية، وتخفيض الرسوم على الأراضي التي يتم تسويتها في المناطق المسماة "ج" وبالأخص تلك المحاذية لجدار الفصل العنصري. كما أن هناك حاجة للبحث عن سبل لتمويل مشروع التسوية ولو حتى بشكل جزئي للتخفيف من العبء المادي على المواطنين أو وضع معايير محددة يمكن من خلالها تقسيط رسوم التسوية مثل دفع التكاليف بموجب جدول زمني أو ربطها من خلال دفعات على فاتورة المياه أو الكهرباء.
- إدراج برامج موازية من قبل القطاع المصرفي لتقديم تسهيلات ائتمانية ميسرة لأصحاب الأراضي المسجلة حديثاً لإطلاق استثمارات ومشاريع إنتاجية.
- تعزيز بناء القدرات لموظفي البلديات فيما يخص إجراءات التسوية وأثرها وكيفية التعامل مع الشكاوى والاستفسارات، وطرق تعاقد الهيئات المحلية مع المساحين. هذا إضافة إلى رفع وعي المواطنين بأهمية التسوية والفوائد المترتبة عليها من أجل تحفيزهم على المشاركة والتعاون في مشروع تسجيل الأراضي.
- تعزيز الجانب القانوني والمتعلق بتسجيل الأراضي وزيادة عدد القضاة المختصين وتسريع وتيرة البت في القضايا الخاصة بالتسوية، ووضع إجراءات واضحة ومدروسة بخصوص النزاعات على الأراضي في المحاكم، والحد من تحويل الأراضي التي لا تستطيع هيئة التسوية البت فيها إلى خزينة الدولة.

الفصل الأول

مقدمة

يعتبر تسجيل الأراضي إجراءً ضرورياً وهاماً لتحقيق التنمية الاقتصادية، ومكوناً رئيسياً من مكونات الاستثمار العام في البلدان النامية. ومن المهم بمكان أن يكون صانعو القرار على إطلاع على مدى وطبيعة الفوائد المتوقعة من تسوية الأراضي وتسجيلها لما لها من منافع اقتصادية واجتماعية وبيئية مهمة وكبيرة إذا طبقت بأساليب سليمة ومدروسة. ولهذا، فإن الإجابة على الأسئلة الأساسية المتعلقة بالآثار المالية والاقتصادية المتوقعة لتسوية الأراضي وتسجيلها مهمة من أجل اتخاذ قرارات موضوعية تسمح بحصاد أكبر منفعة ممكنة من هذا الاستثمار العام.

على مدار السنوات الماضية تزايد اهتمام السلطة الفلسطينية بملف إدارة قطاع الأراضي، مما نتج عنه قيام السلطة بالعديد من التحديثات الإدارية والهيكلية والقانونية. ولكن الجهود المبذولة لم تكن كافية لإحداث تغيير حقيقي في إدارة قطاع الأراضي وبخاصة فيما يتعلق بالتسوية والإفراز والتسجيل، ويعود ذلك إلى التحديات التي تواجه القطاع مثل تداخل القوانين والصلاحيات والأدوار، وضعف المرجعيات الرقابية والقضائية. بالإضافة إلى التحديات المصاحبة للقضايا الاجتماعية التي يصعب حلها في ظل غياب تنظيم وتسوية وتسجيل منظم وقانوني للأراضي. ولهذا، في نيسان 2016، نقلت السلطة الوطنية الفلسطينية صلاحيات تسوية الأراضي من سلطة الأراضي إلى هيئة مستحدثة هي هيئة تسوية الأراضي والمياه بهدف تسريع إدخال التسوية القانونية والرسمية لأرض فلسطين كافة. ولكن لا تزال هيئة تسوية الأراضي والمياه تواجه تحديات كبيرة تتعلق بحجم العمل اليومي الهائل لمعاملات الأراضي، والنقص في الطاقات البشرية والأدوات المتاحة لإنجاز المعاملات، حيث لا زال الكثير من متطلبات هيكلية سلطة الأراضي وهيئة تسوية الأراضي ينتظر التمويل والتنفيذ. ويجدر الذكر أنه لغاية اليوم لا تتجاوز نسبة ما تم تسجيله من أراضي الضفة الغربية 35%¹، والباقي غير مسجل ولا يوجد به تسوية أو إفراز. وكانت تسوية هذه الأراضي ستستغرق مدة طويلة جداً إن استمر العمل على نمط ما قبل عام

¹ هيئة تسوية الأراضي والمياه، <https://lwsr.ps/index.php>

2016. وبرغم أن إنشاء هيئة تسوية الأراضي والمياه قد غير كثيراً من واقع قطاع الأراضي، لما قامت به من جهد في تسوية وإنجاز 101.5 ألف دونم منذ إنشائها، إلا أنه لا تزال هناك حاجة ماسة إلى تكثيف الجهود لإنجاز التسوية وإصلاح التشوهات التي تواجه القطاع.

لا شك أن التسوية الكاملة للأراضي غير المسجلة ستكون لها تداعيات سياسية وقانونية واقتصادية ومالية واجتماعية وبيئية كبيرة. فعلى سبيل المثال، التسجيل في دائرة الأراضي أو غيابه له أهمية حاسمة في تحديد ملكية الأراضي في الضفة الغربية، وبالأخص في المناطق المسماة "ج"، حيث تعترف الإدارة المدنية الإسرائيلية بالكوشان (سند الملكية) العثماني كوثائق تثبت ملكية الفرد للأرض حتى لو لم يتم زراعتها، ولكن نادراً ما يمتلك الفلسطينيون في الضفة الغربية كوشان عثماني أو سند ملكية. حتى عندما يتوفر الكوشان العثماني، غالباً ما يتطلب الأمر إجراء تحقيقات مكثفة لتحديد حدود الأرض بدقة كما يشير إليها الكوشان. ولكن في التسوية تحدد حدود الأرض بشكل واضح وصریح، ويحصل المالك على سند ملكية ودليل قاطع على الملكية لا يمكن الطعن فيه إلا في ظروف استثنائية.

ومن الناحية القانونية، يعزز تثبيت الملكيات وإفرازها أمن الحيازة ويحد من حالات الطعن والإشكاليات القانونية، ويقلل عبء العمل الحكومي بعد إنجاز التسوية على كل من سلطة الأراضي والمحاكم (تشكل خلافات الأراضي 25% من قضايا المحاكم²). أما المنافع الاقتصادية والمالية المتوقعة فتشمل تعزيز الاستثمار، وتحسين الوصول إلى الائتمان، وتوسيع سوق الأراضي، وزيادة قيمة الأراضي، وزيادة تنقل العمالة، وتعزيز الإيرادات الحكومية، وتوفير مستويات أعلى من النشاط الاقتصادي وكفاءة التخصيص وغيرها. وتختلف درجة الاستفادة من المنافع الاقتصادية والمالية لتسوية الأراضي من بلد إلى آخر وتعتمد على توفر البيئة المواتية مثل ترتيبات السوق الفعالة والسياسات الحكومية المكتملة والبنية التحتية الملائمة، والتي ستركز عليها هذه الدراسة. ولذلك تهدف الدراسة إلى التعرف على الآثار الاقتصادية والمالية المتوقعة لتسوية الأراضي وأسباب التفاوت بين الدول المختلفة لما يحمله هذا الموضوع من أهمية لصانعي القرار لاتخاذ التدابير والتدخلات اللازمة لتعزيز المنافع المرجوة.

² هيئة تسوية الأراضي والمياه.

1-1 هدف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على الآثار المالية والاقتصادية المتوقعة لتسوية الأراضي وتسجيلها حسب التجارب السابقة للدول المختلفة. كما تهدف لاستنباط الآثار المتوقعة للتسوية في فلسطين من خلال مقابلات مع بعض ممثلي الهيئات المحلية، ومطابقة نتائج هذه المقابلات مع ما ورد في الدراسات السابقة، لتحديد إمكانية إسهام التسوية في التنمية الاقتصادية الفلسطينية وتوسيع الاستثمارات، والخروج بتوصيات لتدخلات تحدد نقاط الضعف والسلبيات القائمة في مشروع التسوية وتسهل وتسرع عملية التسوية والتسجيل.

2-1 أهمية الدراسة

تتبع أهمية الدراسة من كونها الدراسة الأولى التي تتناول موضوع تسوية الأراضي في سياق الآثار الاقتصادية والمالية المتوقعة في فلسطين. كما يمكن اعتبارها وثيقة أساسية لتشخيص وضع عملية التسوية القائمة حالياً في فلسطين. ويمكن البناء عليها كأساس لدراسات مستقبلية تبحث في موضوع التسوية بعد اكتمال العملية التي لا تزال في بدايتها مع صدور هذه الدراسة، وتوفر المعلومات الكافية، وذلك بهدف وضع سياسات وتدخلات تخدم عملية التنمية في فلسطين. وكذلك تكمن أهمية هذه الدراسة في رصد السلبيات ونقاط الضعف القائمة في مشروع التسوية والبحث في سبل الحد منها.

3-1 منهجية الدراسة

اعتمدت منهجية الدراسة على مراجعة الأدبيات السابقة وتجارب الدول الأخرى لجمع معلومات وحقائق حول الآثار المالية والاقتصادية المتوقعة من تسوية الأراضي وتسجيلها. واعتمدت الأسلوب التحليلي الكيفي الوصفي من خلال مقابلات شبه ممنهجة مع رؤساء البلديات والمجالس المحلية ومن يمثلهم ومع هيئة تسوية الأراضي والمياه ومكاتبها الفرعية للمطابقة ما بين تجارب الدول المختلفة ونتائج الدراسات السابقة ذات العلاقة، وما يتم الحصول عليه من خلال المقابلات حول آثار التسوية في فلسطين حتى المرحلة الحالية. ومع إدراكنا أن ما تم إنجازه لا يعطي

الصورة كاملة حول الآثار المالية والاقتصادية لتسوية الأراضي في فلسطين، إلا أنه سيكون مفيداً في عملية التقييم المستمرة لمشروع التسوية والاستفادة من مخرجاته. اعتمدت أسئلة المقابلات والمعايير التي تم اعتمادها لقياس الآثار المتوقعة على تجارب الدول المختلفة وعلى ما استخدم في الدراسات السابقة. حددت محدودية البيانات المتوفرة والأراضي التي حصلت على تسوية منذ البدء بمشروع التسوية في العام 2017 وقصر فترة التحليل، من قدرة الباحث على تطبيق منهجيات علمية واضحة، وبالتالي حالت دون التمكن من تحديد الأثر الكمي للمشروع. كما أن عدم توفر معلومات عن المالكين الذين حصلوا على تسوية حتى الآن بسبب حساسية هذه المعلومات حال دون تطبيق مسح ممثل يمكن من خلاله قياس الآثار المالية والاقتصادية على المستوى الجزئي (مستوى المالكين) ومن ثم تعميمه على المستوى الكلي.

1-4 عينة الدراسة

تم اختيار العينة بناءً على نسبة إنجاز التسوية في الهيئة المحلية، أي أنه تم اختيار جميع الهيئات المحلية التي تجاوزت نسبة إنجاز التسوية فيها حوالي 20%. تشير نسبة إنجاز التسوية إلى مساحة الأراضي التي تم الانتهاء من تسويتها من مجمل مساحة الهيئة المحلية. بناءً على هذه المعايير تم اختيار 15 هيئة محلية من أصل 188 هيئة محلية كانت قد بدأت التسوية فيها (منها 60 هيئة محلية أنجزت التسوية فيها بشكل جزئي) لإجراء مقابلات معها.³ كما تم تجميع معلومات تفصيلية حول 252 قطعة أرض كانت معروضة للبيع خلال فترة إعداد الدراسة، بما يشمل سعر العرض، والمساحة، وتوفر الخدمات المختلفة، والموقع، والانحدار، وصيغة الملكية، وأوراق الملكية، وغيرها، ولكن لم تتمكن الدراسة من استغلال هذه المعلومات بشكل وافي لأن الغالبية العظمى من الأراضي المعروضة للبيع خلال تلك الفترة كانت مسجلة بشكل رسمي في دائرة الأراضي، وبالتالي لم يتمكن الباحث من تحليلها بالمقارنة مع أراضي شبيهة لم تدخل في مشروع التسوية حتى الآن.

³ استناداً إلى الحكم الشخصي للباحث حسب مراجعة البيانات الخاصة بالهيئات المحلية التي أنجزت التسوية فيها بشكل جزئي.

5-1 تحديات الدراسة

تمثل التحدي الأكبر أمام إنجاز هذه الدراسة في عدم توفر البيانات اللازمة لإتباع منهجية علمية لقياس الآثار المالية والاقتصادية لتسوية الأراضي في فلسطين والخروج بأثر كمي محدد. كما أن حساسية المعلومات حول الأفراد والأسر الذين حصلوا على تسوية حالت دون تطبيق مسح على مستوى المالكين وقياس الأثر على المستوى الجزئي. بالإضافة إلى ذلك فإن قصر فترة التحليل ومحدودية المشاهدات من وحدة التحليل (الهيئات المحلية) التي أنجزت التسوية فيها بشكل كامل، شكلت تحدياً كبيراً للدراسة وذلك لأن الآثار الاقتصادية والمالية مثل الاستثمار، والدخل، والعمالة، والحصول على الائتمان تظهر بشكل أوضح على المدى الطويل، ومن الصعب قياس التغيرات فيها على المدى القصير، كما أن الهيئات المحلية تختلف مواصفاتها واحتياجاتها وواقعها عن بعضها البعض، وهذا يعني أن الآثار التي يمكن مشاهدتها في هيئة محلية معينة قد لا تنطبق على هيئة محلية أخرى بمواصفات مختلفة. لذلك فإن المشاهدات والآثار التي تم تحديدها في الهيئات المحلية التي أنجزت فيها التسوية حتى الآن، لا يمكن تعميمها على كامل الأرض الفلسطينية ولكنها تعطي مؤشر لاتجاه التأثير المتوقع، وهي عبارة عن نتائج أولية يمكن الاستفادة منها لاستخلاص العبر وحل المشاكل وأوجه القصور المرحلية خلال تنفيذ مشروع التسوية.

الفصل الثاني

إجراءات تسوية الأراضي وتسجيلها في الضفة الغربية

1-2 ما هي التسوية؟

حسب قانون تسوية الأراضي والمياه رقم (40) لعام 1952، تعنى تسوية الأراضي والمياه بتسوية "جميع المسائل والاختلافات المتعلقة بأي حق تصرف أو حق تملك في الأرض أو المياه أو حق منفعة فيها أو أية حقوق متعلقة بها وقابلة للتسجيل". وتستهدف تسوية الأراضي والمياه "جميع الأشخاص والهيئات والجمعيات الذين لهم حق التصرف أو حق التملك أو حق منفعة في الأراضي والمياه سواء أكان هذا الحق معترفاً به أو متنازعاً فيه". وتؤدي التسوية إلى الخروج بسند ملكية رسمي أو ما يسمى بالتسجيل النهائي.

الأرض هنا تشمل "الأراضي الأميرية والموقوفة والمملوكة والأبنية والأشجار وأي شيء ثابت في الأرض"، والمياه تشير إلى "أية أنهار أو جداول أو مجارٍ أو برك أو عيون أو بحيرات أو ينابيع أو آبار أو شلالات أو سدود أو خزانات أو أية قناة أو خندق أو مجرى ماء أو مجفف أو ضفة أو جسر أو عبارة أو بناء لتنظيم الماء أو تحويله أو بئر أو واسطة لاستخراج الماء أو رفعه أو دفعه أو عمل فرعي من أي نوع مستعمل للحصول على الماء ورفع ونقله واستعماله من أجل غايات الري أو التجفيف الأولية".

2-2 السياق التاريخي للتسوية في فلسطين

تعاقت على فلسطين العديد من الحضارات والإمبراطوريات وكان لكلٍ منها أسس لتنظيم الملكية الفردية وتحديد العلاقة ما بين الأرض والفرد والدولة. لكن في سياق تسوية الأراضي يمكن الانطلاق من حقبة الإمبراطورية العثمانية، لأن العديد من ترتيبات الملكية التي صدرت في تلك الفترة لا تزال نافذة إلى يومنا هذا، وتوزيع الملكية الحالي في فلسطين تأثر بشكل كبير بما حصل بتلك الحقبة. تم إصدار العديد من المراسيم والقوانين الخاصة بالأراضي خلال فترة الحكم العثماني لفلسطين، منها قانون الأراضي عام 1858، ونظام الطابو عام 1859، وقانون

الطابو عام 1861، وملحق نظام الطابو عام 1867، ونظام تملك الأجانب عام 1869. اعتمد نظام ملكية الأراضي في العهد العثماني على الأسس الإسلامية التي تقتضي دفع الخراج⁴ عن الأراضي من أصحابها الأصليين، مع تأثر جزئي بقوانين الأراضي الفرنسية التي حكمت العلاقة بين الدولة والإقطاعيين، والمدنيين، والعسكريين، والفلاحين.⁵ وفيما يلي ملخص لأهم هذه القوانين:

• **قانون الأراضي الصادر عام 1858:** حدد هذا القانون "التصرف في الأراضي واستغلالها من خلال العرف السائد بين السكان، وفي بعض الأحيان كان حق التصرف يثبت بأوراق تدعى حججاً شرعية، تكون مصدقة من القضاء، وليس لها أي قيمة، فإذا ما ضاعت كان وضع اليد على الأرض والتصرف بها هو الذي يحدد ملكيتها. وفي حال حدوث خلاف أو نزاع بين الفلاحين على الأرض تحدد الملكية من خلال الشهادات الشفوية لأهل القرية، الأمر الذي أدى إلى نشوب خلافات ونزاعات مستمرة بين الفلاحين".⁶

لم يؤدي هذا القانون إلى إحكام سيطرة الدولة على الأراضي، أو إلى تسجيل الأراضي بأسماء المتصرفين بها لأن الفلاحين تهربوا من تسجيل أراضيهم خوفاً من الضرائب والتجنيد، مما أدى إلى تركيز مساحات كبيرة من الأراضي الفلسطينية بأيدي فئات قليلة من كبار الملاكين.

• **قانون الطابو الصادر عام 1861:** أدخل تعديلات على قانون الأراضي لعام 1858 أتيح بموجبها، ضمن ظروف معينة، تملك الأراضي الأميرية⁷، وتمكين الشركات من شراء الأراضي. ونتيجة لهذه التعديلات أصبح بالإمكان تسجيل أراضٍ أميرية زراعية لمدة عشر سنوات متتالية وأراضي أوقاف زرعت لمدة 36 سنة، فاستغل كبار الملاك هذه القوانين واستحوذوا على مساحات واسعة من الأراضي.

⁴ الخراج نوع من الضريبة في الشريعة الإسلامية، يدفع على الأرض بمقدار معين من المحصول الزراعي أو من أموال المالكين.

⁵ سفاريني (1994) Tamim (1993) ونظام ملكية الأراضي في العهد العثماني كما ورد عن وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية "وفا" (http://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=5161).

⁶ سليمان (2014، ص22)

⁷ يتم التطرق لتعريف تصنيفات الأراضي لاحقاً في هذا الفصل من الدراسة.

- **قانون تملك الأجانب للأراضي في فلسطين عام 1869:** لم يكن للأجانب الحق في شراء الأراضي في الدولة العثمانية ولكن مع صدور هذا القانون عام 1869 سمح للأجانب بالتملك (أفراداً أو مؤسسات أو شركات) في جميع أراضي الدولة سواء داخل المدن أو خارجها.

وحسب القوانين المذكورة سلفاً حصلت الأراضي على التصنيفات التالية:⁸

1. **الأراضي المملوكة:** الأراضي المملوكة ملكية خاصة ويحق لصاحبها التصرف فيها كيفما يشاء، بما يشمل بيعها، ورهنها، وتوريثها.
2. **الأراضي الأميرية:** "الأراضي التي تعود ملكيتها لبيت المال، وتشمل: الأراضي الزراعية، والمحاطب، والمراعي والغابات، وما شابه ذلك من ذات النفع، والتصرف بها كان بإذن وتفويض من أصحاب الزعامة⁹ والثيثار¹⁰ ولحقاً بإذن من مأمور الدولة، وكان يحق للدولة أن تبيع منها ما تريد بموجب سند طابو"¹¹. بينت سندات الطابو كيفية التصرف بالأرض حيث يحق للمتصرف بالأرض الأميرية أن يزرع بها ما يراه مناسباً في مجال الاستثمار الزراعي، ويمنع من زراعتها كروما أو أشجاراً مثمرة، كما لا يحق له وهبها للوقف دون إذن من الدولة، ووضع قانون الأراضي نصوصاً تضمن عدم إهمال الأراضي الأميرية من قبل المتصرف بها وذلك تحت طائلة إبطال حقه في التصرف بها في حالة عدم تسديد الضرائب والرسوم عنها، وعدم زراعتها وفلاحتها لمدة ثلاث سنوات متتالية.¹²
3. **الأراضي الموقوفة:** كانت معظم أراضي الأوقاف في العهد العثماني تتكون بداية من الأراضي الأميرية التي حددها السلطان سليمان القانوني ومن تبعه من سلاطين، بالإضافة إلى الأراضي المملوكة التي خصصها بعض الأغنياء أو الأراضي التي أوقفها بعض

⁸ الزاملي، إبراهيم سالم، (2016). فلسطين في التقارير البريطانية 1919-1947. القاهرة: دار ابن رشد للنشر.

⁹ الزعامات: هي مساحة من الأرض يتسلمها ما يسمى بالزعيم من الدولة، وغالباً ما يكون من قادة الجيش.

¹⁰ الثيثار: هو نظام إقطاعي لملكية الأرض أدخله العثمانيون ليحل محل الإقطاع العسكري، الذي كان سائداً في بلاد الشام منذ أيام السلاجقة.

¹¹ سليمان (2014، ص14)

¹² المادة رقم 68 من قانون الأراضي العثماني.

الفلاحين للتهرب من دفع الضرائب والرسوم. تقسم الأراضي الموقوفة في فلسطين إلى قسمين: الأراضي الموقوفة الصحيحة¹³ وغير الصحيحة¹⁴.

4. **الأراضي المتروكة:** وهي الأراضي التي ترك حق الانتفاع بها لعامة الناس أو لأهالي قرية أو مجموعة قرى تكون مشتركة فيها، ولا يحق لأي شخص أن يقيم أبنية أو يغرس أشجاراً في الأماكن العامة المتروكة لعامة الناس، وذلك لأن التصرف في هذه الأماكن يعتبر تصرفاً في ملك الغير. قسمت الأراضي المتروكة وفق قانون الأراضي العثماني إلى قسمين¹⁵:

- الأراضي المتروكة لأجل عموم الناس كالطرق والساحات والمساحات المائية من بحار وبحيرات وأنهار وعيون ومجاري سيول أودية، وغير ذلك.
- الأراضي المتروكة المخصصة لعموم أهالي قرية أو قسبة أو لعدة قرى وقصبات، كالمراعي والبيادر والمحتطبات.

5. **الأراضي الموات:** الأراضي الخالية والبعيدة عن العمران، ليست في تصرف أحد من الأشخاص ولا متروكة أو مخصصة لأهالي القرى والقصبات، كما أنها لم تكن بتصرف أحد بالطابو. وتبعد الأراضي الموات عن أقصى العمران مسافة ميل ونصف تخميناً، أو نصف ساعة سيراً على الأقدام.

سمح قانون الأراضي العثماني للناس بإحياء هذه الأراضي، شريطة موافقة الحكومة، على أن يكون إحيائها في مدة لا تزيد على ثلاث سنوات، وإذا لم تستصلح خلال هذه المدة تؤخذ من المتصرف بها وتعطى لشخص آخر، أما إذا أحيا رجل أرضاً مواتاً بإذن الحكومة فعليه دفع بدل الطابو.

6. **أراضي المشاع:** نظام حيازة جماعي تكون الأراضي بموجبه ملك جهة معنوية/اعتبارية عادة ما تكون القرية، وتقسّم الأرض مؤقتاً بين أعضائها. وكل عضو يمتلك حصة كسرية

¹³ أراضي موقوفة وفقاً صحيحاً لأنها بالأصل من الأراضي المملوكة.

¹⁴ أراضي مفرزة من الأراضي الأميرية وموقوفة لجهة معينة.

¹⁵ قانون الأراضي العثماني رقم (200) عام 1900.

في القرية، ولكن ليس لديه قطعة منفصلة محددة من الأراضي المخصصة له في حقوق الملكية (تقدر بحوالي 44% من مساحة فلسطين كما في عام 1923).¹⁶

ومع وقوع فلسطين تحت الانتداب البريطاني، وفي الفترة من 1917 إلى 1920 قام الانتداب بإغلاق مكاتب تسجيل الأراضي (الطابو)، أي أنه خلال هذه الفترة لم يسمح بأي معاملات في الأموال غير المنقولة.¹⁷ وفي العام 1920 أصدر الانتداب قانون تصحيح سجلات الطابو 1920م بعد تأسيس الإدارة المدنية، وعليه تم إعادة فتح مكاتب تسجيل الأراضي بشرط أن تتم الصفقات فقط بعد الحصول على موافقة الحكومة. ووقع على عاتق هذه المكاتب إعداد جميع الوثائق التي تؤثر على الأموال غير المنقولة والتحقق من العناوين. تم ضمن هذا القانون تحميل رسوم التسجيل على القيمة الرأسمالية المخمنة للأرض المعنية، وتفاوتت هذه الرسوم وفقاً لطبيعة المعاملة حيث تراوحت بين 0.5% من قيمة التخمين على التقسيم و5% من قيمة التخمين على تسجيل الأراضي لأول مرة.

وفي نفس السنة صدر أيضاً مرسوم لترسيم الحدود وإجراء المسوح في فلسطين من خلال دائرة المسوح. كانت القرية في فلسطين هي وحدة التسجيل الرئيسية، وتم تقسيم القرية إلى أحواض، وكل حوض إلى قطع أراضي، وحصلت الأحواض الممسوحة على رقم وكل قطعة في الحوض على رقم خاص بها. أعدت خطط الحجج المؤقتة بعد ترسيم الحدود على الأرض وفقاً للحدود التي يطالب بها الأفراد. بعد ذلك تم احتساب مساحات القطع ووضع خطط الأحواض في التسجيل النهائي الذي أعدته دائرة المسوح. أظهرت هذه الخطط موقع، وشكل، ومساحة كل قطعة من الأرض داخل المنطقة الموصوفة في الأحواض.

تم استبدال مرسوم مسح عام 1920 في عام 1929 بمرسوم آخر ينظم بطريقة شاملة مسح الأراضي في فلسطين ويسمح بمسح عام لفلسطين تحت إشراف المفوض السامي. لم تبذل أي محاولة لجعل التسجيل إلزامياً، وتم إثبات الملكية من خلال إظهار عقود نقل ملكية خاصة غير مسجلة.

¹⁶ الزاملي، إبراهيم سالم، (2016). فلسطين في التقارير البريطانية 1919-1947. القاهرة: دار ابن رشد للنشر.

¹⁷ Tamim, Najeh. (1993). A Historical Review of the Land Tenure and Registration System in Palestine. Al-Najah University.

لم يكن هناك إقبال كبير على تسجيل الأراضي لأن حكومة الانتداب البريطاني "فرضت عدة ضرائب على الملاك وبعد إصدارها لقانون ضريبة الأملاك في المدن عام 1928م أخذت الحكومة تفكر ببحث الضرائب المفروضة في مناطق الأرياف وتوحيدها في ضريبة واحدة. وبالنسبة للأراضي المسجلة، كانت الضرائب التي فرضتها حكومة الانتداب وسيلة رئيسية لانتقال الأراضي من العرب إلى اليهود؛ فقد شكلت عبئاً اقتصادياً ثقيلاً على كاهل الفلاح الفلسطيني؛ بحيث أصبحت تساوي 30 - 40% من دخله المتدني أصلاً".¹⁸

وفيما يلي موجز للقوانين الخاصة بالأملاك التي صدرت فترة الانتداب البريطاني:¹⁹

- قانون تصحيح سجلات الطابو 1920
- قانون انتقال الأراضي
- قانون الأراضي المحلولة عام 1921
- قانون الأراضي الموات 1921
- قانون محاكم الأراضي 1921
- قانون الغابات
- قانون حق نزع الملكية
- قانون تسوية الأراضي لسنة 1928:²⁰

وخلال فترة الانتداب البريطاني تم إجراء تسوية للأراضي بشكل رئيسي في منطقة جنين. وبعد ضمّ الضفة الغربية إلى المملكة الأردنية الهاشمية واستناداً إلى قانون تسوية الأراضي والمياه رقم (40) لسنة 1952 الصادر عن المملكة الأردنية الهاشمية، بدأت المملكة بأعمال التسوية في عام 1956 في الضفة الغربية حتى عام 1967، مع التركيز على محافظتي نابلس ورام الله. وفي غور الأردن، وبحلول عام 1967 كان قد تم تسوية ثلث أراضي الضفة الغربية

¹⁸ Tamim (1993) وملكية الأراضي في عهد الانتداب البريطاني 1917 - 1948 كما ورد عن وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية "وفا" (http://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=5162).

¹⁹ Tamim (1993) وملكية الأراضي في عهد الانتداب البريطاني 1917 - 1948 كما ورد عن وكالة الأنباء والمعلومات الفلسطينية "وفا" (http://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=5162).

²⁰ قانون تسوية حقوق ملكية الأراضي، الباب 80 (30 أيار سنة 1928).

تقريباً.²¹ وفي فترة الحكم الأردني صدر العديد من القوانين الخاصة بالأراضي ومنها "قانون تسوية الأراضي والمياه رقم (40) لسنة 1952" و"قانون تحديد الأراضي ومسحها وتأمينها رقم (42) لسنة 1953" و"قانون ضريبة الأبنية والأراضي داخل مناطق البلديات والمجالس المحلية رقم (11) لسنة 1954" و"قانون ضريبة الأراضي رقم (30) لسنة 1955" و"قانون رسوم تسجيل الأراضي رقم (26) لسنة 1958" وغيرها.

وبعد احتلال إسرائيل لباقي فلسطين في عام 1967، أصدر القائد العسكري الإسرائيلي أمر رقم (291) لسنة 1968 وجمد جميع إجراءات تسوية الأراضي في الضفة الغربية. والقرار لم يمنع فقط إقامة أحياء سكنية جديدة، بل قطع أيضاً إجراءات تسوية الأراضي التي بدأت في فترة الحكم الأردني ولم تكتمل. ونتيجة لذلك، بقي أكثر من ثلثي مساحة الضفة الغربية إلى يومنا هذا بلا تسوية وغير مسجل في دائرة الأراضي، وجزء صغير جداً من هذه الأراضي كان قد تم توثيقه في الكوشان العثماني لأن التسوية التي قامت بها الأردن استهدفت فقط الأراضي التي لم يتم تسويتها بالسابق. في معظم الحالات، تم تسجيل الأرض التي لم تخضع لإجراءات التسوية في دفاتر ضريبة الأملاك، ويشير السجل الضريبي العقاري الأردني إلى الموقع العام للقطعة ولكنه لا يحدد موقعها بالضبط ولا يتضمن خريطة تحدد الحدود، شأنه شأن الكوشان العثماني الذي اعتمد وصف الحدود بشكل عام. في معظم الحالات، هناك ارتباط كبير بين ما هو موضح في دفتر الإسناد الضريبي العقاري والحدود على أرض الواقع، ولكن في بعض الأحيان توجد فجوات بين الرقمين. ويجب التأكيد هنا أن دفتر الإسناد الضريبي العقاري لا يشكل دليلاً قاطعاً على الملكية وإنما هو فقط دليل على الملكية يمكن استخدامه لدعم المطالبة. وحسب التشريعات العثمانية، فإن ما يحدد الملكية هو استخدام الأرض (مثل زراعتها وحيازتها بموجب المادة 78 من قانون الأراضي العثماني) وليس تسجيلها في دفاتر الضريبة العقارية.²²

²¹ NRC, (2012).

²² <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/a-guide-to-housing-land-and-property-law-in-area-c-of-the-west-bank.pdf>

ويعد مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية وإنشاء سلطة الأراضي الفلسطينية وفقاً للمرسوم الرئاسي رقم (10) لعام 2002، فقد أذن لدائرة التسوية كإدارة عامة داخل هيكل سلطة الأراضي بمباشرة أعمال تسوية الأراضي. ولكن، لم تتمكن السلطة الوطنية الفلسطينية من إنجاز أي مشروع فيما يتعلق بتسجيل الأراضي في الضفة الغربية حتى عام 2016. ومنذ ذلك العام بدأت التسوية من خلال مشروع تجريبي ممول من البنك الدولي في منطقة بيتونيا وفي وقت لاحق محافظة سلفيت ومحافظة بيت لحم ومنطقة دورا في محافظة الخليل، وانتهى هذا المشروع مع توقف البنك الدولي عن التمويل.²³

ويمكن الوقوف على عدة أسباب لعدم إنجاز أي مشروع تسوية خلال العقدين الأوائل من إنشاء السلطة. ففي بدايات إنشاء السلطة كان التركيز على تأسيس البنية اللازمة لإنشاء مؤسسات الدولة الفلسطينية، ومع اندلاع الانتفاضة الثانية تحول التركيز إلى توفير المساعدات الطارئة كأولوية، ولم تتوفر المساحة أو المصادر المالية للتقدم في المشاريع الإنمائية طويلة المدى. بالإضافة إلى ذلك، افتقرت السلطة الوطنية الفلسطينية للقدرة والخبرة السليمة اللازمة لبناء نظام فعال لتسجيل الأراضي، كما افتقرت للأدوات اللازمة والقدرة على إدارة المشاريع الخاصة بتسوية وتسجيل الأراضي.²⁴

ولتخطي المشاكل السابقة، أنشئت هيئة تسوية الأراضي والمياه بموجب القرار بقانون رقم (7) لسنة 2016 والصادر بتاريخ 2016/3/22، بهدف تسجيل وتوثيق وحل جميع المسائل والخلافات المتعلقة بأي حق تصرف أو تملك أو منفعة وأية حقوق أخرى قابلة للتسجيل في الأرض والمياه. وللاهمية البالغة لمشروع التسوية من جميع النواحي سواء الوطنية أو الاقتصادية

²³ يمكن الاطلاع على الملفات الخاصة بهذه المشاريع من خلال موقع البنك الدولي:

<http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Fprojects.worldbank.org%2FP080892%2Fgz-land-administration%3Flang%3Den%26tab%3Ddocuments%26subTab%3DprojectDocuments&sa=D&sntz=1&usg=AFQjCNEITIOXPovZzUp1xKkfXhJzfXbczQ> و

<http://www.google.com/url?q=http%3A%2F%2Fprojects.worldbank.org%2FP105403%2Fsecond-land-administration-project-lap-2%3Flang%3Den%26tab%3Ddocuments%26subTab%3DprojectDocuments&sa=D&sntz=1&usg=AFQjCNGN6jBxHFGbkQodGskGxKBoImucBQ>

²⁴ <https://www.arij.org/files/admin/2009/2009The%20dilemma%20of%20land%20registration%20in%20the%20West%20Bank.pdf>

أو الاجتماعية، فقد وجدت الإرادة السياسية بشمول جميع الأراضي الفلسطينية بأعمال التسوية واعتبار ذلك أولوية وطنية.²⁵

2-3 إجراءات تسوية الأراضي

تمر التسوية بعدة مراحل، أولها إعلان بدء إجراء عملية تسوية الأراضي أو المياه في منطقة معينة، وهذا ما يعرف "بمنطقة التسوية". وبعد ذلك ينشر هذا الإعلان في الجريدة الرسمية كأمر يسمى "أمر التسوية"، وينص على أن إجراء عملية تسوية الأراضي أو المياه سيشرع به في المنطقة المذكورة في تاريخ يعلن عنه لاحقاً. وفور تحديد التاريخ المنصوص عليه في أمر التسوية، يبلغ أهالي منطقة التسوية إعلاناً يسمى "إعلان التسوية"، تعلق نسخة منه في مكان بارز في القرية أو البلدة أو العشيرة ويتضمن البيانات التالية:

1. اسم القرية أو البلدة أو العشيرة أو المواقع المنوي الشروع في تسوية أراضيها أو المياه الكائنة فيها.
2. التاريخ والمكان الذي ستبدأ فيه أعمال التسوية.
3. إخطار بأن أعمال التسوية تتناول جميع الأشخاص الذين لهم أي حق تصرف، أو حق تملك، أو حق منفعة في الأرض، أو في الماء، أو أية حقوق أخرى متعلقة بها سواء أكانت هذه الحقوق معترفاً بها أو منازعاً فيها.
4. إجراءات قانونية لحل الخلافات²⁶

- إذا أعلنت التسوية في أراضي قرية لم يكن قد جرى تعيين حدودها النهائية مع أراضي القرى المجاورة وفقاً لقانون تحديد الأراضي ومسحها وتقييمها رقم (42) لسنة 1953، فلمدير الهيئة أو الموظف المفوض من قبله إجراء عمليات التسوية، صلاحية تعيين وفصل الحدود النهائية لأراضي تلك القرية عن حدود أراضي القرى المجاورة لها بالاشتراك مع مخاتير القرى المجاورة ذات العلاقة، وتنظيم إقرار خطي يوقع عليه

²⁵ https://wsc.ps/section_mun.php?page_id=1

²⁶ تم إضافة هذا البند بموجب القانون رقم (22) لسنة 1964 المنشور في العدد (1778) من الجريدة الرسمية بتاريخ 1964/8/1.

المكلفون بتعيين الحدود اعترافاً منهم بصحة الحدود التي تم الاتفاق على تخطيطها وتحديدتها على الأرض.

- إذا ظهر خلاف على تعيين الحدود المشتركة ما بين أراضي القرية المعلن فيها التسوية وأية قرية مجاورة لم تتم تسويتها بعد، يقوم المدير أو الموظف المفوض من قبله بإجراء التحقيقات اللازمة المنصوص عليها في المادتين الخامسة والسابعة من قانون تحديد الأراضي ومسحها وتثمينها رقم (42) لسنة 1953، وتعيين الحدود النهائية. وللمتضرر حق الاعتراض على هذا القرار لمحكمة تسوية الأراضي خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه للفرقاء، ويعتبر قرار قاضي التسوية بهذا الشأن قطعياً.
- يجري التبليغ بتعليق إعلان في مكان بارز في كلا القريتين المختلف على الحد المشترك بينهما، يتضمن وصفاً موجزاً للحدود المقررة وتاريخ انتهاء مدة الاعتراض.

بعد إعلان التسوية، على جميع الأشخاص الذين يدعون بأي حق تصرف أو حق تملك أو حق منفعة في الأرض أو في الماء أن يقدموا ادعاءاتهم والوثائق المؤيدة لها إلى هيئة تسوية الأراضي ليحقق في هذه الادعاءات علانية على الأصول التي يقرها مدير الهيئة. وعندما ينتهي التحقيق في الادعاءات يقوم الموظف المنتدب بتنظيم قائمة تسمى "جدول الادعاءات" تشمل جميع الادعاءات سواء أكان معترفاً بها أم منازعاً فيها، وعليه أن يقدم للمدير تقارير عن كل قضية منازع فيها. عندما ينتهي مدير الهيئة (أو المفوض عنه) من تدقيق جدول الادعاءات والتقارير المتعلقة بالمنازعات ينظم قائمة تسمى "جدول الحقوق". وتعلق نسخة من جدول الحقوق في دائرة تسجيل القضاء وأخرى في مكان بارز في القرية أو البلدة وتسلم صورة مصدقة عنه إلى مختار القرية لإبلاغ محتوياتها إلى الأهلين.

بعد ذلك، يحق لكل شخص بصفته صاحب حق تصرف أو حق تملك أو حق منفعة في الأرض أو الماء أو أية حقوق متعلقة بها أغفل ذكر اسمه في الجدول، أو أدرج حق تصرفه أو حق تملكه أو حق منفعته في الجدول بصورة مغلوبة، أو نسب حق تصرفه أو حق تملكه أو حق منفعته بكامله أو جزء منه إلى شخص آخر خطأً، أو قدرت قيمة أرضه أو حصص الماء بصورة غير صحيحة، أو مُس حق تصرفه أو حق تملكه أو حق منفعته بأي شكل آخر، أن يعترض خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تعليق جدول الحقوق في دائرة تسجيل القضاء من

خلال استدعاء خطي يبين فيه وجه اعتراضه، وتحال هذه الاعتراضات مع جدول الحقوق إلى محكمة تسوية الأراضي.²⁷

عند استلام جدول الحقوق النهائي أو جدول الإفراز، يجب تنظيم جدول يسمى "جدول تسجيل" وأن يودع في دائرة التسجيل المختصة لفتح سجل جديد للقرية. تسجل الأراضي والمياه في هذا السجل بمقتضى جدول التسجيل المستند لجدول الحقوق والإفراز وتصدر سندات تسجيل بعد استيفاء الرسوم أو النفقات التي تكون مستحقة عن أعمال التسوية.²⁸

بعد أن يفتح سجل جديد في دائرة التسجيل بموجب جداول التسجيل التي تمت بنتيجة عملية التسوية يجوز لصاحب أية قطعة أرض لم تحدد لها طريق على خارطة المساحة أو أن الطريق التي تحددت لها يتعذر استعمالها، أن يستدعي إلى المدير لفتح طريق توصل أرضه بطريق عامة أو خاصة أو استبدال تلك الطريق بطريق أخرى قابلة للاستعمال. وذلك يمكن اعتباره من أحد فوائد التسوية التي تساعد في إعداد المخطط الهيكلي للمنطقة.²⁹

²⁷ هيئة تسوية الأراضي والمياه (2018): https://lwsc.ps/mob/section_mun.php?page_id=2

²⁸ مادة 16 في قانون تسوية الأراضي رقم 42.

²⁹ مادة 20 في قانون تسوية الأراضي رقم 42.

الفصل الثالث

الوضع الراهن للتسوية في الضفة الغربية

3-1 نظرة عامة

يوجد 188 هيئة محلية ضمن مشروع التسوية حتى نهاية شهر تموز 2017 وبمساحة كلية 2506.5 كم²، موزعة ما بين 1412.7 كم² في المنطقة المسماة "ج"، و695.5 كم² في المنطقة المسماة "ب"، و398.3 كم² في المنطقة المسماة "أ". تم إنجاز التسوية بشكل كامل في أربع هيئات محلية حتى الآن، وهي بيرنبالا (القدس)، خربة أبو فلاح (رام الله)، دير مار سابا (بيت لحم)، وصرّة (نابلس)، وبمساحة كلية 30.3 كم². كما تم إصدار أمر تسوية في 47 هيئة محلية موزعة على جميع محافظات الوطن وبمساحة كلية 873.8 كم². ويوجد أيضاً إعلان تسوية في 68 هيئة محلية وبمساحة كلية 764.9 كم². أما ما تبقى من الهيئات المحلية داخل مشروع التسوية حتى إعداد هذه الدراسة (69 هيئة محلية) ومساحتها الكلية 837.4 كم²، فيوجد فيها اتفاقيات تسوية بين الهيئة المحلية وهيئة التسوية، وهي الخطوة الأولى في عملية التسوية كما نبين لاحقاً.

تبلغ مساحة أراضي الضفة الغربية حوالي 5,655 كم²،³⁰ منها 34.5% أراضي مسجلة (تمت فيها أعمال التسوية والتسجيل النهائي في فترة الحكم الأردني). بمعنى أن 3,699 كم² لا تزال بحاجة إلى تسوية، وقد غطى مشروع التسوية الذي بوشر به في العام 2016 قرابة 67.8% من هذه المساحة (اتفاقية تسوية، إعلان تسوية، أمر تسوية ومنجز). أما المساحات التي تم إنجازها منذ عام 2016 في مشروع التسوية (تشمل أيضاً مساحات تم إنجازها في هيئات محلية لم تتجز التسوية فيها بالكامل) فتبلغ 101.3 كم² أو 3% تقريباً من المساحة التي تحتاج إلى تسوية. وهذا يعني أن معدل الإنجاز السنوي للتسوية حتى الآن يقارب 70 كم² سنوياً، وإن استمر العمل على هذه الوتيرة فإن مشروع التسوية بحاجة إلى 50 سنة تقريباً لكي ينتهي

³⁰ وزارة الحكم المحلي: <http://www.molg.pna.ps/Palestine.aspx> - يستثنى منها الربع الشمالي الغربي للبحر الميت.

بالكامل.³¹ ولكن هيئة تسوية الأراضي تعمل على مضاعفة الجهد وتسريع وتيرة العمل وعليه قامت بالنصف الأول من عام 2018 باستقطاب أعداد كبيرة من القوى البشرية بما يشمل موظفي أرشيف ومأموري تسوية، ومسجلي أراضي، ومساحي أراضي، وموظفين إداريين، ومهندسين، ومحاسبين، وباحثين قانونيين، وغيرهم.³² كما تم افتتاح مكاتب تسوية في كل من قلقيلية والقدس، بالإضافة إلى مكاتب التسوية التي تم فتحها بالسابق. ولكي تنتهي عملية التسوية في العام 2022 كما هو مخطط، يجب أن يرتفع معدل الإنجاز إلى 800 كم² سنوياً، وهذا هدف قد يبدو طموحاً في ظل الإمكانيات والمصادر المتوفرة حالياً.

نعرض في الملحق (1) خرائط تبين مسار عملية التسوية منذ الحكم الأردني وحتى الآن ويمكن الرجوع إليها للمزيد من الإيضاح. ومن خلال هذه الخرائط يمكن استيضاح حجم العمل الهائل الذي يقع على عاتق هيئة تسوية الأراضي بهدف الانتهاء من عملية التسوية بحلول العام 2022.

3-2 وصف لما تم إنجازه في مشروع التسوية

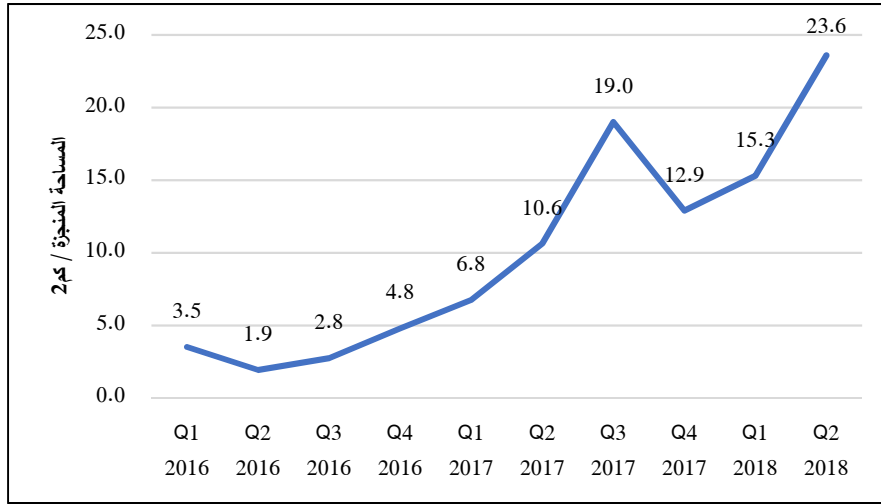
يظهر الشكل (1) تطور المساحات التي تم إنجازها في مشروع التسوية منذ عام 2016 وحتى نهاية الربع الثاني من عام 2018، ويلاحظ هنا تطور كبير في وتيرة إنجاز التسوية، حيث ارتفعت المساحات التي تم تسويتها من 3.5 كم² في الربع الأول من عام 2016 إلى 23.6 كم² في الربع الثاني من عام 2018.

ومن ناحية التصنيف الجيوسياسي للأراضي التي تم تسويتها حتى الربع الثاني من عام 2018، فقد تم حتى الآن إنجاز 43.3 كم² في المنطقة المسماة "ج"، و33.3 كم² في المنطقة "ب" و24.6 كم² في المنطقة "أ". ويمكن النظر إلى التوزيع النسبي للمناطق التي تم إنجازها حسب التصنيف الجيوسياسي في الشكل (2). حيث يبين الشكل أن 42.9% من الأراضي التي تم تسويتها حتى الربع الثاني من عام 2018 تقع في المنطقة المسماة "ج"، و32.9% تقع في المنطقة المسماة "ب"، والباقي في المنطقة المسماة "أ".

³¹ حسابات الباحث.

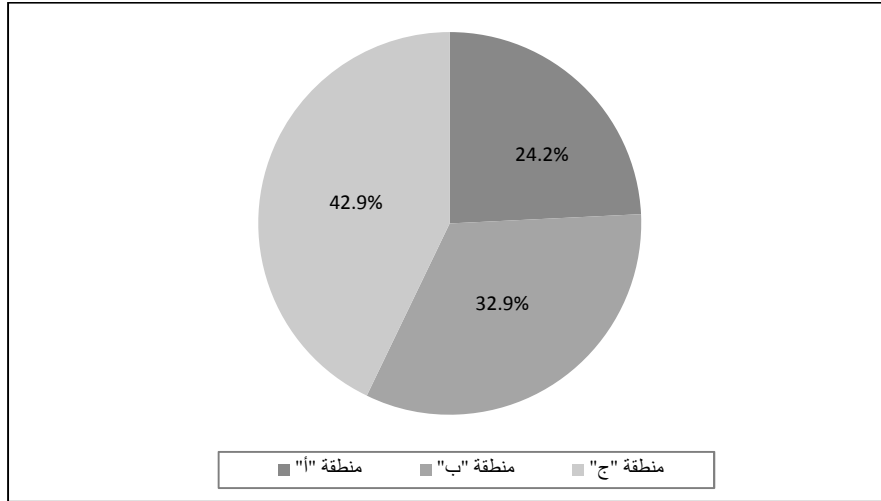
³² https://www.lwsc.ps/careerinfo.php?page_id=2

شكل (1): تطور المساحات التي تم إنجازها ضمن مشروع التسوية منذ بداية عام 2016 وحتى نهاية الربع الثاني من عام 2018



المصدر: هيئة تسوية الأراضي والمياه (2018)

شكل (2): التوزيع النسبي للمناطق التي تم إنجازها ضمن مشروع التسوية منذ عام 2016 حسب التصنيف الجيوسياسي



المصدر: هيئة تسوية الأراضي والمياه (2018)

أما على مستوى المحافظة، فأكبر مساحة تم تسويتها حتى الربع الثاني من عام 2018 كانت في محافظة رام الله (26.1 كم²)، يليها محافظة الخليل (24.6 كم²). ويظهر الجدول (1) المساحات التي تمت تسويتها وتوزيعها النسبي حسب المحافظة.

**جدول (1): المساحات التي تمت تسويتها (كم²)
وتوزيعها النسبي حسب المحافظة**

المحافظة	المساحة كم ²	النسبة
رام الله والبييرة	26.1	%25.8
الخليل	24.6	%24.3
بيت لحم	19.5	%19.3
سلفيت	12.2	%12.0
جنين	9.8	%9.7
نابلس	5.6	%5.5
طولكرم	2.1	%2.1
القدس	1.4	%1.4
المجموع	101.3	%100.0

المصدر: هيئة تسوية الأراضي والمياه (2018)

الفصل الرابع

مراجعة الأدبيات السابقة وتجارب الدول المختلفة

4-1 مقدمة

شهد العقدان الماضيان نمواً متزايداً في التزام الحكومات والمنظمات العالمية والجهات متعددة الأطراف تجاه برامج تسوية الأراضي وتسجيلها وضمان أمن الحياة.³³ ويتجلى هذا التوجه العالمي على أفضل وجه في الاتفاق على أهمية ملكية الأراضي في الأمم المتحدة، حيث تم ذكرها ثلاث مرات في أهداف التنمية المستدامة لعام 2030: الأهداف الفرعية 1.4³⁴ و2.3³⁵ و5.a³⁶. بالإضافة للأمم المتحدة، قام البنك الدولي خلال الفترة المشار إليها بتقديم حوالي مليار دولار أميركي لدعم أمن الحياة في 48 بلداً في أفريقيا، وآسيا، وأوروبا الشرقية، وآسيا الوسطى، وأمريكا اللاتينية، والشرق الأوسط وشمال أفريقيا.³⁸ وتنشط برامج أمن حياة الأراضي التابعة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية في 23 بلداً، مع التزام بدعم هذه البرامج بـ 215 مليون دولار.³⁹ من وجهة نظر المروجين لأمن حياة الأرض، يعزى هذا التوجه العام إلى تزايد الكثافة السكانية والطلب العالمي على فرص الاستثمار في الأسواق الجديدة والناشئة، والتي أدت إلى ضغوط متزايدة على طلب الخدمات العامة وعلى القيمة السوقية للأراضي، والتي بدورها زادت

³³ الحق في استخدام الأرض والتحكم بالنشاط الذي يتم عليها، والحق في نقل ملكيتها، ورهنها، وتأجيرها، وتوريثها، أو أي وسائل أخرى لإعادة تخصيص حقوق الاستخدام والسيطرة طالما أنها لا تتعارض مع القوانين السائدة.

³⁴ ضمان تمتع جميع الرجال والنساء، ولا سيما الفقراء والضعفاء منهم، بنفس الحقوق في الحصول على الموارد الاقتصادية، وكذلك حصولهم على الخدمات الأساسية، وعلى حق ملكية الأراضي والتصرف فيها وغيره من الحقوق المتعلقة بأشكال الملكية الأخرى، والميراث، وبالحصول على الموارد الطبيعية، والتكنولوجيا الجديدة الملائمة، والخدمات المالية، بما في ذلك التمويل المتناهي الصغر، بحلول عام 2030.

³⁵ مضاعفة الإنتاجية الزراعية ودخل صغار منتجي الأغذية، ولا سيما النساء وأفراد الشعوب الأصلية والمزارعين الأسريين والرعاة والصيادين، بما في ذلك من خلال ضمان المساواة في حصولهم على الأراضي وعلى موارد الإنتاج الأخرى والمخدرات والمعارف والخدمات المالية وإمكانية وصولهم إلى الأسواق وحصولهم على الفرص لتحقيق قيمة مضافة وحصولهم على فرص عمل غير زراعية، بحلول عام 2030.

³⁶ القيام بإصلاحات لتحويل المرأة حقوقاً متساوية في الموارد الاقتصادية، وكذلك إمكانية حصولها على حق الملكية والتصرف في الأراضي وغيرها من الممتلكات، وعلى الخدمات المالية، والميراث والموارد الطبيعية، وفقاً للقوانين الوطنية.

³⁷ <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html>

³⁸ <https://www.worldbank.org/en/topic/land>

³⁹ <https://land-links.org/country-profiles/>

من الحاجة لتأمين ملكية الأراضي بهدف الإسكان، و/أو الاستثمار الخاص، و/أو التخفيف من حدة النزاعات. كما ازداد طلب الحكومات المركزية والقطاع العام على تسوية الأراضي وتسجيلها بهدف مواكبة وتيرة التوسع في الأحياء السكنية، وتآكل الأراضي الزراعية والأحواض الطبيعية، والحاجة إلى توفير الخدمات العامة مثل الطرق والمياه والصرف الصحي، وغيرها. بالإضافة إلى ما ذكر، يسر توفر التكنولوجيات الحديثة تنفيذ مشاريع تسوية الأراضي بطريقة فعالة وبتكاليف قليلة مقارنة بالطرق التقليدية، مما زاد من جدواها الاقتصادية واستعداد الحكومات لتبنيها (Deininger, 2003).

من ناحية اقتصادية، يهدف توجه حكومات الدول النامية، المدعوم من قبل المؤسسات المانحة، إلى تنفيذ برامج تسوية الأراضي وتسجيلها، إلى تعزيز أمن الحيازة من أجل الحد من تكلفة النزاعات على الأرض، وتعزيز الاستثمار، وتحسين الوصول إلى الائتمان، وتوسيع سوق الأراضي، وزيادة تنقل العمالة، وتعزيز الإيرادات الحكومية، وتوفير مستويات أعلى من النشاط الاقتصادي وكفاءة التخصيص (Liversage and Winters, Balint, Higgins, 2018). فحسب ما يشير Feder (1988)، يزيد ضمان حيازة الأرض من الطلب على الاستثمار في الزراعة، وهذا بدوره يزيد الإنتاج والدخل ويخفض معدلات البطالة. وبالإضافة إلى ذلك، يظهر Lopez (1996) أن ضمان أمن الحيازة يؤثر بشكل إيجابي على قيمة الأرض، وفرص الحصول على الائتمان، وعلى مستوى الاستثمار. ويعتبر Deininger (2003) أمن ملكية الأرض كشرط أساسي لتحقيق النمو والتنمية الاقتصادية والحد من الفقر.

يشير المدافعون عن تسوية الأراضي في العادة إلى التجربة الناجحة للبلدان المتقدمة في الاعتراف بحقوق المالكين وتوسيعها وتعزيزها. ومع ذلك، وعلى الرغم من أن هذه الإصلاحات قد تبدو مهمة ومعقولة، إلا أن هناك نتائج متضاربة بشأن نجاح بعض مشاريع تسوية الأراضي في تحقيق الأهداف المرجوة منها، وفي بعض الحالات أدى التنفيذ غير المدروس والتخطيط الضعيف إلى عواقب وأضرار غير مقصودة مثل زيادة النزاعات على الأراضي، وتوفير بيئة مواتية للفساد في الدوائر الحكومية، والتأثير سلباً على التوزيع العادل للملكية (بسبب توفير البيئة القانونية التي تسمح للفقراء ببيع أراضيهم لتمويل الاستهلاك في الاقتصاديات الضعيفة-

(distress sale)، وهذا بدوره أدى إلى زعزعة ثقة الناس والمستثمرين في نظام تسجيل الأراضي الرسمي، وبالتالي بقدرة الحكومات على حفظ حقوق الملكية (Kingwill et al., 2006). ويركز الباحثون هنا على ضعف التخطيط والتنفيذ، وبالأخص في حالات عدم دمج الترتيبات الاجتماعية والعرفية القائمة ضمن برامج التسوية وتنفيذ مشاريع التسوية تحت ترتيبات مؤسسية وأنظمة ضعيفة.

علاوة على ذلك، غالباً ما يفشل المروجون لتسوية الأراضي وتسجيلها في إدراك خصوصية البلدان النامية وحاجتها إلى برامج خاصة مصممة حسب كل حالة واحتياجاتها، ولا سيما في حالات غياب الترتيبات التكميلية الضرورية مثل السلطات القانونية والتنفيذية المستقلة والقوية والقادرة على الحد من الفساد والمحسوبية. وتُظهر التجربة الحديثة لبعض البلدان النامية آثاراً سلبية لمشاريع أمن الحيازة لأنها لم تحافظ على حقوق ملكية الفقراء والسكان الأصليين (Narh, 2016, Sabbi Lambini, and Nguyen, Pham, 2016)، وبالأخص في بعض مناطق شرق أفريقيا حيث فشل تملك الأراضي في تحديث الاقتصاد أو مساعدة صغار المزارعين (Van den Brink, 2002).

ومما ورد سابقاً، يمكن توزيع الأدبيات السابقة الخاصة التي تتناول الآثار الاقتصادية والمالية المتوقعة لتسوية الأراضي وضمان حقوق الملكية ضمن مدرستين فكريتين. فالمدرسة الأولى، التي ينتمي إليها (Feder (1988) و Feder and Nishio (1999) و MacGee (2006) و Frank (1999) وغيرهم، تدعي أن تسوية الأراضي وتسجيلها هو الحل لمشكلة انعدام أمن الحيازة في الدول النامية. وعليه، فإن حل هذه المشكلة يؤدي إلى تحسين الاستثمار وزيادة مستويات الدخل وفرص الحصول على الائتمان وغيرها. أما المدرسة الثانية، والتي ينتمي إليها Deininger (2003) و Durand-Lasserve and Payne (2006)، تدعي أن تسوية الأراضي وتسجيلها لا يضمن بالضرورة أمن الحيازة بسبب غياب الترتيبات القانونية والإدارية والاجتماعية اللازمة (كما سيتم التطرق إليها في مراجعة الأدبيات)، ولذلك فإنه لا يؤدي بالضرورة إلى آثار اقتصادية ومالية إيجابية.

توفر الأدبيات والنتائج المتضاربة للأثر الاقتصادي والمالي لمشاريع أمن الحيازة وتسوية الأراضي، معلومات غنية عن الأسباب الكامنة وراء نجاح هذه المشروعات وفشلها. وهذا ذو أهمية كبيرة للتأكد من نجاح مشروع تسوية الأراضي الفلسطيني، على الأقل من الناحية الاقتصادية. وفي هذا الصدد، يسعى ما تبقى من هذا الفصل إلى استعراض الآثار الاقتصادية والمالية لتسوية الأراضي استناداً إلى الأدبيات النظرية والإمبريقية (التجريبية) السابقة، مع الإشارة إلى التجارب السابقة للبلدان النامية في هذا السياق. يبدأ هذا الفصل باستعراض الإطار النظري للأثر الاقتصادي لمشاريع تسوية الأراضي حسب ما ورد في الدراسات المحايدة لتسوية الأراضي (المدرسة الأولى)، ومن ثم يتناول الجزء الثاني الآثار الاقتصادية والمالية الرئيسية المتوقعة من تسوية الأراضي استناداً إلى نتائج الأبحاث السابقة في مختلف البلدان النامية، مع الإشارة إلى التجارب المحايدة والمتناقضة مع النظريات المشار إليها. يختتم الفصل بالتعليق على التحليل المقدم وتلخيص العبر المستفادة.

وقبل البدء بالتحليل، من الجدير بالذكر أن مشاريع أمن الحيازة وبالأخص تسوية الأراضي لها آثار أكبر بكثير من العوامل الاقتصادية التي تشير إليها هذه الدراسة، ومنها ما هو سياسي واجتماعي وبيئي وغيرها. جميع هذه العوامل تتداخل مع بعضها البعض، وتختلف الأولويات حسب أجندات الدولة المعنية، مما يضيف المزيد من التعقيد على تحليلها. والافتراضات التبسيطية المستخدمة لعزل العوامل الاقتصادية وتثبيت العوامل الأخرى قد تبدو بعيدة عن الواقع في أغلب الأحيان، لذلك نؤكد أن هذه المراجعة تنظر إلى موضوع تسوية الأراضي من جانب واحد فقط، من غير الإشارة إلى تفاعلاته مع الجوانب الأخرى وهي فقط جزء من مراجعة كاملة لآثار تسوية الأراضي على الجوانب المختلفة. وهذا ينطبق بالأخص على الحالة الفلسطينية، حيث تأمل السلطة الوطنية الفلسطينية أن يزيد مشروع تسوية الأراضي من أمن الحيازة ويقلل من احتمال مصادرة الأراضي من قبل الاحتلال الإسرائيلي واغتصابها من قبل الاستيطان، لا سيما في المنطقة "ج".

4-2 الإطار النظري للأثر المالي والاقتصادي الإيجابي لتسوية الأراضي

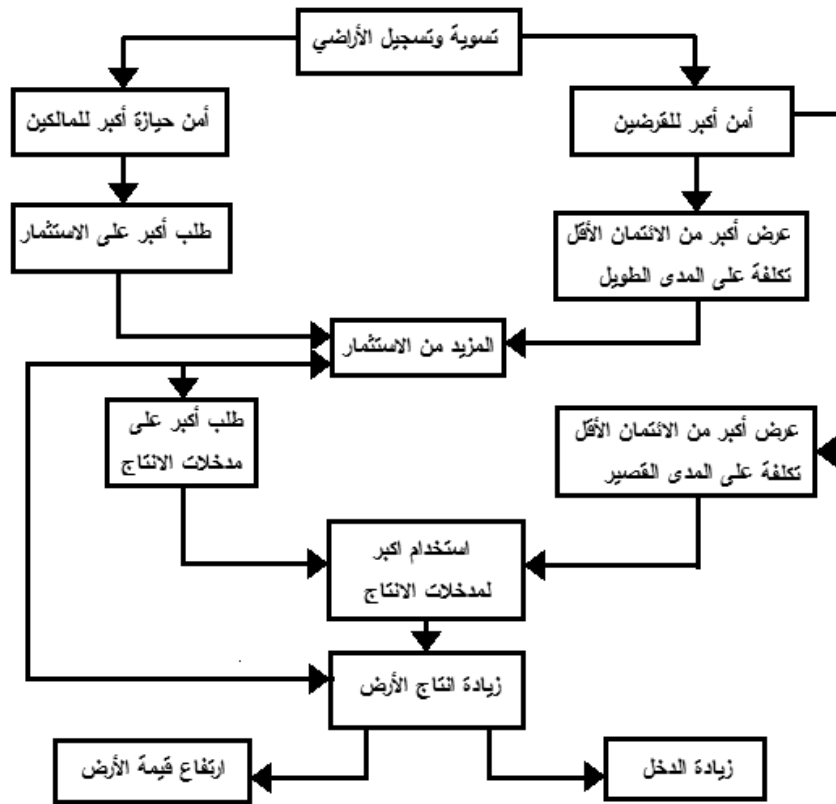
يشير العديد من الدراسات السابقة إلى أثر اقتصادي إيجابي لتسوية وتسجيل الأراضي من حيث تحسين الوصول إلى الائتمان، وزيادة الاستثمار في الأرض، ورفع إنتاجية الأراضي، وزيادة قيمة الأراضي، وبالتالي التأثير إيجاباً على الإنتاج والدخل. ودراسة Feder (1988) من أكثر الدراسات التي تم اقتباسها لتفسير هذه الآثار الإيجابية بسبب توفيرها إطاراً نظرياً لتسلسل الآثار واستخدامها لأسلوب تحليل واضح لفحص هذه الآثار في تايلاند. ويعتمد الإطار النظري ل Feder على صلتين رئيسيتين تربطان سندات ملكية الأراضي بالأداء الاقتصادي (الإنتاجية الزراعية)، وهما: الآثار الإيجابية لسندات ملكية الأراضي على أمن حيازة الأراضي وحوافز الاستثمار؛ ودور هذه السندات في توفير ضمانات للائتمان الرسمي.

حسب تفسير Feder، تعتمد إنتاجية الأراضي على الاستثمارات التكميلية والتحسينات مثل الصرف الصحي، والإنشاءات، وإعداد الأراضي للزراعة، وغيرها، والتي تؤدي إلى منافع تتراكم على مر الزمن. وبالتالي فإن الحافز للقيام بهذه الاستثمارات يعتمد على توقعات المستثمر لفترة الاستفادة وحجمها. وبدورها تعتمد هذه التوقعات على مخاطر حيازة المستثمر للأرض، سواء من خلال نزاعات الملكية أو الإخلاء أو الاستملاك من قبل الحكومة والتي سنشير إليها في هذه الدراسة بمخاطر "انعدام أمن الحيازة". وتاريخياً، برزت نظم تسوية ملكية الأراضي وتسجيلها كترتيب مؤسسي للحد من هذه المخاطر من خلال توثيق الملكية رسمياً والتحقق منها وتقليل تكاليف الدفاع عن حيازة الأراضي.

ولأن المعاملات الائتمانية مفعمة بالمخاطر بطبيعتها بسبب عدم تناظر المعلومات (information asymmetry)، حيث يمتلك المقترض معلومات أكثر من المقرض عن احتمالات سداد القرض بالكامل وفي الوقت المناسب، ظهرت الحاجة إلى وجود ترتيبات لضمان السداد مثل رهن الأصول الثابتة. ولكي تكون الأرض بمثابة ضمانات، يجب أن يتأكد المقرض من أن المقترض هو المالك، وبالتالي يحتاج إلى سند ملكية لرهن الأرض، ولا سيما عند الاقتراض من المؤسسات الرسمية التي تتبع إجراءات موحدة ولديها معلومات محدودة عن المقترض. وفي حين أن المقترضين الذين لا يملكون سند ملكية يمكنهم الاقتراض من المقرضين غير الرسميين، فإن هذا الائتمان غير الرسمي عادة ما يكون أكثر تكلفة من الائتمان الرسمي لارتفاع المخاطر، وعادة ما يكون بمبالغ صغيرة، ويقتصر في الغالب على القروض القصيرة

الأجل. وبالتالي، فإن المالك الذي يفتقر إلى سند ملكية يواجه عقبات في الحصول على الائتمان للاستثمار في الأرض لزيادة الإنتاجية والإنتاج، وبالتالي فإن إزالة هذه العقبات من خلال تسجيل الأراضي قد يؤدي إلى منفعة اقتصادية (Feder, 1988). وزيادة إنتاجية كل وحدة من الأراضي تؤدي بدورها إلى زيادة في سعر الأرض لأن سعر الأرض يعكس قيمة رسمة تدفق الدخل⁴⁰ أو الخدمات السكنية التي توفرها (Feder and Nishio, 1999). ويوضح الشكل (3) الإطار النظري/المفاهيمي الذي طوره Feder لاقتصاديات تسجيل الأراضي، والذي أكدته من خلال التحليل الاقتصادي القياسي.

شكل (3): أمن ملكية الأراضي والإنتاجية الزراعية: إطار مفاهيمي

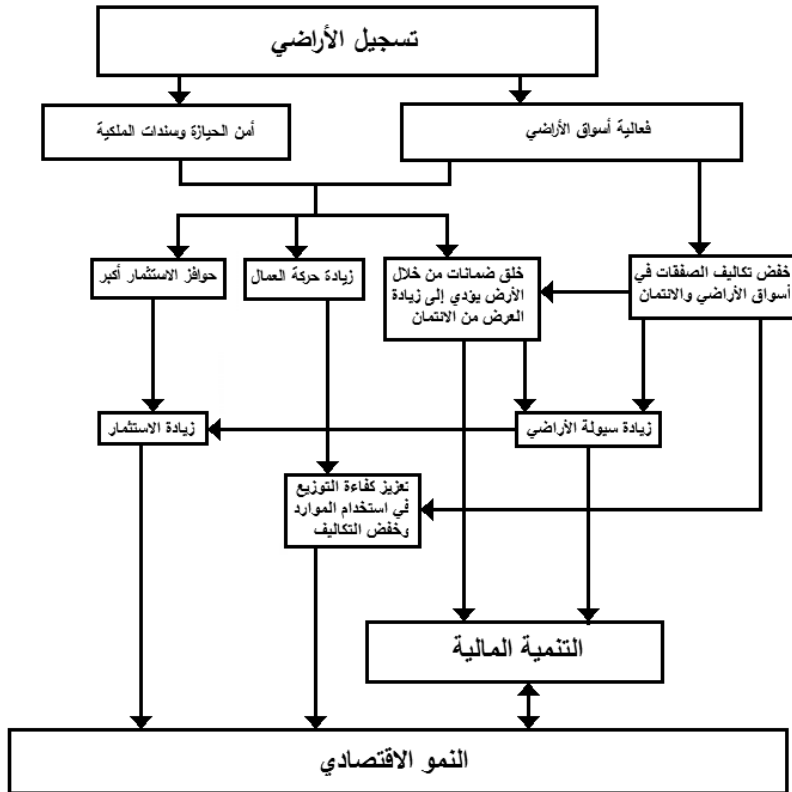


المصدر: Feder and Nishio, 1999

⁴⁰ القيمة الحالية للتدفقات النقدية المستقبلية المتوقعة من الاستثمار.

وبالاعتماد على الإطار النظري الذي طوره Feder (1988) والذي يأخذ بالحسبان صلتين رئيسيتين (أمن الحيازة وضمانات الائتمان) تربطان سندات ملكية الأراضي بالأداء الاقتصادي (الإنتاجية الزراعية)، قام Frank (1999) بتطوير إطار نظري اقتصادي موسع يربط تسجيل الأراضي بالتنمية المالية والنمو الاقتصادي من خلال خمس قنوات رئيسية. وتشمل هذه القنوات: (1) أمن الحيازة وحوافز الاستثمار؛ (2) الضمانات والائتمان؛ (3) سيولة الأراضي وحركة الودائع وعلاقتها بالاستثمار؛ (4) تحفيز أسواق الأراضي والصفقات التجارية؛ و(5) وحركة العمال. ويلخص الشكل (4) صلات الربط بين تسجيل الأراضي والتنمية المالية والنمو الاقتصادي التي يشير إليها Frank.

شكل (4): تسجيل الأراضي والتنمية المالية والنمو الاقتصادي: إطار مفاهيمي



المصدر: Frank, (1999).

بالنسبة للقناة الأولى (أمن الحيازة وحوافز الاستثمار)، بيني (1999) Frank على ما قدمه Feder (1988) ويضيف أن التأثير على حوافز الاستثمار الناتج عن ضمان حيازة الأرض يمكن تعميمه على مستوى الاقتصاد ككل وليس فقط على مستوى الاستثمار الزراعي. ويقول Frank هنا أن الأرض عامل مهم للإنتاج في الاقتصاد، وبالتالي فإن حوافز الاستثمار المتعلقة بحيازة الأراضي تؤدي إلى زيادة الاستثمار العام والنمو الاقتصادي. أما بالنسبة للقناة الثانية (الضمانات والائتمان)، يضيف Frank إلى ما قدمه Feder أنه يمكن تعميم تأثير الضمانات (collateral) على الاستثمار والإنتاجية على الاقتصاد ككل. وأضاف Frank أيضاً أن هذه الضمانات تساعد في تعزيز التنمية المالية من خلال توسيع سوق القروض وتخفيض تكاليف القروض والوساطة المالية لأنها تخفف من مشكلة عدم تناظر المعلومات بين المقرض والمقرض. بمعنى أنها تقلل من الحاجة إلى التأكد من المعلومات التي يقدمها المقرض لضمان سدادها للقروض، وبالتالي فإن هذا يقلل من التكاليف التي يتحملها المقرض ويصبح بإمكانه تقليل الفارق بين معدلات الفائدة على الإيداع والإقراض.

ومن نفس المنطلق، يوضح Frank في القناة الثالثة (سيولة الأراضي وحركة الودائع وعلاقتها بالاستثمار) أن تسجيل الأراضي يزيد من سيولتها لأنه يسمح بنقل ملكية أمن وفعال من خلال سوق الأراضي. ويقول Frank أنه في حال وجود تسجيل رسمي، يصبح من الأسهل على مالك الأرض بيع، أو تأجير، أو تبديل، أو رهن الأرض للوصول إلى الموارد المالية الكامنة فيها. وبما أن جميع هذه المعاملات تنطوي على عدم تناظر المعلومات بين الأطراف المتعاقدة، فإن المعلومات التي يوفرها نظام تسجيل الأراضي الرسمي يمكن طرفي العقد من الحصول على نفس المعلومات عن الأرض، والحصول عليها بسهولة في مكان واحد في السجل العقاري المضمون من قبل الدولة. ومع ازدياد أمان وفعالية تبادل الأراضي، تنخفض تكاليف صفقات الأراضي وتصبح أسرع، وهذا يؤدي إلى حركة أكبر للمصادر المالية الكامنة بالأراضي وإلى إمكانية تقسيم هذه المصادر المالية إلى عدة أجزاء واستثمارها أو شراء أدوات استثمارية مثل الأسهم والسندات وغيرها.

وبالإضافة إلى ما يقدمه Frank (1999)، فإن غياب التسوية (وبالتالي عدم تناظر المعلومات على المستوى العام) يؤدي إلى تنفيذ المعاملات العقارية في الغالب بين الأفراد من نفس

التجمعات السكانية (قرى أو مدن صغيرة)، حيث يتوفر شبه تماثل للمعلومات ويمكن للمشتري تحديد ما إذا كان للبائع الحق في البيع. وعادة ما تتطور النظم العرفية للتعامل مع المعاملات داخل التجمعات السكانية حتى تصل إلى مستوى جيد من الفعالية. ولكن هذا النوع من المعاملات التجارية محكوم بحجم رأس المال المتوفر في كل من هذه التجمعات لانهيار المعاملات بين الأفراد المرتبطين ارتباطاً وثيقاً، مما يقلل من حجم الطلب على الأراضي ويخفض سعر عرض الأراضي، ويحد من إمكانية المطابقة ما بين مهارات الأفراد وحياسة أو استخدام الأرض. إضافة إلى أن انهيار المعاملات التجارية يقلل من احتمالية الاستثمار في السكن وفي المشاريع الإنتاجية في هذه الأراضي، والتي تؤدي أيضاً إلى نقص الحاجة للاستثمار في البنية التحتية التي تخدم هذه المشاريع. ومع تزويد أصحاب الأراضي بسندات ملكية مدعومة بنظام قانوني قادر على إنفاذ حقوق الملكية تقلل مخاطر عدم تناظر المعلومات، وتقلل مخاطر انعدام أمن الحيازة، وتتوسع أسواق الأراضي وتزداد المعاملات مع الأفراد من خارج التجمعات السكانية. وهذه بدورها تزيد من حجم الطلب على الأراضي وتحسن كفاءة السوق وتؤدي إلى تخصيص أفضل للأراضي ومستوى أعلى من الرفاه الاقتصادي.

وهذا بدوره يأخذنا إلى القناة الرابعة التي يشير إليها Frank وهي "تحفيز أسواق الأراضي والصفقات التجارية" والتي يؤكدتها Burns (2004) من خلال إظهار ازدياد كبير في المعاملات/الصفقات العقارية بعد تنفيذ مشاريع تسوية الأراضي وتسجيلها في تايلاند على مدار العشرين سنة الأخيرة من الألفية الثانية. وتحفيز أسواق الأراضي والصفقات التجارية من خلال تسوية الأراضي وتسجيلها له دور إيجابي في المطابقة ما بين مهارات الأفراد وحياسة أو استخدام الأرض؛ أي أن الأفراد الذين يملكون مهارات أفضل سيتمكنون من شراء أراضي مسجلة من المالكين الحاليين الذين لا يملكون مثل هذه المهارات، وبالتالي سيتمكنون من استغلال مهاراتهم في أعمال إنتاجية لها علاقة بالأرض لم تكن متاحة حسب الترتيبات السابقة لتسوية الأراضي. قبل تسوية الأراضي ليس بالضرورة أن يتطابق توزيع ملكية الأراضي مع توزيع المهارات والإمكانيات لتحقيق أفضل استخدام اقتصادي للأراضي. ولأن التبادل التجاري بالأراضي محدود في حال انعدام أمن الحيازة، من الممكن أن تكون إنتاجية الأراضي تحت المالكين الحاليين أقل من الإنتاجية التي ستحصل عليها تحت مشغل مختلف يمتلك مهارات أفضل أو وسائل للاستثمار

في التحسينات التكميلية. ولذلك من المتوقع أن تسفر تسوية الأراضي عن زيادة التبادل التجاري فيها أو تأجيرها، وبالتالي قد تساهم التسوية في حل أوجه القصور المؤقتة في تخصيص الأراضي. هذا يعني أن الأفراد الذين يمتلكون قدرة أعلى على زيادة إنتاجية الأرض بإمكانهم أن يقدموا سعر (أو دخل إيجار) أعلى من القيمة المرسمة للأرض⁴¹ تحت المالك الحالي، مما يؤدي إلى تبادل الملكية أو الحيازة أو الاستئجار، وإلى زيادة الإنتاجية والدخل في الاقتصاد.

أما بالنسبة للقناة الخامسة والأخيرة (حركة العمال)، فيقول Frank أن ضمان ملكية الأراضي وتحفيز التبادل التجاري فيها من خلال التسوية والتسجيل يمكن المالك من بيع/تأجير جزء من أرضه والبحث عن فرص عمل أفضل سواء من حيث العمل لدى الغير أو إنشاء مشروعه الخاص أو العمل لحسابه الخاص. وتسهيل شراء أو بيع أو تأجير الأراضي يخلق بيئة مواتية لحركة الأيدي العاملة من المناطق ذات الإنتاجية المنخفضة للعمالة إلى مناطق أخرى ذات إنتاجية أعلى، وهذا يؤدي إلى رفع إنتاجية العمالة بشكل عام، وإلى تحسين كفاءة الاستثمار والنمو الاقتصادي.

ومع أن القنوات التي تشير إليها دراسة Frank (1999) تغطي الأثر المالي والاقتصادي لتسوية الأراضي بشمولية أكبر من تلك التي قدمها Feder (1988) وتنقل الأثر إلى المستوى العام بدل الحديث فقط عن الإنتاجية الزراعية، إلا أن هناك المزيد من الآثار المالية والاقتصادية التي يمكن الحديث عنها في سياق تسوية الأراضي وتسجيلها. بداية، من غير الممكن فرض الضرائب والرسوم على الممتلكات بشكل فعال إذا لم تكن مسجلة، ويمكن من خلال هذا التسجيل تحديد المالك والمساحة والموقع والاستخدام وقيمة العقار وغيرها. لذلك من الضروري إنشاء سجل كامل بجميع الأراضي والممتلكات. وهذا السجل سيساعد الجهات المسؤولة في متابعة جميع قطع الأراضي، وتخمينها، وتتبع صفقات الأراضي ونقل الملكية لأهداف تحديد الضرائب والرسوم المناسبة. بالتالي، فإن وجود سجلات واضحة للأراضي سيؤدي إلى تحسين نظام الضرائب والحماية، وإلى توسيع القاعدة الضريبية، مما سيعزز من القدرة المالية للدولة ويزيد الإيرادات المالية العامة، بالأخص لدى الحكومات المحلية (Mukarage, 2016). وتعزيز القدرة المالية

⁴¹ القيمة الحالية للتدفقات النقدية المستقبلية.

للحكومات المحلية يساعد في تحسين الاستثمار في البنية التحتية مثل شق الطرق، وإمدادات الخدمات العامة، وخصوصاً أن التسوية تسهل من عملية التخطيط الهيكلي بما أنها توفر قاعدة معلومات واسعة عن حدود الأراضي والمالكين.

ومن الجدير بالذكر أن حجم أثر تسوية الأراضي على الاقتصاد ككل يتأثر بعدة عوامل سياسة وثقافية وعوامل أخرى خاصة بالبلد. ففي فلسطين على سبيل المثال، تلعب السياسة دوراً جوهرياً في زيادة مخاطر انعدام أمن الحيازة وفي حصر إمكانية الاستثمار بالأرض بسبب سياسات الاحتلال التي تمنع الاستغلال الاقتصادي للأراضي الواقعة في المنطقة المسماة "ج". وهذه العوامل تحد بشكل كبير من الآثار الاقتصادية الإيجابية المتوقعة من تسوية الأراضي وتسجيلها. ومن هذا المنطلق يشير Migot-Adholla et al. (1991) و Besley (1995) إلى أن تسجيل الأراضي في رواندا وكينيا وغانا لم يسفر عن أثر ملموس في الإنتاجية، والاستثمار، والوصول إلى الائتمان بسبب ضعف الإطار المؤسسي الداعم لعملية الإنتاج مثل البنية التحتية، ونظام الائتمان الفعال ومؤسسات التسويق. ولذلك سنقوم في الجزء القادم من هذا الفصل بمراجعة تجارب الدول المختلفة مع مشاريع تسوية الأراضي وتسجيلها وتحديد العوامل التي تحد من تحقيق الآثار المالية والاقتصادية المرجوة من هذه المشاريع.

4-3 الدراسات السابقة والتجارب الإمبريقية: مراجعة الآثار المالية والاقتصادية لتسوية الأراضي وتسجيلها حسب تجارب الدول المختلفة

نما الطلب على تسوية الأراضي وتسجيلها في المجتمعات المختلفة مع ترسخ الحاجة إلى حفظ حقوق الملكية التي صاحبت اعتماد منهج السوق وازدهار التبادل التجاري. وساهم التوجه نحو حفظ حقوق الملكية وتسجيل الأراضي في تحقيق التقدم الاقتصادي للعديد من الدول كما وثقه المؤرخون الاقتصاديون مثل North and Thomas (1972) و Rosenberg and Le (2008) وغيرهم. وتشير الدراسات الإمبريقية المختلفة مثل Goldsmith و Torstensson (1994) إلى علاقة إيجابية قوية بين حفظ حقوق الملكية والنمو الاقتصادي، والتي يؤكدتها Feder (1988) و Feder and Nishio (1998) من خلال إظهار أثر تسجيل الأراضي وتسويتها على ارتفاع قيمتها، وإنتاجيتها الزراعية، والاستثمار فيها. ذلك بالإضافة إلى تسهيل الحصول

على الائتمان ورفع إنتاج المالك ودخله. ومع ذلك، هناك العديد من الدراسات الأخرى في الدول النامية مثل رواندا وكينيا وغانا التي لم تتمكن من ربط تسوية الأراضي وتسجيلها بازدهار الاستثمار والإنتاجية مع أن حكوماتها تعتبر تسجيل الأراضي أحد الأولويات العليا لتحقيق التنمية الاقتصادية (Besley, 1995 و Place and Mighot-Adholla, 1998). وبسبب وجود تفاوت في نتائج الدراسات السابقة، ولفهم الآثار المالية والاقتصادية المتوقعة من تسوية الأراضي وتسجيلها في فلسطين، سنقوم في هذا الجزء من الدراسة باستعراض تجارب الدول المختلفة مع مشاريع تسوية الأراضي مع التركيز على الدول النامية والعربية. سيمكننا هذا من تصميم تحليل تجريبي لهذه الآثار على الاقتصاد الفلسطيني ومن فهم مدى وطبيعة الفوائد المتوقعة من هذا الاستثمار العام.

4-3-1 الاستثمار في تحسين المساكن والممتلكات

تبين الدراسات السابقة أن التنظيم الرسمي لحيازة الأراضي (مثل تسوية الأراضي) يزيد من الأمان القانوني⁴² والمتصور للحيازة⁴³. ومع ذلك، فإن هذه الدراسات تظهر أيضاً أن أمن الحيازة يمكن زيادته بوسائل أخرى مثل ترتيبات الملكية المجتمعية والتقليدية السائدة⁴⁴ (Conning and Deb, 2007). لا تقدم الأدبيات وخبرات الدول المختلفة دليلاً كافياً على أن أي من هذه البدائل هو الأفضل لأن ترتيبات الحيازة غير الرسمية كانت فعالة وأسهل في المناطق ذات الكثافة السكانية المنخفضة والتي يسود فيها ترتيبات اجتماعية (عشائرية) فعالة (Lanjouw and Levy, 2002) وكما يشير (Payne et al. (2007، إذا افترضنا أن الأسر ستستثمر فقط في تحسين المساكن والممتلكات إذا كان لديها حيازة آمنة، فلن يكون لتسوية الأراضي أثر كبير على هذا الجانب إذا كانت ترتيبات الحيازة غير الرسمية فعالة قبل تنفيذ مشاريع التسوية. وكذلك لن يكون لتسوية الأراضي أثر كبير على تحسين المساكن والممتلكات إذا لم تكن الدولة قادرة على حفظ حقوق الملكية وحماية الأراضي من الاعتداءات والمصادرة.

⁴² حفظ حقوق الملكية من خلال القانون.

⁴³ تصور المالك لأمن الملكية.

⁴⁴ الاتفاق ما بين الأفراد على توزيع ملكية الأراضي في منطقة ما وحل النزاعات بالوسائل العشائرية.

في البيرو، تشير دراسة (Cantuarian and Delgado (2004) المذكورة في-Durand (Lasserve et al., 2007: 34) إلى أن 75% من العائلات التي حصلت على تسوية تستثمر في تحسينات الملكية مقارنة بـ 39% من الأسر المعيشية التي لم تحصل على تسوية، وذلك بين أسر متماثلة من حيث مستوى الدخل. كما أظهرت الدراسة أن الأسر التي لديها سند ملكية لديها المزيد من الغرف ومنازل ذات نوعية أفضل من حيث المواد المستخدمة في البناء. وباستخدام نفس البيانات، استنتج (Field (2005) أن تعزيز حقوق الملكية يزيد من معدل تجديد وتحسين المنازل والمسكن بمقدار الثلثين. وفي الأرجنتين، تشير دراسة (Galiani and Schargrotsky (2010) إلى أن تسوية الأراضي زادت من الاستثمار في تحسين المسكن والممتلكات. وأظهر (Lopez (1996) أن مستوى الاستثمار السنوي في الأراضي التي حصلت على تسوية كان أكثر من ضعف قيمته في الأراضي التي لم تحصل على تسوية.

لكن، بالعودة إلى (Field (2005)، يلاحظ هنا أنه أكتفى بذكر حقوق الملكية بدلاً من التنظيم الرسمي لحيازة الأراضي/تسوية الأراضي. وهذا الاستخدام المقصود للمصطلح يعني أن تسوية الأراضي ليست الشكل الوحيد لحفظ حقوق المالكين وزيادة الاستثمار (Payne et al., 2007). ويضيف (Field (2005) أيضاً أن معظم الاستثمار لم يتم تمويله من خلال الائتمان وهذا يعني أن الزيادة بالاستثمار جاءت فقط من خلال تحسين حقوق الملكية. ويضيف (Calderon (2004) أن سند الملكية الرسمي ليس شرطاً لتحسين الاستثمار في السكن، وأن أي ضمانات عامة تعترف بحقوق المستفيدين/المالكين مثل الترتيبات غير الرسمية كافية لتشجيع الاستثمار. وهذا ما يؤكده (Mattingly (2013) بالقول أن هناك عوامل أخرى غير تسوية الأراضي تؤثر على الاستثمار.

في كولومبيا، يحق لجميع المواطنين الوصول إلى الخدمات العامة إذا كانوا قادرين على تسديد تكاليفها بغض النظر عن امتلاكهم لسند ملكية رسمي أم لا، وعليه يشير (Durand-Lasserve et al., (2007) إلى أنه لم تظهر فروق ذات دلالة إحصائية في الاستثمار بين المناطق الحاصلة على تسوية وتلك التي لم تحصل على تسوية. ويمكن قول الشيء نفسه عن البلدان التي يكون فيها التهديد الفعلي أو المتصور للإخلاء وهدم المنازل ضئيلاً أو غير موجود، مثل تركيا ومصر والمغرب ودول غرب إفريقيا (Payne et al., 2007). في هذه الدول تكون الأسر مستعدة

للاستثمار في الإسكان سواء كان لديها سند ملكية رسمي أم لا. بعبارة أخرى، قد يكون لأمن الحيازة المتصور/المدرک والفوائد النسبية لزيادة حقوق الملكية أثر أكبر على مستويات الاستثمار من سند الملكية وحده بمعزل عن ترتيبات الملكية السائدة (Payne et al., 2007).

ومع ذلك، في كمبوديا، لم يتمكن (Deutsch 2006) من العثور على علاقة ذات دلالة إحصائية بين تصور/إدراك الحيازة الأمنية والاستثمار. بل يستنتج أن هناك عوامل أخرى مثل دخل الأسر، والمدخرات، والحاجة إلى تحسين المسكن، لها تأثير أكبر على مستوى الاستثمار الأسري في تحسين المساكن والممتلكات. وقد لوحظ هذا أيضاً في المكسيك حيث لا ينتظر أصحاب المنازل الحصول على سندات ملكية لإدخال تحسينات على مساكنهم، ويبدو أن أي نقص في الاستثمار يعزى بشكل أكبر إلى الدخل المحدود أكثر من النقص في سندات الملكية الرسمية (Brown et al., 2006).

وعلاوة على ذلك، يتوقع المروجون لتسوية الأراضي أن الأسر ستستثمر في تحسين المساكن والممتلكات إذا كان لديها سند ملكية قانوني محمي. ومع ذلك، تُظهر الدراسات السابقة أن المالكين يقومون بالاستثمار حتى في حالة عدم وجود سند ملكية قانوني محمي. وهذا يعني أن هناك علاقة بين مالكي الأراضي، ومجتمعهم، والدولة، وحقوقهم في الأرض حتى قبل إصدار سندات الملكية. ومعظم برامج التسوية والتسجيل توفر سندات ملكية للأفراد والأسر التي قامت مسبقاً باستثمارات مكلفة لتأمين الملكية مثل بناء الأسوار والتسييج وبناء المنازل وغيرها (Conning and Debb, 2007). وفي هذا السياق، فإن إصدار سند ملكية بإمكانه ضمان أمن الحيازة وبالتالي قد يثبط الأسر عن الاستثمار في تحسينات الملكية والممتلكات لحماية حقوقهم. أي أنه قبل التسوية، قد يقوم الملاك بالبناء في أراضيهم أو بتحديد الحدود ووضع الأسوار والسياج بهدف الحد من التعدي على الأرض أو الخلاف على الملكية، وفي حال توفرت التسوية لا يعود هناك ضرورة لمثل هذه الاستثمارات لأن على الدولة ضمان حقوق المالكين الذين تم تثبيت ملكيتهم من خلال التسوية.

4-3-2 الاستثمارات الإنتاجية

استناداً إلى الإطار المفاهيمي الذي طوره (Feder and Nishio (1999)، فإن الحيازة المضمونة للأراضي تشجع على الاستثمارات طويلة الأجل في الأراضي والتربة لأنها تقلل من خطر المصادرة التعسفية، وتحسن من توقعات المالكين حول المنافع المستقبلية من هذه الأراضي. ومن هذا المنطلق، من المتوقع أن يؤدي ضمان الحيازة من خلال التسوية والتسجيل إلى تحسين النمو الاقتصادي والإنتاج والدخل. ومع ذلك، تماشياً مع المناقشة السابقة حول الاستثمار في تحسين المساكن والممتلكات، تختلف الأدلة الحالية بشأن آثار تدخلات أمن الحيازة وتعتمد إلى حد كبير على الإضافة النوعية التي تقدمها التسوية بالمقارنة مع ترتيبات الملكية السابقة (السائدة). إذا كانت حقوق الملكية الأولية آمنة من خلال الأنظمة غير الرسمية والعرفية، فقد يكون لتسوية الأراضي أثر محدود.

في تانزانيا، أظهر (Kassa (2014 أن تسوية الأراضي لها أثر إيجابي على الاستثمارات الإنتاجية، وهذا ما أكدته (Fort (2008 أيضاً في بيرو. وفي تايلاند، وجد (Chankrajang (2015 أن تسوية الأراضي كان لها أثر إيجابي على الإنتاجية الزراعية حيث ازدادت إنتاجية الأرز وازدادت كثافة استخدام الأراضي، وأدت إلى تغيرات في نمط استخدام الأراضي، وحسنت من الاستثمارات المرتبطة بالأراضي ومن نوعية التربة. وأظهر (Feder (1988 أن تسجيل الأراضي في تايلاند كان مرتبطاً بزيادة العائد الزراعي وغير الزراعي بحوالي 14.5% - 20.8%. ويشير (Cordoba (2017 إلى نتائج شبيهة في بناما حيث ارتفعت الإنتاجية الزراعية للعينة إلى حوالي 40% وارتفعت احتمالية الاستثمارات المرتبطة بالأرض بعد التسوية. وكذلك وجد (Santos et al. (2014), Goldstein et al. (2016), and Kemper et al. (2015 أن تسوية الأراضي زادت الاستثمارات المنتجة في الهند، وبنين وفيتنام، على التوالي. وفي نيكاراغوا وجد (Deininger and Chamorro (1999 أن تسوية الأراضي تزيد الميول للاستثمار بشكل كبير (propensity to invest). ومن ناحية أخرى، لم يتمكن (Zegarra et al. (2008 و (Bellemare (2013 و (Deininger et al. (2006 من إيجاد أثر على الاستثمار أو الدخل في بيرو ومدغشقر وأوغندا، على التوالي.

وقد يجادل البعض بأن الفترة الزمنية التي تغطيها هذه الأوراق قصيرة جداً بحيث لا يمكن ملاحظة تأثيرها على الدخل. فعلى سبيل المثال، (Santos et al. و Zegarra et al. (2014) نفذوا تحليلاتهم على مدار سنتين، وهو وقت ربما يكون قصيراً حتى يظهر أثر التسوية على مستوى الدخل. وعلاوة على ذلك، فإن عدم وجود أمن حيازي متصور/مدرّك حتى بعد الحصول على التسوية وسندات الملكية يعتبر عائناً رئيسياً لأي أثر إيجابي في دول مثل إثيوبيا وأوغندا، حيث أظهر Yami (2016) and Synder (2017) and Leeuwen أن الأسر في هذه البلدان لا تثق في قدرة الدولة على ضمان حيازتها بسبب حالات سابقة من مصادرة الأراضي أو الاستيلاء عليها. وبما أن ضمان وأمن الحيازة هو القناة التي تؤثر من خلالها تسوية الأراضي وتسجيلها على مستوى الاستثمار، فإن انعدام الثقة في الدولة قد يكون عاملاً رئيسياً في إفشال الأثر الإيجابي لتسوية وتسجيل الأراضي على الاستثمار. وفي الحالة الفلسطينية، صحيح أن تسجيل الأراضي يجعل مصادرتها من قبل الاحتلال الإسرائيلي أكثر صعوبة، وبالتالي يقلل من مخاطر مصادرة الأراضي بالأخص في المناطق المسماة "ج"، إلا أنه يبقى هناك عوائق أخرى تحد من الاستثمار مثل صعوبة الحصول على التراخيص اللازمة أو عدم توفر الخدمات الأساسية اللازمة مثل المياه والكهرباء، أو إغلاق الطرق والمخاطر السياسية الأخرى.

4-3-3 الصفقات التجارية وتكاليف الوصول إلى المعلومات

يجادل المدافعون عن ملكية الأراضي بأن التمليك قد يسهم في مطابقة مهارات الأفراد مع اقتناء الأرض أو استخدامها، أي أن التسوية تتيح بيع الأرض لمن يستطيع استغلالها بشكل أفضل. قبل تسوية الأراضي، لا يتطابق توزيع ملكية الأراضي بالضرورة مع توزيع المهارات، وهذا يعكس عدم كفاءة موروث في توزيع المصادر وإمكانية لتحسين الإنتاجية والوضع الاقتصادي العام. وفي حال تمت التسوية وشجعت معاملات الأراضي مع أفراد من خارج التجمعات السكانية (القرى أو البلدات الصغيرة) كما أشرنا في الإطار النظري، فإن الأفراد ذوي القدرة الأفضل على تحسين إنتاجية الأرض (مهارات أفضل) بإمكانهم المناقصة على سعر (أو بدل إيجار) أعلى من القيمة المرصودة للأراضي تحت المالك الحالي، مما يحفز تبادل الملكية أو التأجير. وبالتالي

قد تساهم التسوية في حل أوجه القصور المؤقتة في تخصيص الأراضي وتؤدي في النهاية إلى زيادة الإنتاجية ومستوى الدخل العام في الاقتصاد (Feder and Nishio, 1999).

وبالاستناد إلى هذه الحجة، فإن تسوية الأراضي وتزويد أصحاب الأراضي بسندات ملكية مدعومة بنظام قانوني قادر على حماية حقوق الملكية قد تساهم في تقليص خطر الحيازة وتوسيع أسواق الأراضي والمعاملات التجارية فيها مع الأفراد من خارج التجمعات السكانية/الهيئات المحلية. ومن المتوقع أن يؤدي هذا بدوره إلى زيادة الطلب على الأراضي، وتحسين كفاءة السوق، وتخصيص أفضل للأراضي ومستوى أعلى من الرفاهية الاقتصادية. وفقاً لـ Burns (2004) أدت مشاريع تسوية تسجيل الأراضي في تايلاند التي امتدت على مدى عشرين سنة إلى زيادة كبيرة في المعاملات العقارية. وجد كل من Ito et al. (2008), Deininger et al. (2013) and Dower and Pftuze (2016) أن تسوية الأراضي وتسجيلها كان له تأثير إيجابي على تأجير الأراضي في إثيوبيا والصين والمكسيك على التوالي. أما بالنسبة لمعاملات الأراضي، فقد وجد Dower and Ofutze (2013) أثراً إيجابياً في المكسيك، بينما وجد Ali et al. (2014) أثراً سلبياً في رواندا. ويفسر الباحث الأثر السلبي لتسوية الأراضي على معاملات الأراضي بنقطين: الأولى بسبب الرسوم الرسمية العالية على صفقات الأراضي والتي أصبحت إلزامية بعد إضافة الصيغة الرسمية على ملكية الأراضي، والثانية بسبب تمسك المالكين بأراضيهم بسبب الأثر الإيجابي المتوقع لتسوية الأراضي على قيمتها وبالتالي عدم بيع الأراضي لحين التأكد من أنهم سيحصلون على أعلى سعر ممكن للأرض.

4-3-4 قيمة الأراضي

تقدم الدراسات السابقة وتجارب الدول المختلفة دعماً كبيراً للدعاء بأن برامج تسوية الأراضي وتسجيلها تؤدي إلى زيادة كبيرة في قيمة الممتلكات والأراضي. أفاد Feder (1988) بزيادة في سعر الأرض بحوالي 25%-132.6% بعد تسجيلها في تايلاند. وهذا ما أثبتته Dowall and Leaf (1991) في جاكرتا في إندونيسيا، حيث أظهر أن الأراضي المسجلة تسجلاً نهائياً سعرها أعلى بـ 10.6% من الأراضي الموثقة بسند مالي، وبـ 28.5% من الأراضي بلا أي وثائق لإثبات الملكية. وفي دراسة أخرى يشير Jimenez (1984) إلى أن الوحدات السكنية المنظمة

(المسجلة) في مدينة دافاو في الفلبين سعرها أعلى ب 58% من الوحدات السكنية المماثلة في القطاع غير المنظم (غير مسجلة). وجد (Alston et al. 1996) زيادة في قيم الأراضي ما بين 35% و 71% حسب بعد قطعة الأرض عن السوق المركزي. ويبين Lanjuow and Levy (2002) في المناطق الحضرية في الإكوادور أن التسوية تزيد من متوسط قيمة الأراضي ب 23.5% بالمقارنة مع الأراضي التي لم تحصل على تسوية. ويشير Deininger and Chamorro (1999) أن تسوية الأراضي رفعت قيمة الأراضي في نيكاراغوا بمقدار 30%. ويظهر (Cantuarias and Delgado 2004) في بيرو زيادة بمقدار 25% في قيمة العقارات بعد الحصول على تسوية. وفي كمبوديا، تشير (Deutsch 2006) إلى أن 93% من الأفراد في العينة التي تم دراستها على استعداد أن يدفعوا قيمة أعلى للأراضي التي لها سند ملكية رسمي. ويظهر (Galiani and Schargrotsky 2011) أن العقارات التي تحصل على تسوية تزداد قيمتها بحوالي 19%. وفي تنزانيا، أظهر (Aikaeli and Markussen 2017) أن أسعار الأراضي الزراعية الحاصلة على سندات ملكية أعلى ب 27% من نظيراتها دون سند ملكية. وتشير نتائج هذه الدراسة إلى أن سندات الملكية في تنزانيا لها أثر كبير على الحق في بيع أو استخدام قطعة الأرض كضمان (اختلاف معدل 6.5 نقطة مئوية)، ولكن لم تتمكن الدراسة من تحديد الأثر على الاستثمار على مستوى القطعة. تشير الأدلة المتوفرة إلى أن تسوية الأراضي ترتبط بزيادة لا تقل عن 20% من قيمة الأرض.

تعود الزيادة في قيمة الأراضي بالفائدة على الملاك الذين يخططون لبيع أراضيهم، لكنها أقل جانبية وفائدة للأفراد الذين يسعون لشراء أراضي، وبالأخص أن متوسط دخل الأفراد لا يرتفع بنفس نسبة الارتفاع في متوسط قيمة الأراضي بسبب التسوية. وكما أن تسوية الأراضي تزيد من حجم الصفقات في سوق الأراضي وتزيد من مساحة الأراضي المتاحة للبيع والاستثمار والإسكان.

هناك حاجة لدراسة تحليل الآثار الاقتصادية والمالية والاجتماعية للزيادة في قيمة الأرض بسبب التسوية بحد ذاتها، ولكن بصورة عامة زيادة قيمة الأراضي وسهولة بيع الأراضي توفر لمن يرغبون في بيع أراضيهم أموالاً إضافية بإمكانهم استخدامها لزيادة استهلاكهم، وعمل استثمارات منتجة، والحصول على تعليم أفضل، وشراء أراضي في مناطق أخرى، إلخ. أما بالنسبة للراغبين

في شراء الأراضي، فإن القيمة الإضافية للأرض بعد التسوية هي العلاوة التي يدفعونها لتخفيض مخاطر الملكية، وعلى الرغم من أن زيادة قيمة الأرض تزيد من تكلفة الاستثمارات، إلا أنها قد تكون بديل أرخص مقارنة مع الأراضي الأعلى قيمة في المناطق القريبة من مراكز المدن. أيضاً، عند تحليل تأثير زيادة قيمة الأرض، لا بد من النظر إلى مراحل التأثير على مَر الزمن وبين الأجيال وكيف سيؤثر هذا على البنية الاجتماعية للمجتمع. أي أن الجزء الأكبر من أي زيادة في قيمة الممتلكات يتحقق على المدى الطويل، عندما يسعى الجيل القادم من الأفراد إلى السكن. وارتفاع تكلفة الأرض يجعل السكن في المستقبل أكثر تكلفة ويجب على الجيل القادم أن يعمل بجهد أكبر وأن يدخر بشكل أكبر لكي يحصل على السكن الذي يأمل في بنائه في المستقبل (Payne et al. 2007). أيضاً، تخلق زيادة قيمة الأراضي ثروة هائلة لأصحاب الأراضي، في حين أن الوضع الاجتماعي للأفراد الذين لا يملكون أراضي (معظمهم من اللاجئين في الحالة الفلسطينية أو 43% من السكان في فلسطين) سيتدهور لأن دخلهم سيبقى على ما هو تقريبا في حين أن قيمة الأراضي وتكلفة شراء الأرض أو السكن ستزداد. أخيراً، من منظور المالية العامة، ستساهم زيادة قيمة الأراضي وتحسن نشاط سوق الأراضي في زيادة الإيرادات العامة إما من خلال رفع تخمين الأراضي والممتلكات وبالتالي زيادة إيرادات ضريبة الأملاك أو من خلال زيادة التحصيل من الرسوم والضرائب على صفقات الأراضي.

4-3-5 الحصول على الائتمان

وفقاً لـ (Besley (1995) و (Feder and Nishio (1999)، الأسر التي لا تمتلك سند ملكية رسمي لا تستطيع استخدامها كضمان للحصول على الائتمان والاستثمار في المشاريع الإنتاجية لتحسين إنتاجية عملها ودخلها. ولكن التجارب الإمبريقية السابقة تظهر نتائج متفاوتة للتفاعل بين سندات الملكية والحصول على الائتمان، لأن سند الملكية ليس الشرط الوحيد للحصول على الائتمان ولكنه يساعد في الوصول إليه. ولذلك يمكن أن تعزى النتائج المتباينة إلى عدة أسباب، أولاً، الحاجة إلى وجود سوق ائتمان فعال. ثانياً، وجود إطار تنظيمي وسلطة تنفيذية قوية قادرة على تنفيذ الأحكام وحفظ حقوق الأفراد المختلفة، وسلطة قانونية فعالة تفرض تطبيق عقود الضمانات والرهن (Piza and Moura, 2016). ثالثاً، توافر الائتمان في السوق أي وجود عرض كافي من الائتمان لتغطية الطلب. رابعاً، قد لا يتمكن الفرد من الحصول على قرض

حتى لو توفرت الأصول التي يمكن استخدامها كضمان، أي أن هناك العديد من المحددات الفردية بخلاف توفر الأصول والضمانات التي تحدد قدرة الفرد على الحصول على الائتمان، بما في ذلك مستوى الدخل، وجدية وجدوى خطة عمل المقترض، الخ.

يظهر (Feder (1988) من خلال النموذج الإحصائي الذي طوره لقياس أثر تسجيل الأراضي في تايلاند أن المزارعين الذين حصلوا على تسوية للأراضي كانت فرصهم في الحصول على ائتمان أعلى بحوالي 52% من المزارعين الذين لم يحصلوا على تسوية. وهذا ما أكدته أيضاً (Lopez (1996) في هندوراس و (Alston et al. (1996) في البرازيل. ووجد (Kemper, Klump and Schumacher (2011) أن احتمال حصول الأسر التي حصلت على تسوية على ائتمان رسمي أعلى ب 13.14% من الأسر التي لم تحصل على تسوية، وفي باناما وجد (Cordoba (2017) أن تسوية الأراضي تزيد من احتمال تقديم الأسرة طلب الائتمان وحصولها عليه. ويستنتج (Piza and Moura (2016) أن هناك علاقة إيجابية بين تسوية الأراضي والحصول على الائتمان، ولكن (Ali et al. (2014) and (Dower and Pfitze (2013) لم يتمكنوا من إثبات هذه العلاقة. (Carter and Olinto (2003) في البارغواي و (Mushinski (1999) في غواتيمالا وجدوا أثراً للتسوية على الائتمان ولكن فقط للشركات الكبيرة والمتوسطة.

واستنتج (Field and Torero (2004) أن تسوية الأراضي تزيد من معدلات الموافقة على القروض من 9 إلى 10 في المائة في القطاع العام، في حين أن التسوية لم يكن له تأثير على الائتمان المقدم من القطاع الخاص. ووجد (Byamugisha (1999) أن العلاقة المشار إليها موجودة فقط على المدى الطويل، في حين أن (Dower and Potamites (2005) في إندونيسيا استنتجوا أن تسوية الأراضي لوحدها غير كافية لتحسين الوصول إلى الائتمان ولكنها تساعد في التحسين من قدرة المقترض على الاقتراض. أما في الأرجنتين فتشير دراسة (Galiani and Schargrotsky (2010) أن تسوية الأراضي لم يكن لها أثر على الوصول إلى الائتمان، وكذلك هو الحال في فيتنام كما يشير (Do and Iyer (2008). وهناك أيضاً العديد من الدراسات التي لا تكتشف أثراً فعلياً لتسوية وتسجيل الأراضي على الائتمان مثل (Mattingly و (Lawry (2017) et al. و (Higgins (2017) و (Fort (2008) و (Field (2004) و (Petracco and Pnder (2009) وغيرهم، ويشير الباحثون هنا أن تسوية الأراضي وتسجيلها في الدول المدروسة لم يكن

لها أثر إيجابي على سوق الائتمان بسبب عوامل خارجية مؤثرة أخرى غير توفر العقار المسجل رسمياً والذي يمكن رهنه. ومن هذه العوامل عدم جهوزية القطاع المصرفي لتوفير الائتمان، أو أن الأفراد غير مؤهلين للحصول على الائتمان حتى لو توفرت لديهم الملكية لأن دخلهم منخفض للغاية أو أنهم غير قادرين على تقديم حجة مقنعة للحصول على القرض، أو حتى أنه لا يوجد ودائع كافية في السوق لتغطية الطلب على الائتمان (Sanjak, 2012). وعليه يشير Do and Iyer (2008) إلى ضرورة وجود سياسات تكميلية موازية لتسوية الأراضي في القطاع المصرفي من أجل تحقيق أثر اقتصادي. من مراجعة الأدبيات، بإمكاننا أن نستنتج أن تسوية الأراضي وتسجيلها غير كاف لتحقيق الوصول إلى الائتمان، وخاصة أن هناك العديد من العوامل المهمة الأخرى التي تحدد وصول الأفراد إلى الائتمان مثل الدخل والقدرة على سداد القروض، وتوفر السيولة لدى البنوك والاستثمارات ذات الجدوى الاقتصادية.

4-3-6 دخل الأسرة والعمالة وحركة العمالة

من الناحية النظرية، الأسر التي لم تحصل على تسوية أو تسجيل نهائي لأراضيها وممتلكاتها بحاجة إلى التواجد بالقرب من ممتلكاتها لحمايتها من الاعتداءات الخارجية والمصادرة، أي توفير أمن غير رسمي لممتلكاتهم. ومن هذا المنطلق، تعزيز أمن الحيازة من خلال تسوية الأراضي وتسجيلها يسمح لهذه الأسر بإعادة تخصيص الوقت والموارد والمواهب البشرية المتاحة بشكل فعال أكثر وبعيداً عن حماية الممتلكات، وهذا يؤدي إلى زيادة ساعات العمل والدخل كما يشير (De Moura et al. 2010). ومن منطلق مختلف، على افتراض أن تسوية الأراضي وتسجيلها تؤثر بشكل إيجابي على الاستثمار وتحسين المساكن والممتلكات، فإن ذلك سيزيد الطلب على العمالة وبالتالي التوظيف والدخل (Graglia and Panaritis, 2002).

في بيرو، وجد Field (2007) أن الأسرة التي حصلت على تسوية جديدة تعمل بمعدل 17% ساعات أكثر بالمقارنة مع نظيرتها التي لم تحصل على تسوية، كما أن احتمال مشاركة هذه الأسرة في الأنشطة خارج المنزل أعلى بـ 38% من نظيرتها، وأن احتمال عمالة الأطفال في هذه الأسرة أقل بـ 28%. ولم تتطرق هذه الدراسة إلى تأثير تسوية الأراضي على دخل الأسر التي حصلت على تسوية، ولكنها تشير إلى أن الأسر التي حصلت على تسوية تنفق في قدرة

الأجهزة الأمنية على حماية ممتلكاتها في حال غيابها أو عدم تواجدها في الأرض. وفي بيرو أيضاً، أظهر (2004) Mitchell أن الأسر التي حصلت على تسوية زادت ساعات العمل لديها خارج المنزل بمعدل 40%. ويشير (2010) De Moura et al. إلى زيادة كبيرة في ساعات العمل خارج المنزل والدخل بين ملاك الأراضي الذين حصلوا على تسوية في البرازيل بالمقارنة مع هؤلاء الذين لم يحصلوا على تسوية. ولكن (2010) Galiani and Shargrotsky في بوينس آيرس بالأرجنتين لم يجدوا أي دليل على أن تسوية الأراضي أدت إلى تحسين دخل أرباب الأسر، أو دخل الأسرة ككل، أو متوسط دخل الفرد في الأسرة، أو عمالة أرباب الأسر. ويضيف (2017) Higgings et al. أن هناك حاجة ماسة للمزيد من البحث في هذا المجال للتعرف على الآثار طويلة الأجل لتدخلات إضفاء الطابع الرسمي على الأراضي.

4-3-7 تكاليف تسوية الأراضي

من الناحية الاقتصادية، تشمل التكاليف المصاحبة لتسوية وتسجيل الأراضي الكوادر البشرية اللازمة لإنجاز التسوية، والموارد المالية الضرورية لمسح المناطق والأحواض والأراضي، وإصدار وتسجيل الملكية، وحل النزاعات حول الملكية بما يشمل الإجراءات القانونية وغيرها. وتعتمد التكاليف التي يتحملها كل من الفرد أو الدولة على المبلغ الذي تفرضه الدولة على مالك الأرض للحصول على سند ملكية، ولذلك فإن تحديد حجم هذه التكاليف صعب جداً. ولكن، تشير التجارب السابقة إلى أن الفائدة أكبر من التكلفة، خصوصاً للأفراد حيث يتم التعويض عن التكلفة من خلال الزيادة في قيمة الأرض (Lanjouw and Levy, 2004). ويقول Deininger (2008) أن الفوائد من مشروع تسوية الأراضي في إثيوبيا فاقت التكاليف.

وفي هذا السياق، قام (2014) Santana, Törhönen and Adlington بقياس الأثر الاقتصادي الكمي لثلاثة عشر مشروع تسجيل أراضي في منطقة أوروبا وآسيا الوسطى منذ أوائل التسعينيات. ويقول أن إجمالي الاستثمار في هذه المشاريع بلغ 483 مليون دولار أميركي. وحسب التحليل الذي قامت به الدراسة، بلغ مجموع الأثر على المدى القصير لهذه المشاريع، بالإضافة إلى بعض الآثار على المدى البعيد، أكثر من مليار دولار أميركي، أي تقريباً 2.22 ضعف التكلفة الأولية أو عائد على الاستثمار بمقدار 122%. ويضيف أن تقييم الأثر

الاقتصادي للمشاريع التي استهدفت على وجه التحديد التسجيل لأول مرة يظهر أن إجمالي الفوائد المقدر على المدى القصير والطويل للاقتصاد في تسجيل قطعة واحدة يقدر بمبلغ 16.13 دولار. بمعنى أن تسجيل مليون قطعة/عقار في المنطقة المدروسة (أوروبا وآسيا الوسطى) يؤدي إلى فائدة اقتصادية تقدر بأكثر من 16 مليون دولار في البلد المستهدف. ومع ذلك، يؤكد Santana, Törhönen and Adlington (2014) أن هذه نتائج أولية لتحليل مستمر، وأن هناك عدداً من المشاكل والمحددات التي يجب مراعاتها عند الحديث عن هذه الأرقام بما في ذلك ضعف توافر البيانات وموثوقيتها وعدم القدرة على تحديد التأثير الاقتصادي لمشاريع تسجيل الأراضي على حدة وصعوبة قياس بعض المكاسب المرتبطة بالإنتاجية والكفاءة.

ومن الجدير بالذكر أن تحليل تكاليف ومنافع تسوية الأراضي وتسجيلها يعتمد على العديد من العوامل مثل تكلفة الخيارات البديلة، والقدرة على تحمل تكاليف مثل هذه المشاريع، ومصادر التمويل، وعدد الخطوات المتبعة في إجراءات تسوية الأراضي وتسجيلها، وكفاءة إدارة عملية التسوية وغيرها من الأمور مثل الزيادة المتوقعة في تدفقات الإيرادات العامة الناتجة عن ضرائب ورسوم الأملاك، والفوائد المحتملة المباشرة وغير المباشرة على أسواق الأراضي والإسكان بعد الحصول على سندات الملكية (Payne et al., 2007). وتجدر الإشارة إلى أن التسوية والتسجيل النهائي للحصول على سندات ملكية فردية تعتبر من أكثر وسائل ضمان أمن الحيازة تكلفة لأنها بحاجة إلى مهنيين ومختصين لضمان الحقوق، والحفاظ على سجلات مركزية لجميع صفقات الأراضي (Augustinus, 2003). وبسبب طول فترة التنفيذ وغياب القدرة البشرية والمالية وعدم كفايتها لدى معظم حكومات العالم لتنفيذ هذه المشاريع، فإن نسبة الأراضي التي حصلت على سندات ملكية رسمية لا تتعدى 10% من مجمل الأراضي في معظم الدول النامية (Payne et al. 2007). ويشير Augustinus (2003) إلى أهمية التمييز بين تسوية وتسجيل المناطق والأراضي المأهولة وتلك الفارغة، كون تكلفة المناطق المأهولة 10 أضعاف المناطق الفارغة، وذلك بسبب تفتت الملكية وازدياد النزاعات عليها، والحاجة إلى التسوية حتى على مستوى الوحدة السكنية الواحدة. بالإضافة إلى ذلك يقول Augustinus (2003) أن نسبة قليلة من الأسر تستطيع تحمل تكلفة التسوية إذا لم تكن مدعومة ولم يكن عندها نية لبيع الأرض أو جزء منها. وغالبا ما تدرك الأسر التي تستطيع تحمل تكاليف التسوية، القيمة السوقية الحقيقية

لهذه الإجراءات والزيادة في قيمة الأرض الناتجة عن هذه العملية، وعليه يقومون ببيع الأراضي إلى أسر ذات دخل مرتفع.

ويضيف Buckley and Kalarickal (2006) أن تكاليف التسوية لا تتمحور فقط حول إضفاء طابع رسمي على الترتيبات غير الرسمية السائدة، ولكن في كثير من الأحيان ينتج عن التسوية نزاعات حول الحق في الملكية تحتاج إلى متابعة وإجراءات قضائية طويلة. ويقول Woodruff (2001) أن تكاليف حل هذه النزاعات قد تلغي المكاسب المرجوة من عملية التسوية، وهذا ما أكدته Stanfield and Bloch (2002) أيضاً.

في الإكوادور، وجد Lanjouw and Levy (2002) أن التكلفة المقدرة للحصول على تسوية وسند ملكية رسمي تمثل، في المتوسط، 102% من القيمة السنوية لاستهلاك الفرد. وفي كيب تاون يشير Cousins et al (2005) أن التكلفة الخاصة على المواطن لا تتوقف فقط عند تسوية الأرض وتسجيلها، وإنما يصبح مالك الأرض أيضاً خاضع لضريبة الأملاك ورسوم الخدمات العامة وغيرها من الرسوم التي تقع على عاتق مالكي الأراضي. ويضيف Cousins et al (2005) أن إعطاء الأفراد سندات ملكية رسمية مجانية يأتي على حساب إيرادات الهيئات المحلية والعكس صحيح إن تم وضع رسوم على عملية التسوية. ويمكن أن تشكل فاتورة توزيع سندات ملكية مجانية على الملاك عبئاً كبيراً على الحكومة المركزية إذا تحملت هذه التكاليف. وحسب Palmer (1998) يمكن تخفيض تكاليف تسوية الأراضي من خلال تغيير إجراءات التسوية وإصدار سندات الملكية والحد من عدم الكفاءة في العمل.

4-3-8 الإيرادات العامة

توفر عملية تسوية الأراضي وتسجيلها سجلاً كاملاً لجميع ملاك الأراضي، ومواصفات هذه الأملاك مثل المساحة وما عليها من أبنية وإنشاءات وغيرها. وهذا يساعد بتحديد الأملاك الخاضعة لضريبة الأملاك ورسوم الخدمات العامة، وعليه يصبح المالك ملزماً بالدفع لكي يتمكن من الحصول على الخدمات الحكومية الرسمية أو عند وجود نية لبيع الأرض أو الممتلكات. بذلك تساعد تسوية الأراضي وتسجيلها في توسيع القاعدة الضريبية وزيادة الإيرادات العامة

ومساعدة الحكومات المحلية على تحسين كفاءة التحصيل. وفي حال أدت التسوية إلى رفع قيمة الأراضي وبالتالي زيادة قيمة الترخمين الرسمي للأراضي، فإن ذلك يساعد أيضاً في رفع قيمة الإيرادات الضريبية من الأراضي بشكل كبير.

وهنا يجب الإشارة إلى أن الضرائب والرسوم قد تشكل عبئاً إضافياً على الأسر الفقيرة وتدفعها إلى بيع جزء من أراضيها للتمكن من تسديد هذه الالتزامات، وخصوصاً إذا تم التمادي في تخمين قيمة الأرض. ويشير Payne et al. (2007) إلى أن بعض الأسر، كما في المكسيك، قد ترفض المشاركة في مشاريع تسوية الأراضي خوفاً من إلزامها بدفع ضريبة الأملاك. ويضيف تقرير UN-Habitat (2005) أنه على الرغم من أن ضريبة الأملاك يمكن أن تصبح أهم مصدر دخل للهيئات المحلية والبلديات، إلا أنها في المكسيك على سبيل المثال لا تزال تشكل نسبة ضئيلة من إيرادات البلديات - 16.6% في أفضل الحالات و1.6% في أسوأها-. ويضيف نفس التقرير أن تحديد ضريبة الأملاك في الحالات المدروسة كان مبني على الحيازة وليس على الوضع القانوني لسند الملكية، وبالتالي فإن مالكي الأراضي ملزمين بدفع ضريبة الأملاك حيثما فرضت بغض النظر عن حصولهم على سند ملكية رسمي من خلال التسوية أم لا، وهذا الأمر شبيه بالسياق الفلسطيني.

4-3-9 الاستثمار في البنية التحتية وتوفير الخدمات العامة

تسمح تسوية الأراضي وتسجيلها وتساعد بتوسع البناء والاستثمار خارج مراكز المدن والقرى، مما يولد الحاجة إلى توفير البنية التحتية والخدمات العامة اللازمة من مياه وكهرباء وصرف صحي وطرق إما من خلال الحكومة والهيئات المحلية أو من خلال الملاك أنفسهم. ولكن الأدبيات السابقة لا تقدم أثراً واضحاً لتسوية وتسجيل الأراضي على توفير الخدمات العامة والاستثمار في البنية التحتية. ويقول Payne et al. (2007) أن السبب وراء ذلك يعود إلى تمكن الأفراد والأسر من الوصول إلى الخدمات العامة والبنية التحتية حتى ولو لم يكن معهم سند ملكية رسمي من خلال التسوية. لذلك، من غير الواضح إذا كانت التسوية تحدث فرقاً كبيراً في وصول الأسر إلى هذه الخدمات. ويضيف أنه من غير الواضح في تجارب الدول المختلفة إذا كان توفير الخدمات العامة والبنية التحتية جزءاً لا يتجزأ من برامج تسوية الأراضي وتسجيلها.

ويضاف إلى ذلك أن توفير الخدمات العامة والبنية التحتية يحتاج إلى استثمارات كبيرة قد لا يكون بإمكان الدول النامية توفيرها أو ليس ضمن قدرة الأفراد تحمل تكاليفها.

في المكسيك، يشير (Azuela and Duhau (1998 أن توفير الخدمات العامة لم يكن جزءاً من برامج تسوية الأراضي. وفي مصر يقول (Sims (2002 أن بإمكان الأسر والأفراد الوصول إلى البنية التحتية الأساسية والخدمات العامة بغض النظر عن الصفة الرسمية للملكية (حصولهم على تسوية أم لا)، ويضيف أن عمر التجمع السكاني وحجم السكان القاطنين فيه هي العوامل الأساسية في تحديد وصول هذا التجمع إلى البنية التحتية اللازمة والخدمات العامة. وفي كولمبيا يشير (Aristazabal and Gomez (2002 أن بإمكان الأسر الوصول إلى الخدمات العامة طالما تستطيع تحمل تكاليفها، بغض النظر عن صفة الملكية. ويضيف (Ramirez et al. (2005 في بيرو أنه لم يجد أثراً لتسوية الأراضي على الوصول إلى المياه أو شبكات الصرف الصحي.

ومع ذلك، أيضاً في البيرو، وجد (Cantuarias and Delgado (2004 أن المنازل التي حصلت على تسوية لديها وصول أفضل إلى الخدمات العامة من تلك التي لم تحصل على تسوية. وهذا ما يؤكد (Meeks (2018 أيضاً لم خلال إيجاد ارتباط بين تملك الأراضي والحصول على خدمات الصرف الصحي والكهرباء، وارتباط أضعف من حيث الحجم مع الوصول إلى المياه. ويقول (Meeks (2018 أن تسوية الأراضي مهمة جداً للاستثمار في الخدمات العامة والبنية التحتية ولكنها ليست كافية وحدها لزيادة الوصول إلى المياه والخدمات العامة الأخرى.

فيما يلي ملخص لنتائج مراجعة الأدبيات السابقة وتجارب الدول المختلفة:

1. هناك تضارب في نتائج الدراسات السابقة حول أثر التسوية على الاستثمار في تحسين المساكن والممتلكات، وذلك لأن مثل هذه الاستثمارات تعتمد على توفر المصادر المالية والإمكانات لدى المالكين، بالإضافة إلى الحاجة لعمل مثل هذه التحسينات. في حين أن توفر سند الملكية الرسمي يعتبر أمراً ثانوياً، خصوصاً إذا توفرت الترتيبات الاجتماعية والعرفية غير الرسمية التي تضمن أمن الحيازة بفعالية، أو إذا كانت الدولة غير قادرة على حفظ حقوق الملكية وحماية الأراضي من الاعتداءات والمصادرة.

2. تشجع الحياة المضمونة للأراضي على الاستثمارات طويلة الأجل في الأراضي والتربة لأنها تقلل من خطر المصادرة التعسفية، والخلاف على الأراضي والحدود، وتحسن من توقعات المالكين حول المنافع المستقبلية من هذه الأراضي. ومن هذا المنطلق، من المتوقع أن يؤدي ضمان الحياة من خلال التسوية والتسجيل إلى تحسين النمو الاقتصادي والإنتاج والدخل. ومع ذلك، تختلف الأدلة المتوفرة بشأن أثر تسوية الأراضي، وتعتمد إلى حد كبير على الإضافة النوعية التي تقدمها التسوية بالمقارنة مع ترتيبات الملكية السابقة (السائدة). إذا كانت حقوق الملكية الأولية آمنة من خلال الأنظمة غير الرسمية والعرفية، فقد يكون لتسوية الأراضي أثر محدود على الاستثمارات الإنتاجية. كما أن الاستثمارات الإنتاجية تعتمد على عوامل خارجية مهمة غير أمن الحياة مثل توفر البنية التحتية للملاءمة للاستثمار، والمواد الخام الضرورية، والصناعات التكميلية، والمصادر المالية، والمشاريع ذات الجدوى الاقتصادية، والتي قد يحد غيابها من أثر التسوية على الاستثمار.
3. تؤدي تسوية الأراضي إلى تقليص خطر الحياة وتوسيع أسواق الأراضي والمعاملات التجارية فيها، ومن المتوقع أن يؤدي هذا بدوره إلى زيادة الطلب على الأراضي، وتحسين كفاءة السوق، وتخصيص أفضل للأراضي ومستوى أعلى من الرفاهية الاقتصادية. ومع ذلك فقد أظهرت الدراسات السابقة أنه قد يكون للتسوية أثر محدود على الصفقات التجارية بالأراضي وتكاليف الوصول إلى المعلومات في حال كانت الرسوم الرسمية عالية على صفقات الأراضي والتي تصبح إلزامية بعد إضافة الصيغة الرسمية على ملكية الأراضي. وفي هذا السياق قد يحاول المالكون تفادي الحصول على تسوية أو تنفيذ صفقات الأراضي خارج المؤسسات الرسمية. كما وأظهرت الدراسات أن الإعلان عن مشروع التسوية قد يدفع المالكين إلى التمسك بأراضيهم بسبب الأثر الإيجابي المتوقع لتسوية الأراضي على قيمة الأراضي، وبالتالي التأثير سلباً على صفقات الأراضي لحين انتهاء مشروع التسوية لكي يتأكد المالكون أنهم سيحصلون على أعلى سعر ممكن.
4. تدعم الدراسات السابقة وتجارب الدول المختلفة بشكل كبير الادعاء بأن برامج تسوية الأراضي وتسجيلها تؤدي إلى زيادة قيمة الممتلكات والأراضي، وتشير الأدلة المتوفرة إلى أن تسوية الأراضي مرتبطة بزيادة لا تقل عن 20% في قيمة الأرض.

5. تشير مراجعة الأدبيات إلى أن تسوية الأراضي وتسجيلها غير كاف لتحقيق الوصول إلى الائتمان، وخاصة أن هناك العديد من العوامل المهمة الأخرى التي تحدد وصول الأفراد إلى الائتمان مثل الدخل والقدرة على سداد القروض، وتوفر السيولة لدى البنوك والاستثمارات ذات الجدوى الاقتصادية، وغيرها. ولكي يكون للتسوية أثر إيجابي على الوصول إلى الائتمان يجب توفر العوامل المؤثرة والمكملة الأخرى.
6. لا يزال من غير الواضح إذا كان لتسوية الأراضي أثر إيجابي على دخل الأسرة والعمالة وحركة العمالة. وتشير المراجعة إلى أن هناك حاجة للمزيد من البحث في هذا المجال، وخصوصاً أن مثل هذه الآثار بحاجة إلى فترات طويلة لكي تظهر بشكل واضح، ومن الصعب فصل العوامل المؤثرة الأخرى في هذا السياق عن أثر تسوية الأراضي. تشمل التكاليف المصاحبة لتسوية وتسجيل الأراضي الكوادر البشرية اللازمة لإنجاز التسوية، والموارد المالية الضرورية لمسح المناطق والأحواض والأراضي، وإصدار وتسجيل الملكية، وحل النزاعات حول الملكية بما يشمل الإجراءات القانونية وغيرها. وتعتمد قدرة الدولة على تحمل مثل هذه التكاليف على المصادر المالية المتوفرة وإذا كانت الدولة تحمل المالك جزءاً من هذه التكاليف. وتعتمد التكاليف التي يتحملها كل من الفرد أو الدولة على المبلغ الذي تفرضه الدولة على مالك الأرض للحصول على سند ملكية، ولذلك فإن تحديد حجم هذه التكاليف صعب جداً، ولكن التجارب السابقة تشير إلى أن الفائدة أكبر من التكلفة، خصوصاً للأفراد حيث يتم التعويض عن التكلفة من خلال الزيادة في قيمة الأرض.
7. توفر تسوية الأراضي وتسجيلها سجلاً كاملاً لجميع ملاك الأراضي ومواصفات هذه الأملاك مثل المساحة وما عليها من أبنية وإنشاءات وغيرها وهذا يساعد بتحديد الأملاك الخاضعة لضريبة الأملاك ورسوم الخدمات العامة، وعليه يصبح المالك ملزماً بالدفع لكي يتمكن من الحصول على الخدمات الحكومية الرسمية أو عند نية بيع الأرض أو الممتلكات. وبذلك فإن تسوية الأراضي وتسجيلها تساعد في توسيع القاعدة الضريبية وزيادة الإيرادات العامة ومساعدة الحكومات المحلية على تحسين كفاءة التحصيل. وفي حال أدت التسوية إلى رفع قيمة الأراضي وبالتالي زيادة قيمة التخمين الرسمي للأراضي، فإن ذلك يساعد أيضاً في رفع قيمة الإيرادات الضريبية من الأراضي بشكل كبير.

8. تساعد تسوية الأراضي وتسجيلها بتوسع البناء والاستثمار خارج مراكز المدن والقرى مما يولد الحاجة إلى توفير البنية التحتية والخدمات العامة اللازمة من مياه وكهرباء وصرف صحي وطرق، إما من خلال الحكومة والهيئات المحلية أو من خلال الملاك أنفسهم. ولكن الأدبيات السابقة لا تقدم أثراً واضحاً لتسوية الأراضي وتسجيلها على توفير الخدمات العامة والاستثمار في البنية التحتية لعدة أسباب: أولاً: بإمكان الأفراد والأسر الوصول إلى الخدمات العامة والبنية التحتية حتى ولو لم يكن معهم سند ملكية رسمي من خلال التسوية؛ وثانياً: يحتاج توفير الخدمات العامة والبنية التحتية إلى استثمارات كبيرة قد لا يكون بإمكان الدول النامية توفيرها أو ليس بإمكان الأفراد تحمل تكاليفها.

الفصل الخامس
نتائج التحليل الكيفي للآثار المالية والاقتصادية لتسوية
وتسجيل الأراضي في الضفة الغربية حتى الآن

1-5 العينة

بهدف إجراء تحليل كفي ومطابقة الحالة الفلسطينية مع نتائج الدراسات السابقة وتجارب الدول المختلفة، تم إجراء مقابلات مع عينة مختارة من الهيئات المحلية حسب نسبة إنجاز التسوية (جميع الهيئات المحلية التي تجاوزت فيها نسبة الإنجاز الـ 20%). ويوفر الجدول (2) أدناه قائمة بهذه الهيئات المحلية مع بعض المعلومات التعريفية.

جدول (2): مساحة الأراضي التي تم تسويتها ونسبة الإنجاز في الهيئات المحلية التي تم مقابلة ممثلها

المحافظة	التجمع (الهيئة المحلية)	الإنجاز/م2	مساحة التجمع /م2	نسبة الإنجاز
الخليل	دورا	17686530.2	89945994.7	19.7%
الخليل	بيت كاحل	2316655.83	5813914.28	39.8%
القدس	بيرنبالا	885856.959	2502538.68	35.4%
بيت لحم	بيت لحم	2118649.54	6221486.47	34.1%
جنين	الطيبة	1593670.81	3291107.62	48.4%
جنين	زوبيا	1271577.37	2050436.52	62.0%
جنين	عريونة	3713968.35	5581139.25	66.5%
جنين	رمانه	664885.877	957528.298	69.4%
رام الله والبيرة	بلعين	1276431.08	3926907.43	32.5%
رام الله والبيرة	بيتونيا	2286810.22	3522330.95	64.9%
رام الله والبيرة	خرية أبو فلاح	9390018.33	9391190.72	100.0%
رام الله والبيرة	بيرزيت	45823.8658	45637.099	100.0%
سلفيت	سلفيت مرحلة 1	2525052.01	7940896.77	31.8%
سلفيت	سرطة	2727669.39	5520992.33	49.4%
نابلس	صره	5223865.5	5863683.34	89.1%

المصدر: هيئة تسوية الأراضي والمياه (2018)

مرت جميع الهيئات المحلية في عينة الدراسة بمرحل التسوية التالية: أولاً، تم توقيع اتفاقية التسوية مع هيئة التسوية، ثم تم نشر العطاء الخاص بالتسوية ومسح الأراضي وترسيته، ومن ثم تم تجهيز مكاتب داخل البلدية لموظفي هيئة التسوية، ومن ثم تم البدء بعمليات المسح ونشر اللوائح للاعتراض. والآن تعمل الهيئات المحلية على إصدار صكوك الملكية للأرضي غير المعترض عليها، وتحويل المعترض عليها لمحكمة التسوية. ويبين الجدول (3) تاريخ البدء في عملية التسوية لكل هيئة محلية ضمن العينة والوقت المتوقع للانتهاء من التسوية. كما يوضح بُعد الهيئة المحلية عن جدار الفصل العنصري.

جدول (3): تاريخ البدء في عملية التسوية لكل هيئة محلية ضمن عينة الدراسة، والوقت المتوقع لانتهاء من التسوية، وبُعد الهيئة المحلية عن جدار الفصل العنصري

اسم الهيئة المحلية	البدء بعملية التسوية	وقت الانتهاء من التسوية	بعد الهيئة المحلية عن جدار الفصل العنصري
الطبية-جنين	تموز/2017	شهرين	تقع بالقرب من الجدار
بلدية بني زيد الشرقية ⁴⁵	تشرين أول/2017	4 سنوات	بعيدة
بلدية دورا	2017	انتهى العمل	تقع بالقرب من الجدار
بلدية بيرزيت	14 أيار 2017	انتهى العمل	تقع بالقرب من الجدار
بلدية بيرنبالا	2008	انتهى العمل	تقع بالقرب من الجدار
بلدية سلفيت	2010	سنة	تقع بالقرب من الجدار
بلدية بيت كاحل	2017	4 شهور	5 كيلو متر
مجلس بلدي سرطة	10 كانون ثاني 2017	4 شهور	5 كيلو متر
مجلس قروي رمانة	2017	شهرين	تقع بالقرب من الجدار
مجلس قروي زيوية	تشرين أول/ 2017	5 شهور	تقع بالقرب من الجدار
مجلس قروي عربونة	آذار/2017	شهر	تقع بالقرب من الجدار
مجلس محلي عرانة	أيلول/2017	8 شهور	تقع بالقرب من الجدار
مجلس قروي صرة	نيسان/2017	انتهى العمل	تقع بالقرب من الجدار

المصدر: هيئة تسوية الأراضي والمياه (2018)

⁴⁵ تم إضافة بلدية بني زيد الشرقية لأنها بعيدة عن جدار الفصل العنصري وكل أراضيها تصنف ضمن المنطقة المسماة "أ" أو "ب".

يلاحظ من الجدول (3) أن تسوية معظم الهيئات المحلية في عينة الدراسة بدأت في العام 2017، باستثناء بلدية بيرنبالا وبلدية سلفيت. وهذا يعني أنه لم يمر وقت كافي لظهور بعض الآثار المالية والاقتصادية مثل مستوى الاستثمار والعمالة التي تحتاج إلى فترات زمنية طويلة لنتمكن من قياسها كما ورد في الدراسات السابقة. ويلاحظ من الجدول (3) أنه سيتم الانتهاء من عملية التسوية لمعظم الهيئات المحلية في العينة خلال سنة، وهذا مؤشر جيد. ويظهر الجدول (3) أن معظم الهيئات المحلية في العينة تقع بالقرب من جدار الفصل العنصري، وهذا يعني أن إجراءات الاحتلال التعسفية (كعامل مؤثر خارجي) قد تحد وتطغى على الآثار المالية والاقتصادية الإيجابية المتوقعة للتسوية في الهيئات المحلية المشار إليها.

5-2 نتائج المقابلات

5-2-1 الاستثمار في تحسين المساكن والممتلكات

أظهرت المقابلات أن مشروع التسوية لم يؤثر على مبادرات حماية الأراضي بالأسوار والسياج في غالبية الهيئات المحلية. وحسب الدراسات السابقة، هذا يعني أن هناك ترتيبات اجتماعية وعرفية وقانونية سائدة يتم من خلالها ضمان حقوق التصرف بالأرض من غير اللجوء إلى الترتيبات الرسمية لضمان حقوق الملكية كما أشار (Calderon 2004). ويستثنى من هذه النتائج ثلاث هيئات محلية ظهرت فيها زيادة في مبادرات حماية الأراضي بالأسوار والسياج بهدف تثبيت حق الملكية، بالأخص بسبب ظهور العديد من الخلافات العائلية على الأراضي والميراث أثناء مشروع التسوية. كما أظهرت المقابلات أن مشروع التسوية لم يؤثر على وتيرة البناء في معظم الهيئات المحلية. وحسب مراجعة الأدبيات السابقة، قد يعني ذلك أن تثبيت حق الملكية ليس العامل الوحيد أو الأهم في تحديد وتيرة البناء، فتوفر المصادر المالية والدخل الكافي لتمويل عملية البناء يعتبر من أهم العوامل التي تؤثر على وتيرة البناء، كما أن عدم توفر البنية التحتية الملائمة مثل الطرق وتمديدات الكهرباء والماء والتواصل تحول دون زيادة وتيرة البناء. وهذا يؤكد على ما أفاده (Mattingly 2013) بأن هناك عوامل أخرى غير تسوية الأراضي تؤثر على وتيرة البناء والاستثمار. وفي هذا السياق، أشارت إحدى الهيئات المحلية إلى تراجع وتيرة البناء منذ البدء بمشروع التسوية بسبب تراجع الأوضاع الاقتصادية، وأفادت هيئة محلية أخرى

بأن "وجود التسوية لم يؤدي إلى زيادة في وتيرة البناء لأن الناس كان بإمكانهم البناء حتى في حال عدم وجود طابو ولكنها بالتأكيد سهلت وسرعت إجراءات الترخيص".

في حين أشارت هيئات محلية أخرى إلى تسارع عملية بناء العمارات والشقق لأن عملية التسوية توفر صك ملكية لكل وحدة سكنية (أي لكل شقة على حدة) وهذا يوفر على المستثمر أو على العائلة تكاليف فرز الشقق السكنية. وفي هيئات محلية أخرى، ارتفعت وتيرة البناء بسبب توفر المخططات الهيكلية من ضمن مشروع التسوية، وهذا يسهل عملية شق الطرق وإمدادات البنية التحتية الأخرى ويخفف من النزاعات عليها. وتؤكد النتائج حتى الآن ما أفاده (Deutsch 2006) و (Brown et al. 2006) بأن هناك عوامل أخرى مثل دخل الأسر، والمدخرات، والحاجة إلى تحسين المسكن، لها أثر أكبر من التسوية على مستوى الاستثمار الأجنبي في تحسين المساكن والممتلكات.

كما أشار المبحوثون أن التسوية لم يكن لها آثار تذكر على تحسين ظروف المساكن والممتلكات في معظم الهيئات المحلية، وحسب الدراسات السابقة يعود ذلك إلى عدم الحاجة إلى عمل مثل هذه الاستثمارات و/أو عدم توفر الموارد المالية الكافية لعمل مثل هذه الاستثمارات. وفي حين أدت التسوية إلى ارتفاع قيمة الممتلكات والأراضي في جميع الهيئات المحلية (كما سنوضح لاحقاً) إلا أن ذلك لا يعني بالضرورة توفر مصادر مالية إضافية لأنه يجب بيع هذه الممتلكات لتوفير مصادر مالية إضافية. ومع ذلك، فقد تبين من خلال المقابلات أن عملية التسوية حصرت الأراضي التي تمتلكها الهيئات المحلية مما سمح باستغلال هذه الأراضي في استثمارات عامة تفيد سكان الهيئة المحلية.

تؤكد نتائج المقابلات في المناطق المسماة "أ" و "ب" على ما أفاده (Payne et al. 2007) بخصوص تركيا ومصر والمغرب ودول غرب إفريقيا، بأن الأسر في البلدان التي يكون فيها التهديد الفعلي أو المتصور للإخلاء وهدم المنازل ضئيلاً أو غير موجود، تكون مستعدة للاستثمار في الإسكان سواء كان لديها سند ملكية رسمي أم لا. أما في المنطقة المسماة "ج" والأراضي القريبة من جدار الفصل العنصري، فلا يزال من غير الواضح إذا كان للتسوية أثر

على وتيرة البناء وتحسين المساكن والممتلكات وذلك لأنه لا يزال من غير الواضح إذا كانت التسوية ستتمكن من الحد من التهديد الفعلي أو المتصور للإخلاء وهدم المنازل من قبل الاحتلال. ولكن من المؤكد حسب ما ورد في المقابلات، أن توفر البنية التحتية مثل الطرق وإمدادات المياه والكهرباء تشجع المالكين على البناء حتى ولو لم يكن معهم سند ملكية رسمي وكانوا مهددين بالإخلاء من قبل الاحتلال.

5-2-2 الاستثمارات الإنتاجية

أظهرت المقابلات أن مشروع التسوية لم يؤدي إلى استثمارات زراعية أو صناعية أو سياحية جديدة وظاهرة حتى الآن في معظم الهيئات المحلية، وأنه لم يؤثر كذلك على مساحة الأراضي التي يتم استخدامها في النشاطات الزراعية. ولعل السبب الرئيسي في ذلك يعود إلى عدم مرور الفترة الزمنية الكافية لظهور مثل هذه الاستثمارات كما أشارت بعض الدراسات السابقة مثل Santos et al. (2014) و Zegarra et al. (2008)، وهذا ما يؤكد بعض رؤساء الهيئات المحلية بالإشارة إلى أن سكان الهيئات المحلية بدأوا بالتفكير بمشاريع استثمارية جديدة حين بدأ مشروع التسوية ولكن لم يكن هناك تنفيذ على أرض الواقع. بالإضافة إلى ذلك فإن هذه الاستثمارات تحتاج إلى شق طرق جديدة وإلى توفر الكهرباء والماء الملائمة للاستثمار بشكل مستمر، وهو أمر لا يزال مفقوداً في معظم الهيئات المحلية. ويستثنى من النتائج السابقة بعض الهيئات المحلية التي ازدادت فيها الاستثمارات الزراعية بسبب تنظيم قطاع الأراضي وتحسين قدرة المواطنين والهيئات المحلية على الحصول على تمويل لمشاريع زراعية من الوزارات والمؤسسات المختصة، وتم بالفعل الحصول على عدة مشاريع لتشجير الأراضي من وزارة الزراعة.

5-2-3 الصفقات التجارية وتكاليف الوصول إلى المعلومات

اتفق جميع ممثلي الهيئات المحلية أن التسوية لم تؤثر على تكاليف الوصول إلى المعلومات حول الأراضي ومالكها، وذلك لأن الترتيبات الاجتماعية والتنظيمية السائدة قبل التسوية كانت تعمل بكفاءة كافية لتوفير معلومات كاملة وتفصيلية حول المالكين وحدود الأراضي والتخمين. فعلى سبيل المثال، في موسم قطف الزيتون هناك اتفاق عام بين سكان الهيئة المحلية على

من يملك ماذا، وبالعادة تكون حالات الاعتداء على أملاك الغير من سكان الهيئة المحلية قليلة جداً. وبهذا فإن البلديات والمجالس القروية لديها معلومات كافية عن توزيع الأملاك وحدود الأراضي، وإن لم تتوفر هذه المعلومات بالكامل لدى البلديات والمجالس القروية، فإن "مخاتير" الهيئات المحلية لا يزال بإمكانهم التعرف على مالكي قطع الأراضي المختلفة لأن معظم أراضي الهيئات المحلية في الريف حتى الآن مملوكة من قبل سكانها، أو بالعادة يعلم سكان الهيئة المحلية حينما يتم بيع قطعة أرض معينة لأفراد أو شركات من خارج الهيئة المحلية.

ومن ناحية أخرى، أظهرت المقابلات تأثيراً إيجابياً واضحاً للتسوية على الصفقات التجارية وحركة التجارة بالأراضي في معظم الهيئات المحلية. ويعود هذا التأثير الإيجابي على الأغلب إلى تحديد ملكيات الأراضي والقضاء على ظاهرة المشاع وتوفير صك ملكية واضح ورسمي قادر على حفظ حقوق المشتريين الجدد، وهذا يؤكد على ما جاء بالدراسات السابقة مثل Burns (2014) و Dower and Pfitze (2013) وغيرهم. وخلال فترة الدراسة، تم جمع معلومات مفصلة حول 252 قطعة أرض كانت معروضة للبيع. ومن خلال المعلومات التي تم جمعها، وجدت الدراسة أن 83% من هذه الأراضي كانت مسجلة رسمياً (سند ملكية أي كوشان طابو)، وهذا يعني أن معظم الأراضي التي يتم تداولها في سوق العقارات تكون مسجلة تسجيلاً رسمياً وبالتالي إضافة صيغة رسمية للملكية من خلال التسوية سيؤدي إلى زيادة عرض الأراضي في سوق العقارات وتوسيع حجم الصفقات التجارية بالأراضي وتخفيض تكاليف الوصول إلى المعلومات. كما أفادت المقابلات أن تحويل عملية بيع وشراء الأراضي إلى هيئة تسوية الأراضي (خلال عملية التسوية لحين الحصول على سند/صك ملكية رسمي) بدل العقود غير الرسمية الخارجية والوكالات الدورية كما كان يتم في السابق، قد ساعد أيضاً في ضمان حقوق المشتريين، مما أدى بدوره إلى رفع قيمة الأراضي. ويستثنى مما ذكر سابقاً عدة حالات ظهرت ضمن الهيئات المحلية في العينة: أولاً، الهيئات المحلية التي لم يتبقى فيها أراضي يمكن المتاجرة بها (معظم الأراضي في الهيئة مستغلة إما للسكن أم للاستثمار، أو بسبب صغر مساحة الهيئة المحلية)؛ وثانياً، قرب الهيئة من جدار الفصل العنصري وصعوبة استغلال هذه الأراضي اقتصادياً أو للسكن وبالتالي صعوبة المتاجرة بها؛ وثالثاً: الأراضي المعروضة للبيع قليلة جداً (سكان الهيئة

المحلية يرفضون بيع أراضيهم)؛ ورابعاً: سكان الهيئة المحلية أدركوا أهمية التسوية وتأثيرها على الأسعار ولذلك يرفضون بيع أراضيهم لحين ارتفاع الأسعار والحصول على سند/صك ملكية.

5-2-4 قيمة الأراضي

أشارت جميع الهيئات المحلية أن التسوية زادت من قيمة الأراضي بشكل ملحوظ وكبير بسبب حفظ حقوق الملكية، وحل النزاعات القانونية، وتقليل مخاطر الاستثمار، وغيرها من العوامل. وأظهر التحليل أن تأثير التسوية على قيمة الأراضي مرتبط بمستوى المخاطرة قبل التسوية، بمعنى إذا كان هناك نزاعات حادة على الأراضي في هيئة محلية معينة وعملية التسوية قللت من هذه النزاعات، فإن التغيير في قيمة الأراضي بسبب التسوية في هذه الهيئة المحلية أعلى من التغيير في قيمة الأراضي في هيئة محلية مشابهة لم تكن تعاني من نزاعات حادة على الأراضي. وتؤكد هذه النتائج على ما ورد في الدراسات السابقة مثل (Deutsch (2006 و (Alston et al. (1996. ويستنتى مما ذكر سابقاً بعض الهيئات المحلية التي كانت أسعار الأراضي فيها مرتفعة قبل التسوية بسبب شح الأراضي المسموح استغلالها والبناء فيها (الأراضي المسماة بـ "أ" أو "ب")، بمعنى أن معظم أراضي الهيئة المحلية تقع ضمن المنطقة المسماة "ج" وبالتالي يوجد صعوبة في استغلالها للسكن أو لمشاريع اقتصادية بسبب سياسات الاحتلال التي تمنع شق طرق جديدة في معظم هذه الأراضي أو شبكتها بالمياه والكهرباء والاتصالات. هذا يعني أيضاً أن تأثير تسوية الأراضي على قيمة الأرض ظهر بشكل أوضح في المناطق المسماة "أ" و"ب" بالمقارنة مع الأراضي التي تقع في المنطقة المسماة "ج". وأضافت بعض الهيئات المحلية أن التغيير في قيمة الأراضي ظهر بصورة واضحة في حالات دفع ثمن الأرض بدل حق الميراث، خصوصاً للإناث.

5-2-5 الحصول على الائتمان

أفاد معظم ممثلي الهيئات المحلية أن عملية التسوية وإصدار سندات ملكية رسمية ستؤثر بشكل إيجابي على الوصول إلى الائتمان وذلك لأنه سيسمح برهن الممتلكات بهدف الاقتراض بدل إحضار كفلاء أو الالتزام بشروط الاقتراض الأخرى. وهذا يتفق مع ما أفاده (Besley (1995

و (Feder and Nishio 1999) بأن الأسر التي لا تمتلك سند ملكية رسمي لا تستطيع استخدام أراضيها كضمان للحصول على الائتمان والاستثمار في مشاريع إنتاجية لتحسين دخلها. وبالفعل، أفاد المبحوثين بارتفاع عدد قروض الرهن العقاري في الهيئات التي حصلت على تسوية. وهذا يعني أن عملية التسوية توفر بوابة جديدة للمالكين يمكن الاقتراض من خلالها. ولكن أعرب بعض ممثلي الهيئات المحلية عن خوفهم من فتح باب الاقتراض أمام المالكين بسبب ضعف الثقافة المالية ولأن العديد من سكان الهيئات المحلية أعربوا عن استعدادهم الاقتراض لأغراض استهلاكية وليس بهدف الاستثمار. وظهر من خلال البحث الميداني أن عدداً قليلاً من الهيئات المحلية يتوفر فيها مؤسسات مالية (تتركز المؤسسات المالية مثل فروع البنوك في المدن والقرى الكبيرة) وهذا له تأثير سلبي على وصول الأفراد إلى الائتمان. ويجدر العودة هنا إلى التحليل الذي ورد في مراجعة الأدبيات السابقة بخصوص توفر شروط الاقتراض الأخرى مثل الدخل ودراسات الجدوى المجدية لكي يكون للتسوية أثر واضح على الاقتراض، ولهذا فإن تأثير التسوية على الحصول على الائتمان مرتبط بشكل وثيق بشروط الاقتراض وبالعوامل الأخرى المؤثرة على الاقتراض.

5-2-6 دخل الأسرة والعمالة والهجرة الداخلية

أفاد ممثلو الهيئات المحلية أن التسوية لم يكن لها أي أثر واضح على دخل الأسرة أو العمالة أو الهجرة الداخلية، وهذا أمر متوقع حسب ما ورد في الدراسات السابقة مثل Galiani and Shargrotsky (2010) لأن مثل هذه التأثيرات تحتاج إلى فترة زمنية طويلة لكي تظهر، ولا يمكن قياسها على المدى القصير كما في الحالة الفلسطينية (أقل من سنة لمعظم الهيئات المحلية في العينة). أما على المدى الطويل، فمن المتوقع للتسوية أن تطلق العنان لإمكانية استثمار جديدة من خلال تحسين الوصول إلى الائتمان، مما سيؤثر بشكل إيجابي وبطريقة غير مباشرة على مستوى العمالة وبالتالي على دخل الأسرة. أما من الناحية المباشرة، فإن ارتفاع قيمة الأراضي بسبب التسوية سيوفر إمكانيات تمويل جديدة من خلال بيع جزء من الأراضي، وبالتالي يمكن استغلال الأموال الإضافية بهدف عمل استثمارات أو التعليم أو غيرها من الأمور التي بإمكانها التأثير على مستوى العمالة والدخل.

5-2-7 الاستثمار في البنية التحتية وتوفير الخدمات العامة

أظهرت المقابلات تأثيراً إيجابياً لمشروع تسوية الأراضي على مبادرات شق الطرق في معظم الهيئات المحلية، وذلك لأن مشروع التسوية وفر المخططات الهيكلية التي تبين موقع الطرق ومساحة الأراضي، ومخطط الطريق الذي يصل إلى كل قطعة أرض في الهيئة المحلية. وبالتالي، أصبح بإمكان المالكين شق طرق جديدة حسب ما هو مبين في المخططات الهيكلية دون الدخول في نزاعات مع مالكي الأراضي المجاورة. ومن هنا، فإن الطريق يعتبر من أهم مقومات البنية التحتية التي تتيح للمالكين استغلال أراضيهم بهدف السكن أو الاستثمار. ولكن ظهر من خلال المقابلات أن مشروع التسوية حتى الآن لم يؤثر بشكل واضح على مبادرات إمداد الخدمات الأساسية مثل المياه، والكهرباء، والمجاري، والاتصالات وغيرها؛ ويعود السبب في ذلك إلى أن هذه المبادرات تحتاج إلى استثمارات عامة كبيرة وإلى فترة زمنية متوسطة إلى طويلة ليتم تنفيذها، كما أن مثل هذه الخدمات العامة لا تزال ضعيفة في معظم الهيئات المحلية وبالأخص في القرى البعيدة والتي تقع معظم أراضيها في المنطقة المسماة "ج".

5-2-8 الإيرادات العامة وتكاليف تسوية الأراضي

أظهرت المقابلات أن تسوية الأراضي سيكون لها أثر إيجابي واضح على الإيرادات العامة وذلك لأنها توفر سجلاً كاملاً لجميع مالكي الأراضي في فلسطين ومواصفات الأراضي المملوكة، ممّ يسهل عملية جباية ضريبة الأملاك على الأراضي الخاضعة للضريبة.⁴⁶ وأظهر البحث الميداني أن الإيرادات المتوقعة للهيئات المحلية من تسوية الأراضي أعلى بكثير (في معظم الحالات) من تكاليف التسوية على الهيئة المحلية (نسبة "الربح" وصلت إلى 82% من التكاليف بالمتوسط)، وهذا يعني أن مشروع التسوية سيوفر مصادر مالية إضافية لدى الهيئات المحلية يمكن استغلالها في استثمارات عامة لخدمة سكان الهيئة المحلية.⁴⁷

⁴⁶ ليست كل الهيئات المحلية خاضعة لضريبة الأملاك، فقط 107 هيئة محلية من أصل 480 هيئة خاضعة للضريبة.

⁴⁷ يفرض على الوحدات السكنية (البناء) 7% ضريبة معارف و17% ضريبة أملاك من قيمة تخمين بدل الإيجار على الأرض و10% ضريبة أملاك من قيمة تخمين بدل الإيجار. تعود 10% من ضريبة الأملاك إلى السلطة المركزية والباقي إلى الهيئات المحلية نفسها.

وفي هذا السياق، أظهرت المقابلات تفاوتاً كبيراً في الرسوم التي تجبها الهيئات المحلية المختلفة مقابل التسوية، حيث تراوحت هذه الرسوم في عينة الدراسة ما بين 100 شيكل لكل دونم إلى 400 شيكل لكل دونم، وكان المتوسط للعينة 210 شيكل لكل دونم.⁴⁸ واعتراض بعض ممثلي الهيئات المحلية على هذا التفاوت الكبير لأنه يخلق حالة من الإرباك لدى المواطنين وخصوصاً بسبب عدم توفر معايير واضحة وموحدة لتحديد هذه الرسوم، واختلاف طرق الجباية بشكل كبير من هيئة محلية إلى أخرى.⁴⁹ واعتراض أيضاً بعض ممثلي الهيئات المحلية على العبء المالي الإضافي الذي يتحمله المواطن بسبب هذه الرسوم وخصوصاً في حال لم تتوفر المصادر المالية الكافية وكان الشخص يملك مساحات كبيرة من الأرض ولكن دخله متدني، مما قد يجبر المالك على بيع جزء من أملاكه لكي يتمكن من تسديد الرسوم.

5-3 إيجابيات مشروع التسوية

أكدت جميع الهيئات المحلية أن مشروع التسوية قد ساهم في القضاء على ظاهرة التلاعب بصكوك الملكية، وتزوير أوراق بيع الأراضي، ومنع عمليات التحايل والسرقة، وحفظ الملكيات بالتالي حمايتها أيضاً من محاولة مصادرة الأراضي من قبل الاحتلال الإسرائيلي. وقد أجمعت الغالبية على أن مشروع التسوية قد ساهم في حل جميع المشاكل والنزاعات على الأراضي بالأخص في مواضيع الملكية والحدود والميراث، وأنه خفض تكاليف إصدار سند ملكية رسمي (تسجيل نهائي) بشكل كبير بالمقارنة مع رسوم إصدار التسجيل المجدد العالية جداً (الذي يمكن الطعن به)، وأنه أعفى السكان من رسوم الطوابع الخاصة بالمسح والتسوية. كما أضافت الهيئات المحلية أن توحيد الإجراءات في مشروع التسوية قد أدى إلى زيادة ثقة الناس بحكم قضايا الحدود والملكيات على عكس السابق، فلم يكن إصدار حكم بالملكية ليحسم المشاكل حولها.

ومن إيجابيات مشروع التسوية أنه قد أوجد نظاماً ثابتاً لتسجيل قطع الأراضي في فلسطين، كما اتفقت الهيئات المحلية على أن المشروع قد ساهم في تشجيع الاستثمار، ويعمل على تمكين

⁴⁸ التسجيل المجدد كان يكلف المكلف حوالي 2000-2500 دولار للدونم الواحد.

⁴⁹ في بعض الهيئات المحلية يجب على المواطن تسديد جميع الرسوم المستحقة للبلدية أو الهيئة المحلية قبل التمكن من عمل أي معاملة رسمية، وفي هيئات محلية أخرى يجب فقط تسديد الرسوم المستحقة على كل قطعة أرض بحاجة إلى معاملات رسمية من غير تعطيل المعاملة بسبب رسوم مستحقة على المالك بسبب قطع أراضي أو أملاك أخرى.

الهيئات المحلية من تنظيم الطرق، والتخطيط العمراني الجيد، وزيادة الفرص لدى الهيئات المحلية لاستملاك قطع أراضي للمرافق العامة، وبالتالي زيادة المشاريع وازدهار المدن والبلدات. أشارت الهيئات المحلية أيضاً إلى أن المشروع قد ساهم في زيادة قدرة السكان على الاقتراض نتيجة التعامل بالرهن العقاري، كما أنه ساهم بتثبيت حق المرأة في الميراث والحفاظ على أملاك الغائبين وفي تثبيت وجود المواطنين على الأرض. ومن المؤكد أن مشروع التسوية قد قام بتوفير مصادر مالية إضافية للحكومة المركزية وللحكومات المحلية من خلال توسيع القاعدة الضريبية وتوفير قاعدة المعلومات اللازمة لجباية الضرائب.

5-4 التحديات والمشاكل التي تواجه مشروع التسوية

أجمعت بعض الهيئات المحلية على أن المشروع ضخم وذو عبء مالي على الأهالي بسبب رسوم المسح، وأجمعت أيضاً على تخوف الأهالي من دفع ضريبة الأملاك أو أي مستحقات مالية للمجلس البلدي أو للدولة. ورأت بعض الهيئات المحلية أن رفض الناس لمشروع التسوية نتيجة خوفهم من الضرائب والرسوم يشكل تحدياً رئيسياً أمام مشروع التسوية، الأمر الذي جعل بعض السكان يرفضون المشاركة في مشروع التسوية. كما أضافت بعض الهيئات المحلية أن العمل يسير ببطء شديد لأسباب اجتماعية وسياسية أو لتأخر عملية التسوية بسبب انتظار أدون شراء خاصة إذا كان المشتري يحمل هوية أو جنسية إسرائيلية. كما أن هناك مشاكل في بعض الهيئات المحلية مع المساحين الذين رسا عليهم العطاء من حيث بطء العمل وعدم التعاون. يضاف إلى ذلك غياب قانون أو نظام فلسطيني واضح يلائم الوضع الراهن في فلسطين دون خلق تعقيدات جديدة بالأخص من الناحية السياسية.

وأجمعت الهيئات المحلية على أن النزاعات على الأراضي، خصوصاً حق الإناث في الميراث، وعدم وجود مصادر تمويل لدى المواطنين تعد من أكثر المشاكل تعقيداً والتي تبطئ إنجاز التسوية. ومن المشاكل التي تعيق إنجاز التسوية أيضاً، غياب عدد كبير من أصحاب قطع الأراضي وعدم حضورهم للدعاء بأراضيهم وعدم تعاونهم أثناء عملية المسح، ووجود نسبة جيدة من أصحاب الأراضي المغتربين خارج فلسطين، بالإضافة إلى وجود قطع أراضي بمساحات كبيرة غير مقسمة على الورثة. ويضاف إلى ذلك المشاكل على حدود الأراضي، ورفض الأهالي

إعطاء مساحات من أجل شق الطرق كما هو في المخطط، والأوضاع الاقتصادية السيئة والعبء المادي على المواطنين. كما ظهر بشكل واضح ضعف إمكانية تطبيق المشروع في مناطق "ج" أو تلك القريبة من جدار الفصل العنصري والتعقيدات السياسية المصاحبة لذلك. كما ظهرت بعض المشاكل الإجرائية مثل الخلل في أسماء المالكين ومساحات الأراضي، وفقدان السكان أوراق الملكية بسبب عدم إدراكهم لأهمية حفظها مما احتاج لوقت وجهد ومال لإعادة استصدارها. كما اعترض بعض ممثلي الهيئات المحلية على تحويل الكثير من الأراضي إلى خزينة الدولة بسبب تعقيدات البت فيها، والذي بدوره يضعف موقف التسوية أمام السكان.

الفصل السادس الخلاصة والتوصيات

1-6 الخلاصة

قدمت الدراسة موجزاً عن التأثيرات الاقتصادية الرئيسية المتوقعة من تسوية الأراضي وتسجيلها؛ بما يشمل الاستثمار، والإنتاجية، والدخل، والوصول إلى الائتمان، وقيمة الأراضي، والإيرادات العامة وغيرها، ضمن الاعتبارات النظرية والأدلة الإمبريقية والتجريبية المتاحة، وما أفاد به رؤساء وممثلو البلديات والمجالس المحلية في فلسطين. وثقت الأدلة المقدمة في هذه الورقة انتشاراً واسعاً لبرامج تسوية الأراضي وتسجيلها في جميع أنحاء العالم، ولكن الأدلة المتاحة تظهر في كثير من الأحيان اختلاف الآثار الاقتصادية المرجوة. فبينما نجحت تسوية الأراضي بشكل عام في زيادة أمن الحيازة في البلدان التي يثق فيها الشعب بقدرة الدولة على ضمان أمن الحيازة، إلا أنها فشلت في كثير من الأحيان في تشجيع الاستثمارات أو تحسين سوق الأراضي أو زيادة الوصول إلى الائتمان الرسمي. وفي حين أن تسوية الأراضي وتسجيلها أدى في جميع الدول المدروسة إلى رفع قيمة الأرض والعقار الذي تمت تسويته، لا يزال من غير الواضح إذا كان للتسوية أثر فعلي يمكن قياسه على الدخل والعمالة. أيضاً، تشير تجارب الدول المختلفة إلى أن المنفعة المتحققة من تسوية الأراضي وتسجيلها أعلى من التكاليف وأن للتسوية أثر إيجابي على الإيرادات العامة من حيث توسيع قاعدة التحصيل وحجم التحصيلات، ولكن لا يزال من غير الواضح ما إذا كان للتسوية أثر مباشر على الاستثمار في البنية التحتية وتوفير الخدمات العامة بسبب قصر فترة التحليل وتداخل العديد من العوامل الخارجية المؤثرة، بالأخص توفر المصادر المالية الكافية لدى الحكومات المركزية والهيئات المحلية للقيام بمثل هذه الاستثمارات العامة.

في كثير من الأحيان كانت الفترة المتاحة لقياس أثر تسوية الأراضي محدودة بسبب حداثة برامج تسوية الأراضي وتسجيلها وعدم القدرة على قياس الآثار طويلة الأمد (مثل الدخل وحركة العمال والاستثمارات العامة وغيرها) في التقييمات. وعليه فقد يكون من السابق لأوانه تقديم استنتاجات

محددة حول نجاح برامج تسوية الأراضي في تحفيز الاقتصاد على المدى الطويل. وهذا يعني أن المستفيدين لم يكونوا قد ثبتوا ملكيتهم من خلال التسجيل لفترة طويلة تكفي لتتبع آثار التسوية، خصوصاً وأن الآثار التي لا يوجد إجماع عليها في التجارب السابقة، مثل الوصول إلى الائتمان والاستثمارات الإنتاجية والدخل والاستثمار في البنية التحتية والخدمات العامة، تحتاج إلى فترة طويلة من الزمن لكي نتمكن من رصد التغيرات وتأثيرها على الاقتصاد.

حاولت الأدبيات السابقة تفسير التفاوت بين النتائج المتوقعة والأدلة المتاحة المتعلقة بتسوية الأراضي من خلال شرح محاولة البلدان النامية إضفاء الطابع الرسمي على أسواق الأراضي في فترة قصيرة، ممّ تسبب بالعديد من المشاكل لأنه لا يعطي وقتاً كافياً لتطور ترتيبات السوق المطلوبة أنفاً لكي تعمل هذه الأسواق بفاعلية وتتمكن مشاريع تسوية الأراضي من إظهار آثارها. وفي فلسطين، يلاحظ أنه لم يتم بعد تسوية معظم أراضي المدن الرئيسية مثل الخليل، ونابلس، وبيت لحم، وقلقيلية، وطولكرم، وسلفيت، ولا يوجد فيها تسجيل نهائي، ولكن هذا لم يحدّ من رغبة الأفراد في الاستثمار في الإسكان وتحسين المساكن والتوسع العمراني. وهذا لا ينطبق فقط على المدن، ففي القرى أيضاً، طالما توفرت المصادر المالية والحاجة إلى المزيد من الوحدات السكنية أو تحسين ظروف السكن، سيقوم الأفراد بهذه الاستثمارات. وفي معظم الحالات يكون هناك اتفاق على من يملك ماذا ولكن قد تظهر حالات اعتداء على أملاك الغير أو خلاف على حدود الأراضي أو توزيع الميراث، وهذه من أهم الأمور التي سيحلها مشروع التسوية عند انتهائه.

وفي هذا الصدد، لربما من الأجدر بالبلدان النامية أن تحسن وتطور أسواق العمل والمنتجات لديها بالتوازي مع الاعتراف بالترتيبات التقليدية وغير الرسمية للأراضي، بدلاً من إدخال أنظمة جديدة لإدارة الأراضي دون توافر الظروف المحلية اللازمة لإنعاش الاقتصاد. وبالرغم مما ورد في الأدبيات السابقة فإنه لا يجب النظر إلى تسوية الأراضي فقط من منطلق اقتصادي لأن العوامل السياسية والاجتماعية لها أيضاً اعتباراتها وأهميتها التي لا يمكن تجاهلها. ففي الحالة الفلسطينية أيضاً يجب الإسراع قدر الإمكان في عملية التسوية وإضفاء الطابع الرسمي على ملكية الأراضي لتثبيت حق الملكية وحفظ حقوق المواطنين وحمايتهم من اعتداءات الاحتلال ومصادرة الأراضي حتى وإن لم تتوفر الترتيبات اللازمة في السوق لحصاد الآثار المالية

والاقتصادية المرجوة من تسوية الأراضي. وهذا يتطلب أيضا البدء بتسوية الأراضي الأكثر عرضة للمصادرة والاعتداء من قبل الاحتلال.

يشير الاستعراض الموجز للدراسات السابقة إلى أن سندات ملكية الأراضي تتطلب إتباع نهج متعدد الأوجه حيث يتم دمجها مع إجراءات أخرى لتحسين الإدارة، والاستثمار في البنية التحتية، والوصول إلى الخدمات الأساسية، والتخطيط المكاني، والسياسات لتحفيز الحصول على الائتمان. وهذا يعني أنه على الرغم من أهمية تسوية الأراضي للتنمية الاقتصادية، إلا أنها غير كافية، ونجاحها في تحفيز النمو الاقتصادي والتنمية مرهون بإتباع الحكومات سياسات موازية للتسوية تدعم وتساعد في تحقيق الآثار الاقتصادية والمالية المرجوة. وبالإضافة إلى ذلك أظهرت المراجعة أن تسوية الأراضي لها تأثير اقتصادي أكبر حين يشعر الناس بعدم الأمان وأنهم عرضة للإخلاء بالمقارنة مع المناطق التي يشعر فيها المالكون بالأمان بالرغم من عدم امتلاكهم لسندات ملكية. وعليه، فحيثما تتوفر ترتيبات غير رسمية فعالة، والنزاعات على الأراضي ضئيلة، يجب إعطاء الأولوية لتحسين البنية التحتية وتوفير الخدمات الأساسية. في حين أنه يجب تسريع وتيرة التسوية في المناطق التي يشعر فيها المالكون بعدم الأمان، والمناطق التي يوجد فيها نزاعات على الأملاك.

أما بخصوص مشروع التسوية في فلسطين، أجمعت الهيئات المحلية على أنه ساهم في حل النزاعات بين الأطراف، وحفظ الأراضي من الضياع والتسرب، ومن عمليات التحايل والسرقة وحمايتها أيضاً من محاولة مصادرة الأراضي من قبل الاحتلال الإسرائيلي. كما اتفقت الهيئات المحلية على أن المشروع قد ساهم في تشجيع الاستثمار، ويعمل على تمكين الهيئات المحلية من تنظيم الطرق، والتخطيط العمراني الجيد، وزيادة الفرص لدى الهيئات المحلية لاستملاك قطع أراضي للمرافق العامة، وبالتالي زيادة المشاريع وازدهار المدن والبلدات. كما أفادت الهيئات المحلية أن المشروع قد ساهم في زيادة قدرة السكان على الاقتراض نتيجة التعامل بالرهن العقاري، كما أنه ساهم في الحفاظ على حق المرأة في الميراث والحفاظ على أملاك الغائبين. ومن المؤكد أن مشروع التسوية سيوفر مصادر مالية إضافية للحكومة المركزية وللحكومات المحلية من خلال توسيع القاعدة الضريبية وتوفير قاعدة المعلومات اللازمة لجباية الضرائب.

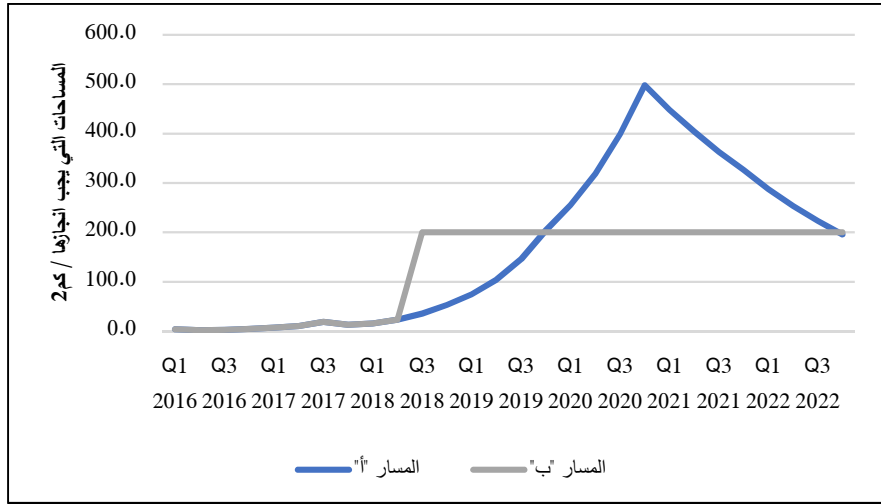
وفي نفس الوقت أظهر التحليل والمقابلات مع ممثلي الهيئات المحلية وجود تخوف من الضرائب والرسوم وإعطاء النساء حقهن في الميراث، الأمر الذي جعل بعضهم يرفض المشاركة في مشروع التسوية. كما أن العمل بمشروع التسوية يسير ببطء شديد لأسباب اجتماعية وسياسية. وتعد النزاعات على الأراضي، خصوصاً حق الإناث في الميراث وعدم وجود مصادر تمويل لدى المواطنين، من أكثر المشاكل تعقيداً والتي تبطئ إنجاز التسوية. ومن المشاكل التي تعيق إنجاز التسوية أيضاً غياب عدد كبير من أصحاب قطع الأراضي وعدم حضورهم للدعاء بأراضيهم، وعدم تعاونهم أثناء عملية المسح، ووجود نسبة جيدة من أصحاب الأراضي المغتربين خارج فلسطين، بالإضافة إلى وجود قطع أراضي بمساحات كبيرة غير مقسمة على الورثة. ويضاف إلى ذلك المشاكل على حدود الأراضي، ورفض الأهالي إعطاء مساحات من أجل شق الطرق كما هو في المخطط، والأوضاع الاقتصادية السيئة والعبء المادي على المواطنين. ذلك بالإضافة إلى تأخر عملية التسوية بسبب انتظار أذون شراء خاصة إذا كان المشتري يحمل هوية أو جنسية إسرائيلية. كما ظهرت صعوبة تطبيق التسوية على المنطقة المسماة "ج" أو تلك القريبة من جدار الفصل العنصري والتعقيدات السياسية المصاحبة لذلك.

كما أن هناك مشاكل في بعض الهيئات المحلية مع المساحين الذين رسا عليهم العطاء من حيث بطء العمل وعدم التعاون. كما ظهرت بعض المشاكل الإجرائية مثل الخلل في أسماء المالكين ومساحات الأراضي، وفقدان السكان أوراق الملكية بسبب عدم إدراكهم لأهمية حفظها مما احتاج لوقت وجهد ومال لإعادة إصدارها. يضاف إلى ذلك غياب قانون أو نظام فلسطيني واضح يلائم الوضع الراهن في فلسطين دون خلق تعقيدات جديدة بالأخص من الناحية السياسية، وعدم قدرة هيئة التسوية على البت في بعض القضايا العالقة، وتحويل الأراضي التي لم تستطع البت فيها إلى خزينة الدولة بسبب تعقيدات البت فيها، والذي بدوره يضعف موقف التسوية أمام السكان. يضاف إلى ذلك نقص القضاة وضعف إجراءات المحاكم وأن المشروع ضخم وذو عبء مالي على الأهالي بسبب رسوم المسح التي تتفاوت من هيئة محلية إلى أخرى، من غير وجود معايير واضحة لتحديد الرسوم. كما أن زيادة قيمة الأراضي يزيد من صعوبة شراء الأراضي للبناء أو الاستثمار، ويؤثر على العدالة الاجتماعية وتوزيع الدخل.

2-6 التوصيات

- تسريع وتيرة إنجاز التسوية ومضاعفة الجهود لتحقيق الهدف المرجو وهو تسوية كامل أراضي فلسطين بحلول عام 2022. وحسب التحليل الذي ورد في الدراسة ومن أجل تحقيق هدف إنجاز التسوية بحلول عام 2022، يجب رفع وتيرة الإنجاز الربعية إلى 200 كم² تقريباً في المعدل ابتداءً من الربع الثالث 2018 (المسار "ب" كما في الشكل (5)) أو إتباع إستراتيجية شبيهة بالمسار "أ" في الشكل (5): بمعنى رفع وتيرة الإنجاز تدريجياً إلى 500 كم² تقريباً مع نهاية عام 2020 من خلال تسوية المساحات الخالية وذات الكثافة السكانية المنخفضة (أغلبها في المنطقة التي يشار إليها بالمنطقة "ج") ومن ثم التوجه إلى المناطق الأكثر كثافة سكانياً لأنها تستهلك موارد ووقت أكثر للتسوية مما سيقلل من وتيرة الإنجاز تدريجياً حتى يتم تسوية جميع أراضي الضفة الغربية.⁵⁰

شكل (5): المساحات الواجب إنجازها بموجب إستراتيجيتين أو مسارين للعمل بهدف إنجاز التسوية بالكامل في الضفة الغربية بحلول عام 2022



المصدر: هيئة تسوية الأراضي والمياه (2018)

⁵⁰ هذه هي الإستراتيجية التي أعربت هيئة تسوية الأراضي والمياه عن إبتاعها في الوقت الراهن من خلال إعطاء المنطقة "ج" أولوية في التسوية.

- تخصيص موازنة لشق طرق رئيسية جديدة وعمل تمديدات بنية تحتية في المناطق التي تنجز فيها التسوية لما يحمله ذلك من أثر على الاستثمارات الإنتاجية والاستثمار في السكن، ويخفف من النزاعات بين المواطنين على مساحات الأراضي التي ستخصص لهذا الهدف.
- تحديد إجراءات ووضع معايير واضحة ومفصلة يتم من خلالها تحديد رسوم التسوية على المواطنين لجميع الهيئات المحلية، بما يشمل تخفيض الرسوم بشكل كبير على الأراضي التي يتم تسويتها في المناطق المسماة "ج" لتشجيع المواطنين على المشاركة في مشروع التسوية، وإعفاء المواطنين الذين يملكون أراضي بالقرب من جدار الفصل العنصري من رسوم التسوية. وهناك حاجة للبحث عن سبل لتمويل مشروع التسوية وحتى بشكل جزئي للتخفيف من العبء المادي على المواطنين أو وضع معايير محددة يمكن من خلالها تقسيط رسوم التسوية مثل دفع التكاليف بموجب جدول زمني أو ربطها من خلال دفعات على فاتورة المياه أو الكهرباء.
- تصميم برامج موازية من قبل القطاع المصرفي لتقديم تسهيلات ميسرة لأصحاب الأراضي المسجلة حديثاً لإطلاق استثمارات إنتاجية، والتعاون مع اللجنة الوطنية للشمول المالي بهدف تعزيز وصول المالكين إلى المؤسسات المالية من خلال الإستراتيجية الوطنية للشمول المالي، وتصميم برامج إقراض جديدة تستهدف إنشاء مشاريع إنتاجية من خلال قروض الرهن العقاري. كما أن هناك حاجة لتسهيل وصول الأفراد إلى المؤسسات المالية لكي يكون للتسوية أثر على الاقتراض وهذا أحد البنود الأساسية التي سيتم العمل عليها من خلال الإستراتيجية الوطنية للشمول المالي التي تم اعتمادها مؤخراً. وهناك حاجة أيضاً إلى تشريعات تحد من رهن العقارات بهدف الحصول على قروض استهلاكية، والتشجيع على رهن العقارات بهدف عمل استثمارات مدروسة تدر دخلاً على الأفراد المعنين وتوفر فرص عمل جديدة.
- إعطاء موظفي البلديات تدريبات ودورات أكثر فيما يخص التسوية وأثرها، وكيفية التعامل مع الناس، وزيادة معرفتهم ببعض التفاصيل التي يجهلونها بخصوص مشروع التسوية ليتمكنوا من الإجابة على استفسارات المواطنين وإقناعهم بأهمية المشروع وتقديم المشورة الصحيحة واللائمة.

- تكثيف الجهود لتوعية المواطنين بأهمية التسوية والفائدة التي تقدمها للمواطن لما يحمل ذلك من أهمية لتحفيز المواطنين على المشاركة والتعاون في مشروع التسوية. ويمكن التقدم في هذا السياق من خلال إشراك المجتمع المحلي والبحث عن سبل تفاعلية لتوعية المواطنين بدل الطرق التقليدية من خلال الإذاعة والإعلام. واستخدام برامج التوعية للتأكيد أن هدف التسوية ليس زيادة إيرادات السلطة الوطنية وإنما حفظ حقوق الملكية.
- التأكد من أسماء الملاك عند إعادة اللوائح للبلدية حيث أشارت الهيئات المحلية إلى وجود أخطاء كثيرة في الأسماء، مما زاد من الوقت والجهد المبذول في عملية التسوية.
- إجراء بحث مفصل عن تداعيات التسوية في المنطقة المسماة "ج" وإذا كان بإمكان الاحتلال الإسرائيلي الطعن بسندات الملكية الرسمية الصادرة عن هيئة التسوية في تلك المنطقة.
- تعزيز الجانب القانوني للتسوية وزيادة عدد القضاة المختصين بالتسوية وتسريع وتيرة البت في القضايا الخاصة بالتسوية، ووضع إجراءات واضحة ومدروسة بخصوص النزاعات على الأراضي في المحاكم، والحد من تحويل الأراضي التي لا تستطيع هيئة التسوية البت فيها إلى خزينة الدولة.
- ألا يتم ربط إعطاء شهادة الطابو بدفع تكاليف التسوية في الهيئات المحلية، حتى لا تعيق الائتمان أو التصرف في الحيازة، وأن تكون الجباية بموجب نظام جديد وإجراءات موحدة مرتبطة بالدفع المؤجل أو بتعهدات معينة أو البحث عن أفضل السبل دون المساس بالغرض من التسوية.
- جمع معلومات ديموغرافية واقتصادية حول المالكين ومعلومات حول الأراضي التي يتم تسويتها خلال عملية التسوية لتوفير قاعدة بيانات ممكن استخدامها لاحقاً لتحديد الآثار المالية والاقتصادية الكمية للتسوية.
- مراجعة الجزء الميداني من الدراسة بعد إنجاز حوالي نصف الأراضي التي تحتاج إلى تسوية وتطوير أدوات قياس خاصة بـفلسطين للوقوف على الآثار المالية والاقتصادية الكمية الفعلية للتسوية والخروج بتوصيات محددة حول الرسوم والضرائب التي يمكن جبايتها من المالكين وتأثيرها على الاقتصاد والإيرادات العامة.
- المتابعة مع مكاتب التسوية وطرق التعاقد مع المساحين، وإنهاء العقود مع المساحين الذين يتسببون بتأخير وتيرة العمل.

- البناء على وتوسيع الدراسة الحالية لتشمل الآثار الاجتماعية والسياسية والبيئية مثل حق المرأة في الميراث والعدالة الاجتماعية، والتوسع العمراني على حساب الأراضي الزراعية، ونفقت الملكية وغيرها. هذه الآثار لا تقل أهمية عن الآثار المالية والاقتصادية ويجب دراستها بعناية للخروج بتوصيات وسياسات مكملة لتفادي أي تشوهات مستقبلية قد تنتج بسبب التسوية.

المراجع

- Aikaeli, J. and Markussen, T., 2017. *The Effects of Land Titling in Tanzania* (No. 168). World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).
- Ali, D.A., Deininger, K. and Goldstein, M., 2014. Environmental and Gender Impacts of Land Tenure Regularization in Africa: Pilot Evidence from Rwanda. *Journal of Development Economics*, 110, pp.262-275.
- Alston, L.J., Libecap, G.D. and Schneider, R., 1996. The Determinants and Impact of Property Rights: Land Titles on the Brazilian Frontier. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 12(1), pp.25-61.
- Aristizabal, N. and Ortiz, A., 2002. Are Services More Important Than Titles in Bogota. *Land, Rights and Innovation: Improving Tenure for the Urban Poor*. Londres: ITDG Publishing.
- Augustinus, Clarissa 2003 'Handbook on Best Practices: Security of Tenure and Access to Land – Implementation of the Habitat Agenda' UN-Habitat, Nairobi
- Azuela, A. and Duhau, E. 1998 'Tenure Regularization, Private Property and Public Order in Mexico', in E.Fernandes and A.Varley (eds.), *Illegal Cities Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed.
- Banerjee, B., 2002. Security of Tenure in Indian cities. *Holding Their Ground: Secure Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*. London: Earthscan Publications Limited, pp.37-58.
- Bellemare, M.F., 2013. The Productivity Impacts of Formal and Informal Land Rights: Evidence from Madagascar. *Land Economics*, 89(2), pp.272-290.
- Besley, T., 1995. Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana. *Journal of Political Economy*, 103(5), pp.903-937.
- Bradstock, A., 2003. *Implementing Land Reform in South Africa's Northern Cape Province*. Agricultural Research and Extension Network.
- Brown, E., Dimitrova, D., Ehrenberg, D., Heyes, J., Kusek, P., Marchesi, G., Orozco, V., Smith, L. and Vilchis, E., 2006. Secure Tenure in Latin America and the Caribbean: Regularization of Informal Urban Settlements in Peru, Mexico and Brazil. *Princeton, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, Princeton University*.

- https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularization-informal-settlements-latin-america-full_0.pdf
- Buckley, R.M. and Kalarickal, J., 2006. Land Market Issues: The Mystery of Capital Revisited. *Thirty Years of World Bank Shelter Lending*. Washington DC: World Bank, pp.27-47.
- Burns, A., 2004. Thailand's 20 year Program to Title Rural Land.
- Byamugisha, F.F., 1999. *The Effects of Land Registration on Financial Development and Economic Growth: A Theoretical and Conceptual Framework* (Vol. 2240). World Bank Publications.
- Calderon, J., 2004. The Formalisation of Property in Peru 2001–2002: the Case of Lima. *Habitat International*, 28(2), pp.289-300.
- Cantuarias, F. and Delgado, M., 2004. 'Peru's Urban Land Titling Program'. A Case Study from Reducing Poverty, Sustaining Growth - What Works, What Doesn't, and Why A Global Exchange for Scaling Up Success and Scaling Up Poverty Reduction: A Global Learning Process and Conference Shanghai, May 25–27, 2004, World Bank.
- Chankrajang, T. 2015. Partial Land Rights and Agricultural Outcomes: Evidence from Thailand. *Land Economics*, 91(1), 126-148.
- Conning, J. and Deb, P., 2007. *Impact Evaluation for Land Property Rights Reforms*. World Bank, Poverty Reduction and Economic Management, Thematic Group on Poverty Analysis, Monitoring and Impact Evaluation.
- Cousins, B. Cousins T., Hornby, D., Kingwill, R., Royston, L., Smit, W. 2005 'Will Formalising Property Rights Reduce Poverty in South Africa's "Second Economy?" Questioning the Mythologies of Hernando de Soto'. In: Programme for Land and Agrarian Studies – PLAAS. Policy Brief. Debating Land Reform, Natural Resources and Poverty. N° 18, October 2005.
- De Moura, M.J., De Losso, R., Bueno, S. and do Nascimento, C.C., 2010. Some Notes on How Does Land Title Affect Income. *XXXIV Encontro ANPAD, Rio de Janeiro, Brazil*.
- Deininger, K., & Chamorro, S. J. 1999. *Investment and Income Effects of Land Regularization: the Case of Nicaragua*. The World Bank.
- Deininger, K., Ali, D. A., & Alemu, T. 2011. Impacts of Land Certification on Tenure Security, Investment, and Land Market Participation: Evidence from Ethiopia. *Land Economics*, 87(2), 312-334.
- Deininger, K., Ali, D.A. and Yamano, T., 2008. Legal Knowledge and Economic Development: The Case of Land Rights in Uganda. *Land Economics*, 84(4), pp.593-619.
- Deininger, K.W., 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. World Bank Publications.

- Deutsch, R., 2006. Beneficiary Assessment of Land Title Recipients under the Land Management and Administration Project (LMAP). *Phnom Penh: Ministry of Land Management Urban Planning and Construction*.
- Do, Q. T., & Iyer, L. 2008. Land Titling and Rural Transition in Vietnam. *Economic Development and Cultural Change*, 56(3), 531-579.
- Dowall, D. and Leaf, M., 1991. The Price of Land for Housing in Jakarta, and Analysis of the Effect of Location, Urban Infrastructure, and Tenure on Residential Plot Prices. *Urban Studies*, 28(5), pp. 707-722.
- Dower, P.C. and Pfutze, T., 2013. Specificity of Control: The Case of Mexico's Ejido Reform. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 91, pp.13-33.
- Dower, P. and Potamites, E., 2005, July. Signaling Credit-worthiness: Land Titles, Banking Practices and Access to Formal Credit in Indonesia. In *American Agricultural Economics Association 2005 Annual Meeting, July* (pp. 24-27).
- Durand-Lasserve, A., Fernandes, E., Payne, G. and Rakodi, C., 2007. Social and Economic Impacts of Land Titling Programmes in Urban and Peri-urban Areas: A Review of the Literature. In *World Bank Urban Research Symposium, Washington DC, May*.
- Easterly, W., 2008. Institutions: Top Down or Bottom Up?. *American Economic Review*, 98(2), pp.95-99.
- Feder, G. and Nishio, A., 1999. The Benefits of Land Registration and Titling: Economic and Social Perspectives. *Land Use Policy*, 15(1), pp.25-43.
- Feder, G., 1988. *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*. Johns Hopkins University Press.
- Field, E. 2005. Property Rights and Investment in Urban Slums. *Journal of the European Economic Association*, 3(2-3), 279-290
- Field, E., 2007. Entitled to Work: Urban Property Rights and Labor Supply in Peru. *The Quarterly Journal of Economics*, 122(4), 1561-1602.
- Field, E., & Torero, M., 2006. *Do Property Titles Increase Credit Access Among the Urban Poor? Evidence From a Nationwide Titling Program*. Working Paper, Department of Economics, Harvard University, Cambridge, MA.
- Fort, R., 2008. The Homogenization Effect of Land Titling on Investment Incentives: Evidence from Peru. *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences*, 55(4), 325-343.
- Galiani, S., & Scharrodsky, E., 2010. Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling. *Journal of Public Economics*, 94(9-10), 700-729.

- Galiani, S., & Schargrotsky, E., 2011. "The Dynamics of Land Titling Regularization and Market Development" United Nations University Working Paper No. 2011/88.
- Goldstein, M.P., Hounbedji, K., Kondylis, F., O'Sullivan, M. and Selod, H., 2016. Formalizing Rural Land Rights in West Africa: Early Evidence from a Randomized Impact Evaluation in Benin.
- Graglia, J.M. and Panaritis, E. 2002 'At the End of the Beginning: The Formalization of Property Rights in Emerging Markets'. Columbia Business School. Chazen Web Journal of International Business.
- Higgins, D., Balint, T., Liversage, H., & Winters, P. 2018. Investigating the Impacts of Increased Rural Land Tenure Security: A Systematic Review of the Evidence. *Journal of Rural Studies*, 61, 34-62.
- Ito, J., Bao, Z. and Ni, J., 2016. Land Rental Development via Institutional Innovation in Rural Jiangsu, China. *Food Policy*, 59, pp.1-11.
- Ivan, F.C.G., 2017. Land Property Rights and Agricultural Productivity: Evidence from Panama.
- Kassa, W., 2014. Land Titling and Investment in Tanzania: An Empirical Investigation.
- Kemper, N., Ha, L.V. and Klump, R., 2015. Property Rights and Consumption Volatility: Evidence from a Land Reform in Vietnam. *World Development*, 71, pp.107-130.
- Kemper, N., Klump, R., & Schumacher, H., 2011. Representation of Property Rights and Credit Market Outcomes: Evidence from A Land Reform in Vietnam.
- Kuusaana, E.D. and Bukari, K.N., 2015. Land Conflicts between Smallholders and Fulani Pastoralists in Ghana: Evidence from the Asante Akim North District (AAND). *Journal of Rural Studies*, 42, pp.52-62.
- Lanjouw, J.O. and Levy, P.I., 2002. A Study of Formal and Informal Property Rights in Urban Ecuador. *The Economic Journal*, 112(482), pp.986-1019.
- Lawry, S., Samii, C., Hall, R., Leopold, A., Hornby, D., & Mtero, F. 2017. The Impact of Land Property Rights Interventions on Investment and Agricultural Productivity in Developing Countries: A Systematic Review. *Journal of Development Effectiveness*, 9(1), 61-81.
- Leeuwen, M., 2017. Localizing Land Governance, Strengthening the State: Decentralization and Land Tenure Security in Uganda. *Journal of Agrarian Change*, 17(1), pp.208-227.
- Lopez, R., 1996. Land Titles and Farm Productivity in Honduras. *AREC University of Maryland and World Bank, College Park, Maryland, EE. UU.*
- Mattingly, M., 2013. Property Rights and Development: Property Rights and Urban Household Welfare.

- Meeks, R., 2018. Property Rights and Water Access: Evidence from Land Titling in Rural Peru. *World Development*, 102, pp.345-357.
- Mitchell, T., 2004. The Properties of Markets: Informal Housing and Capitalism's Mystery. *Institute for Advanced Studies in Social and Management Sciences. University of Lancaster. Cultural Political Economy Working Paper Series, Working Paper, 2.*
- Mukarage, J., 2016. Investigating the Contribution of Land Records on Property Taxation: A Case Study of Huye District, Rawanda.
- Narh, P., Lambini, C.K., Sabbi, M., Pham, V.D. and Nguyen, T.T., 2016. Land Sector Reforms in Ghana, Kenya and Vietnam: A Comparative Analysis of Their Effectiveness. *Land*, 5(2), p.8.
- North, D. and Thomas, R., 1973. *The Rise of the Western World*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Palmer, D., 1998. Security, Risk and Registration. *Land Use Policy*, 15(1), pp.83-94.
- Payne, G., Durand-Lasserve, A., Fernandes, E., and Rakodi, C., 2007. Social and Economic Impacts of Land Titling Programmes in Urban and Peri-urban Areas: A Review of the Literature. In *World Bank Urban Research Symposium, Washington DC, May.*
- Petracco, C. K., & Pender, J., 2009. *Evaluating the Impact of Land Tenure and Titling on Access to Credit in Uganda* (Vol. 853). Intl Food Policy Res Inst.
- Piza, C. and de Moura, M.J.S.B., 2016. The Effect of A Land Titling Programme on Households' Access to Credit. *Journal of Development Effectiveness*, 8(1), pp.129-155.
- Ramirez, D. and Riofrío, G., 2005. Land Titling: A Path to Urban Inclusion? Policy and Practice of the Peruvian Model. *Urban Observatory N-Aerus.*
- Rosenberg, N. and LE Jr, B., 2008. *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World*. Basic Books.
- Santos, F., Fletschner, D., Savath, V. and Peterman, A., 2014. Can Government-allocated Land Contribute to Food Security? Intrahousehold Analysis of West Bengal's Microplot Allocation Program. *World Development*, 64, pp.860-872.
- Sims, D., 2002 'What Is Secure Tenure in Egypt? In Durand-Lasserve et al. (2007) Social and Economic Impacts of Land Titling Programmes in Urban and Peri-urban Areas: A Review of the Literature. In *World Bank Urban Research Symposium, Washington DC, May.* 'Land, Rights and Innovation: Improving Tenure Security for the Urban Poor' ITDG Publishing London.

- Stanfield, D. and Bloch, P., 2002. USAID Investments in Land Markets and Property Rights: Interim Assessment Based on Secondary Sources. *Land Tenure Center, University of Wisconsin.*
- The World Bank Group, 2018. *Land*. Accessed 13 April 2018: <http://www.worldbank.org/en/topic/land>
- Van den Brink, R., 2002. Land Reform Policy in Sub-Saharan Africa: Consensus and Controversy. In *Regional Workshop on Land Issues in Africa, Kampala, Uganda, April.*
- Wallace, J. and Williamson, I., 2006. Building Land Markets. *Land Use Policy*, 23(2), pp.123-135.
- Woodruff, C., 2001. Review of de Soto's the Mystery of Capital. *Journal of Economic Literature*, 39(4), pp.1215-1223.
- Yami, M. and Snyder, K.A., 2016. After all, Land Belongs to the State: Examining the Benefits of Land Registration for Smallholders in Ethiopia. *Land Degradation & Development*, 27(3), pp.465-478.
- Zegarra, E., Escobal, J. and Aldana, U., 2008. *Titling, Credit Constraints and Rental Markets in Rural Peru: Exploring Channels and Conditioned Impacts*. Inter-American Development Bank.
- Kingwill, R., Cousins, B., Cousins, T., Hornby, D., Royston, L. and Smit, W., 2006. Mysteries and myths: De Soto, Property and Poverty in South Africa. *GATEKEEPER SERIES-INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT SUSTAINABLE AGRICULTURE AND RURAL LIVELIHOODS PROGRAMME*, 124.
- Higgins, D., T. Balint, H. Liversage, and P. Winters. 2017. "Investigating the Impacts of Increased Rural Land Tenure Security: A Systematic Review of the Evidence." Paper presented at the 2017 World Bank Conference on Land and Poverty, Washington DC, March 20–24.
- NRC. (2012). A Guide to Housing, Land and Property Law in Area C of the West Bank. <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/a-guide-to-housing-land-and-property-law-in-area-c-of-the-west-bank.pdf>
- Tamim, Najeh. (1993). A Historical Review of the Land Tenure and Registration System in Palestine. Al-Najah University.

الزامل، إبراهيم سالم. (2016). فلسطين في التقارير البريطانية 1919 - 1947. القاهرة: دار ابن رشد للنشر.

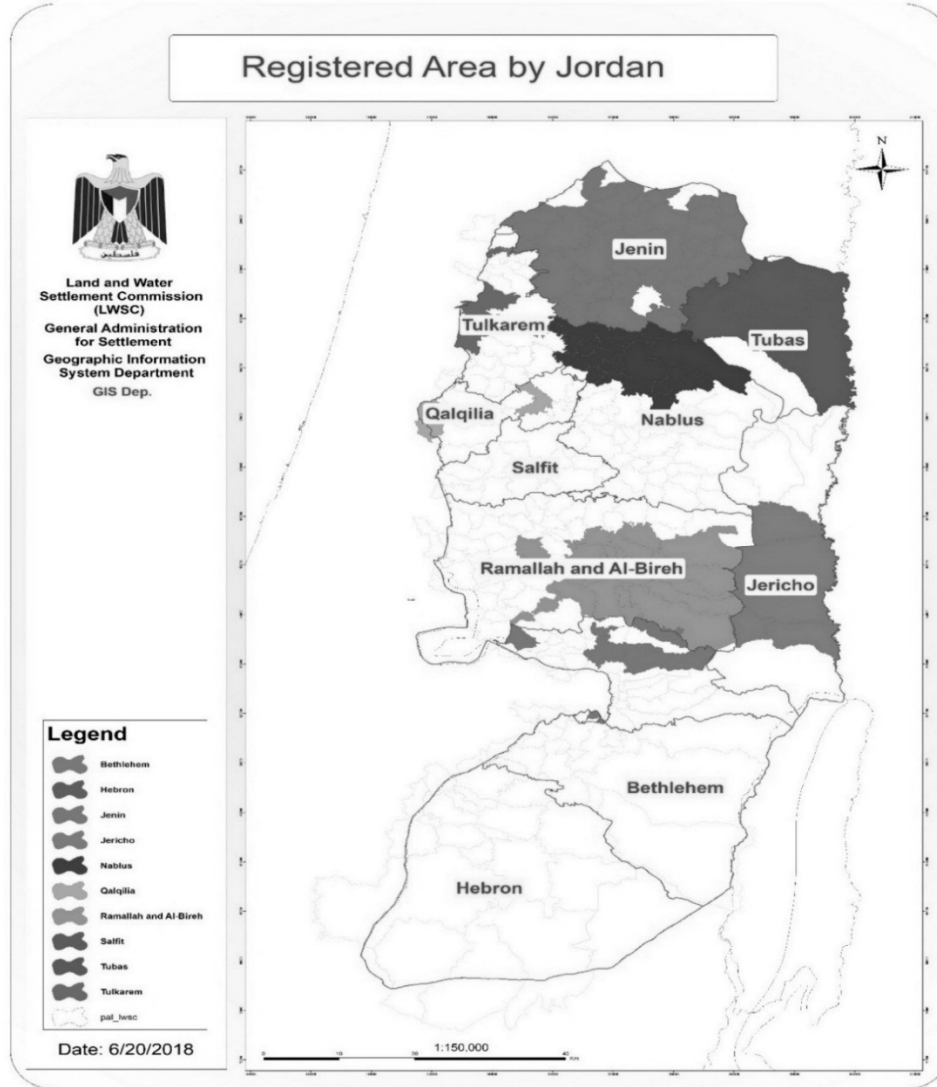
سفاريني، علي. (1994). مسألة الأرض في المفاوضات: حقوق ملكية الأراضي الأميرية في فلسطين. مؤسسة الدراسات الفلسطينية، مجلد 5، عدد 17.

سليمان، سلمى. (2014). النظام القانوني لتسوية الأراضي في فلسطين (رسالة ماجستير).
القدس: جامعة القدس المفتوحة.
قانون تسوية الأراضي والمياه رقم (40) لسنة 1952 الصادر عن المملكة الأردنية الهاشمية

الملاحق

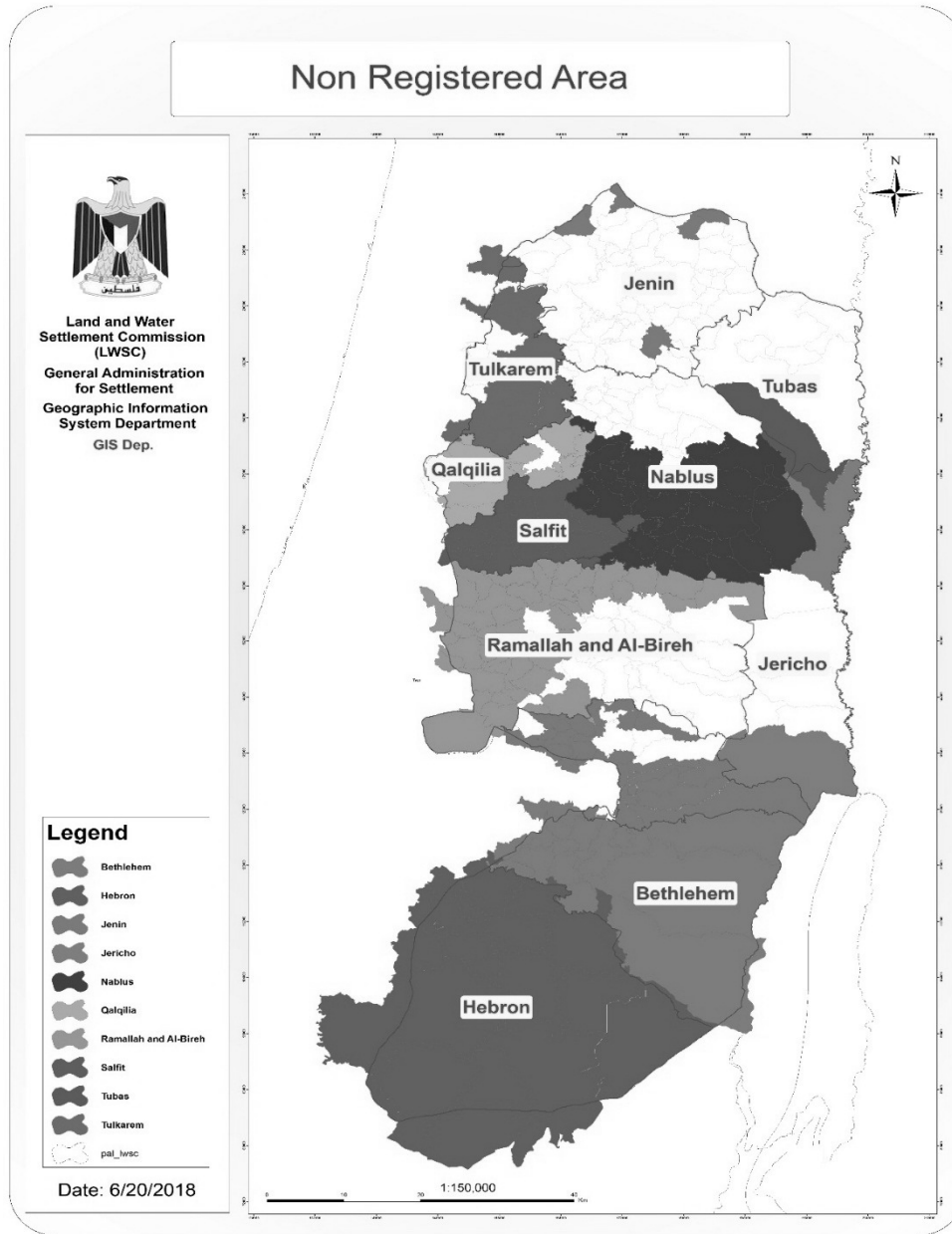
الملحق (1): خرائط توضيحية

خارطة (1): المناطق التي حصلت على تسوية وتسجيل نهائي في فترة الحكم الأردني



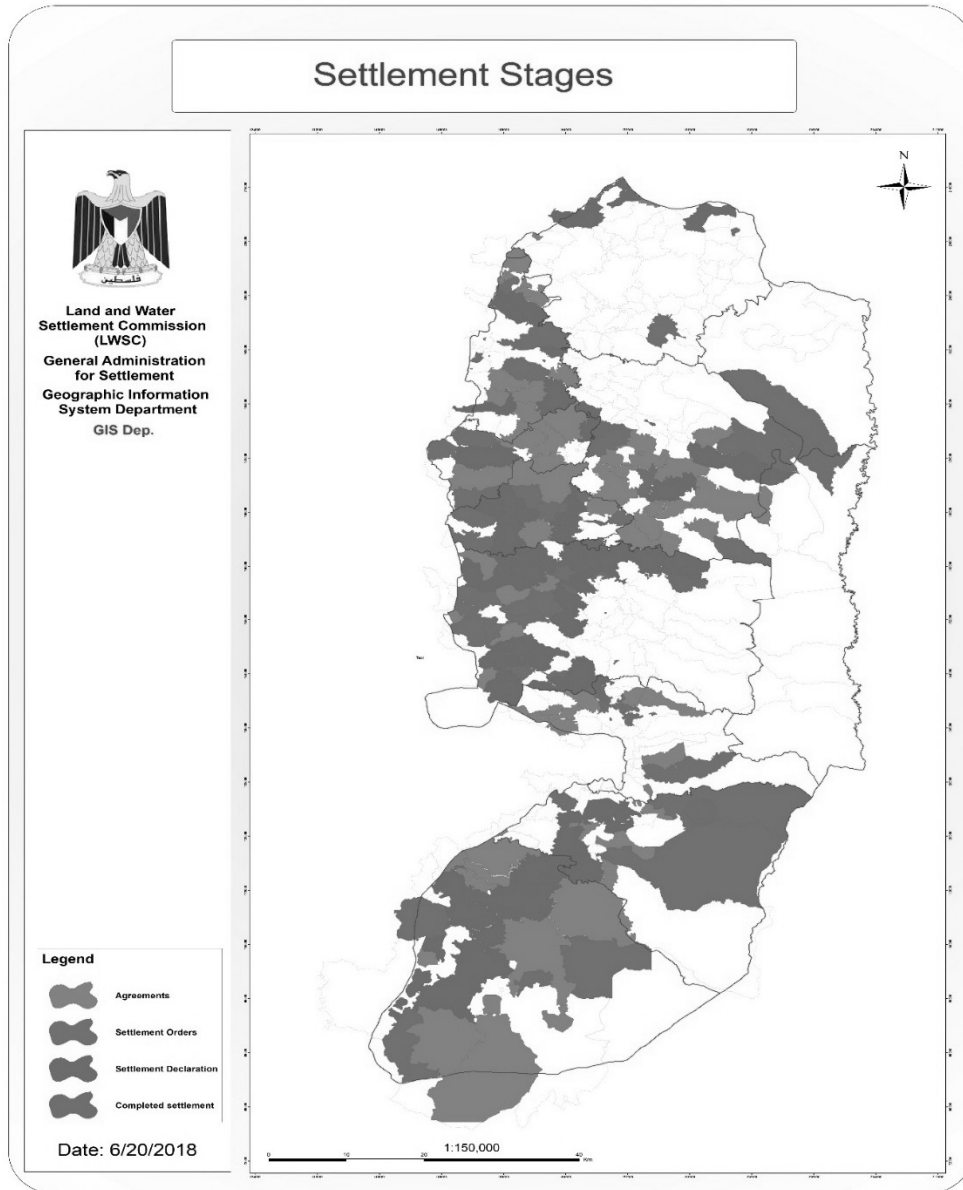
المصدر: هيئة تسوية الأراضي والمياه.

خارطة (2): مناطق التسوية غير المنتهية



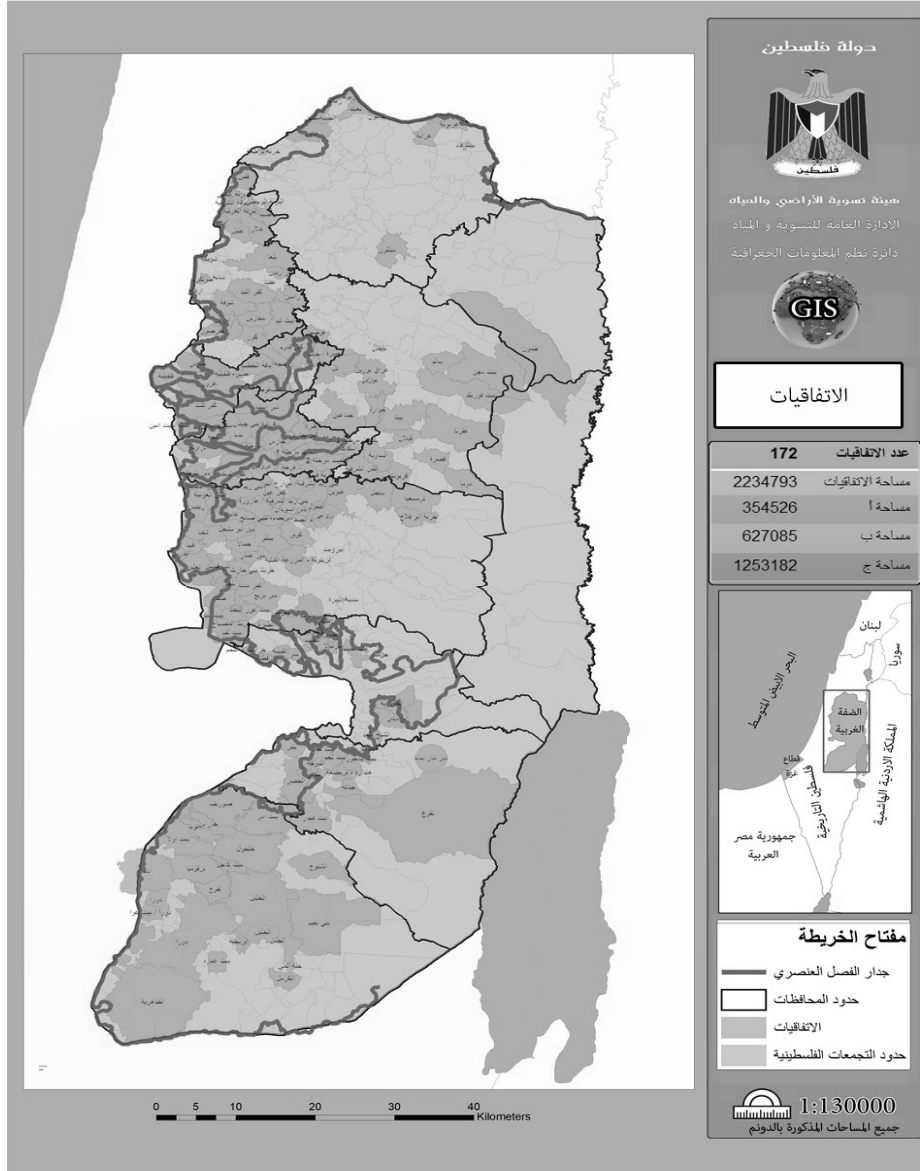
المصدر: هيئة تسوية الأراضي والمياه.

خارطة (3): مراحل التسوية



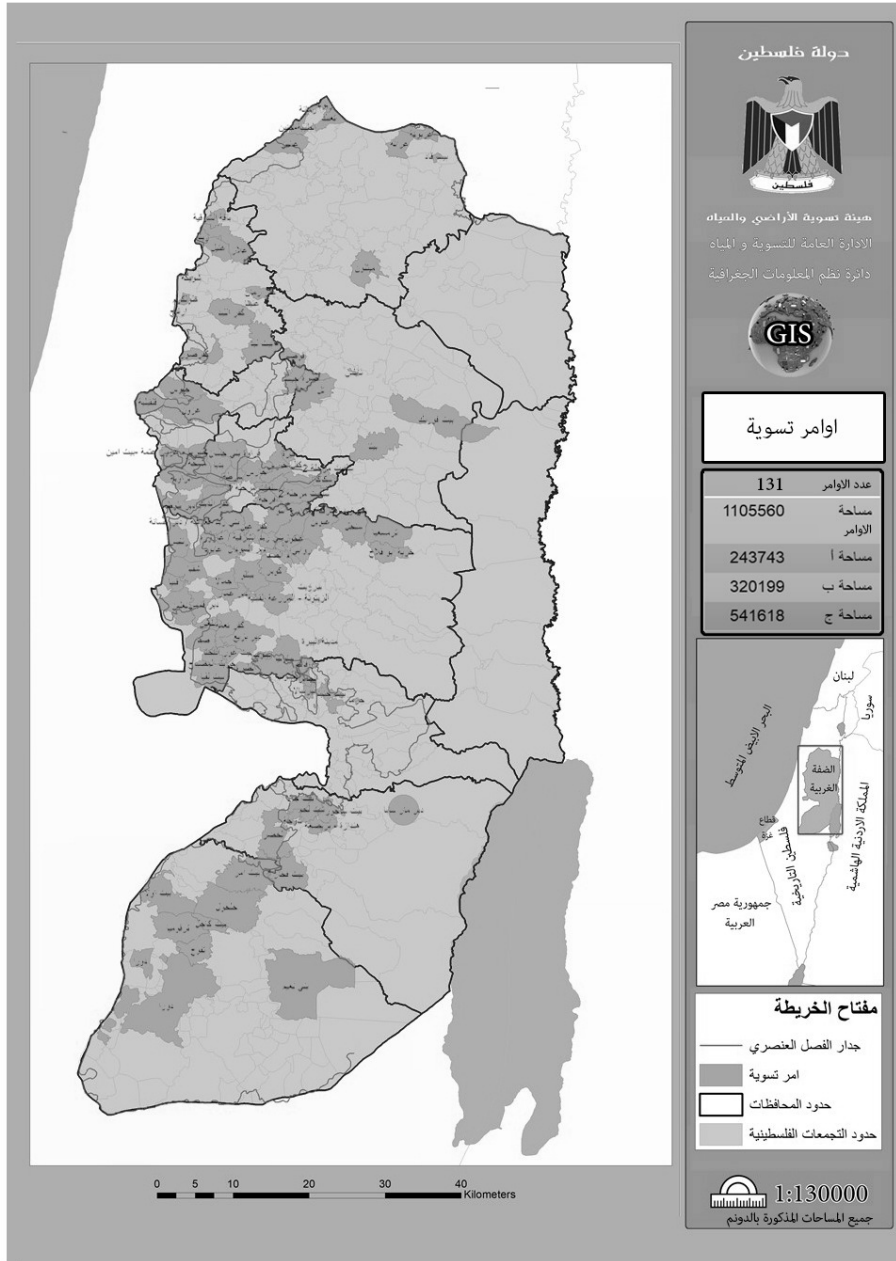
المصدر: هيئة تسوية الأراضي والمياه.

خارطة (4): اتفاقيات التسوية



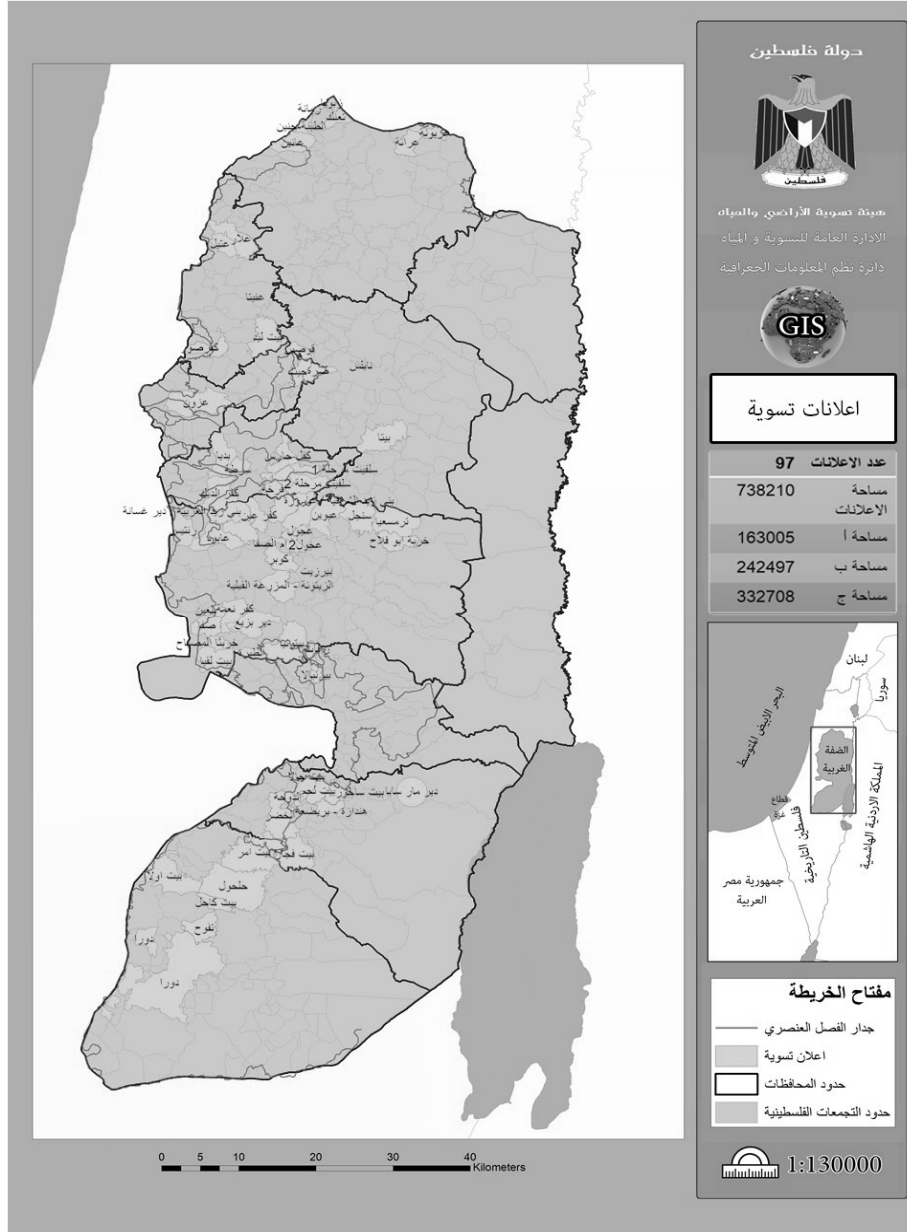
المصدر: هيئة تسوية الأراضي والمياه.

خارطة (5): أوامر التسوية



المصدر: هيئة تسوية الأراضي والمياه.

خارطة (6): إعلانات التسوية



المصدر: هيئة تسوية الأراضي والمياه.

خارطة (7): ما تم إنجازه من تسوية في حقبة السلطة الوطنية الفلسطينية



المصدر: هيئة تسوية الأراضي والمياه.

الملحق (2): استبيان الهيئات المحلية

قراءة في الآثار المالية والاقتصادية المتوقعة والتحديات المصاحبة لتسوية الأراضي وتسجيلها في الضفة الغربية

يعمل معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس) حالياً على إعداد دراسة بعنوان "قراءة في الآثار المالية والاقتصادية المتوقعة والتحديات المصاحبة لتسوية الأراضي وتسجيلها في الضفة الغربية" بناء على طلب من هيئة تسوية الأراضي والمياه. وتهدف الدراسة إلى التعرف على الآثار المالية والاقتصادية لتسوية الأراضي وتسجيلها، ومدى إسهامها في التنمية الاقتصادية الفلسطينية وتوسيع الاستثمارات، والخروج بتوصيات وتدخلات عاجلة تسهل وتعجل عملية التسوية والتسجيل.

لذا نتطلع إلى تعاونكم في مساعدة فريق البحث (برئاسة الباحث حبيب حن) من خلال الإجابة على الأسئلة المطروحة في هذه الاستبانة.

وشكراً جزيلاً لتعاونكم.

بيانات تعريفية:

اسم الشخص المشارك:

المحافظة:

الهيئة المحلية:

التاريخ:

القسم الأول: مشروع التسوية		
1	متى بدأت التسوية في التجمع؟	
2	ما هي مساحة الأراضي التي تمت تسويتها؟	
3	ما المراحل التي مررت بها في مشروع التسوية؟
	
4	متى تتوقعون الانتهاء من تسوية هيئتك المحلية؟
	
5	هل يوجد تفاعل محلي مع مشروع التسوية؟ (اهتمام وإقبال سكان الهيئة المحلية على المشروع)
	
6	ما الفائدة المرجوة من مشروع التسوية؟	
	1. الحصول على الائتمان	1- نعم 2- لا 3- لا أعرف
	2. زيادة أمن الحيازة وحفظ الملكية وحل النزاعات	1- نعم 2- لا 3- لا أعرف
	3. الاستثمار	1- نعم 2- لا 3- لا أعرف
	4. تخطيط استخدام الأراضي وتطوير البنية التحتية والخدمات العامة	1- نعم 2- لا 3- لا أعرف
	5. زيادة قيمة الأراضي	1- نعم 2- لا 3- لا أعرف
	6. زيادة عائدات الهيئة المحلية	1- نعم 2- لا 3- لا أعرف
	7. غير ذلك، حدد:

<p>برأيكم وحسب تجربتكم وتفاعلكم مع المشروع، ما هي الآثار الإيجابية لمشروع التسوية؟</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	7
<p>برأيكم وحسب تجربتكم وتفاعلكم مع المشروع، ما هي الآثار السلبية لمشروع التسوية؟</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	8
<p>برأيكم وحسب تجربتكم وتفاعلكم مع المشروع، ما هي نقاط القوة في مشروع التسوية؟</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	9
<p>برأيكم وحسب تجربتكم وتفاعلكم مع المشروع، ما هي نقاط الضعف في مشروع التسوية؟</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	10
<p>برأيكم وحسب تجربتكم وتفاعلكم مع المشروع، ما الفرص المتاحة لتحسين عمل مشروع التسوية؟</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	11
<p>برأيكم وحسب تجربتكم وتفاعلكم مع المشروع، ما هي العوامل التي تحد من نجاح مشروع التسوية؟</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	12
<p>برأيكم وحسب تجربتكم وتفاعلكم مع المشروع، ما هي المشاكل التي واجهتكم في مشروع التسوية؟</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	13

<p>ما هي اقتراحاتكم لتحسين وتسريع مشروع التسوية؟</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>		14
<p>القسم الثاني: الأثر المالي والاقتصادي لمشروع التسوية</p>		
<p>الصفقات التجارية وتكاليف الوصول إلى المعلومات</p>		
<p>هل أثر مشروع التسوية على سوق الأراضي؟ (توضيح) (على سبيل المثال تكاليف وقت الوصول إلى المعلومات حول أصحاب الأراضي وسرعة الحصول على المعاملات الرسمية)</p>	<p>1- نعم، بشكل إيجابي 2- نعم، بشكل سلبي 3- لا 4- لا أعرف</p>	1
<p>هل أثرت التسوية على بيع وشراء الأراضي؟ (توضيح)</p>	<p>1- نعم، بشكل إيجابي 2- نعم، بشكل سلبي 3- لا 4- لا أعرف</p>	2
<p>قيمة التغيير بأسعار الأراضي بسبب التسوية؟ (توضيح)</p>		3

أمن الحيابة والاستثمار		
4	هل أثرت التسوية على أمن الحيابة مثل حفظ حقوق الملكية؟	1- نعم، بشكل إيجابي 2- نعم، بشكل سلبي 3- لا 4- لا أعرف
5	هل أثر مشروع التسوية على مبادرات حماية الأراضي بالأسوار والسياج وغيرها؟ (توضيح)	1- نعم، بشكل إيجابي 2- نعم، بشكل سلبي 3- لا 4- لا أعرف
6	هل أثر مشروع التسوية على وتيرة البناء في الهيئة المحلية؟	1- نعم، بشكل إيجابي 2- نعم، بشكل سلبي 3- لا 4- لا أعرف
7	هل أثرت التسوية على الاستثمار في تحسين ظروف المساكن والممتلكات؟ زيادة عدد الغرف، مواد البناء، الاستثمار في تحسين التربة، الخ.	1- نعم، بشكل إيجابي 2- نعم، بشكل سلبي 3- لا 4- لا أعرف
8	هل أثر مشروع التسوية على مبادرات الاستثمار في البنية التحتية مثل شق طرق وشوارع جديدة وغيرها.	1- نعم، بشكل إيجابي 2- نعم، بشكل سلبي 3- لا 4- لا أعرف

9	هل أثر مشروع التسوية على مبادرات إمدادات الخدمات الأساسية (مياه، وكهرباء، مجاري، هاتف، إنترنت، وغيرها).....	1- نعم، بشكل إيجابي 2- نعم، بشكل سلبي 3- لا 4- لا أعرف
10	هل أثر مشروع التسوية على حجم المساحات الزراعية والنشاط الزراعي في المنطقة؟	1- نعم، بشكل إيجابي 2- نعم، بشكل سلبي 3- لا 4- لا أعرف
11	هل أدت التسوية إلى استثمارات إنتاجية جديدة في التجمع أو إلى زيادة وثيرة الاستثمارات الإنتاجية (استثمار في الزراعة مثل زراعة الأشجار، وتربية المواشي، وبناء البيوت البلاستيكية وغيرها، والاستثمارات الصناعية مثل المصانع والمشاغل وغيرها من الاستثمارات مثل الاستثمارات السياحية) (توضيح)	1- نعم، بشكل إيجابي 2- نعم، بشكل سلبي 3- لا 4- لا أعرف
الوصول إلى الائتمان		
12	هل يوجد بنك في هيئتك المحلية؟	1- نعم 2- لا 3- لا أعرف
13	هل يقدم هذا البنك قروض رهن عقاري؟	1- نعم 2- لا 3- لا أعرف
14	حسب تفاعلكم مع سكان الهيئة المحلية والمعاملات الرسمية التي تقدمونها للسكان في هذا المجال، هل ازداد الاقتراض بعد البدء بمشروع التسوية؟	1- نعم 2- لا 3- لا أعرف

<p>هل تعتقدون أن التسوية ستسهل عملية الحصول على قرض وتزيد المصادر المالية المتاحة للاستثمار في هيئتك المحلية؟</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>15</p>
<p>دخل الأسرة والعمالة وحركة العمالة</p>	
<p>هل تعتقدون أن التسوية أدت إلى تحسن دخل الأسر؟</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>16</p>
<p>هل تعتقدون أن التسوية أدت إلى خلق فرص عمل جديدة؟</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>17</p>
<p>النزاعات على الأراضي</p>	
<p>ما حجم النزاعات على الأراضي في التجمع قبل التسوية وهل ساهمت التسوية في الحد من هذه النزاعات؟</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>18</p>
<p>إذا كانت الإجابة نعم على س28، ما هي هذه النزاعات؟</p>	
<p>1- نعم 2- لا 3- لا أعرف</p>	<p>1. حدود الأرض</p>
<p>1- نعم 2- لا 3- لا أعرف</p>	<p>2. ملكية الأرض</p>
<p>1- نعم 2- لا 3- لا أعرف</p>	<p>3. مصادرة أراضي من قبل الاحتلال</p>
<p>1- نعم 2- لا 3- لا أعرف</p>	<p>4. خلافات مع أقارب</p>
<p>1- نعم 2- لا 3- لا أعرف</p>	<p>5. خلافات مع غرباء</p>
<p>19</p>	

غير ذلك:		
.....		
.....		
الجدوى المالية والاقتصادية		
هل بالإمكان توضيح التكاليف التي تحملتها الهيئة المحلية في سياق مشروع التسوية (معلومات تفصيلية عن التكاليف وأنواعها وأرقامها إن توفرت)	20
.....	
هل بالإمكان توضيح الإيرادات التي حققتها الهيئة المحلية في سياق مشروع التسوية (معلومات تفصيلية عن الإيرادات وأنواعها وأرقام عنها إن توفرت، وعملية الجباية من المواطنين وغيرها من مصادر الإيرادات)	21
.....	
.....	
كم تقاضت الهيئة من المواطنين بدل المساحة وعمل التسوية (المبلغ لكل دونم مع توضيح طريقة الجباية ونسب التحصيل)	22
.....	
.....	
كيف تتم عملية التحصيل؟	23
.....	
هل مشروع التسوية مجدي اقتصاديا للهيئة المحلية؟ (توضيح)	24
.....	
القسم الثالث: معلومات عامة عن الهيئة المحلية		
1	مساحة الهيئة المحلية؟	
2	قرب الهيئة المحلية من جدار الفصل العنصري؟	
ما الخدمات والمؤسسات المتوفرة في الهيئة المحلية؟		
3	1. مستشفى/مستوصف	1- نعم 2- لا 3- لا أعرف
	2. مدرسة	1- نعم 2- لا 3- لا أعرف
	3. سوق محلي	1- نعم 2- لا 3- لا أعرف
	4. مؤسسات مالية مثل البنوك	1- نعم 2- لا 3- لا أعرف

3- لا أعرف	2- لا	1- نعم	5. مواصلات عامة إلى مراكز المدن
3- لا أعرف	2- لا	1- نعم	6. مناطق عامة ومنتزهات
			7. غير ذلك، حدد: