

سلسلة تقارير (25)

أراضي الدولة في المناطق الفلسطينية

المحتويات

2	1. مقدمة
3	2. أراضي الدولة
6	3. الإطار القانوني والمؤسسي لأراضي الدولة
9	4. إدارة أراضي الدولة
11	5. الرقابة والمساءلة
14	التوصيات

إن الأراضي هي أهم الموارد التي تمتلكها الدولة، وأصبح الاستخدام الرشيد والأمن في كل الدول المتحضرة والتنمية هي الأساس الذي يقوم عليه التخطيط بكافة أنواعه، ومستوياته و أهدافه. وتحقيقاً لاستدامة الاستفادة من هذه الموارد بما يحقق العدالة الاجتماعية بين أفراد المجتمع، ووصولاً لتحقيق معدلات التنمية المرجوة وعدم السماح بالاستخدام العشوائي لهذه الموارد، فإن مسؤولية المحافظة على الأراضي الحكومية وعدم تركها للاعتداءات هي مسؤولية كل مواطن، مثلما هي مسؤولية السلطة لأن ملكية هذه الأرض هي ملكية عامة ويجب أن لا يسمح باستخدامها إلا وفقاً للقانون والأنظمة المطبقة. وتعد عملية تخصيص الأراضي بشكل عادل وسليم وتستند لأسس ومبادئ العدالة والشفافية والمساءلة من أبرز الوسائل الواجب إتباعها لتطوير قطاع أراضي الدولة وتحسين أداء الجهة المشرفة عليه.

تعتبر الأراضي في معظم الدول على جانب كبير من الأهمية بالنسبة للنشاط الاقتصادي والتنمية. وهي غالباً الوسيلة الأكثر شيوعاً لتخزين الثروة، كما تعتبر أصلاً اقتصادياً مهماً. فهي توفر أساساً للنشاط الاقتصادي في قطاعات متنوعة مثل الزراعة والصناعات والإسكان والسياحة. وهي أيضاً عامل أساسي في تمكين عمل مؤسسات السوق (مثل الائتمان) وكذلك المؤسسات غير السوقية (مثل المجالس البلدية والمحلية). وتكتسب الأراضي في فلسطين أهمية خاصة، حيث أدت الاجراءات الاسرائيلية المستمرة بمصادرة الأراضي وتقييد الاستفادة مما تبقى منها إلى خنق النشاط الاقتصادي. وبات من غير الممكن الوصول إلى الكثير من الأراضي والاستفادة من الموارد الطبيعية بسبب القيود الاسرائيلية على حركة الناس وأنشطتهم.

وتقسم الأراضي وفقاً لقانون الأراضي العثماني لسنة 1858 إلى خمسة أنواع رئيسية: الأراضي المملوكة ملكية خاصة، أراضي الوقف التابعة للمؤسسات الدينية، الأراضي التابعة للدولة، الأراضي الموات وهي الارض الخالية والبعيدة عن العمران، الأراضي المتروكة التي ترك حق الانتفاع بها لعامة الناس كالطرق.

وتحتل الارض وإدارتها أهمية قصوى بالنسبة للشعب الفلسطيني، سواء على خلفية الصراع المستمر على الأراضي مع الجانب الاسرائيلي منذ عشرات السنين أو لأسباب اقتصادية واجتماعية أساسية وتحتل الأراضي المملوكة للدولة على صغر المساحة المتوفرة منها بالمقارنة مع الاحتياجات العامة الضخمة للأغراض العمرانية والاقتصادية والخدمية المختلفة أهمية خاصة. ومن المهم مراجعة السياسات الرسمية المعتمدة بشأن استخداماتها أو تخصيصها وآلية اجراءات تنفيذها ومن ثم آليات الرقابة والمساءلة المتبعة في تنفيذها، والاطار القانوني والمؤسساتي المنظم للشؤون المتعلقة بأراضي الدولة. ولكن هذا التقرير يستهدف التعرف على جوانب البيئة التي ساهمت في تشجيع عناصر فاسدة على التطاول على هذه المصادر العامة الهامة من خلال التحايل بوسائل مختلفة لتحقيق مصالح خاصة على حساب المال العام او بعيداً عن تكافؤ الفرص امام جميع المواطنين.

يحتوي التقرير على ستة أجزاء، حيث تشكل المقدمة الجزء الأول من التقرير. وقد خصص الجزء الثاني لاستعراض واقع أراضي الدولة وأهم الإشكاليات التي يعانيها بشكل عام. واستعرض الجزء الثالث الإطار القانوني والمؤسساتي في قطاع أراضي الدولة وأهم التطورات التي مر بها. ويتطرق الجزء الرابع إلى واقع وآليات تخصيص أراضي الدولة والتحديات الحاصلة عليها. فيما يتناول الجزء الخامس آليات الرقابة والمساءلة والإصلاح التي شهدتها عمل سلطة الأراضي في مجال وقف التعديلات وتحقيق مبادئ الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بعمليات تخصيص الأراضي الحكومية. ويعرض الجزء السادس والأخير عدداً من السياسات المطلوبة لتعظيم الاستفادة من أراضي الدولة وتحسين أداء الجهات المشرفة عليها.

2. أراضي الدولة

تتعدد التشريعات المنظمة لقطاع الأراضي في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، ويسري في كل منطقة نحو 70 تشريعاً بالإضافة للاوامر العسكرية الاسرائيلية ذات الشأن والتي في مجملها جاءت لتعزيز سيطرة الحكم العسكري وإدارته على معظم الأراضي، وتسهيل نقلها لصالح المستوطنين والمستوطنات (1). وتعاني هذه التشريعات من اشكاليات عديدة كونها لا تستجيب للتطورات والتحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يواجهها المواطن الفلسطيني في الفترة الحالية. يضاف إلى ذلك عدم اتساق هذه التشريعات والتي لم تتطور وفقاً لطبيعة الاولويات والاحتياجات الفلسطينية وإنما تبعاً لاختلاف الإدارة أو الحكم الذي سيطر على الأراضي الفلسطينية خلال العقود السابقة وهي دائماً لم تكن فلسطينية وتحققها لمصالحه دون مصلحة المجتمع والمواطن الفلسطيني.

ولعل أبرز الصعوبات التي يعانها قطاع الأراضي تتمثل بمحدودية الأراضي التي أجريت عليها أعمال التسوية والتسجيل، حيث لا تتعد مساحة الأراضي المسجلة والمستكملة لأعمال التسوية 30% من مساحة الضفة الغربية وقطاع غزة (2). وساهمت عوامل عديدة، بعضها مرتبط بالمؤثرات الخارجية مثل تعاقب السلطات والإدارات على فلسطين إضافة لمعوقات الاحتلال الاسرائيلي، ويتعلق الجزء الآخر من العوامل بالاداء الذاتي للسلطة الفلسطينية ومؤسساتها الرسمية المختصة بموضوع الأراضي، إضافة الى توفر، أو عدم توفر، الرغبة والارادة لدى صانعي القرار في السلطة لتحقيق إنجازات ملموسة في هذا المجال.

حتى عام 2008، تم تسوية وتسجيل ثلث الأراضي الفلسطينية فقط، وظل باقي الأراضي موزعاً بين الأراضي المشاع وأراضي الوقف والأراضي غير المستكملة لأعمال التسوية. وباعتبارها جزءاً مهماً في توزيعات الأراضي، انطبق على أراضي الدولة ما ينطبق على بقية الأراضي في فلسطين، وعانت من ذات المشاكل التي يعانها قطاع الأراضي بشكل عام. يضاف إلى المشاكل السابقة الصعوبات التي تواجهها أراضي الدولة بسبب التعديلات والتجاوزات من قبل الأفراد والمؤسسات على تلك الأراضي، إضافة إلى عدم إتباع سياسة شفافة من حيث الاعتماد على معايير معلنة إضافة الى عدم وضوح الإجراءات والآليات المتبعة في عملية تخصيص أراضي الدولة لمختلف الفعاليات.

وغاب مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين والفئات المختلفة في المجتمع الفلسطيني من حيث قدرتهم على الاستفادة من الموارد الطبيعية العامة. وتسببت الصعوبات والمؤثرات الداخلية والخارجية التي واجهتها أراضي الدولة في تقليص مساحة الأراضي المتاحة للاستخدامات العامة. الامر الذي أدى الى اضعاف قدرة السلطة على الاستفادة من الأراضي الحكومية بما يتلاءم مع الاحتياجات والمتطلبات التنموية.

تتوزع أراضي الدولة على مختلف المحافظات في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. ونتيجة لحالة الانقسام السياسي، وما تبعها من انقسام مؤسساتي، فقد نشأ جسمان لإدارة الأراضي واحد في الضفة الغربية والآخر في قطاع غزة. وقد اختص كل واحد منهما بالبيانات المتعلقة بالأراضي الواقعة في المنطقة التابعة له. بشكل عام، أشارت بيانات الإدارة العامة لأموال الحكومة في سلطة الأراضي في الضفة الغربية إلى وجود منهجيتين في احتساب مساحة الأراضي الحكومية. تستند الأولى لتقديرات دوائر تسجيل الأراضي في المحافظات، فيما تعتمد المنهجية الثانية على قيود دائرة ضريبة الأملاك. وقد نتج عن اختلاف المنهجيات اختلاف في المساحة الإجمالية للأراضي الحكومية حسب المنهجية المستخدمة.

بلغت مساحة الأراضي الحكومية وفقاً لقيود دوائر التسجيل في محافظات الضفة حوالي (574,270 دونم) أي ما يعادل 9% من مساحة الضفة الغربية. ووقع الجزء الأكبر من هذه الأراضي في المنطقة (ج) بواقع 74%، يليها المنطقة (ب) بواقع 16% والمنطقة (أ) بواقع 6%. وتوزعت المساحة الباقية على الحراج (3%) والطرق والوديان (انظر جدول 1).

(1) هنتش، إبراهيم. (2005) دراسة حول واقع تسجيل الأراضي في فلسطين. مركز تطوير القطاع الخاص الفلسطيني.

(2) هنتش، إبراهيم. مصدر سابق.

جدول 1: توزيع الأراضي الحكومية على المناطق أ، ب، ج وفقاً لسجلات دوائر التسجيل

المنطقة	النسبة	المساحة (بالدونم)
منطقة A	16%	91884
منطقة B	6%	34456
منطقة C	74%	424963
حراج A + B	3%	17228
طرق ووديان A+ B	1%	5742

المصدر: الإدارة العامة لأموال الحكومة، سلطة الأراضي الفلسطينية، رام الله.

واستحوذت محافظة طوباس على القسم الأكبر من مساحة الأراضي الحكومية، وبلغت مساحة الأراضي الحكومية فيها نحو 160.7 ألف دونم، أو ما نسبته 28% من المساحة الإجمالية للأراضي الحكومية في الضفة الغربية. ويليهما محافظة رام الله والبيرة بنسبة 20%. وسجلت أقل مساحة للأراضي الحكومية في محافظة قلقيلية بنسبة 1% (انظر جدول 2).

جدول 2: توزيع الأراضي الحكومية على المحافظات الفلسطينية وفقاً لسجلات دوائر التسجيل

المحافظة	النسبة	المساحة (بالدونم)
نابلس	3%	17228
قلقيلية	1%	5742
طوباس	28%	160797
جنين	16%	91884
القدس	8%	45942
أريحا	16%	91884
طولكرم	1%	5742
رام الله	20%	114855
بيت لحم	4%	22971
الخليل	3%	17228
المجموع	100%	574270

المصدر: الإدارة العامة لأموال الحكومة، سلطة الأراضي الفلسطينية، رام الله.

أما فيما يتعلق بمساحة وتوزيعات الأراضي الحكومية وفقاً لقيود ضريبة الأملاك، فقد أشارت بيانات سلطة الأراضي إلى أن المساحة الإجمالية لتلك الأراضي تقل بشكل ملحوظ عن المساحة المقدرة وفقاً لبيانات دوائر التسجيل. وقد بلغت المساحة الإجمالية لتلك الأراضي 149942 دونم، أو ما يعادل 2.5% من مساحة الضفة الغربية. وقد اختلف التوزيع النسبي لتلك الأراضي على المناطق والتقسيمات الإدارية (أ، ب، ج). واستحوذت منطقة (ج) على مساحة تشكل 86% مقارنة بـ 74% وفق المنهجية الأولى، وتركز 12% من الأراضي الحكومية في منطقة (ب)، في حين لم تشكل الأراضي الحكومية في منطقة (أ) أكثر من 1%. وبأتي انخفاض نسبة الأراضي في المنطقة (أ) لعدم تضمينها أراضي محافظة طوباس بشكل أساسي (انظر جدول 3).

جدول 1: توزيع الأراضي الحكومية على المناطق أ، ب، ج وفقاً لقيود أملاك الدولة

المنطقة	النسبة	المساحة (بالدونم)
منطقة A	1%	1049
منطقة B	12%	17993
منطقة C	86%	128950
حراج A + B	1%	1049
طرق ووديان A+ B	1%	8996
المجموع	100%	149942

المصدر: الإدارة العامة لأموال الحكومة، سلطة الأراضي الفلسطينية، رام الله.

أما فيما يتعلق بالتوزيع النسبي للأراضي الحكومية على المحافظات الفلسطينية، فقد تغيرت حصص المحافظات من الأراضي الحكومية وذلك نتيجة الإشكاليات التي يعاني منها نظام قيود تسجيل أملاك الحكومة، حيث لم ترصد الأراضي الحكومية في محافظات مهمة مثل طوباس. وبالتالي، فقد احتلت محافظة الخليل المرتبة الأولى من حيث وجود الأراضي الحكومية فيها (انظر جدول 4).

جدول 4: توزيع الأراضي الحكومية على المحافظات الفلسطينية وفقاً لقيود أملاك الدولة

المحافظة	النسبة	المساحة (بالدونم)
نابلس	11%	16493
قلقيلية	3%	598
رام الله	17%	25490
بيت لحم	45%	37485
جنين	3%	598
الخليل	31%	31487
المجموع	100%	574270

المصدر: الإدارة العامة لأملاك الحكومة، سلطة الأراضي الفلسطينية، رام الله.

يلاحظ مما سبق الاختلاف الواضح في البيانات وفقاً للمنهجيتين المستخدمتين، حيث تزيد مساحة أراضي الدولة استناداً لسجلات دوائر التسجيل بالمقارنة مع مساحة الأراضي وفقاً لقيود أملاك الدولة. ويرجع هذا الاختلاف بشكل أساسي إلى تكرار احتساب بعض المساحات وفقاً لسجلات دوائر التسجيل. مما يعني ان مساحة أراضي الدولة وفقاً لدوائر التسجيل مبالغ فيها وهي أكثر من المساحة الفعلية على أرض الواقع.

كما أن هناك الكثير من المساحات التي مازالت مدونة باسم الخزينة (لدى دوائر التسجيل) على الرغم من تصرف المواطنين بها وامتلاكهم لها منذ عشرات السنين. إضافة إلى عدم اكتمال عمليات تفويض الأراضي عقب الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية. ومن المتوقع أن يؤدي استكمال إجراءات التفويض لهذه الأراضي في خفض المساحة الحقيقية للأراضي الحكومية. وهو ما يجب على السلطة الوطنية إتمامه للوصول إلى رقم حقيقي لهذه المساحات، وبالتالي القدرة على اتخاذ القرارات وإدارة هذا الأراضي لتعظيم حجم الاستفادة منها.

كذلك، فإن الجزء الأكبر من أراضي الدولة تقع في مناطق (ج) الخاضعة للسيطرة المدنية والامنية الإسرائيلية. مما يصعب من مهمة السلطة في إدارة شؤون هذه الأراضي سواء من حيث الاستغلال أو متابعة وملاحقة المعتدين على هذه الأراضي.

ويختلف الوضع في قطاع غزة، حيث تبدو مساحات الأراضي الحكومية أكثر وضوحاً وتحديداً من نظيرتها في الضفة الغربية. وبشكل عام تبلغ مساحة الأراضي بقطاع غزة حوالي 365 ألف دونم. وتوزع هذه الأراضي بواقع 255 ألف كأراض للأهالي والأوقاف والسلطات المحلية، أو ما نسبته 70% من أراضي القطاع. وتعتبر المساحات الباقية أراض حكومية وتبلغ مساحتها نحو 110 آلاف دونم، أو ما نسبته 30% من مساحة قطاع غزة وقامت السلطة بعد عام 1995 بتخصيص جزء منها لأغراض عامة أو للقطاع الخاص أو لصالح أفراد إضافة إلى الاعتداءات على أراضي الدولة.

3. الإطار القانوني والمؤسسي لأراضي الدولة

المحافظة على أراضي وأملاك الدولة رقم 14 لسنة 1961 وتعديلاته الساريان في الضفة الغربية، والقانون رقم 5 لسنة 1960 الساري في قطاع غزة.

اختص قانون إدارة أملاك الدولة المؤقت رقم 32 لسنة 1965 بتحديد صلاحيات مدير دائرة الأراضي. وحصر القانون جميع الشؤون المتعلقة بإدارة أراضي الدولة بمدير دائرة الأراضي. إضافة إلى التنسيب لوزير المالية للتصرف بأراضي الدولة. وجاء في المادة 3 أنه "يناط بمدير الأراضي والمساحة كل ما يتعلق بإدارة أراضي وأملاك الدولة".

وتناول قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة رقم 14 لسنة 1961، الأحكام المتعلقة بتشكيل محكمة خاصة للنظر في قضايا الاعتداء على أراضي وأملاك الدولة. وأعطى القانون صفة الاستعجال وقطعية القرار في قضايا الاعتداء على أراضي وأملاك الدولة. ووفقاً للقانون فإن للمحكمة المذكورة أن تقرر فرض عقوبة السجن أو الغرامة على كل من يعتدي على أراضي وأملاك الدولة. إضافة إلى رفع يد المعتدي فور تقديم الدعوى بحقه دون الالتفات إلى أي ادعاء بالتصرف من قبله. وإزالة جميع ما أحدثه المعتدي على أراضي وأملاك الدولة على نفقة المعتدي وإعادة الحال إلى ما كان عليه قبل الاعتداء.

أما في قطاع غزة، فأشار القانون رقم 5 لسنة 1960 إلى عدم جواز تملك أموال الدولة بالتقادم، أو التعدي على تلك الاموال. وأعطى القانون الجهة صاحبة الاختصاص حق ازالة التعديات.

ومن خلال مراجعة القوانين السابقة، يمكن القول أنها اهتمت بتعريف أراضي الدولة وتصنيفها وفقاً لاستخداماتها المختلفة. كما أعطت حيزاً كبيراً لآليات تخصيص أراضي الدولة، وصلاحيات الجهات الرسمية المختلفة في تخصيص الأراضي تملكاً أو تأجيراً. واشتملت تلك التشريعات على أحكام تحظر الاعتداء على الأراضي الحكومية من قبل الأفراد والمؤسسات، وبيّنت الآليات الواجب إتباعها من قبل الجهات المختصة لإزالة التعديات واستعادة الأراضي المعتدى عليها. وفي هذا الشأن، نصت التشريعات على إنشاء محكمة مختصة للبت في القضايا المتعلقة بالاعتداءات على الأموال المنقولة وغير المنقولة الخاصة بالدولة.

من الناحية النظرية، تعالج التشريعات السارية المطبقة في الأراضي الفلسطينية مختلف الشؤون المتعلقة بإدارة أراضي الدولة. كما أنها تشكل سنداً قانونياً لأي جهة مختصة

يشمل هذا الجزء من التقرير عرضاً للإطار القانوني المنظم لأراضي الدولة والشؤون المتعلقة بإدارة هذه الأراضي وآليات التصرف بها وتخصيصها للأفراد والمؤسسات، وكيفية التعامل مع الاعتداءات على تلك الأراضي. ويتطرق هذا الجزء أيضاً إلى الإطار المؤسسي الذي يشرف ويدير أراضي الدولة، والتطورات التي شهدتها سلطة الأراضي من حيث نشأتها وتبعيتها وآلية تعاملها في موضوع أراضي الدولة.

مرّ موضوع تخصيص الأراضي بتغييرات جوهرية شملت الجهات المكلفة بتخصيص الأراضي الحكومية والجهات المنسوبة، وطالت التغييرات أيضاً أسس ومعايير التخصيص والفئات المستهدفة والشروط المصاحبة للتخصيص. وقد منحت صلاحية تخصيص الأراضي الحكومية في بدايات السلطة إلى رئيسها في ذلك الوقت بناء على تنسيب لجنة ثم تسمية أعضائها في مراسيم رئاسية تصدر لهذا الغرض، حيث كانت الحكومة في ذلك الوقت تتبع رئيس السلطة، ولم يكن القانون الأساسي ينص على منصب رئيس الوزراء أو تشكيل مجلس الوزراء.

ويعد إصدار القانون الأساسي المعدل لعام (2003) تم منح صلاحية التصرف بالأراضي الحكومية لمجلس الوزراء، حيث نصت المادة (63) منه على أن مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تضطلع بمسؤولية وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ. وعليه يكون تأجير وتفويض وتخصيص الأراضي الحكومية يتم بناء على تنسيب اللجنة المشكلة من رئيس سلطة الأراضي ووزير الأشغال العامة والإسكان ووزير الحكم المحلي، والتي تقوم بتنسيب تخصيص الأراضي الحكومية لمجلس الوزراء ليصدر قرار التخصيص بعد مصادقة رئيس السلطة.

3-1 الإطار القانوني

تتعدد التشريعات والقوانين التي تنظم الشؤون المتعلقة بإدارة الأراضي الحكومية في الضفة الغربية وقطاع غزة. ويوجد عدد من القوانين التي تطبق في كل منطقة على حد، كما يوجد قوانين تنطبق على كلتا المنطقتين. وبعيداً عن هذا التعدد، يبرز عدد من التشريعات المهمة في كل منطقة التي استندت لها دائرة المساحة التابعة لوزارة الإسكان ودائرة تسجيل الأراضي التابعة لوزارة العدل، ولاحقاً سلطة الأراضي الفلسطينية الجسم الذي تشكل في العام 2002 ليحل محل الدائرتين السابقتين. ومن أهم تلك التشريعات، نذكر قانون إدارة أملاك الدولة المؤقت رقم 32 لسنة 1965، وقانون

إن الواقع والمعطيات على الأرض تشير إلى حصول تعديلات وتجاوزات عديدة على أراضي الدولة، وتحديدًا في السنوات الأولى من عمر السلطة. وبالرغم من أهمية أراضي الدولة، والحاجة الماسة لها في ظل اجراءات المصادرة وفرض القيود على استخدامات الأراضي، إلا أن الجهات المختصة وذات العلاقة في السلطة الوطنية لم تستغل الإطار القانوني والاحكام التي تتيح لها معالجة الاختلالات التي شابت قطاع أراضي الدولة. وفي أحيان كثيرة، ساهم القيام بهذه التجاوزات من قبل أجهزة رسمية في السلطة، وتحديدًا الاجهزة الامنية(3)، في إعاقة تطبيق القوانين السارية واستمرار المخالفات في هذا المجال.

2-3 الإطار المؤسسي

مرّ الإطار المؤسسي لإدارة قطاع أراضي الدولة بتحويلات مهمة منذ نشأة السلطة الوطنية وحتى وقتنا هذا. فخلال السنوات الأولى لإنشاء السلطة الوطنية، وقبل انتخاب المجلس التشريعي، صدر مرسوم رئاسي في حزيران عام 1996 بتشكيل دائرة الأراضي في أريحا وتعيين مدير عام لها. واهتمت الدائرة بالشؤون المتعلقة بالأراضي، بما فيها أراضي الدولة. وقُسم ملف الأراضي بين وزارة الإسكان من خلال دائرة المساحة ووزارة العدل من خلال دائرة المساحة.

واجهت الدائرة صعوبات متعددة جزء منها سببته عدة عوامل خارجية منها الاجراءات الاسرائيلية. وعدم قدرة طواقم التفتيش والمراقبة التابعة لدائرة الأراضي من تنفيذ مهامها في غالبية الأراضي الفلسطينية، وتحديدًا تلك الواقعة في منطقة (ج) الخاضعة للسيطرة الامنية والمدنية الاسرائيلية. كما يوجد عوامل تتعلق بالاداء الذاتي، مثل عدم الاهتمام بتطوير الدوائر الخاصة بالأراضي بشكل عام وأراضي الدولة بشكل خاص، والاهمال في بناء قاعدة بيانات لدى الدائرة تخص أراضي الدولة. إضافة الى افتقار السلطة الى سياسة وطنية معتمدة بشأن إدارتها لأراضي الدولة، حيث أدى غياب السياسات الوطنية الشاملة إلى غياب خطة واستراتيجية. وعدم بذل جهد كافي من اجل تأمين الموارد البشرية الماهرة والمؤهلة والاحتياجات المالية والدعم الفني والتقني لانجاز أنشطة الدائرة.

أصدر المجلس التشريعي، ومن خلال دوره الرقابي، مجموعة من القرارات التي طالب من خلالها السلطة التنفيذية بإنشاء هيئة خاصة للأراضي، ولم تكن سلطة الأراضي قد أنشئت بعد. وحث المجلس من خلال قراراته السلطة التنفيذية على إقامة المشاريع في المناطق المهدهدة بالمصادرة والاستيطان، كما

ترغب في فرض سيادة القانون ومعالجة التجاوزات التي حصلت على أراضي الدولة، أو التجاوزات المتعلقة بآليات التخصيص إن وجدت. ويوجد عدد من الاختلافات بين التشريعات المطبقة في الضفة الغربية وتلك المطبقة في قطاع غزة. فقد أعطت القوانين السارية في الضفة الغربية صلاحية التصرف بأراضي الدولة بمدير المساحة والأراضي (قانون إدارة أملاك الدولة رقم 32 بسنة 1965). وأعطت لوزير المالية، بعد تنصيب مدير المساحة والأراضي، الحق في تأجير وتفويض الأراضي. في حين يغيب التفويض لوزير المالية بالتصرف بالأراضي الحكومية وفقاً لقانون الأراضي العمومية لسنة 1942 الساري في قطاع غزة.

وتختلف القوانين في غزة والضفة فيما يتعلق بتشكيله اللجان المختصة بتخصيص الأراضي الحكومية أو تأجيرها. ففي الضفة تتكون اللجنة من الحاكم الإداري ومأمور التسجيل والمحاسب وفقاً لقانون 32 لسنة 1965. في حين تتشكل اللجنة وفقاً للقانون 27 لسنة 60 الساري في قطاع غزة من قائم مقام غزة الإداري والمشرف على دائرة تسجيل الأراضي ومدير دائرة تنظيم المدن والمساحة ومدير المال.

قدم مجلس الوزراء مشروع قانون الأراضي الى المجلس التشريعي حيث ادرج على جدول اعمال المجلس منذ شهر اذار 2004 الذي اقر بالمناقشة العامة بتاريخ 4 نيسان 2005، وتم إحالته إلى اللجنة القانونية ولجنة الأراضي في المجلس، وجرى تنفيذ جملة من ورش العمل وجلسات الاجتماع حول مشروع القانون من قبل اللجنتين المذكورتين مع سلطة الأراضي ووزارة التخطيط. ويمكن الاستنتاج أنه وبسبب عدم بلورة سياسة حكومية عامة بشأن القضايا الاساسية المتعلقة بملف الأراضي لكي يتم أخذها بالاعتبار عند إقرار مشروع القانون، بقي مشروع القانون يراوح مكانه في لجان المجلس دون تدخل جدي من قبل الأطراف الحكومية ذات العلاقة. حيث أن هذا التأخير يبقي قطاع الأراضي في فلسطين خاضعاً للتشريعات التي لا تزال نافذة وهي عثمانية وانتدابية وبريطانية وأردنية ومصرية وأوامر عسكرية إسرائيلية اتخذت في ظروف تاريخية لم يكن موضوع مصالح الفلسطينيين جوهر اهتمامها.

الهدف الرئيسي لهذه التشريعات هو الحفاظ على أراضي الدولة من الاعتداءات والتجاوزات التي يقوم بها الأفراد والمؤسسات، وضمان الاستخدام الأمثل لتلك الأراضي من خلال تخصيصها للاستخدامات والمنافع العامة باعتبارها مورداً اقتصادياً حيوياً وعماماً، والأصل فيه تحقيق الفائدة العامة وليس تحقيق مكاسب أو امتيازات شخصية لفرد أو مجموعة على حساب المصلحة العامة.

(3) فريخ أبو مدين، جريدة القدس، بتاريخ 25-8-2005.

الى هذه السلطة". ومن هنا، باتت "سلطة الأراضي" الجهة الوحيدة التي تتولى إدارة ملف الأراضي، وأصبحت سلطة الأراضي تتكون من ثلاث دوائر: دائرة تسجيل الأراضي، ودائرة المساحة، وإدارة أراضي الدولة. وتمثلت المهام الرئيسية لدوائر سلطة الأراضي بالحفاظ على حقوق ملكية الأراضي وكافة الحقوق المترتبة عليها للشخصيات الحقيقية والمعنوية الاعتبارية على حد سواء، فوظيفة وصلاحيات سلطة الأراضي تتمثل في مسح الأراضي، وتسجيلها، والعمل على حل الخلافات والنزاعات المتعلقة بحدود الأراضي، والمحافظة على الأراضي والاملاك الحكومية، وحسن التصرف بها. ومن شأن تلك الخطوة زيادة حجم التنسيق بين الدوائر الرسمية ذات العلاقة بموضوع الأراضي، والحد من الازدواجية والتضارب في العمل وفي رسم وتنفيذ السياسات العامة المتعلقة بهذا الموضوع.

وظلت سلطة الأراضي تعاني ذات التحديات السابقة وتحديدًا تلك المتعلقة بأحتياجات الكادر البشري القادر على أداء المهام المناطة بسلطة الأراضي بما فيها إدارة أراضي الدولة. إذ بلغ عدد الموظفين العاملين لدى سلطة الأراضي حوالي 300 موظفًا، يعملون في الإدارة وفي دوائر المساحة والتسجيل وفي دائرة أراضي الدولة. وهذا غير كاف ناهيك عن حاجة هؤلاء الموظفين إلى برامج تدريبية نظامية في مجال المهارات مثل استخدام برامج كمبيوتر متطورة. علمًا أن لديهم خبرة جيدة في مجال العمل في مجال الأراضي وتسجيل الأراضي. ويتبين من الاطلاع على أوضاع دوائر التسجيل التابعة لسلطة الأراضي أن عمليات التسجيل وحفظ وتوثيق المعلومات والبيانات المتعلقة بحقوق الملكية للأراضي والعقارات الخاصة والحكومية تتم بطرق بدائية يدوية، بحيث يتم تدوين المعاملات في دفاتر وسجلات ورقية، ولا يتم إدخال تلك البيانات ضمن نظام محوسب وبشكل آلي، بحيث يتم حفظها من التلف أو الفقد. يضاف إلى ذلك الطريقة التي يتم بها إعداد خرائط التسوية، والتي تشكل القاعدة الأساسية التي تنطلق منها عملية إدارة وتنظيم قطاع الأراضي.

دعا إلى تفعيل دوائر المساحة والأراضي للقيام بمسح وتسجيل الأراضي، وتدعيمها بالكادر المؤهل، وعقد المجلس جلسة خاصة لمناقشة موضوع قيد الأراضي وطالب بوقف توزيع أراضي الدولة ومراجعة جميع القرارات التي منحت بعض أراضي الدولة لافراد واعادة تصويب الاوضاع ووقف التعدييات .

حصل التطور الأهم في قطاع إدارة أراضي الدولة في العام 2002 من خلال إصدار مرسوم رئاسي حمل الرقم (10) تم بموجبه انشاء سلطة الأراضي الفلسطينية بتاريخ 2002/9/5. ويتكون المرسوم الرئاسي من (7) مواد، تعرض في مادته الاولى الى انشاء سلطة تسمى "سلطة الأراضي" تكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق الاغراض التي قامت من اجلها وفقا لأحكام القانون. وجددت نفس المادة من المرسوم نفسه في بندها الثاني بان تكون لسلطة الأراضي ميزانية مستقلة ضمن الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية، ونصت نفس المادة في بندها الثالث على تبعية سلطة الأراضي إلى مجلس الوزراء، فيما نصت المادة الرابعة على وجود رئيس لسلطة الأراضي يصدر قرار بتعيينه وتحديد درجته من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية وبعاونه عدد كاف من الموظفين، وبينما تم إلحاق دوائر سلطة الأراضي والتصرف بالأراضي الحكومية في المواد الثانية والثالثة على التوالي والترتيب، فان المادة الخامسة المعنونة بـ: اختصاصات وصلاحيات السلطة قد نصت على: "تحدد اختصاصات وصلاحيات سلطة الأراضي بقانون". والملاحظة الأهم في الموضوع هي انه، وحتى تاريخه، لم يصدر اي تشريع يحدد اختصاصات سلطة الأراضي كما نص على ذلك المرسوم قيد المعالجة في مادته الخامسة بما يؤشر إلى وجود خلل ينبغي تداركه سريعاً.

بعد العام 2002، تولت سلطة الأراضي إدارة قطاع الأراضي. وبموجب المادة الثانية من المرسوم تم إلحاق دوائر تسجيل الأراضي والاموال غير المنقولة التابعة لوزارة العدل ودوائر تسجيل لأراضي الإسكان، تم إلحاقها بسلطة الأراضي. ونُقل موظفو الدائرتين كل حسب درجته المالية، ووضع الوظيفي



4. إدارة أراضي الدولة

4.1 التعديت على أراضي الدولة

تفاقت التعديت على أراضي الدولة منذ إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية على المستوى الفردي والجماعي، خاصة في قطاع غزة من قبل بعض المحسوبين على الأجهزة والمتنفذين في السلطة الوطنية الفلسطينية. وأشارت بعض التقديرات إلى أن 80% من التعديت على الأراضي الحكومية ارتكبتها عناصر من أجهزة الأمن الفلسطينية(4). ومن العوامل التي ساهمت في انتشار ظاهرة التعدي على الأراضي الحكومية بعد مجيء السلطة عدم امتلاك جزء كبير من المعتدين لأراضي في المناطق الفلسطينية. إضافة إلى عدم قيام سلطات الاحتلال بتسليم السلطة الوطنية الفلسطينية للعديد من المخططات والسجلات لأملك الدولة مما حد من قدرة السلطة على الرقابة والتفتيش على تلك الأراضي. ومن العوامل أيضاً انتشار مظاهر الفلتان الأمني بين فترة وأخرى والتي ضعف خلالها احترام سلطة وسيادة القانون وأجهزة السلطة الرسمية المكلفة بالرقابة والتفتيش وحماية هذه الأراضي.

وقد كان لذلك آثار سلبية على المساحات والاستخدام الامثل لهذه الأراضي. وتتركز الاعتداءات في محافظتي أريحا ورام الله والبيرة في الضفة الغربية وفي قطاع غزة. وقد ساهمت بعض الهيئات المحلية في ظاهرة الاعتداء عبر منح المعتدين بعض التراخيص لاقامة المباني والمنشآت متذرعة بأسباب غير منطقية كتطوير منطقة الاغوار في مواجهة الزحف الاستيطاني وتشجيع أحياناً من متخذي القرارات وواضعي السياسات على مستوى الوطن(5). وعادة ما يكون التعدي لغرض تأمين السكن أو توسيعه أو إنشاء مزارع وغيرها من الاستعمالات. حيث أشارت البيانات إلى أن المساحات المعتدى عليها من الأراضي الحكومية ازدادت كما ونوعاً.

كما أن عدم شفافية الاجراءات التي تتعلق بالتعامل مع الاملاك الحكومية وعدم وضوح الجهة المرجعية المؤسساتية، حيث تم اعطاء صلاحيات لبعض اللجان المشكلة، إضافة الى عدم النقل الرسمي لسجلات الأراضي من قبل الحكومة العسكرية الاسرائيلية.

بالنتيجة، فقدت السلطة الوطنية الفلسطينية رصيماً لا يستهان به من الأراضي الحكومية في المنطقة عبر عمليات البيع للأراضي من أفراد لا يملكونها، إضافة للاعتداءات

(4) فريح أبو مدين لجريدة القدس، بتاريخ 25-8-2005.

(5) مقابلة مع د. عدنان قباجة، مدير عام أملك الحكومة في سلطة الأراضي.

الزراعية والبناء العشوائي في قطاع غزة والتي تفتقد أساساً لكثير من خدمات البنية التحتية كالمياه والكهرباء والمؤسسات التعليمية والصحية.

4.2 تخصيص أراضي الدولة

تولت وزارة الإسكان في قطاع غزة منذ قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية إدارة أملك الدولة والتصرف بها. وتمثلت أهم أوجه التصرف في خمسة جوانب، أولاً: تخصيص أراضي الدولة لوزارة مؤسسات وهيئات عامة لإقامة مقرات لها، ثانياً: إقامة مشاريع إسكانية استثمارية وذلك بالتنازل عن ارض الدولة مقابل عدد من السكن غالباً ما كان يتم توزيعه على اشخاص متنفذين خاصة في المستوى الامني، ثالثاً: تخصيص أراضي حكومية لبعض الأشخاص الطبيعيين لإقامة مساكن عليها، رابعاً: تبديل أراضي الدولة بأراضي عليها مشاكل قضائية بالنسبة للملكية، وخامساً: تأجير بعض أراضي الدولة أو إعارتها. وكانت العمليات الأولى للتخصيص تتم بعد موافقة الرئيس وتنسيب لجنة مختصة معينة من الرئيس. ولم تخضع عمليات التخصيص لأسس قانونية واضحة أو آليات ومعايير محددة، وبحيث تنطبق على جميع الفئات دون تمييز أو محاباة.

وقد فاق حجم التخصيصات 200 تخصيص منذ العام 1995 حتى العام 2007. وشهد العام 2005 أكبر حملة تخصيص منذ إنشاء السلطة. وشملت هذه التخصيصات قطاعات التربية والتعليم، والهيئات المحلية، والصحة، والجمعيات، والنقابات، والأجهزة الأمنية، والتخصيصات الفردية، لاسباب تتعلق باسترضاء مراكز النفوذ.

ومن أهم الملاحظات على عمليات التخصيص التي تمت قبل العام 2007 أنها لم تتم بقرار من مجلس الوزراء، أو بمرسوم رئاسي، بل تم الاكتفاء بموافقة الرئيس وتنسيب اللجنة. كما أنها لم تلتزم بالمساحة الحقيقية اللازمة للجهة طالبة التخصيص للقيام بالمشروع. وتجدر الإشارة كذلك إلى أن بعض التخصيصات التي صدر بها موافقات لم تنفذ على أرض الواقع، ولم يصدر بها قرارات إلغاء. وشاب عمليات التخصيص السابقة أنها لم تراعى طبيعة المنطقة المخصص بها، واستخداماتها، وإنما تمت الموافقات دون إجراء الدراسات الفنية للموقع وإعداد الخرائط لذلك. كما أن الموافقات لم تراعى التوزيع الجغرافي للتخصيصات لإحداث حالة التوازن في التنمية.

لصالح وزارة الاسكان بدل ثمن الارض. إلا أن الحقائق على الارض تشير الى عدم التزام الشركة المستفيدة من التخصيص بالتعهدات والشروط الواردة في اتفاقية التخصيص، حيث لم تنفذ مشروع الاسكان، ولم تسدد ثمن الارض المخصصة لمشاريعها. كما حولت الشركة وجهة المشروع تجاه انشاء جامعة أهلية بدلاً من المركز التجاري والمشروع السياحي حسب اتفاقية التخصيص. وفي نهاية المطاف صدر قرار محكمة بالحجز على الارض لصالح أحد البنوك .

ورصد تقرير الديوان ملاحظات كثيرة، أهمها عدم التزام الشركة بشروط عقد التخصيص. ومخالفة الجهة المانحة للتخصيص لآليات التخصيص الواردة في القانون 32 لسنة 1965، ومخالفتها القانون من خلال تسجيل الارض بإسم الشركة دون تسديد ثمن تلك الارض بالكامل(6) . وما زالت القصة عالقة بين ادراج المسؤولين والمحاكم التنظيمية او المدنية.

تجري محاولات عديدة من قبل رئيس السلطة والحكومة الفلسطينية لاستعادة أراضي الدولة التي حصلت تجاوزات عند تخصيصها. إلا أن هذه المحاولات لا تتوافق مع جهود فعلية لمحاسبة المسؤولين الذين تسببوا أو ساهموا بحدوث تلك التجاوزات. ولم تجري مراجعة شاملة وجدية لجميع التخصيصات في الأراضي الحكومية سواء للأفراد أو الشركات الخاصة أو الجمعيات الوهمية أو تحت مسمى المشاريع الاقتصادية.

وقمت الكثير من التخصيصات دون التأكد من القدرة المالية للجهة طالبة التخصيص لتنفيذ المشروع، مما أثر في قدرة الجهة المخصص لها على الاستفادة من التخصيص وتنفيذ المشاريع المقترحة في طلب التخصيص. وسادت حالة من العشوائية وعدم التخطيط على عمليات التخصيص التي تمت في الفترة السابقة وكان معظمها على أراضي الدولة في قطاع غزة اضافة الى عدد من القطع من أراضي الدولة في الضفة. ولم تستند آليات التخصيص الى أسس سياسية مدروسة تأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات لأراضي الدولة وفقاً للقانون، حيث جرى استغلال ذلك من بعض الأشخاص معتمدين على عدم وجود آلية معلنة للتخصيص.

ان قيام الجهات الرسمية بتخصيص أراض لأفراد أو شركات خاصة يملكها أفراد، خلافاً لما نصت التشريعات السارية والتي لم تجز تخصيصاً للأشخاص الطبيعيين وحصرته بالأشخاص الاعتباريين، لا يكسب هذه الصفقات حماية من الملاحقة.

ونذكر في هذا السياق الملاحظات التي تضمنها التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام 2008 حول التجاوزات التي شابت احدى عمليات تخصيص أراضي الدولة. فقد أشار التقرير الى تخصيص 60 دونماً من أراضي الدولة في بيت لحم لاحدى شركات المقاولات الخاصة لاقامة مشروع سياحي ومركز تجاري مقابل قيام الشركة بانشاء مشروع اسكان شعبي



(6) للمزيد من المعلومات، انظر التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية (2008).

5. الرقابة والمساءلة

خاصة على بعض أراض الدولة، غالباً بالتحايل أو بتوزيع المنافع بين أطراف متنفذة.

بعد إنشاء سلطة الأراضي في العام 2002 وتحديد صلاحياتها بموجب مرسوم التأسيس، حصل تطور ايجابي في مجال الإطار المؤسسي، وياتت الصلاحيات أكثر تحديداً وتخصصاً.

في إطار التوجه العام للسلطة، واحساساً منها بخطورة وتأثيرات التعديت على أراضي الدولة وسوء إدارة عملية تخصيص هذه الأراضي، صدر مرسوم رئاسي في العام 2005 حمل الرقم 18. واختص المرسوم بتصويب الاوضاع فيما يتعلق بالتخصيصات التي تمت على أراضي الدولة سابقاً. وأسس المرسوم لمرحلة قادمة. وتم بموجب هذا المرسوم إلغاء كافة التخصيصات السابقة في المحافظات الجنوبية للمواطنين المقيمين في المحافظات الشمالية أو العكس، وشمل الالغاء التخصيصات التي تمت لأشخاص يقيمون بشكل دائم خارج الوطن. كما شمل الالغاء التخصيصات للأشخاص الطبيعيين والمعنويين غير الملتزمين بالشروط الواردة في اتفاق التخصيص.

استفادت سلطة الأراضي في الضفة الغربية من الاطار القانوني والتوجهات الرسمية لمعالجة ملف التخصيصات ووقف التجاوزات على أراضي الدولة، حيث قامت في العام (2009) بأكبر حملة لضبط التعديت في محافظة أريحا، حيث تم ضبط أكثر من (1000) معتدي خلال الزيارات الميدانية لمواقع الأراضي الحكومية، كما تم إعداد المخططات اللازمة لإظهار نوع ومساحة الاعتداء، وإحالة المعتدين للمحكمة التي تم تشكيلها لهذا الغرض. إلا انه تم إيقاف عمل المحكمة بناءً على تعليمات رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية. وتم تشكيل لجنة من رئيس سلطة الأراضي والمحافظ وبلديات المنطقة لبحث التعديت وإيجاد الحلول المناسبة، والتوصية بها لرئيس السلطة. ورغم المحاولات العديدة التي قام بها المسؤولون في سلطة الأراضي لجهة تفعيل عمل اللجنة المشكلّة، وحث رئيس السلطة على المضي قدماً بحملة تصويب الاوضاع وإزالة التعديت، إلا أن تدخلات كثيرة تمت في الاتجاه المعاكس، وشكلت عامل ضغط لوقف حملة إزالة التعديت التي بدأت في أريحا. وتم استغلال بعض المعتدين على أراضي الدولة في أريحا اتساع دائرة المعتدين واختلاف تصنيفاتهم بين مخالفين صراحة للقانون وأشخاص حازوا الارض زمن الإدارة الاردنية وفئة ثالثة تضم الاشخاص الذين لهم حق التصرف في الارض. وفي ظل هذا الاتساع والتنوع، شكلت حملة إزالة التعديت قضية رأي عام استغلها المعتدون لوقف الحملة وحماية مصالحهم الخاصة.

إن تبيد جزء من أراضي الدولة وهي املاك عامة على افراد او شركات يملكها افراد تشكل حالة يمكن وصفها بانها تمت بالتحايل على القانون، ويمكن وصفها بأنها سياسة وممارسة منحت المال للفاسدين ومكنتهم من الحصول على مكاسب خاصة. ولم يتم وقف هذه السياسة بسبب عدم وجود ارادة سياسية جادة لوقفها او استرجاع الجزء الاكبر منها حتى الان. اما بخصوص التعديت العادية التي تمت من قبل مواطنين او مسؤولين فتعود الى هشاشة وضعف آليات التفتيش والمتابعة والتنفيذ الحاسم للقرارات، حيث نصت المادة الثالثة من قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة رقم (14) لسنة (1961) إلى ضرورة تشكيل محكمة خاصة لاتخاذ الإجراءات القانونية المختلفة في رفع يد المعتدي فور تقديم الدعوى بحقه دون الالتفات الى أي ادعاء بالتصرف. ومن ثم العمل على إزالة جميع ما أحدثه المعتدي على أراضي وأملاك الدولة. إلا أنه حتى اللحظة لم يتم تشكيل مثل هذه المحكمة. وبالرغم من محاولات وزارة الإسكان سابقاً، وسلطة الأراضي، لوقف التعديت من خلال مجموعة من الإجراءات، إلا أن عدم إنشاء المحكمة المختصة، إضافة إلى مجموعة من العوامل الأخرى، حدّ من قدرة الجهات المختصة على تحقيق الانجازات والأهداف المرجوة في موضوع وقف التعديت. ومن أهم هذه العوامل: عدم كفاية فرق التفتيش للكشف المبكر على الاعتداء من بدايته، إضافة لعدم وجود دراسة كاملة بمواقع ومخططات أملاك الدولة في المحافظات. وضعف التنسيق بين سلطة الأراضي ومحافظي المحافظات الفلسطينية، وعدم ممارسة بعض المحافظين لصلاحيتهم في العمل على إيقاف التعديت.

وتمثلت الوسائل المتبعة في مواجهة ظاهرة التعدي بالقيام بجولات تفتيش، لكنها كانت غير منتظمة، لمعرفة وتحديد التعديت التي تمت على الأراضي الحكومية، وتبليغ الشخص المعتدي بضرورة وقف وإزالة ما نشأ عن ذلك مع إخطاره بأن إجراءات إدارية وقانونية ستتخذ بحقه إذا لم يقم بإزالة التعدي. وفي حالة عدم الاستجابة يتم الاستعانة بعدة جهات رسمية للمساعدة في إزالة التعدي وهي النيابة العامة والشرطة وبعض الأجهزة الأمنية. والى حد كبير، تتطابق هذه الإجراءات مع الإجراءات المنصوص عليها في القانون.

ساهم ذلك في عدم إتباع الأسس السليمة في الرقابة من قبل الجهات المشرفة والمكلفة بمتابعة شؤون أراضي الدولة. وبالنتيجة أثر ذلك على قدرة تلك الجهات على معالجة الاختلالات ووقف التعديت واستمرار وتفاقم ظاهرة التعدي على أراضي الدولة خاصة في الحالات التي يتم فيها حصول افراد أو شركات

أراضي الدولة التي كان مقام عليها مستوطنات. وأصدرت سلطة الأراضي العديد من التعميمات التحذيرية للمواطنين إزاء بيع أو شراء أو التصرف في الأراضي الحكومية تحت طائلة المساءلة القانونية. وتم تشكيل اللجنة الحكومية لإزالة التعديات والمكونة من وزارة الأشغال العامة والإسكان مقرراً وعضوية سلطة الأراضي ووزارة الداخلية ووزارة التخطيط. ومن خلال عمل وأنشطة اللجنة تشير البيانات إلى أن مساحة الأراضي الحكومية التي تم الاعتداء عليها بلغت 30 ألف دونم. ونتيجة للإجراءات المتبعة من قبل الجهات المختصة، فقد انخفضت هذه المساحة إلى 12 ألف دونم (7).

جهود ما بعد الانفصال

تركز الجهد الأكبر والأبرز الذي قامت به سلطة الأراضي والجهات الرسمية الأخرى في كل من الضفة والقطاع في السنتين الأخيرتين، بموضوع تخصيصات الأراضي الحكومية، وتحديد آليات واضحة للحد من التجاوزات في تخصيص الأراضي التي كانت تتم في السابق. ففي الضفة الغربية، أصدر مجلس الوزراء قراراً بتشكيل لجنة وزارية لتخصيص الأراضي الحكومية حمل الرقم (01/09/13/م، و/س، ف) لعام (2009). وبموجب القرار تم تشكيل لجنة وزارية لتخصيص الأراضي الحكومية مشكلة من (الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الاقتصاد الوطني، الحكم المحلي، الزراعة، السياحة والآثار، الأشغال العامة والإسكان، سلطة الأراضي، التخطيط والتنمية الإدارية، الأوقاف والشؤون الدينية). ويلاحظ من تشكيلة اللجنة احتوائها على وزارات لم تكن موجودة في اللجان السابقة وأهمها السياحة والآثار والأوقاف والاقتصاد الوطني. وتعد التشكيلة الجديدة خطوة مهمة بالاتجاه الصحيح، حيث اعتمدت معايير جديدة في اختيار اللجنة راعت كل الجهات المعنية بموضوع الأراضي الحكومية.

وقد حددت مهامها بالعمل على إعداد قانون فلسطيني لتخصيص أراضي الدولة وملكيته، وإعداد دليل لإجراءات تخصيص الأراضي. ووضع آليات ومعايير لتخصيص أراضي الدولة، ووضع أولويات لتخصيص أراضي الدولة. وتحديد متطلبات تخصيص أراضي الدولة. إضافة إلى دراسة كافة طلبات تخصيص أراضي الدولة وفقاً للشروط والمعايير المعتمدة من قبل اللجنة، وإعداد تخطيط مسبق لتخصيص الأراضي يتضمن إعداد دراسة للاحتياجات الأساسية وفقاً لحجم أراضي الدولة المتاحة للتخصيص. وأخيراً، إعداد دراسة لحجم أراضي الدولة في كل محافظة واعتماد سياسة توفير أراضي الدولة.

كما قامت سلطة الأراضي بتعيين العديد من المفتشين في مختلف المحافظات في محاولة لضبط وإيقاف هذه التعديات إلا أن هذه الجهود لم تثمر بشكل حقيقي في مكافحة الظاهرة بسبب عدم تفعيل القانون وعدم تعاون الأجهزة الأمنية بالشكل المطلوب لوقف الظاهرة.

كما خطت سلطة الأراضي خطوات حثيثة في اتجاه إدارة والمحافظات على أملاك الدولة من خلال تجسيد دور كل من اللجنة الوزارية واللجنة الفنية المنبثقة عنها لتخصيص الأراضي الحكومية. وإعداد الدراسة الفنية الأولية للموقع المراد التخصيص به، وإعداد قوائم محوسبة بأملاك الحكومة في المحافظات. وتعزيز هذه الخطوة من خلال ربط مواقع الأراضي الحكومية بنظام GIS. واتخذت سلطة الأراضي قراراً مهماً بعدم اعتبار التخصيص قانونياً إلا بعد صدور قرار مجلس الوزراء ومصادقة الرئيس على ذلك. والتأكيد على أن التخصيص هو لغايات النفع العام فقط مشروطاً بمدة سنة يتم إلغاؤه في حالة عدم التنفيذ للمشروع الذي تم تخصيص الأرض من أجله.

وقد تضمن التقرير السنوي لعام 2008 لديوان الرقابة المالية والإدارية ملاحظات مهمة على أداء سلطة الأراضي. إذ أشار إلى عدم وجود وحدة للرقابة الداخلية في سلطة الأراضي لمتابعة مدى التزام المسؤولين وصانعي القرار في سلطة الأراضي بالمرجعية القانونية، وأسس ومبادئ النزاهة والشفافية الواجب اتباعها في جميع الأنشطة والعمليات التي تمارسها سلطة الأراضي بما يتعلق بموضوع أراضي الدولة.

مما تقدم يتضح أن مهمة الاشراف ووسائل إدارتها المتبعة من قبل الجهات الرسمية المكلفة بإدارة أراضي الدولة لا تزال قاصرة عن معالجة الاختلالات التي شابته عمليات تخصيص أراضي الدولة والتعديت التي طالت هذه الأراضي في الفترة السابقة. مما يعزز الحاجة إلى قرار وطني رسمي بإعادة النظر في جميع القرارات السابقة التي تم بموجبها تخصيص أراضي لأفراد أو شركات أو بيع أراضي حكومية أو جرى تبادلها إلى مراجعة من لجنة تحقيق رسمية مخولة من أشخاص ذوي خبرة ومعرفة لإعداد تقرير وتوصيات للمعالجة وبلورة معايير وآليات أكثر وضوحاً وشفافية لاستخدام أراضي الدولة، وأكثر استجابة وقماشياً مع الأهمية الاستراتيجية والاجتماعية لأراضي الدولة.

الاجراءات الأخيرة في مجال التخصيصات ومواجهة ظاهرة التعدي

قامت سلطة الأراضي في الحكومة المقالة في قطاع غزة، وفقاً لما نشرته على صفحتها الإلكترونية، بجهود بشأن استعادة جزء كبير من الأراضي التي تم التعدي عليها خاصة من

ويتم عرض الملف بعد إقراره من اللجنة الوزارية على مجلس الوزراء لاتخاذ قرار بالتخصيص. ويحول القرار لسلطة الأراضي لتنفيذ التخصيص. ولا يناقش التخصيص من اللجنة الوزارية إلا بعد اعتماد الملف من لجنة سلطة الأراضي، ولا يناقش مجلس الوزراء الملف إلا بعد اعتماده من اللجنة الوزارية. ويتوجب أن تذكر مدة التنفيذ أو البدء في التنفيذ في عقد التخصيص شريطة على ألا تزيد مدة التخصيص عن عام واحد والبدء في التنفيذ من 2-3 أشهر. أما بالنسبة للجهات غير الحكومية فإن التخصيص يكون تخصيص منفعة وليس ملكية، ويكون الإيجار بقيمة لا تقل عن 1% من قيمة الأرض للمؤسسات الربحية، و0.5% من قيمة الأرض للمؤسسات غير الربحية مع إضافة زيادة سنوية قيمتها 5% من قيمة العقد للمؤسسات الربحية.

مما تقدم، يمكن ملاحظة التطور الحاصل في مجال إدارة أراضي الدولة، سواء من حيث الإطار المؤسسي أو الإجراءات المتبعة في التخصيص ومحاربة التعديات. كما يلاحظ التشدد والاهتمام الذي تبديه الجهات المشرفة على قطاع أراضي الدولة. مما يتوقع أن ينعكس بشكل إيجابي على تصويب الاختلالات التي يتسم بها القطاع شريطة أن يترافق بجهود حثيثة ومستمرة من قبل مختلف الأطراف ذات العلاقة. وأن يتم تنسيق وتكامل هذه الجهود تجنباً للازدواجية في العمل والتداخل في الصلاحيات وأحياناً التضارب في المصالح ولكن هذا يقترب بملاحقة جميع من استولى على أرض دولة بالتحايل أو بطرق غير نظامية أو مشروعة ويجب استعادة هذه الأراضي كأماكن عامة حتى لو كانت عملية البيع والشراء قد أتمت جميع مراحل نقل الملكية إلى هؤلاء الأشخاص أو حتى لو كانوا باعوا حصتهم بها لآخرين .

وأوصت اللجنة في اجتماعها الأول بضرورة تشكيل لجنة فنية تضم في عضويتها ممثلين عن أعضاء اللجنة الوزارية الخاصة بتخصيص الأراضي الحكومية ، حيث صدر قرار مجلس الوزراء رقم (13/04/20/م.و.س.ف) لعام (2009) بتشكيل اللجنة المذكورة. وتمثلت مهام هذه اللجنة بدراسة واعتماد المعايير الخاصة بتخصيص الأراضي الحكومية، والبدء بدراسة طلبات تخصيص الأراضي الحكومية المعروضة على جدول أعمال اللجنة الوزارية الخاصة بتخصيص الأراضي الحكومية. وترفع اللجنة الفنية تقاريرها إلى اللجنة الوزارية الخاصة بتخصيص الأراضي الحكومية. واعتمدت اللجنة الفنية دليل آليات ومعايير تخصيص الأراضي الحكومية كأساس في اتخاذ قراراتها.

أما في قطاع غزة، فقد أصدرت سلطة الأراضي هناك كتيباً (8) نشرت فيه متطلبات وشروط الحصول على موافقات بتخصيص الأراضي الحكومية. وتم توجيه الجزء الأول من الشروط للجهة طالبة التخصيص. وألزمت الجهة طالبة التخصيص بتقديم دراسة جدوى للمشروع المراد إنشاؤه في قطعة الأرض، والمخططات الهندسية للمشروع، وضمانات على توفر التمويل كإيداع 20% من تكلفة المشروع في البنك. واختص الجزء الثاني من الشروط بالتنظيم، ويعتمد هذا الجزء على رأي الهيئة المحلية في المخطط الهيكلي. في المقابل، اختصت الشروط الأخرى بالآليات وإجراءات التخصيص. وبموجب هذه الشروط تسلم الطلبات لسلطة الأراضي، ويتم تشكيل لجنة داخلية من دائرة أملاك الحكومة، دائرة المساحة، لدراسة الطلب والتأكد من استيفائه الشروط. ولا تقبل الطلبات إلا بعد استيفائها للشروط. ويتم رفع ملف التخصيص إلى لجنة وزارية مكونة من: سلطة الأراضي، الحكم المحلي، الأمانة العامة لمجلس الوزراء، الجهة الرسمية المعنية بالتخصيص (الوزارة المعنية).



1. الاسراع في اعداد وإقرار الإطار القانوني المنظم للشؤون المتعلقة بقطاع الأراضي عموماً وأراضي الدولة بشكل خاص. ومن المهم أن يتضمن التشريع المقترح نصوصاً واضحة ومحددة، إضافة الى أحكام حول الآليات والمعايير الواضحة لتخصيص الأراضي، وبحيث تراعي هذه الاحكام مبدأ تكافؤ الفرص بين المستفيدين المحتملين، وأن تعتمد مبادئ الشفافية والنزاهة. ومن الضروري أيضاً أن يتضمن التشريع أحكاماً بالعقوبات الواجب اتخاذها بحق المخالفين للقانون والمعتدين على أملاك الدولة، وبحيث تشكل تلك العقوبات رادعاً للمخالفين وعاملاً مساعداً للحفاظ على الاملاك العامة. وتشكيل محكمة مختصة بالقضايا المتعلقة بأراضي الدولة، بحيث تساهم هذه المحكمة في تخفيف العبء عن المحاكم النظامية. وتعمل على سرعة البت في القضايا المنظورة أمامها، وبما يحافظ على الأملاك العامة.
2. إجراء الدراسات والتحقيقات لحصر الاعتداءات او الاستيلاء او التملك بغير وجه حق على أراضي الدولة، وتحديد مستلزمات إزالة هذه التعديلات والتبعات المترتبة على إزالتها والطلب من المحافظين في المحافظات الفلسطينية لتسهيل مهمة وقف التعديلات وإزالة القائم منها باعتبارهم جزءاً مهماً من منظومة سيادة القانون وفيه اشراف على اجهزة التنفيذ والشرطة، ينبغي أن تتوافق الاجراءات والتوصيات السابقة مع إرادة سياسية جديدة ترفع الغطاء عن المخالفين والمعتدين على أملاك الدولة.
3. تشكيل قاعدة بيانات يتم من خلالها حصر أراضي الدولة باستخدام أنظمة جغرافية متطورة واجراء المسح الشامل لها.
4. تفعيل عمل اللجان الفنية التي تم تشكيلها بموجب قرار مجلس الوزراء لأغراض تخصيص الأراضي، واحترام قرارات هذه اللجنة وتوصياتها.
5. تطوير آليات العمل في سلطة الأراضي، وتسهيل مهامها الهادفة لتطوير قطاع الأراضي. وأتمتة الاجراءات والمعاملات التي تقوم بها دوائر سلطة الأراضي. ورفدها بالعدد الكافي من الموظفين والكادر البشري المؤهل من خلال الاستحداثات الجديدة في موازنة السلطة.
6. تفعيل دور المحافظين في المحافظات الفلسطينية لتسهيل مهمة وقف التعديلات وإزالة القائم منها.
7. تطوير الدور الرقابي للمؤسسات الرقابية، وأهمها ديوان الرقابة المالية، والمجلس التشريعي، ومؤسسات المجتمع المدني تجاه المواضيع المتعلقة بآليات عمل وأنشطة سلطة الأراضي. وزيادة الاهتمام من خلال التتبع الدوري للملفات المتعلقة بتخصيص الأراضي أو التعديلات على الأراضي الحكومية.
8. تقنين وترشيد استغلال الأراضي الحكومية، والعمل على الاستغلال الامثل لتلك الأراضي بالمشاريع التنموية التي تخدم قطاعات واسعة في المجتمع الفلسطيني (كالمدارس والمستشفيات والمقار الحكومية).

9. ينبغي على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تقوم بعمليات التسوية في المناطق النائية الخاضعة لسيطرتها والخارجة عن عمليات التسوية السابقة في محاولة للتعرف على مواقع أملاك الحكومة.
10. عدم التمييز في التعامل مع المعتدين حسب نفوذهم أو موقعهم الوظيفي المدني أو العسكري أو حجم الضرر الذي سيتكبده في حال إزالة التعديات.
11. تشكيل أجهزة التنفيذ، مثل الشرطة، للحفاظ على أملاك الحكومة بالتوازي والتنسيق مع دائرة أملاك الحكومة والمحافظين.
12. ينبغي أن تترافق الاجراءات والتوصيات السابقة مع إرادة سياسية جديّة ترفع الغطاء عن المخالفين والمعتدين على أملاك الدولة.

الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان



إعداد الباحث: إبراهيم أبو هنطش

إشراف: د. عزمي الشعيبي / مفوض ائتلاف أمان لمكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان

رام الله: عمارة الريماوي - ط1 شارع الارسال
ص.ب 69647، القدس 95908

هاتف: +972 2 2974949/2989506، فاكس: +972 2 2974948

غزة: شارع الحلبي - متفرع من شارع ديغول

هاتف: +972 8 2884767، فاكس: +972 8 2884766

website: www.aman-palestine.org • e-mail: aman@aman-palestine.org

برنامج أمان، بدعم مشكور من حكومتي النرويج وهولندا