هيئة مكافحة الفساد

تدابير النزاهة والحوكمة في سلطة الأراضي الفلسطينية

حزيران/ 2020

تدابير النزاهة والحوكمة في سلطة الأراضي الفلسطينية

الباحث الرئيسي: محمد خليفة/ خبير في الإدارة العامة للنزاهة والوقاية من الفساد/ هيئة مكافحة الفساد

مراجعة وتقييم: د. حمدي الخواجا/ مدير عام النزاهة والوقاية من الفساد/ هيئة مكافحة الفساد

إشراف عام: المستشار الدكتور أحمد براك/ رئيس هيئة مكافحة الفساد

حقوق الطبع والنشر محفوظة لهيئة مكافحة الفساد

فلسطين– البيرة – البالوع – شارع مكة

هاتف: 8–7– 22424016 (970+)

فاكس: 22424015 (970+)

إيميل: info@pacc.pna.ps

الصفحة الإلكترونية: https://www.pacc.ps/

تقديـــــم

تشكل دراسات مخاطر الفساد في الوزارات والمؤسسات مكوناً أساسياً في برنامج هيئة مكافحة الفساد الفلسطينية. ويتم إعداد هذه الدراسات في إطار عمل هيئة مكافحة الفساد في تطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها.

والدراسة التي نضعها بين يدي القارئ بعنوان "**تدابير النزاهة والحوكمة في سلطة الأراضي الفلسطينية**" تعالج موضوعاً في صميم اهتمامات هيئة مكافحة الفساد. وتكتسب أهميتها في أنها تسلط الضوء على مخاطر الفساد في مؤسسة سلطة الأراضي التي لها أهميتها الخاصة، إذ تقوم بدور هام يمس وجود الإنسان الفلسطيني وصموده على أرضه. حيث تتولى إدارة قطاع الأراضي، وتقديم الخدمات المتنوعة التي تتعلق بمعاملات التسجيل والطابو والإفراز والمساحة. وبالتالي، فإن أي انحراف أو خلل في أداء هذه المؤسسة قد يترتب عليه ضياع حقوق وممتلكات المواطنين. ولذلك فإن رصد مخاطر الفساد المتعلقة بعمل سلطة الأراضي ووضع خطة لمجابهتها من شأنه أن يحد من الفساد الذي قد يحدث في هذه المؤسسة ويعزز الإجراءات الوقائية فيها، وأن يرفع من مستوى جودة الخدمة المقدمة للمواطنين، وأن يحمي أراضيهم وممتلكاتهم.

تأتي هذه الدراسة ثمرة التعاون والتنسيق ما بين سلطة الأراضي الفلسطينية وهيئة مكافحة الفساد الفلسطينية، من خلال توقيع مذكرة تفاهم بين المؤسستين. وحيث أنه قد تم الانتهاء من إعداد هذه الدراسة فإنه لا يسعنا إلا أن نتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى سلطة الأراضي، سيما الأخوة رئيس سلطة الأراضي الأستاذ محمد غانم، والسيد سائد ادعيس ق. أ. مدير عام المساحة، والسيد سامر عودة مدير عام تسجيل الأراضي، والسيد ماجد بركات ق.أ. مدير عام أملاك الدولة، والأستاذة سلمى سليمان مدير عام الشؤون القانونية، والأستاذ أحمد الأحمد مدير عام الرقابة الداخلية، على ما بذلوه من جهد وما خصصوه من وقت لتزويد الباحث بالمعلومات والبيانات اللازمة لإعداد الدراسة.

ونشكر الباحث على جهوده في إعداد هذه الدراسة، وإلى د. حمدي الخواجا مدير عام النزاهة والوقاية من الفساد. وأننا على يقين أن توصيات هذه الدراسة ستأخذ طريقها إلى التنفيذ وأن تسهم في تحصين سلطة الأراضي ضد الفساد، وتعزيز الإجراءات الوقائية فيها، ورفع مستوى جودة الخدمة المقدمة للمواطنين، وحماية أراضيهم وممتلكاتهم.

رئيس هيئة مكافحة الفساد

المستشار د. أحمد براك

فهرس المحتويات

الموضوع	الصفحة
تقديم	
فهرس المحتويات	
فهرس الجداول	
فهرس الملاحق	
الملخص التنفيذي	
1. مقدمة الدراسة	
1.1 مقدمة	
2.1 أهمية الدراسة	
3.1 أهداف الدراسة	
4.1 منهجية الدراسة	
5.1 مجال الدراسة	
6.1 محتوى الدراسة	
2. تدابير النزاهة والحوكمة في سلطة الأراضي بشكل عام	
1.2 بيئة النزاهة في سلطة الأراضي	

2.2 بيئة المساءلة في سلطة الأراضي	
3.2 بيئة الشفافية في سلطة الأراضي	
3. تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة لأملاك الدولة	
1.3 الإطار القانوني الناظم لعمل الإدارة العامة لأملاك الدولة	
2.3 تدابير النزاهة والحوكمة في أقسام الإدارة العامة لأملاك الدولة	
1.2.3 تفويض أملاك الدولة	
2.2.3 تخصيص أراضي الدولة	
3.2.3 تأجير أراضي الدولة	
4.2.3 التعديات على أملاك الدولة	
4. تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للمساحة	
1.4 التعريف بالإدارة العامة للمساحة ومهامها	
2.4 تدابير النزاهة والحوكمة في المعاملات التي تتم في دوائر المساحة	
5. تدابير النزاهة والحوكمة في التخمينات	
قائمة المصادر والمراجع	
الملاحق	

فهرس الجداول

عنوان الجدول	رقم الصفحة
جدول (1) الشكاوى والبلاغات المقدمة ضد سلطة الأراضي في الفترة 2013-2019	
جدول (2) مصفوفة مخاطر الفساد في سلطة الأراضي بشكل عام	
جدول (3) مساحة أراضي الخزينة في الضفة الغربية حسب المحافظة (بالدونم)	
جدول (4) مساحة الأراضي المخصصة في الضفة الغربية حسب المحافظة (بالدونم)	
جدول (5) مساحة الأراضي المؤجرة في الضفة الغربية حسب المحافظة (بالدونم)	
جدول (6) قيمة إيجار الأراضي المستحق في الضفة الغربية حسب المحافظة	
جدول (7) مصفوفة مخاطر الفساد في الإدارة العامة لأملاك الدولة	
جدول (8) مصفوفة مخاطر الفساد في الإدارة العامة للمساحة	
جدول (9) مصفوفة مخاطر الفساد في التخمينات	

فهرس الملاحق

الموضوع	الصفحة
ملحق (1) القوانين والأنظمة ذات العلاقة بأملاك الدولة والمساحة والتخمينات	
الملحق (2) ملفات الاعتداءات على أملاك الدولة المحولة إلى النيابة العامة حسب المحافظة ومساحة الأرض المعتدى عليها	

المُلخص التنفيذي

تكتسب "الأرض" في فلسطين أهمية خاصة؛ حيث أن لها دلالة سياسية عميقة، فهي جوهر الصراع الفلسطيني الإسرائيلي، وهي أحد عناصر الإنتاج، ومحور النشاط الاقتصادي. وانفردت الأرض في فلسطين عن غيرها من الأراضي في الدول المجاورة من حيث قيود الاستخدام التي فرضتها الحكومات التي تعاقبت في السيطرة عليها أو في إدارتها، وبالتالي، ورثت السلطة الفلسطينية تركة ثقيلة ومعقدة فيما يتعلق بالأرض، ولذلك فقد تم إنشاء مؤسسة مستقلة بشؤون إدارة الأراضي وتسجيلها. إلا أن إنجازات سلطة الأراضي لم تكن بحجم التوقعات، وظلت تعاني من مجموعة من النواقص والصعوبات منذ بدء عملها.

أتت هذه الدراسة حتى تسلط الضوء على مخاطر الفساد في هذه المؤسسة الهامة لرصد مخاطر الفساد المتعلقة بعملها ووضع خطة لمجابهتها؛ للحد من الفساد الذي قد يحدث في هذه المؤسسة ويعزز الإجراءات الوقائية فيها، وأن يرفع من مستوى جودة الخدمة المقدمة للمواطنين، وأن يحمي أراضيهم وممتلكاتهم.

النتائج

من أهم ما توصلت إليه الدراسة أنه هنالك كثير من المشكلات المتعلقة بسلطة الأراضي، فهي تضطلع بمهام ومسؤوليات كبيرة جداً، وتأتيها إيرادات كبيرة جداً أيضاً، وفي ذات الوقت لم تلق الاهتمام الكافي من حيث التنظيم القانوني لها، وتطويرها من مختلف الجوانب. إضافة إلى ضعف الإمكانيات المالية وعدم تزويدها بمتطلبات العمل اللازمة سواءً من حيث العاملين، أو من حيث التطور التكنولوجي، وغيرها من مستلزمات العمل. ولذلك اتسمت بيئة العمل في سلطة الأراضي بأن مخاطر الفساد فيها شديدة الخطورة، ومن شأن ذلك أن يشكل بيئة خصبة واحتمالية كبيرة جداً لارتكاب معظم جرائم الفساد.

ومن النتائج التي توصلت إليها الدراسة ما يلي:

1. عملت سلطة الأراضي في الفترة 2002–2010 دون قانون ينظم عملها كمؤسسة مخالفةً القانون الأساسي الفلسطيني. ولم يكن هنالك أية أنظمة أو تعليمات تحكم عملها؛ مما شكل انحرافاً كبيراً عن الطريق السليم لإدارة المؤسسة العامة.
2. جعل القرار بقانون بشأن سلطة الأراضي تبعيتها للرئيس الفلسطيني بدلاً من مجلس الوزراء، مخالفاً بذلك القانون الأساسي. وتشكل الضبابية في مسألة تبعية سلطة الأراضي واستقلاليتها انحرافاً كبيراً له تأثير سلبي مباشر على أداء المؤسسة، وآلية اتخاذ القرار بها.

3. تعمل سلطة الأراضي من الناحية الإدارية بموجب قانون الخدمة المدنية ولا تتمتع بالاستقلال الإداري أيضاً؛ وهي أيضاً تخالف قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية؛ حيث أن هناك هيكلية مقرّة؛ ويوجد وصف وظيفي لمعظم العاملين، ولكن هذه الهيكلية غير مطبقة، وهنالك نقص كبير في عدد الموظفين في العديد من الإدارات العامة، ولا يوجد تسكين لمعظم موظفي سلطة الأراضي بمن فيهم بعض المدراء العامين، ويحد كل ذلك من استقطاب الكفاءات والخبرات للعمل فيها.
4. هنالك العديد من الملاحظات والمشكلات المتعلقة بدليل إجراءات العمل، أهمها: النقص وعدم الوضوح في الخطوات والإجراءات اللازمة للحصول على أي خدمة، ولا يوضح الإجراءات الرقابية التي تضمن الشفافية والمساءلة والنزاهة وتحصن من إمكانية الوقوع في الفساد، ولا يوضح آلية تشكل اللجان للمواضيع المختلفة، والمعايير التي تستند إليها في كثير من القرارات، ولم يحدد الوقت اللازم الذي تستغرقه المعاملة.
5. هنالك كثير من الملاحظات والانتقادات فيما يتعلق بمجلس الأراضي الوطني، ومنها: لم يعقد المجلس أي اجتماع له منذ أن صدر القرار بقانون. كما أن رئيس السلطة الوطنية هو الذي يرأس المجلس، الأمر الذي قد يؤثر على اجتماعات المجلس بسبب انشغال الرئيس بأمور أخرى. ولذلك لم يقم المجلس بأي من المهام الموكلة إليه بنص القرار بقانون. كما أن تركيبة المجلس تشكل حالة من التناقض والتعارض وتداخل الصلاحيات، وحالات من تضارب المصالح.
6. لم يتم تنظيم دورات تدريبية لموظفي سلطة الأراضي على جرائم الفساد.
7. لا تقوم سلطة الأراضي بنشر التقارير الدورية؛ مما يشكل خرقاً لمبادئ الشفافية.
8. هنالك ضعف كبير في نظام الرقابة الداخلي في سلطة الأراضي في كل عناصره، وأن نتيجة التقييم العام للنظام التي تمت من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية بأنه ضعيف حيث كانت علامته 28% فقط.
9. الضعف الشديد في وحدة الرقابة الداخلية؛ حيث تم تقييمها بدرجة صفر يشكل درجة كبيرة جداً لمخاطر الفساد في سلطة الأراضي، ويفتح المجال واسعاً لارتكاب مختلف جرائم الفساد.
10. لا تتجاوب سلطة الأراضي مع التقارير التي يعدها ديوان الرقابة المالية والإدارية. ويشكل ذلك مؤشراً على ضعف الالتزام بنظم المساءلة.
11. يوجد صندوق للشكاوى في كل مديرية لسلطة الأراضي في المحافظات، كما أنه يمكن تقديم شكوى من خلال الموقع الإلكتروني للسلطة الأراضي، كما أن وحدة الشكاوى على الموقع الإلكتروني مرتبطة بشكل مباشر مع مجلس الوزراء.
12. هنالك شكاوى ضد سلطة الأراضي لدى هيئة مكافحة الفساد، فقد بلغ عدد الشكاوى والبلاغات لهيئة مكافحة الفساد ضد سلطة الأراضي 60 شكوى في الفترة 2013-2019.

13. هناك بعض الانتقادات الهامة للموقع الإلكتروني، تجعل منه أداة غير فعّالة للتعرف على سلطة الأراضي، وآلية الاستفادة من الخدمات التي تقدمها، وأهم هذه الانتقادات: لا يشمل الموقع على التقارير الدورية والسنوية، ولا يشمل إحصائيات محدثّة عن إنجازاتها، ولا يسمح الموقع بتنزيل القوانين ذات العلاقة بها.
14. لا تقوم سلطة الأراضي بعقد الاجتماعات أو اللقاءات مع الجمهور المعني، ولذلك فهي بحاجة إلى خطة إعلامية للتفاعل مع الجمهور بشكل أكبر.
15. إن الأرشيف المركزي لسلطة الأراضي غير كاف، ولا يصلح للمحافظة على الوثائق المختلفة، ولا يوجد فيه وسائل حماية، ولا يوجد فيه أيضاً إطفائيات أو أجهزة إنذار للحريق، وكذلك غير مزود بكاميرات، كما أن هنالك خطورة تعرضه لمياه الصرف الصحي.
16. هنالك غياب للأرشفة الإلكترونية: لا يزال معظم العمل في سلطة الأراضي يتم بشكل يدوي، سواءً العمل اليومي المتعلق بالمعاملات المختلفة، أو حفظ الوثائق بعد إتمام المعاملة.
17. بشكل عام هنالك ضعف كبير في استخدام التكنولوجيا في العمل في سلطة الأراضي، وأحد مظاهر الضعف عدم الربط إلكترونياً ما بين الإدارة الرئيسية في رام الله أو مقر الوزارة مع المديريات في المحافظات؛ حيث يتم نقل المعاملات يدوياً لتوقيعها في رام الله. وكذلك عدم الربط الإلكتروني مع المؤسسات والجهات الأخرى مثل وزارة المالية.
18. لا يوجد في سلطة الأراضي موظفين مختصين بالكشف والتأكد من صدقية الوثائق التي يقدمها المواطنون للمعاملات المختلفة. وهنالك حالات كثيرة يتم فيها تقديم وثائق مزورة من قبل بعض المواطنين، ويقوم موظف سلطة الأراضي بإتمام المعاملة بناءً على تلك الوثائق. مما يؤدي إلى ضياع حقوق بعض المواطنين، ويتم اكتشاف ذلك بعد انتهاء المعاملة.
19. عملت القوانين ذات العلاقة بأملاك الدولة قد ساهمت في ضياع جزء كبير من هذه الأملاك، وفي ذات الوقت وضعت كثير من العراقيل أمام الاستفادة من المتبقي منها؛ فهناك كثير من الأحكام القانونية لم تعد تتناسب مع التطورات المختلفة في فلسطين، كما أنه لم يكن هنالك خطة استراتيجية لسلطة الأراضي لوضع قانون فلسطيني يعالج ما يتعلق بموضوع الأراضي من النواحي المختلفة، وبما يساعد على تعظيم المنفعة من أملاك الدولة.
20. ما زال القانون الأردني هو الذي ينظم تفويض أراضي الدولة، وبموجبه يحق لوزير المالية أن يفوض أية قطعة أرض أو ملك للدولة. ولم يجر تفويض أي أراضي دولة منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، وأن كل أراضي الدولة المفوضة هي منذ زمن الحكم الأردني. ولا يتوفر بيانات لدى الإدارة العامة لأملاك الدولة بخصوص مساحات الأراضي المفوضة.

21. هنالك عدة ملاحظات وتجاوزات فيما يتعلق بتخصيص الأراضي، أهمها: لا يوجد نظام للجنة التخصيصات، ولم يحدد دليل الإجراءات الإجراء الذي يمكن اتخاذه من قِبل طالب التخصيص في حال رفضت لجنة التخصيصات طلب التخصيص، وهنالك تخصيص لبعض الأشخاص الطبيعيين، أو لشركات. مما يشكل تعارضاً لمبدأ تخصيص الأراضي، وتتم عمليات التخصيص بقرار من مجلس الوزراء، دون الرجوع إلى سلطة الأراضي.

22. إعداد دراسة قانونية لكافة التخصيصات، ومدى قانونيتها واحقية الجهات المستفيدة منها.

23. ينظم تأجير الأراضي الحكومية القانون الأردني والذي يعطي صلاحية التأجير لوزير المالية/الأراضي. وهو قانون قديم ولم يعد يناسب الظروف الحالية والوضع في فلسطين، ومن أمثلة ذلك انخفاض بدل الإيجار، والتي أصبحت قيمته ضئيلة جداً في الوقت الحالي. وهنالك كثير من الملاحظات المتعلقة به، ويعطي صلاحيات كبيرة لوزير المالية في تأجير أراضي الدولة. إضافة إلى أن هنالك كثير من الملاحظات والانتقادات لدليل الإجراءات. ولم يتم العمل من قبل سلطة الأراضي على اتخاذ إجراءات رادعة بحق المتخلفين عن دفع الإيجارات عن الأراضي الحكومية المؤجرة، حيث أن هنالك عدداً من المستأجرين لم يدفعوا الإجار منذ 10 سنوات، وتم تقدير حجم هذه الإيجارات بنحو 543.4 ألف دولار حتى العام 2008.

24. هنالك انتقادات كبيرة لملف التعديات على الأراضي الحكومية، فمن جهة لا تتوفر لدى سلطة الأراضي الإحصائيات والحصر الشامل للأراضي الحكومية، ولا يتوفر الكادر البشري اللازم لمسحها، إضافة إلى وجود سجلات بعض الأراضي لدى الطرف الإسرائيلي وخاصة أراضي الأغوار، وفقدان بعض ملفات الأراضي المعتدى عليها، ووقوع بعض الأراضي المعتدى عليها في مناطق ج. ولم يتم اتخاذ إجراءات حازمة وجادة لمنع هذه التعديات.

25. هنالك العديد من الملاحظات المشتركة المتعلقة بمعاملات دائرة المساحة، أهمها: ما زال العمل يتم ورقياً، دون أن يتوازى معه نسخة إلكترونية، ويتم نقل المعاملات يدوياً من قبل الموظفين في المحافظات الأخرى إلى رام الله للتصديق عليها، ولم يحدد الوقت اللازم لكل مرحلة من مراحل عملية التسجيل الجديد، ولا يوجد نظام للجنة البدائية، يحدد أعضائها، ومدة عضويتهم فيها، والمعايير التي تصادق بناءً عليها على المعاملة ولم يحدد آلية استئناف قرار اللجنة.

26. من الملاحظات على مسألة ترخيص المساحين أنه لا زال ينظم مهنة المساحة القانون الأردني. كما أن دليل الإجراءات قد ساوى بين من يحمل درجة البكالوريوس في الهندسة وبين من اجتاز دورة في المساحة، أو اكتسب المعرفة من خلال خبرته أو عمله في الدوائر الحكومية أو البلديات. ولم يشر دليل الإجراءات

إلى ضرورة تشكيل لجنة للتحقيق مع المساح المرخص قبل شطبه من سجل المساحين المرخصين نهائياً، وكذلك لم يوضح آلية استئناف القرار.

27. ليس هنالك قسم خاص بالتخمين في سلطة الأراضي، وهنالك نقص كبير في عدد المخمنين المؤهلين، وأن التخمين يتم من قبل أي موظف غير مؤهل فقد يكون تخصصه بعيد كل البعد عن موضوع التخمين. فعدا عن قدم القانون الناظم لموضوع المخمنين، فإنه يعطي صلاحية هائلة لرئيس سلطة الأراضي في منح الرخص للمخمنين وإلغائها.

التوصيات

على الرغم من كثرة النتائج التي توصلت إليها الدراسة، إلا أن عدد التوصيات أقل بكثير منها؛ وذلك أن معظم النتائج تتعلق بالجانب القانوني، والإجرائي. ويمكن القول بشكل رئيس أنه لتصويب الوضع في سلطة الأراضي فإنه لا بد إيلائها الاهتمام الكافي من قبل الحكومة الفلسطينية. ويمكن إيجاز التوصيات بما يلي:

1. تعديل القرار بقانون رقم (6) لسنة 2010 بشأن سلطة الأراضي، بحيث يحدد مهام سلطة الأراضي وصلاحياتها، وأن يضع معايير ومؤهلات من يتولى سلطة الأراضي، وحقوقه وامتيازاته المالية، وصلاحياته، ومبررات عزله. وأن ينص على تعيين نائب لرئيس سلطة الأراضي. وأن ينظم القانون الجديد ما يتعلق بمجلس الأراضي الوطني، من حيث مهامه وصلاحياته، وعدد أعضائه، ومناصبهم، وعدد اجتماعاته. وآلية عقد الاجتماعات واتخاذ القرارات. وأن يحدد القانون الأنظمة واللوائح اللازمة لتنفيذه.

2. إعداد هيكل تنظيمي لسلطة الأراضي، يراعي صلاحياتها ووجباتها، وإعداد وصف وظيفي لكل إدارة عامة، ولكل موظف.

3. تزويد سلطة الأراضي بالموظفين المؤهلين اللازمين لكل إدارة عامة، وتنظيم عقود للموظفين.

4. إعادة صياغة دليل إجراءات العمل من ألفه إلى يائه، وتطويره بحيث يشمل كل ما يتعلق بالخدمات المختلفة التي تقدمها سلطة الأراضي، وأن يعالج كافة النواقص والمشكلات الموجودة في الدليل الحالي.

5. تدريب الموظفين على دليل إجراءات العمل بعد إعادة صياغته سواءً الحاليين أو الجدد.

6. تنظيم ورشة عمل لكافة موظفي سلطة الأراضي؛ للتعريف بنظام حماية المبلغين، وتشجيعهم على الإبلاغ عن أي ممارسة فساد في سلطة الأراضي.

7. تنظيم دورات تدريبية لموظفي سلطة الأراضي على جرائم الفساد.

8. ضرورة قيام سلطة الأراضي بإعداد تقارير دورية، ونشر التقرير السنوي لسلطة الأراضي، ويمكن إخفاء الأسماء إن وجدت أو وضع رموز بدلاً منها.
9. تصويب الخلل المتعلق بنظام الرقابة الداخلي في كل عناصره، وتعزيز دور وحدة الرقابة الداخلية؛ من حيث الإمكانيات والصلاحيات.
10. ضرورة قيام سلطة الأراضي بالتجاوب مع تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية، وتصويب الأوضاع المختلفة التي تشير إليها هذه التقارير.
11. تصويب وضع الموقع الإلكتروني لسلطة الأراضي، بحيث يشمل التقارير الدورية والسنوية، وإحصائيات محدثّة عن إنجازاتها، وأن يتيح تنزيل القوانين ذات العلاقة بها، وان ينشر دليل الإجراءات، وأن يصبح الموقع أداة فعّالة للتواصل مع المواطنين.
12. أن تنظم سلطة الأراضي الاجتماعات أو اللقاءات مع الجمهور المعني، مثل تنظيم ورش عمل وندوات، ومؤتمرات، وإشراك الجمهور في خططها الاستراتيجية.
13. اتخاذ الإجراءات اللازمة للمحافظة على الأرشيف المركزي لسلطة الأراضي، ومده بوسائل الحماية، والإطفائيات وأجهزة إنذار للحريق، والكاميرات.
14. اعتماد نظام إلكتروني لكافة معاملات سلطة الأراضي والربط بين الإدارة المركزية في رام الله مع المحافظات الأخرى، ووضع نظام للأرشفة الإلكترونية.
15. تعيين موظفين مختصين بالكشف والتأكد من صدقية الوثائق التي يقدمها المواطنون للمعاملات المختلفة. وتدريب الموظفين على وسائل كشف التزوير.
16. إعداد قوانين جديدة لكل ما يتعلق بأملاك الدولة من حيث التفويض والتأجير والتخصيص.
17. بناءً على القوانين في التوصية السابقة أن يتم وضع أنظمة جديدة وآليات جديدة للتعامل مع التعديات على الأراضي الحكومية.
18. إعداد خطة استراتيجية للاستفادة من الأراضي الحكومية، وتفعيل دورها في الاقتصاد الفلسطيني.
19. إعداد قانون جديد لتنظيم مهنة المساحة.
20. إعداد قانون جديد ينظم ما يتعلق بالتخمين.

1. مقدمة الدراسة

1.1 مقدمة

تكتسب "الأرض" في فلسطين أهمية خاصة؛ حيث أن لها دلالة سياسية عميقة، فهي جوهر الصراع الفلسطيني الإسرائيلي، وهي أساس بقاء الإنسان الفلسطيني وصموده في وطنه؛ وقد ضحى الشعب الفلسطيني _ وما زال_ من أجلها بعشرات الآلاف من الشهداء، والجرحى، والأسرى[1]. من ناحية أخرى فإن الأرض تعد أحد عناصر الإنتاج، سيما للمنتجات الزراعية المختلفة التي اشتهرت بها فلسطين، فالأرض هي محور النشاط الاقتصادي والمكان المفضل لمراكمة الثروات والوسيلة المثلى للمكانة الاجتماعية. وبالرغم من التحولات التي شهدتها الأراضي الفلسطينية والتحول القسري في النشاط الاقتصادي بعيداً عن الأرض، بسبب السياسات الإسرائيلية منذ 1967 والتجزئة التعسفية، إلا أن الأرض ما زالت ذات أهمية مركزية في الحياة الاقتصادية.

انفردت الأرض في فلسطين عن غيرها من الأراضي في الدول من حيث قيود الاستخدام التي فرضتها الحكومات التي تعاقبت في السيطرة عليها أو في إدارتها، بداية بالحكم العثماني وانتهاء بالاحتلال الإسرائيلي. وتنقسم هذه القيود إلى قانونية وإجرائية وأمنية، وقد تعددت الأنظمة والقوانين المتعلقة بالأراضي في فلسطين مع تعدد السلطات التي تولت إدارة البلاد؛ حيث فرضت هذه القيود نفسها على جميع استخدامات الأرض في فلسطين. وقد شكلت هذه القيود السبب الرئيس في محدودية قدرة المواطن الفلسطيني في الانتفاع الكامل من أرضه.

وبالتالي، ورثت السلطة الفلسطينية تركة ثقيلة ومعقدة فيما يتعلق بالأرض، ولذلك فقد تم إصدار مرسوم رئاسي رقم (10) لسنة 2002، بإنشاء دائرة مستقلة تهتم بشؤون إدارة الأراضي وتسجيلها في الأراضي الفلسطينية باسم "سلطة الأراضي الفلسطينية"، وتكون لها شخصية اعتبارية مستقلة، وأهلية قانونية كاملة، لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق الأغراض التي أنشأت من أجلها، وتشكل وعاءً واحدا تجمع فيه الدوائر المختصة بالأراضي. وتعتبر سلطة الأراضي الجهة المخولة والوحيدة في كل ما يتعلق بتسجيل الأراضي وإدارتها بعد أن كانت دائرة تسجيل الأراضي تابعة لوزارة العدل ودائرة المساحة تابعة لوزارة الإسكان.

[1] عملت إسرائيل على تشريد ما يربو عن 800 ألف فلسطيني من قراهم ومدنهم من أصل 1.4 مليون فلسطيني كانوا يقيمون في فلسطين التاريخية عام 1948، وسيطرت خلال مرحلة النكبة على 774 قرية ومدينة فلسطينية، حيث تم تدمير 531 منها بالكامل. ويبلغ عدد اللاجئين الفلسطينيين حتى نهاية العام 2018، حوالي 6 مليون لاجئ. كما بلغ عدد الشهداء الفلسطينيين والعرب منذ النكبة عام 1948 نحو 100 ألف شهيد، ونحو مليون حالة اعتقال منذ العام 1967. المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. **أوضاع الشعب الفلسطيني من خلال الأرقام والحقائق الإحصائية عشية الذكرى الحادية والسبعون لنكبة فلسطين**. رام الله–فلسطين. 2019

تتولى سلطة الأراضي إدارة قطاع الأراضي، وتقديم الخدمات المتنوعة التي تتعلق بمعاملات التسجيل وكافة المعاملات التي تهتم بالأملاك والعقارات من بيع وشراء وتسجيل ونقل وإرث وهبة ورهن وإفراز وتسجيل مجدد وتوحيد ودمج وتجزئة. وقد شكل إنشاؤها نقلة نوعية في موضوع إدارة الأراضي، وتتمثل رسالتها في تثبيت حقوق ملكية الأموال غير المنقولة وتوثيقها والمحافظة عليها، والاستمرار في تحسين وتطوير نوعية الخدمات العقارية المقدمة لمتلقي الخدمة، وتوفير قاعدة بيانات ومعلومات لترسيخ منظومة خدمات عقارية متطورة، وتقديم الدعم الفني والمتبادل مع الجهات الرسمية وغير الرسمية ذات العلاقة في مؤسسات دولة فلسطين والقطاع الخاص. كما تتمثل رؤيتها في تقديم خدمات عقارية شاملة ودقيقة وأمنه وذات مصداقيه عالية لمتلقي الخدمة من خلال موظفين متميزين، وحوسبة عملياتها لسهولة وسرعة الحصول على المعلومات العقارية خدمة لأغراض التنمية الشاملة بمشاركة القطاع الخاص. وتسعى لتحقيق هدفها الرئيس وهو تثبيت حق ملكية الأموال غير المنقولة، والمحافظة عليها، واستكمال أعمال التسوية لتشمل كافة أرجاء الوطن بالتعاون مع القطاع الخاص.

إلا أن إنجازات سلطة الأراضي لم تكن بحجم التوقعات، كما أنها لم تحظ منذ بداية عهدها بالاهتمام المطلوب وظلت تعاني من مجموعة من النواقص والصعوبات والتي كان أهمها افتقارها إلى الإمكانات المادية المتعلقة بأعمال المساحة والأرشفة والأتمتة، وقلة الأجهزة ووسائل النقل، والنقص الحاد في عدد الموظفين، وعدم صلاحية بعض مكاتب المحافظات من حيث المواقع والمساحات والأثاث والتجهيز، وظروف تخزين السجلات والملفات، وغياب الدوائر القانونية والمستشارين القانونيين.

2.1 أهمية الدراسة

تنبع أهمية هذه الدراسة من أنها تسلط الضوء على مخاطر الفساد في مؤسسة لها أهميتها الخاصة، وتقوم بدور هام يمس وجود الإنسان الفلسطيني وصموده على أرضه. وبالتالي، فإن أي انحراف أو خلل في أداء هذه المؤسسة قد يترتب عليه ضياع حقوق وممتلكات المواطنين. ولذلك فإن رصد مخاطر الفساد المتعلقة بعمل سلطة الأراضي ووضع خطة لمجابهتها من شأنه أن يحد من الفساد الذي قد يحدث في هذه المؤسسة ويعزز الإجراءات الوقائية فيها، وأن يرفع من مستوى جودة الخدمة المقدمة للمواطنين، وأن يحمي أراضيهم وممتلكاتهم.

فعدا عن سعي هيئة مكافحة الفساد إلى إنفاذ القانون، فإن من اختصاصاتها الوقاية من الفساد، ولذلك تأتي هذه الدراسة ضمن جهود الهيئة في مكافحة الفساد وبناء جسور شراكة مع المؤسسات الرسمية الحكومية وغير الحكومية والتي تتقاطع معها في تحقيق أهدافها. ومن شأن هذه الدراسة أن تُساهم في دعم سلطة الأراضي ومساعدتها على خلق بيئة عمل نزيهة، خالية من أي استغلال للمنصب العام على كافة المستويات في الوزارة بما يخدم غاية أسمى وهي تعزيز صمود الشعب الفلسطيني للوصول الى دولته الفلسطينية المستقلة.

3.1 أهداف الدراسة

سعت هذه الدراسة إلى تحقيق هدف رئيس وهو رصد مجموعة مخاطر الفساد التي لها تأثير فعال على حماية حقوق الدولة والمواطنين، وعلى جودة الخدمات التي تقدمها سلطة الأراضي للمواطن في فلسطين في إدارتين عامتين وهي الإدارة العامة لأملاك الدولة، والإدارة العامة للمساحة، إضافة إلى موضوع التخمينات، ووضع الخطط الكفيلة بمواجهة هذه المخاطر للعمل على منع وقوعها أو الحد من آثارها السلبية.

إضافة إلى ذلك هنالك أهداف فرعية أخرى تسعى هذه الدراسة الى تحقيقها تتمثل بالآتي:

1. تحديد مخاطر الفساد من خلال مراجعة وتحليل الإطار القانوني الناظم لعمل سلطة الأراضي، وكذلك مراجعة الإجراءات الإدارية وآلية سير العمل واتخاذ القرارات في الإدارات المستهدفة. ومن ثم رصد أشكال وصور القصور أو الخلل في الإطار القانوني، وأي انحراف أو خلل في الإجراءات أو القرارات الإدارية.
2. تقييم مخاطر الفساد في الإدارات المستهدفة، من خلال تحديد مستوى التأثير التي يُمكن للقصور القانوني، أو للإجراء أو للقرار الإداري المُنحرف عن مساره الطبيعي أن يُسببه، والتنبؤ باحتمالية وقوع ذلك الانحراف.
3. السيطرة على مخاطر الفساد من خلال اقتراح تعديلات على الإطار القانوني حتى يكون محصناً ضد الفساد، واقتراح أنظمة، أو تدخلات، أو إصلاحات إدارية، قابلة للتطبيق؛ بغية تخفيف مخاطر الفساد والحد منها.

4.1 منهجية الدراسة

لتحقيق أهداف الدراسة، تم الاعتماد على منهج التحليل المزدوج حيث يتضمن أسلوب التحليل الاستقرائي والتحليل الاستنباطي في ضوء مصادر المعلومات المتاحة عن الموضوع. وتم اتباع الإجراءات والخطوات التالية:

1. تحليل الإطار القانوني الناظم لعمل الإدارتين العامتين أملاك الدولة، والمساحة، إضافة إلى موضوع التخمينات في سلطة الأراضي.
2. مراجعة الإجراءات الإدارية والقرارات الإدارية التي تنظم سير العمل في الإدارتين العامتين أملاك الدولة، والمساحة، إضافة إلى موضوع التخمينات في سلطة الأراضي.
3. الاطلاع على الدراسات والتقارير الصادرة عن سلطة الأراضي.
4. الاطلاع على الدراسات السابقة حول سلطة الأراضي.
5. مراجعة تقارير الرقابة الداخلية في سلطة الأراضي.
6. الاطلاع على تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية حول سلطة الأراضي.
7. تنظيم لقاءات شخصية مع موظفي سلطة الأراضي سواءً من كبار الموظفين أو من الموظفين العاديين وذلك بشكل فردي أو من خلال ورشة عمل.

5.1 مجال الدراسة

تم إعداد هذه الدراسة بالتعاون والتنسيق مع سلطة الأراضي من خلال تشكيل فريق من قبل سلطة الأراضي وهيئة مكافحة الفساد، لدراسة مخاطر الفساد في الإدارتين العامتين أملاك الدولة، والمساحة، إضافة إلى موضوع التخمينات في سلطة الأراضي.

6.1 محتوى الدراسة

تقوم هذه الدراسة على مقدمة و4 أجزاء، حيث تناولت المقدمة أهداف الدراسة ومنهجيتها، وأهميتها.

يتناول الجزء الثاني تدابير النزاهة والحوكمة في سلطة الأراضي بشكل عام.

يتناول الجزء الثالث تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة لأملاك الدولة.

يتناول الجزء الرابع تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للمساحة.

يتناول الجزء الخامس تدابير النزاهة والحوكمة في التخمينات.

2. تدابير النزاهة والحوكمة في سلطة الأراضي بشكل عام

يناقش هذا الجزء من الدراسة مدى التزام سلطة الأراضي بقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة؛ حيث أن الوضع العام في سلطة الأراضي له تأثير مباشر على مخاطر الفساد في الإدارات العامة المختلفة.

1.2 بيئة النزاهة في سلطة الأراضي

هناك بعض المؤشرات الهامة، التي يعد التزام سلطة الأراضي بها، دلالة على التزامها بقيم النزاهة، أهمها:

مدى تمتع سلطة الأراضي بصفة الشخصية الاعتبارية المستقلة:

لجأ المشرع الفلسطيني إلى تأسيس المؤسسات العامة[2]؛ وذلك من منطلق تطبيق اللامركزية، إذ تقوم على إدارة مرفق عام يعمل على تقديم خدمات أو تتولى اختصاصات في مجالات متعددة، اجتماعية واقتصادية ومالية وصحية وتعليمية وفنية وغيرها.

ويعود تأسيس هذه المؤسسات العامة إلى العديد من العوامل والاعتبارات الفنية، التي تتمثل في تحرر هذه المرافق أو المؤسسات من تعقيدات الجهاز الإداري المركزي والروتين الحكومي، وتمكين الكفاءات الفنية وأهل الخبرة من إدارة هذه المرافق، ولذلك تعد منظمة عامة تمثل جزءا من الجهاز الإداري للدولة، ولكنها تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة وبقدر من الحرية والاستقلال المالي والإداري عن الأجهزة الإدارية المركزية الخاضعة لها. وعلى أرض الواقع هنالك العشرات من المؤسسات العامة في فلسطين.

ونظرا لأهمية شروط وأسس المؤسسات العامة وللدور الذي تقوم به، فإن إنشاءها يتم بموجب قانون (يقره البرلمان)؛ فلا يجوز للسلطة التنفيذية إنشاء مؤسسات عامة إلا بمقتضى قانون صادر عن البرلمان أو المجلس

[2] بحسب القانون الإداري تعرِّف المؤسسة العامة بأنها مرفق عام مُنح الشخصية المعنوية، أو هي إدارة عامة تتمتع بشخصية معنوية مستقلة، تتولى إدارة مرفق عام أو عدة مرافق عامة متخصصة ضمن حدود دائرة إقليمية معينة. أي أنها شخص من أشخاص القانون العام المكلفة بمزاولة نشاط معن بقدر من الاستقلال ولكن ضمن القانون. المصدر: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). **الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية المفهوم والممارسة**. سلسلة التقارير (76). رام الله–فلسطين.

التشريعي حيث يجب أن تحدد أهداف المؤسسات العامة بدقة ووضوح، وبشكل يساعد على تقييم أدائها، وتحديد آليات المساءلة لمسؤوليها وشروط ومواصفات المسؤولين عنها.

ونظراً لأهمية موضوع الأراضي وكل ما يتعلق بها من التسجيل والتخصيص وأعمال المساحة وغيرها؛ فكان لا بد من إنشاء سلطة الأراضي لتقوم بهذا الدور، حيث تم إنشاء سلطة الأراضي في العام 2002، بموجب المرسوم الرئاسي رقم (10) لسنة 2002 بإنشاء سلطة الأراضي[3]، والذي تكون من 7 مواد فقط، وبين أن سلطة الأراضي تكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة والأهلية القانونية الكاملة لمباشرة جميع الأعمال والتصرفات التي تكفل تحقيق الأغراض التي قامت من أجلها وفقاً لأحكام القانون، ولها ميزانية مستقلة ضمن الموازنة العامة، وتتبع لمجلس الوزراء.

ولكن بقيت سلطة الأراضي تعمل دون قانون ينظم عملها ويوضح صلاحياتها ومهامها إذ أحال المرسوم ذلك إلى قانون يصدر بهذا الشأن، ولم يكن هناك أية أنظمة أو تعليمات تحكم عملها؛ وإنما استمرت بالعمل في الفترة 2002-2010 بطواقم العاملين الذين كانوا يعملون في كل من وزارة العدل ووزارة الإسكان الذين نقلوا بموجب المرسوم إلى سلطة الأراضي بدرجاتهم المالية ووضعهم الوظيفي، والذين كان يعمل قسم منهم في "الإدارة المدنية" للاحتلال. وبالتالي، كان العمل في سلطة الأراضي يخضع للاجتهادات الشخصية والخبرة العملية للموظفين السابقين. وتكون بذلك قد خالفت المادة (60)[4] من القانون الأساسي، الذي أكد على إصدار القانون الناظم لعمل المؤسسة العامة. ويتحمل مسؤولية عدم إصدار القانون المتعلق بسلطة الأراضي المجلس التشريعي الأول، والذي كان له محاولة واحدة لسن هذا التشريع، ولكن لم يكمله. ويعد عدم إصدار هذا القانون الخلل الرئيس الأول لما آل إليه الوضع في سلطة الأراضي كما سيتضح لاحقاً.

---

[3] السلطة الوطنية الفلسطينية: مرسوم رئاسي رقم (10) لسنة 2002 بشأن سلطة الأراضي. المنشور في **جريدة الوقائع الفلسطينية العدد الثالث والأربعون**. سبتمبر 2002. رام الله- فلسطين.

[4] نصت المادة (60) من القانون الأساسي على ما يلي: "ينظم القانون الأحكام الخاصة بإعداد الموازنة العامة وإقرارها والتصرف في الأموال المرصودة فيها، وكذلك الموازنات الملحقة والتطويرية وميزانيات الهيئات والمؤسسات العامة...". المصدر: فلسطين. **القانون الأساسي المعدل لسنة 2003**. المنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية) العدد الممتاز المنشور بتاريخ 2003/3/19.

نظراً لخصوصية الأرض وما تعنيه في فلسطين، ولاضطلاع سلطة الأراضي وتوليها المهام المتعلقة بالأراضي من حيث التسجيل والتخصيص وأعمال المساحة وغيرها؛ فإن ذلك تطلب حسبما رأى المشرِّع أن لا تكون سلطة الأراضي وزارة؛ وإنما مؤسسة عامة تعمل بمعزل عن الإجراءات الروتينية الحكومية، من خلال استقلاليتها ونظامها الإداري والمالي الخاص بها، وأن يكون لها سلم رواتب خاص بها أعلى من الوزارة؛ وذلك لأن موظفي سلطة الأراضي يتعرضون لمغريات هائلة؛ حيث يتعاملون بوثائق قد تصل قيمتها آلاف وربما ملايين الدولارات، عدا عن خطورة التسريب والبيع للاحتلال الإسرائيلي. وبالتالي، وجب تحصينهم ضد الانجرار إلى ارتكاب جرائم الفساد المختلفة.

ولذلك فإن استمرار عمل سلطة الأراضي بالآلية الحالية خروجاً عن القانون ابتداءً مما يشكل خرقاً لمبادئ الحوكمة والنزاهة، وانحرافاً كبيراً عن الطريق السليم لإدارة المؤسسة العامة، ويترتب عليه مخاطر فساد شديدة الخطورة، ومن شأن ذلك أن يشكل بيئة خصبة واحتمالية كبيرة جداً لكافة جرائم الفساد كالواسطة والمحسوبية والمحاباة والكسب غير المشروع، وغيرها. كما أن الأثر المالي المترتب على الانحراف في استعمال السلطة قوي جدا نظرا للخسائر المالية الباهظة التي يمكن أن تتحملها خزينة الدولة جراء ذلك الانحراف. عدا عن احتمالية ضياع حقوق وطنية وحكومية وفردية.

وفي العام 2010 صدر قرار بقانون[5] رقم (6) لسنة 2010 بشأن سلطة الأراضي[6]، والذي نص على استقلاليتها كما جاء في المرسوم الرئاسي، ولكن القرار بقانون جعل تبعية سلطة الأراضي للرئيس الفلسطيني بدلاً من

[5] أفرز الانقسام السياسي الذي حصل في العام 2007 نظامين تشريعيين؛ واحد في الضفة الغربية وآخر في قطاع غزة، استقل كلٌّ منهما بآليات وأدوات لتشريع قوانين تطبق في الضفة الغربية صادرة عن رئيس السلطة الفلسطينية (قرارت بقانون وفق المادة 43)، وقوانين تصدر عن كتلة حماس في قطاع غزة فاق عددها العشرات تطبق في القطاع بالاستناد على توكيلات الأسرى ما رتب مراكز قانونية متفاوتة للأشخاص الطبيعيين والمعنويين في الضفة وقطاع غزة. وقد استمرت هذه العملية بعدئذ بسرعة ملحوظة وكأن لدينا فيضان من القرارات بقانون، بحيث بلغ عددها 257 قرار بقانون منذ العام 2007 وحتى نهاية شهر كانون الثاني 2020. معظمها تمس الجوانب المالية والاقتصادية، وهي تفوق كثيراً عدد القوانين التي أصدرها المجلس التشريعي خلال فترة عمله (1996 – 2006)، وهي 93 قانون.

إن آلية إعداد هذه القرارات بقانون تثير تساؤلات جوهرية تقتضي إعادة النظر بشكل جدي بهذا الموضوع. فهنالك العديد من المشكلات المرتبطة بها، من أهمها: السرعة الهائلة التي تتم بها إقرارها، دون ان تأخذ حقها من النقاش (أثار بعضها كثير من الاحتجاجات مثل قرار بقانون الضمان الاجتماعي)، والسرية التي تكتنف هذه القرارات بقانون، وعدم مراعاة كثير منها "حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير". كما تمخض عن كثير منها تحميل السلطة الوطنية التزامات مالية كبيرة إذ يتم بموجب كثير منها إقامة مؤسسات أو هيئات جديدة (مثل جامعة الاستقلال، وهيئة الشراء العام وصندوق درء المخاطر الزراعية، وغيرها)، وهنالك أيضاً كثير من المخالفات الدستورية التي وقع بها كثير من هذه القرارات بقانون مثل قرارا بقانون ضريبة الدخل، وهيئة شؤون المنظمات الأهلية.

[6] دولة فلسطين: قرار بقانون رقم (6) لسنة 2010 بشأن سلطة الأراضي. المنشور في **الوقائع الفلسطينية العدد السادس والثمانون** 9 حزيران/ 2010. رام الله –فلسطين.

مجلس الوزراء. وبذلك يكون القرار بقانون قد خالف صراحة القانون الأساسي المعدل سيما في المادتين (68) و(69)[7] فيما يتعلق مهام وصلاحيات مجلس الوزراء. إضافة إلى عدم وضوح تبعية سلطة الأراضي، وقد أشار ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى هذا الأمر، وأوصى بإعادة النظر في التنظيم القانوني لسلطة الأراضي بشأن التبعية[8].

دليل إجراءات العمل

تعتبر أدلة إجراءات العمل أحد أهم إجراءات العمل المؤسسي، حيث تضمن تقديم الخدمة على قاعدة المساواة بين المواطنين وبطريقة مهنية وبعيداً عن الارتجالية والمزاجية التي تفتح المجال للواسطة والمحسوبية والرشاوى وغيرها من جرائم الفساد. كما تعتبر أدلة العمل المرشد للموظفين سواءً الحاليين أو الجدد، حيث تمأسس العمل تجاه زملائهم، وتجاه المواطنين وكافة الأطراف الأخرى.

يتضح بالاطلاع على الموقع الإلكتروني لسلطة الأراضي أنه يوجد دليل إجراءات عمل للإدارات العامة المختلفة في سلطة الأراضي. ولكن بمراجعة هذا الدليل يتبين أن هنالك العديد من الملاحظات المتعلقة به. والتي أهمها:

1. النقص في الخطوات والإجراءات اللازمة للحصول على أي خدمة من خدمات سلطة الأراضي، فعلى سبيل المثال يتم وضع قائمة بالأوراق أو الوثائق المطلوبة للحصول على أي خدمة، دون توضيح الإجراءات التي تتبع ذلك.
2. لا يوضح الخطوات التفصيلية للحصول على الخدمة.
3. لا يوضح الدليل الإجراءات الرقابية التي تضمن الشفافية والمساءلة والنزاهة وتحصن من إمكانية الوقوع في الفساد.
4. لا يوضح الدليل آلية تشكل اللجان للمواضيع المختلفة، والمعايير التي تستند إليها في كثير من القرارات.
5. لا يوضح الدليل الوقت اللازم الذي تستغرقه المعاملة حتى تكون جاهزة.
6. يتضح أن الدليل مصاغ على عجل، وهناك حاجة ماسة لمراجعته لغوياً، وكتابته بأبسط صورة.

---

[7] مادة " (69/ 9أ- إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على ان ينظم كل منها بقانون. ب- تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات المشار إليها في البند (أ) أعلاه والإشراف عليها وفقا لأحكام القانون. 10. تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها."

[8] دولة فلسطين، ديوان الرقابة المالية والإدارية: **تقرير ربع سنوي الأول حول الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات والمؤسسات العامة الفلسطينية.** رام الله-فلسطين. آب 2016. ص 79.

ونظراً للمشكلات المختلفة التي وردت في دليل إجراءات العمل في سلطة الأراضي؛ فإن كثيراً من إجراءات العمل يتم بتناقل الخبرة شفاهةً من الموظف القديم إلى الموظف الجديد، مما يفسح المجال للرأي الشخصي والاجتهاد؛ ويشكل ذلك مخاطر قويةً جداً للفساد؛ يمكن أن ينجم عنه ارتكاب العديد من جرائم الفساد مثل إساءة استعمال السلطة والرشاوى وقبول الواسطة والمحسوبية والمحاباة. ولذلك لا بد من العمل على إعادة صياغة دليل إجراءات العمل من ألفه إلى يائه، وتطويره بحيث يشمل كل ما يتعلق بالخدمات المختلفة التي تقدمها سلطة الأراضي، وأن يتم تدريب الموظفين عليه سواءً الحاليين أو الجدد.

مجلس الأراضي الوطني

يتطلب وضع المؤسسة العامة أن يوجد مجلس إدارة فعال للمؤسسة العامة يوفر لها إدارة جماعية، ويمنع التفرد في اتخاذ القرارات، وخاصة إذا كانت صلاحيات مجلس الإدارة واضحة ومحددة في القانون أو التشريع الناظم لعملها. وبالتالي، فإن وجود هذا المجلس يفترض أن يقلل من فرص الفساد المحتملة في إدارة المؤسسة. وحتى يكون هذا المجلس فعالاً فإنه يجدر أن يحدد القانون آلية تشكيل المجلس وصلاحياته، وآلية اجتماعاته وغيرها. يوجد لغالبية المؤسسات العامة الفلسطينية مجالس إدارة تتولى الصلاحيات المتعلقة بإدارة كل من هذه المؤسسات، ولكن بمسميات مختلفة، فمثلاً: مجلس المفوضين في الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، ومجلس الأمناء في هيئة الإذاعة والتلفزيون، ومجلس الإدارة في كل من سلطة النقد وهيئة سوق رأس المال، والمجلس الاستشاري في هيئة مكافحة الفساد.

وهنالك كثير من الملاحظات والانتقادات فيما يتعلق بتشكيل مجلس الأراضي الوطني، يمكن إيجازها بما يلي:

1. لم يعقد المجلس أي اجتماع له منذ أن صدر القرار بقانون. كما أن رئيس السلطة الوطنية هو الذي يرأس المجلس، الأمر الذي قد يؤثر على اجتماعات المجلس بسبب انشغال الرئيس بأمور أخرى. ولذلك لم يقم المجلس بأي من المهام الموكلة إليه بنص القرار بقانون.
2. تشكل تركيبة المجلس برئاسة الرئيس تعارضاً مع المادة (69) من القانون الأساسي؛ لأن صلاحية إدارة شؤون هذه المؤسسات من مهام مجلس الوزراء.

3. إن تركيبة المجلس تشكل حالة من التناقض والتعارض وتداخل الصلاحيات، وحالات من تضارب المصالح، إذ أن من مهام المجلس إقرار الأنظمة ورفعها إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليها بموجب المادة (7)/5 أعلاه؛ ويكون الرئيس في هذه الحالة قد أقرّها، مما يشكل حالة من الإرباك ومخالفة للعرف والمنطق.
4. من حالات تضارب المصالح الأخرى أن رئيس سلطة الأراضي عضواً في المجلس، وفي ذات الوقت من مهامه إعداد مشاريع الأنظمة. ولم يشر القانون إلى ضرورة عدم تصويت رئيس السلطة الأراضي؛ لأنه سيصوت حينئذ على أمر قد أعده بنفسه. (على سبيل المثال الرئيس التنفيذي لهيئة تشجيع الاستثمار ليس عضواً في مجلس الإدارة حسب المادة (14) من قانون تشجيع الاستثمار).
5. حدد القرار بقانون أن يجتمع المجلس مرتين في السنة، وهو عدد قليل جداً مقارنة بالمهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقه؛ إذ من المفروض أن يكون اجتماعاً عادياً كل شهر، وأن يكون اجتماعات غير عادية بحسب ما تقتضيه الحاجة.

إضافة إلى الملاحظات السابقة، لقد حددت المادة (7) من القرار بقانون رقم (6) لسنة 2010 صلاحيات مجلس الأراضي الوطني بما يلي: إقرار السياسات العامة للأراضي، وإقرار خطط وبرامج ونشاطات سلطة الأراضي، وإقرار الموازنة السنوية للسلطة ورفعها لمجلس الوزراء للمصادقة عليها، وإقرار التقارير الدورية والسنوية المتعلقة بنشاط وسير العمل بها، وإقرار الأنظمة ورفعها لمجلس الوزراء للمصادقة عليها. وبالتالي، لم يشكل عدم قيام مجلس الأراضي الوطني بدوره احتمالية كبيرة جداً لمخاطر الفساد، حيث أدى ذلك إلى استمرار عمل سلطة الأراضي دون وجود للسياسات العامة، أو خطط برامج، أو أنظمة تتعلق بسير العمل؛ مما يُشكل غياباً لنظم المساءلة، ويتيح المجال للاجتهادات الشخصية، وما يترتب عليها من احتمالية وجود جريمة فساد وهي التهاون في القيام بواجبات الوظيفة، والمحاباة، والكسب غير المشروع، واستغلال الوظيفة.

إقرار الذمة المالية لمسؤولي سلطة الأراضي:

هناك التزام بتقديم إقرار الذمة المالية بناء على طلب هيئة مكافحة الفساد من قبل كافة موظفي سلطة الأراضي بمنصب مدير فأعلى. فبناءً على معلومات الإدارة العامة للمعلومات والمتابعة في هيئة مكافحة الفساد، فقد تم توزيع 380 إقراراً على موظفي سلطة الأراضي، وقد التزم منهم 378 (بنسبة التزام 99.4%) موظفاً بتسليم إقرار الذمة المالية للهيئة.

نظام الهدايا:

يُعد تقديم الهدايا أو قبولها من السنة النبوية ومن العادات والتقاليد، ولكن الهدايا في مجال العمل قد تأخذ أبعاداً أخرى، وقد يختلط مفهومها حينئذ بمفهوم الرشوة، وقد تؤثر سلباً على أداء الموظف تجاه من قدم له هذه الهدية؛ الأمر الذي تطلب صدور قرار من مجلس الوزراء بنظام الهدايا[9]، وبدأ العمل به منذ نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ 2019/12/26. وقد هدف هذا النظام (مادة 2) إلى: ضبط وتنظيم تلقي الهدايا، وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية والمساءلة في القطاع العام، ومنع تضارب المصالح بين الجهات المختلفة. ويخضع لأحكامه الوزراء، والموظفون المدنيون والعسكريون، ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، وموظفو المؤسسات العامة والمؤسسات والشركات التي تساهم فيها الحكومة، وجميع أقاربهم حتى الدرجة الأولى.

وبموجب النظام يُحظر على الخاضعين لأحكام هذا النظام، قبول أي هدية تقدم لهم بحكم وظيفتهم أو عملهم لأحكام هذا النظام. من أي جهة كانت، سواء بشكل مباشر أم غير مباشر، خلافاً لأحكام هذا النظام. ولا يجوز قبول الهدايا النقدية بأي حال من الأحوال.

وحددت المادة (5) الاستثناءات على حظر قبول الهدية وهي (شهادات التقدير، والدروع التذكارية، وبطاقات المعايدة والتهنئة، والمواد القابلة للتلف، مثل الطعام والزهور)، والهدية التي تقتضي قواعد المجاملة والبرتوكول قبولها من حكومة أجنبية أو جهة محلية أو أجنبية، والمقدرة قيمتها ب (100) دينار أردني أو أقل، بما لا يخل أو يتعارض مع القيام بواجبات الوظيفة. ولا يجوز أن يزيد مجموع قيم الهدايا التي يتلقاها الخاضع لأحكام هذا النظام من عدة مصادر على (1000) دينار أردني خلال السنة الواحدة.

ويجب تشكيل (مادة 6) لجنة لدى الجهات الخاضعة لأحكام هذا النظام لجنة للنظر في الهدايا التي يتلقاها الخاضعون لأحكامه لاتخاذ التوصية المناسبة بشأنها، وتتكون اللجنة من ثلاثة موظفين على الأقل من موظفي الإدارات العليا، وتنعقد اجتماعات اللجنة وتتخذ توصياتها بالإجماع. وترفع اللجنة توصياتها إلى المسؤول

> تطبيقاً لنظام الهدايا يجب أن تقوم سلطة الأراضي بتشكيل لجنة للهدايا من موظفي الإدارة العليا، وأن يتم تعميم النظام على كافة المسؤولين والموظفين في سلطة الأراضي.

[9] فلسطين: قرار مجلس الوزراء رقم (10) لسنة 2019م بنظام الهدايا. المنشور في **الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)**. العدد 162 بتاريخ 2019/12/26. رام الله فلسطين.

لاتخاذ القرار المناسب بشأنها، خلال أسبوعين من تاريخ تبلغها بتلقي الخاضع لأحكام هذا النظام للهدية. ويتم تسجيل الهدية بموجب نموذج مرفق بالنظام.

نظام الإفصاح عن تضارب المصالح

يُعد منع تضارب المصالح أحد أهم قيم النزاهة[10]، ونظراً لأهميته فقد نصت عليه المادة (80) من القانون الأساسي المعدل بالنسبة للوزراء. كما ورد تعريفه في قانون مكافحة الفساد وتعديلاته، حيث عرفه على أنه الوضع أو الموقف الذي تتأثر فيه موضوعية واستقلالية قرار الموظف بمصلحة شخصية مادية أو معنوية تهمه شخصياً أو أحد أقاربه أو أصدقائه المقربين، أو عندما يتأثر أداؤه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة، أو بمعرفته بالمعلومات التي تتعلق بالقرار.

ولذلك يعتبر أحد جرائم الفساد هو عدم الإعلان أو الإفصاح عن استثمارات أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح إذا كانت القوانين والأنظمة تستوجب ذلك، ويكون من شأنها تحقيق منفعة شخصية مباشرة أو غير مباشرة للممتنع عن إعلانها.

وجدير بالذكر أن الهيئة قد عملت على إعداد نظام الإفصاح عن تضارب المصالح[11]، حيث يخضع لهذا النظام الوزراء ورؤساء الدوائر الحكومية، ورؤساء الأجهزة الأمنية، والخاضعين المشمولين في قانون خدمة قوى الأمن، ورؤساء وأعضاء مجالس الإدارة والهيئات المحلية، وموظفي الهيئات والنقابات والجمعيات ومن في حكمهم، وموظفي المؤسسات العامة والمؤسسات والشركات التي تساهم فيها الحكومة. ويهدف هذا النظام إلى تحقيق الآتي:

1. منع تضارب المصالح.
2. ضبط وتحديد حالات تضارب المصالح، وكيفية التعامل معها.

---

[10] **النزاهة:** تعرف النزاهة بأنها مجموعة القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، والالتزام بالسلوك القويم بمبدأ تجنب تضارب المصالح، والاهتمام بالمصلحة العامّة، وحرص الذين يتولون مناصب عامة على الإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ، بين مصالحهم الخاصّة والمصالح العامّة التي تقع في إطار مناصبهم، وتشمل هذه المجموعة من القيم، أيضاً، منع تلقّي الموظف العامّ أي مقابلٍ ماليٍّ (الرشوة) من مصدر خارجي، للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامّة، أو يؤدي إلى هدر المال العامّ.

[11] قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020 م بنظام الإفصاح عن تضارب المصالح. **الوقائع الفلسطينية**. العدد 164. 2020/2/27. رام الله – فلسطين.

3. ضمان القيام بالإفصاح عن أي استثمارات أو أموال أو ممتلكات أو منافع تؤدي إلى تضارب في المصالح.
4. تحديد الآلية المتبعة للإفصاح عن تضارب المصالح من حيث البيانات والمعلومات المتضمنة لعملية الإفصاح وفق النموذج.
5. تحديد آليات إزالة تضارب المصالح.
6. إخضاع الخاضع للمساءلة في حالة عدم قيامه بالإفصاح.

وبموجب هذا النظام فإنه يجب على الخاضعين لأحكامه الامتناع عن مزاولة أي أعمال أو القيام بأي نشاط من شأنه قيام التضارب المباشر أو غير المباشر، والتنحي فوراً عن المشاركة بأي صورة في إجراء أو قرار من شأنه أن يفضي إلى قيام حالة من حالات تضارب المصالح المباشر، والإفصاح عن تضارب المصالح، والامتناع عن إفشاء أو استخدام أي معلومات تم الحصول عليها في سياق القيام بواجبات المنصب، وعدم الاشتراك في جمع التبرعات أو المساهمات العينية لأي جهة قبل الحصول على موافقات جهة العمل.

ويترتب على أي جهة تخضع للنظام تشكيل لجنة بقرار من المسؤول المختص، تتولى الاطلاع ودراسة الإفصاح الوارد في النموذج المقدم من قبل الخاضع، تتكون من 3 موظفين من موظفي الفئة العليا أو الأولى أو ما يوازيهم، وترفع توصياتها إلى المسؤول المختص خلال 14 يوماً من تاريخ إحالة النموذج إليها. تتخذ اللجنة إحدى التوصيات الآتية: التنحي فوراً، في حال وجود حالة تضارب مصالح مباشر، أو إزالة حالة التضارب خلال 7 أيام من تاريخ صدور قرار المسؤول المختص، وعدم اتخاذ الخاضع لأي قرار أو إجراء يتعلق بالمهمة محل حالة تضارب المصالح خلال هذه الفترة، في حال وجود حالة تضارب مصالح غير مباشر، أو إبقاء الحال على ما هو عليه، في حالة عدم وجود تضارب مصالح.

كما وضح النظام إجراءات الإفصاح، وأكد على سرية البيانات الواردة في النموذج، ويحظر على كل من اطلع على النموذج إفشاء هذه البيانات. وأكد النظام على حماية أي مبلغ عن تضارب المصالح.

وبين النظام أن مسؤولية الهيئة تتمثل بالبحث والاستدلال في البلاغات والشكاوى التي تردها بخصوص عدم الإفصاح عن تضارب المصالح، ولها كل الصلاحيات في حالة عدم قيام الخاضع بإزالة حالة تضارب المصالح.

وحيث أنه هنالك نظام لمنع تضارب المصالح قد صدر حديثاً وأصبح نافذاً؛ فإنه سيتم تنظيم ورشة عمل لموظفي وزارة الأوقاف بشأن هذا النظام؛ لما يشكله عدم الإعلان عن تضارب المصالح من احتمالية قوية جداً لمخاطر الفساد سيما فيما يتعلق بطبيعة عمل وزارة الأوقاف سيما في الإدارة العامة للأملاك الوقفية؛ والذي قد يشكل فرصة قوية جداً لارتكاب جرائم الفساد سيما جريمة عدم الإعلان عن المنافع الخاصة، والكسب غير المشروع.

إبلاغ الموظفين عن ممارسات الفساد:

إن قيام الموظف بالإبلاغ عن جريمة فساد في مؤسسته يعد أحد أهم وسائل مكافحة الفساد؛ لأن ذلك يعني عملياً خلق جهاز رقابة فعّال داخل المؤسسة. ولا بد من تعريف الموظفين بآليات الإبلاغ عن الفساد، وآلية تقديم الشكاوى، ومن ثم حثهم على القيام بذلك.

ونظراً لأهمية موضوع الإبلاغ عن الفساد فقد صدر قرار مجلس الوزراء بنظام حماية المبلغين[12]، والذي يهدف إلى: تشجيع الأشخاص بالإبلاغ عن جرائم الفساد، والكشف عن جرائم الفساد، وتوفير الحماية القانونية والوظيفية والشخصية لطالب الحماية. ويتمتع بالحماية كل من طالب الحماية وأقاربه حتى الدرجة الرابعة، والأشخاص وثيقو الصلة بطالب الحماية. وبموجب النظام يتم توفير الحماية الشخصية والوظيفية والقانونية.

ولسرعة تنفيذ الحماية فقد نص النظام على أن تنشأ في هيئة مكافحة الفساد وحدة تسمى" وحدة الحماية "تتبع لرئيس الهيئة، ويرأسها مدير، ولها موازنة خاصة ضمن موازنة الهيئة، وتتولى مهام الحماية من حيث استلام طلبات توفير الحماية، وتحديد آليات وإجراءات الحماية التي سيتم توفيرها لطالب الحماية، وإعادة تقييم قرارات منح الحماية دورياً للأشخاص الذين صدر قرار بمنحها لهم، وإخفاء بيانات طلبات توفير الحماية التي قد تؤدي إلى كشف عن هوية طالب الحماية، واستبدالها برموز خاصة، وإجراء الدراسات والبحوث اللازمة لتطوير وسائل توفير الحماية وإجراءاتها، إعداد موازنة تقديرية لوحدة الحماية.

[12] قرار مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2019م بنظام حماية المبلغين والشهود والمخبرين والخبراء في قضايا الفساد وأقاربهم والأشخاص وثيقي الصلة بهم. المنشور في **الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية للسلطة الوطنية الفلسطينية)**. العدد 161 بتاريخ 2019/11/28. رام الله فلسطين.

إضافة إلى ذلك يتيح النظام لرئيس الهيئة صرف المساعدات المالية للمبلغين والشهود، بناءً على ظروف كل طلب، والتأمين على حياة الأشخاص المشمولين بالحماية، وذلك من خلال التعاقد مع شركات التأمين. ويحق للشخص المشمول بالحماية طلب تعويض من الهيئة في حال في حال تعرضه لاعتداء جسدي أو مادي، ونتج عنه عجزاً وظيفياً، ويحق لورثة الشخص المشمول بالحماية طلب التعويض والمساعدات والنفقات، وذلك في حال نتج عن الاعتداء وفاة المشمول بالحماية.

نظراً لأهمية موضوع الإبلاغ عن الفساد، فإنه من الضرورة بمكان تنظيم ورشة عمل لموظفي سلطة الأراضي؛ للتعريف بنظام حماية المبلغين، وتشجيعهم على الإبلاغ عن أي ممارسة فساد.

التدريب على قانون مكافحة الفساد

نظراً لطبيعة جرائم الفساد وخصوصيتها، وتسارع وتيرتها، وتعدد أشكالها، فإنه قد يرتكب الموظف جريمة فساد عن حسن نية بسبب صعوبة إدراكه للجريمة وأركانها. سيما جرائم الواسطة والمحسوبية والمحاباة والكسب غير المشروع وإساءة استعمال السلطة. ولذلك لا بد من التدريب المستمر للموظفين على جرائم الفساد، وتوعية الموظفين بآليات التعامل مع المواقف والحالات التي يتعرضون لها؛ لأن ذلك من شأنه أن يحصن الموظفين من الوقوع في جرائم الفساد، وكذلك ردع الموظفين عن ارتكاب جرائم الفساد.

لم يتم تنظيم دورات تدريبية لموظفي سلطة الأراضي على جرائم الفساد؛ مما يشكل احتمالية كبيرة لوقوع كافة جرائم الفساد.

2.2 بيئة المساءلة في سلطة الأراضي

هناك عدة تعريفات للمساءلة[13]، تؤكد جميعها على المساءلة على قدرة أجهزة الدولة على محاسبة (مساءلة) الأشخاص الذين عهدت إليهم بالسلطات في حالة الإخلال بوظائفهم، أو محاسبة المسؤول في وحدة ما عن

[13] يعود مصطلح المساءلة إلى لفظ الحساب، ويعني مضمون هذا اللفظ أن الشخص لا يعمل لنفسه فقط بل أنه مسؤول أمام الآخرين، وهنالك العديد من التعريفات للمساءلة منها: يقصد بالمساءلة تمكين المواطنين وذوي العلاقة من الأفراد والمنظمات غير الحكومية من مراقبة ومحاسبة الموظفين العموميين والمسؤولين عموماً من خلال القنوات والأدوات الملائمة، دون أن يؤدي ذلك إلى تعطيل العمل أو الإساءة إليه بغير سند. وعرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على انها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتعريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول (بعض) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.

الأعمال التي يقوم بها الموظفون الذين هم تحت مسؤوليته. وقد أصبح مصطلحي الشفافية والمساءلة يتردد بشكل كبير جدا في جميع المجالات مثل الاقتصاد والسياسة وغيرها، باعتبارهما الحل لكثير من المشكلات كالتلاعب والاحتيال والفساد الإداري والمالي.

وهنالك العديد من المؤشرات الهامة التي يجب الالتزام بها من قبل سلطة الأراضي، لكي تحقق الالتزام بنظم المساءلة، ومن أهم هذه المؤشرات:

التقارير الدورية التي يجب إعدادها من قبل سلطة الأراضي:

نصت المادة (10)/ز أن من مهام رئيس سلطة الأراضي إعداد الخطة العامة للسلطة والتقارير الدورية والسنوية عن نشاطها ومستوى الأداء فيها، واقتراح الحلول لمواجهة المعوقات والصعاب والتي تعترض سير أعمالها. وبينت المادة (7)/4 أن من مهام مجلس الأراضي الوطني إقرار التقارير الدورية والسنوية المتعلقة بنشاط السلطة وسير العمل بها.

لا يوضح النص ماهية التقارير الدورية التي يجب أن تعدها سلطة الأراضي، وتبين للباحث أن سلطة الأراضي تقوم بإعداد تقارير دورية؛ ولكن لا تقوم بنشرها؛ مما يشكل خرقاً لمبادئ الشفافية، حيث أن التقرير الدوري من شأنه أن يساعد على معرفة الإنجازات من جهة، كما يساعد على تقويم الأداء من جهة أخرى، واكتشاف أي انحرافات أو تجاوزات، وبالتالي يسهم في مكافحة الفساد. ويشكل عدم إصدار هذه التقارير احتمالية قوية جداً لمخاطر الفساد، ويشكل فرصة كبيرة لارتكاب جرائم الفساد المختلفة. فعلى سبيل المثال أشار تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2008[14] إلى أن سلطة الأراضي لم تقم بإعداد التسويات البنكية بصورة منتظمة، ولم تقم بإجراء جرد دوري ومفاجئ للأصول والصندوق والموجودات.

التقرير السنوي:

بموجب المادة (10) سابقة الذكر فإن من مهام رئيس سلطة الأراضي إعداد التقارير السنوية عن نشاطها ومستوى الأداء فيها، واقتراح الحلول لمواجهة المعوقات والصعاب والتي تعترض سير أعمالها. وأن يتم إقراره من مجلس الأراضي الوطني.

[14] ديوان الرقابة المالية والإدارية: **التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية**. رام الله–فلسطين. 2008.

من المآخذ على المادة سابقة الذكر أنها لم تشر إلى مسألة الجهة التي يقدم لها التقرير السنوي، كما أنها لم تشر إلى نشر التقرير السنوي.

ويرى بعض المسؤولين في سلطة الأراضي أنه لا يمكن نشر التقرير السنوي بسبب احتوائه على معلومات سرية تتعلق بملفات أو أشخاص أو جهات، ولذلك يتم إرساله إلى مجلس الوزراء ومكتب الرئيس. وقد يكون جزء من هذا التبرير صحيحاً؛ ولكن ذلك لا يمنع من نشر التقرير السنوي، وتغطية الكلمات أو الأمور أو كتابتها بالرموز التي تُعد سرية؛ وذلك على غرار بعض التقارير السنوية للعديد من المؤسسات مثل ديوان الرقابة المالية والإدارية، والهيئة المستقلة لحقوق الإنسان.

وبالمحصلة فإن عدم نشر التقرير السنوي والتقارير الدورية يشكل فقدان لحق المواطن في الحصول على المعلومات، وكذلك يفقد مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الأخرى ذات العلاقة حقها في الدفاع عن قضايا المواطنين من جهة، وكذلك الحق في تصويب المسار بالنسبة لأداء سلطة الأراضي. مما يشكل حماية للتجاوزات والأخطاء إن وجدت، وبالتالي يفتح الباب أمام ارتكاب جرائم الفساد المختلفة مثل المحاباة والمحسوبية، والتزوير، وعدم الإعلان عن تضارب المصالح.

نظام الرقابة والتدقيق الداخلي[15]:

يقوم ديوان الرقابة المالية والإدارية بتقييم نظام الرقابة الداخلي في الوزارات والمؤسسات العامة، بناءً على منهجية عربية ودولية بخاصة المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الإنتوساي)، وقد اعتمد هذا الأسلوب على الأسئلة المباشرة والفحص والزيارات الميدانية لكافة الأقسام، والإدارات في المحافظات، حيث يتم إعطاء علامة لكل عنصر من عناصر النظام الداخلي، الذي يتفرع عنه مجموعة من المتغيرات. وقد كانت نتيجة تقييم نظام الرقابة الداخلي في سلطة الأراضي في العام 2008 من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية بأنه ضعيف بشكل في كل عناصره، حيث كانت علامته 28% فقط.

ويشكل ضعف نظام الرقابة الداخلي انحرافاً كبيراً عن الأساس الذي يجب أن تعمل به سلطة الأراضي، وله تأثير سلبي مباشر على أداء المؤسسة، وتداخل الصلاحيات والمسؤوليات، وضعف آلية اتخاذ القرار بها، ويترتب عليه مخاطر فساد تتمثل في التهاون في القيام بواجبات الوظيفة، ويشكل فرصة لارتكاب جرائم الفساد المختلفة، إضافة إلى ما يتبع ذلك من الأثر المالي مثل ضياع حقوق الأفراد أو الحكومة.

الشكاوى والبلاغات ضد سلطة الأراضي

نظراً لوضع سلطة الأراضي فإنه هناك العديد من الشكاوى المرفوعة لهيئة مكافحة الفساد ضد العاملين فيها، إذ يبين الجدول (1) فقد بلغ عدد الشكاوى والبلاغات 60 شكوى وبلاغ، تم إحالة 7 منها إلى نيابة مكافحة الفساد للسير

---

[15] يعرف نظام الرقابة الداخلي بحسب ديوان الرقابة المالية والإدارية بأنه: مجموعة الإجراءات والسياسات الداخلية المتبعة، والتي تهدف إلى التأكد من صحة مختلف العمليات المالية والإدارية، والتأكد من دقة البيانات المالية، ومدى الاعتماد عليها، وحماية الأصول والموجودات، وزيادة الكفاءة الإنتاجية والالتزام بالقوانين والأنظمة، والسياسات المقررة. وتتكون عناصر نظام الرقابة الداخلي مما يلي:

1. هيكل تنظيمي سليم: يضمن وجود تسلسل سليم للاختصاصات، وتحديداً واضحاً للواجبات، وعدم التداخل والتعارض للمسؤوليات، بحيث يكون معتمداً من الجهات ذات الاختصاص.
2. توصيف دقيق للوظائف والبرامج التدريبية: يضمن وجود تحليل وتوصيف دقيق للوظائف، وتحديد المواصفات والمؤهلات، ووضع الرجل المناسب في المكان المناسب، وبرامج تدريبية مستمرة لكل المستويات، وتقييم البرامج التدريبية، ووجود أدلة إجراءات موثقة.
3. نظام محاسبي متكامل: يضمن وجود مجموعة متكاملة من الدفاتر والسجلات، ودليل حسابات، ونظام دقيق للترميز، ومجموعة متكاملة كم المستندات، ودورات مستندية محكمة، ومجموعة من التقارير المالية، وإعداد الموازنات وفق الأصول العلمية.
4. معدلات لتقييم الأداء وتقييم فعلي للأداء: تضمن وجود مؤشرات لتقييم الداء لجميع المستويات، وأهدافاً واضحة وقابلة للقياس، وتقييماً فعلياً للأداء في ضوء المؤشرات.
5. وحدة رقابة داخلية سليمة: تضمن مراجعة قبل الصرف، ومراجعة بعد الصرف، ومراجعة إدارية.
6. استخدام الوسائل الآلية: ويضمن وجود الوسائل الآلية اليدوية، والحاسب الإلكتروني، والأنظمة المحوسبة.
7. تطوير الموارد البشرية: إخضاع الكادر لدورات داخلية وخارجية، والتدريب المباشر أثناء العمل.
8. الفصل في الواجبات: عدم قيام موظف واحد بعمليتين من حيث (الترخيص بالعملية، والتسجيل، والتنفيذ).

المصدر: السلطة الوطنية الفلسطينية. **ديوان الرقابة الإدارية والمالية: التقرير ربع سنوي الأول لعام 2010 واقع نظام الرقابة الداخلي في الوزارات الفلسطينية (2006-2010)**. رام الله – فلسطين. 2010.

بالإجراءات القانونية، في حين تم حفظ 30 شكوى، ورد 23 شكوى لعدم الاختصاص. وتُعد كثرة الشكاوى ضد سلطة الأراضي مؤشراً على وجود مخاطر الفساد، والتي قد تكون أدت بالفعل إلى ارتكاب جرائم فساد حيث أُحيل قسم من هذه الشكاوى إلى استكمال الإجراءات القانونية في نيابة جرائم الفساد.

جدول (1)

الشكاوى والبلاغات المقدمة ضد سلطة الأراضي في الفترة 2013-2019

السنة	عدد الشكاوى والبلاغات الواردة	تكييفها	النتيجة
2019(3)	2	تهاون في أدار واجبات الوظيفة العمومية	إحالة إلى نيابة مكافحة الفساد
	1	إساءة استخدام السلطة	إحالة
2018(19)	1	استثمار وظيفي	إحالة
	1	إساءة استخدام السلطة	إحالة
	1	رشوة	إحالة
	6	استثمار وظيفي	حفظ
	2	رشوة	حفظ
	1	كسب غير مشروع	حفظ
	5	عدم اختصاص	رد
	1	واسطة ومحسوبية	حفظ
	1	اساءة استخدام سلطة	حفظ
2017(1)	1	عدم اختصاص	رد لعدم الاختصاص
2016(12)	1	تزوير	حفظ
	1	الامتناع عن تنفيذ قرار قضائي	حفظ
	1	كسب غير مشروع	حفظ
	3	اساءة استخدام السلطة	حفظ
	5	عدم اختصاص	رد
	1	تهاون في أداء واجبات الوظيفة العمومية	إحالة
2015(11)	5	عدم اختصاص	رد
	3	استثمار وظيفي	حفظ
	3	واسطة ومحسوبية	حفظ
2014(12)	5	عدم اختصاص	رد لعدم اختصاص
	1	تزوير	حفظ
	2	اساءة استخدام سلطة	حفظ
	1	تهاون في أداء واجبات الوظيفية العمومية	حفظ
	1	واسطة ومحسوبية	حفظ
	1	استثمار وظيفي	حفظ
	1	الامتناع عن تنفيذ قرار قضائي	حفظ
2013(2)	1	عدم اختصاص	رد
	1	اساءة استخدام سلطة	حفظ

المصدر: هيئة مكافحة الفساد: الإدارة العامة للشؤون القانونية. بيانات غير منشورة. رام الله – فلسطين. 2019

الامتثال للقوانين:

يُعد الامتثال للقوانين وعدم مخالفتها من أساسيات الالتزام بقواعد الحكم الرشيد، وبقيم النزاهة ونظم المساءلة ومبادئ الشفافية. وقد سبق التطرق للعديد من المخالفات التي ارتكبتها سلطة الأراضي للقوانين المختلفة (مثل: مخالفة القرار بقانون بشأن سلطة الأراضي للقانون الأساسي، وعدم تطبيق القرار بقانون بشأن سلطة الأراضي، ومخالفة قانون الخدمة المدنية، ومخالفة اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية). ولكن يجدر التأكيد أن مخالفة القوانين في سلطة الأراضي قد ترتب عليها كثير من المشكلات والقصور في تنظيم هذه المؤسسة، كما أثر سلبياً على أدائها. وبالتالي، قد سبب كل ذلك مخاطر كبيرة جداً للفساد، ويفتح الباب لارتكاب جرائم الفساد المختلفة مثل الرشوة والمحسوبية والمحاباة، والتزوير، والتهاون في القيام بواجبات الوظيفة.

3.2 بيئة الشفافية في سلطة الأراضي

هناك العديد من مبادئ الشفافية التي يجب الالتزام بها من قبل سلطة الأراضي، وهي:

الموقع الإلكتروني لسلطة الأراضي:

يوجد موقع إلكتروني لسلطة الأراضي (http://mobpla.pna.ps)، يوجد عليه 4 نماذج فقط وهي: إذن شراء، ونموذج طلب إخراج قيد، وطلب انتقال، وطلب تسجيل شقق. كما يشمل الموقع على تعريف بسلطة الأراضي، ودليل إجراءات العمل، وقيمة الرسوم على المعاملات، ويوجد أيقونة للبحث عن المعاملات، وأخرى لتقديم الشكاوى، والبحث عن أذونات الشراء. وغيرها.

وهناك بعض الانتقادات الهامة للموقع الإلكتروني حتى تاريخ إعداد هذا التقرير، تجعل منه أداة غير فعّالة للتعرف على سلطة الأراضي، وآلية الاستفادة من الخدمات التي تقدمها، وأهم هذه الانتقادات:

1. لا يشمل الموقع على التقارير الدورية والسنوية لسلطة الأراضي.
2. لا يشمل إحصائيات محدثّة عن إنجازات سلطة الأراضي؛ فالإحصائيات المنشورة للعام 2017.
3. لا يسمح الموقع بتنزيل القوانين ذات العلاقة بسلطة الأراضي، إذ يوجد أسماء هذه القوانين فقط.
4. لا يتضمن أية معلومات عن بعض دوائر سلطة الأراضي، إذ يوجد أسماء هذه الإدارات فقط.

5. لا يوجد هيكل تنظيمي، بالرغم من وجود نافذة لذلك.

إن عدم فعالية الموقع الإلكتروني تعد خرقاً لمبادئ الشفافية، كما أن الموقع الإلكتروني الفعّال من شأنه أن يوفر الجهد والوقت على المواطن، وبالتالي يسهم في رفع جودة الخدمة. وأصبح ذو أهمية كبيرة في ظل الثورة التكنولوجية الحالية، وهو أحد الأدوات الهامة لتوضيح آلية العمل، وإجراءات الحصول على الخدمة، وإبراز كافة الإنجازات. وبالتالي، يجب العمل على إعادة بنيته، وإكماله بحيث يشمل كافة الجوانب المتعلقة بسلطة الأراضي.

حماية سرية المعلومات:

من المآخذ على القرار بقانون رقم (6) لسنة 2010 أنه لم ينظم ما يتعلق بسرية بعض المعلومات؛ سيما أنه قد تكون هنالك بعض المعلومات أو الملفات الحساسة. وكذلك لم يصدر أنظمة تعالج هذا الموضوع. مما شكل دافعاً لسلطة الأراضي لعدم نشر التقرير السنوي الذي تصدره. وبشكل عام لا يوجد في سلطة الأراضي سياسة عامة للنشر والإفصاح للجمهور المعني.

عقد اجتماعات أو لقاءات توعوية:

لا تقوم سلطة الأراضي بعقد هذه الاجتماعات أو اللقاءات، مع مختلف فئات المجتمع سواءً من المواطنين العاديين بائعين ومشترين، أو التجار، أو ممثلي القطاع الخاص، أو مؤسسات المجتمع المدني، أو الجهات الرقابية. ولذلك فإن هناك حاجة إلى خطة إعلامية للتفاعل مع كل هذه الفئات بشكل أكبر؛ حيث ان الأرض تهم كل هذه الفئات.

الأرشفة الإلكترونية

لا يزال معظم العمل في سلطة الأراضي يتم بشكل يدوي، سواءً العمل اليومي المتعلق بالمعاملات المختلفة، أو حفظ الوثائق بعد إتمام المعاملة. وقد بدأ حديثاً العمل على الأرشفة الإلكترونية. ويشكل العمل بهذه الطريقة مخاطر فساد عالية الخطورة؛ ويشكل مقومات لأركان جريمة التهاون في القيام بأداء الواجبات الوظيفية، وقد يترتب عليه هدر للمال العام وللمال الخاص أيضاً.

وقد أكد ديوان الرقابة المالية والإدارية على ما سبق، حيث قام الديوان بالتدقيق على الإدارة العامة لتكنولوجيا المعلومات في سلطة الأراضي، فيما يتعلق بنظام التسجيل، وقد خلص التقرير إلى أن هنالك 24 ملاحظة عالية الخطورة و14 ملاحظة متوسطة الخطورة[16].

نظراً لحساسية طبيعة العمل في سلطة الأراضي؛ حيث أن جميع الوثائق التي لديها تمثل حقوقاً للمواطنين وللدولة، فإن ذلك يتطلب المحافظة على نسخة إلكترونية من هذه الوثائق، وأن يتم إجراء المعاملات إلكترونياً بالتوازي مع العمل اليدوي.

أرشيف سلطة الأراضي

تبين للباحث أن الأرشيف المركزي لسلطة الأراضي غير كاف، ولا يصلح للمحافظة على الوثائق المختلفة، ولا يوجد فيه وسائل حماية، ولا يوجد فيه أيضاً إطفائيات أو أجهزة إنذار للحريق، وكذلك غير مزود بكاميرات، كما أن هنالك خطورة تعرضه لمياه الصرف الصحي.

يشكل واقع الأرشيف في سلطة الأراضي مخاطر فساد عالية الخطورة؛ ويشكل مقومات لأركان جريمة التهاون في القيام بأداء الواجبات الوظيفية، وقد يترتب عليه هدر للمال العام وللمال الخاص أيضاً. مما يتطلب العمل بكل جهد وبإجراءات خاصة للمحافظة على كافة الوثائق.

[16] ومن أهم ما أشار إليه التقرير أنه تم ربط تنفيذ الخطة الاستراتيجية لتكنولوجيا المعلومات بالحصول على تمويل، وعدم وجود سياسة وإجراءات موثقة لإدارة وتقييم ومعالجة المخاطر التي قد تنتج عن التغييرات المهمة في العمليات الرئيسية لنظام تسجيل الأراضي وخدمات تكنولوجيا المعلومات، ووجود فجوة بين العمل المحوسب وإجراءات العمل الفعلية نظراً لعدم وجود منهجية متبعة وموثقة، وعدم وجود إجراءات موثقة لإدارة جميع التغييرات التي تطرأ على الأنظمة والتطبيقات والعمليات الأساسية في تكنولوجيا المعلومات، وعدم وجود تنظيم للاتفاقيات بما يضمن تنظيم الخدمات التي يتم الحصول عليها من الوزارات كوزارة العدل ووزارة الداخلية والحاسوب الحكومي، بالإضافة لعدم تسجيل الأحداث والمشاكل نظراً لاستخدام الهاتف كقناة رئيسية للتواصل، وعدم وجود موقع بديل يضمن نقل مركز المسؤولية إليه في حالة حدوث كوارث، وعدم حفظ النسخ الاحتياطي في مكان آمن، وعدم وجود سياسة لمتابعة ومراجعة صلاحيات مستخدمي نظام تسجيل الأراضي ومستوى الصلاحيات الممنوحة للمستخدمين مما أدى لعدم وجود فصل في الصلاحيات، وهناك ضعف في الضوابط المفروضة على قواعد البيانات، وخاصة فيما يتعلق بصلاحيات المستخدمين، وضعف الضوابط المسؤولة عن حماية الأمن المادي لغرفة السيرفرات، حيث تبين وجود بيئة غير آمنة، مما يشكل مخاطرة عالية تتمثل في عدم ضمان استمرارية عمل النظام، وفي إمكانية تعرض هذه الغرفة للتهديدات والمخاطر وعدم معرفة المتسبب في هذه المخاطر. وعدم وجود إجراءات أمنية كفيلة بحفظ أمن السجلات الورقية أثناء مراحل تقديم خدمة تسجيل الأراضي كما أن الملفات الإلكترونية التي تحوي البيانات الحساسة غير مشفرة بشكل جيد، بالإضافة إلى عدم وجود أرشفة للمعاملات الورقية وللتغيرات التي تتم عليها من خلال نظام متكامل لضبط حركة المعاملات وأرشفتها، وعدم وجود آليات للكشف عن محاولات الحذف والتعديل غير المصرح بها كاستخدام وسائل الحماية مثل سجل التدقيق الإلكتروني والخاص بقواعد البيانات، ووجود قصور في الضوابط المفروضة على مدخلات النظام وعدم وجود آلية ضمن النظام للتأكد من اكتمال الوثائق لكل عملية، وضعف إدارة الوثائق الحساسة في عملية تسجيل الأراضي وضعف الإجراءات المتبعة في ضبط طلب هذه الوثائق بالإضافة لوجود فجوة في الوثائق الإلكترونية والورقية، وعدم حوسبة النظام ليتقبل التغييرات التي قد تحدث في القانون، لم يتم حوسبة إجراءات العمل الفعلية الخاصة بنظام تسجيل الأراضي بشكل كامل، كما تتم عملية تسجيل الأراضي بمعاملتين إحداهما ورقية والأخرى إلكترونية تسيران بالتوازي مع بعضهما البعض ولكون النظام لا يشمل الجانب المالي فإن احتساب الرسوم يكون يدوياً ويتم تسجيله على المعاملة الورقية، ولا يوجد آلية لتسجيل الرسوم الحقيقية على النظام، ومع وجود نظام خاص بالإيرادات، إلا أنه لم يتم ربط النظامين معاً لضمان تكامل البيانات وحمايتها، مما يشكل خطورة عالية تتمثل في مدى دقة وموثوقية المخرج النهائي المالي للنظام. المصدر: فلسطين. ديوان الرقابة المالية والإدارية. **التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام 2017**. رام الله–فلسطين.

الربط الإلكتروني مع المؤسسات ذات العلاقة

بشكل عام هنالك ضعف كبير في استخدام التكنولوجيا في العمل في سلطة الأراضي، وأحد مظاهر الضعف عدم الربط إلكترونياً ما بين الإدارة الرئيسية في رام الله أو مقر الوزارة مع المديريات في المحافظات؛ حيث يتم نقل المعاملات يدوياً لتوقيعها في رام الله. وكذلك عدم الربط الإلكتروني مع المؤسسات والجهات الأخرى ذات العلاقة، مثل وزارة المالية، ووزارة الحكم المحلي، وغيرها. وقد بدأ حديثاً الربط الإلكتروني ما بين الإدارة العامة للأملاك وضريبة الأملاك في وزارة المالية.

ويشكل العمل بهذه الآلية خطورة عالية لمخاطر الفساد، ويشكل احتمالية قوية لارتكاب جرائم الفساد المختلفة مثل الرشوة والمحاباة وإساءة استعمال السلطة وإساءة الائتمان، كما يشكل خطورة عالية في فقدان الملفات ذاتها لأسباب خارجة عن إرادة الموظف مثل تعرض هذه الملفات للتلف أو الحريق.

صدقية الوثائق في المعاملات

لا يوجد في سلطة الأراضي موظفين مختصين بالكشف والتأكد من صدقية الوثائق التي يقدمها المواطنون للمعاملات المختلفة. وبالتالي، هنالك حالات كثيرة يتم فيها تقديم وثائق مزورة من قبل بعض المواطنين، ويقوم موظف سلطة الأراضي بإتمام المعاملة بناءً على تلك الوثائق. مما يؤدي إلى ضياع حقوق بعض المواطنين، ويتم اكتشاف ذلك بعد انتهاء المعاملة، وذلك يتم تقديم شكاوى ورفع قضايا في المحاكم على موظفي سلطة الأراضي، وكثيراً ما يتعرض موظفي سلطة الأراضي في هذه الحالات إلى المساءلة والتحقيق من قبل الجهات ذات العلاقة.

إن عدم الكشف والتأكد من صحة الوثائق يشكل احتمالية كبيرة جداً لمخاطر الفساد، ويؤدي إلى ارتكاب مختلف جرائم الفساد مثل الواسطة والمحسوبية والمحاباة، وإساءة استعمال السلطة، والكسب غير المشروع، وإساءة الائتمان، والاختلاس. ونظراً لعدم وجود الخبرة الكافية لدى موظفي سلطة الأراضي في الكشف عن مدى تزوير الوثائق، فإن ذلك يتطلب تدريب الموظفين ذوي العلاقة على آليات كشف التزوير، وتعيين خبير تزوير في سلطة الأراضي، وأن لا يتم تنفيذ أية معاملة أو إخراج أي وثيقة لها صلة بالأراضي إلا بختم خبير التزوير.

مقترحات لتدابير النزاهة والحوكمة في سلطة الأراضي بشكل عام

يوضح الجدول (2) مقترحات وإجراءات عملية، للتغلب على مخاطر الفساد في سلطة الأراضي، بغية حماية حقوق المواطنين والدولة، ورفع مستوى جودة الخدمات في سلطة الأراضي، وتحصين بيئة العمل فيها ضد الفساد. مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذه المقترحات تتعلق بجميع الدوائر في سلطة الأراضي بما فيها الإدارتين العامتين موضوع الدراسة.

جدول (2)

مصفوفة مخاطر الفساد في سلطة الأراضي بشكل عام

الخطر	وصف المخاطر	احتمالية حدوث الخطر (درجة الخطر)	مستوى تأثير الخطر	جرائم الفساد التي قد ترتكب نتيجة هذا الخطر)	توصيات لمعالجة الخطر	الجهة المنفذة
مخالفة القانون الأساسي	جعل تبعية سلطة الأراضي للرئيس الفلسطيني بدلاً من مجلس الوزراء	قوي جداً	قوي جداً	كافة جرائم الفساد	تعديل المادة (2) من القرار بقانون رقم (6) لسنة 2010	رئيس سلطة الأراضي
مخالفة القرار بقانون رقم (6) لسنة 2010	عدم وجود نظام مالي خاص بسلطة الأراضي	قوي جداً	قوي جداً	الواسطة والمحسوبية والمحاباة، والرشوة، والتهاون في القيام بواجبات الوظيفة، والاختلاس، واستثمار الوظيفة، وإساءة الائتمان، والتزوير والتزييف، والمتاجرة بالنفوذ، والكسب غير المشروع، وإساءة استعمال السلطة	إعداد نظام مالي خاص بسلطة الأراضي	رئيس سلطة الأراضي

مخالفة القرار بقانون رقم (6) لسنة 2010	عدم وجود نظام إداري خاص بسلطة الأراضي	قوي جداً	الواسطة والمحسوبية والمحاباة، والرشوة، والتهاون في القيام بواجبات الوظيفة، والاختلاس، واستثمار الوظيفة، وإساءة الائتمان، والتزوير والتزييف، والمتاجرة بالنفوذ، والكسب غير المشروع، وإساءة استعمال السلطة	إعداد نظام إداري خاص بسلطة الأراضي	رئيس سلطة الأراضي
مخالفة المادة المواد 53-56 من اللائحة التنفيذية.	عدم تطبيق الهيكل التنظيمي	قوي جداً	الواسطة والمحسوبية والمحاباة، والرشوة، والتهاون في القيام بواجبات الوظيفة، والاختلاس، واستثمار الوظيفة، وإساءة الائتمان، والتزوير والتزييف، والمتاجرة بالنفوذ، والكسب غير المشروع، وإساءة استعمال السلطة	تطبيق الهيكل التنظيمي المقّر، وتسكين الموظفين	كافة دوائر سلطة الأراضي
نواقص في دليل إجراءات العمل	النقص في الخطوات والإجراءات. عدم وضوح الخطوات التفصيلية للحصول على الخدمة. لا يوضح الإجراءات الرقابية. لا يوضح آلية تشكل اللجان، والمعايير التي تستند إليها في القرار. لا يوضح الوقت اللازم الذي تستغرقه المعاملة حتى تكون جاهزة.	قوي جداً	إساءة استعمال السلطة والرشاوى وقبول الواسطة والمحسوبية والمحاباة	إعداد دليل إجراءات جديد يراعي قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة	كافة دوائر سلطة الأراضي

تعيين رئيس سلطة الأراضي السابق	التعارض مع القانون الأساسي المعدل لم يحدد معايير ومؤهلات رئيس سلطة الأراضي. يتنافى مع مبدأ تكافؤ الفرص. لم يحدد مبررات أو أسباب إنهاء أعماله. لم يحدد المدة التي يستمر فيها رئيساً لسلطة الأراضي. لم يذكر مسألة تعيين نائب رئيس سلطة الأراضي. لم يتم نشر قرار التعيين في الجريدة الرسمية.	قوي جداً	قوي جداً	كافة جرائم الفساد	تعديل القرار بقانون رقم (6) لسنة 2010	رئيس مجلس الوزراء
لم يتم تنظيم دورات تدريبية لموظفي سلطة الأراضي على قانون مكافحة الفساد	امكانية اقتراف الموظف غير المدرب على جرائم الفساد لأفعال يجهل او لا يعلم بأنها تمثل جرائم فساد	قوي جداً	قوي جداً	كافة جرائم الفساد	تنظيم دورات تدريبية على جرائم الفساد. وتكرارها بشكل دوري	الإدارة العامة للتدريب، بالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد
عدم نشر التقارير دورية	يعد ذلك خرقاً لمبادئ الشفافية، يؤدي لعدم اكتشاف أي انحرافات أو تجاوزات	قوي جداً	قوي جداً	كافة جرائم الفساد	تعديل القرار بقانون رقم (6) لسنة 2010	رئيس سلطة الأراضي
عدم نشر التقرير السنوي	فقدان لحق المواطن ومؤسسات المجتمع المدني في الحصول على المعلومات، وفقدان الحق في تصويب المسار، مما يشكل حماية للتجاوزات والأخطاء إن وجدت	قوي جداً	قوي جداً	كافة جرائم الفساد	تعديل القرار بقانون رقم (6) لسنة 2010	رئيس سلطة الأراضي
الضعف الشديد لنظام الرقابة الداخلي	فتح المجال لكثير من التجاوزات والمخالفات وجرائم الفساد	قوي جداً	قوي جداً	كافة جرائم الفساد	إعداد نظام رقابة داخلي وتدريب كافة الموظفين عليه	الإدارة العامة للتدريب

الضعف الشديد في وحدة الرقابة الداخلية	فتح المجال لكثير من التجاوزات والمخالفات وجرائم الفساد	قوي جداً	قوي جداً	كافة جرائم الفساد	استحداث أو تقوية وحدة الرقابة الداخلية، ومدها بالإمكانيات المادية والبشرية	رئيس سلطة الأراضي
عدم التجاوب مع تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية	مؤشراً على ضعف الالتزام بنظم المساءلة، وبالتالي، يشكل فرصاً لارتكاب مختلف جرائم الفساد	قوي جداً	قوي جداً	كافة جرائم الفساد	إلزامية سلطة الأراضي بكتاب من رئاسة الوزراء	رئيس مجلس الوزراء
عدم الامتثال القوانين	المخالفات الكثيرة للقوانين والأنظمة	قوي جداً	قوي جداً	كافة جرائم الفساد	التدريب على مفاهيم سيادة القانون، والحوكمة في القطاع العام	الإدارة العامة للتدريب، بالتعاون مع هيئة مكافحة الفساد
عدم فعالية الموقع الإلكتروني لسلطة الأراضي	غياب المعلومات لكافة المتعاملين مع سلطة الأراضي، مثل التقارير الدورية والسنوية لسلطة الأراضي. والإحصائيات، وآليات الاستفادة من الخدمات.	قوي جداً	قوي جداً	كافة جرائم الفساد	تحديث الموقع الإلكتروني	الإدارة العامة لنظم المعلومات
الخلل في التعامل مع أرشيف سلطة الأراضي	لا يوجد فيه وسائل حماية، ولا يوجد فيه أيضاً إطفائيات أو أجهزة إنذار للحريق، وكذلك غير مزود بكاميرات، كما أن هنالك خطورة تعرضه لمياه الصرف الصحي	قوي جداً	قوي جداً	كافة جرائم الفساد	توفير كافة الإمكانيات اللازمة للمحافظة على الأرشيف	رئيس مجلس الوزراء
غياب الأرشفة الإلكترونية	التعامل مع المعاملات يدوياً قد يفتح ذلك المجال للتلاعب في البيانات المدخلة على النظام دون ارشفة الوثيقة الرسمية الكترونيا ويؤدي بالتالي الى	قوي جداً	قوي جداً	كافة جرائم الفساد	توفير كافة الإمكانيات اللازمة للمحافظة على الأرشيف	رئيس مجلس الوزراء

	ضعف امكانية التدقيق الالكتروني					
غياب الربط الإلكتروني مع الدوائر في المحافظات ومع المؤسسات ذات العلاقة	التعامل مع المعاملات يدوياً قد يفتح ذلك المجال للتلاعب في البيانات المدخلة على النظام دون ارشفة الوثيقة الرسمية الكترونيا ويؤدي بالتالي الى ضعف امكانية التدقيق الالكتروني	قوي جداً	قوي جداً	كافة جرائم الفساد	توفير كافة الإمكانيات اللازمة للمحافظة على الأرشيف	رئيس مجلس الوزراء
صدقية الوثائق في المعاملات	عدم معرفة الموظف إن كانت الوثيقة أصيلة أم مزورة	قوي جداً	قوي جداً	كافة جرائم الفساد	تعيين موظفين مختصين بكشف التزوير. وتدريب الموظفين على كشف التزوير. وعدم إصدار أو استقبال أي معاملة دون اعتمادها من خبير التزوير	رئيس مجلس الوزراء

3. تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة لأملاك الدولة

تعرَّف أراضي وأملاك الدولة بأنها: جميع الأموال غير المنقولة المسجلة باسم الخزينة أصالة أو بالنيابة عمن لهم منفعة فيها أو المقيدة في السجلات المخصصة لذلك، وأي أموال غير منقولة تعتبر ملكاً للدولة بموجب أي تشريع آخر، ويستثنى من ذلك الأراضي الحرجية[17].

كما حددت سلطة الأراضي أهداف الإدارة العامة لأملاك الدولة بما يلي:

1. حصر جميع أملاك الدولة المسجلة أو غير المسجلة وتوثيقها.
2. الكشف على أملاك الخزينة من الاعتداءات، واتخاذ كل الإجراءات القانونية لتحقيق هذه الغاية.
3. تسجيل جميع أراضي الخزينة التي لم تتم تسويتها، من خلال تنظيم معاملات تسجيل لها حسب الأصول والقانون.
4. حوسبة أراضي الخزينة.
5. إعداد الدراسات لاستخدامات الأراضي على مستوى كل قطعة أرض خزينة.
6. إعداد التقارير نصف السنوية والسنوية حسب سياسة سلطة الأراضي.
7. الكشف على أراضي الخزينة المؤجرة من قبل الاحتلال والسلطة الفلسطينية لمعرفة تطابق استخدامها لشروط العقد من قبل المستأجرين، وتحصيل الأجور المستحقة على المستأجرين.
8. دراسة الطلبات الواردة للإدارة لغايات التخصيص للمنفعة العامة، والتنسيب إلى لجنة تخصيص الأراضي برأي الإدارة في هذه الطلبات استناداً إلى الكشوفات الميدانية، ومدى توافق هذه الطلبات للمعايير التي تم وضعها من قبل الحكومة لهذه الغاية.
9. العمل على ترشيد استخدام هذه الأراضي من خلال الدراسة المعمقة للطلبات المقدمة لها والتي تتوافق والمعايير الحكومية لاستخدام التخصيص، والتي تلبي السياسات الحكومية لتنفيذ خطة التنمية.
10. متابعة قرارات الاستملاك وتسجيل الأراضي المستملكة باسم الخزينة.
11. متابعة عقود الشراء التي تتم من قبل رئاسة الوزراء للأراضي الخاصة لغايات المنفعة العامة وتسجيلها نهائياً باسم الخزينة.

[17] دولة فلسطين. **قرار بقانون رقم (22) لسنة 2018 بشأن المحافظة على أراضي وأملاك الدولة**. المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز (18) بتاريخ 2018/7/31.

12. تخمين الأراضي التي يتم شراؤها وكذلك المستملكة، من خلال المشاركة في لجان التخمين كلما اقتضت الضرورة ذلك.
13. حل قضايا الأراضي التي تم تفويضها من قبل الحكومة الأردنية.

يتبين من الجدول (3) أن مساحة أراضي الدولة في مناطق (أ، وب) تبلغ نحو 190 ألف دونم، منها نحو 73 ألف دونم طابو أو مساحات منتهية التسوية، ونحو 117 ألف دونم تسمى مساحات مالية أي غير مطوبة.

جدول (3)

مساحة أراضي الخزينة في الضفة الغربية حسب المحافظة (بالدونم)

المحافظة	المساحات المطوَّبة (تسوية منتهية)	النسبة من مساحات التسوية منتهية	المساحات المالية	النسبة من مساحات المالية
القدس	213.3	0.3	2,513.20	2.2
جنين	26,116.50	36.0	4,884.10	4.2
نابلس	12,943	17.8	99.5	0.1
رام الله والبيرة	2,707.30	3.7	13,130.80	11.2
طوباس	5,694.40	7.9	0	0.0
بيت لحم	192	0.3	66,682.30	57.1
طولكرم	1,062.40	1.5	5,895	5.0
الخليل	41.3	0.1	9,570.60	8.2
أريحا	23,256.40	32.1	0	0.0
قلقيلية	269.1	0.4	11,139.80	9.5
سلفيت	36.7	0.1	2,904	2.5
المجموع	72532.4	100.0	116,819.30	100.0

المصدر: سلطة الأراضي. الإدارة العامة لأملاك الدولة. بيانات غير منشورة. رام الله–فلسطين. 2019

ملاحظة: البيانات حسب وثائق الملكية من دوائر تسجيل الأراضي ودوائر ضريبة الأملاك في مناطق (أ، وب).

ويلاحظ من الجدول أن 36% من المساحات المطوبة تقع في محافظة جنين، ونحو 32% منها في محافظة أريحا، ونحو 18% في محافظة نابلس. وهنالك مساحات مسجلة ضئيلة جداً في كل من محافظات سلفيت، وقلقيلية، والخليل، وبيت لحم والقدس.

كما يتبين من الجدول أيضاً أن 57% من أراضي الدولة غير المطوبة هي في محافظة بيت لحم، يليها 11% في محافظة رام الله والبيرة، و9.5% في قلقيلية، و8% في الخليل، ويتوزع الباقي بنسب ضئيلة على المحافظات الأخرى.

من ناحية أخرى تجدر الإشارة إلى أن هنالك نحو 400 ألف دونم (70%) من أراضي الدولة تقع في مناطق ج. ويجري حالياً تسوية الأراضي من قبل هيئة تسوية الأراضي والمياه.

1.3 الإطار القانوني الناظم لعمل الإدارة العامة لأملاك الدولة

تتضمن القوانين ذات العلاقة بأملاك الدولة مخاطر فساد عالية الخطورة؛ حيث أن أحكام هذه القوانين تختلف في مرجعيتها وأهدافها (ما زال سارياً قوانين منذ العهد العثماني، والانتداب البريطاني، والأوامر العسكرية الإسرائيلية) قد ساهمت في ضياع جزء كبير من هذه الأملاك، وفي ذات الوقت وضعت كثير من العراقيل أمام الاستفادة من المتبقي منها؛ فهناك كثير من الأحكام القانونية لم تعد تتناسب مع التطورات المختلفة في فلسطين، كما أنه لم يكن هنالك خطة استراتيجية لسلطة الأراضي لوضع قانون فلسطيني يعالج ما يتعلق بموضوع الأراضي من النواحي المختلفة، وبما يساعد على تعظيم المنفعة من أملاك الدولة. وبالتالي، فإن استمرار سريانها يشكل فرصة كبيرة لارتكاب جريمة التهاون في القيام بواجبات الوظيفة، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استعمال السلطة، والمحاباة والواسطة والمحسوبية، واستثمار الوظيفة.

ففي العهد العثماني تم تقسم الأراضي إلى 5 أقسام بحسب قانون الأراضي لسنة 1274:

1. **الأراضي المملوكة:** وهي الأراضي المملوكة ملكية خاصة والتي يتصرف بها صاحبها كيف شاء، ويجوز له بيعها أو رهنها، كما أنه يورثها لورثته الشرعيين، فلا تعود إلى بيت المال بعد وفاته، إلا إذا لم يوجد أحد من ورثته.
2. **الأراضي الأميرية:** هي الأراضي التي تقع خارج نطاق البلديات أو خارج جذر القرية، فهذه تعتبر أميرية إذا كان هناك لشخص حق التصرف فيها، وكانت مملوكة للسلطان العثماني وأراد أن ينتفع الشعب بها. وبالتالي، سمح بالتصرف فيها فأصبحت هكذا إلى أن اقتربت من الملكية. وتقريباً أصبح حق التصرف فيها مثل حق الملكية، ولكن لا زال هناك فرق بينها يتمثل في أن الأراضي الأميرية لا يجوز وقفها ولا الوصية بها.

وتشمل الأراضي الزراعية والمحاطب والمراعي والغابات، وما شابه ذلك من ذات النفع، وكان يتصرف بها بإذن وتفويض من أصحاب الزعامة والثيمار[18]، وأحياناً كان يستفاد من تلك الأراضي بإذن وتفويض من المحصلين والملتزمين، إلا أن هذا الحق ألغى وأصبح التصرف بها بإذن من مأمور الدولة، أي أن الدولة أصبحت الجهة الوحيدة المخولة بتحديد التصرف بهذه الأراضي فتبيع منها ما تريد بموجب سند تسجيل.

3. **الأراضي الموقوفة:** وهي قسمان: الأول هو الأراضي التي حال كونها كانت من الأراضي المملوكة صحيحاً قد صار وقفها توفيقاً للشريعة الإسلامية، والثاني هو الأراضي المفرزة من الأراضي الأميرية ووقفها السلاطين.
4. **الأراضي المتروكة:** وهي قسمان: الأول هو الأراضي المتروكة إلى عموم الناس واستخداماتهم، ومن ذلك الطرق والأسواق العامة، والساحات والمسطحات المائية من بحار وبحيرات وأنهار وعيون ومجاري سيول أودية، وغيرها. والثاني هو الأراضي التي تُركت، وتخصصت لعموم أهالي قرية أو لجملة قرى، ومنها المراعي التي جرى تخصيصها بالقرى، والبيادر والمحتطبات.

ولا يحق لأي شخص أن يحدث أبنية أو يغرس أشجارًا في الأماكن العامة المتروكة لعامة الناس، وذلك لأن التصرف في هذه الأماكن يعتبر تصرفاً في ملك الغير.

5. **الأراضي الموات:** وهي الأراضي الخالية وليست بتصرف أحد، والبعيدة عن القرى بدرجة لا تسمع بها صيحة الشخص ذي الصوت الجهير من أقصى العمران؛ أي التي تبعد عن أقصى العمران مسافة ميل ونصف أي مقدار نصف ساعة سيرا على الأقدام. وهي ليست في تصرف أحد وغير متروكة ولا مخصصة للأهالي. وسمح قانون الأراضي العثماني للناس بإحياء هذه الأراضي، شريطة موافقة الحكومة، على أن يكون إحياؤها في مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات، وإذا لم يستصلحها خلال هذه المدة تؤخذ منه وتعطي لشخص آخر، أما إذا أحيا رجل أرضًا مواتًا بإذن الحكومة فعليه دفع بدل الطابو.

وبين قانون الأراضي كيفية التصرف بالأراضي الأميرية؛ فقد منع إحالة جميع أراضي قرية أو قصبة إلى هيئة جماعية أو إلى شخص أو شخصين، بل تحال الأراضي لكل شخص من الأهالي بمفرده، وتعطى سندات طابو لكل شخص مبينة فيها كيفية التصرف بالأرض، ويحق للمتصرف بالأرض الأميرية أن يزرع بها ما يراه مناسبا في مجال الاستثمار الزراعي، ويمنع من زراعتها كرومًا أو أشجارًا مثمرة، كما لا يحق له وهبها للوقف دون إذن من الدولة، ووضع قانون الأراضي نصوصًا تضمن عدم إهمال الأراضي الأميرية من المتصرف بها وذلك

[18] الثيمار: نظام إقطاعي لملكية الأرض أدخله العثمانيون ليحل محل الإقطاع العسكري، الذي كان سائدا في بلاد الشام منذ أيام السلاجقة.

بإبطال حقه في التصرف بها في حالة عدم تسديد الضرائب والرسوم عنها، وعدم زراعتها وفلاحتها لمدة ثلاث سنوات متتالية.

وجدير بالذكر هنا أن جميع أراضي فلسطين تقريباً كانت ملكية ما يعرف بالمشاع حتى أوائل الستينات من القرن الثامن عشر. وقد فرضت هذا النظام دوافع اقتصادية واجتماعية وأمنية. ففي الجهات القريبة من كبريات المدن الساحلية وبعض المدن الداخلية حيث سيطرت على الأرض طبقة التجار. ولم تكن الملكية الفردية معروفة إلا في أحوال خاصة، أينما كانت طبيعة الأرض تستدعي بذل مجهودات مضنية لإصلاحها وزراعتها والعناية بتربتها، إذ يتوقف نصيب كل فرد في هذه الحال على ما يبذل من جهد، وعلى مقدار طموحه الشخصي ورغبته في العمل والكد. لهذا السبب شاعت الملكية الفردية في منطقة المرتفعات الوسطى. وكان باستطاعة أي فلاح أن يجد لنفسه حصة من الأرض في المنطقة الممتدة بين حيفا وغزة، باستثناء مشارف المدن والمناطق التي خضعت لملكية الأثرياء من سكانها[19].

وظل الوضع هكذا إلى أن تولى العثمانيين حكم البلاد حيث أُعتبر القسم الأكبر من الأراضي ملكا للسلطان، أي اعتبرت رقبة الأرض للدولة، وأحيل أمر زراعتها واستغلالها إلى المزارعين، وكان السبب في ذلك هو حاجة الدولة العثمانية للضرائب، ولم يكن لدى الدولة سجلات واضحة بأسماء أصحاب الأراضي، وقد طلبت الدولة العثمانية من المواطنين تسجيل الأراضي التي يتصرفون بها، إلا أن كثير من الفلاحين عارض هذا الطلب، وذلك لتجنب أنفسهم من دفع الضرائب، والتهرب من الخدمة العسكرية، حيث كانت أسماء المسجلين تستخدم من أجل اختيار الأشخاص للخدمة العسكرية في الجيش العثماني[20].

هدفت الدولة العثمانية من خلال إصدارها لقانون الأراضي عام 1858، إلى إحكام سيطرتها على الأرض، وتأكيد حقها فيها في وجه القوى المحلية وبقايا الإقطاع، وجعل التصرف بالأراضي من خلال قوانين محددة تضعها الدولة؛ فقامت بتقسيم الأراضي من خلال قوانين محددة تضعها الدولة لعدة أقسام كما وضح سابقًا، وجعلت لكل قسم أحكام وقوانين. وحتى تكتمل سيطرة الدولة على الأرض؛ أصدرت العديد من القوانين اللاحقة لقانون الأراضي تعدُّ مكملة له؛ فأصدرت عام 1859 لائحة تعليمات بحق سندات الطابو وقانون الطابو 1861 وملحقاته عام 1867. وتم إنشاء دوائر لهذا الغرض، فأصبحت المعاملة منحصرة بمأمور الطابو وبقي

[19] الموقع الإلكتروني للموسوعة الفلسطينية: https://www.palestinapedia.net/. بتاريخ 2019/10/5.

[20] فقها، رجاء: **التنظيم القانوني للأراضي الأميرية**. رسالة ماجستير غير منشورة، قدمت استكمالاً للحصول على درجة الماجستير في القانون الخاص بكلية الدراسات العليا. جامعة النجاح الوطنية. نابلس– فلسطين. 2012.

المحصلون يجرون المعاملات في المناطق التي لم يتم تأسيس طابو فيها، وكان إثبات حقوق المتصرف تتم بوثائق. خاصة تحميهم من اعتراض الغير على تصرفه بالأرض

وقد جعل هذا القانون التصرف في الأراضي واستغلالها يتحدد من خلال العرض السائد بين السكان، وفي بعض الأحيان كان حق التصرف يثبت بأوراق تدعى حججًا 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 تكون الشهادات الشفوية لأهل القرية هي التي تحدد الملكية، الأمر الذي أدى إلى نشوب خلافات ونزاعات مستمرة بين الفلاحين.

وعليه، فإن هذا القانون لم يحقق الأهداف المتوخاه منه، والتي تمثلت في: إحكام سيطرة الدولة على الأراضي، والعمل على تسجيل الأراضي بأسماء المتصرفين بها إذا تهرب الفلاحون من تسجيل أراضيهم تخوفاً من الضرائب والجندية؛ فأدى هذا القانون إلى تركيز مساحات كبيرة من الأراضي الفلسطينية بأيدي فئات قليلة من كبار الملاكين. وكانت بعض العائلات تسيطر على مساحات شاسعة في المدن والقرى، ومع صدور قانون الأراضي وما تبعه من قوانين تتعلق بتسجيل الأراضي؛ ظهرت عائلات جديدة استغلت فرصة هروب الفلاحين من تسجيل أراضيهم؛ فحصلت على مساحات واسعة من الأراضي.

وأرادت الدولة العثمانية تثبيت سلطانها على الأراضي وتقليص هيمنة الملاك الكبار والعشائر في السيطرة على الأراضي، لكنها في واقع الأمر فشلت في ذلك؛ ما أدى إلى زيادة ونمو فئة الملاكين الكبار حيث أدخلت تعديلات على قوانين الأراضي عام 1913 أتاحت بموجبها ضمن ظروف معينة تملك تلك الأراضي الأميرية، وتمكين الشركات من شراء الأراضي، ونتيجة لهذه التعديلات أصبح بالإمكان تسجيل أراض أميرية زراعية لمدة عشر سنوات متتالية وأراضي أوقاف زرعت لمدة 36 سنة، فاستغل كبار الملاك هذه القوانين وأخذوا يحوزون على مساحات واسعة من الأراضي، وتتكدس بأيديهم سندات الملكية؛ فساهمت هذه القوانين في انتقال الأراضي من ملكية الدولة والوقف إلى الملكية الخاصة.

إضافة إلى ذلك فقد كان كل ما يتمتع به الأجانب قبل صدور هذا القانون عام 1869 هو الامتيازات التجارية في الدولة العثمانية، ولم يكن لديهم الحق في شراء الأراضي. ونتيجة لضغوط الدول الأوروبية، وازدياد ديون الدولة العثمانية وضعفها؛ قامت الحكومة العثمانية بإصدار قانون يسمح للأجانب بالتملك سواء كانوا أفرادًا أم مؤسسات أو شركات في جميع أراضي الدولة سواء داخل المدن أو خارجها، ونتيجة لذلك أخذت الدول الأوربية كبريطانيا وفرنسا وروسيا بإرسال رعاياها للإقامة في فلسطين والعمل على شراء الأراضي وإقامة المستعمرات،

وكانت الكنائس الأوروبية قد أخذت تهتم بشراء مساحات كبيرة من الأراضي، وأخذت أيضا تعمل على رفع أسعار الأراضي في مناطق القدس ويافا وحيفا؛ لتحقيق أقصى حد من الأرباح[21].

أما في عهد الانتداب البريطاني: فقد تم إصدار العديد من القوانين الجائرة؛ فبموجب قانون الأراضي (الموات)[22] فإن كل من نقب أرضاً مواتاً (هي التي ليست في تصرف أحد في الأصل وليست متروكة) أو زرعها دون أن يحصل على موافقة مدير الأراضي، لا يحق له أن يحصل على سند ملكية بشأن تلك الأرض ويعرض نفسه فضلاً عن ذلك للمحاكمة لتجاوزه على الأرض. وبذلك تم إلغاء حق استصلاح الأراضي الموات دون إذن من مسجل الأراضي تحت طائلة العقاب، وقد كان بالإمكان لمن يرغب أن يستصلحها وكانت تسجل باسم مستصلحها مجانا. كما أتاح قانون المنازعات [23] لحكام الألوية من إصدار أوامر بشأن وضع اليد على أية أرض إذا وقع نزاع بشأنها قد يعكر صفو الطمأنينة العامة. فيما أجاز قانون الأراضي العمومية[24] لمدير تسوية الأراضي أن يوقع باسم المندوب السامي وبالنيابة عنه، على عقود الإيجار المتعلقة بالأراضي العمومية، أو على رخص بإشغالها.

وتكمن خطورة ما قام به البريطانيون بأن معظم مأموري التسوية من الصهيونيين الذين عملوا مع سلطات الانتداب في دائرة المساحة وتسوية الأراضي، وعملياً أُجيز لكل مأمور القيام بفرز حصة أي شخص مالك لنصيب ما في أرض مشاع متى طلب المالك ذلك منفرداً. كذلك أجيز له أن يقسم أراضي المشاع في أية قرية بناء على رغبة مالكي ثلثي الحصص المدرجة في جدول الحقوق العقارية الخاصة بتلك القرية[25]. وبذلك فقد أدى الاحتلال البريطاني لفلسطين إلى المساس بجوهر ملكية الأرض الفلسطينية، وترتب على ذلك اعتبار الأراضي الأميرية ضمن أملاك الدولة (الحكومة) الخاصة التي تستطيع التصرف بها بدون أي اعتبار للمصلحة العامة للشعب الفلسطيني.

كما أن الحكومة البريطانية كان لها دور كبير في التلاعب بالقوانين وتسخيرها لخدمة الأهداف الصهيونية، حيث اعتبرت فلسطين وجزء من البلاد العربية المجاورة وطناً قومياً لليهود وسهلت عملية انتقال الأراضي لليهود، كما منع الفلسطينيين المقيمين خارج فلسطين من تملك الأراضي، وكان يجيز لأي شركة تجارية

---

[21] http://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=5161 . بتاريخ 2019/10/10.

[22] قانون الأراضي (الموات) (الباب 79) (16 شباط سنة 1921) قانون يقضي بتعديل التشريعات العثمانية فيما يتعلق بالأراضي (الموات) تعديل المادة 103 من مكنون الأراضي العثماني.

[23] منازعات (وضع اليد على) الأراضي (الباب السادس والسبعون) لسنة 1932.

[24] قانون الأراضي العمومية رقم 6 لسنة 1942.

[25] الموقع الإلكتروني للموسوعة الفلسطينية: https://www.palestinapedia.net/. بتاريخ 2019/10/5.

مسجلة بفلسطين امتلاك الأراضي الضرورية لمشروعها، حيث كان هناك العديد من الشركات الصهيونية التي استغلت هذه الوضع وقامت بامتلاك جزء كبير من الأراضي[26].

أما في فترة العهد الأردني: فقد صدرت عدة قوانين ذات علاقة بأراضي الدولة كما هو مبين في الملحق (1)، وبشكل موجز فإنه بموجب قانون تحويل الأراضي من نوع الميري إلى ملك يجوز لصاحب أية أرض أميرية يرغب في تحويلها من ميري إلى ملك بقصد وقفها على جهة خيرية، وأن يطالب إلى مجلس الوزراء إصدار قرار بتمليكه هذه الأرض تمليكاً صحيحاً، كما أتاح القانون تحويل الأراضي الأميرية الواقعة ضمن المناطق البلدية من ميري إلى ملك في حال وسعت حدود أية بلدية.

وإذا توفي صاحب أرض أميرية قبل العمل بالقانون، تنتقل الأرض إلى ورثته وفق قانون انتقال الأراضي الأميرية باعتبارها أرضاً أميرية وتسجل بأسمائهم باعتبارها ملكاً، واعتبر القانون أن كل أرض أميرية سواء كانت مسجلة أم غير مسجلة ولم تتم تسويتها تنتقل إلى الورثة أو المتصرفين بها على أساس التقسيم الشرعي إذا حصلت الوفاة بعد العمل بالقانون. كما أجاز التعديل على القانون إعفاء أي مكلف من الأموال الأميرية (الضرائب والرسوم والعوائد والأجور والغرامات غير القضائية).

تعتبر هذه الحقبة ذات أهمية بالغة فيما يتعلق بتنظيم الأراضي بشكل عام، فقد اختلفت عن الفترات السابقة لها فيما يتعلق بالتصرف بالأرض الأميرية، إذ أعطى المشرع الأردني التصرف بالأراضي الأميرية معنى أوسع، ولم يقصر مفهوم التصرف على زراعة الأرض فحسب، وقد أصبحت الأرض الأميرية عائدة للأفراد، وأن علاقة الحكومة بها انحصرت بالرقبة وليس بكيفية التصرف.

وفي حقبة الاحتلال الإسرائيلي بقيت في عام 1948 نسبة لا يستهان بها من الأراضي ملكاً مشاعاً من دون تسجيل وذلك تسهيلا لهدف إسرائيل في الاستيلاء عليها، حيث وضعت يدها على مساحات واسعة من الأراضي بحجة أنها أراض أميرية انقطع أصحابها من التصرف بها، وبالتالي تعود للحكومة، وأخذ الاحتلال يتذرع بذريعة الأراضي الأميرية للاستيلاء على أراضي الفلسطينيين وإقامة المستوطنات عليها، وأصدرت العديد من الأوامر العسكرية كما هو موضح في الملحق (1) لتسهيل انتقال الأراضي إليها، كما اعتبرت السلطات الصهيونية أن كل شخص غير موجود في فلسطين 1967/5/28 غائباً، واعتبرت نفسها قيمة على أموالهم وقامت بإحكام سيطرتها على العقارات التي تنتقل بالإرث إذا كان أحد الورثة غائبا.

[26] فقها، رجاء. مصدر سابق.

وقد تغيرت نظم حيازة الأرض وأساليب ملكيتها بالانتفاع بها جذرياً بعد قيام الصهيونيين بالهجرة إلى فلسطين لاستيطانها. وقد بدأت عمليات الاستيلاء على الأرض مبكرة عندما أنشأ المليونير اليهودي روتشيلد عام 1883 رابطة الاستعمار اليهودي لفلسطين فاشترت منذ تأسيسها حتى أواخر عهد الانتداب سنة 1948 ما يقرب من 470 ألف دونم. وبموجب مؤتمر بازل سنة 1897 تم شراء مليون دونم لتوطين المهاجرين فيها. وآلت أملاك الدولة إلى الصهيونيين. إذ بلغ مجموع ما منح أو نقل إلى الصهيونيين من أراضي الدولة نحو مليون وربع دونم.

كما شرعت سلطات الاحتلال بعد عام 1948 بالاستيلاء على ممتلكات العرب[27] بشكل رسمي عندما وضعت البلاد تحت أحكام ما أسمته "قانون الاستيلاء على أرض ساعة الطوارئ"؛ والذي بموجبه تعلن "مناطق مغلقة" يحظر على العرب الدخول إليها أو الخروج منها، وبذلك نقلت ملكية أراض عربية واسعة بحجة الأمن. إضافة إلى قانون أملاك الغائبين لعام 1950 والذي سمح باستغلال أملاك الغائبين واستملاكها على أنها أراض مهجورة آلت ملكيتها إلى (الدولة) بالتقادم.

2.3 تدابير النزاهة والحوكمة في أقسام الإدارة العامة لأملاك الدولة

تقع على عاتق دوائر أملاك الدولة مهام إدارة أملاك الدولة والمحافظة عليها وذلك من خلال: التفويض، والتخصيص، والإجارة، وضبط الاعتداءات على أملاك الدولة، وإزالة الاعتداءات، رفع قضايا على المعتدين أمام المحاكم المختصة، والمصادقة على رخص البناء، وحضور كشوفات معاملات التسجيل الجديد، والمشاركة في لجان التخمين.

وعلى الرغم مما ورد في دليل إجراءات العمل المنشور على الموقع الإلكتروني لسلطة الأراضي، من حيث وجود أقسام، ومهام لكل قسم. إلا أنه على أرض الواقع لا يوجد أقسام أو رؤساء أقسام، وإنما يعمل في الإدارة العامة لأملاك الدولة قائم بأعمال المدير العام، ومساعدة إدارية، و4 موظفين فقط.

[27] كانت غالبية الأراضي عام 1948 ما تزال بأيدي العرب. وقدرت بنحو 6.7 مليون دونم، و135 ألف دونم من بساتين الحمضيات، وأكثر من مليون دونم مغروسة أشجار زيتون وفاكهة وموز.

ولا يوجد تسكين لأي من هؤلاء الموظفين بمن فيهم المدير العام، ولا يوجد وصف وظيفي لأي منهم. إضافة إلى أن كل الموظفين الحاليين لا تنطبق عليهم المؤهلات المطلوبة للعمل في هذه الإدارة العامة، وتعاني الإدارة من نقص كبير في عدد العاملين حتى تتمكن من القيام بدورها بشكل سليم. كما أن هذا الوضع تعاني منه دوائر الإدارة العامة في المحافظات الأخرى. ويتم العمل من خلال توزيع المعاملات التي تأتي للإدارة العامة على أي من الموظفين الأربعة؛ لأنه لا يوجد تقسيم للعمل وتخصيص لأي من الموظفين وفقاً للمهام المنوطة بهذه الإدارة العامة.

حتى تتمكن الإدارة العامة لأملاك الدولة من القيام بالمهام المنوطة بها؛ فإنه يجب رفدها بالموظفين المؤهلين، وتسكينهم على الأقسام المختلفة، وفقاً للوصف الوظيفي المطلوب، وتزويدها بالإمكانات المادية الأخرى مثل السيارات، والربط الإلكتروني مع الوزارات ذات العلاقة مثل وزارة المالية، ووزارة الحكم المحلي، والأرشفة الإلكترونية، وأن يتم إنجاز المعاملات إلكترونياً إضافة إلى التعامل الورقي.

1.2.3 تفويض أملاك الدولة

ينظم موضوع تفويض أراضي الدولة القانون الأردني[28] وبموجب القانون يحق لوزير المالية أن يفوض أية قطعة أرض أو ملك للدولة إذا كانت مساحتها لا تزيد على 20 دونما لقاء بدل المثل الذي يقرره. ولو زادت مساحتها على 20 دونما، بشرط ألا تزيد قيمة بدل مثله عن 200 دينار. أو بقرار من مجلس الوزراء بناء على تنسيب وزير المالية إذا تم التفويض مؤقتاً.

ويتم تشكيل لجان في كل محافظة وفي كل لواء وفي كل قضاء (من الحاكم الإداري ومأمور التسجيل والمحاسب)، إذا اقتضت المصلحة أو ظروف العمل أو طبيعته بموافقة رئيس الوزراء. وتنظر اللجان في طلبات الاستئجار، والتفويض، وإجراء الكشف والتحقيق في الخلافات بين المتصرفين أو المعتمدين.
يمنع المفوض إليه أي ملك من أملاك الدولة من بيعه أو هبته إلى شخص آخر ويمنع من مبادلته بملك آخر إلا بعد مرور عشر سنوات من تاريخ تسجيل الملك باسمه في دائرة التسجيل.

[28] قانون رقم (32) لسنة 1965 قانون إدارة أملاك الدولة المؤقت. المنشور على الموقع الإلكتروني لمنظومة التشريع والقضاء في فلسطين "المقتفي". http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1965&ID=7125

يجري الإعلان عن أملاك الدولة المراد تأجيرها أو تفويضها من قبل مدير الأراضي والمساحة بالصورة التي يراها مناسبة شرط أن تكون تلك الأملاك مثبتة على خرائط دائرة الأراضي والمساحة. وإذا توفي المستأجر أو المفوض إليه أو المعطى إذناً تنتقل حقوقه إلى ورثته من بعده.

يتضح من أحكام القانون أن هنالك كثير من لانتقادات، والتي أهمها: أن القانون قديم ولم يعد يناسب الظروف الحالية والوضع في فلسطين. ومن أمثلة ذلك انخفاض بدل المثل لتفويض الأرض، والتي أصبحت قيمته ضئيلة جداً في الوقت الحالي. وكذلك الصلاحيات الكبيرة لوزير المالية في تفويض أراضي الدولة.
وجدير بالذكر أنه لم يجر تفويض أي أراضي دولة منذ تأسيس السلطة الفلسطينية، وأن كل أراضي الدولة المفوضة هي منذ زمن الحكم الأردني. ولا يتوفر بيانات لدى الإدارة العامة لأملاك الدولة بخصوص مساحات الأراضي المفوضة.

تتضمن أحكام القانون الحالي مخاطر فساد عالية؛ منها مثلاً منح صلاحيات واسعة لوزير المالية أن يفوض أية قطعة أرض أو ملك للدولة ببدل المثل الذي يقرره، وتؤول الأرض إلى المفوض إليه وإذا توفي المفوض إليه أو المستأجر أو المعطى إذناً تنتقل حقوقه إلى ورثته من بعده. تشكل هذه الأحكام فرصة كبيرة لارتكاب جرائم الفساد المختلفة مثل استثمار الوظيفة، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استعمال السلطة، وقبول الواسطة والمحسوبية والمحاباة. مما يتطلب سن قانون فلسطيني يعالج المشكلات الثغرات القانونية الموجودة، ويفسح المجال لاستثمار أراضي الدولة باعتبارها عنصراً إنتاجياً أساسياً من عناصر الإنتاج.

2.2.3 تخصيص أراضي الدولة

يعرف تخصيص الأرض بحسب سلطة الأراضي بأنه: تخصيص قطعة أرض من أراضي الدولة إلى جهة حكومية لغايات المنفعة العامة أو لجمعيات الإسكان. والتخصيص نوعان:

1. تخصيص منفعة: في هذه الحالة يتم وضع إشارة على ظهر صحيفة العقار تفيد بأن منفعة العقار مخصصة للجهة طالبة التخصيص ولا يتم شطب اسم دولة فلسطين.
2. تخصيص رقبة أرض[29]: وفي هذه الحالة يتم شطب اسم خزينة الدولة وتسجل الأرض باسم الجهة التي تم التخصيص لها.

[29] هنالك نوعان لحق ملكية الأرض، وهما حق الانتفاع وهو حق استعمال الأرض واستغلالها دون التصرف بها، وهو حق مؤقت ينقضي بوفاة صاحبه.

أما فيما يتعلق بإجراءات التخصيص، فهي كما يلي:

1. يتقدم طالب التخصيص بطلب إلى لجنة التخصيصات الحكومية برئاسة وزير الحكم المحلي، وعضوية كافة الوزارات.
2. بعد موافقة اللجنة ترفع توصية إلى رئيس الوزراء.
3. بعد موافقة رئاسة الوزراء يتم التنسيب إلى السيد الرئيس (رئيس دولة فلسطين).
4. يتم تحويل طلب التخصيص إلى دائرة أملاك الدولة التي تقوم بحفظ نسخة منه بالأرشيف وتحويله إلى دائرة التسجيل. عند اكتمال الأوراق وفي حال كان التخصيص على جزء من قطعة يقوم مكتب الأملاك بالكشف على قطعة الأرض موضوع التخصيص وتحديد الجزء المخصص وإعداد مخطط وتصديقه من الدائرة.
5. يتم تفويض موظف من أملاك الدولة لفتح معاملة لدى دائرة التسجيل.

وحتى يكون طلب التخصيص مكتملاً، يجب أن يتضمن الأوراق المطلوبة:

1. مرسوم التخصيص المنشور في الجريدة الرسمية.
2. في حال كانت الجهة المخصص لها جمعية إسكان يتم إبراز أوراق تأسيس الجمعية.
3. كتاب يفيد بعدم امتلاك أعضاء الجمعية لأية عقارات.
4. النظام الداخلي للجمعية.
5. كتاب يسمي الشخص المفوض بالتوقيع عن الجمعية.
6. كتاب من وزارة المالية يفيد بأن الجمعية قد سددت ثمن الأرض المخصصة.

تشير البيانات المتوفرة كما هو في الجدول (4) أنه قد تم تخصيص نحو 28 ألف دونم، وكانت النسبة الأكبر من تخصيص الأراضي في محافظة الخليل بنسبة 44.7%، يليها محافظة رام الله والبيرة (28%)، ثم محافظة جنين (11%)، وأريحا (10%). ثم باقي المحافظات بنسب قليلة.

جدول (4)

مساحة الأراضي المخصصة في الضفة الغربية حسب المحافظة (بالدونم)

المحافظة	الخليل	بيت لحم	جنين	رام الله والبيرة	طوباس	أريحا	طولكرم	قلقيلية	نابلس	المجموع
مساحة الأراضي المخصصة	12,541.5	237	3,151.1	7,901.8	225.7	2,753	513	38.3	723.5	28084.5
النسبة من المجموع	44.7	0.8	11.2	28.1	0.8	9.8	1.8	0.1	2.6	100

المصدر: سلطة الأراضي. الإدارة العامة لأملاك الدولة. بيانات غير منشورة. رام الله–فلسطين.

أما حق الرقبة فهو ملكية الأرض فهو حق التصرف بالأرض بالبيع والهبة وغيرهما، سواءً برضا المنتفع أو بدونه.

هنالك مجموعة من الملاحظات والتجاوزات فيما يتعلق بتخصيص الأراضي، يمكن إجمالها بما يلي:

1. لا يوجد نظام للجنة التخصيصات يحدد معايير اتخاذ القرار بقبول أو رفض التخصيص.
2. لم يحدد دليل الإجراءات الإجراء الذي يمكن اتخاذه من قِبل طالب التخصيص في حال رفضت لجنة التخصيصات طلب التخصيص.
3. بالرغم من أن تخصيص الأراضي كما عرفته سلطة الأراضي هو إما إلى جهة حكومية لغايات المنفعة العامة أو لجمعيات الإسكان؛ إلا أن هنالك تخصيص لبعض الأشخاص الطبيعيين، أو لشركات. مما يشكل تعارضاً لمبدأ تخصيص الأراضي، وتجاوزاً لمبدأ تكافؤ الفرص سواءً بين المواطنين أو بين الشركات. وفي هذا الأمر أشار ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى أحد الحالات التي تم فيها التخصيص والتجاوزات التي حصلت في تقريريه للعام 2008 و2009[30].
4. تتم عمليات التخصيص بناءً على قرار من مجلس الوزراء، دون الرجوع إلى سلطة الأراضي، ومثال ذلك قيام مجلس الوزراء بتخصيص قطعة من أراضي بيت كاحل لهيئة المدن الصناعية، حيث قامت الهيئة فيما بعد بتخصيص جزء منها لمعهد بوليتكنيك فلسطين. إضافة إلى ضعف التنسيق بين مجلس الوزراء وسلطة الأراضي حول تخصيص الأراضي، حيث لا يحول مجلس الوزراء البيانات اللازمة للجهة طالبة التخصيص، حتى تتأكد سلطة الأراضي من استحقاق الجهة الطالبة للتخصيص[31].
5. "لا يوجد اهتمام بأراضي الأغوار من حيث استغلالها الاستغلال الأمثل، مما أدى إلى عدم تعزيز الصمود والتواجد الفلسطيني في تلك المناطق. وحصول المزيد من التعديات على الأراضي الحكومية؛ بسبب عدم اتخاذ إجراءات رادعة بحق المعتدين على الأراضي الحكومية"[32].

---

[30] السلطة الوطنية الفلسطينية. **ديوان الرقابة الإدارية والمالية: التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2008. والتقرير السنوي للعام 2009 الجزء الأول.** رام الله –فلسطين. تضمن تقرير الديوان للعامين 2008 و2009 التجاوزات التي تمت في عملية التخصيص؛ حيث أشار التقرير إلى تخصيص 60 دونماً من أراضي الدولة ثمنها 3.5 مليون دولار في نهاية العام 1996 في بيت لحم لإحدى شركات المقاولات الخاصة لإقامة مشروع سياحي ومركز تجاري مقابل قيام الشركة بإنشاء مشروع إسكان شعبي لصالح وزارة الإسكان بدل ثمن الأرض. إلا أن المنفذ طلب تسجيل الأرض باسمه مقابل كمبيالات (28 كمبيالة) ضماناً لثمن الأرض، وحصل على قرض من البنك برهن الأرض. وفي المحصلة فإن الشركة المستفيدة من التخصيص لم تلتزم بالتعهدات والشروط الواردة في اتفاقية التخصيص، وتم تسجيل جزء من الأرض باسم شركة أخرى لتنفيذ المشروع المتفق عليه، وبالتالي، لم تنفذ مشروع الإسكان، وتم إنشاء جامعة خاصة بدلاً من ذلك، ولم تسدد ثمن الأرض 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 الأرض باسم الشركة دون تسديد ثمن تلك الأرض بالكامل، وما زالت القصة عالقة بين ادراج المسؤولين والمحاكم.

[31] السلطة الوطنية الفلسطينية. **ديوان الرقابة الإدارية والمالية: التقرير السنوي للعام 2009 الجزء الأول.** رام الله –فلسطين. ص722.

[32] نفس المصدر السابق. ص 726.

بالمحصلة فإن عدم وضوح دليل الإجراءات وعدم الالتزام باستخدام الأراضي على الوجه الصحيح قد شكل احتمالية قوية جداً للفساد، وبالفعل تم ارتكاب العديد من جرائم الفساد والتي أهمها المحاباة، والتهاون في أداء الواجبات الوظيفية، وبالتالي هدر الأموال العامة.

نظراً لأهمية موضوع تخصيص الأراضي، فإن الاقتراح هنا هو بإصدار نظام عن مجلس الوزراء يحدد معايير لتخصيص الأراضي، والجهات التي يمكنها الحصول على تخصيص، وشروطاً يجب توافرها في هذه الجهات؛ بحيث يتم تعظيم المنفعة من عملية التخصيص. وأن يحدد النظام تركيبة لجنة التخصيص، وآلية اتخاذ القرار في اللجنة، وأن يوضح كافة الإجراءات المتعلقة بالتخصيص. وأن يراعي هذا النظام قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة. ومن شأن هذا النظام أن يحد من مخاطر الفساد في هذا المجال.

3.2.3 تأجير أراضي الدولة

ينظم مسألة تأجير الأراضي الحكومية القانون الأردني[33] والذي يعطي صلاحية تأجير أراضي الدولة لوزير المالية/الأراضي والمساحة فله صلاحية تأجير أية قطعة أرض أو ملك للدولة بصورة مؤقتة أو لتحسينها بقصد التفويض أو بغير قصد التفويض. كما نص القانون على تشكيل لجان من قبل الوزير في كل محافظة وفي كل لواء وفي كل قضاء لجنة مؤلفة من الحاكم الإداري ومأمور التسجيل والمحاسب، ويكون عمل اللجان النظر في طلبات الاستئجار والتفويض وإجراء الكشف والتحقيق في الخلافات بين المتصرفين أو المعتمدين أو في أية أمور أخرى تتعلق بأملاك الدولة وتقدير قيمتها وتقديم تقاريرها لمدير الأراضي والمساحة ليرفع توصياته بشأنها للوزير.

وبحسب القانون يجري تأجير أملاك الدولة لغايات بقرار من الوزير بناء على تنسيب المدير ودون حاجة للجنة أو إعلان لغايات المشاريع الصناعية أو السياحية أو مشاريع الإسكان.

بالرغم من ذلك للوزير بناء على تنسيب مدير الأراضي والمساحة أن يقرر تأجير أو بيع أملاك الدولة بالمزاد العلني إذا رأى في ذلك مصلحة للخزينة على أن يخضع قرار الإحالة القطعية لموافقته وبشرط ألا تزيد قيمة الملك المقدر على مائتي دينار. وإذا تقرر تأجير أرض من الأراضي المسجلة كحراج توضع شروط العقد من

[33] قانون رقم (32) لسنة 1965 قانون إدارة أملاك الدولة المؤقت. مصدر سابق.

حيث تشجيرها بالاتفاق مع وزير الزراعة. ولا يجوز للمستأجر باستثناء أراضي الجفتلك أن يتنازل عن حقوقه بالتأجير لأي شخص آخر.

للمدير أن يأذن لمدة معينة ووفق الشروط التي يرتأيها أي شخص بفتح أية مساحة من الأرض في حدود النسب المعينة في النظام، لجعلها صالحة للزراعة إذا كانت تلك الأراضي غير ممسوحة وغير مثبتة على خرائط دائرة الأراضي والمساحة، ويكون لهذا الشخص حق الأولوية بتفويض الأرض واستئجارها عند مسحها وتثبيتها على الخرائط، في حالة الإعلان عنها بقصد التفويض أو التأجير ولا يكون له الحق في المطالبة بأي تعويض في حالة أخذ الأرض منه أو عدم تأجيرها له دون بيان الأسباب.

يتضح من أحكام القانون أن هنالك كثير من الملاحظات والانتقادات، والتي أهمها:

1. لا يوجد نظام ينظم أو يوضح كل ما يتعلق بتأجير الأراضي.
2. لم يوضح القانون آلية عمل اللجنة، ولم يضع المعايير التي بناءً عليها يقبل التأجير او يرفض.
3. الصلاحيات الكبيرة لوزير المالية في تأجير أراضي الدولة، والتي تتم بناءً على تنسيب المدير ودون حاجة للجنة أو إعلان.
4. الصلاحيات الكبيرة التي يمنحها القانون لمدير الأراضي والمساحة في السماح لأي شخص باستصلاح الأراضي واستئجارها.

ويشكل هذا القانون مخاطر عالية للفساد، ويشكل فرصة كبيرة لارتكاب جرائم الفساد المختلفة مثل استثمار الوظيفة، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استعمال السلطة، وقبول الواسطة والمحسوبية والمحاباة.

أما فيما يتعلق بإجراءات استئجار أملاك الدولة، فإن كل ما ورد في دليل الإجراءات هو ما يلي:

تقوم دائرة أملاك الدولة بتأجير أملاك الدولة، الأوراق المطلوبة:

1. طلب من المستدعي يطلب فيه استئجار قطعة أرض موضحا فيه الهدف من الإجارة.
2. يتم دراسة الطلب وعند الموافقة تقوم دائرة أملاك الدولة بتخمين الأرض وتحديد مبلغ الإجارة.
3. يتم تنظيم عقد إيجار يبين فيه رقم القطعة والحوض والغاية من التأجير؛ حيث لا يجوز أن يقوم المستأجر بتغيير الهدف الذي تم الاستئجار من أجله، ومدة الإجار والشروط التي يتم الاتفاق عليها.

ومن مهام الإدارة العامة لأملاك الدولة فيما يتعلق بالإجار هو متابعة عقود الإجار التي تمت، ومدى التزام المستأجرين بها، وتحصيل الأجور المستحقة من المستأجرين لأراضي الخزينة.

يتضح من الاطلاع على دليل الإجراءات أن هنالك كثير من الملاحظات والانتقادات، والتي أهمها:

1. لم يحدد المعايير التي يتم تأجير الأرض بناءً عليها.
2. لم يحدد الجهات التي يمكن أن تستأجر الأرض، والشروط الواجب توفرها في هذه الجهات.
3. من ناحية عملية تقوم دائرة الأملاك بتشكيل لجنة لكل طلب استئجار، وتحدد مبلغ الإجارة دون أن يكون هنالك أية معايير لتحديد هذا المبلغ. كما أن قرار اللجنة ليس عليه أية رقابة أو مساءلة.
4. لم يحدد دليل الإجراءات الوقت الذي سيرد فيه على طلب الإجارة.
5. لم يحدد دليل الإجراءات آلية استئناف قرار اللجنة في حالة رفض طلب الاستئجار.

يبين الجدول (5) مساحة الأراضي المؤجرة بلغت نحو 1,800 دونم في الضفة الغربية، وأن معظم (96%) الأراضي المؤجرة هي في محافظة جنين.

جدول (5)

مساحة الأراضي المؤجرة في الضفة الغربية حسب المحافظة (بالدونم)

المحافظة	الخليل	بيت لحم	القدس	جنين	رام الله والبيرة	طوباس	أريحا	طولكرم	قلقيلية	سلفيت	نابلس	المجموع
مساحة الأراضي المؤجرة	0	0	0	1,771.8	11.2	0	49	1.4	9.5	0	0	1,843
النسبة من المجموع	0.00	0.00	0.00	96.13	0.61	0.00	2.68	0.08	0.52	0.00	0.00	100

المصدر: سلطة الأراضي. الإدارة العامة لأملاك الدولة. بيانات غير منشورة. رام الله–فلسطين.

وقد أشار تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى العديد من الملاحظات حول الإدارة العامة للأملاك، منها غياب التخطيط الاستراتيجي لإدارة أملاك الدولة، واستغلالها بالشكل الأمثل[34]. إضافة إلى أن هنالك العديد من المشكلات المتعلقة بتأجير الأراضي، ومن أهمها:

[34] السلطة الوطنية الفلسطينية. **ديوان الرقابة الإدارية والمالية: التقرير السنوي للعام 2009 الجزء الأول**. رام الله –فلسطين. ص722.

1. لا يوجد قانون فلسطيني ينظم تأجير الأراضي الحكومية للأفراد، فالقانون الساري هو الأردني كما سبق ذكره.
2. معظم عقود تأجير الأراضي هي عقود إسرائيلية منخفضة القيمة، تم إبرامها في عهد الإدارة المدنية الإسرائيلية، ولم يطرأ عليها أي تعديل منذ نشأة السلطة الفلسطينية. ومن الأمثلة على ذلك: لم يتم العمل من قبل سلطة الأراضي على إعادة تقييم إيجار استراحة أريحا وتخمينه، بما يتناسب مع دخل الاستراحة المستأجرة من قبل بلدية أريحا، في عهد الإدارة المدنية الإسرائيلية، والذي يبلغ 28 ألف شيكل، بالرغم من أن إيجار الاستراحة يشكل مصدر دخل حيوي للسلطة الفلسطينية.
3. لم يتم العمل من قبل سلطة الأراضي على اتخاذ إجراءات رادعة بحق المتخلفين عن دفع الإيجارات عن الأراضي الحكومية المؤجرة، حيث أن هنالك عدداً من المستأجرين لم يدفعوا الإجار منذ 10 سنوات، وتم تقدير حجم هذه الإيجارات بنحو 543.4 ألف دولار حتى العام 2008. موزعة وفقاً للجدول (6):

جدول (6)

قيمة إيجار الأراضي المستحق في الضفة الغربية حسب المحافظة

المحافظة	قيمة الإيجار المستحق		
	دينار	شيكل	دولار
رام الله	3,594	–	20,355
قلقيلية	9,250	–	–
نابلس	15,590	1,344	–
جنين	29,561	–	–
طولكرم	25,844	106	–
أريحا	147,347	748,655	–
المجموع	231,186	750,105	20,355

المصدر : السلطة الوطنية الفلسطينية. **ديوان الرقابة الإدارية والمالية: التقرير السنوي للعام 2009 الجزء الأول**. رام الله –فلسطين. ص722.

يتضح مما سبق أن الثغرات الموجودة في القانون الساري والوضع الحالي لسطلة الأراضي يشكلان احتمالية قوية لمخاطر الفساد، والتي يمكن استغلالها لارتكاب جرائم الفساد، والتي قد ترتب عليها بالفعل ارتكاب جريمة فساد وهي التهاون في أداء الواجبات الوظيفية؛ إضافة إلى احتمالية ارتكاب جرائم إساءة استعمال السلطة، والرشاوى، واختلاس المال العام، والواسطة والمحسوبية والمحاباة، والكسب غير المشروع، وعدم الافصاح عن المصالح الخاصة. وبالتالي هدر الأموال العامة، وحرمان خزينة السلطة الفلسطينية من هذه الأموال.

يقترح فيما يخص تأجير الأراضي أن يتم سن قانون جديد بدلاً من القانون الساري (رقم (32) لسنة 1965)، وأن يتم معالجة كافة المشكلات المتعلقة الحالية في موضوع تأجير الأراضي، وأن يكون للقانون بُعد اقتصادي استثماري، وأن يراعي قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة.

4.2.3 التعديات على أملاك الدولة

بحسب دليل إجراءات العمل تقوم دائرة أملاك الدولة بمتابعة الاعتداءات على أملاك الدولة وذلك من خلال مفتش أملاك الدولة ويتم رصد الاعتداءات من خلال عدة طرق: الجولات الميدانية والكشوفات الحسية التي يقوم بها مفتشي أملاك الدولة بشكل دوري، والكتب الموجهة للدائرة من خلال الوزارات والمؤسسات الحكومية، والتبليغ والشكاوى المقدمة من المواطنين أو من أي جهة تفيد بوقوع اعتداء على أملاك الدولة.

وقد كانت الدائرة سابقاً تقوم بالكشف الاعتداء على املاك الدولة وتنظيم محضر (ضبط اعتداء) من قبل مفتش الأملاك، ورفعه إلى مدير عام الأملاك الذي يوجه إخطاراً للمعتدي يطلب فيه إزالة الاعتداء خلال مدة 15 يوماً، وبعد مرور المهلة يتم إعادة الكشف وفي حال لم تتم إزالة الاعتداء يتم رفع قضية للمحكمة المختصة (محكمة الصلح) وفقا لقانون المحافظة على أملاك الدولة رقم (14 لسنة 1961).

إلا أنه في العام 2018 تم إلغاء القانون المذكور بموجب القرار بقانون رقم (22) لسنة 2018 بشأن المحافظة على أراضي وأملاك الدولة[35]. وبموجب هذا القرار بقانون تتولى النيابة العامة تنفيذ كافة القرارات الصادرة عن المحكمة المختصة، وتنفذ الإلزامات المدنية من خلال دوائر التنفيذ. وتقام دعاوى الاعتداء على أراضي وأملاك الدولة، وتباشر من قبل النيابة العامة وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية النافذ. وللنيابة العامة أن تتخذ كافة

[35] دولة فلسطين. **قرار بقانون رقم (22) لسنة 2018 بشأن المحافظة على أراضي وأملاك الدولة**. المنشور في الوقائع الفلسطينية عدد ممتاز 18، بتاريخ 2018/7/21. رام الله–فلسطين.

التدابير الاحترازية التي تضمن وقف الاعتداءات الواقعة على أراضي وأملاك الدولة. كما تم منح صفة مأموري الضبط القضائي لموظفي سلطة الأراضي المناط بهم المحافظة على أراضي وأملاك الدولة، ويتولون مراقبة أي اعتداء يقع على أراضي وأملاك الدولة، وتنظيم محاضر ضبط بشأنها، وإيداعها لدى مدير الأراضي والمساحة، وتعد هذه المحاضر بينة على وقوع الاعتداء.

يعاقب كل من يعتدي على أراضي وأملاك الدولة بالحبس مدة لا تقل عن سنة، ولا تتجاوز ثلاث سنوات أو بغرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار أردني، ولا تتجاوز عشرة آلاف دينار أردني، أو بكلتا هاتين العقوبتين. كما شمل القرار بقانون المحافظة على الأملاك الوقفية الإسلامية والمسيحية، واعتبر جميع قضايا الاعتداءات على أراضي وأملاك الدولة المنظورة أمام المحاكم قبل نفاذ أحكام هذا القرار بقانون كأنها أقيمت وفقاً لأحكامه، ولا تسري أحكام التقادم على قضايا الاعتداءات على أراضي وأملاك الدولة، وما يخضع لهذا القرار بقانون من أراضي وأملاك.

ويبدو أن هنالك كثير من الاعتداءات على أراضي الدولة، يوضح الملحق (2)، عدد الملفات التي تم تحويلها إلى النيابة العامة وهي 607 ملفات، ثلثي هذه الملفات في محافظة أريحا، ونحو 11% منها في كل من محافظتي جنين وطولكرم، وبحسب البيانات المتوفرة من سلطة الأراضي فإن مساحة أراضي هذه الملفات 705 دونمات حيث أنه وكما يتضح في الملحق فإن عدداً كبيراً من الملفات غير مذكور فيها مساحة الأرض. وقد تمثلت هذه الاعتداءات بالبناء على الأراضي الحكومية، أو زراعتها، أو استصلاحها وتجريفها، وغيرها. وقد تراوحت مساحات الأراضي المعتدى عليها ما بين عشرات الأمتار وعشرات الدونمات.

وقد وجه تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية[36] انتقادات كبيرة لملف التعديات على الأراضي الحكومية، وبين أن سبب هذه التعديات هو أن نحو 70% من أراضي الضفة الغربية غير مطوب (مسجل)، كما ان المساحة الكبرى من الأراضي الحكومية تتركز في محافظة أريحا ولذلك فقد كان أكبر عدد من التعديات فيها، ولا تتوفر لدى سلطة الأراضي الإحصائيات والحصر الشامل للأراضي الحكومية، ولا يتوفر الكادر البشري اللازم لمسح الأراضي الحكومية، إضافة إلى الوضع القانوني لبعض الأراضي ولوجود سجلاتها لدى الطرف الإسرائيلي

36 السلطة الوطنية الفلسطينية. **ديوان الرقابة الإدارية والمالية: التقرير السنوي للعام 2009 الجزء الأول**. رام الله –فلسطين. ص720.

وخاصة أراضي الأغوار، وفقدان بعض ملفات الأراضي المعتدى عليها، ووقوع بعض الأراضي المعتدى عليها في مناطق ج.

حاولت السلطة الفلسطينية مكافحة التعديات على الأراضي الحكومية من خلال بعض قرارات مجلس الوزراء والمراسيم الرئاسية. فمثلاً نص قرار مجلس الوزراء رقم (77) لسنة 2004 بشأن الأراضي الحكومية[37] على وقف التعديات على الأراضي الحكومية في الضفة الغربية وقطاع غزة وإزالتها بالقوة الجبرية إن لزم الأمر، وتعليق العمل بتخصيصات الأراضي الحكومية للأفراد والعمل على دراسة التخصيصات السابقة وتصويبها، وتحصيل الالتزامات المالية المستحقة على المؤسسات الحكومية والأفراد المستفيدين من تخصيصات الأراضي الحكومية والشقق.

كما صدر المرسوم الرئاسي رقم (18) لسنة 2005 بشأن التخصيصات الواقعة على الأراضي والعقارات الحكومية وتصويب أوضاعها وتعديله[38] والذي ألغى كافة القرارات الصادرة بتخصيص العقار والأراضي الحكومية في المحافظات الجنوبية للمواطنين المقيمين في المحافظات الشمالية أو العكس، وجميع القرارات الصادرة بالتخصيص في جميع محافظات الوطن للمواطنين المقيمين إقامة دائمة خارج الوطن، وجميع القرارات الصادرة بتخصيص عقارات أو أراضي حكومية لصالح شخص طبيعي أو معنوي لم يلتزم ببنود العقود والاتفاقيات المبرمة، وخاصة البنود المتعلقة بدفع المبالغ المالية المسماة بالعقود أو بتشييد المنشآت المتفق عليها، ويتم تحصيل قيمة جميع الخصومات الممنوحة لشخص أو لأشخاص باعوا ما خصص لهم من أراض أو مساكن أو أملاك عامة.

كما نص المرسوم على تحصيل كامل ثمن العقار الذي تم تخصيصه كسكن لصالح شخص أو أشخاص وقاموا ببيعه ولم يدفعوا ثمنه للسلطة الفلسطينية. وحظر الجمع لأي شخص بين الأرض المخصصة لصالحه والحصول

37 قرار مجلس الوزراء رقم (77) لسنة 2004م بشأن الأراضي الحكومية. المنشور في **الوقائع الفلسطينية العدد الثاني والخمسون**، يناير 2005. رام الله – فلسطين.

38 المرسوم الرئاسي رقم (18) لسنة 2005م بشأن التخصيصات الواقعة على الأراضي والعقارات الحكومية وتصويب أوضاعها. المنشور في **الوقائع الفلسطينية العدد الحادي والستون**. مارس 2006. رام الله – فلسطين. وتعديله بمرسوم رقم (9) لسنة 2012م بشأن التخصيصات الواقعة على العقارات الحكومية وتصويب أوضاعها. المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد 98 بتاريخ 2012/12/31. رام الله – فلسطين

على شقة أو شقق في العقارات المملوكة للدولة، وعلى كل مستفيد يجمع بين الأرض المخصصة والشقة التنازل عن أحدهما فوراً. وتشكل لجنة لتنفيذ أحكام المرسوم بعضوية: رئيس سلطة الأراضي رئيساً، وعضوية كل من وزير الأشغال العامة والإسكان، ووزير الحكم المحلي، والمحافظ في نطاق محافظته، والمستشار القانوني لرئيس السلطة الوطنية مقرراً.

وبناءً على ذلك وكما تفيد بعض الدراسات[39] حاولت سلطة الأراضي معالجة ملف التخصيصات ووقف التجاوزات على أراضي الدولة، حيث قامت في العام 2009 بأكبر حملة لضبط التعديات 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 والمحافظة وبلديات المنطقة لبحث التعديات وإيجاد الحلول المناسبة، والتوصية بها لرئيس السلطة. ورغم المحاولات العديدة التي قام بها المسؤولون في سلطة الأراضي لجهة تفعيل عمل اللجنة المشكّلة، وحث رئيس السلطة على المضي قدماً بحملة تصويب الأوضاع وإزالة التعديات، إلا أن تدخلات كثيرة تمت في الاتجاه المعاكس، وشكّلت عامل ضغط لوقف حملة إزالة التعديات التي بدأت في أريحا. وشكلت حملة إزالة التعديات قضية رأي عام استغلها المعتدون لوقف الحملة وحماية مصالحهم الخاصة.

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.

يتبين مما سبق أن الثغرات المختلفة في الإرث القانوني الناظم لأراضي الدولة، إضافة إلى نقص الإمكانيات المادية لسلطة الأراضي، وعدم دعمها بكل الوسائل اللازمة من حيث التكنولوجيا والموظفين والإمكانيات المادية الأخرى. قد فسح المجال للواسطة والمحسوبية والمحاباة، واستسهال التعدي على الأراضي الحكومية، وعدم قدرة سلطة الأراضي على القيام بدورها. وبالتالي، ولم تجدِ الحملات المختلفة في وقف هذه التعديات، مما يعني خسارة مورد اقتصادي ومالي هام.

[39] أبو هنطش، إبراهيم: أراضي الدولة في المناطق الفلسطينية. سلسلة تقارير (25). الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). رام الله- فلسطين. 2010.

مقترحات لتدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة لأملاك الدولة

يوضح الجدول (7) مقترحات وإجراءات عملية، للتغلب على مخاطر الفساد في الإدارة العامة لأملاك الدولة، بغية حماية حقوق والدولة، والاستفادة منها على الوجه الأمثل. مع الأخذ بعين الاعتبار أن المقترحات الواردة في الجدول (2) تشمل أيضاً على الإدارة العامة لأملاك الدولة.

جدول (7)

مصفوفة مخاطر الفساد في الإدارة العامة لأملاك الدولة

الخطر	وصف المخاطر	احتمالية حدوث الخطر (درجة الخطر)	مستوى تأثير الخطر	جرائم الفساد التي قد ترتكب نتيجة هذا الخطر)	توصيات لمعالجة الخطر	الجهة المنفذة
ضعف القوانين ذات العلاقة بأملاك الدولة وقدمها	ضياع جزء كبير من أملاك الدولة، والتعديات عليها	قوي جداً	قوي جداً	التهاون في القيام بواجبات الوظيفة	إعداد القوانين الناظمة فيما يتعلق بأملاك الدولة، تنظم التفويض والتأجير والتخصيص وغيرها	رئيس سلطة الأراضي
ضعف أداء الإدارة العامة لأملاك الدولة فيما يتعلق بالتفويض	كل أراضي الدولة المفوضة هي منذ زمن الحكم الأردني. ولا يتوفر بيانات لدى الإدارة العامة لأملاك الدولة بخصوص مساحات الأراضي المفوضة.	قوي جداً	قوي جداً	التهاون في القيام بواجبات الوظيفة	تمكين الإدارة العامة لأملاك الدولة من خلال السيارات والعدد اللازم من الموظفين، والمساحين.	رئيس مجلس الوزراء
العديد من التجاوزات فيما يتعلق بتخصيص الأراضي	هنالك تخصيص لبعض الأشخاص الطبيعيين، أو لشركات. تتم عمليات التخصيص بناءً	قوي جداً	قوي جداً	إساءة استعمال السلطة، والرشاوى، واختلاس المال العام، والواسطة والمحسوبية والمحاباة، والكسب	إعداد دراسة قانونية لكافة التخصيصات، ومدى قانونيتها واحقية الجهات المستفيدة منها.	هيئة مكافحة الفساد

	على قرار من مجلس الوزراء، دون الرجوع إلى سلطة الأراضي عدم وضوح دليل الإجراءات وعدم الالتزام باستخدام الأراضي على الوجه الصحيح			غير المشروع، والتهاون في اداء واجبات الوظيفة، وعدم الافصاح عن المصالح الخاصة.		
ضعف أداء الإدارة العامة لأملاك الدولة فيما يتعلق بتأجير أراضي الدولة	تقدر حجم هذه الإيجارات غير المدفوعة بنحو 543.4 ألف دولار حتى العام 2008.	قوي جداً	قوي جداً	إساءة استعمال السلطة، والرشاوى، واختلاس المال العام، والواسطة والمحسوبية والمحاباة، والكسب غير المشروع، والتهاون في اداء واجبات الوظيفة، وعدم الافصاح عن المصالح الخاصة.	إعداد دراسة قانونية لكافة الأراضي الحكومية المؤجرة، ومدى قانونيتها واحقية الجهات المستفيدة منها.	رئيس مجلس الوزراء وهيئة مكافحة الفساد
ضعف أداء الإدارة العامة لأملاك الدولة فيما يتعلق بالتعديات على أملاك الدولة	استمرار كثير من التعديات على أملاك الدولة وبالتالي خسارة مورد اقتصادي ومالي هام	قوي جداً	قوي جداً	إساءة استعمال السلطة، والرشاوى، واختلاس المال العام، والواسطة والمحسوبية والمحاباة، والكسب غير المشروع، والتهاون في اداء واجبات الوظيفة، وعدم الافصاح عن المصالح الخاصة.	توفير الإمكانيات المادية لسلطة الأراضي، ودعمها بكل الوسائل اللازمة من حيث التكنولوجيا والموظفين والإمكانيات المادية الأخرى.	رئيس مجلس الوزراء

4. تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للمساحة

1.4 التعريف بالإدارة العامة للمساحة ومهامها

تُعد الإدارة العامة للمساحة من أهم الدوائر المؤسِسة لسلطة الأراضي الفلسطينية. كون أن أعمال هذه الدائرة هي الخطوة الأولى والانطلاقة في أي عمليه توثيق أو تسجيل أو تسوية للأراضي. وتحاول هذه الإدارة تقديم خدماتها بالاعتماد على المعلومات العقارية والمساحية الدقيقة والمحدثة والشاملة، وتدعيمها بالأساليب العلمية الحديثة.

وتتمثل أهداف الإدارة العامة للمساحة بما يلي:

1. رسم وإعداد الخطط المتوافقة مع استراتيجية سلطة الأراضي.
2. العمل المتواصل للرقي بالمستوى الفني لمهنة المساحة.
3. وضع الدراسات والخطط اللازمة لتطوير الكوادر البشرية.
4. متابعة المساحين المرخصين مما له تأثير كبير في انعكاس على المستوى الفني للمساحة.

تتكون الإدارة العامة من ثلاثة دوائر رئيسة، وهي:

أولا: دائرة المتابعة والأرشيف وخدمات الجمهور

يوجد في هذه الدائرة على ثلاثة أقسام رئيسة، وهي:

1. **قسم السجلات والخدمات المساحية:** من أهم أعمال هذا القسم إصدار إخراجات القيود وكشوفات التحري عن ملكيات أصحاب العلاقة في المناطق التي لم تنتهي بها أعمال التسوية، والمحفوظة سجلاتها في أرشيف دائرة المساحة، وتزويد المواطنين بالمخططات والمعلومات المساحية التي تحدد مكان وشكل ومساحة الملكية.
2. **قسم متابعة وترخيص المساحين** تتمثل مهام هذا القسم بما يلي:
    1. متابعة إجراءات الترخيص الجديدة وتنظيم جدول أعمال اللجان المختصة بذلك.
    2. متابعة أعمال المساحين المرخصين.
    3. متابعة تجديد رخص مزاولة مهنة المساحة وتحديث سجلات المساحين المرخصين وتنظيم القوائم السنوية التي توزع على الجهات الرسمية.
3. **قسم المخططات والأحواض:** يقوم هذا القسم بحفظ المخططات والوثائق، وتزويد المواطنين بهذه الوثائق بكل سهولة وسرعة.

ثانيا: دائرة المساحة العقارية (الكادسترائية)

تتكون هذه الدائرة من ثلاثة أقسام رئيسة، وهي:

1. **قسم تدقيق الأحواض ومعاملات التسجيل:** تبدأ مسيره كل معامله بعد تسجيلها في سجلات الدائرة الرسمية ليحدد نوع هذه المعاملات، وتحديد مسار تدقيقها، وتحديد موعد الكشف على رقبة الأرض. ومن ثم تصديقها سواء كانت هذه المعاملات تسجيل جديد، تصحيح حدود ومساحة، إفراز وتوحيد، إعادة تقسيم، إفراز شقق وطوابق ومحلات.
2. **قسم الكشوفات الميدانية:** ترد إلى هذا القسم كل المعاملات التي تحتاج للكشف الميداني؛ ليتم الكشف على رقبة الأرض، وتدقق نتيجة هذا الكشف مع الخرائط والمخططات المحفوظة في الدائرة. كما أن هذا القسم هو المسئول أيضا عن أي عملية رفع مساحي سواء كان ذلك للغايات الرسمية أو التخصيص أو تثبيت الحدود أو إصدار أوامر التصحيح.

ثالثا: دائرة الجيوديسيا والتطبيقات الحديثة

تعني الجيوديسيا تمثيل سطح الارض على أساس أقرب شكل هندسي لشكلها الحقيقي، وتستعمل في المساحات الكبيرة كالأقاليم والدول. تعنى هذه الدائرة برسم الخرائط وتمثيل سطح الأرض على أساس شكلها الحقيقي وتقسم هذه الدائرة إلى قسمين رئيسيين:

1. **قسم نظم المعلومات الجغرافية والعقارية** من أهم أعمال هذا القسم:
    1. تحويل كافة المخططات المتوفرة إلى مخططات محوسبة.
    2. تنزيل كافة الإفرازات والتعديلات على المخططات بعد حوسبتها.
    3. إنشاء قاعدة معلومات عقارية وجغرافية بنظامي LIS وGIS
2. **قسم التثليث** من أهم مهام هذا القسم:
    1. دراسة شبكة المثلثات القائمة وتنظيم مخططات توضيحيه لها وإيجاد إحداثياتها وتنزيلها على مخططات عامه ومحوسبة.
    2. تطوير وربط هذه الشبكة بالأنظمة الحديثة للإحداثيات.

2.4 تدابير النزاهة والحوكمة في المعاملات التي تتم في دوائر المساحة

أولا: معاملة التسجيل الجديد:

هي عمل مخططات لغاية فتح معاملة تسجيل قطعة أرض لم تتم التسوية عليها نهائياً، أو عليها تسوية أردنية غير منتهية؛ لغاية تسجيلها في دوائر الأراضي والحصول على شهادة تسجيل للقطعة.

الأوراق المطلوبة:

1. أن يتم تنظيم مخطط دقيق لقطعة الأرض من قبل مساح مرخص. ويشترط في المخطط أن:
    1. يعكس الواقع على رقبة الأرض واصفاً الحدود بشكل دقيق.
    2. موقّع من المجاورين من الجهات الأربعة.
    3. يستثنى من التوقيع إذا كان الحد شارعاً.
2. إخراج قيد مالية (أو إخراج قيد صادر عن سلطة الأراضي في الأراضي التي تمت لها أعمال التسوية، ولم تنتهي (جدول ادعاءات – جدول حقوق غير نهائي).
3. إقرار المساح المرخص وإقرار أصحاب العلاقة وإقرارات المجاورين (نماذج لدى المساح)، و(CD محفوظ عليه حسابات المعاملة والخارطة).

إجراءات التصديق:

1. يتم تسليم الأوراق السابقة إلى دائرة المتابعة والأرشيف وخدمات الجمهور، تعطى رقم (/A) ويتم استيفاء الرسوم (720) شيكل مبدئياً لاحتساب الرسوم النهائية بعد التدقيق المكتبي والميداني.
2. تعطى رقم على البرنامج وتحول إلى قسم الأرشيف لإرفاق كل المعاملات المصدقة المجاورة.
3. يتم تدقيق المعاملة مبدئياً لدى قسم التدقيق في الدوائر في كل محافظه حسب موقع القطعة.
4. تصدق المعاملات وتعطى الرقم المتسلسل الخاص بالمحافظة، ويتم تسليمها إلى صاحب العلاقة لفتح معاملة تسجيل جديد في الدائرة.
5. بعد الحصول على قرار من اللجنة البدائية بتسجيل جزء من القطعة أو كاملها تحول المعاملة لدائرة المساحة مرفقا بها قرار اللجنة من أجل الكشف الميداني النهائي (التصديق النهائي) وتختم المخططات بختم (صالحه للتسجيل)، وتعاد إلى دوائر الطابو – لتسجيل القطعة وتعطى رقم (م.م/ – /--20) نهائي. وبعد أن يتم تسجيل القطعة يتم التأشير على جدول الادعاءات للقرية التي بدأت بها أعمال التسوية ولم تنتهي على رقم القطعة أنه تم تسجيلها أو تسجيل جزء منها حسب القرار.
6. عند الكشف النهائي في بعض الحالات تختلف المساحة إما زيادة أو نقصان يتم التصحيح بالقلم الأحمر واعتماد المساحة النهائية بعد التصحيح.

ثانياً: معاملات (الإفراز/التوحيد/إفراز شقق/تجزئة/إفراز الجمع/ الإفراز القضائي/ إفراز وتوحيد الفضلات) – تنزيل طريق.

1. يتم تنظيم مخططات مساحة حسب الأصول المتبعة من عدد النسخ حيث يتم على (6) نسخ مع الشفافة لدى مساح مرخص.
2. الحسابات الفنية و (CD) يحتوي على الحسابات والمخطط.
3. سند تسجيل خاص بالقطعة.
4. مخطط موقع وترسيم من البلدية.
5. إذا كانت القطعة خارج حدود البلدية لا يلزم إحضار مخطط موقع وترسيم.
6. يتم تصديق الهيئة المحلية أو من ينوب عنها (مديريات الحكم المحلي أو اللجان الإقليمية) على النواحي التنظيمية للمخطط.

إجراءات التصديق:

1. تقدم المعاملة للدائرة الواقع بها العقار وتعطى رقم متسلسل ((/A ويتم استيفاء الرسوم حسب الأصول.
2. تحول المعاملة لقسم الأرشيف لإرفاق المعاملات المؤثرة والمتأثرة. ثم تحول إلى قسم التدقيق في دائرة المساحة العقارية، وتدقق مبدئياً ويتم تعيين الكشف الميداني وبعد الكشف الميداني تدقق فنياً نهائياً.
3. يتم تحويل المخطط للإدارة العامة للمساحة المصادقة وإعطاء رقم (م.م/ نهائي) حيث يصبح صالحا للتسجيل.

ثالثا: معاملات تثبيت الحدود:

1. يتم دفع رسوم 720 شيكل مبدئياً.
2. لتحديد حدود أي قطعة في الأراضي التي تمت فيها أعمال التسوية النهائية، يكون الحكم والفيصل هو التقرير الصادر عن الإدارة العامة للمساحة. وللحصول على هذا التقرير لا بد من تقدم صاحب العلاقة بطلب خطي للدائرة مرفقا بالهوية وسند التسجيل الخاص بالقطعة.
3. يتم تحديد موعد الكشف بحضور أصحاب العلاقة، يتم الكشف الميداني، ثم يتم بعد ذلك التدقيق المكتبي للمعاملة.
4. ثم مره ثانية يتم الكشف الميداني وتسلم علامات الحدود لأصحاب العلاقة.
5. يتم حساب الرسوم النهائية للمعاملة.
6. يعطى صاحب العلاقة نسخة عن التقرير والمخطط الموضح فيه الاعتداء إن وجد.

رابعا: معاملة إخراج القيد لقطع الأراضي التي لم تنتهي تسويتها (جداول الادعاءات)

إخراج القيد: هو عباره عن الوثيقة التي تعتبر قرينة على الملكية، ويستخرج من جدول الادعاءات والحقوق غير النهائي التي جهزت خلال فتره أعمال التسوية الأردنية.

الأوراق اللازمة:

1. طلب مقدم من صاحب العلاقة مالكاً أو وريثاً أو وكيلاً أو مستفيداً بعقد بيع خارجي.

المالك– إثبات شخصيه، هويه او جواز سفر ساري المفعول.

وريثاً– حجة حصر إرث مصدقه تصديقاً حسب الأصول تقدم النسخة الأصلية يتم تصويرها ومن ثم يكتب شوهد الاصل ويتم إرجاع الأصل لصاحب العلاقة. مع ملاحظة أن حصر الإرث الصادر من دول خارج دولة فلسطين يجب تصديقه من:

1. المحكمة أو الجهة الصادرة عنها حصر الإرث الصادرة عنها حصر الإرث.
2. وزارة الخارجية.
3. السفارة الفلسطينية.
4. ثم يتم تصديقه من قاضي قضاة فلسطين.
5. يصدق من وزارة الخارجية الفلسطينية.

وكيلاً– الوكالة مصدقه حسب الأصول، وصوره عن الهوية، وحصر الإرث إذا كان الموكل أحد الورثة. ويجب أن تستوفي الوكالة كافة الشروط للتصديق إذا كانت صادره عن السفارات في الخارج من تصديق وزارتي الخارجية والعدل.

أما إذا كانت الوكالة صادره عن كاتب عدل /القدس يتم اعتمادها شريطة أن يتم تصديقها من الخارجية والعدل الإسرائيلي ومن ثم وزارتي عدل وخارجية فلسطين.

2. يتم مطابقة اسم مقدم الاستدعاء مع سجلات جدول الادعاءات أو الحقوق وفي حال وجود تباين في المقطع الأول والثاني أو مجتمعين/ أو الثالث والرابع مجتمعين، يتم طلب الحصول على قرار محكمة مختصة (نظامية) بتصحيح الاسم.
3. بعد تعبئة طلب الوكيل أو المشتري يتم الإعلان بالجريدة الرسمية لمدة (10) أيام.
4. إحضار موافقة المحافظة.
5. في حال وجود ملاحظه في بند الملاحظات الخاص بقطعة الأرض بأن الأرض عليها حجز أو رهن أو قرض، يجب إحضار كتاب فك حجز الجهة الحاجزة.

خامسا: مخططات الموقع:

بناءً على طلب صاحب العلاقة يتم تزويده بمخطط موقع عن أحواض التسوية المحفوظة في أرشيف دائرة المساحة مقابل رسم مقداره 25 شيكل عن كل قطعة.

سادسا: صور المعاملات المصدقة:

1. يتم تزويد اصحاب العلاقة بنسخ عن المعاملات المصدقة بناءً على طلبهم مقابل 70 شيكل للنسخة.
2. إذا تم الطلب من قبل دائرة التسجيل يتم تزويد صاحب العلاقة بمخطط مختوم بختم للاستعمال الرسمي ويستوفى رسم (25) شيكل لكل نسخة.

بالاطلاع على تسلسل الإجراءات للمعاملات سابقة الذكر في بالملاحظات التالية:

1. **ما زال العمل يتم ورقياً، دون أن يتوازى معه نسخة إلكترونية.**
2. **يتم نقل المعاملات يدوياً من قبل الموظفين في المحافظات الأخرى إلى رام الله للتصديق عليها.**
3. **لم يحدد الوقت اللازم لكل مرحلة من مراحل عملية التسجيل الجديد.**
4. **لا يوجد نظام للجنة البدائية، يحدد أعضاء اللجنة، ومدة عضويتهم فيها، والمعايير التي تصادق بناءً عليها على المعاملة، وغير واضح آلية عمل اللجنة إذا كانت المعاملة تتعلق بأحد أعضاء اللجنة من أقاربه أو ذويه.**
5. **لم يحدد من يراجع قرار اللجنة، ويصادق عليه.**
6. **لم يحدد آلية استئناف قرار اللجنة.**

مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار قيام سلطة الأراضي بتعديل الإجراءات المتعلقة بالتسجيل المجدد في ظل تأسيس هيئة تسوية الأراضي والمياه.

نظراً للدور الرئيس للإدارة العامة للمساحة، وكونها نقطة الانطلاق لمعاملات سلطة الأراضي، فإنه من الضرورة العمل على سن قانون جديد ينظم جميع الأعمال المتعلقة بها، بحيث يراعي التطور التكنولوجي في هذا المجال، وأن يتضمن قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة. وأن يتم تزويدها بالموظفين المؤهلين، وتسكينهم على الأقسام المختلفة، وفقاً للوصف الوظيفي المطلوب، إضافة إلى تزويدها بالإمكانات المادية الأخرى مثل السيارات، والمعدات الحديثة اللازمة لإنجاز الأعمال المختلفة، والعمل على الأرشفة الإلكترونية للمعاملات، وأن يتم إنجاز المعاملات إلكترونياً إضافة إلى التعامل الورقي.

سابعا: معاملات ترخيص المساحين الراغبين في الحصول على إجازة مزاولة مهنة المساحة

تقسم إلى معاملات:

1. مهندسين مساحة.
2. حملة الدبلوم.
3. الموظفين المتقاعدين (على أن يكون قد عمل بوظيفة مساح لمدة خمس سنوات فأكثر كموظف في الدوائر الحكومية أو البلديات).
4. الحاصل على شهادة دورة مساحة تزيد عن ستة أشهر.

الاوراق المطلوبة لترخيص المساحين:

1. شهادة الدراسة المصدقة من الجهة المختصة.
2. شهادة خبرة من جهة معتمدة لمدة 3 سنوات في أعمال المساحة.

إذا ارتكب المساح المرخص أي مخالفه للقوانين والأنظمة التي تتعلق بالمهنة فتفرض عليه العقوبة التي تتناسب مع المخالفة المرتكبة:

1. لفت النظر
2. الإنذار
3. وقف ممارسة المهنة لمده لا تزيد على سنه.
4. الشطب من سجل المساحين المُدربين لفتره لا تزيد عن سنه.
5. الشطب من سجل المساحين المرخصين وحرمانه من ممارسة المهنة نهائياً وفقاً لأحكام هذا النظام.
6. يتم فرض العقوبة المنصوص عليها في البند (1و2و3) من الفقرة (أ) من هذه المادة بقرار من المدير.
7. يتم فرض العقوبات المنصوص عليها في البند (4 و5) من الفقرة (أ) من هذه المادة بقرار من رئيس سلطة الأراضي بناء على تنسيب من المدير.

من الملاحظات على مسألة ترخيص المساحين أنه من ناحية قانونية لا زال ينظم مهنة المساحة القانون الأردني قانون منظم لمهنة المساحين المرخصين[40] قانون رقم (7) لسنة 1948، وبموجبه لا يجوز لأي شخص أن يتعاطى مهنة المساحة ما لم تكن في حوزته رخصة منحت له بموجب هذا القانون، وأحال القانون ما يتعلق بالتفاصيل إلى الأنظمة، مثل الشروط والمؤهلات اللازمة لمنح هذه الرخصة والظروف التي تلغى هذه الرخصة

[40] قانون منظم لمهنة المساحين المرخصين قانون رقم (7) لسنة 1948 المنشور على منظومة التشريع والقضاء في فلسطين "المقتفي" معهد الحقوق– جامعة بيرزيت.

http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1948&ID=6961

بمقتضاها، والرسوم الواجب استيفاؤها لمنح هذه الرخصة، والشروط التي بموجبها يجوز للمساح المرخص أن يدخل أية أرض من أجل القيام بواجباته ووضع علامات فيها، وواجبات والتزامات المساحين المرخصين.

ومن الواقع العملي لم يتم إصدار أي من هذه الأنظمة. وعلى سبيل المثال يلاحظ أن الأوامر العسكرية الإسرائيلية (ملحق 1) كانت تعدل باستمرار قيمة الرسوم مثلاً.

يتضح من الدليل أنه ساوى بين من يحمل درجة البكالوريوس في الهندسة وبين من اجتاز دورة في المساحة، أو اكتسب المعرفة من خلال خبرته أو عمله في الدوائر الحكومية أو البلديات.

إضافة إلى ذلك لم يشر دليل الإجراءات إلى ضرورة تشكيل لجنة للتحقيق مع المساح المرخص قبل شطبه من سجل المساحين المرخصين نهائياً.

وكذلك لم يوضح آلية استئناف القرار.

تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للمساحة

يوضح الجدول (8) مقترحات وإجراءات عملية، للتغلب على مخاطر الفساد في الإدارة العامة للمساحة. مع الأخذ بعين الاعتبار أن المقترحات الواردة في الجدول (2) تشمل أيضاً على الإدارة العامة للمساحة.

جدول (8)

مصفوفة مخاطر الفساد في الإدارة العامة للمساحة

الخطر	وصف المخاطر	احتمالية حدوث الخطر (درجة الخطر)	مستوى تأثير الخطر	جرائم الفساد التي قد ترتكب نتيجة هذا الخطر)	توصيات لمعالجة الخطر	الجهة المنفذة
ما زال العمل يتم ورقياً	التعامل مع المعاملات يدوياً قد يفتح ذلك المجال للتلاعب في البيانات المدخلة على النظام دون ارشفة الوثيقة الرسمية الكترونيا ويؤدي بالتالي الى ضعف امكانية التدقيق الالكتروني	قوي	قوي جداً	الواسطة والمحسوبية والمحاباة، والرشوة	أن تتم المعاملة إلكترونياً بالتوازي مع المعاملة الورقية.	رئيس سلطة الأراضي، رئيس مجلس الوزراء

نقل المعاملات يدوياً من قبل الموظفين في المحافظات الأخرى إلى رام الله للتصديق عليها	تعرض المعاملات للتلف بسبب الأخطار الطبيعية، أو تعرضها للسرقة	قوي	قوي جداً	الرشاوى، والواسطة والمحسوبية والمحاباة، والكسب غير المشروع، والتهاون في اداء واجبات الوظيفة	أن يتم التصديق على المعاملات إلكترونياً	رئيس سلطة الأراضي، رئيس مجلس الوزراء
عدم وجود نظام للجنة البدائية	فسح المجال للرأي الشخصي، والاجتهادات	قوي	قوي جداً	الرشاوى، والواسطة والمحسوبية والمحاباة،	إصدار نظام للجنة البدائية	الدائرة القانونية والإدارة العامة للمساحة
ضعف أداء الإدارة العامة للمساحة فيما يتعلق بترخيص المساحين	لا زال ينظم مهنة المساحة القانون الأردني، ولا يوجد نظام ينظم الأمور المختلفة المتعلقة بالمساحين	قوي جداً	قوي جداً	الرشاوى، والواسطة والمحسوبية والمحاباة، والكسب غير المشروع، والتهاون في اداء واجبات الوظيفة	إعداد قانون جديد ينظم مهنة المساحة	رئيس سلطة الأراضي والدائرة القانونية

5. تدابير النزاهة والحوكمة في التخمينات

ينظم موضوع المخمنين قانون الانتداب البريطاني[41] والذي يحظر ممارسة مهنة مثمن أراض، إلا إذا كان يحمل رخصة، والتي يتم منحها من قبل مدير الأراضي إذا اقتنع بأن الطالب قد تجاوز الخامسة والعشرين من عمره، ومن ذوي الأخلاق الحميدة، وفلسطيني الجنسية، وأن يكون قد اجتاز امتحاناً أقره المدير. وتعتبر الرخصة قانونية لمدة خمس سنوات، ويجوز للمدير، بمحض اختياره، أن يمدد أجل الرخصة لمدة أخرى لا تتجاوز كل مدة منها خمس سنوات. كما انه يتم إلغاء الرخصة أو إيقاف العمل بها إذا اقتنع المدير بأن أحد مثمني الأراضي: إذا استحصل على الرخصة بالاستناد إلى بيانات كاذبة، أو ثبت أنه غير كفوء للقيام بواجباته كشخص يتعاطى مهنة مثمن أراض، أو قد أدين بارتكاب جرم جزائي، ويجوز للمدير في أي وقت من الأوقات، بأمر يصدره موقع بإمضائه أن يلغي رخصته، أو أن يوعز بإيقاف العمل بها، للمدة التي يعينها في ذلك الأمر.

كما أعطى القانون الأردني[42] الصلاحية لمأمور التسجيل في تقدير قيمة الأرض واستيفاء الرسم بنسبة القيمة المقدرة في حالة بيع الأرض إذا رأى أن بدل البيع الذي صرح به الفرقاء ليس القيمة الحقيقية، وفي حالة التفويض إذا رأى مأمور التسجيل أن بدل المثل ليس القيمة الحقيقية للمال الجاري تفويضه، وفي حالة التسجيل الجديد أو إذا كانت قيمة المال غير المنقول غير مدونة في سجلات دوائر تسجيل الأراضي، وإذا ظهر للمدير قبل أو بعد تسجيل أية معاملة أن القيمة المقدرة أو أية قيمة استند إليها مأمور التسجيل في استيفاء الرسم ليست القيمة الحقيقية للملك المشمول بتلك المعاملة فله أن يأمر بإعادة النظر في تلك القيمة خلال 3 أشهر.

وعلى أرض الواقع وبالرغم من الأهمية الكبرى لموضوع التخمين؛ هنالك قسم خاص بالتخمين في سلطة الأراضي، ولكن هنالك نقص كبير في عدد المخمنين المؤهلين، وأن التخمين يتم من قبل أي موظف غير مؤهل فقد يكون تخصصه بعيد كل البعد عن موضوع التخمين. إضافة إلى ذلك ففي حالة اعتراض الفرقاء على مسألة التخمين من قبل دائرة التسجيل في سلطة الأراضي فإنه يتم تشكيل لجنة خاصة من موظفي سلطة

---

41 قانون مثمني الأراضي رقم 34 لسنة 1947 وهو يقضي بتنظيم ممارسة تثمين الأراضي في فلسطين. المنشور على منظومة التشريع والقضاء في فلسطين "المقتفي" معهد الحقوق– جامعة بيرزيت.

http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1947&ID=6956

42 قانون رسوم تسجيل الأراضي قانون رقم (26) لسنة 1958 المنشور على منظومة التشريع والقضاء في فلسطين "المقتفي" معهد الحقوق– جامعة بيرزيت. http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1958&ID=7432

الأراضي، والوزارات الأخرى، والبلدية، والقطاع الخاص. وترفع اللجنة تقريرها إلى مدير عام التسجيل ثم إلى رئيس سلطة الأراضي، الذي يصدر قراراً قطعياً بهذا الشأن.

يتضح مما سبق أن هنالك كثير من المشكلات والملاحظات المتعلقة بالتخمين، يمكن إجمالها بما يلي:

1. عدا عن قدم القانون الناظم لموضوع المخمنين، فإنه يعطي صلاحية هائلة لرئيس سلطة الأراضي (مدير الأراضي حسب القانون) في منح الرخص للمخمنين وإلغائها.
2. كذلك قانون رسوم تسجيل الأراضي يعطي صلاحية كبيرة لمدير عام تسجيل الأراضي (مأمور التسجيل حسب القانون) في تقدير قيمة الأرض واستيفاء الرسوم بناءً على ذلك التقدير.
3. ليس هنالك نظام خاص فيما يتعلق بلجنة التخمين، من حيث المعايير التي يتم التخمين بناءً عليها، وحرمان الفرقاء من استئناف قرار اللجنة، وغير واضح مدة العضوية في هذه اللجنة، وآلية اتخاذ القرار فيها، وغير ذلك.

يتبين أن معظم المخمنين غير مؤهلين للتخمين، ويعملون دون أي معايير للتخمين؛ مما يشكل مخاطر فساد كبيرة؛ قد تعرضهم لارتكاب جرائم فساد سيما مثل الرشوة، والكسب غير المشروع، والواسطة والمحسوبية والمحاباة.

ويحتم ذلك ضرورة سن قانون جديد يعالج ما يتعلق بالتخمين، من حيث: معايير التخمين، ومؤهلات المخمن، وآليات وإجراءات التخمين، وأن يراعي قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة.

تدابير النزاهة والحوكمة في التخمينات

يوضح الجدول (9) مقترحات وإجراءات عملية، للتغلب على مخاطر الفساد في التخمينات. مع الأخذ بعين الاعتبار أن المقترحات الواردة في الجدول (2) تشمل أيضاً على التخمينات.

جدول (9)

مصفوفة مخاطر الفساد في التخمينات

الخطر	وصف المخاطر	احتمالية حدوث الخطر (درجة الخطر)	مستوى تأثير الخطر	جرائم الفساد التي قد ترتكب نتيجة هذا الخطر)	توصيات لمعالجة الخطر	الجهة المنفذة

المشكلات والملاحظات المتعلقة بالتخمين	ليس هنالك قسم خاص بالتخمين، وهنالك نقص كبير في عدد المخمنين المؤهلين، ولا يوجد معايير للتخمين.	قوي جداً	قوي جداً	الرشاوى، والواسطة والمحسوبية والمحاباة، والكسب غير المشروع، والتهاون في اداء واجبات الوظيفة	إعداد قانون جديد ينظم موضوع التخمين	رئيس سلطة الأراضي

قائمة المصادر والمراجع

1. أبو هنطش، إبراهيم: **أراضي الدولة في المناطق الفلسطينية**. سلسلة تقارير (25). الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). رام الله– فلسطين. 2010.
2. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان): **الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات العامة الفلسطينية المفهوم والممارسة**. سلسلة التقارير (76). رام الله–فلسطين.
3. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني: **أوضاع الشعب الفلسطيني من خلال الأرقام والحقائق الإحصائية عشية الذكرى الحادية والسبعون لنكبة فلسطين**. رام الله–فلسطين. 2019
4. دولة فلسطين: **قرار بقانون رقم (6) لسنة 2010 بشأن سلطة الأراضي**. المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد السادس والثمانون 9 حزيران/ 2010. رام الله –فلسطين.
5. دولة فلسطين: **قرار بقانون رقم (7) لسنة 2016م بشأن هيئة تسوية الأراضي والمياه**. المنشور في الوقائع الفلسطينية. عدد ممتاز في 2016/3/20.
6. دولة فلسطين: ديوان الرقابة المالية والإدارية: **تقرير ربع سنوي الأول حول الاستقلال المالي والإداري في المؤسسات والمؤسسات العامة الفلسطينية**. رام الله–فلسطين. آب 2016.
7. دولة فلسطين: **قرار بقانون رقم (22) لسنة 2018 بشأن المحافظة على أراضي وأملاك الدولة**. المنشور في الوقائع الفلسطينية، عدد ممتاز (18) بتاريخ 2018/7/31.
8. سلطة الأراضي. الإدارة العامة لأملاك الدولة.
9. السلطة الوطنية الفلسطينية: **القانون الأساسي المعدل لسنة 2003**. المنشور في الوقائع الفلسطينية (الجريدة الرسمية) العدد الممتاز المنشور بتاريخ 2003/3/19.
10. السلطة الوطنية الفلسطينية: **قرار مجلس الوزراء رقم (45) لسنة 2005م باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 المعدل بالقانون رقم (4) لسنة 2005م.**
11. السلطة الوطنية الفلسطينية: ديوان الرقابة المالية والإدارية: **التقرير السنوي للعام 2009 (الجزء الأول)**. رام الله–فلسطين. 2009.
12. السلطة الوطنية الفلسطينية: ديوان الرقابة المالية والإدارية: **التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية**. رام الله–فلسطين. 2008.
13. السلطة الوطنية الفلسطينية: ديوان الرقابة الإدارية والمالية: **التقرير ربع سنوي الأول لعام 2010 واقع نظام الرقابة الداخلي في الوزارات الفلسطينية (2006–2010)**. رام الله –فلسطين. 2010.

14. السلطة الوطنية الفلسطينية: **ديوان الرقابة الإدارية والمالية: التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية لعام 2008.**
15. السلطة الوطنية الفلسطينية: **ديوان الرقابة الإدارية والمالية: التقرير السنوي للعام 2009 الجزء الأول.** رام الله –فلسطين.
16. السلطة الوطنية الفلسطينية: قرار مجلس الوزراء رقم (77) لسنة 2004م بشأن الأراضي الحكومية. المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد الثاني والخمسون، يناير 2005. رام الله – فلسطين.
17. السلطة الوطنية الفلسطينية: المرسوم الرئاسي رقم (18) لسنة 2005م بشأن التخصيصات الواقعة على الأراضي والعقارات الحكومية وتصويب أوضاعها. المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد الحادي والستون. مارس 2006. رام الله – فلسطين.
18. السلطة الوطنية الفلسطينية: مرسوم رقم (9) لسنة 2012م بشأن التخصيصات الواقعة على العقارات الحكومية وتصويب أوضاعها. المنشور في الوقائع الفلسطينية العدد 98 بتاريخ 2012/12/31. رام الله – فلسطين
19. السلطة الوطنية الفلسطينية: **مرسوم رئاسي رقم (10) لسنة 2002 بشأن سلطة الأراضي.** المنشور في جريدة الوقائع الفلسطينية العدد الثالث والأربعون. سبتمبر 2002. رام الله– فلسطين.
20. السلطة الوطنية الفلسطينية: **قانون رقم (4) لسنة 1998م بإصدار قانون الخدمة المدنية.** المنشور في الوقائع الفلسطينية، العدد الرابع والعشرون. يوليو 1998. رام الله–فلسطين.
21. فقها، رجاء: **التنظيم القانوني للأراضي الأميرية.** رسالة ماجستير غير منشورة، قدمت استكمالاً للحصول على درجة الماجستير في القانون الخاص بكلية الدراسات العليا. جامعة النجاح الوطنية. نابلس– فلسطين. 2012.
22. فلسطين، ديوان الرقابة المالية والإدارية. **التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية والإدارية للعام 2017.** رام الله–فلسطين.
23. فلسطين، سلطة النقد الفلسطينية: **التقرير السنوي 2018.** رام الله –فلسطين. 2019
24. قانون الأراضي (الموات) (الباب 79) (16 شباط سنة 1921) قانون يقضي بتعديل التشريعات العثمانية فيما يتعلق بالأراضي (الموات) تعديل المادة 103 من مكنون الأراضي العثماني. http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1965&ID=7125
25. قانون الأراضي العمومية رقم 6 لسنة 1942.
http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1965&ID=7125

26. قانون رقم (32) لسنة 1965 قانون إدارة أملاك الدولة المؤقت. المنشور على الموقع الإلكتروني لمنظومة التشريع والقضاء في فلسطين "المقتفي".
http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1965&ID=7125

27. قانون منظم لمهنة المساحين المرخصين قانون رقم (7) لسنة 1948 المنشور على منظومة التشريع والقضاء في فلسطين "المقتفي" معهد الحقوق– جامعة بيرزيت.
http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1948&ID=6961

28. قانون مثمني الأراضي رقم 34 لسنة 1947 وهو يقضي بتنظيم ممارسة تثمين الأراضي في فلسطين. المنشور على منظومة التشريع والقضاء في فلسطين "المقتفي" معهد الحقوق– جامعة بيرزيت.
http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1947&ID=6956

29. قانون رسوم تسجيل الأراضي قانون رقم (26) لسنة. 1958 المنشور على منظومة التشريع والقضاء في فلسطين "المقتفي" معهد الحقوق– جامعة بيرزيت.
http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1947&ID=6956

30. منازعات (وضع اليد على) الأراضي (الباب السادس والسبعون) لسنة 1932.
http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1965&ID=7125

31. الموقع الإلكتروني للموسوعة الفلسطينية https://www.palestinapedia.net/.

32. الموقع الإلكتروني لوزارة المالية.
http://pmof.ps/pmof/internal.php?var=11&tab=02#collapse1

33. http://info.wafa.ps/ar_page.aspx?id=5161 .

34. http://www.nazaha.iq/search_web/others/4.pdf

ملحق (1)

القوانين والأنظمة ذات العلاقة بأملاك الدولة والمساحة والتخمينات

أولاً- القوانين ذات العلاقة بأملاك الدولة:

1. قانون انتقالات الاموال غير المنقولة عثماني
2. توسيع انتقالات المسقفات والمستغلات لسنة 1285
3. اصول انتقالات الأراضي الأميرية والموقوفة الحاصل التصرف بها بالطابو/عثماني
4. قانون الأراضي (الموات) (الباب (79) 16 شباط سنة 1921) قانون يقضي بتعديل التشاريع العثمانية فيما يتعلق بالأراضي (الموات)
5. منازعات (وضع اليد على الأراضي) (الباب السادس والسبعون) لسنة 1932
6. قانون الأراضي العمومية رقم 6 لسنة 1942
7. قانون تحويل الأراضي من نوع الميري إلى ملك قانون رقم (41) لسنة 1953
8. قانون الإعفاء من الأموال الأميرية قانون موقت رقم (24) لسنة 1957
9. القانون المؤقت المعدل لقانون تحويل الأراضي من نوع الميري إلى ملك قانون رقم (32) لسنة 1962
10. قانون رقم (32) لسنة 1965 قانون إدارة أملاك الدولة المؤقت
11. قرار مجلس الوزراء رقم (77) لسنة 2004م بشأن الأراضي الحكومية
12. مرسوم رئاسي رقم (18) لسنة 2005م بشأن التخصيصات الواقعة على الأراضي والعقارات الحكومية وتصويب أوضاعها
13. مرسوم رقم (9) لسنة 2012م بشأن التخصيصات الواقعة على العقارات الحكومية وتصويب أوضاعها
14. قرار بقانون رقم 22 لسنة 2018 بشأن المحافظة على أراضي وأملاك الدولة
15. قرار مجلس الوزراء رقم (12) لسنة 2000 بشأن تسجيل أرض باسم الخزينة العامة بالسلطة الوطنية الفلسطينية
16. قرار بقانون رقم (19) لسنة 2013م بشأن إلغاء الأمر العسكري رقم (1006) لسنة 1982م بشأن تعيينات و صلاحيات بموجب قانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة رقم (14) لسنة 1961م
17. أمر بشأن أملاك الحكومة (منطقة الضفة الغربية) (رقم 59)، لسنة 5727 -1967
18. أمر بشأن أملاك الحكومة (تعديل رقم 4) (الضفة الغربية) (رقم 364)، لسنة 5730-1969
19. أمر 1508 بشأن أملاك حكومية تعديل رقم (9)
20. أمر بشأن أملاك الحكومة (تعديل رقم 6) (منطقة يهودا والسامرة) (أمر رقم 1007) لسنة 5743- 1982
21. أمر بشأن أملاك الحكومة (تعديل رقم 7) (يهودا والسامرة) (رقم 1091) لسنة 5744- 1984
22. أمر بشأن تعيينات وصلاحيات وفقاً لقانون المحافظة على أراضي وأملاك الدولة (يهودا والسامرة) (تعديل) (رقم 1096) لسنة 5744- 1984
23. أمر بشأن الأملاك الحكومية (تعديل رقم 8) (يهودا والسامرة) (رقم 1208)، 5740- 1990
24. أمر بشأن الأموال المتروكة (الممتلكات الخصوصية) (منطقة الضفة الغربية) رقم (58)، لسنة 5727- 1967

25. أمر بشأن الأموال المتروكة (الممتلكات الخصوصية) (تعليمات إضافية) (رقم 1) (تعديل) (الضفة الغربية) (رقم 358)، لسنة 5730- 1969
26. أمر بشأن الأموال المتروكة (الممتلكات الخصوصية) (تعليمات إضافية) (رقم 1) (منطقة الضفة الغربية) (رقم 150)، لسنة 5828- 1967
27. أمر بشأن الأموال المتروكة (الممتلكات الخصوصية) (الضفة الغربية) (تعديل رقم 2) (أمر رقم 273)، لسنة 2728- 1968
28. أمر بشأن الأموال المتروكة (الممتلكات الخصوصية) تعديل 2 أحكام إضافية
29. أمر بشأن الأموال المتروكة (الممتلكات الخصوصية) (الضفة الغربية) (تعديل رقم3) (أمر رقم 283) لسنة 5729- 1968
30. أمر بشأن الأموال المتروكة (الممتلكات الخصوصية) (تعديل رقم 4) (الضفة الغربية) (رقم 493)، لسنة 5733- 1972
31. أمر بشأن الأموال المتروكة (الممتلكات الخصوصية) (تعديل رقم 5) (الضفة الغربية) (رقم 562) لسنة 5734- 1974
32. أمر بشأن الأموال المتروكة (الممتلكات الخصوصية) (تعديل رقم 6) (منطقة يهودا والسامرة) (أمر رقم 1005) لسنة 5742- 1982
33. أمر 1509 بشأن الأموال المتروكة تعديل رقم (7)

ثانياً- القوانين ذات العلاقة بالمساحة

1. نظام المساحين (16) شباط سنة 1930
2. نظام المساحين لسنة 1938
3. نظام المساحين المعد 1948
4. قانون المساحة (الباب 136 (30 كانون الأول سنة 1929) قانون يقضي بتنظيم مسح الأراضي وترخيص المساحين
5. قانون المساحة (المعدل) رقم 2 لسنة 1946 وهو يقضي بتعديل قانون المساحة
6. قانون منظم لمهنة المساحين المرخصين قانون رقم (7) لسنة 1948
7. نظام رقم (35) لسنة 1964 نظام المساحة المعدل
8. نظام موظفي دائرة الأراضي والمساحة نظام رقم (66) لسنة 1965
9. نظام المساحة نظام رقم (6) لسنة 1967
10. أمر بشأن قانون المساحة (تعديل رقم 7) (يهودا والسامرة) (رقم 1046) لسنة 5743- 1983
11. تعيين بشأن اعتبار ضابط شؤون المساحة مسؤولا حسب الأمر بترخيص مساحين مرخصين رقم (68) لسنة 1978
12. أمر بشأن ترخيص المساحين تعديل 13
13. أمر بشأن ترخيص المساحين تعديل 14

14.أمر بشأن ترخيص المساحين تعديل 15

15.أمر بشأن ترخيص المساحين تعديل 16

16.أمر بشأن ترخيص المساحين تعديل 17

ثالثاً– قوانين التخمينات

1. قانون تحديد الأراضي ومسحها وتثمينها قانون رقم (42) لسنة 1953
2. قانون مثمني الأراضي رقم 34 لسنة 1947 وهو يقضي بتنظيم ممارسة تثمين الأراضي في فلسطين

الملحق (2)

ملفات الاعتداءات على أملاك الدولة المحولة إلى النيابة العامة حسب المحافظة ومساحة الأرض المعتدى عليها

المحافظة	عدد الاعتداءات	مساحة الأرض المعتدى عليها بالدونم
طوباس	**69**	
طمون	42	10.3
طوباس	26	420.4
تياسير	1	0.121
جنين	**62**	
المغير	14	
سيريس	3	
عانين	1	
عرابة	7	
قباطية	2	
برطعة	1	
يعبد	5	
رمانة	1	
دير أبو ضعيف	10	
تعنك	4	
عجة	1	
عرانة	1	
الرامة	5	
كفر راعي	1	
عانين	2	
الجلمة	1	
طورة الغربية	1	
جلبون	2	
بيت لحم	**15**	
بتير	6	
أرطاس	5	
جناتة	1	
جورة الشمعة	1	
مرح المعلا	2	
أريحا	**403**	
النويعمة	210	142 هنالك 83 اعتداء دون ذكر المساحة

الديوك	189	107.5 هناك 45 اعتداء دون ذكر المساحة
النبي موسى	1	
أريحا	3	
الخليل		
ترقوميا	1	
بيت كاحل	1	
حلحول	1	
طولكرم	**15**	
شويكة	3	2.1
طولكرم	2	9
فرعون	2	7.2
عنبتا	2	7.2
ارتاح	2	
الجاروشية	2	
نور شمس	1	
ذنابة	1	
نابلس	**43**	
عين الفارعة	1	
ياصيد	1	
اجنسنيا	3	
قبلان	1	
زواتا	1	
عصيرة الشمالية	3	
طلوزة	13	
النصارية	2	
بيت فوريك	1	
بيت إيبا	2	
نصف جبيل	2	
بيت وزن	5	
كفر قليل	5	
بزاريا	1	
عسكر	1	
بلاطة	1	
المجموع الكلي	**607**	**705.8**

المصدر: سلطة الأراضي. الإدارة العامة لأملاك الدولة. بيانات غير منشورة. رام الله–فلسطين.